
gestión pública

Presupuestar en Argentina,
antes y después de la crisis de la
deuda pública. Enseñanzas,
posibilidades y recomendaciones

Roberto A. Martirene

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social - ILPES

Santiago de Chile, julio de 2006

gtz

Este documento fue preparado por Roberto Martirene, consultor del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en el marco de las actividades del programa “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales”, ejecutado por CEPAL en conjunto con la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ). Ricardo Martner, Jefe del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, colaboró en la edición del documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso 1680-8827
ISSN electrónico 1680-8835

ISBN: 92-1-322942-9
LC/L.2570-P
LC/IP/L.275

N° de venta: S.06.II.G.99

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2006. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Presentación del tema	7
II. La reforma del presupuesto público iniciado en el año 1991	11
1. Dificultades presupuestarias en los años previos a la promulgación de la Ley N° 24.156	12
2. Exigencias de la convertibilidad hacia la política de financiamiento del gasto	14
3. El control del nivel del gasto público: Ley N° 24.156 y normas complementarias	15
III. Resultados de diez años de política y gestión presupuestaria	19
1. El intento de restablecer la “cultura presupuestaria”	19
2. El desempeño de la recaudación fiscal	21
3. Resultados de la política de reducción y reestructuración del gasto público	23
4. La propensión a presentar cuentas fiscales equilibradas	29
5. Reestructuración de los pasivos públicos	32
6. Reorganización de la administración financiera del Gobierno para que opere en condiciones de economicidad, eficiencia y eficacia	35
7. Una suma de fallas de carácter instrumental	39
IV. La salida del <i>default</i> y de la convertibilidad: la administración financiera puesta a prueba	53
1. Cómo pagar los sueldos en medio de temblores económicos	53

2.	Presupuestar en Argentina de 2002.....	54
3.	Decisiones acerca de las relaciones fiscales intergubernamentales	57
4.	Una copiosa producción de instrumentos públicos.....	58
5.	Reducción de la deuda y nuevas causales de emisión.....	58
6.	El canje de la deuda pública en <i>default</i>	59
7.	Algunos datos presupuestarios expresivos del costo social de la crisis	61
V.	Hacia un comportamiento más racional de las finanzas públicas.	
	Posibilidades y recomendaciones	63
1.	La Ley N° 25.917 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal	64
2.	Fallas instrumentales no solucionadas	69
3.	Recomendaciones	72
VI.	Consideraciones finales	77
	Bibliografía	79
	Serie Gestión pública: números publicados	81

Índice de cuadros

Cuadro 1	Consolidado nación-provincias. Evolución del gasto primario.....	25
Cuadro 2	Consolidado nación provincias-municipios. Grandes rubros de la distribución funcional del gasto	26
Cuadro 3	Consolidado nación-provincias. Composición por grandes rubros económicos.....	27
Cuadro 4	Administración nacional. Resultado financiero	31
Cuadro 5	Administración central. Stock de la deuda pública directa e indirecta.....	33
Cuadro 6	Sector público argentino. Parte de los intereses financiados con el resultado primario	34
Cuadro 7	Administración nacional. Ingresos tributarios y contribuciones de la seguridad social presupuestados vs. recaudados.....	44
Cuadro 8	Sector público nacional no financiero. Resultado financiero con y sin privatizaciones.....	45
Cuadro 9	Sector público nacional no financiero. Resultado financiero con y sin privatizaciones.....	47
Cuadro 10	Administración nacional. Resultado financiero vs. variación de la deuda pública	51
Cuadro 11	Sector público nacional no financiero (base caja), evolución mensual del resultado primario	56
Cuadro 12	Indicadores de la deuda pública nacional. Antes y después del canje.....	60
Cuadro 13	Sector público argentino. Deterioro del gasto público primario	61

Resumen

La crisis de Argentina de los años 2001 y 2002 tuvo múltiples causas, que resultan todavía de difícil explicación. Sin embargo, surge con claridad que un factor desencadenante de la misma fue la cuestión fiscal.

Frente a la necesidad de evitar que el país vuelva a caer en el futuro en una circunstancia similar, cuya manifestación de mayor gravedad ha sido el costo social que sobrevino, es necesario dilucidar cuáles fueron las causales que operaron como desencadenantes.

Desde esta perspectiva, el objeto del presente trabajo es analizar si los instrumentos presupuestarios tuvieron algún grado de responsabilidad en la gestación de la crisis. Se trata de una cuestión compleja, porque ello implica hacer una suerte de artificio metodológico, aislando a estos instrumentos de los efectos derivados de las decisiones (u omisiones) de políticas y de la gravitación de los factores internos y externos. Pese a que este recurso metodológico es necesariamente imperfecto y parcial, el intento está ampliamente justificado porque permite acceder a una visión más comprensiva del comportamiento de las cuentas públicas, lo cual a su vez aumenta la capacidad para descubrir la existencia de ciertas debilidades instrumentales, que podrían subsistir en la actualidad de la Argentina post-default.

Para ello, se ha debido realizar, con el debido detalle, una descripción sumaria de las principales características e instrumentos de los últimos quince años de la historia fiscal argentina.

Una de las conclusiones más importantes del presente trabajo es que, pese a haberse creado un sistema moderno de administración financiera, con un plexo normativo bastante difícil de vulnerar, existieron falencias en la disponibilidad y en el uso de los instrumentos fiscales, especialmente en la falta de una clara exposición del Resultado Fiscal, el cual no captó la totalidad de los flujos que dieron origen al crecimiento nominal de la deuda pública, falencias que subsisten en el presente, en donde la atención de la opinión pública se mantiene excesivamente focalizada en el comportamiento del Superávit Primario.

Con la intención de ofrecer vías de solución a este problema y a otros que se le vinculan, en la parte final del trabajo se formula una serie de recomendaciones de carácter técnico, las cuales son una especie de corolario de las enseñanzas emanadas de los problemas apuntados. Éstas se realizan, teniendo en cuenta, adicionalmente, que los sistemas, dispositivos y normas de administración financiera existentes, que tienen su origen en las reformas introducidas en los comienzos de la década del 90 y que han mantenido su vigencia hasta hoy, constituyen una plataforma suficientemente idónea y flexible como hacer factible su implementación.

El presente trabajo puede ser útil, además, a los que quieran tener un acceso rápido y panorámico de las características y principales acontecimientos y cifras del sistema presupuestario argentino de los últimos quince años, con sus ciclos de fracasos y recuperaciones.

Debe quedar claro, por último, que el esfuerzo realizado constituye sobre todo un aporte más al esclarecimiento de una cuestión de por sí altamente compleja y sobre la cual han gravitado razones políticas e institucionales, que trascienden a la especialidad del autor. No obstante, no es difícil reconocer que después de la reestructuración de la deuda pública del año 2005 se le ha presentado a la Argentina una nueva oportunidad para salir de su estancamiento.

I. Presentación del tema

La crisis política y económica que se precipitó en Argentina entre los meses de diciembre del año 2001 y enero del año siguiente, tuvo diferentes causas, cuya identificación, gravitación y entrelazamiento es todavía de difícil explicación. Sin embargo, surge con claridad que un factor desencadenante fue la cuestión fiscal.

Sería largo enumerar la sucesión de hechos que desde enero del año 2000 intentaron por medio de diferentes estrategias resolver el financiamiento de los vencimientos de la deuda pública, procurando mantener al mismo tiempo el gasto público primario, en especial el del sector público nacional, dentro de niveles razonables con el fin de no agravar más con requerimientos adicionales de fondos sobre el Tesoro Nacional. Sin embargo, es necesario recordar algunos de esos intentos tales como la reforma tributaria de enero del año 2000 a pocos días de haber asumido la titularidad del Poder Ejecutivo el Dr. Fernando De la Rúa, el recorte de los salarios nominales del personal de la Administración Nacional que el mismo gobierno debió decretar a mediados del primer año de su gestión, el acuerdo de financiamiento multilateral estructurado en torno a un convenio con el Fondo Monetario Internacional (Blindaje) de diciembre del mismo año, la ley de poderes impositivos especiales otorgadas al Poder Ejecutivo en abril del año 2001, la Ley de Déficit Cero de agosto y el intento semi-voluntario, aunque tardío, de reestructuración de la deuda (el Megacanje y el Préstamo Garantizado), que a la postre fueron las últimas medidas del gobierno antes de los tristes sucesos del 19 y del 20 de diciembre del 2001, día de la renuncia del Presidente De la Rúa en medio de desbordes sociales.

Frente a estas realidades, la pregunta que cabe formular para introducirse en el núcleo temático, es cuál fue el grado de responsabilidad que le cupo al conjunto de instrumentos que dan forma al sistema presupuestario en estos sucesos a lo largo del proceso de gestación, desarrollo y desenlace, si es que existen razones valederas como para adjudicarle alguna responsabilidad.¹ Esto es importante averiguarlo, más que por el interés que puede suscitar un análisis retrospectivo de este tema, por la preocupación de saber, si es que hubiera debilidades estructurales en el interior del propio sistema, cómo eliminarlas frente a un eventual retorno a fenómenos similares a los atravesados en la década pasada (también en las décadas del 70 y del 80), para que puedan operar como un freno a la formación de un nuevo estado generalizado de incapacidad de pago.²

El examen de la capacidad de respuesta de un conjunto de instrumentos podría hacerse entre perspectivas extremas, ninguna de las cuales serviría para encontrarle explicaciones adecuadas a la cuestión planteada. La primera se apoyaría solamente en el análisis y evaluación de la pertinencia de las políticas adoptadas y en la capacidad de los gobernantes para administrar los asuntos públicos, suponiendo la neutralidad de los instrumentos disponibles. Frente al mantenimiento de políticas equivocadas, acompañadas con gruesos errores en la administración de las mismas, es probable que los mejores instrumentos fracasen o tengan poco que aportar.³ Otro enfoque extremo tendería a poner el acento nada más que en los instrumentos, pidiéndoles a éstos que sean suficientemente aptos como para corregir las malas políticas o las fallas de conducción. Otra perspectiva extrema sería centrar el foco del problema en un factor externo, diferente a las dos primeras, frente al cual las políticas, los instrumentos y los administradores involucrados nada podían hacer.

En realidad en un auténtico deslinde de responsabilidades, que busque aproximarse lo más posible a la verdadera explicación de los hechos, no hay otro camino que poner en estado de sospecha al conjunto de factores involucrados, haciendo el esfuerzo de ponderar el grado de contribución de cada uno, porque es cierto que cuando se cae un avión la causa puede estar en errores del piloto, en la estructura del avión, en una falla de los instrumentos, en condiciones ambientales altamente adversas, imposibles de prevenir, o en una combinación de estas causales.

Si bien este reconocimiento a la multiplicidad de causas es una premisa del presente trabajo, el análisis se concentrará fundamentalmente en el plano instrumental, sin perjuicio que, para comprender mejor las aseveraciones, se dé cabida a la influencia de los restantes factores. Por otra parte, en algunos casos las descripciones serán matizadas con algunas consideraciones en cierto sentido testimoniales. Será imprescindible, además, respaldar algunas afirmaciones con información numérica.

Queda claro, dada la extrema complejidad de la cuestión abordada y que la pretensión de querer aislar un factor en particular tiene sentido solamente para extraer enseñanzas que puedan ser utilizadas para fortalecer, calibrar mejor y completar los instrumentos, pero no para imputar responsabilidades. En definitiva, siendo el Presupuesto Público una institución al servicio de la gestión política, el uso de estos instrumentos depende fundamentalmente de las intenciones y objetivos del poder público, el cual a su vez en muchas ocasiones es tributario de las circunstancias de tiempo y lugar. De ahí que el esfuerzo realizado en este plano no pretende ir más allá de servir

¹ Es interesante constatar que en el “Informe sobre la Evaluación del papel de FMI en Argentina 1991-2001” producido por la Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, en la parte dedicada a la adjudicación de responsabilidades originadas en el propio organismo, se menciona el no haber utilizado los instrumentos analíticos disponibles para evaluar la sustentabilidad de la deuda y evitar una sobreestimación del nivel de sostenibilidad: (“Se debería haber sometido la trayectoria de la deuda a pruebas de esfuerzo bajo diferentes supuestos acerca del saldo primario, las tasas de interés reales, las perspectivas de crecimiento y, lo más importante, el tipo de cambio”). De todos modos los estudios sobre el tema desarrollados por esta institución son bastante recientes (Vg. “Assessing Sustainability”, documento SM/02/166, mayo de 2002; y “Sustainability Assessments, Review of Applications and Methodological Refinements” documento SM/03/206, junio de 2003.

² Por instrumentos se entiende a aquellos dispositivos legales, de procedimiento, métodos analíticos, conocimientos y habilidades técnicas y demás mecanismos operativos que sirven como medios eficientes en la consecución de los fines del gobierno.

³ Algo así como aquello de “*Quod natura non dat Salmantica non praestat*”

como un aporte técnico al debate sobre cómo estabilizar en un sendero equilibrado y previsible a las finanzas del Estado.

Las observaciones críticas que se formulan en cuanto a lo técnico, deben ser interpretadas como una reflexión personal sobre lo que se hizo y sobre lo que se debió o pudo haber hecho o intentado, dado el cargo desempeñado por el autor durante una gran parte del período analizado hasta marzo del año 2000, como director de la Oficina Nacional de Presupuesto. Los filósofos saben que la claridad acerca de lo que convenía hacer viene muchas veces después de ocurridos los acontecimientos. No obstante, toda reflexión sirve para extraer enseñanzas, dado que a pesar de lo cambiante de las circunstancias, es posible volver a tropezar con la misma piedra.

Un propósito complementario del presente trabajo, es que el mismo les sea de utilidad a aquéllos que no tienen información sobre las principales características del sistema presupuestario argentino y, además, de algunos de los rasgos más salientes del comportamiento fiscal del país, en los últimos quince años.

El siguiente capítulo está centrado en el proceso de reforma de la administración financiera que se dio en la Administración Pública Nacional a partir del ejercicio 1991, describiendo la situación previa y los principales objetivos y características de la misma. Estos objetivos también servirán como una agenda de contenidos temáticos de gran parte de las cuestiones consideradas en los capítulos siguientes. En esta parte, se hará una especial referencia a las fortalezas de las normas y sistemas ideados por el programa de reformas para el control y financiamiento del gasto público nacional.

En el capítulo tercero se describe el grado de cumplimiento tuvieron dichos objetivos, los resultados obtenidos, conteniendo además un intento de identificación de las fallas de carácter instrumental que distorsionaron, en alguna medida, la verdadera situación fiscal de los años en donde se incubó y fue creciendo el proceso que culminó en el *default* de fines del año 2001. En el capítulo siguiente, se hace un relato somero del contexto que existía cuando se fueron tomando las medidas más acuciantes relacionadas con la administración financiera del Estado, en especial en lo referente al presupuesto público, el crédito público y las relaciones fiscales intergubernamentales.

Finalmente, en el quinto capítulo se señalan cuáles son las principales posibilidades que existen en la actualidad para fortalecer la gobernabilidad fiscal, efectuando además algunas recomendaciones orientadas a eliminar algunas falencias instrumentales que todavía subsisten.

Agradezco los comentarios y aportes recibidos de Guido Rangugni, Gerardo Uña y Diego Anzoátegui. También a Raúl Rigo, Subsecretario de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación, por haberme brindado la posibilidad de poder dedicarme a los estudios y consultas de datos que necesitaba para avanzar en el desarrollo del trabajo. Hago extensivo este agradecimiento a los colegas que participaron en las jornadas organizadas por la CEPAL en San Salvador de Bahía, por los comentarios efectuados y el interés manifestado en el contenido del trabajo.

Finalmente dedico el esfuerzo realizado a los funcionarios de las diferentes áreas de línea del Ministerio de Economía, especialmente a mis ex compañeros de la Oficina Nacional de Presupuesto, quienes en su mayoría, durante muchos años, han dado lo mejor de sus conocimientos y capacidades, actuando (y lo siguen haciendo) con sapiencia, sentido de servicio y valentía, en un período muy complejo de la historia contemporánea.

II. La reforma del presupuesto público iniciada en el año 1991

Forzando un poco la síntesis, el sistema presupuestario gubernamental debe estar preparado para atender a dos grandes desafíos: a) servir como un medio eficaz para la administración global del gasto público en función de las posibilidades de financiamiento; b) garantizar que las instituciones públicas obtengan los medios financieros necesarios que les permita proveer bienes y servicios públicos de buena calidad, con la más alta cobertura posible y con un criterio de justicia distributiva.

Consecuentemente con la naturaleza de las cuestiones formuladas en la introducción, el presente trabajo tendrá en cuenta solamente el primer desafío, para lo cual se deberá analizar y, hasta donde sea posible evaluar, cuál fue el papel del sistema presupuestario a partir de la reforma introducida en el año 1992 hasta la actualidad, es decir hasta los primeros meses que sucedieron a la reestructuración de gran parte de la deuda caída en cesación de pagos.

En el presente capítulo, en primer término se hará una reseña de las principales disposiciones del cuerpo normativo que se fue configurando a partir de la Ley N° 24.156 (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional) del 30 de septiembre del año 1992 y que constituye el principal pilar jurídico del programa de reformas estructurales de la administración financiera y del control público iniciado en el año anterior a la puesta en marcha de la Ley.

Una vez hecha la descripción normativa, se ensayarán algunas tesis, incluyendo elementos de comprobación, sobre los principales problemas que se suscitaron en la aplicación de ese cuerpo normativo hasta la declaración del *default*, en enero del año 2002, después de casi transcurrida una década de vigencia de dicho régimen.

1. Dificultades presupuestarias en los años previos a la promulgación de la Ley N° 24.156

Como es ampliamente admitido, en el año 1989, la Argentina experimentó otra crisis de carácter terminal, que también sacudió los cimientos de la organización institucional y económica del país. La principal manifestación fue el estallido de los precios domésticos, que tuvo su epicentro en el segundo trimestre del año, pero experimentó nuevos sacudones hacia fines de ese año y durante los primeros meses del año 1990, cuando se suponía que se habían eliminado mucho de los factores desencadenantes.

En la hiperinflación de 1989, como también lo fue en el 2001, el factor fiscal siempre estuvo reconocido, entre las causales de la crisis, como un común denominador. Sin embargo, en los años que antecedieron a la hiperinflación de 1989, el sistema presupuestario nacional, al igual que los sistemas de pagos, contabilidad y crédito público, operaba en condiciones precarias, y con mecanismos mucho más débiles que los que se adoptaron posteriormente con la Reforma.

El régimen presupuestario argentino se fue estructurando conforme a la tradición del derecho presupuestario de la Europa continental, basada en el sistema de competencia, con la ejecución de los gastos centrada en el compromiso y los ingresos en el método de lo percibido. Esta metodología respondía al principio prudencial de registrar los gastos cuando existía una obligación firme por parte del Estado, pero acotando el total de tales obligaciones al cálculo de los recursos que ingresarían a la Caja en el período considerado. Este esquema generaba al cierre del ejercicio una serie de compromisos en proceso de pago, los cuales tenían que estar respaldados por las disponibilidades de caja existentes a esa fecha.

La técnica de programación que se aplicaba era la del Presupuesto por Programas, coincidiendo con la mayoría de los países latinoamericanos. La rendición de cuentas se realizaba mediante la presentación al Congreso de la Cuenta General del Ejercicio, aunque con demoras que la inutilizaban como instrumento de control parlamentario. El control interno era ejercido por la Contaduría General de la Nación, dependiente de la Secretaría de Hacienda (lo mismo que las entonces Dirección Nacional de Programación Presupuestaria y Superintendencia del Tesoro), y el control externo, por el Tribunal de Cuentas de la Nación, que operaba con el principio del control previo, y tenía la facultad de suspender la ejecución de los decretos y resoluciones, salvo un acto de insistencia del Poder Ejecutivo Nacional o de la autoridad que firmó el acto observado por el Tribunal.

Por su parte, el sistema de clasificaciones de gastos y recursos permitía hacer combinaciones o cruzamiento de datos, respondiendo a estándares modernos, en donde sobresalía la importancia que tenían la clasificación funcional del gasto y la presentación consolidada del Esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento, exponiendo con razonable claridad las cuentas y los resultados más representativos, tanto de arriba como debajo de la línea.

La responsabilidad técnica de preparar y confeccionar el documento del proyecto de ley de presupuesto anual, le correspondía formalmente a la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda, quien tenía amplias funciones porque abarcaba a la Administración Nacional y a las empresas públicas (antes de la privatización), siendo además el soporte técnico de la política salarial del gobierno. La proyección de los ingresos era efectuada por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, perteneciente a la misma

Secretaría, basándose en las variables provistas por las áreas de programación macroeconómica. Se seguía el método de estimar pautas de incremento de precios, salarios, tipo de cambio y tarifas, todo lo cual era incorporado en forma centralizada al cálculo de recursos y las previsiones de gastos. Este sistema obligaba a realizar previsiones con un sesgo optimista de las variables, en especial de incluir por lo general una pauta de crecimiento de la actividad económica, una pauta inflacionaria y de tipo de cambio muy moderadas para que indujera a expectativas a la baja de los precios.

Esta breve reseña de alguna de las principales características del sistema presupuestario anterior de la reforma, que muestra ciertas fortalezas en su diseño formal, no pudo quedar inmune a las consecuencias derivadas de los recurrentes ciclos de inestabilidad y deterioro económico, generada sobre todo por el fenómeno de la inflación crónica.

En la práctica, contradiciendo a lo que indicaban las normas, la Ley de Presupuesto anual no se aprobaba en tiempo, por lo que la prórroga presupuestaria se mantenía vigente hasta muy avanzado el ejercicio. La última ley aprobada en tiempo y forma había sido la del año 1975. Debido a los efectos producidos por la alta inflación, la Administración Pública se acostumbró a las continuas ampliaciones presupuestarias, en donde las brechas financieras se cerraban mediante adelantos transitorios del Banco Central al Tesoro Nacional. De esta forma, el Presupuesto Público era causante y, a la vez, víctima de la inflación.

Este estado de cosas generaba mucha incertidumbre en las instituciones públicas sobre cuál era la capacidad financiera que tenían para llevar adelante la provisión de los bienes y servicios a su cargo, indefinición que también se trasladaba a los proveedores y contratistas y a los beneficiarios de las transferencias presupuestarias, todo lo cual se manifestaba en prestaciones ineficientes y de baja calidad.

No obstante, como esta situación no era admitida por las autoridades de turno, con cierta periodicidad, se aplicaron políticas de ordenamiento de las cuentas públicas, cuyos efectos benéficos tenían poca duración. Como es sabido, en esta etapa el que logró mejores resultados fue el Plan Austral, del 14 de junio de 1985, presentado como un plan de estabilización de shock pero con objetivos de crecimiento y atenuación del costo social. El Plan dispuso, entre otras medidas de carácter estructural, la eliminación del financiamiento del Banco Central y el cambio de signo monetario. Sin embargo, los buenos resultados iniciales que a veces producían este tipo de planes, pronto se desvanecían en la medida en que la sociedad veía frustradas sus expectativas inmediatas, por lo general un tanto desmesuradas para lo que permitía la situación. El compromiso de autodisciplina fiscal de la dirigencia política y de las fuerzas económicas y sociales gravitantes, iba perdiendo fuerza en la medida que se superaba el temor al abismo. En este entorno, la excesiva acumulación de deuda pública, tanto externa como interna, operaba como un elemento que acrecentaba la vulnerabilidad del país, introducía actores externos a la mesa del debate político, y reducía las opciones de salida de las crisis.

En este contexto, se hacían enormes esfuerzos de índole administrativa para cumplir con las normas presupuestarias, sobre todo ajustando el presupuesto a los continuos incrementos salariales para evitar transgredir la regla de que la ejecución no superase el monto de las partidas presupuestarias autorizadas. Lo que acontecía en el nivel del gobierno nacional, se potenciaba en gran parte de las jurisdicciones provinciales y municipales, que, salvo algunas excepciones, operaban con instituciones públicas más débiles.

En el año anterior a la reforma se dio el hecho extremo de que el Presupuesto de prórroga rigió hasta el final del ejercicio debido a la presentación tardía del Proyecto de Ley de Presupuesto 1990, lo que obligó en la ley del ejercicio siguiente a validar los créditos comprometidos en virtud de la prórroga presupuestaria. El principal problema técnico que se suscitó en ese año para cerrar el Presupuesto Público fue las fluctuaciones de las variables macro, en particular el tipo de cambio, que no se estabilizaba en torno a una determinada franja. En ese año el Presupuesto fue

administrado prácticamente en forma centralizada por la Secretaría de Hacienda de la Nación. A pesar de la inestabilidad institucional, el gasto de la Administración Nacional se situó en el nivel más bajo de la serie de la década del noventa (12,4 % del PIB), aunque con un sensible deterioro en materia de prestaciones previsionales, salariales y de servicios públicos.

Como un intento técnico de reacción a este problema, en el ejercicio 1991 se llegó a desarrollar un sistema que permitía presentar las cifras (ingresos y gastos) de la Ley de Presupuesto a valores constantes, tomando como fecha de corte los precios vigentes al momento de la confección del presupuesto, con una cláusula de ajuste de gastos en función de la evolución nominal de los ingresos corrientes. El gasto iba a poder ser aumentado en la medida del incremento de los ingresos y dentro de un determinado tope del resultado del ejercicio.⁴ El proyecto de ley de presupuesto del ejercicio 1991 fue presentado con este sistema en el verano del mismo año, siendo Ministro de Economía el Dr. Hermán González. No obstante, al ser reemplazado por el Dr. Domingo Cavallo, el proyecto pronto quedó sustituido por otro debido a la instauración del Régimen de la Convertibilidad, que al expresar en forma obligada el presupuesto en moneda convertible a la paridad un peso un dólar, lograba el mismo objetivo pero sin recurrir a cláusulas de indexación, que habían quedado suprimidas por el propio régimen de la Convertibilidad.

2. Exigencias de la convertibilidad hacia la política de financiamiento del gasto

El Plan de la Convertibilidad provocó un cambio drástico en las expectativas de la sociedad, siguiendo los cánones de las medidas de shock, permitiendo entrar en el círculo virtuoso en donde los buenos resultados iniciales dan impulso a mejores expectativas, lo que a su vez se traduce en mejores resultados, y así sucesivamente.

En el ambiente de los economistas de aquellos días, había cierto consenso de que el axioma básico de la convertibilidad era el mantenimiento casi permanente del equilibrio presupuestario,⁵ tanto el del sector público nacional como el provincial, lo cual, en el contexto argentino, significaba practicar una disciplina fiscal espartana.

Dada la necesidad de este requisito, algunos consideraron inclusive que el sistema iba a fracasar a los pocos meses evaluando que al momento del inicio del nuevo plan económico el Tesoro Nacional tenía problemas de financiamiento. Eso incluso se manifestó en la corrida al dólar que hubo casi simultáneamente con el lanzamiento de la Convertibilidad, la cual fue contrarrestada con vehemencia y en forma exitosa por el Ministro de Economía. Los que opinaron así no conocían que la autoridad económica había cancelado gran parte de las órdenes de pago contra la Tesorería General de la Nación, mediante un préstamo extraordinario del Banco Central de la República. Sin esta carga de pagos y con el brusco aumento de la recaudación producida por el cambio en las expectativas, la situación del Tesoro Nacional cambió de signo, lanzando claras señales a los mercados de que la condición de hierro de la convertibilidad era factible y se podía cumplir.

Es posible que este éxito inicial no se hubiera podido obtener sin el fuerte ajuste producido en los gastos en el año anterior, realizado mediante medidas de racionalización administrativa⁶

⁴ Para el diseño se contó con la cooperación técnica de la oficina de la CEPAL de Buenos Aires.

⁵ En una versión más formal de la Regla de la Convertibilidad considera que la condición de consistencia fiscal no es el Resultado Financiero equilibrado sino la inexistencia de Brecha Financiera, la cual se puede conseguir indistintamente de lo que suceda por arriba de la línea (exista déficit o superávit) si es que no existen trabas al uso del crédito. No obstante, en el caso argentino esta versión resulta una mera abstracción.

⁶ Los hitos principales de estas medidas fueron el Decreto N° 435 del 4 de marzo y el Decreto N° 1.757 del 5 de julio de ese año. En el primero de los 71 artículos del primer decreto figuraba con claridad la señal que se quería dar: "El BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, no podrá directa ni indirectamente, financiar el déficit operativo del Tesoro Nacional a partir de la entrada de vigencia del presente decreto". También era sintomático el Artículo 59 que establecía la transferencia al Ministerio de Economía de la conducción de las empresas públicas.

(algunas propias de terapias de reanimación),⁷ la significativa reducción de las demandas financieras al Tesoro de las empresas públicas y la no convalidación en el gasto de los aumentos inerciales de precios producidos con posterioridad al momento de instauración de la convertibilidad del peso. Además todavía en aquellos años estaba vivo en la memoria colectiva el temor a la hiperinflación del año 1989, junto con la creencia de que el exceso de gasto público había sido uno de los principales causantes de la crisis.

En el proceso de medidas draconianas de ajuste, anterior a la Ley N° 24.156, el Presupuesto Público operaba más como un instrumento secundario o como un mecanismo auxiliar de las medidas de contención del gasto, que como un medio de prevención de los desbordes y de organización de la actividad pública. No se contaba con datos de ejecución oportunos, había diferentes sistemas de exposición de cuentas entre las oficinas de presupuesto y de tesorería y, el elemento más vulnerable, lo constituía la enorme dificultad que existía para conocer el estado y la evolución de la deuda pública.

En consecuencia, si se quería hacer un estricto seguimiento y administración de las cuentas públicas para no socavar una vez más las bases de la política de estabilización de la Convertilibad, resultaba imprescindible hacer una fuerte inversión de recursos en la modernización y desarrollo de los sistemas existentes.

3. El control del nivel del gasto público: Ley N° 24.156 y normas complementarias

En el documento programático del programa de reforma de la administración financiera del Estado se expresaba en forma contundente que una de las causas de la crisis estructural de la economía argentina, “tal vez la más importante”, era “la magnitud y persistencia del déficit fiscal y cuasifiscal, que fue acompañado por una paralela pérdida de eficiencia y prestigio de la administración pública en general”.⁸

Para revertir esta situación, el programa de reforma procuraba instrumentar los medios que permitieran realizar “el ajuste y saneamiento fiscal”. A los fines del presente trabajo es importante hacer una mención de las principales medidas tomadas por el gobierno a partir de febrero de 1991⁹ para alcanzar este propósito:

- Reimplantación de la ‘cultura presupuestaria’
- Incremento de la recaudación fiscal, mediante la simplificación impositiva y el mejoramiento de la administración tributaria.
- Reducción y reestructuración del gasto público e incremento de la eficacia de su impacto.
- Equilibrio de las cuentas fiscales.
- Reestructuración de los pasivos públicos, mediante su refinanciamiento acorde con las disponibilidades de pago del Estado.
- Reorganización de la Administración Financiera del Gobierno para que opere en condiciones de economicidad, eficiencia y eficacia.¹⁰

⁷ Entre otras cabe mencionar al Artículo 9° del citado Decreto N° 435/90 que suspendió en el ámbito de la administración centralizada y descentralizada del Poder Ejecutivo Nacional (con algunas excepciones) todos los trámites de contrataciones, licitaciones públicas o privadas y compras que no se encuentren perfeccionadas.

⁸ Secretaría de Hacienda de la Nación, “Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental”, Introducción, Buenos Aires, 1991.

⁹ Mes en el que asume la conducción del Ministerio de Economía el Dr. Cavallo.

¹⁰ Programa de Reforma, ob.cit. (Introducción).

Antes de analizar en particular el grado de cumplimiento de estos objetivos, interesa subrayar que en aquel documento inicial ya se planteaba como una advertencia que “sólo una organización con capacidad para administrar racionalmente las finanzas del Estado le dará persistencia y eficacia a los primeros éxitos logrados con el programa de ajuste y saneamiento fiscal.” Esto es importante destacarlo porque desde su concepción, la reforma de la administración financiera tuvo un marcado sesgo instrumental, que, más que en las cuestiones macro de las finanzas públicas, puso el acento en la necesidad de montar sistemas de información fidedignos y suficientemente detallados de los flujos y saldos de las cuentas públicas y en la mejora de la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos. Era menester darle al Estado lo que cualquier empresa privada, medianamente administrada, poseía: un sistema de información que permitiera producir estados patrimoniales y financieros y que, al mismo tiempo, impulsara como paradigma presupuestario la justificación de los medios físicos y financieros en función de la producción de bienes y servicios públicos. Se consideraba también que los sistemas instalados estaban fragmentados y no respondían a un enfoque integrado y en algunos casos, como en el del registro de la deuda pública, era prácticamente inexistente. Esta estrategia produjo muchos logros y beneficios, pero también ocasionó algunos costos derivados de la concentración de las energías disponibles en aras del cumplimiento de los objetivos planteados.

La estrategia se concentró, entonces, en el desarrollo de los sistemas de información, aunque los esfuerzos realizados para la aplicación integral del Presupuesto por Programas también ocuparon muchas energías de la Secretaría de Hacienda, en especial de la Subsecretaría de Presupuesto.

El enfoque era omnicomprensivo en lo que se refería al alcance institucional porque incluía a la totalidad del Sector Público, incluyendo al sistema nacional de seguridad social, y se extendía a los gobiernos provinciales y municipales, por medio de convenios de asistencia técnica.

El logro de la sanción de la Ley N° 24.156, en el año 1992, fue el primer gran resultado obtenido en esta etapa inicial del proceso de reforma. La misma fue aprobada por unanimidad, aunque para ello se debió transigir, entre otros aspectos, en el principio de no afectación de recursos, en tanto que en el propio artículo (Art.23) que consagraba el principio se establecía una excepción que permitía mantener sin cambios las leyes especiales de afectación de ingresos tributarios para fines específicos, sobre todo fondos nacionales transferidos en forma automática o cuasi automática a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pero a los efectos del presente trabajo lo que interesa destacar sobre todo son aquellas normas de la Ley de Administración Financiera que tienen por misión contribuir a la solvencia fiscal. Como podrá apreciarse, el sistema ideado desde el principio le dio una importante capacidad de control del gasto a la Secretaría de Hacienda:

La Ley 24.156 respeta el viejo principio de universalidad o integridad del presupuesto, en tanto sus normas regulan a la Administración Nacional, las empresas públicas y las instituciones de seguridad social. Esto implicó la inclusión dentro del Presupuesto de la Administración Nacional, del Sistema Nacional de Seguridad Social, que en los ejercicios anteriores había aparecido en forma esporádica dentro de la Ley de Presupuesto, pero sin que tuviera implicancias con relación a las etapas posteriores del ciclo presupuestario. Esta integración resultó fundamental para tener una visión más o menos completa de las transacciones financieras del Sector Público Nacional. El amplio alcance institucional del nuevo ordenamiento jurídico no derivó sin embargo en que se incluyeran en el Presupuesto de la Administración Nacional todos los organismos comprendidos en la definición del sector público nacional (artículo 8°), en tanto las empresas públicas y sociedades

estatales, los bancos oficiales y las obras sociales estatales¹¹ no formaban parte de la Ley de Presupuesto.¹²

El pilar principal del sistema del control global del gasto durante el proceso de ejecución de la Ley de Presupuesto es el Artículo 34 de la Ley, a partir del cual se instauró un sistema de programación de la ejecución del presupuesto que consiste en la fijación de límites financieros a los servicios ejecutores del gasto, sobre la base de los recursos recaudados y a recaudar en el ejercicio fiscal. El artículo 34 es importante porque obliga a la Secretaría de Hacienda a limitar el uso de los créditos autorizados por la propia Ley de Presupuesto, si los ingresos percibidos evolucionan por debajo de los presupuestados.

Las decisiones de incremento del monto total de los créditos presupuestarios, así como la del límite del endeudamiento, autorizados por la Ley de Presupuesto, quedan reservadas al Congreso de la Nación (Art.37). Los avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza deberán ser también aprobados por ley. Asimismo, toda ley que impliquen gastos debe especificar las fuentes de recursos a utilizar para su financiamiento (Art.38).

En el capítulo dedicado a la organización del sistema de crédito público se dispone, en el artículo 59, que para que las entidades públicas puedan iniciar trámites de operaciones de crédito público deben contar con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda.¹³ A su vez, para asegurar que se efectivizaran las autorizaciones dadas en el Presupuesto para la cancelación del servicio de la deuda, se faculta al Poder Ejecutivo a debitar las cuentas bancarias administradas por estas entidades para dar cumplimiento al pago del servicio de la deuda.

Se instituye un sistema de “caja única o fondo unificado”, que permita disponer de las existencias de caja de todas las jurisdicciones y entidades de la administración nacional, según porcentaje a establecer (Art.80). Esta autorización queda firme con la creación de la Cuenta Única del Tesoro, mediante el Decreto N° 1.545 del 31 de agosto del año 1994.¹⁴

La Ley también prevé un régimen de autorización previa del Congreso de la Nación para la aprobación de contratos que afectan recursos presupuestarios de ejercicios futuros. Esto está especificado en el artículo 15 que dispone que cuando se prevean “créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero” la autorización para contratar debe estar expresamente detallada en la Ley de Presupuesto. Para ello, en un artículo especial, se debe explicitar el total del gasto y su distribución entre los ejercicios futuros alcanzados. La aprobación de dicho artículo implica “la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes y servicios hasta el monto total consignado”.

En resumen la Ley N° 24.156 establece mecanismos bastante estrictos de regulación del gasto, limitando tanto los gastos anuales como plurianuales a los recursos disponibles. Mantiene el principio tradicional del derecho presupuestario argentino de que las autorizaciones crediticias fijadas por la Ley de Presupuesto, más que un mandato del Poder Legislativo, son límites al gasto por parte del Poder Ejecutivo, el cual está obligado a subejecutar el presupuesto si los recursos efectivos son menores a los calculados. Por otra parte, los contratos que autoricen gastos que

¹¹ A pesar de ello se logró incluir la obra social del sector pasivo (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, más conocida como PAMI), aunque luego se volvió a excluir, debido a las fuertes presiones hechas por las asociaciones de jubilados y pensionados.

¹² Para comprender mejor el significado de los principales componentes del presupuesto del sector público conviene recordar que el agregado mayor es el Sector Público Argentino, que consolida los tres niveles de gobierno: Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios. A su vez, es común mostrar las cuentas públicas del Sector Público Nacional no Financiero, que está compuesto por la Administración Nacional y un resto de entes públicos (fondos fiduciarios, empresas públicas y entes excluidos por ley del Presupuesto Nacional). Por su parte, la Administración Nacional incluye a la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social. A lo largo del presente documento, se mostrarán cifras de alguno de estos sectores.

¹³ Luego esta competencia pasó a la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía.

¹⁴ Esta prerrogativa no era novedosa ya que el mecanismo ya existía con el Fondo Unificado de Cuentas Oficiales (FUCO).

trascienden el período presupuestario anual deben ser expresamente aprobados por el Congreso y, asimismo, no es posible disponer nuevos gastos sin especificar la fuente de financiamiento.

No obstante, al momento de una efectiva regulación del gasto público, esta estructura legal tiene algunas fisuras que la tornan menos sólida de lo que aparenta. Un motivo importante, es el principio de preeminencia de la última ley sancionada sobre las leyes anteriores, el cual tiene como correlato que las leyes están todas en un mismo plano jerárquico. Esto quiere decir que la ley orgánica en materia de administración financiera y que contiene las salvaguardas enunciadas, puede ser cambiada por una ley posterior.

Otra debilidad de este sistema normativo, es la disposición del artículo 59, que, como excepción a la regla general, faculta al Poder Ejecutivo Nacional a aprobar sin la intervención del Congreso los convenios de préstamo entre la Nación y los organismos financieros internacionales de los que la misma forme parte, junto a la realización de operaciones de reestructuración de la deuda pública en la medida que implique mejoramiento en los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales.

A pesar de estas debilidades, la sensación general era que la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, al menos en los primeros años de su vigencia, constituía un marco jurídico suficientemente potente como para garantizar el control del gasto público del gobierno nacional, siendo además un genuino exponente de la impronta que se le quería dar a la gestión presupuestaria.

No obstante, visto lo sucedido casi diez años después de su promulgación, resulta legítimo preguntarse cómo fue posible llegar a la quiebra de las finanzas del Estado nacional, con un cuerpo normativo que dejaba pocos resquicios para el descontrol presupuestario, más aún sabiendo que las leyes de presupuesto nacional se presentaron y aprobaron en tiempo y forma a partir del Presupuesto 1992.

III. Resultados de diez años de política y gestión presupuestaria

Manteniendo en la dimensión instrumental, en el presente capítulo se analizará en grandes trazos si se cumplieron los objetivos del programa de reformas del sistema de administración financiera, siguiendo el orden desarrollado en el capítulo anterior: cultura presupuestaria, recaudación, política de reducción y reestructuración del gasto público, equilibrio presupuestario, reestructuración de los pasivos, reorganización de la administración financiera.¹⁵

El propósito considerado para tomar como plataforma de análisis estos objetivos formulados en los inicios de la reforma, no es el de realizar una crítica retrospectiva de la misma, sino utilizarla como un esquema temático que sirve para extraer enseñanzas que mantienen su validez en el presente.

1. El intento de restablecer la “cultura presupuestaria”

Comparando el antes y el después de la reforma, fue evidente que ésta trajo consigo un notable salto cualitativo en cuanto a la valoración del Presupuesto Público por parte de la dirigencia política.

¹⁵ Para una revisión más comprensiva e integral de la política fiscal del período se puede consultar el artículo de Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo, “Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad”, Serie Gestión Pública, N° 35, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Oficina de la CEPAL de Buenos Aires, Santiago de Chile, mayo de 2003.

Los legisladores le dieron prioridad a la necesidad de aprobar en tiempo y forma a la Ley de Presupuesto, haciéndose receptivos de los mensajes emitidos por el Ministerio de Economía, todo lo cual también se reflejó en los medios de comunicación.

En el período, no solamente se cumplió en forma perfecta con los tiempos previstos en la propia Ley de Administración Financiera, tanto en la presentación por parte del Poder Ejecutivo como en la sanción de la ley por parte del Congreso, sino que también se produjo una ampliación de la información explicativa de los fundamentos y la composición de las asignaciones crediticias, en los aspectos cuantitativos y cualitativos.

Otro signo favorable a la creación de una cultura presupuestaria, fue la buena recepción que tuvo la presentación oportuna y sistemática de información fiscal vinculada con la etapa de ejecución del presupuesto del Sector Público Nacional por medio de la edición de boletines fiscales de frecuencia trimestral, que mostraban un variado conjunto de estados de ejecución proporcionados por los nuevos sistemas de información fiscal, que incluía además datos consolidados de las transacciones con los gobiernos provinciales, estadísticas de cargos, ocupación y niveles salariales y un muy completo menú de cuadros de la evolución de la deuda pública, proporcionado por un sistema de información específico, construido con la ayuda de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, cumpliendo con una de las disposiciones de la Ley, se diseñó y montó un sistema de seguimiento físico-financiero de la ejecución presupuestaria, el cual, dada la falta de antecedentes sobre los cuales apoyarse, fue tomando forma en una etapa avanzada del proceso de reforma.

Toda esta enorme edición de documentos normativos e informes de situación, fue posible gracias a la implementación a marcha forzada del sistema integrado de información financiera, que manteniendo el principio de la integración de sistemas, avanzó también siguiendo este modelo conceptual en los módulos para las áreas de presupuesto, tesorería, contabilidad, crédito y deuda pública y de gastos de personal. Estos avances instrumentales, fueron acompañados por la aplicación de un plan intensivo de difusión y capacitación sobre los objetivos, contenidos conceptuales y de procedimientos, para lo cual se creó el Centro de Capacitación y Estudios de la Secretaría de Hacienda, el cual sigue funcionando en el presente.

Es posible sostener, incluso, que en los primeros años de la puesta en marcha de la reforma se vivió una especie de “euforia” sobre los logros obtenidos y la fortaleza y alta calidad del sistema desarrollado, euforia que se trasladó a algunas provincias, debido a la influencia de los convenios de asistencia técnica y provisión de tecnología firmados entre dichos gobiernos y la Secretaría de Hacienda. Estas actividades fueron apoyadas, durante varios años, con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Este estado de ánimo comenzó a diluirse en la última parte del año 1994, con los primeros síntomas de dificultades en la dinámica de la recaudación tributaria y previsional, en un sistema de captación de ingresos altamente dependiente de la recaudación de los impuestos nacionales con coparticipación a las provincias.

Entre principios del año 1995 hasta el default de enero del año 2002, se inicia una nueva etapa de medidas de reducción y contención del gasto, que comenzó a erosionar el consenso logrado en torno a las bondades de la política presupuestaria implementada, en especial desde el ámbito parlamentario, en donde se debieron crear subterfugios y concesiones en los gastos para que el proyecto presupuestario se siguiera aprobando en fecha. Además, en julio de 1996, con la salida de las autoridades de la Secretaría de Hacienda que habían sido los autores intelectuales y, a la vez, conductores de la reforma,¹⁶ comenzó a debilitarse el impulso inicial.

Luego, en la medida que las nuevas autoridades del Palacio de Hacienda y de la Jefatura de Gabinete tomaron conciencia del crecimiento desmesurado que iba teniendo el servicio de la deuda,

¹⁶ El Dr. Ricardo Gutiérrez, Secretario de Hacienda, y el Dr. Marcos Makón, Subsecretario de Presupuesto (período 1991-1996)

la prioridad en el quehacer de los funcionarios fue la contención del gasto primario, a cuyo servicio se llevó a cabo un intento de reforma del Estado y de reducción mecánica de las estructuras administrativas. El balance general de estos esfuerzos reformistas no resultó positivo, debido a errores de diseño y a la falta de fuerza política del gobierno.¹⁷

Todos estos problemas, afectaron negativamente los avances producidos en la cultura presupuestaria, en especial en la valoración de los instrumentos presupuestarios por parte de las nuevas camadas de la dirigencia política, mucho de cuyos integrantes perciben al sistema presupuestario como un instrumento fundamentalmente de ajuste fiscal.¹⁸ De todos modos, esto no afectó la fortaleza técnica global de los diferentes componentes del sistema, aunque se perdió la posición de liderazgo internacional ganada en los inicios del proceso de reforma.¹⁹

2. El desempeño de la recaudación fiscal

¿Se cumplió con el objetivo de incrementar la recaudación? En el período que va de 1991 al 2001 se pueden distinguir dos etapas, la primera que dura hasta el año 1994, con un fuerte crecimiento de la recaudación y con un significativo salto inicial, llegando incluso al valor máximo de la década con relación al PIB, y la segunda, que comienza con la crisis de México, aunque con síntomas de desaceleración en los meses anteriores, y se extiende hasta el final del año 2001, durante la cual, a pesar de tener algunos parciales con crecimiento en la recaudación, que permitieron remontar la caída producida en los años 1995-1996, no se pudo alcanzar niveles de recaudación acordes con el financiamiento requerido.

Tomando la serie de presión tributaria que publica la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Secretaría de Hacienda de la Nación,²⁰ dentro de la primera etapa, la recaudación tributaria del conjunto de la Nación y las Provincias, neta de reintegros, se situó en torno al 21,5% del PIB, después de haber registrado en el año 1991 el 18,4%.²¹ En este lapso el techo se alcanza en el año 1993: 21,6%. En la segunda etapa, el indicador cae en el año 1995 a 20,3% y a 19,7% en el año 1996, para empezar luego una curva ascendente (crecimiento de la actividad y reformas impositivas mediante), hasta alcanzar un pico en el año 2000 del 21,4%, para caer nuevamente en el año 2001 a 20,9%. Estas oscilaciones se dieron sobre todo en la recaudación de los ingresos nacionales, ya que los recaudados por las provincias tuvieron un sesgo ascendente hasta el año 1999, con el máximo de 3,9 % del PIB, lo que de todas formas no tuvo efectos demasiado benéficos en las finanzas provinciales debido a su alta dependencia de los recursos coparticipados recaudados por la Nación.

Según el estudio realizado por Guillermo Barris y Fernando Martín para la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP),²² las medidas instrumentales que se tomaron en la administración tributaria en los años iniciales del proceso de reforma económica tuvieron un cierto éxito. El Impuesto al Valor Agregado fue puesto en el centro de las políticas de transformaciones, incidiendo la ampliación de la base imponible, por medio de la

¹⁷ El gobierno de la Alianza, en el año 2000 le dio prioridad a la reforma del Estado, pero no como un medio de reducción del gasto sino como un modo de poner en pie a un Estado ineficiente y altamente deficitario respecto a la calidad de los servicios prestados. A esos efectos creó la Secretaría de Modernización del Estado, la que estuvo a cargo del Dr. Makón.

¹⁸ Aunque el título ha dejado de utilizarse en el presente, algunos consideraban al Presupuesto como uno de los principales exponentes de “la máquina de impedir”, motivo por el cual muchos presionaron para saltar la tranquera y liberarse de sus regulaciones.

¹⁹ Existen evaluaciones efectuadas por organismos internacionales durante el año 2001 que han considerado que si bien el sistema integrado de información de administración financiera es confiable y oportuno, está utilizando una tecnología antigua.

²⁰ Se encuentra en http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/presion_tributaria.xls.

²¹ Es importante destacar que este salto no solamente se da en los impuestos recaudados por la Nación, sino también en los ingresos percibidos por los gobiernos provinciales, ya que en el primer caso la presión pasa de 15,6% a 17,9% del PIB y en el segundo de 2,8% a 3,5%.

²² Barris, G. y Martín, F., “La recaudación del impuesto al Valor Agregado 1994-1996. Una aproximación a las causas de su deterioro”. Revista de la ASAP N° 30, Buenos Aires, Agosto de 1997.

incorporación en febrero y noviembre de 1990 de bienes y servicios exentos. La alícuota pasó del 13%, a inicios de 1990, hasta llegar en etapas sucesivas al 18% (luego en abril de 1995 pasó a la actual tasa del 21%, para sostener la recaudación para afrontar los efectos de la crisis mexicana). También influyó positivamente el fortalecimiento de la Dirección General Impositiva, en donde en febrero y noviembre de 1990, se incorporaron: i) la ampliación de los regímenes de retención, percepción y pago a cuenta, ii) un nuevo régimen de facturación y registración, y iii) un fuerte programa de difusión social que necesariamente se tradujo en un incremento en la percepción de riesgo fiscal. Un efecto importante en la recaudación le cupo también a la activa política de utilización de medidas de presentación espontánea y facilidades de pago.

Por eso, si se observa la reacción que tuvo la recaudación al inicio del proceso de reforma, se podría argumentar que el objetivo se alcanzó, sobre todo en los primeros años que es donde son más identificables los efectos de los cambios, antes de que sean influenciados por otros factores concurrentes. Pero si, por el contrario, se considera que la regla más apropiada para medir el desempeño de un nuevo sistema es el largo plazo, que es en donde se pone a prueba la solidez de los cambios realizados, la conclusión es que no hubo tal éxito en tanto que la recaudación no pudo superar el techo del 22% cuando el cuadro fiscal demandaba niveles mayores. Por otra parte, si bien se constata la existencia de medidas positivas en los aspectos instrumentales, el crecimiento de los recursos estuvo muy influenciado por el gran cambio en las expectativas producidas por la Convertibilidad, que repercutió en el fuerte incremento de la actividad económica, lo cual incidió también en los impuestos cobrados a las importaciones y en la inversión del efecto Olivera-Tanzi, frente el abrupto freno que tuvo la inflación y las pérdidas de facilidades e incentivos para la elusión y las prácticas de evasión. Esto estaría demostrado por el comportamiento que tuvo la recaudación en las provincias, en donde también se registró un salto hacia arriba a partir de que comenzaron a funcionar los mecanismos virtuosos de la Convertibilidad y sin que hubiera importantes medidas de reforma.

Pero para sacar conclusiones más confiables es necesario tener en cuenta algo más que el comportamiento numérico de las series. A lo largo de este período el sistema tributario fue utilizado también para ensayar reformas dirigidas a conseguir objetivos en el campo laboral y de la seguridad social y además para ayudar a sostener la competitividad externa de la economía. En el primer caso, la política fue promover la reducción del costo salarial al sector privado como un medio de incentivar a la demanda laboral, mediante la reducción de las alícuotas de las contribuciones patronales. En lo que respecta a la seguridad social, el sistema público perdió una parte importante de la recaudación de los aportes personales destinados a la seguridad social para la cobertura de los fondos de pensión creados por el nuevo sistema integrado de jubilaciones y pensiones, regulado por la Ley N° 24.241, promulgada el 13 de octubre del año 1993. Para compensar la apreciación cambiaria, además de las rebajas en el costo salarial, se restablecieron los reembolsos y reintegros a la exportación.

Como la recaudación no respondía a las necesidades de financiamiento del gobierno, se produjeron a su vez reformas directamente vinculadas con el incremento de la recaudación, además de recurrir al tradicional expediente de lanzar planes de regularización impositiva. Con relación a las reformas tributarias, entre las principales se destacan la del año 1998, la de principios del año 2000 (concebida por el nuevo gobierno de la Alianza), y, ya en la etapa terminal antes de la crisis, la del año 2001.

En la primera, se amplió la base imponible del IVA, se instituyeron el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, a los intereses pagados por las empresas y el Monotributo. A fines del año 1999, el nuevo gobierno inició su gestión con una significativa reforma tributaria, buscando una mejor performance del Impuesto a las Ganancias, ampliándose, principalmente, la base del impuesto por medio de la reducción del mínimo no imponible y menores deducciones; buscando gravar más a los ingresos de las personas físicas se creó un impuesto de emergencia y se incrementó la alícuota del

impuesto a los bienes personales; además se efectuaron aumentos a las alícuotas de algunos impuestos internos de carácter suntuario. En la última y a la postre agónica etapa del modelo de la Convertibilidad, con la segunda gestión económica del Dr. Cavallo, se toman nuevas medidas fiscales con el objeto de mejorar la recaudación y al mismo tiempo estimular las actividades productivas, que desde la crisis de la deuda de Rusia en el segundo semestre del año 1998 mostraban un persistente, aunque no muy pronunciado, comportamiento recesivo. La medida más importante de esta última etapa fue la creación del impuesto a los débitos y créditos bancarios, un gravamen tan fácil de recaudar como distorsivo. Recostado quizás en el recuerdo del impacto positivo en las expectativas que se produjo en el apogeo de la Convertibilidad, pero diez años después, se crearon los llamados Planes de Competitividad, en donde se utilizaban incentivos fiscales para mejorar la producción.²³

Estos cambios multipropósitos se introdujeron sobre un aparato recaudatorio débil en su capacidad de percepción y fiscalización, con varios proyectos de modernización informática en proceso de instalación, con un plexo normativo de un alto grado de complejidad y excesivamente mutante, con una baja percepción de riesgo por evasión y mora por parte de los contribuyentes y un nivel alto de presión legal, resultante de las altas alícuotas y la superposición de cargas tributarias entre los niveles provinciales y nacional.

Al final del período iniciado con la reforma, los ingresos impositivos mantenían un nivel alto de recaudación con relación a otros registros históricos, pero este nivel estaba por debajo de lo que se necesitaba. La recaudación se sostuvo sobre tres impuestos clásicos: el IVA,²⁴ el Impuesto a las Ganancias²⁵ y las Contribuciones y Aportes de la Seguridad Social,²⁶ cuya suma representó en el año 2001 el 74% de la recaudación bruta del nivel nacional.

3. Resultados de la política de reducción y reestructuración del gasto público

a) Comportamiento del gasto público consolidado

La mejor forma de tener un primer panorama del comportamiento del gasto público es siguiendo las cifras del consolidado de Nación-Provincias, que elimina los flujos de ingresos y egresos entre ambos niveles de gobierno. Se sigue este criterio en razón de que en el período considerado se produjeron traspasos mutuos de servicios, tales como:

a) traspaso en el año 1992 de la Nación a las provincias y al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires,²⁷ de la enseñanza media y terciaria no universitaria, de algunos establecimientos hospitalarios y de programas sociales, administrados por el gobierno nacional;

b) transferencia de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de las cajas provinciales de seguridad social, lo que incrementa el gasto de la Nación,²⁸

²³ Ver Cetrángolo, O y Jiménez, J.P., ob.citada.

²⁴ La relación alícuota-recaudación del IVA tuvo una caída en el año 2001 situándose, con una tasa del 21% , en el 5,71% del PIB después de haberse situado en el año 1998 en el 6,98%.

²⁵ El Impuesto a las Ganancias (incluyendo el Impuesto a las Ganancias Presuntas) mostró un crecimiento sostenido en términos del PIB a partir del año 1991, pasando del 1,24% del PIB en ese año al 3,97%, siendo este último el más alto de la serie 1991-2001.

²⁶ En este caso la serie muestra una curva ascendente de ingresos por este concepto hasta el año 1993 con una recaudación equivalente al 5,58% del PIB para luego comenzar a descender en razón de la aplicación de políticas estructurales registrando el 3,23% en el año 2001. Otro aspecto relevante es que los gravámenes sobre la nómina salarial pasaron de financiar el 100% del gasto en el año 1987 al 30% en los últimos años de la Convertibilidad (Cetrángolo O. y Jiménez J.P, ob.cit.)

²⁷ En adelante cuando se mencione a las provincias supone la inclusión de la Ciudad de Buenos Aires, salvo aclaración en contrario.

²⁸ La primera transferencia impacta en el Presupuesto Nacional en el año 1994, con un monto de \$ 123,3 millones, dándose un aumento sostenido en los años subsiguientes hasta estabilizarse en el orden de los \$ 2.000 millones el año 1997, a partir del cual la nueva conducción, por razones de financiamiento, decide desalentar el traspaso de nuevas Cajas.

c) nuevas afectaciones de impuestos básicos, como el Impuesto a las Ganancias, con destino al financiamiento de inversiones en Infraestructura Básica y Social llevadas a cabo por las provincias.

El segundo criterio metodológico, es mostrar la serie de gastos en términos nominales en vez de hacerlo en relación al PIB, dado que esta última constituye un modo más permisivo en aquellos años de altas tasas de crecimiento de la actividad económica, en tanto “autoriza” aumentos reales del gasto. Además, parece más apropiado, sin embargo, seguir la evolución del gasto en valores absolutos en el contexto de la Convertibilidad, más aún cuando desde el lado de los recursos había ciertos topes difíciles de perforar como para financiar cualquier nivel del gasto que evolucionara conforme al producto nominal.

Las series de ejecución de gastos base devengado expresan con claridad que no sólo no se produjo la reducción esperada sino que éstos aumentaron en forma significativa en todas sus líneas.²⁹ Aunque el gasto más dinámico en el crecimiento fue el de intereses de la deuda (de \$ 2.411 millones en el año 1991 pasó a \$ 13.623 millones en el 2001), el gasto primario también tuvo un importante crecimiento. Esto se comprueba en el Cuadro 1, que toma los datos de la serie de largo plazo del Sector Público Argentino elaborada por la Oficina Nacional de Presupuesto (Dirección de Proyecciones y Estadísticas Presupuestarias) que se inicia en 1961 y actualmente llega hasta el año 2004.³⁰

El cuadro muestra con claridad la importante expansión que se da entre el primer año de la serie y el año 1994, tanto en la Nación como en las Provincias. En la Nación, el gasto primario que más incidió en el crecimiento, debido a su gran peso relativo, fueron los gastos de la seguridad social, que entre 1991 y 1994 más que se duplicaron (de \$ 8.561 millones en el año 1991 a \$ 16.711 millones). Este mayor gasto estuvo originado en la aprobación de la Ley N° 23.982, promulgada el 22 de agosto de 1991, que dio por resuelta a favor de los jubilados y pensionados las controversias planteadas en sede administrativa o judicial con reconocimiento firme, con relación a reclamos por mala liquidación de haberes. Esta ley dispuso el pago de los retroactivos en bonos de consolidación de deudas y en efectivo, en menor medida. En las Provincias, el crecimiento más importante por su peso relativo se concentró en las remuneraciones, en donde se produjo un considerable aumento entre el año 1992³¹ y el año 1994, pasando de \$ 11.972 millones a \$ 15.089 millones.

²⁹ Pese a los avances logrados, la información proveniente de los registros provinciales en términos generales tienen una calidad inferior a la producida en el nivel nacional por la Secretarías de Hacienda y Finanzas del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

³⁰ La información se encuentra en <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/series/Serie1961-2004.pdf>.

³¹ En el año 1992 las provincias se hicieron cargo de los servicios transferidos.

Cuadro 1
CONSOLIDADO NACIÓN-PROVINCIAS³²
EVOLUCIÓN DEL GASTO PRIMARIO
*(en millones de pesos corrientes convertibles*³³*)*

Año	Nación	Provincias	Total
1991 ³⁴	21 150	18 444	39 554
1992	22 266	22 047	44 313
1993	30 261	26 788	57 049
1994	34 337	28 938	63 275
1995	33 595	29 174	62 769
1996	34 645	29 211	63 856
1997	34 656	31 654	66 310
1998	35 249	33 835	69 804
1999	36 171	34 884	71 055
2000	34 912	33 862	68 774
2001	34 855	33 865	68 720

Fuente: Elaborado en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

También se observa con nitidez, el freno que se produce a partir del año 1995, por el impacto generado en los ingresos tributarios por la crisis de México, oportunidad en que comenzó en el nivel nacional el período de sucesivos ajustes en el gasto primario en el nivel nacional, frente a una mayor expansión de las Provincias, en donde el gasto de personal después de una caída nominal en el año 1995, vuelve a crecer en forma sostenida llegando a un máximo en el año 2001, devengando un monto de \$ 18.757,1 millones.³⁵ En las provincias, también se produjo el crecimiento explosivo de las partidas de intereses de la deuda; que casi se quintuplicaron en el período, representando el 0,9% del PIB en el año 2001. En la composición del gasto intraprovincial es importante analizar el peso específico de la Provincia de Buenos Aires, que tuvo una política de gastos más expansiva que el consolidado del resto de provincias; en el año 1992 el gasto de la Provincia de Buenos Aires era el 24% del total, pasando al 30% en el año 2001, lo cual con relación al gasto de personal implicó para la provincia prácticamente la duplicación del monto devengado, en tanto que en el resto el porcentaje de incremento fue mucho menor: 43%.³⁶

Por último, sin perjuicio de lo expresado más arriba, en términos del PIB el gasto primario consolidado Nación-Provincias también fue expansivo, pasó de representar el 20,6% del PIB en el año 1991 al 25,6 % en el año 2001, siendo la Nación la que tuvo el mayor crecimiento porcentual (Nación: pasó del 10,7% en el año 1992 al 13% en el 2001; Provincias: en igual período del 10,6% al 12,6%).

³² En los cuadros presentados no hay homogeneidad en cuanto a la cobertura institucional debido a que no existe una fuente que en sí misma contenga todas las aristas requeridas para un análisis, lo más integral posible, de los números fiscales. Para cada se han seleccionado de las series disponibles en el sitio del Ministerio de Economía y Producción, seleccionando aquellas que tienen la mejor aproximación al indicador que se quiere mostrar.

³³ Tiene sentido exponer la serie en valores corrientes dado la paridad un peso un dólar.

³⁴ Para contemplar la inflación anterior a la paridad de 1 a 1 del primer trimestre del año 1991, los valores corrientes fueron actualizados a precios del año 1992, usando el índice de precios combinados (promedio simple de los índices de precios al consumidor y mayoristas).

³⁵ En términos del PIB pasó de 5,87% del PIB al 6,98 en el año 2000.

³⁶ Esta situación es destacada en el trabajo de Cetrángolo y Jiménez, quienes a su vez se refieren a la disparidad en el desempeño fiscal de las provincias. En especial mencionan el mal desempeño fiscal de las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja, San Juan y Santiago del Estero, que con una aportación de aproximadamente el 7,5% del producto bruto geográfico del país, tenían una deuda superior al 31% de la deuda pública provincial.

b) Reestructuración del gasto

El segundo objetivo del programa de reforma fue la reestructuración del gasto. Importa en este punto averiguar si se dieron modificaciones de peso en la distribución funcional del gasto y en la económica.

En los documentos del programa de reforma fiscal no se dieron precisiones con relación a la configuración a la que debían propender las estructuras funcional y económica del gasto. Por otra parte, es difícil encontrar explícita una política común de asignación de los gastos en un sistema federal de gobierno, salvo en este caso con relación al sector educativo, en donde en abril de 1993 se dictó la Ley N° 24.195, Ley Federal de Educación, que fijó como meta para el conjunto Nación-Provincias la duplicación del gasto base del año 1992.³⁷ No obstante, se puede coincidir rápidamente que dicha reestructuración en el plano de las macro funciones del Estado era el incremento del gasto social, y dentro de éste, el de educación y salud, concomitantemente con la reducción de los gastos destinados a la administración gubernamental y de los gastos de defensa.

En lo que se refiere a la composición funcional del gasto la serie con mayor alcance institucional es la que elabora la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados de la Secretaría de Política Económica porque comprende a los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), incluyendo algunas instituciones previsionales y de obras sociales que no están siendo tomadas en las estadísticas de la Secretaría de Hacienda, por ser extrapresupuestarias, y además incorpora en el gasto primario los retroactivos reconocidos a jubilados y pensionados y a los proveedores del Estado cancelados con bonos y en menor medida en efectivo. Esta serie se inicia en el año 1980, siendo el año 2003 el último publicado. Hasta el presente, la Secretaría de Hacienda no ha presentado una serie consolidada con este alcance institucional. Considerando estas circunstancias, se tomará la información elaborada por aquella Dirección Nacional. El cuadro siguiente muestra la composición por grandes rubros de la clasificación funcional del gasto:³⁸

Cuadro 2
CONSOLIDADO NACIÓN-PROVINCIAS-MUNICIPIOS
GRANDES RUBROS DE LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO
(Estructura porcentual)

Año	Gobierno ³⁹	Justicia, Defensa y Seguridad	Servicios Sociales	Servicios Económicos	Deuda Pública ⁴⁰
1991	9,3	9,4	63,2	11,7	6,4
1992	10,0	9,4	62,9	9,8	8,0
1993	10,2	9,2	64,0	10,7	5,8
1994	10,5	9,3	66,1	8,6	5,5
1995	9,8	9,4	65,2	8,7	6,9
1996	9,9	9,3	65,7	7,9	7,2
1997	9,5	9,2	65,2	7,4	8,8
1998	9,7	9,3	64,8	7,4	8,7
1999	10,4	9,3	63,6	6,3	10,4
2000	9,3	9,4	63,4	5,3	12,6
2001	8,7	9,3	62,0	5,0	14,9

Fuente: Elaborado en base a datos de la Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados.

³⁷ Específicamente el artículo 61 de la Ley dispone: “La inversión pública consolidada total en Educación (base 1992: 6.120.196.000), será duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20 por ciento anual a partir del presupuesto 1993; o se considerará un incremento del 50 por ciento en el porcentaje (base 1992: 4 por ciento) del producto bruto interno (base 1992: 153.004.900.000), destinado a educación en 1992. En cualquiera de los dos casos, se considerará a los efectos de la definición de los montos la cifra que resultare mayor”.

³⁸ La serie que sirvió de base a la elaboración del Cuadro N° 2 se encuentra en:

http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html

³⁹ Corresponde a la Administración Gubernamental (dirección superior, legislativa, relaciones exteriores, relaciones interiores, administración fiscal, control, información y estadística)

⁴⁰ Corresponde solamente al servicio de intereses y a gastos corrientes de la deuda pública como las comisiones.

Lo primero que surge del Cuadro es la recomposición que se produce entre los Servicios Económicos y la Deuda Pública y la regularidad de la participación de las restantes funciones. Sobre el particular, conviene puntualizar:

En el período, el gasto en Defensa cedió parte de su participación a favor de los gastos en Seguridad.

Dentro de los Servicios Sociales hubo una recomposición en donde ganó participación el gasto de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología, Promoción y Asistencia Social y Trabajo, y se redujo la correspondiente a Seguridad Social y Salud.

El gasto en Educación creció en moneda constante en el 82%, y en términos del PIB pasó de representar el 3,6% del PIB en el año 1991 al 5% en el año 2001.⁴¹

En el caso de la Seguridad Social también se registra un crecimiento real entre los dos años extremos, pero el mismo es mucho más moderado que el de Educación: 22%, siendo el máximo crecimiento el del año 1999 con un incremento del 25%.

En el caso de los Servicios Económicos (energía, combustibles, minería, transporte, industria, agricultura y ganadería, comercio, ecología, seguros y finanzas, turismo) la reducción en la participación está influenciada por el proceso de privatización de los servicios públicos.

El Cuadro N° 3 contiene la composición porcentual económica del gasto del consolidado Nación-Provincias, tomada en este caso de la serie de la Oficina Nacional de Presupuesto antes citada. El Cuadro muestra que no hubo una recomposición hacia los gastos de capital, debido a que la inversión principal del sector público fue realizada por las empresas de servicios públicos privatizadas.

Cuadro 3
CONSOLIDADO NACIÓN-PROVINCIAS
COMPOSICIÓN POR GRANDES RUBROS ECONÓMICOS
(en porcentajes)

Año	Personal	Bienes y servicios y otros Gastos corrientes	Prestaciones Seguridad Social	Transferencias ⁴²	Inversión ⁴³
1991	38,7	10,1	24,4	14,0	12,7
1992	38,7	9,8	27,2	14,1	10,2
1993	34,8	9,7	24,8	20,4	10,2
1994	34,5	9,2	26,4	20,9	9,0
1995	35,1	9,0	25,5	21,8	8,6
1996	33,8	8,5	26,7	22,5	8,6
1997	33,8	9,1	26,2	22,2	8,8
1998	34,2	9,3	25,1	22,9	8,5
1999	35,5	9,5	24,5	22,4	8,1
2000	37,5	8,9	25,5	22,6	5,6
2001	37,2	10,0	24,5	23,2	5,0

Fuente: Elaborado en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Aunque no es sencillo hacer una interpretación de las variaciones que se muestran en el cuadro, es posible al menos dar algunas explicaciones genéricas. De todos modos es suficiente como para poder apreciar la pérdida de participación de la inversión pública:

⁴¹ A pesar de este importante crecimiento no se llegó a lo previsto en la Ley Federal de Educación, debido fundamentalmente a que las provincias no pudieron sostener la pauta de crecimiento anual.

⁴² Abarca transferencias corrientes y de capital al sector privado, público (no consolidado) y externo.

⁴³ Comprende la Inversión Real y la Inversión Financiera.

La inversión real y financiera pasó de ocupar el 12,7% del gasto primario en el año 1991 al 5,0% en el año 2001, debido al proceso de privatización de las empresas de servicios públicos y sobre todo en los últimos años por el proceso de ajuste del gasto público.

En el gasto de personal se partió de una participación del 38,7% que luego descendió al 33,8% en los años 1996-1997, para comenzar luego a crecer y situarse en el 37,2% en el año 2001. Una circunstancia que modificó la composición del gasto fue el cambio producido en la exposición de las universidades nacionales, las que a partir del año 1993 dejaron de integrar el Presupuesto de la Administración Nacional, cuyo mayor gasto se imputaba en Remuneraciones, para pasar a figurar en el ítem Transferencias Corrientes al Sector Público.

Por su parte, las Prestaciones de la Seguridad Social tuvieron oscilaciones entre un piso del 24,4% en el año 1991 y una tendencia creciente hasta el año 1996 para comenzar luego a descender en forma sostenida hasta el final de la serie (24,5%) cuya disminución está influenciada en parte por la reducción nominal del 13% en los haberes de los pasivos derivado de la Ley de Déficit Cero del año 2001. La caída que se observa en el año 1993 está explicada fundamentalmente por el cambio metodológico en la clasificación económica de los gastos, efectuada en el Presupuesto de ese año, en donde las Asignaciones Familiares pasaron a imputarse en Transferencias al Sector Privado, saliendo en consecuencia de las Prestaciones de la Seguridad Social.

Como se constata en el cuadro, el rubro transferencias experimentó un fuerte crecimiento en la participación en el gasto primario. Además de los cambios en los criterios de imputación mencionados para el caso de las universidades y de las asignaciones familiares, existieron en el período factores de crecimiento neto, tales como la política de aumentos en los subsidios al sector privado para la cobertura de programas asistenciales o remunerativos (Fondo de Incentivo Docente), financiados con recursos del Tesoro o con fondos específicos.

c) ¿Se justificaba el objetivo de reducción del gasto primario?

En el primer apartado del presente punto se puso de manifiesto que más allá de los anuncios de política, en los hechos se produjo, por acumulación de decisiones particulares, una expansión del gasto primario (también de los intereses) simultáneamente con una *performance* impositiva que no logró perforar el techo del 22% del PIB. Asimismo, en los cuadros presentados en el punto siguiente se puso de manifiesto que esta expansión del gasto primario se destinó a cubrir gastos salariales y prestacionales, sin perjuicio de que, en vista del aumento observado en las funciones de Educación y Salud, parte de esos incrementos del gasto de personal tenían por destino el gasto social.

Caben aquí dos preguntas básicas. La primera, ya anticipada en el título, se refiere a si se justificaba, en el contexto del año 1991, la política de contracción del gasto, en tanto que la segunda plantea el interrogante sobre los resultados alcanzados con esa expansión. Ensayar una respuesta a estas preguntas requiere de un análisis más minucioso del que permite el presente trabajo, en especial de la segunda, la que en forma deliberada ha sido excluida de su objeto específico. Por consiguiente, solamente se formularán algunas consideraciones generales, motivadas fundamentalmente en la experiencia adquirida en el ámbito presupuestario.

La primera consideración tiene que ver con la justificación del destino de los gastos en sí mismos. Más allá de la existencia de despilfarros, ineficiencia y desvíos que existen en la ejecución de los presupuestos gubernamentales, una porción importante del gasto público de la Nación y las Provincias tiene como finalidad la cobertura de necesidades colectivas, ampliamente requeridas por la sociedad civil, como así también de otras necesidades derivadas de promover el desarrollo con equidad del país, contando con una eficiente red de protección social. A estos propósitos, casi directamente, responden los gastos destinados a educación, ciencia y técnica, salud, justicia, seguridad, trabajo, vivienda, promoción y asistencia social, los cuales en el año 1991 representaban

el 71% del gasto primario consolidado,⁴⁴ quedando el resto para atender los gastos de defensa, de las funciones económicas y de administración gubernamental, cuya composición se expone en el Cuadro N° 2. El primer conjunto de gastos está compuesto, en su mayoría, por gastos de personal intensivo, en tanto que se trata de prestaciones efectuadas por docentes, magistrados, médicos, policías o destinados a la cobertura de haberes previsionales. Por otra parte, el objetivo de mejorar la calidad y cantidad de estos servicios, tornaba imposible soslayar la definición de una política de mejoras en los haberes de este personal, posibilitando a la vez la incorporación de nuevos agentes, para cubrir el crecimiento vegetativo de la demanda de servicios, lo cual fue apremiante en el caso de las provincias después de la transferencia de la enseñanza media y terciaria.

Esto es importante señalarlo, a pesar de que existan sólidos argumentos para poner en duda la calidad con que se prestan estos servicios, porque una estrategia que procure mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos debía admitir como una condición necesaria (aunque no suficiente)⁴⁵ el crecimiento del gasto primario, en razón de lo argumentado y además porque se partía de una plataforma de salarios medios fuertemente deteriorados por el proceso inflacionario de la crisis del año 1989.

Sin embargo, teniendo en cuenta las exigencias de disciplina fiscal que imponía el régimen de Convertibilidad estos justificativos en pro de mayores gastos en bienes públicos y sociales, no constituían el argumento definitivo como para que el incremento se diera en el total de los gastos primarios.

Por consiguiente, dada la doble necesidad de mayor gasto en un sendero de equilibrio, era necesario hacer un gran esfuerzo de recomposición del gasto hacia aquellos sectores e incrementar, sin descuidar al mismo tiempo el frente impositivo. La reacción al alza de los ingresos tributarios por el cambio de expectativas y los ingresos provenientes del proceso de privatización, más los ahorros derivados de la reducción de los aportes para cubrir los déficits de las empresas del Estado incluyendo los impuestos que empezaron a pagar los operadores privados de las empresas de servicios públicos, fueron todos factores que contribuyeron favorablemente a la solución del dilema, aunque, a la postre no alcanzó, sobre todo por el desplazamiento de recursos hacia la atención del costo financiero de la deuda pública.

4. La propensión a presentar cuentas fiscales equilibradas

La Ley de Administración Financiera, pese a las normas restrictivas para gastar que ya se comentaron, no tiene una cláusula explícita que establezca la regla de equilibrio presupuestario. La disposición que más se aproxima a este principio es el régimen de programación de la ejecución presupuestaria, derivada de su artículo 34, cuando establece que las autorizaciones para comprometer el gasto no podrán superar a la recaudación. Se trata, sin embargo, de un concepto de equilibrio no económico, dado que en los recursos forzosamente se deben computar también los préstamos y otras fuentes financieras, porque dentro de las autorizaciones está comprendida la amortización de la deuda. Por eso la obligación que tiene el Secretario de Hacienda de no autorizar a comprometer gastos si no cuenta con los recursos, debe ser interpretada en el sentido de si no tiene el financiamiento asegurado de esos compromisos.

La necesidad de presentar cuentas fiscales equilibradas no era un requisito legal, como después lo fue para el mediano plazo en la primera ley de solvencia fiscal, sino una condición de consistencia para el adecuado funcionamiento de la economía, lo cual se trató de demostrar desde el inicio de la reforma. El Presupuesto Nacional debía presentarse en forma equilibrada, como un

⁴⁴ De acuerdo a lo visto en el Cuadro N° 2, este porcentaje se acrecienta hasta situarse en el año 2001 en el 79% debido a la caída relativa de los gastos en servicios económicos.

⁴⁵ Son servicios que acumulan deficiencias estructurales que generan gastos improductivos.

modo de dar una fuerte señal sobre la fortaleza del modelo. En los hechos, el mensaje se emitió fundamentalmente durante la presentación política del proyecto de ley de Presupuesto al Congreso por parte del Ministro de Economía, con una gran cobertura mediática.

Fue así que los proyectos presupuestarios de los años 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996, se presentaron equilibrados, salvo el primero que se presentó con superávit. Este Resultado Financiero equilibrado era mantenido también en la sanción de la Ley de Presupuesto, pese a que en el Congreso se agregaban nuevos gastos, pero utilizando el arbitrio de reasignaciones crediticias o delegando directamente la obligación (a veces, facultad) de hacerlo al Presidente de la Nación y, luego con la reforma constitucional de 1994, al Jefe de Gabinete de Ministros.

A partir del proyecto de presupuesto del año 1997, que es el primero diseñado con la dirección del Dr. Roque Fernández, que reemplazó al Dr. Cavallo pocos meses antes de la presentación al Congreso del proyecto de ley del nuevo presupuesto, se abandonó la política de la presentación equilibrada. Ante la evidencia del importante déficit que se estaba acumulando en el año 1996, se prefirió mostrar cuentas más realistas. Posteriormente, en los presupuestos de los años 2000 y 2001, estando a cargo del Ministerio el Dr. José Luis Machinea, se mantuvo el mismo criterio. Aparte de lo que expresaban las proyecciones de ingresos, el criterio adoptado fue hacer las proyecciones con pautas menos ambiciosas con relación a las cuentas nacionales que las sostenidas en la primera parte de la década del 90. En el Cuadro N° 4, referido exclusivamente a la Administración Nacional, se efectúa una comparación entre el Cálculo de Recursos presentado para cada año aprobado en la ley de Presupuesto Nacional y la recaudación efectiva.

El cuadro muestra, asimismo, que el requisito del presupuesto equilibrado no se pudo cumplir en ninguno de los años en términos nominales, mostrando que en la práctica hubo dificultades objetivas para poner a las cuentas presupuestarias en línea con el objetivo de dar señales de fortaleza fiscal.

A pesar de la “sensación” de equilibrio presupuestario que existió en la primera parte de la década, lo cual estaba sostenido también por el repunte de la recaudación y la inclusión como recursos de capital de las privatizaciones (este punto se tratará más adelante), por diferentes razones la realidad mostraba crecientes desequilibrios, a veces causados por los propios errores de conducción política, otras por la repercusión en la economía de los numerosos shocks⁴⁶ externos que se sucedieron después de la crisis de México, por la vulnerabilidad intrínseca del modelo, y quizás también por fallas o insuficiencia de instrumentos. Muestra de esto último es que a pocos meses del derrumbe institucional, el gobierno se atara, como a un instrumento de salvación, a la llamada Ley N° 25.453 de Equilibrio Fiscal (conocida como la Ley de Déficit Cero),⁴⁷ aprobada en trámite sumario el 31 de julio de 2001.

⁴⁶ En el Informe de la Oficina de Evaluación Independiente ya citado se hace un inventario de estos shocks adversos, que resulta oportuno recordar:

Marcada reducción de los flujos de capital hacia los mercados emergentes después de las crisis de Asia oriental y Rusia de 1997–98; aumento de la aversión al riesgo por parte de los inversores internacionales; shock en los términos de intercambio a causa de la caída de los precios relativos de los productos básicos que exportaba Argentina; devaluación brasileña de principios de 1999 y la consiguiente pérdida de cuota de mercado en Brasil; apreciación secular del dólar de Estados Unidos frente al euro que socavó la competitividad de Argentina en terceros mercados; marcado aumento—175 puntos básicos—de la tasa de los fondos federales de Estados Unidos entre mediados de 1999 y mediados de 2000.

⁴⁷ Esta ley tiene un capítulo impositivo, uno de cuyas disposiciones es la inclusión del Impuesto a los débitos y créditos bancarios.

Cuadro 4
ADMINISTRACIÓN NACIONAL
RESULTADO FINANCIERO
(en millones de pesos corrientes)

Año	Presupuesto⁴⁸	Ejecución⁴⁹
1992	1 430	-1 027
1993	0	-797
1994	0	-2 214
1995	0	-4 862
1996	0	-7 735
1997	-2 202	-2 918
1998	-3 467	-5 247
1999	-3 597	-8 486
2000	-4 424	-6 049
2001	-6 996	-10 728

Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Interesa detenerse brevemente en esta Ley de Déficit Cero. El mecanismo ideado para asegurar el equilibrio presupuestario fue la utilización, como procedimiento de soporte, del artículo 34 de la Ley de Administración Financiera, introduciéndole, por el artículo 10 de aquella norma, disposiciones de extrema dureza. La redacción del nuevo artículo 34 comenzaba repitiendo el texto anterior, para enseguida agregarle los siguientes párrafos:⁵⁰

“Cuando los recursos presupuestarios estimados no fueren suficientes para atender a la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del Sector Público Nacional, de modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios. La reducción afectará a los créditos respectivos en la proporción que resulte necesaria a tal fin y se aplicará, incluso, a los créditos destinados a atender el pago de retribuciones periódicas por cualquier concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones, pensiones, así como aquellas transferencias que los organismos y entidades receptoras utilicen para el pago de dichos conceptos.

La reducción de los créditos presupuestarios que se disponga de acuerdo con lo previsto en el presente artículo importará de pleno derecho la reducción de las retribuciones alcanzadas, cualquiera que fuera su concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones. Estas últimas en los casos que correspondiere. Las reducciones de retribuciones se aplicarán proporcionalmente a toda la escala salarial o de haberes según corresponda.

La presente norma es de orden público y modifica, en lo pertinente a toda norma legal, reglamentaria o convencional que se le oponga y no se podrá alegar la existencia de derechos irrevocablemente adquiridos en su contra.”

Por el decreto reglamentario (Decreto 1.060/2001 del 22 de agosto) se definió que el porcentaje en que debía reducirse la masa de devengado mensual, acorde con los créditos autorizados en el Presupuesto, era del 13%, lo que en la práctica resultó la reducción a aplicar a los haberes vigentes de los activos y pasivos.⁵¹

⁴⁸ Leyes de Presupuesto General de la Administración Nacional.

⁴⁹ Cuenta General del Ejercicio – Contaduría General de la Nación. Para la ejecución del año 2001 se utilizó la serie citada de la ONP.

⁵⁰ Lo resaltado en negrita es del autor.

⁵¹ La Corte Suprema invalidó esta quita y obligó al Poder Ejecutivo a restablecerla con carácter retroactivo a la fecha de su aplicación.

Esta ley fue concebida poco después de la vuelta de una misión económica a Europa, el gobierno llegó a la conclusión de que se había quedado sin prestamistas. El mecanismo ideado sólo podía mostrar un equilibrio presupuestario de cortísimo plazo, porque en forma voluntarista y con un procedimiento demasiado reduccionista imponía el equilibrio presupuestario cuando el peso de las cuentas públicas estaba lejos de permitirlo, lo cual se pudo comprobar cuando los registros de ejecución pusieron en evidencia que el déficit del último trimestre, en plena vigencia de la Ley, fue de \$ 5.317 millones, que representó prácticamente la mitad del déficit fiscal de ese año (ver la línea respectiva del Cuadro N° 3).

5. Reestructuración de los pasivos públicos

La evaluación sobre cómo se llevó a cabo la gestión de la reestructuración de la deuda pública es la tarea más controvertida y compleja de aquel listado de objetivos del plan de reformas. Es muy probable que si se consultara a los propulsores de la misma sobre los resultados obtenidos en la gestión de la deuda, la respuesta sería afirmativa, sobre todo si se tiene en cuenta el gran esfuerzo puesto en su consecución. Partiendo de una situación de extrema precariedad, dado que no había registros confiables sobre el desglose e identificación de las acreencias y de cada acreedor, se logró en pocos años un acuerdo con la banca comercial (abril de 1992) y un año más tarde, el 7 de abril de 1993, se formalizó el canje, en el marco del Plan Brady, con una quita del 35%.

Después de este acuerdo, más la cancelación de pasivos derivada del plan de privatización de las empresas públicas, muchos pensaron que el problema de la deuda pública iba a pasar a un segundo plano. Como una forma de demostrarlo, pocos días antes de se produjese su renuncia, el Dr. Cavallo organizó en la Bolsa de Comercio la presentación de un estudio dirigido por los economistas Rodolfo Santángelo y Carlos Melconian,⁵² en donde la deuda pública no aumentó, sino que medida a dólares constantes de 1996 experimentó una reducción del 4,3%. Para ello, se utilizó el artificio de reimputar la deuda colocada en el ejercicio en que se devengó, cuestión de suma importancia en la determinación de los resultados debido a los títulos emitidos en concepto de reconocimiento de deudas a jubilados y proveedores del Estado, según ya se comentó. A esto se le agregó el descuento del incremento de precios mayoristas de los EE.UU.

Pese a que el procedimiento utilizado por el estudio mencionado tiene un cierto grado de aceptación por parte de algunos especialistas en las estadísticas de la deuda pública, para que las cifras tengan homogeneidad y puedan ser correctamente interpretadas, habría que realizar un detenido análisis retrospectivo de los factores de creación de la deuda pública retrocediendo a la época en donde, si bien no se colocaba deuda en el sector privado, el Banco Central por medio de la emisión monetaria financiaba el déficit del Tesoro. Por otra parte, sin quitarle importancia al hecho objetivo de que el gobierno, mediante la colocación de títulos, le dio solución a justos reclamos de la clase pasiva y a otras reivindicaciones sostenidas por elementales cuestiones de humanidad, se considera que dicho procedimiento tiene a descargar las responsabilidades de aquellos que toman la decisión de formalizar el reconocimiento de deudas comprometiendo recursos fiscales futuros, más aún cuando se torna en un recaudo casi rutinario que soslaya la evaluación de la capacidad de pago de mediano o largo plazo. Al mismo tiempo, habría que ponderar las ocasiones en que se decidió no abrir mecanismos facilitadores o que incentivan la presentación de reclamos, para no agravar la situación fiscal futura, procurando evitar de esa forma desequilibrios que repercutirían, por vía indirecta, en perjuicio de los que reciben ingresos fijos.

Utilizando como criterio de cómputo el registro del momento en que el Estado contrae la obligación de pago, el Cuadro N° 5 muestra la realidad de la constante acumulación de deuda

⁵² “La deuda pública argentina entre 1988 y 1996”. C.Melconian, R.Santángelo, Diego Barceló, Claudio Mauro. Programa de Consolidación de la Reforma Administrativa y Financiera del Sector Público Nacional Préstamo BID 826 / OC-AR

pública en dólares, tanto en términos brutos como netos.⁵³ El stock bruto tiene como fuente el Boletín Fiscal y otras fuentes del Ministerio de Economía; la Deuda Neta está tomada del Boletín Fiscal a partir del año 1995, en tanto que en el período 1991-1994 se utilizó la información contenida en el trabajo realizado por Mario O. Teijeiro en julio de 1996.⁵⁴

En general, las dinámicas de la deuda bruta y la neta tienen una estructura similar. El año 1993, constituye una excepción debido a la constitución de los activos financieros derivada de la operación de la reestructuración de la deuda. Por otro lado, las tasas de crecimiento, después de esta operación y la cancelación de pasivos por el proceso de privatizaciones, son importantes en todo el período, salvo en los años 1997 y 2000, con un fuerte ritmo de crecimiento entre el año 1993 y 1996, causado por la activa política de colocación de títulos y en menor medida, en el caso de 1995, por los préstamos de los organismos internacionales multilaterales.

Cuadro 5
ADMINISTRACIÓN CENTRAL
STOCK DE LA DEUDA PÚBLICA DIRECTA E INDIRECTA⁵⁵
(en miles de dólares)⁵⁶

Año	Stock Bruto	Variación %	Stock Neto	Variación %
1991	57 722	-	55 518	-
1992	59 357	2,8	56 019	0,9
1993	69 626	17,3	61 105	9,1
1994	80 679	15,9	70 529	15,4
1995	87 091	16,7	80 744	14,5
1996	97 105	11,5	90 238	11,8
1997	101 101	4,1	94 164	4,4
1998	112 357	11,1	105 506	12,0
1999	121 877	8,5	110 940	5,2
2000	128 018	5,0	119 157	7,4
2001	144 453	12,8	134 694	13,0

Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio de Economía y Producción y del trabajo de Mario Teijeiro.

Completando la información, con el Cuadro N° 6 se procura explicar, en forma porcentual, hasta dónde llegó el esfuerzo del sector público, discriminado entre Nación y Provincias, para afrontar con fondos genuinos la carga de intereses. Las cifras positivas implican la existencia de un superávit primario y hasta qué porcentaje financió de los intereses, naturalmente cuando esta relación llega a 100 existe equilibrio presupuestario y cuando la supera superávit. Los signos negativos implican un resultado primario deficitario, manifestando el número la proporción que se dio entre la magnitud del mismo con relación al monto de intereses.

Se formulan los siguientes comentarios, que permiten completar la información suministrada por el Cuadro:

Los porcentajes del Consolidado están básicamente determinados por los intereses de la Nación, dado que los montos de los correspondientes a las Provincias nunca superaron el 22% de lo afrontado por el gobierno nacional.

⁵³ En forma deliberada no se presenta una columna que muestre el peso de la deuda en relación al Producto, no porque no sea un indicador relevante, sino para que se evalúen los números desde la "mirada del Tesorero", al cual no le interesa tanto que una deuda esté relativamente baja en relación al producto, sino que su preocupación es cómo conseguir los fondos cuando la deuda ha entrado en una dinámica financiera con servicios cada vez más desproporcionados con relación al tamaño de sus ingresos.

⁵⁴ "La política fiscal durante la Convertibilidad.1991-1995", Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires, pág.56.

⁵⁵ Son cifras tomadas de los boletines fiscales de la Secretaría de Hacienda, completadas con información de otras fuentes.

⁵⁶ Tipo de cambio al cierre de cada año.

En los primeros años, las privatizaciones inciden favorablemente en la formación del superávit primario, a lo que se le adiciona un monto de intereses de menor cuantía.

La situación comienza a deteriorarse en el año 1994, iniciando una tendencia hacia la insolvencia, interrumpida en los años 1997 y 1998 y más tarde en el año 2000. Como se ve, las provincias, salvo en el año 1997, no pudieron generar superávit primario.

Cuadro 6
SECTOR PÚBLICO ARGENTINO⁵⁷
PARTE DE LOS INTERESES FINANCIADOS
CON EL RESULTADO PRIMARIO⁵⁸
(en porcentajes)

Año	Consolidado	Nación	Provincias
1991	2	60	- 463
1992	79	92	- 69
1993	99	159	- 273
1994	- 11	36	-284
1995	- 48	3	-351
1996	- 68	- 76	- 19
1997	35	25	89
1998	8	21	- 64
1999	- 33	- 6	-188
2000	19	37	- 77
2001	- 39	-12	-163

Fuente: Elaborado en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

En endeudamiento provincial prácticamente se duplicó entre el año 1996 y el año 2001, pasando de \$ 13.921,5 millones a \$ 25.816,9 millones, respectivamente. En el año 2001 la deuda de las provincias tenía una estructura en donde el 29% estaba en poder de la banca comercial, el 39% instrumentada en títulos con características de cuasi monedas, el 12% era deuda con los organismos multilaterales de crédito y el resto estaba conformada principalmente con fondos fiduciarios del gobierno nacional.⁵⁹

El esfuerzo fiscal que se hubiera necesitado para equilibrar las cuentas del sector público en el año 1994, de acuerdo con las cifras de la Secretaría de Hacienda, equivalía al 1,7% del PIB, el cual aparece bastante alcanzable frente al sideral 7,0% que se requería en el año 2001.

Todo este conjunto de datos pone en evidencia lo que sucedió finalmente. Pese a la reestructuración y a la cancelación de pasivos en las operaciones de privatización, otras emisiones ocuparon el espacio dejado por estos ahorros y la bola de nieve de la deuda fue aumentando de tamaño hasta llegar al disloque del año 2001, con el 96,8 % de la deuda expresada en moneda extranjera y con operaciones tardías de reestructuración iniciadas, como el Megacanje y el Préstamo Garantizado, etapas I y II.⁶⁰

⁵⁷ Elaborado en base a la serie de la Oficina Nacional de Presupuesto ya citada.

⁵⁸ Los porcentajes positivos expresan la parte de los intereses financiados con superávit primario, cuando es mayor que 100 significa la existencia de superávit financiero (el superávit primario es mayor que el monto de intereses). Los porcentajes negativos manifiestan la existencia de un déficit primario, cuyo valor en la medida que es mayor que 100 señala la magnitud en que el déficit primario supera a los intereses.

⁵⁹ Fuente: Secretaría de Hacienda – Subsecretaría de Relaciones con Provincias – Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_ende.htm).

⁶⁰ Si se quiere profundizar en el análisis de estos efectos (bola de nieve y pecado original) ver Martner, Ricardo y Tromben, Varinia, “La sostenibilidad de la deuda, el efecto bola de nieve y el pecado original”, Serie Gestión Pública 46, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, Junio 2004

De la lectura de los cuadros, se evidencia que en los años 1997 y 2000 hubo un cierto freno en el endeudamiento. En particular, en el caso de la Administración del Dr. De la Rúa, la crónica de ese año y la del siguiente puso de manifiesto que gran parte de las energías de su gobierno se concentró en la búsqueda de fuentes de financiamiento para cubrir el cronograma de vencimientos financieros. Podría decirse que los intentos por salirse de la trampa de la deuda que fue uno de las grandes hilos conductores que explican los fundamentos de las principales medidas fiscales tomadas desde el inicio hasta los momentos previos de la caída de su gobierno. Basta con enumerar, la controvertida reforma tributaria lanzada a los inicios del gobierno, el dictado del Decreto N° 430⁶¹ del 31 de mayo del 2000 de reducción de salarios nominales del personal de la Nación, el Blindaje de diciembre del año 2000, el Megacanje y el Préstamo Garantizado, son hitos que concentraron las energías del gobierno procurando a ultranza salvar el régimen de la convertibilidad y evitar la cesación de pagos.

La algarabía que hubo en la Asamblea Legislativa del 23 de diciembre de 2001, cuando el Dr. Adolfo Rodríguez Saa,⁶² investido como presidente transitorio de la Nación, anunció la suspensión de los pagos quizás haya sido, para algunos, además de una manifestación de alivio por liberarse de una carga supuestamente “inmerecida”, la expresión de un consenso tácito de que a partir de ese día el país quedaba inmune de caer otra vez en la trampa de la deuda.

6. Reorganización de la administración financiera del Gobierno para que opere en condiciones de economicidad, eficiencia y eficacia

A los fines del presente trabajo es importante ampliar lo ya expresado sobre los resultados logrados con relación a la reorganización de la administración financiera del gobierno, que constituye el último ítem de los enunciados del programa de reformas, que se ha tomado como guía. Se puede afirmar que es donde se pueden encontrar los logros más permanentes de dicho programa. Según se verá más adelante, la plataforma de sistemas y procesos administrativos, montados a partir de la reforma, sumada a la experiencia e idoneidad de los funcionarios que tenían a cargo su administración, permitieron dar respuesta a los enormes desafíos que tuvieron que sobrellevar la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Finanzas en las etapas inmediatamente anteriores y posteriores a la crisis de 2001. Si no hubiera habido esa solidez, la fuerza del vértigo institucional desatado habría ocasionado, en más de uno de los sistemas de administración financiera, daños casi irreparables.

Cuando se hace un balance de los sistemas, procedimientos, reglamentos, manuales y prácticas desarrolladas, se tiene la impresión de que se ha realizado una obra administrativa de características monumentales, cuya vigencia después de más de quince años todavía se mantiene, aunque ya se haya entrado de lleno en el reemplazo de los sistemas instalados por otros más eficientes y modernos.

⁶¹ Para tener una idea de las preocupaciones del gobierno y cómo se juzgaba la criticidad de la situación, se transcriben algunas partes de los considerandos: “*Que la situación financiera del sector público hace necesario adoptar severas medidas de aplicación excepcional y de resultados inmediatos a efectos de adecuar el déficit fiscal al límite impuesto en el inciso b) del artículo 2 de la Ley N° 25.152 (Ley de solvencia fiscal)....Que para alcanzar esos cometidos con la urgencia que determinan las circunstancias, resulta imprescindible profundizar la reducción de las erogaciones, lo que obliga a introducir modificaciones al gasto en personal...Que la presente medida se enmarca dentro del Régimen de Convertibilidad vigente y en la Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal, que impone límites en el déficit que, en las actuales circunstancias, sólo pueden alcanzarse mediante la reducción del gasto. Que la plena vigencia del sistema de convertibilidad monetaria obliga, en circunstancias críticas y excepcionales, a adoptar explícitas medidas como las que se disponen en la presente... Que el Presidente de la Nación tiene el manejo de los fondos públicos, y que cuando los ingresos son insuficientes para afrontar el pago de los gastos autorizados por el CONGRESO NACIONAL, el PODER EJECUTIVO NACIONAL está obligado a realizar las economías que sean necesarias para cumplir con las funciones públicas...*”

⁶² Textualmente el anuncio fue así: “El gobierno argentino suspenderá el pago de la deuda externa argentina. Esto no significa el repudio de la deuda externa. Esto no significa una actitud fundamentalista, muy por el contrario, se trata del primer acto de gobierno, que tiene carácter racional para darle al tema de la deuda externa el tratamiento correcto”.

Como comentario general es preciso recordar lo ya expresado acerca del sesgo marcadamente instrumental que guió la política de los diseñadores de la reforma en la Secretaría de Hacienda, dejando al área de Programación Económica la formulación y seguimiento de la política fiscal en su dimensión macro. El equipo económico que asumió, en julio de 1996, cambió este enfoque, pasando la Secretaría de Hacienda a liderar la formulación de la política fiscal⁶³ y bajando unos escalones la prioridad que tenía la conducción del proceso de reforma de los sistemas e instrumentos, que quedó fundamentalmente en manos del nuevo Subsecretario de Presupuesto, quien de todos modos se ocupó del cumplimiento de los compromisos pendientes.

No es éste el lugar para hacer una caracterización de estas reformas en el Sector Público Nacional, pero sí resulta necesario subrayar algunos aspectos en función de los objetivos del presente trabajo. Las descripciones y comentarios que se realizan, servirán además para recordar algunos elementos que configuran actualmente al sistema de administración financiera de Argentina.

En primer lugar conviene hacer mención de las funciones principales que abarca la definición de administración financiera y cuáles son los órganos rectores responsables de darle soporte técnico a estas funciones. Para ello se remite al documento de la reforma que contiene una clara noción de sus funciones primarias, agregando entre paréntesis los órganos rectores responsables del soporte técnico: “Las unidades administrativas que en la administración pública desarrollan la función financiera son las responsables de programar y evaluar el presupuesto (Oficina Nacional de Presupuesto y direcciones de presupuesto de las jurisdicciones y entidades ejecutoras), administrar el sistema tributario (Administración Federal de Ingresos Públicos, que actualmente incluye la recaudación aduanera, tributaria y previsional), realizar la gestión de las operaciones de crédito público (Oficina Nacional de Crédito Público), regular la ejecución de los gastos e ingresos (Oficina Nacional de Presupuesto y Tesorería General de la Nación), administrar el tesoro (Tesorería General de la Nación) y contabilizar las transacciones relacionadas con la captación y colocación de los fondos públicos (Contaduría General de la Nación). Los recursos humanos, materiales y financieros que demanda el funcionamiento de estas unidades forman parte de la administración financiera”.⁶⁴ En el texto no están enunciadas las funciones vinculadas con el sistema de contrataciones y administración de bienes, aunque con posterioridad se creó la Oficina Nacional de Contrataciones, que se incorporó al elenco de organismos rectores.

La reforma hizo hincapié en la necesidad de contar con un sistema integrado de información, superando la fragmentación que existía, en donde, por ejemplo, la Contaduría General de la Nación no lograba salir del retraso en la presentación de los estados de ejecución presupuestaria, motivando al área de presupuesto y a la Tesorería a desarrollar sus propios sistemas de información. Además, no existía una unidad que administrase el crédito público ni fijara normas reguladoras. Dos de los pilares conceptuales del nuevo ordenamiento fueron la integración de la interrelación entre los sistemas y la centralización normativa y descentralización operativa. Se partía del postulado de que la eficiencia y eficacia final de la administración financiera, dependía, además del buen desempeño de cada uno de sus componentes, del adecuado funcionamiento de sus interrelaciones. Este razonamiento se basó en una de las enseñanzas de la teoría de sistemas, que sostiene que la eficiencia y eficacia de un sistema intervinculado era equivalente al del componente de peor performance. De acuerdo con esto, no se le dio prioridad al desarrollo de uno de ellos, sino al del conjunto, respetando los requerimientos del camino crítico y las especificidades de cada subsistema, pero integrándolos a través de un modelo conceptual global y optimizando las articulaciones. En este sentido el sistema contable se constituyó en el elemento integrador de la información financiera.

⁶³ De hecho, el Secretario de Hacienda, Dr. Pablo Guidotti, terminó actuando como Viceministro de Economía, cargo que tradicionalmente ocupaba el titular de la Secretaría de Programación Económica (actualmente Secretaría de Política Económica).

⁶⁴ Programa de Reforma, ob.cit.

En materia de clasificadores presupuestarios, se introdujo como innovación la distinción entre clasificadores analíticos y clasificadores sintéticos, de modo que de los primeros se obtuvieran los segundos. Esto permitió economizar tiempos dedicados a la carga de datos. Si bien el sistema de clasificadores anterior tenía un importante desarrollo y se ajustaba a normas internacionales, en la reforma se agregó la clasificación del gasto por fuentes de financiamiento, distinguiendo los gastos que eran financiados por el Tesoro Nacional de los que estaban cubiertos por recursos propios, préstamos o donaciones. Los clasificadores económicos y por objeto del gasto o por rubros de recursos fueron diseñados para que pudieran ser utilizados por las empresas públicas y sociedades del Estado, de acuerdo con la idea de poder consolidar automáticamente a la totalidad del universo del sector público nacional.

La red institucional administrativa del sistema presupuestario, tenía su centro en la Oficina Nacional de Presupuesto,⁶⁵ quien a su vez interactuaba funcionalmente con las direcciones de presupuesto de las jurisdicciones y entidades, quienes ejercen el doble rol de difundir las pautas y directrices emanadas del organismo rector y actuar ante éste como representante técnico de la jurisdicción o entidad a la que pertenece.

Con relación a la aplicación del principio de centralización normativa y descentralización operativa, cuyo propósito lograr un equilibrio funcional entre las unidades centrales y las periféricas, las que debían ser capaces de administrar los sistemas de administración financiera sin comprometer la unidad general, cabe afirmar que no tuvo el éxito requerido, por la confluencia de una serie de razones. Quizás una de peso fue que su adopción dependía de jurisdicciones con diferentes grados de desarrollo tecnológico y con un débil compromiso respecto a la reforma de su dirigencia política.

Apenas se puso en marcha este proceso de cambios, y siguiendo siempre el modelo conceptual definido por las propias autoridades políticas de la Secretaría de Hacienda, se inició la construcción y puesta en operaciones de un sistema informático que abarcó al conjunto de funciones de la administración financiera (Sistema Integrado de Información Financiera - SIDIF), el cual en su estructura básica se ha mantenido hasta el presente. En materia de equipos informáticos, por razones de economía se adoptó una estrategia que iba de menor a mayor sofisticación. Se trabajó a marcha forzada, y muchas veces se adoptaron los nuevos sistemas sin haber trabajado previamente en paralelo. Pese a que esta metodología tiene sus riesgos, fue la única forma de cumplir los objetivos en tan poco tiempo.

Desde el punto de vista institucional, los organismos rectores, cuyos principales dirigentes habían sido nombrados en momentos anteriores a la reforma, rápidamente se adaptaron al sistema de trabajo coordinado e integrado, y en algunos casos se hicieron cargo de algunos desarrollos. Un hito importante fue la creación de la Oficina Nacional de Crédito Público. En tanto que las áreas de presupuesto, tesorería y contabilidad ya tenían tradición en la estructura funcional de la Secretaría de Hacienda, no sucedía lo mismo con relación a la administración del crédito público, cuyas funciones principales se ejercían desde oficinas especializadas del Banco Central, pese a que las operaciones de registro y las transacciones de pago estaban soportadas por la Contaduría y la Tesorería. A partir de su creación se comenzó a contar con información confiable, cuyo principal impulso se logró cuando se puso en marcha el Sistema Integrado de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE), que tiene la capacidad para proyectar en forma automática y operación por operación, los vencimientos del servicio de la deuda. Dentro de sus competencias la Oficina Nacional de Crédito Público tramita las solicitudes de autorización para iniciar operaciones de

⁶⁵ Como al resto de los organismos rectores primarios la denominación corresponde a la Ley de Administración Financiera. Está conducido por un funcionario de carrera, el cual está sujeto al régimen de la función pública (SINAPA) de cargos ejecutivos, que deben convalidar el cargo por concurso. Depende del Subsecretario de Presupuesto, que ocupa el rango inferior de funcionarios políticos. El autor ocupó el cargo desde septiembre del año 1989, hasta su renuncia en marzo del año 2000.

crédito público en el marco de que ninguna de estas operaciones, salvo las del Banco Central, puede prosperar sin la aprobación del Secretario de Hacienda, primero, y luego del Secretario de Finanzas.

Como más arriba se mencionó, otro importante mecanismo que se instituyó en el marco de la reforma, aunque en una etapa posterior de la misma (31 de agosto de 1994) fue la instalación en el sistema de tesorería de la Cuenta Única del Tesoro (CUT), regentado por la Tesorería General de la Nación y en base a lo previsto en el artículo 80 de la Ley.⁶⁶ A partir del mismo, se eliminaron todas las cuentas bancarias correspondientes a las administraciones periféricas y los fondos que administraban pasaron a depositarse en la cuenta del Tesoro Nacional, sin perder la afectación para el cumplimiento de fines determinados. Estos fondos constituyen subcuentas (llamadas cuentas registrales) en la cuenta bancaria general de la Tesorería. La CUT, le permitía además a la Tesorería utilizar el encaje como fuente de financiamiento de corto plazo, con la obligación de devolverlos al finalizar el ejercicio.⁶⁷ La programación de la caja debía hacerse bajo la pauta de evitar al máximo la acumulación de gastos devengados impagos, buscando reducir sobrecostos incluidos en las cotizaciones de precios para cubrirse de las recurrentes demoras en los pagos.

A la Oficina Nacional de Presupuesto le tocó instrumentar los desarrollos funcionales que exigían los nuevos formatos de los documentos presupuestarios básicos, especialmente los correspondientes a la Ley de Presupuesto Nacional, al acto administrativo de distribución de la misma por parte del Poder Ejecutivo y a sus modificaciones. Las funciones que le asignó la Ley de Administración Financiera abarcaban tanto la etapa de elaboración del presupuesto, como la de programación de la ejecución y la de seguimiento y evaluación de esta ejecución. Su misión no solamente se limitaba a los aspectos macro sino también a que el sistema presupuestario operara en forma eficiente para satisfacer las necesidades de las unidades responsables de la prestación de los servicios públicos. No obstante, desde el inicio, la ONP estuvo particularmente ocupada en la administración del régimen de programación de la ejecución del Presupuesto, cuya función fue pensada para distribuir en el año las autorizaciones para comprometer y devengar los gastos respetando la estacionalidad de los mismos. A partir del año 1995, comenzó a operar como uno de los principales mecanismos de contención y adecuación del gasto a los recursos realmente percibidos, que comenzaron a ser sistemáticamente menores a los calculados en el presupuesto.

La conclusión que se extrae del apretado resumen realizado en el presente punto, es que la instalación de sistemas eficientes y eficaces y con un alto grado de integración, constituye uno de los principales logros que ha dejado el proceso de reformas iniciadas en el año 1991. Pese a su fortaleza, los problemas ocasionados por los errores en el diseño o ejecución de las políticas, más los impactos generados por la sucesión de shocks externos, tuvieron una influencia más poderosa que la emanada de estos sistemas instrumentales. Sin embargo, como puede suponerse, también existieron fallas en este campo.

7. Una suma de fallas de carácter instrumental

En el recorrido de los puntos anteriores se exteriorizan datos suficientes como para concluir que tanto la evolución del gasto como la de los ingresos fueron incompatibles con la exigencia de la Convertibilidad de mantener una férrea disciplina fiscal. Además, se pudo observar que a nivel normativo y de los sistemas de soporte, se configuró una estructura bastante férrea que demostraba en su intencionalidad una marcada preocupación por la disciplina fiscal, al menos en el plano del deber-ser. La configuración de una red de seguridad compuesta por normas y sistemas podría dar a

⁶⁶ El desarrollo del diseño estuvo bajo la responsabilidad directa y liderazgo técnico del Lic. Jorge Domper, entonces y actual Tesorero General de la Nación. Esta forma es un buen ejemplo de cómo se llevó adelante el proceso de reforma, en donde se integró en un solo equipo el liderazgo político de las autoridades del Ministerio de Economía y especialmente de la Secretaría de Hacienda, cuyos responsables eran además especialistas en las técnicas que se querían implantar.

⁶⁷ Una vez creado el sistema se forzó a que en determinadas cuentas hubiera saldos permanentes, mediante el mecanismo de autorizar gastos menores a lo que permitía el recurso afectado.

entender que las causas que llevaron a la crisis provenían de otras fuentes generadoras. No obstante, en el presente apartado se hará una enumeración de fallas de índole instrumental, o al menos que podrían integrarse bajo ese rótulo.

Cabe agregar, asimismo, que la identificación y análisis de estas fallas constituye uno de los núcleos principales del presente trabajo, conformando el basamento sobre el cual se estructuran las principales recomendaciones que se hacen en la parte final.

Son fallas de diferente tipo, algunas expresan la ausencia de un adecuado marco normativo o de la falta de instrumentos, otras tienen que ver con el uso abusivo de excepciones o con la incorrecta utilización de los instrumentos creados. Existen trabajos especializados que han identificado a muchas de ellas. Lo importante es insistir en ellas, sobre todo cuando existen razones para sospechar de que estas advertencias todavía no se han internalizado debidamente en la clase dirigente.

a) Falta de una ley convenio de regulación de las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias

El período analizado estuvo marcado por la realización de numerosos pactos entre el gobierno nacional y los gobernadores, uno de cuyos principales motivos era la regulación de las relaciones fiscales intergubernamentales.⁶⁸ Si bien en la nota se hace una prolija mención de los acuerdos básicos celebrados en el período 1992-2000, vale la pena hacer una descripción del contenido del acuerdo suscripto a fines del año 2000, pocos meses antes de que se iniciara el proceso que, como una cuenta regresiva, desembocó en la crisis de un año después.

Este acuerdo, denominado “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal”, fue formalizado a nivel nacional por la Ley N° 25.400, promulgada de hecho el 8 de enero del año 2001. Puede considerarse como uno de los antecedentes institucionales más válidos del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal del año 2004. Tuvo por objeto permitir “un crecimiento equilibrado de la Nación en su conjunto, disminuyendo la vulnerabilidad externa, reafirmando la

⁶⁸ Por resultar de interés se efectúa una sumarisima mención de los principales acuerdos:

Año 1992 – Acuerdo entre la Nación y las Provincias (ratificado por la Ley N° 24.130 del 17 de septiembre de 1992):

Entre otras disposiciones, este acuerdo autoriza al Estado Nacional a retener el 15% de la masa de impuestos coparticipables con destino a la atención del pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios (esta importante medida de financiamiento del sistema de seguridad social de la Nación se encuentra vigente).

Además, las partes convienen en limitar el incremento de sus gastos corrientes financiados con los recursos de la coparticipación a un 10% por sobre lo erogado en el año 1992. A estos efectos se fija un tope de la coparticipación bruta.

Año 1993 - Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (12 de agosto de 1993):

Dispone la eliminación y exenciones de impuestos provinciales de carácter distorsivo, y como compensación el gobierno nacional se compromete a suspender la retención de los recursos coparticipados excedentes determinados en el Acuerdo anterior, mediante nuevos rangos de retención y fijando condiciones para la liberación de las retenciones en forma permanente para las provincias que apliquen inmediatamente los compromisos.

La Nación acepta la transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las Cajas de Jubilaciones Provinciales en el caso de las Provincias que adhieran al nuevo régimen previsional que sancione la Nación, respetando los derechos adquiridos de jubilados y pensionados.

Año 1996 – Prórroga y modificación del Pacto Federal (Ley N° 24.699 del 26 de septiembre de 1996):

Entre otras medidas, se destina al financiamiento del Sistema Nacional de Seguridad Social el 21% de la recaudación del impuesto a los combustibles.

Año 1999 – Compromiso Federal (Ley N° 25.235 del 30 de diciembre de 1999):

Se acuerda una suma fija garantizada en concepto de transferencias de la Nación a las Provincias por coparticipación de impuestos más fondos afectados a provincias por leyes especiales. El excedente sobre la cifra garantizada es apropiado por la Nación, quien por otra parte se debe hacer cargo de la garantía. También se dispone que el monto de las transferencias a realizar en el año 2001, será equivalente al promedio mensual de la recaudación coparticipable del trienio anterior, lo cual incluye además un piso mensual garantizado de \$ 1.364 millones de pesos.

Este acuerdo fue suscripto por todas las provincias, comprometiéndose ambos niveles de gobierno a bajar el gasto público y a tomar medidas tales como las siguientes: a) sanción de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, b) transparencia de la información fiscal, c) creación de un Fondo Anticíclico, financiado con recursos de la coparticipación federal, c) coordinación de los sistemas de crédito público y del endeudamiento provincial, d) creación de un organismo fiscal federal.

Año 2000 – “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” (Ley N° 25.400 del 8 de enero de 2001) Se remite al texto principal del Documento.

convertibilidad monetaria y cambiaria vigente, el régimen de responsabilidad y transparencia fiscal...”

En la intencionalidad de los patrocinantes estuvo la de sentar las bases para la posterior sanción de un nuevo régimen de coparticipación de impuestos, cumpliendo así con una norma de la Constitución Nacional del año 1994. Para el caso de que ésta no estuviese sancionada al 31 de diciembre de 2003, el Compromiso Federal previó la posibilidad de enviar un proyecto de ley al Congreso, previo acuerdo de los gobernadores, cuyas definiciones constituían en sí mismas un programa de reforma integral del sector público:

- Posibilidad de que se incluya en la masa coparticipable todos los recursos nacionales, con excepción de los derechos de importación y exportación.
- Transferencia a las provincias durante cada año del promedio plurianual de lo recaudado en los ejercicios anteriores.
- Progresiva desafectación de los recursos tributarios destinados al Sistema Nacional de la Seguridad Social en la medida de la disminución del déficit previsional, con su posterior distribución en partes iguales a la Nación y a las Provincias.
- Simplificación del régimen eliminando las denominadas precoparticipaciones.
- Inclusión de nuevos criterios para el reparto secundario entre las provincias sobre el incremento de la recaudación a coparticipar.
- Constitución de un organismo fiscal federal para ejercer el control y fiscalización del futuro régimen de coparticipación federal de impuestos, el que debía asegurar la representación de la Nación, las provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Además se previeron disposiciones tales como el compromiso de no aumentar los niveles de gasto primario, la introducción de presupuestos plurianuales a tres años y la difusión pública de las cuentas fiscales mediante dispositivos informáticos.

Se incluyeron, asimismo, los compromisos de acordar los siguientes mecanismos institucionales de concertación intergubernamental: “Pacto Federal de armonización tributaria”, “Compromiso federal para la austeridad, la equidad y la transparencia en el ejercicio de la función pública”, “Pacto Federal de Modernización del Estado”, y el cumplimiento del “Plan Federal de Infraestructura”.

En definitiva, al menos en la letra este Compromiso fue considerado como “la base fundamental de la gobernabilidad y la convivencia política en las provincias y en la Nación, y los valores del federalismo”, siendo el Gobierno Nacional el garante del cumplimiento de tales principios.

El repaso de estas disposiciones puede generar un cierto sentimiento de desazón y estupor si se las mira desde el clima político que reinó durante el final del mismo año en que se produjo el inicio y desenlace de la crisis. Sin embargo, estos pactos fueron el producto de intensas negociaciones y fuertes forcejeos, en donde algunos actores aceptaban las cláusulas solo porque tenían la convicción de sacarle al gobierno nacional una tajada en provecho de su provincia.

En este juego de roles, la Nación generalmente era la que propiciaba reformas estructurales, de corte efficientista, y los gobiernos provinciales los que aceptaban, pero siempre procurando no retroceder en los recursos disponibles. Por ejemplo, si muchos gobernadores aceptaron la suma fija de la coparticipación fue porque especularon que mediante tal arbitrio tenían garantizados en moneda convertible los mismos ingresos que estaban recibiendo cuando estaban convencidos de que la recaudación iba a estar por debajo del piso estipulado y la Nación iba a tener que afrontar la

garantía.⁶⁹ Las cláusulas de reforma estructural, en cambio, eran más fáciles de aceptar, en tanto suponían compromisos difíciles de llevar a la práctica en el tiempo en lo inmediato.

A pesar de estos “toma y daca”, hubo en estos pactos un factor poderoso que sirvió para amalgamar las voluntades, que fue el temor a que, frente a la delicada situación fiscal, se derrumbara el Modelo de la Convertibilidad y el país volviera a la hiperinflación del año 1989. Esta preocupación se manifestaba con claridad en los considerandos de estos acuerdos.

Sin embargo, la metodología de los pactos, con una larga tradición en la historia del país, no era suficiente como para establecer un sistema de relaciones permanentes que enmarcaran el diálogo fiscal entre ambos niveles de gobierno en función de objetivos sustentados en diagnósticos compartidos. Una de sus características, era el vértigo que tenían las negociaciones desde el principio hasta el final de la convocatoria. Una vez reunidos gobernadores y autoridades del ámbito nacional, no disponían de demasiado tiempo como para cerrar las fórmulas del acuerdo debido a la alta exposición mediática de estos encuentros. De este modo, siempre fue escaso el tiempo dedicado a exponer y analizar los indicadores relevantes de la situación fiscal, o para entender en forma cabal qué se estaba firmando y sus implicancias, en un tema tan complejo y entreverado como el de las relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias.

Hubiera sido necesario otro esquema normativo que permitiese la convergencia de intereses mediante mecanismos de persuasión y actitudes preventivas más elaboradas y analizadas. Por otra parte, tampoco las circunstancias y la escala de valores prevalecientes en esos momentos dejaban pocos resquicios para darse cuenta que había otras opciones a la las ensayadas una y otra vez por los elencos gobernantes.

b) Tardío descubrimiento de la necesidad del Presupuesto Plurianual

En este caso se trata de una carencia de carácter típicamente instrumental. Se considera tardía la implementación del Presupuesto Plurianual, porque hubiera sido útil desarrollarlo, como una herramienta complementaria del Presupuesto anual, desde los inicios de la reforma debido a que en esos primeros años se tomaron medidas estructurales con efectos fiscales permanentes, que requerían, como requisito previo, analizar las proyecciones plurianuales de la cuenta de ahorro-inversión-financiamiento del Sector Público.

El Presupuesto Plurianual se comenzó a confeccionar con un horizonte de tres años, recién en el año 1998, integrándose al cuerpo normativo de la administración financiera pública hacia fines del año 1999 con la sanción de la Ley N° 25.152, de solvencia fiscal. Tanto esta ley, como la introducción de este instrumento de programación, fueron la resultante de la necesidad de hacer más predecible la gestión presupuestaria del gobierno, comprometiéndose, por ejemplo, a respetar un sendero de metas fiscales plurianuales que convergían al equilibrio, frente a la creciente vulnerabilidad de la situación fiscal.

En la actualidad el Presupuesto Plurianual se sigue confeccionando, presentándose para conocimiento del Congreso de la Nación por medio de un mensaje del Jefe de Gabinete. Para el gran público lector de los medios de comunicación, pese a que figura en el sitio Web de la Secretaría de Hacienda, es un instrumento desconocido, lo cual relativiza su utilidad.

c) Optimismo en el cálculo de los ingresos

Es un punto que ha sido abarcado en algunos de los estudios dedicados a analizar la experiencia presupuestaria de los años de la convertibilidad,⁷⁰ sosteniendo la tesis de la existencia

⁶⁹ La Nación transfirió a las Provincias en concepto de Garantía \$ 303 millones en el año 2000, \$ 726 millones en el año 2001, quedando un remanente de \$ 221 millones en el año 2002. En total \$ 1.250 millones.

de una sistemática sobreestimación de la tasa de crecimiento y de los ingresos presupuestados. En principio, se acepta el problema de la sobreestimación de los ingresos, la cual se atemperó a partir de las proyecciones realizadas para el nuevo ejercicio de 1997 y recién a partir del año 2004 se revierte la situación cuando la recaudación supera al cálculo presupuestario. No obstante, parece demasiado ampulosa la calificación de sistemática, si no se ponderan debidamente los condicionamientos existentes.

Es justo aclarar, en primer lugar, que la calificación de optimista se tiene que hacer sobre las cifras que en definitiva las autoridades resolvían incluir en el Proyecto de Presupuesto, y no tanto para descalificar a la calidad de la metodología con que se realizaban las proyecciones técnicas en la Secretaría de Hacienda.⁷¹

En segundo lugar, hubo razones de orden técnico, económicas e institucionales, de cierto peso, que en su conjunto forzaban a la inclusión de metas de recaudación bastante ambiciosas. Desde el punto de vista técnico, la razón principal tiene su origen en la dependencia de los ingresos tributarios (inclusive aportes y contribuciones de la seguridad social) con el nivel de actividad económica. Como se sabe, la correlación no es perfecta pero es la que más condiciona al comportamiento de los ingresos. De acuerdo con esto, una proyección optimista del PIB, provoca una proyección optimista de los ingresos. La cuestión se focaliza entonces en la proyección del PIB. Pero tampoco aquí es difícil hallar la explicación. ¿Es posible que un gobierno presente un escenario macroeconómico para el próximo año en donde el producto cae?

Un tercer motivo para mostrar relaciones positivas entre el crecimiento del producto y el de los ingresos principales (IVA, Ganancias, Contribuciones y aportes de la seguridad social) es la necesidad de justificar incrementos derivados de mejoras en la eficiencia del organismo recaudador. Un incremento nominal en las transacciones económicas que no se vea reflejado en la recaudación, manteniéndose iguales las normas y alícuotas impositivas, es un indicador de aumento en el incumplimiento fiscal.

Pero a estas limitaciones de índole situacional en el cálculo de un producto, hay que adosarle la circunstancia de que, en forma deliberada, se alentó una tasa de crecimiento alta para dar una señal de la pujanza con que crecería la economía, ensayando la aplicación de la teoría de la profecía autocumplida. La realidad del período 1991-1994, le dio la razón a esta cuidadosa y sistemática administración de las expectativas con notables tasas de crecimiento: 10,5%, 10,3%, 6,3% y 8,5%, respectivamente.⁷² Luego en el año 1995 fue imposible que sucediera lo mismo frente al shock producido en la actividad económica por la crisis de México, período a partir del cual el país comienza a experimentar una seguidilla de impactos externos, con un blindaje protector cada vez más vulnerables.

Sin embargo, la decisión sobre los niveles de ingresos no fue únicamente una cuestión de manejo de las expectativas. También incidió la necesidad de introducir un plus de recursos para cerrar la discusión política dentro del Gabinete, permitiendo el otorgamiento de gastos adicionales, sabiendo de ex profeso que si los recursos no se daban, siempre quedaba la posibilidad de limitar las

⁷⁰ Ver, por ejemplo, Emmanuel Abuelafia, Sergio Berensztein, Miguel Braun y Luciano Di Gresia, "Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina", CIPPEC-BID, 2005, Mimeo.

⁷¹ Durante el período, la Secretaría de Hacienda fue fortaleciendo la capacidad técnica para realizar proyecciones tributarias, en un proceso que a las innovaciones introducidas en la técnica de proyección se le agregó la ampliación paulatina de las bases estadísticas. Para tener una aproximación a la metodología de proyección se puede consultar: Barris, Guillermo y Martín, Fernando R., "Método de estimación de los recursos tributarios para el presupuesto de la Administración Nacional de la República Argentina", Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público, vol. II. Compilador: Ginestar, Angel. UBA, CITAF-OEA, Buenos Aires, Junio de 1998. Martín, Fernando R., "El Método directo de proyección de los ingresos tributarios. Un modelo para su aplicación". Revista de la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) N° 57. Marzo de 2005.

⁷² La información se encuentra en <http://www.mecon.gov.ar/informe/informe24/a1-1.htm>.

autorizaciones de gastos por parte de la Secretaría de Hacienda, por la vía de la programación de la ejecución presupuestaria, bajo el régimen del artículo 34 de la Ley de Administración Financiera.⁷³

Con la asunción del Dr. Fernández en el Ministerio de Economía, disponiendo a esa altura con la evidencia de los desvíos producidos en 1995 y en el primer semestre de 1996, se consideró que resultaba contraproducente para la credibilidad del instrumento presupuestario presentar cifras de difícil cumplimiento, por lo que se dieron instrucciones de proyectar los ingresos con un moderado sesgo pesimista.

El Cuadro N° 7 muestra que a partir del año 1993 la subejecución fue la constante. El Presupuesto del año 1991 se aprobó una vez comenzado el ejercicio, y el del ejercicio 1992, se preparó durante los primeros meses de la Convertibilidad. Se observa la fuerte caída del año 1995, en donde el cálculo de ingresos que figuró en la Ley de Presupuesto se hizo antes de la crisis mexicana, aunque lo mismo sucedió en Presupuesto original del año 1996. Asimismo se exterioriza que a pesar del criterio más conservador con que se presentaron los ingresos con posterioridad al año 1998, el porcentaje de ejecución no superó el 92%. Vale aclarar, por último, que a partir del año 1995, durante el ejercicio se tomaron medidas de reducción de gastos en base a la caída de los ingresos contenidos en la Ley de Presupuesto, que también se reflejaba en una correlativa reducción de los ingresos tributarios.

La propensión a sobreestimar los ingresos generó más de un inconveniente, exigiendo sobre todo la realización de continuos ajustes o limitaciones en el gasto que producían incertidumbre en las instituciones ejecutoras que generaban, como reacción, una fuerte presión sobre la Secretaría de Hacienda para que atendiera las demandas de estas instituciones, y además enviaba señales contractivas al resto de los agentes económicos.

Pero lo que interesa destacar especialmente es que en el momento de mayor atención mediática del Presupuesto, que es durante el tratamiento parlamentario, estas sobreestimaciones no dejaban trasuntar la verdadera situación de las cuentas fiscales.

⁷³ Esto terminaba por recargar el trabajo de la Secretaría de Hacienda, quien luego recibía presiones para ampliar las cuotas asignadas por resolución interna.

Cuadro 7

**ADMINISTRACIÓN NACIONAL
INGRESOS TRIBUTARIOS Y CONTRIBUCIONES DE LA
SEGURIDAD SOCIAL PRESUPUESTADOS VS. RECAUDADOS**
(millones de pesos convertibles)

Año	Presupuesto Original	Recaudación	% Ejecución
1991	9 962	10 456	105
1992	12 327	14 901	121
1993	35 218	32 266	92
1994	35 678	35 007	98
1995	37 720	33 381	88
1996	37 363	32 869	88
1997	37 773	36 066	95
1998	41 010	37 433	92
1999	41 137	35 387	86
2000	40 169	36 785	92
2001	39 330	33 511	85

Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

d) Inclusión de los ingresos de privatizaciones como recursos de capital

Tradicionalmente, el sistema de clasificación de cuentas vigente en la Administración Nacional consideró como recurso de capital (computable para la determinación del resultado del ejercicio) al producido de las ventas de bienes o derechos pertenecientes al patrimonio público. Aparte de otros fundamentos, este criterio no ocasionaba discusiones porque normalmente no era significativa la recaudación anual de este tipo de ingresos. Por lo general, a este tipo de ventas de bienes del activo fijo las empresas del sector privado se las consideran como utilidades extraordinarias. Sin embargo, esta situación cambia con las ventas o concesión de la unidad de negocios.

Este tema fue advertido en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, en donde las metas del Resultado Financiero convenidas en los acuerdos de financiamiento condicionado no computaban a las privatizaciones. Se hubiera podido discutir este criterio si durante estos años hubiera habido un incremento importante en la inversión bruta fija del Estado Nacional, de modo que los activos cedidos servían para financiar, al menos indirectamente, la creación de un nuevo activo fijo. Sin embargo este no fue el caso, porque en esos años el grueso de las inversiones la realizaron justamente los concesionarios de las empresas públicas.

El cuadro N° 8, muestra el Resultado Financiero con o sin Privatizaciones, con relación al Sector Público Nacional no Financiero y en base devengado. Se considera solamente el ámbito nacional dado que no se cuentan con datos de las privatizaciones en las provincias, por otra parte, no tuvieron el peso de las que se concretaron en la Nación.

Cuadro 8
SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO⁷⁴
RESULTADO FINANCIERO CON Y SIN PRIVATIZACIONES
(millones de pesos convertibles)

Año	Resultado Financiero	Privatizaciones	Resultado Financiero sin Privatizaciones
1991	-861,4	1 787,2	- 2 648,6
1992	-340,6	2 021,3	- 2 361,9
1993	1 724,7	523,3	1 201,4
1994	-2 100,3	732,9	-2 833,2
1995	-4 197,6	1 171,2	-5 368,8
1996	-7 395,9	374,9	-7 770,8
1997	-4 292,3	305,7	- 4 598,0
1998	-5 277,9	96,3	-5 374,2
1999	-8 650,0	286,3	-8 936,3
2000	-6 068,7	144,7	-6 213,4
2001	-12 515,1	60,2	-12 575,3

Fuente: Elaborado en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

No existe una perfecta homogeneidad en las cifras del cuadro porque en la serie de la Oficina Nacional de Presupuesto recién a partir del año 1993 se comenzó a abrir dentro de los Recursos de Capital, el ítem privatizaciones. En los dos años anteriores, se tomó el total de esos recursos, sabiendo que la mayor parte corresponde a privatizaciones. Asimismo, en las cuentas de la Secretaría de Hacienda, no están computado el producido de la venta de YPF a la firma Repsol, de fines del año 1998 y principios de 1999.

Como puede comprobarse, la deducción de las privatizaciones al Resultado Financiero no modifica en ningún caso el signo del mismo, pero sí exterioriza con mayor claridad las dificultades que desde el principio existieron para posicionar a las cuentas públicas en torno al equilibrio financiero.

Por otra parte, la no inclusión de la privatización de YPF, produce una importante distorsión en la interpretación de las cifras que muestra la insuficiencia de las variables consideradas en este cuadro, la cual quedará más en evidencia al sumarle las excepciones y criterios de imputación que se tratan en la sección siguiente.

e) Otras causales de la insuficiente exposición del Resultado Financiero

Como introducción a esta sección conviene hacer una breve explicación de las características del sistema de cuentas vigente en Argentina, de acuerdo con la clasificación económica, la que en grandes rasgos siguen las normas técnicas internacionales.

Desde principios de los años 80, la estructura de presentación de cuentas reflejadas en los primeros artículos de la Ley de Presupuesto Nacional expone el resultado financiero, siguiendo normas internacionales. En tal sentido, en la estructura estándar de la ley de presupuesto nacional, el artículo 1° fija las autorizaciones para realizar Gastos Corrientes y de Capital en la Administración Nacional; por su parte, el artículo 2° estima los Recursos Corrientes y de Capital, y el artículo 4^{o75} establece el Resultado Financiero como la diferencia de los gastos fijados en el artículo 1° y los ingresos estimados

⁷⁴ Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto – Serie del Sector Público Argentino – Esquema Ahorro-Inversión Financiamiento, 1961-2004.

⁷⁵ El artículo 3° fija las denominadas Erogaciones Figurativas, que son transferencias entre instituciones de la propia Administración Nacional, y que tienen que ser consideradas por separado para evitar duplicaciones de gastos.

en el artículo 2º, completando de este modo la exposición de los flujos de arriba de la línea. Luego, en el mismo artículo 4º, se aprueban las aplicaciones financieras (amortización de la deuda y crecimiento de activos financieros) y las fuentes financieras (endeudamiento bruto y disminución de activos financieros); el saldo resultante de la diferencia entre Aplicaciones y las Fuentes será positivo, en el caso de un resultado superavitario (ingresos superiores a los gastos), y negativo en el caso de déficit (gastos superiores a los ingresos).⁷⁶ Cuando las Aplicaciones superan a las Fuentes, disminuye el stock de la deuda, se acrecientan los Activos Financieros o una combinación de ambos flujos; en cambio, cuando el Resultado Financiero es deficitario, se incrementa el endeudamiento, disminuyen los activos financieros o una combinación de ambos.

En el sistema de cuentas descrito, en un estricto sistema de devengado en gastos, el resultado fiscal y la variación de la deuda neta de activos financieros deberían tender a coincidir. Sin embargo, en el esquema presupuestario nacional de Argentina, tal cual se aprueban los flujos en la Ley de Presupuesto (recursos por lo percibido, gastos por el compromiso) los intereses se proyectan en función de cuando debe realizarse el pago de acuerdo con el contrato de préstamo, dejando de lado la parte que se capitaliza y además existen gastos que no se computan como gastos corrientes ni de capital.

e.1) Los intereses capitalizados

Uno de los motivos que provocan la parcial exposición del Resultado Financiero es el criterio de imputación de los intereses. Los intereses devengados capitalizados no figuran en lo que se aprueban en la Ley de Presupuesto porque se da primacía al enfoque financiero del Presupuesto sobre el patrimonial. Estos intereses cuando se pagan se consideran como amortización de la deuda. Cuando la deuda instrumentada tiene un importante componente de capitalización de intereses, se produce una nueva distorsión que permite exponer un mejor resultado fiscal.

Este hecho, incluyendo otros que luego se considerarán, ha sido considerado en diferentes estudios del desempeño de las cuentas públicas de la época, en donde se advertía acerca de la paradoja de mostrar resultados equilibrados o cercanos al equilibrio, con importantes incrementos en la variación de la deuda pública.⁷⁷

El cambio de criterio de caja por el de devengado para el cómputo de los intereses, ha sido considerada en las normas destinadas a uniformar los criterios de imputación de las cuentas de los países signatarios del MERCOSUR,⁷⁸ en donde se sostiene la conveniencia de mostrar el resultado financiero computando los intereses devengados.

En el Cuadro Nº 9, se muestra el Resultado Financiero del Sector Público Nacional no Financiero corregido por los intereses devengados, deduciendo también los ingresos por privatizaciones. La información de los Intereses Capitalizados está tomada del Boletín Fiscal de la Secretaría de Hacienda desde el año 1995 en adelante, e incluye fundamentalmente la capitalización de intereses correspondientes a Bonos de Consolidación de Deudas, en tanto que de 1991 a 1994 la fuente es del trabajo de Mario Teijeiro antes mencionado.⁷⁹

Los importes de la última columna, que muestran el resultado financiero en relación al PIB, referentes al período 1991-1993, convergen al equilibrio, no obstante que en el año 1994 se produce un rebote, no por efecto de la crisis de México, sino por el incremento de los gastos, lo cual continúa hasta el año 1996, esta vez sí con el impacto de dicha crisis. Se revierte la situación en los

⁷⁶ Algunos países, en sus leyes de presupuesto, exponen de modo tradicional los ingresos y los gastos, incluyendo en los primeros los préstamos y en los segundos la amortización de la deuda.

⁷⁷ Por ejemplo, fue manifestada en 1996 en la obra citada en "Una vez más, la política fiscal", Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires, 2001.

⁷⁸ Manual de Estadísticas Fiscales acordado por el Grupo de Monitoreo del MERCOSUR.

⁷⁹ Cuadro AII-Ajustes, Pág.51.

años 1997-1998,⁸⁰ y luego se inicia otra vez el proceso ascendente en 1999, pero ya con valores que se salen de escala para cualquier realización de ajustes sin recurrir a medidas extremas.

Cuadro 9
SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO
RESULTADO FINANCIERO CON Y SIN PRIVATIZACIONES⁸¹

(millones de pesos convertibles)

Año	Resultado Financiero	Privatizaciones	Intereses capitalizados	Resultado Financiero Ajustado	Resultado Financiero Aj. % PIB
1991	- 861,4	1 787,2	-	- 2 648,6	- 1,6
1992	- 340,6	2 021,3	368	- 2 729,9	- 1,3
1993	1 724,7	523,3	779	422,1	0,1
1994	- 2 100,3	732,9	961	- 3 974,2	- 1,5
1995	- 4 197,6	1 171,2	1 198	- 6 566,8	- 2,5
1996	-7 395,9	374,9	1 170	- 8 940,8	- 3,3
1997	- 4 292,3	305,7	767	- 5 365,0	- 1,8
1998	-5 277,9	96,3	531	- 5 905,2	- 2,0
1999	- 8 650,0	286,3	408	- 9 344,3	- 3,3
2000	- 6 068,7	144,7	396	- 6 609,4	- 2,3
2001	-12 515,1	60,2	318	- 12 893,3	- 4,8

Fuente: Elaborado en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto.

e.2) Reconocimiento de gastos de ejercicios anteriores.

El período fue muy activo en cuanto al reconocimiento de deudas que estaban sujetas a controversia en sede administrativa o judicial, cuya cancelación se operó principalmente mediante la colocación de bonos de largo plazo. El tratamiento que se le dio a estos reconocimientos,⁸² es en una primera etapa no expresarlos en el Presupuesto Anual y luego considerarlos con un tope como amortización de la deuda, pero sin reflejarlos en el resultado fiscal, por arriba de la línea. El procedimiento seguido constituyó (y constituye aún) un tratamiento de excepción a las normas de clasificación de gastos. En el período se dictaron leyes de consolidación de deudas que se cancelaban en gran parte con la emisión de bonos de largo plazo.

La norma más importante de esta clase de gastos es la Ley N° 23.982, que fue promulgada el 22 de agosto del año 1991. La mayor parte de la consolidación comprendió a reclamos de jubilados y pensionados, por haberes mal liquidados, pero también alcanzó a deudas de proveedores, entre la Nación y las Provincias. Para el caso del reclamo de los pasivos, el artículo 11 de la ley dispone la emisión de Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales “hasta la suma necesaria para afrontar las solicitudes de suscripción” recibidas, a diez años de plazo y con intereses capitalizados mensualmente durante los primeros seis años. Para el resto de las acreencias se autorizaba la emisión de un Bono a dieciséis años, con capitalización mensual de intereses durante los seis primeros años. Había títulos nominados en pesos y otros en dólares. Para determinados casos se previó la cancelación en efectivo, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias.

Luego de esta primera ley se dictaron otras leyes que disponían la cancelación de deudas o indemnizaciones, que fueron incrementando el monto de la emisión de títulos públicos. En términos

⁸⁰ Algunos analistas, viendo en forma retrospectiva la cadena de acontecimientos que desembocaron en la crisis, consideraron que la última oportunidad para salirse de la convertibilidad y, simultáneamente, entrar en un proceso de reestructuración de deudas sin un alto costo social se dio en estos dos años.

⁸¹ Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto – Serie del Sector Público Argentino – Esquema Ahorro-Inversión Financiamiento, 1961-2004

⁸² Conocidos en la jerga técnica como “esqueletos dejados en el armario”.

brutos, en el período 1991-2001 en Bocones Previsionales y Bocón Proveedores, que fueron los títulos más usados en la cancelación de deudas de ejercicios anteriores, se emitieron \$ 31.281,0 millones. Entre los años 1992 y 1994, se emitió el 61 % de este total.⁸³ Es fácil deducir qué sucedería con la serie del cuadro anterior si se ajustase el Resultado Financiero incluyendo estos gastos.

Desde el punto de vista estrictamente técnico, estos gastos deben figurar por arriba de la línea en el Presupuesto, dentro de la partida que se adecua la naturaleza del gasto que da origen al reclamo y en el año en que se perfecciona el reconocimiento del mismo.

El problema que tiene el procedimiento ortodoxo es que implica castigar al ejercicio de la emisión de deuda con gastos provenientes de años anteriores. De este modo, la imputación por arriba de la línea aparecería como un incremento de los gastos corrientes o de capital, exponiendo a las autoridades que aprueban el reconocimiento a una crítica a la que por lo general no están dispuestas. En definitiva, la decisión tomada fue que dichas consolidaciones no se reflejaran en el Presupuesto.

En una segunda instancia, en el año 1997, se pusieron límites a estas autorizaciones. Fue así que en la Ley de Presupuesto del Ejercicio 1998 se decidió incluir estos reconocimientos por debajo de la línea (sin alterar el Resultado del Ejercicio) pero hasta un monto máximo. De esta forma se transparentaba y acotaba el gasto pero mediante un procedimiento heterodoxo, porque no se quiso agravar el monto del resultado financiero. Con posterioridad, hacia fines del año 1999, con la sanción de la Ley N° 25.152, de solvencia fiscal, se produce un nuevo avance hacia las buenas prácticas, estableciéndose como regla general que “no podrán incluirse como aplicación financiera (amortización de deudas) gastos corrientes y de capital que no se hayan devengado presupuestariamente en ejercicios anteriores (artículo 3°, inc.a), permitiendo, en cambio, a título de excepción, seguir con el procedimiento de imputar por debajo de la línea hasta el monto autorizado en la ley de presupuesto las deudas reconocidas por las leyes sancionadas con anterioridad. En función de esto, se mantenía la uniformidad en cuanto al cómputo del Resultado Fiscal, pero ponía una restricción hacia el futuro.

e.3) Gastos del gobierno ubicados debajo de la línea.

Durante el período considerado, el gobierno nacional firmó varios convenios de préstamos con el Banco Mundial y con el BID, que a su vez eran represtados a las provincias, las cuales tenían a su cargo la ejecución de los programas e inversiones y además se hacían cargo del servicio de la deuda garantizando sus pago con los recursos de la coparticipación federal que le correspondían.

De acuerdo con las normas de clasificación del gasto, se trata de un gasto imputable dentro de los gastos de capital en la Inversión Financiera. Esto quiere decir que estas operaciones afectaban en forma negativa al Resultado Financiero, cuya contrapartida al ser un préstamo figuraba en la cuenta de financiamiento. En forma homogénea, cuando estos préstamos se devuelven, deben ser considerados como ingreso de capital (Recupero de Préstamos), ayudando en tal sentido a mejorar el Resultado Financiero.

Sin embargo, en la práctica, estos gastos no alteraron el Resultado Financiero sino que fueron imputados como Aplicaciones Financieras en el rubro de Inversión Financiera, dándole el mismo tratamiento que a lo que el clasificador económico del gasto denomina préstamos otorgados con fines de liquidez o para realizar operaciones rentables. Se aplicó una vez más un criterio heterodoxo, argumentando que en las cuentas de las provincias el uso de los fondos de los préstamos se reflejaba en un gasto corriente o de capital, y que si lo mismo hacía el nivel nacional habría una duplicación de gastos. Lo que en principio fue una práctica convalidada por las propias leyes de presupuesto luego se reflejó como criterio formal en la Ley N° 25.152 en el inciso f) del artículo 2°.

⁸³ Fuente: Secretaría de Hacienda de la Nación – Contaduría General de la Nación – Cuenta General del Ejercicio de los años 1992 a 2001.

f) Dificultades para la interpretación e insuficiente exposición de las cuentas de financiamiento

Las cuentas de financiamiento, que en el Esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento están ubicadas debajo de la exposición del Resultado Financiero, constituyen algo así como la parte oculta del iceberg. Por lo general estas cuentas quedan fuera de la mirada de los lectores no especializados, como si lo que figura como aplicaciones financieras no fueran también obligaciones de pago que la Tesorería tiene que afrontar.

En este punto se quiere destacar que en la estructura técnica de la Ley de Presupuesto y en la abundante información complementaria de soporte, cuya configuración surgió de la reforma presupuestaria, existe una intención muy marcada para exponer todo lo vinculado con el gasto primario, desde las políticas presupuestarias de las jurisdicciones y entidades, la apertura por programas y proyectos, las metas físicas de los algunos programas, el detalle de las diferentes partidas de gastos y el detalle de los cargos de personal, pero es escaso el desglose explicativo de las fuentes de financiamiento, de la amortización de la deuda, los préstamos y de otros conceptos ubicados debajo de la línea. Por ejemplo, en la información complementaria, que en el caso del Presupuesto 1995 representa casi el 90% de la información elevada al Congreso, es poco lo que se puede conocer sobre el financiamiento del Presupuesto.

Esta desproporción entre la información dedicada al gasto primario y la correspondiente al servicio de intereses y a las cuentas de financiamiento provoca, como efecto no querido, un desplazamiento de la atención en el análisis de las cuentas públicas durante la etapa del tratamiento parlamentario hacia todo lo relacionado con el gasto primario. El mismo problema existe con relación a la información que se suministra sobre los ingresos corrientes y de capital.⁸⁴

Asimismo, esta focalización de la información presupuestaria, acentúa la propensión de los legisladores a mirar ciertas partes del Presupuesto afines a sus intereses políticos, como lo son los gastos en proyectos de trabajos públicos asentados en la región o provincia de su procedencia o los destinados a determinados sectores.⁸⁵ Por otra parte, el financiamiento público, las obligaciones del servicio de la deuda, la absorción de los depósitos bancarios al inicio del ejercicio o la creación de nuevos activos financieros, con frecuencia son consideradas como de difícil comprensión, aun para aquellos que les toca en suerte involucrarse con el presupuesto público. En aquellos años quizás incidió también la “ilusión” de que los países siempre encuentran la forma de refinanciar los vencimientos del capital, con un costo financiero similar.

Al respecto fue sintomático constatar que en casi diez años de debate parlamentario del proyecto de ley de presupuesto, fueron prácticamente nulas las demostraciones de preocupación de los legisladores por el tema del financiamiento.⁸⁶ Los artículos referidos al financiamiento por lo general tenían un rápido trámite de aprobación, sobre todo si se lo compara con otros temas más vinculados con cuestiones de interés regional.⁸⁷

⁸⁴ Esto no implica que desde la Secretaría de Hacienda no se haya producido información relevante sobre el financiamiento público. El Boletín Fiscal, a partir del cuarto trimestre del año 1994, incluyó una información valiosa sobre la situación y variación de la deuda pública.

⁸⁵ Esta propensión constituye una significativa distorsión en las perspectivas de análisis que no permite conocer dónde está la prioridad o el punto crítico y perpetúa, salvo en situaciones de emergencia, el rol del Congreso como demandante de mayores gastos primarios, aún en situaciones de extrema debilidad con relación al financiamiento. Se da una especie de primacía del interés particular sobre los intereses del todo, sin advertir que en definitiva la caída del todo conlleva al derrumbe de las partes.

⁸⁶ De todos modos algunos legisladores en forma reiterada se ocuparon sistemáticamente del tema, entre los cuales se destacaron el Dr. Alberto Natale y el Ing. Alvaro Alzogaray. El Diputado Raúl Baglini también se destacó por su preocupación por estudiar en profundidad el tema de la deuda pública.

⁸⁷ Fue notable el tiempo consumido y la cantidad de legisladores que participaban en temas como los del Fondo Especial del Tabaco, el mantenimiento de franquicias y exenciones en la región patagónica, los incentivos impositivos en las provincias cuyanas. Ni siquiera en los años en donde se podía ver hacia dónde podía conducir la dinámica de la deuda, a partir del año 1998, este tema ocupaba el centro del escenario en el recinto cuando se discutía la aprobación del proyecto presupuestario.

g) Consecuencias de las prácticas descriptas. Importantes diferencias entre el resultado financiero y la variación de la deuda pública

Una conclusión de lo que se ha señalado en los apartados anteriores es que el análisis de aquellos que tenían influencia sobre las decisiones presupuestarias se concentró en un indicador: el Resultado Financiero, que estaba subexpuesto y que por sí mismo no permitía la formulación de un juicio sobre la verdadera fortaleza de la situación fiscal y de su dinámica. Al mismo tiempo, esta focalización no ponía en la primera plana de los diarios ni en el debate parlamentario lo que estaba ocurriendo con la deuda pública, pese a que desde 1994 cada trimestre, se producía información desde la Secretaría de Hacienda en donde se explicaban las variaciones y se mostraba incluso el perfil de la misma.⁸⁸

No obstante, como ha ocurrido en muchos otros temas vinculados con las finanzas públicas, es posible encontrar disposiciones legales que expresan una aguda percepción de cuáles son las relaciones relevantes. Nuevamente es la Ley N° 25.152⁸⁹ la plataforma jurídica que contiene definiciones afines a las buenas prácticas fiscales, en tanto proporciona una regla sustentada en la debida vinculación del Resultado Fiscal con la Variación de la Deuda. Conviene repasar con detenimiento el siguiente texto, cuyo contenido resume parte de las cuestiones abordadas:

“Artículo 2º, Inc.): “La deuda pública total del Estado nacional no podrá aumentar más que la suma del déficit del Sector Público Nacional No Financiero, la capitalización de intereses, el pase de monedas, los préstamos que el Estado nacional repase a las provincias y el pago establecido en las Leyes Nos. 23.982, 24.043, 24.070, 24.073, 24.130, 24.411, 25.192, 25.344, 25.471 y los artículos 41, 46, 61, 62 y 64 de la Ley N° 25.565 y los artículos 38, 58 (primer párrafo) y 91 de la Ley N° 25.725, cuyo límite anual de atención se establecerá en cada Ley de Presupuesto Nacional. Se podrá exceder esta restricción cuando el endeudamiento se destine a cancelar deuda pública con vencimientos en el año siguiente.”

El artículo pone un tope al crecimiento de la deuda pública de la Nación, atándola al Resultado Financiero, el cual a su vez tiene un sendero pautado que lo lleva al equilibrio en el mediano plazo. El aumento de la deuda pública es la resultante de una suma de los siguientes componentes: a) El Resultado Financiero del Sector Público no Financiero, b) intereses capitalizados, c) el pase de monedas, d) los préstamos que el Estado Nacional repasa a las provincias (préstamos subsidiarios), e) la atención hasta un tope de las leyes de reconocimiento de deudas devengadas en ejercicios anteriores no presupuestadas. El último párrafo del texto tiene el propósito de permitir la acumulación de deuda en la parte final del ejercicio, para cancelar deuda pública del primer trimestre del próximo ejercicio.⁹⁰

Los pases de moneda, constituyen actualizaciones de la deuda pública, en función de las variaciones, en más o en menos, que se producen entre el dólar y las demás monedas extranjeras comprendidas en el stock de deuda pública nacional. La apreciación/depreciación del dólar frente al

⁸⁸ El Comité de Evaluación Independiente del FMI en el informe citado al inicio consideró que los técnicos del FMI comenzaron a darle relevancia a este tema en forma tardía: “En sus análisis y conversaciones con las autoridades, el personal técnico del FMI se concentró principalmente en el déficit fiscal como variable de flujo. Aunque la deuda total del sector público fue incluida como uno de los criterios de ejecución desde un comienzo, constantemente se permitió la presunción del vencimiento de obligaciones. Los técnicos del FMI no prepararon un cuadro que presentara de manera convincente la conexión entre las variables de flujo fiscales y la variación interanual del saldo de la deuda hasta julio de 1997. El saldo de la deuda como tal pasó a ser el tema central de los documentos de instrucciones para las misiones y los debates sobre las políticas recién a fines de 1999 o principios de 2000, cuando la relación deuda/PIB comenzó a acercarse al 50%. Para entonces, la economía se encontraba en recesión y era difícil, y quizá también contraproducente, tratar de reducir la deuda mediante el logro de un superávit fiscal”.

⁸⁹ Se puede decir que esta ley que fue el producto único de dos proyectos presentados de responsabilidad fiscal, uno en el Senado por el Dr. José Manuel De la Sota, y otro, en la Cámara de Diputados, por el Lic. Jorge Remes Lenicov, tuvo tres pecados originales: (i) El haber sido aprobada con atraso, cuando los problemas que intentaba enfrentar habían adquirido una extrema virulencia, (ii) no ser tomada por el nuevo gobierno como un condicionante dejado por el anterior (se aprobó a menos de cuatro meses de la asunción del Presidente De la Rúa) y (iii) contener proyecciones de ingresos optimistas.

⁹⁰ No incluye un componente importante en la actualidad como es la indexación del capital para no contradecir la Ley de Convertibilidad que la había suprimido. Tampoco tiene en cuenta la variación de los activos financieros que pueden operar como un financiamiento del déficit.

promedio ponderado de la canasta de monedas implica una reducción/incremento de la deuda pública, respectivamente.

La inclusión del artículo 2° constituyó un avance hacia las buenas prácticas fiscales, aunque, como muchas otras cláusulas de la Ley de Solvencia fiscal, no fue el producto de un aprendizaje asumido por la mayoría del cuerpo legislativo, sino más bien de una inserción dictada por los especialistas. Quizás por este motivo y por otras circunstancias, con posterioridad se fueron aprobando excepciones, ubicando por debajo de la línea nuevos reconocimientos de deudas u otro tipo de préstamos del Tesoro a provincias, además de los préstamos subsidiarios. Dichas excepciones están presentes en el texto transcrito, dado que el mismo es una versión actualizada del artículo original e incluye leyes posteriores a septiembre de 1999, como la Ley N° 25.344, de Emergencia Económico-Financiera, promovida por el Poder Ejecutivo Nacional en el período del Dr. De la Rúa, y las leyes N° 25.565 (Ley de Presupuesto 2002) y N° 25.725 (Ley de Presupuesto 2003), de la era post-default, que regulan cuestiones atinentes a la reestructuración de la deuda pública y sus derivaciones. En definitiva, el contenido de la norma quedó remplazado por estas soluciones pragmáticas, que van socavando los cimientos fiscales pero sin hacer ruido.

Para visualizar en forma más nítida la diferencia producida entre el Resultado Financiero y la Variación de la Deuda, se ha confeccionado el Cuadro N° 10, que pone de manifiesto la amplitud que existió en el período entre ambas variables en el ámbito de la Administración Central. En este caso, se utiliza la Administración Nacional, para homogeneizar las coberturas institucionales de ambos indicadores, aunque la correspondiente a la deuda pública se refiere a la Administración Central.

Cuadro 10
ADMINISTRACIÓN NACIONAL⁹¹
RESULTADO FINANCIERO VS. VARIACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA
(en millones de pesos convertibles)

Años	Resultado Financiero (1)	Variación Deuda Pública (2)	Diferencia (2-1)
1992	- 1 027	1 635	608
1993	- 797	10 269	9 472
1994	- 2 2 14	11 053	8 839
1995	- 4 862	6 412	1 550
1996	- 7 735	10 014	2 279
1997	- 2 918	3 996	1 078
1998	- 5 247	11 256	6 009
1999	- 8 486	9 520	1 034
2000	- 6 049	6 141	92
2001	- 10 728	16 435	5 707

Fuente: Elaborado en base a datos de la ONP y de la Oficina Nacional de Crédito Público.

⁹¹ En este caso no se incluye el Sector Público no Financiero, para hacer más homogéneo el alcance institucional de ambas variables, teniendo en cuenta que algunas instituciones que están fuera de la Administración Nacional, tampoco están alcanzadas por el registro de la deuda pública. De todos modos el cuadro sigue siendo significativo porque abarca al grueso de los flujos.

Aunque no resulta fácil conciliar el saldo fiscal y la variación de la deuda, las principales razones de las diferencias son las emisiones de títulos para la consolidación de deudas que no figuran en el gasto corriente o de capital, los ajustes de valuación, que pueden ser tanto positivos como negativos (por ejemplo en el año 1997 este concepto contiene una disminución de 2.810 millones, en tanto que en el año siguiente se carga el stock en \$ 1.903 millones), los préstamos subsidiarios fundamentalmente del BID y el Banco Mundial destinados a las provincias y otros conceptos, que a veces deben ser considerados dentro del residuo “Errores y Omisiones”. En el año 2001, gran parte de la diferencia está explicada por el préstamo del Fondo Monetario destinado a la constitución de un depósito indisponible en el Banco Central de la República para la reconstitución de reservas, por un monto de US\$ 4.237 millones.

No quedan dudas que si bien es necesario contar con ambos indicadores para conocer la dinámica de la situación fiscal, la variación de la deuda al contener gran parte de las transacciones que afectan al patrimonio financiero del Estado, es un indicador más completo que el Resultado Fiscal, sobre todo si en éste no se reflejan operaciones importantes que deben estar contabilizadas por arriba de la línea.

IV. La salida del *default* y de la convertibilidad: la administración financiera puesta a prueba

1. Cómo pagar los sueldos en medio de temblores económicos

Entre diciembre del 2001 y febrero del año siguiente, el país y en especial quienes pasaban parte de sus días en las cercanías de la Casa Rosada, tenían la sensación de que la propia lógica de los acontecimientos llevaría a Buenos Aires a una hecatombe mayor a la vivida en la semana de la renuncia del Dr. De la Rúa. En esos noventa días la dinámica de los acontecimientos podría haber derivado en una interrupción del circuito productivo. En tal caso la zona metropolitana hubiera quedado a pocos pasos del colapso de los servicios públicos, sin luz y sin agua, sin comunicaciones, con automóviles parados en las calles por falta de combustible, y otras imágenes propias de una tragedia como la de Kosovo. Aunque el costo social fue de una magnitud pocas veces vista en la historia moderna de la Argentina, de algún modo funcionaron los mecanismos institucionales para que no se produjera este desenlace, la situación comenzó a acomodarse y pronto fuerzas centrípetas comenzaron a actuar hacia la normalización.

En este contexto convulsionado, los funcionarios a cargo la administración de los resortes más sensibles de la Administración Financiera del Estado⁹² se esmeraban en plantearle a las autoridades nombradas, cuestiones tales como la necesidad de hacer el cierre del Ejercicio Fiscal y disponer la prórroga automática del Presupuesto (por primera vez desde el año 1992, el Proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el anterior gobierno, no se encontraba aprobado), y la inmediata aprobación de las cuotas de compromiso y de devengado para el período enero-marzo 2002, con el objeto de que la Administración pudiera iniciar la ejecución del nuevo ejercicio. También se argumentaba, que en los primeros días de enero era necesario pagar los salarios y jubilaciones del mes de diciembre, incluyendo el medio aguinaldo, y que las normas no permitían pagar en bonos sino en efectivo, y otras cuestiones similares, como la definición de las acreencias que debían quedar comprendidas en el diferimiento de pagos.

Los funcionarios advirtieron que las autoridades, en la medida que iban acomodándose en sus nuevas funciones, hacían propias sus preocupaciones y tomaban las medidas con rapidez. De esta forma, ocurrió ese cuasi milagro de que los salarios y jubilaciones se pagaran en tiempo (pese al bloqueo de los depósitos), se logró cerrar el ejercicio, y la maquinaria administrativa se mantuvo en funciones, con el respaldo de la prórroga presupuestaria y la aprobación de la resolución de cuotas.

2. Presupuestar en la Argentina de 2002

¿Y qué sucedía en el frente presupuestario? Entre enero y febrero, con el gobierno del Dr. Eduardo Duhalde, el nuevo Secretario de Hacienda, con sus tres subsecretarios,⁹³ conformaron una especie de equipo político-técnico con los funcionarios de línea. Vieron que la prioridad era lograr lo más pronto posible la aprobación del Presupuesto 2002, adecuándola a la nueva realidad de la declaración del default y de la post-Convertibilidad. La recomendación técnica que se planteó puso el énfasis en que el gobierno debía dar la señal de que estaba en condiciones de conseguir el suficiente consenso institucional como para aprobar rápidamente el Presupuesto del ejercicio y que además éste debía transformarse en el pilar principal y en el elemento ordenador, a partir del cual se irían resolviendo los problemas más acuciantes, tales como remontar la enorme caída producida en los ingresos tributarios.⁹⁴

Antes de la presentación del nuevo proyecto de presupuesto al Congreso, hubo que resolver algunas cuestiones de carácter técnico, que en el contexto de los meses de enero y febrero parecían irreales pero que de todos modos debían ser tratadas de algún modo, para que el nuevo Presupuesto tuviera un razonable nivel de consistencia. Había que estimar, por ejemplo, la variación real del PIB, el cual estaba en plena caída, la pauta de precios y, en lo referente a la política presupuestaria, analizar y evaluar si debía incluirse alguna previsión salarial, la estimación del servicio de la deuda, que dependía de la definición de lo que quedaba fuera del default, y sobre todo hacer alguna proyección de las fuentes de financiamiento, en donde sólo cabía pensar en la refinanciación de la deuda de los organismos multilaterales y en el retorno a los Adelantos Transitorios del Banco Central, sobre el cual había que actuar con suma cautela en un clima que presagiaba la vuelta a la hiperinflación.⁹⁵ A estas complicaciones se le sumaba la necesidad de entrar en conversaciones

⁹² En esos días el Lic. Alberto Feo era el Director de la Oficina Nacional de Presupuesto, el Lic. Jorge Domper, Tesorero General de la Nación, el Lic. Guillermo Barris, Director Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, y el Lic. Federico Molina, Director de la Oficina Nacional de Crédito Público.

⁹³ El Secretario de Hacienda nombrado fue el Dr. Oscar Lamberto, que por muchos años había ejercido la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, quien a su vez nombró como Subsecretario de Presupuesto, al Lic. Raúl Rigo, que había participado en sus inicios en el programa de reformas.

⁹⁴ La recaudación tributaria de origen nacional en el primer bimestre de 2002 tuvo una caída del 20% respecto a la del año anterior.

⁹⁵ Fue notable en aquellos días el convencimiento que tenía la dirigencia política que estaba a cargo de la administración del Estado, en ser en extremo prolijo con el uso de los Adelantos del Banco Central. La conducción de éste también mostró una gran prudencia en la fijación de la política monetaria en los primeros meses de la salida de la Convertibilidad.

nuevamente con el Fondo Monetario Internacional, que había cambiando el equipo de contacto con la Argentina.

La solución a estas cuestiones fue de un gran pragmatismo. De ahí que se resolvió enviar una nueva versión del Proyecto de Presupuesto 2002 con hipótesis moderadas, tanto en la caída del PIB (4,9%), en el crecimiento de los precios implícitos (14,9%) y en el tipo de cambio. Una importante decisión que se tomó fue la de no nominalizar los gastos considerados en el proyecto de presupuesto presentado el año anterior, incorporando básicamente los nuevos programas destinados a atender la emergencia social, como el plan alimentario, un programa asistencia para desempleados complementario al subsidio por desempleo y el programa de medicamentos, y manteniendo los programas sociales anteriores. No se siguió el mismo criterio para los Recursos, que fueron calculados a los valores corrientes estimados para el año 2002. Esta metodología arrojó un resultado deficitario moderado equivalente al 1% del PIB. El mensaje que el Secretario de Hacienda⁹⁶ les transmitió a los legisladores, enfatizó la importancia de tener aprobado a la brevedad el Presupuesto, y que de ser necesario se concurriría nuevamente al Congreso para hacer los arreglos que la realidad impusiera. A título ilustrativo, se transcribe uno de los párrafos del Mensaje de remisión al Congreso, que es representativo de los propósitos y circunstancias que presidieron la elaboración del proyecto:

“El nuevo gobierno asume sus funciones en medio de una crisis política, económica y social sin precedentes en muchas décadas. Los tres objetivos básicos definidos por el nuevo gobierno son: ‘reconstruir la autoridad política e institucional, garantizar la paz social y sentar las bases para el cambio de modelo económico y social’. En lo estrictamente económico se parte de una situación límite, con suspensión de pagos de las obligaciones domésticas e internacionales. El nuevo plan económico reconoce esta realidad e intenta hacerle frente, fundamentalmente a través de un sinceramiento de la economía, eliminando las trabas que impedían un correcto ajuste de los precios relativos, fruto de la imposibilidad de sostener la convertibilidad del peso una vez que se interrumpió el flujo de ingresos de capital externo.”

El proceso de aprobación del Presupuesto culminó el 6 de marzo de 2002, con la sanción de la Ley N° 25.565, cuya puesta en vigencia por parte del Poder Ejecutivo fue el 21 del mismo mes. Para esos días ya les había quedado claro a las autoridades la importancia de gravar a las exportaciones, dejando de lado las recomendaciones de manual, porque permitía la generación de excedentes primarios en la Tesorería, actuaba como un freno a la traslación de la devaluación a los precios domésticos⁹⁷ y ayudaba a financiar el nuevo programa de asistencia directa que cubría parte de las necesidades de los sectores de la población más afectados por la crisis, que luego se llamó el Plan Jefes y Jefas de Hogar.⁹⁸

Una vez habilitado el nuevo Presupuesto, se inició la etapa de ejecución presupuestaria, en donde la Secretaría de Hacienda hizo un uso intensivo del régimen de asignación de cuotas trimestrales, que actuó como el principal elemento regulador del gasto público nacional. Salvo en los programas de emergencia social, durante el año 2002 el resto de las funciones del Estado fueron prácticamente de mantenimiento, aunque el tema de seguridad alcanzó niveles críticos cuando se intensificaron los delitos contra las personas y la propiedad.

Desde el principio de la gestión del Dr. Duhalde, se restablecieron las conversaciones con el Fondo Monetario Internacional. La intención del gobierno era llegar a un acuerdo de financiamiento

⁹⁶ En la presentación del Proyecto a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados el Dr. Lamberto, en un tono encendido, hizo mención acerca de cómo el país había caído en la hiperinflación en el año 1989, por tener que forzar un exceso de emisión, y luego, habiéndose suprimido la vía monetaria, se había llegado a otra crisis similar por un exceso de endeudamiento.

⁹⁷ En abril el tipo de cambio se había incrementado en cuatro meses en el 185%, en tanto que los precios minoristas (IPC) sólo lo habían hecho en el 21%.

⁹⁸ Este programa, que no estaba incluido en la Ley de Presupuesto y que debió ser incorporado a principios del segundo semestre, cubrió rápidamente una población cercana a dos millones de personas, en función de un diseño acordado con el Banco Mundial, quien no obstante demoró la provisión de fondos, debiéndose financiar desde el comienzo con los recursos del Tesoro Nacional.

contingente, que permitiera financiar la brecha financiera, cuya mayor parte estaba provocada por la amortización de la deuda con el propio organismo y con el Banco Mundial y el BID. Por esta vía, se buscaba lograr una lenta pero sostenida normalización de los vínculos financieros con el resto del mundo. Este objetivo, sin embargo, se concretó recién al año siguiente, en el mes de enero, mediante un convenio stand-by de apenas seis meses, con metas obligatorias mensuales y con algunos compromisos estructurales.

No obstante las demoras producidas en estas negociaciones, a mediados del año 2002, la Secretaría de Hacienda comenzó a operar autoimponiéndose el cumplimiento de metas de superávit primario, haciendo un esmerado seguimiento del programa mensual que, en paralelo, se discutía con los técnicos del FMI. Esta práctica era una forma de ensayar dispositivos de coordinación y métodos de interacción interna entre los distintos organismos rectores, en especial entre las áreas presupuestarias, de ingresos tributarios, de tesorería y de crédito público, cuyos buenos resultados llegan hasta la actualidad.

A partir de mayo de ese año, y en forma sostenida hasta la actualidad, comenzó a producirse un excedente primario. Esto se puede ver en el cuadro siguiente, en donde se aprecia además la importancia que tiene en la formación del mismo la introducción de las retenciones a la exportación, que en el período mayo-enero 2003, explica el 88% del superávit primario acumulado.

Cuadro 11
SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO (BASE CAJA)
EVOLUCIÓN MENSUAL DEL RESULTADO PRIMARIO
(En millones de \$)

Mensual	Resultado Primario SPNF ⁹⁹	Derechos de Exportación ¹⁰⁰	Resultado Primario sin Derechos de Exportación
Diciembre 2001	- 687,2	2,0	- 689,2
Enero 2002	- 249,7	2,3	- 252,0
Febrero	- 322,3	2,0	- 324,3
Marzo	- 1 278,0	98,0	- 1 376,0
Abril	- 468,8	224,8	- 693,6
Mayo	1 054,9	440,0	614,9
Junio	592,3	596,5	- 4,2
Julio ¹⁰¹	89,4	732,8	- 643,4
Agosto	696,8	684,2	12,6
Septiembre	219,9	486,9	- 267,0
Octubre	1 286,1	608,8	677,3
Noviembre	681,4	631,6	49,8
Diciembre ¹⁰²	- 56,3	513,7	- 570,0
Enero 2003	1 588,4	711,7	876,7
Mayo 02/En 03	6 152,9	5 406,2	746,7

Fuente: Elaborado en base a datos de la ONP y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

⁹⁹ Fuente: Secretaría de Hacienda - Oficina Nacional de Presupuesto.

¹⁰⁰ Fuente: Secretaría de Hacienda - Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

¹⁰¹ En este mes incide el pago del medio aguinaldo en los salarios y en las prestaciones de la seguridad social.

¹⁰² Idem.

Un punto importante a destacar es que la iniciación del sendero de superávit primario del mes de mayo coincidió con la interrupción de la caída en el pozo recesivo de la actividad económica (14% de caída real en el segundo trimestre 2002 respecto al mismo trimestre del año anterior) y del inicio del período de recuperación, lo que, sin intentar establecer una relación de causalidad demasiado estricta, permite sostener razonablemente que el comportamiento de las cuentas públicas de la Nación operó como uno de los principales argumentos para el paulatino restablecimiento de la confianza en la capacidad de control fiscal por parte del gobierno.

El relato anterior hubiera podido ser muy distinto si no hubieran funcionado con eficacia los sistemas y capacidades del área de la administración financiera. Al cierre del ejercicio, el balance de lo hecho mostró que los créditos para gastos corrientes y de capital, incluyendo intereses, fijados en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional de marzo, por un monto de \$ 45.307,1 millones,¹⁰³ registraron una ejecución de \$ 45.157,7 millones a nivel de compromiso y de \$ 45.064,8 millones en base devengado, o sea una ejecución prácticamente igual al gasto previsto en aquellas circunstancias de extrema incertidumbre.

3. Decisiones acerca de las relaciones fiscales intergubernamentales

Como un correlato de la crisis, el 27 de febrero de 2002, se suscribe un nuevo Acuerdo entre la Nación y las Provincias, denominado “Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”. Este Acuerdo es ratificado por la Ley N° 25.570, sancionada el 10 de abril del mismo año.

Una de las disposiciones más importantes del mismo es dejar sin efecto todas las limitaciones y garantías sobre los niveles de transferencias del Gobierno Nacional en concepto de coparticipación federal de impuestos. También afecta con destino a las provincias el 30% del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria. Otra cláusula importante de este Acuerdo es que la Nación aceptó la conversión en títulos nacionales de las deudas públicas provinciales, pesificando la nómina en moneda extranjera a un peso con cuarenta centavos más el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) y teniendo como fuente primaria de financiamiento la coparticipación federal de impuesto hasta el 15%. A estos efectos las Provincias aceptan el monitoreo fiscal y financiero del gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Economía. En este contexto, se establece el compromiso de reducir en el 60% el déficit fiscal del año 2002 respecto al del año 2001 y llegar al equilibrio en el año 2003.

Una vez más se hace mención al propósito de cumplir con el mandato constitucional de aprobar un nuevo régimen de coparticipación federal (antes del 31 de diciembre de 2002), citando como componentes a incorporar: a) la creación del organismo fiscal federal, b) la constitución de un fondo anticíclico, c) normas de transparencia fiscal, d) mecanismos de coordinación intergubernamental del crédito público, d) la armonización y financiamiento de los regímenes previsionales provinciales, e) definición de pautas que permitan simplificar y compatibilizar los sistemas impositivas de los diferentes niveles de gobierno, f) establecer indicadores de la distribución de la recaudación incremental que aumente la correspondencia y eficiencia fiscal, respetando competencias y funciones.

Los hechos demostraron que parte de estos compromisos tuvieron un principio de ejecución mediante nuevos instrumentos jurídicos, y otros que todavía no han sido cumplidos, como la sanción de un nuevo sistema de distribución de los impuestos. Con relación a las metas fiscales, en general se fueron cumpliendo, sobre todo teniendo en cuenta que en las provincias también se comenzaron a generar excedentes debido al crecimiento de los ingresos fiscales derivado de la

¹⁰³ Las cifras son tomadas de la Cuenta General del Ejercicio 2002.

paulatina recuperación de la actividad productiva, los efectos benéficos del proceso inflacionario que repercutieron favorablemente por igual en la recaudación de los impuestos nacionales y en los provinciales, y a la no indexación del gasto primario.

4. Una copiosa producción de instrumentos jurídicos

En forma paralela al ordenamiento de la administración del presupuesto y de los pagos, las autoridades económicas debieron hallar soluciones que dieran una aceptable respuesta a los enconados reclamos de ahorristas y acreedores.

Si bien la declaración de la suspensión de los pagos de la parte principal de la deuda pública es realizada el 23 de diciembre del año 2001 por el designado Presidente Dr. Adolfo Rodríguez Saa, los instrumentos jurídicos que formalizaron esta decisión comenzaron a producirse a partir de los primeros meses del año 2002, durante la presidencia del Dr. Duhalde. La mayor carga de la tarea la debió sobrellevar la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía y Producción, secundado por la Subsecretaría de Financiamiento, la Oficina Nacional de Crédito Público y el área jurídica del Ministerio.

La ya mencionada Ley de Presupuesto del Ejercicio 2002 (Ley N° 25.565) sirvió de receptáculo jurídico para que el Congreso diese la autorización al Poder Ejecutivo Nacional para iniciar las gestiones de reestructuración de la deuda, facultándolo además para diferir los pagos en la medida de lo necesario (Art.6°). Previamente, la tarea de reestructuración había sido confiada al Ministerio de Economía y Producción por el Decreto N° 256 del 6 de febrero de ese año, dándole además la autorización para establecer la nómina de las acreencias que quedaban sujetas a la reestructuración. En función de esta autorización, el 25 de abril del año 2002, el entonces Ministro Lic. Jorge Remes Lenicov, firmó la Resolución N° 73, cuyo artículo 1° dispone “el diferimiento, en la medida necesaria al funcionamiento del Estado Nacional, de los pagos de los servicios de la deuda pública del Gobierno Nacional hasta el 31 de diciembre de 2002 o hasta que se complete la refinanciación de la misma, si ésta se completa antes de esa fecha”.¹⁰⁴ Además, en esta Resolución se estableció la continuidad de los pagos de la deuda contraída con los organismos multilaterales de crédito, considerando entre otros aspectos que constituían una fuente de financiamiento no clausurada por el default. Asimismo, se mantuvieron los pagos a los tenedores originales de títulos de cancelación de deudas previsionales, causahabientes de personas desaparecidas, personas de 75 o más años de edad o con problemas graves de salud, e indemnizaciones por desvinculación laboral.

Otra medida fundamental del ordenamiento jurídico post-default fue el Decreto de Necesidad y Urgencia (Decreto N° 214/02) que convirtió a pesos la deuda en moneda extranjera, a una paridad de \$ 1,4 por dólar, disponiéndose su actualización por medio de la creación de un ajustador de precios denominado Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), determinado en función del índice de precios al consumidor (IPC).

5. Reducción de la deuda y nuevas causales de emisión

El Decreto N° 214 es conocido también como el que dispuso un procedimiento de pesificación asimétrica en cuanto a los pasivos y activos de las entidades financieras, en donde los pasivos en dólares se convirtieron a 1,4, y los créditos bancarios en la misma moneda se pesificaron a la paridad de la convertibilidad: un peso un dólar. Para resarcir el quebranto bancario se dispuso la emisión de un Bono con cargo a los fondos del Tesoro Nacional. De este modo, a los pocos días de

¹⁰⁴ Este plazo es más tarde prorrogado, primero por el artículo 7° de la Ley N° 25.725 (Ley de Presupuesto 2003), hasta el 31 de diciembre de 2003 y, luego por el artículo 59 de la Ley N° 25.827 (Ley de Presupuesto 2004), hasta el momento en que el Poder Ejecutivo nacional declare la finalización del proceso de reestructuración.

la suspensión de los pagos se volvía a gravar a futuro los fondos públicos, mediante un procedimiento de trámite expeditivo e inmediatista y sin el concurso parlamentario.

Aunque a la distancia no se encuentre aún una razón indubitable para la justificación del subsidio otorgado a los deudores del sistema financiero, los considerandos del Decreto N° 214/2002, salvando el estilo neutral de este tipo de normas jurídicas, testimonian con bastante fidelidad las circunstancias y antecedentes que dieron lugar a su dictado..

Estas medidas implicaron, como lógica consecuencia, una sustantiva reducción de la deuda medida en dólares, al finalizar el primer trimestre del año 2002, del orden de 28.700 millones, incluyendo los atrasos y suponiendo que el conjunto de tenedores de préstamos garantizados (emitidos hacia el final de la gestión del Dr. De la Rúa y que contaban con cláusula de garantía antidefault) aceptarían la pesificación de sus créditos en dólares.

Sin embargo, con el objeto de dar salidas viables a las consecuencias del desbarajuste monetario y bancario (pesificación asimétrica, mecanismos de liberación de los depósitos de los ahorristas, la cancelación de las cuasimonedas emitidas por las provincias y la Nación, el resarcimiento a la reducción del 13% a los salarios y haberes jubilatorios), el gobierno decidió emitir nuevos instrumentos de deudas denominados Bonos del Estado Nacional (BODEN).

A este Bono se le sumó otro, denominado BOGAR (Bono Garantizado), que se emitió para nacionalizar las deudas de los estados provinciales contraídas con las entidades financieras. En este título la Nación cuenta como garantía la afectación de hasta el 15% de los recursos coparticipados transferidos automáticamente a las provincias involucradas en este canje de deudas.

El conjunto de estas decisiones derivó en un significativo incremento de la deuda pública nacional bruta, de 27.339 millones de dólares al cierre de diciembre del año 2002. Como contrapartida, al gobierno nacional le quedaron cuentas a cobrar a las provincias por una suma de 11.066 millones de dólares (por el canje y el rescate de las cuasimonedas) y 3.799 millones de dólares originados en la entrega de BODEN a los bancos con destino los ahorristas.¹⁰⁵

6. El canje de la deuda pública en *default*

En un proceso de aproximaciones sucesivas y utilizando a veces el método de ensayo-error, se fueron atendiendo los problemas fundamentales, despejando así el terreno para afrontar la cuestión principal de la reestructuración de la deuda en default. Estas operaciones se dieron con una fuerte concentración de las decisiones en unos pocos funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional, dentro del marco legal, pero con una rol pasivo por parte del Parlamento.

El acontecimiento principal se produce el 18 de marzo¹⁰⁶ del 2005, en donde el Dr. Roberto Lavagna anunció la finalización del proceso de reestructuración con una aceptación del 76,1% de los acreedores y con una reducción del 52% (deuda emitida vs. deuda ingresada al Canje), incluyendo los intereses capitalizados y pagados.¹⁰⁷ Considerando el valor actual la quita alcanzó al 66%. Estos valores, más el nuevo perfil de los vencimientos, representan en definitiva una nueva oportunidad que tiene el país para encarrilar sus finanzas públicas.

¹⁰⁵ De acuerdo con el Boletín Fiscal de la Secretaría de Hacienda del Cuarto Trimestre del año 2003, el stock de BODEN destinado a la compensación a los bancos por la pesificación asimétrica y la cobertura en divisas era de u\$s 8.304 millones, los entregados a los ahorristas u\$s 6.055 millones, el rescate de las cuasimonedas (nacionales y provinciales) u\$s 2.429 millones, la compensación por la reducción del 13% a jubilados y asalariados u\$s 873 millones. La emisión de BOGAR alcanzaba a u\$s 9.678 millones.

¹⁰⁶ En Comunicado de Prensa del 2 de junio de 2005 se comunicó la conclusión de la fase última –operativa- de la reestructuración, dándose de baja los bonos de la deuda elegible y entregando los bonos nuevos y los pagos correspondientes a los mismos.

¹⁰⁷ Información de la Oficina Nacional de Crédito Público sobre la Deuda Pública al 30 de junio de 2005 (<http://www.mecon.gov.ar/finanzas/download/deudac.xls#A.3!A1>)

En un discurso pronunciado poco antes de la fecha de la reestructuración de la deuda, el Secretario de Finanzas, Lic. Guillermo Nielsen, destacó que uno de los esfuerzos realizados para llevar adelante el Canje consistió en entender en profundidad la dinámica que llevó al país a acumular un nivel de endeudamiento insostenible para luego extraer las conclusiones conducentes a la construcción de un escenario superador. Sintetizó estas conclusiones expresando la necesidad de que ganara espacio en la composición de la deuda la nominada en pesos, como una forma de hacer menos vulnerable la economía nacional a los shocks externos, de definir un modelo de sustentabilidad de la deuda en donde el nivel de superávit primario no era la variable dependiente de la deuda a ser servida, sino como el punto de equilibrio que permita balancear las legítimas demandas de gasto público primario y el servicio del stock de deuda existente, y la disminución progresiva de la deuda mediante la implementación de cláusulas de recompra.

No obstante estos propósitos, el desafío que queda sigue siendo superlativo. Después de la reestructuración la relación deuda producto sigue siendo alta (73%)¹⁰⁸ sin considerar la tenencia de los acreedores que no aceptaron la oferta del gobierno nacional,¹⁰⁹ aunque se descomprimen otros indicadores importantes, tal como se observa en el siguiente cuadro de indicadores, según la presentación del Ministerio de Economía y Producción del 10 de junio 2005.

Cuadro 12
INDICADORES DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL ANTES Y DESPUÉS DEL CANJE
(en porcentajes)

Indicadores	Antes	Después
Servicios de Intereses vs. PIB	8	2
Servicios de Intereses vs. Exportaciones	38	9
Servicio de Intereses vs. Recursos Tributarios	22	10
Vencimientos de capital + Intereses para los próximos cinco años vs. total Deuda Neta	88	53
Deuda en moneda extranjera vs. Exportaciones	527	230
Participación de la deuda en pesos argentinos sobre el total de deuda	3	37

Fuente: Ministerio de Economía y Producción.

Finalmente, cabe destacar que, desde el inicio hasta la declaración del cierre del proceso de reestructuración, el sistema de crédito público montado durante la década pasada sirvió con eficacia como sostén técnico e instrumental, cooperando en la formulación de la estrategia, y en el desarrollo de las diferentes simulaciones de programación financiera que fue preciso realizar para hallar las franjas de sostenibilidad de la deuda en un marco política y fiscalmente factible.¹¹⁰

¹⁰⁸ En dólares estadounidenses el stock de la deuda total después de la reestructuración es de 126.567 millones. El stock al 31 de diciembre de 2001, según el Boletín Fiscal del cuarto trimestre 2001, era de 144.453 millones de dólares.

¹⁰⁹ Considerando que esta deuda es de 19,500 millones de dólares, la valuación estimada, de acuerdo con los términos del Prospecto de Reestructuración, alcanzaría un valor referencial de 6,600 millones, situando la relación deuda producto en el 77%.

¹¹⁰ El grupo de funcionarios conducidos por el Ministro Lavagna que tuvieron la mayor carga de responsabilidad en el diseño técnico, montaje y conducción de las negociaciones fueron el Lic. Guillermo Nielsen, el Dr. Leonardo Madcur y el Lic. Sebastián Palla, quienes contaron con el soporte técnico de la Oficina Nacional de Crédito Público, que en la primera etapa del proceso continuó a cargo del Lic. Federico Molina y que luego cuando éste pasó a dirigir la representación financiera en Washington, por el Lic. Norberto López Isnardi. Fue importante, también el papel que cumplieron, en el análisis del modelo de sostenibilidad utilizado, los funcionarios de la Secretaría de Política Económica, Lic. Sebastián Katz, Subsecretario de Programación Económica y el Director Nacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas, Lic. José Luis Maia.

7. Algunos datos presupuestarios expresivos del costo social de la crisis

Si bien el presente trabajo se dirige a los aspectos instrumentales, no se puede soslayar el enorme costo social resultante del quiebre de las finanzas públicas y el cambio de modelo económico. Ante semejante deterioro, el mantenimiento de las relaciones sociales básicas fue posible por un ejercicio de decidido autocontrol de la sociedad, sobre todo de la parte más afectada, quien soportó en silencio la licuación de sus ingresos a sabiendas de que cualquier reclamo o reivindicación en tales circunstancias serviría nada más que para agravar más la situación.

El gasto primario, en el año 2002, tuvo una fuerte caída en términos reales debido a la política de no ajustar los créditos de acuerdo con la dinámica inflacionaria. En lo que se refiere a la Administración Nacional, los gastos primarios tuvieron, con relación al año anterior, solamente un incremento nominal del 3,7%, frente a una variación del IPC promedio del 26% y del 41% punta a punta. En el gasto social, esta caída se vio amortiguada por la puesta en marcha del Programa de Jefes y Jefas de Hogar que demandó un gasto de \$ 2.248,2 millones, repartiendo 14.400.254 beneficiarios, lo que implica un promedio mensual de 1.200.000 beneficiarios.

Lo ocurrido en la Nación, fue experimentado, aunque con mayor intensidad, en las provincias. El gasto consolidado de este sector fue en el año 2002 de \$ 32.537,4¹¹¹ millones, frente al monto de \$ 33.986,8 millones del ejercicio 2001, produciendo una reducción real del 25 %, que afectó sobre todo a los salarios.

El cuadro siguiente es un fiel reflejo del deterioro del gasto público en el ejercicio 2002, producido no por políticas específicas de contención del gasto sino por la licuación del mismo por el efecto automático de la inflación. Por su representatividad se vuelve a tomar la serie elaborada por la Dirección Nacional del Gasto Social Consolidado, que expresa la distribución funcional del gasto en valores constantes.

Cuadro 13
SECTOR PÚBLICO ARGENTINO
DETERIORO DEL GASTO PÚBLICO PRIMARIO
(en millones de pesos de 2001)

Concepto	2001	2002	Variación real %
Gasto Primario	81 496	54 725	-32,9
Administración General	8 373	5 373	-35,8
Justicia, Defensa y Seguridad	8 937	6 024	-32,6
Servicios Sociales:			
Educación	13 986	9 036	-35,4
Salud	13 709	9 137	-33,4
Seguridad Social	21 828	14 488	-33,6
Promoción y Asistencia Social	3 338	2 507	-24,9
Resto	6 567	5 259	-19,9
Servicios Económicos	4 759	2 901	-39,0

Fuente: Elaborado en base a datos de la Dirección Nacional de Gasto Social Consolidado.

¹¹¹ Secretaría de Hacienda – Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

A partir del año 2003, comienza un proceso de recuperación del gasto público primario en términos constantes, que en gran parte se debe a los aumentos producidos en los salarios, en las pasividades y en los gastos destinados a obras viales y vivienda. En el caso de Educación después de situarse cerca del 4% del PIB, comienza a crecer y en el año 2005 estaría cerca de un porcentaje del 4,8%.

No obstante esta recuperación, dadas las restricciones existentes para aumentar la presión tributaria mucho más allá de los niveles actuales, una política dirigida al crecimiento real del gasto público con la de mantener el superávit primario necesario para la reducción progresiva de la deuda pública serían incompatibles entre sí. Por eso se impone la generación de ahorros mediante un replanteo a fondo del gasto público en todos sus niveles, buscando focalizarlo hacia los bienes y servicios más requeridos por la población con un proceso paralelo de mayor eficiencia en la gestión. Se trata de un desafío de largo alcance en un campo en donde no ha habido muchas experiencias exitosas en el pasado.

V. Hacia un comportamiento más racional de las finanzas públicas. Posibilidades y recomendaciones

A escasos meses de cumplirse cuatro años de la crisis, algunas de las peores consecuencias se han ido diluyendo y ya no forman parte del escenario cotidiano. Desde el año 2004, los problemas suscitados ya tienen características más normales, propias de un país en donde hay sectores que tienen sobradas razones como para reclamar mejoras reales en su condición económica. En las actuales circunstancias, las fallas estructurales quedan más en evidencia, y por lo tanto las políticas públicas tienen que ser más específicas y precisas, procurando aunar esfuerzos del sector público, de los sectores productivos y de las organizaciones privadas de bien público.

En este contexto los puntos de interés y las prioridades se van desplazando hacia la obtención de mejoras de calidad. Se produce también el efecto de adormecimiento en la conciencia colectiva, y se debilita el sentido de prudencia en los medios que se utilizan para el logro de los reclamos sectoriales.

La importancia de mantener la disciplina fiscal a ultranza también pasa a ocupar cada vez menos espacio en la agenda política. Es cuando existe el peligro de volver a iniciar otro ciclo pro crisis, dejando de lado las enseñanzas acerca de las consecuencias de los propios errores, se vuelven a sobreestimar los beneficios de las iniciativas por mayores gastos con la consiguiente subvaluación de los costos.

Sin embargo, por lo que se mencionó anteriormente, existe una demanda legítima por un mayor gasto público, porque detrás de la misma se juega la posibilidad de salir del estancamiento de Argentina. Pero si ese proceso no se va dando dentro de un marco fiscal consistente, otra crisis puede volver a golpear a los mismos sectores que se busca promover, como lo demuestra el Cuadro N° 13. Conviene inclusive sobrereactuar en este sentido, porque no es realista suponer que los principales actores institucionales estén inmunes a la equivocación.

Por eso es necesario insistir en la necesidad de contar con un sistema de instrumentos lo suficientemente poderoso que opere lo más efectivamente posible como un verdadero mecanismo de alarma temprana, para que el proceso de asignación de gastos opere siempre en condiciones de disciplina y gobernabilidad fiscal. Por lo dicho, gracias al esfuerzo realizado en el proceso de reforma de la administración financiera del Estado, existe una base instrumental suficientemente poderosa, con órganos rectores suficientemente experimentados e idóneos, como para sostener desde lo técnico esta estrategia. Sin embargo, se considera necesario ampliar la capacidad de acción de esta base instrumental porque hay espacio para perfeccionarla, de modo que llegue a la mesa de estado de situación de los actores institucionales la información relevante.

En este sentido, un instrumento de tipo legal de suma importancia estratégica, y que es necesario no malversar, es la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal, que si bien estuvo precedida por la falta de éxito de los pactos antes enumerados, contiene en sí misma la sabiduría acumulada en el largo camino hacia la crisis. Siempre existirá la posibilidad, como ha ocurrido muchas veces, que esta ley quede como una joya más en la estantería de las leyes incumplidas. No obstante, en este caso existe una base más sólida que, aún dentro del mundo de las formas, es necesario resaltar. Hay cláusulas del nuevo régimen que, aún en condiciones de emergencia resultaban muy difíciles de conciliar entre ambos niveles de gobierno. En lo que sigue, se hace una descripción de los aspectos sustantivos de este régimen, destacando y analizando sobre todo sus aspectos más novedosos.

1. La Ley N° 25.917 de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal

A juicio del autor, este régimen constituye un poderoso instrumento para avanzar hacia un esquema permanente de gobernabilidad fiscal.¹¹² La ley es sancionada el 4 de agosto del año 2004 y promulgada 20 días después, como un compendio de las enseñanzas derivadas de la gran crisis del año 2001. A diferencia de la Ley de Solvencia Fiscal (Ley N° 25.152), el nuevo régimen se sustenta en una ley convenio, cuyas normas son obligatorias también para las provincias, en tanto las respectivas legislaturas provinciales se adhieran mediante el dictado de una ley. Se han adherido 19 provincias, restando solamente las provincias de La Pampa, Neuquén, Salta, San Luis, y Tierra del Fuego, cuyas participaciones sumadas no alcanza al 10% del total de la distribución secundaria de los recursos coparticipados provinciales.¹¹³

El objeto de la ley es establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública. Sin pretender mostrar todos los aspectos, es importante hacer una descripción suficientemente amplia de las reglas fiscales que establece y sus principales características.

¹¹² Es probable que algunos especialistas de organismos internacionales no compartan esta opinión. El análisis que realizan se basa más en un estudio comparado con otros regímenes, haciendo hincapié en especial en las debilidades que le adjudican al sistema de penalidades. Sin embargo, se considera que la metodología de análisis comparado no pondera suficientemente las raíces históricas e institucionales de las relaciones entre el gobierno nacional y los de las provincias, y el valor que el nuevo régimen agrega hacia un entendimiento más estructurado y permanente el nuevo régimen. Dada esta historia, no es razonable pensar que el cumplimiento de las finalidades de la ley sea motorizado desde el sistema de sanciones, sino de la capacidad de las partes en ir logrando un auténtico "*affectio societatis*".

¹¹³ De acuerdo con la Ley N° 23.548, Ley de Coparticipación de Recursos Fiscales. Se excluye la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur debido a que no participa de ese universo.

a) Reglas fiscales

En este punto, la ley adopta el criterio de fijar reglas en más de un indicador, lo cual establece condiciones más estrictas de cumplimiento. Los principales rasgos de las reglas son:

Equilibrio presupuestario. Se establece y define una regla de equilibrio presupuestario, aunque con excepciones en el cómputo de los gastos. Al respecto, el artículo 19 dispone textualmente que “el Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán ejecutar sus presupuestos preservando el equilibrio financiero.” Este equilibrio se define como la igualdad entre los ingresos corrientes y de capital percibidos y los gastos corrientes y de capital devengados. No obstante, en los gastos corrientes no se incluyen los financiados por los organismos internacionales y en los de capital se excluyen los destinados a la infraestructura social básica¹¹⁴ necesaria para el desarrollo económico y social.

Le corresponde a la autoridad de aplicación (Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal) efectuar la evaluación del cumplimiento del resultado financiero equilibrado durante el segundo trimestre de cada año. Asimismo, durante el transcurso del ejercicio debe verificar los resultados financieros trimestrales, base devengado, dentro de los treinta días posteriores al cierre del trimestre, solicitando a las autoridades precisiones sobre las estrategias e instrumentos previstos para el cumplimiento de la meta anual.

Con relación a esta regla de equilibrio presupuestario cabe comentar:

En la Ley de Administración Financiera no existe la regla de equilibrio financiero de acuerdo con la clasificación económica de ingresos y gastos. La regla fue introducida en la legislación presupuestaria nacional por la Ley N° 25.152, que en su versión actualizada, fuerza a llegar al equilibrio financiero en el año 2005, en un sendero deficitario decreciente de cuatro años.

El concepto de equilibrio de dicha ley es más genuino que el que fija el nuevo ordenamiento, porque no prevé deducciones en los gastos corrientes y de capital, los que por su magnitud distorsionan el uso del balance presupuestario como indicador de solvencia fiscal. No obstante, en función del principio de la prelación de las leyes, corresponde utilizar la regla correspondiente a la última ley;

La medición del gasto por el devengado también es un criterio derivado de la Ley N° 25.152, aunque en ésta se partía de que el equilibrio debía estar explícito en la Ley de Presupuesto, en tanto que el artículo 19 de la Ley N° 25.152 expresa que éste debe preservarse en la ejecución presupuestaria. A estos fines, para adecuar la ejecución de los gastos a la efectiva percepción de los ingresos, las jurisdicciones deben implementar procedimientos que regulen la ejecución del presupuesto dentro del ejercicio, en una forma quizás similar a la que se realiza en la Administración Nacional.

Tope al aumento del gasto nominal. La tasa nominal del incremento del gasto primario corriente presupuestado de la Administración Nacional, de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no podrá superar la tasa de aumento nominal del producto bruto interno previsto en el marco fiscal considerado como base de cálculo. Dentro de la regla se establecen supuestos que pueden diferenciar el tratamiento de los gastos primarios corrientes de los gastos de capital, y

¹¹⁴ El Decreto N° 1.731 del 7 de diciembre del año 2005, reglamentario de la Ley los define como “aquellas erogaciones que se destinen a: administración judicial; seguridad interior; servicios penitenciarios; servicios sociales y servicios económicos; y se correspondan con los siguientes conceptos: (i) **Bienes preexistentes:** comprende la adquisición de bienes físicos ya existentes tales como tierras y terrenos, edificios en general —incluido el terreno en que se asientan— fábricas, represas, puentes, muelles, canalizaciones, redes de servicio y otros bienes de capital adheridos al terreno. (ii) **Construcciones:** comprende la realización de obras que permanecen con carácter de adherencia al suelo formando parte de un todo indivisible, como así también las ampliaciones mejorativas de construcciones ya existentes. (iii) **Maquinarias, equipos y accesorios** que se usan o complementan en la unidad principal comprendiendo maquinarias y equipos: de producción, agropecuarios, industriales, de transporte en general, energía, riego, frigorífico, de comunicación, médicos y educativos. Se excluyen los equipos para computación y para oficina; y muebles.

además el gasto primario excluye los gastos financiados por préstamos de organismos multilaterales de crédito y los gastos destinados a la formación de la infraestructura social básica financiada con cualquier uso del crédito. La verificación del cumplimiento de esta pauta se realiza a posteriori y depende del comportamiento del PIB y del gasto devengado.

El criterio para la fijación de la regla es similar al utilizado por la anterior ley de solvencia fiscal, aunque, según se expresó, ésta no prevé deducciones en la definición del tope.

La autoridad de aplicación deberá evaluar el cumplimiento de la regla del gasto una vez aprobados los presupuestos de los distintos niveles de gobierno. Además, en una segunda instancia, durante el segundo trimestre de cada año evaluará la tasa nominal de variación del gasto primario ejecutado, base devengado, del ejercicio fiscal anterior respecto al año previo, utilizando como parámetro la tasa de variación del PIB a precios de mercado que disponga como más actualizado el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Limitaciones y restricciones al endeudamiento. Se establece la obligación para el Gobierno Nacional de presentar al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, antes del 31 de agosto de cada año, los límites de endeudamiento para el conjunto de las provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gobierno nacional. Este límite consiste en el monto máximo de nueva deuda (excluida la asumida a través de avales y garantías) de corto y largo plazo, que se adicionará al stock de deuda pública constituida al cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta.

Cuando en las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el servicio de la deuda pública instrumentada supere el 15%¹¹⁵ de los recursos corrientes, netos de la coparticipación correspondiente a los gobiernos municipales, se deben formular y ejecutar presupuestos con un nivel de superávit primario que permita la progresiva reducción de la deuda hasta converger por debajo de dicho porcentaje. Además, mientras se encuentren por encima de dicho porcentaje, no podrán acceder a un nuevo endeudamiento, salvo los provenientes de los organismos multilaterales y del derivado de programas nacionales, previa sustentación en una programación financiera que garantice la atención de los servicios pertinentes.

En el gobierno nacional, el nuevo régimen establece el compromiso de reducir, en los ejercicios subsiguientes a la reestructuración de la deuda, el porcentaje de la deuda pública con relación al PIB. A este fin se considerarán períodos trienales.

La Ley confirma una importante medida en materia de autorización de operaciones de endeudamiento y de otorgamiento de avales y garantías de las provincias, toda vez que le da al Ministerio de Economía y Producción de la Nación la facultad de otorgar la autorización, conforme a los principios de la misma.

También se incluye, dentro del cuerpo normativo del nuevo régimen, la posibilidad de realizar acuerdos bilaterales entre la Nación y las provincias para llevar a cabo programas de financiamiento de la deuda en aquellos casos de gobiernos provinciales que no cuenten con recursos suficientes y que estén avalados con programas sustentables desde el punto de vista fiscal y financiero. Un esquema similar se instrumentó a partir del año 2002 para cubrir la brecha fiscal de caja de las provincias, denominados Programas de Financiamiento Ordenado (PFO), introduciendo la práctica de acordar aportes financieros reintegrables condicionados.

Los gobiernos municipales también son alcanzados por las restricciones de endeudamiento, siendo regulada la relación por los respectivos gobiernos provinciales.

Constitución de fondos anticíclicos. Se trata de una norma que comprende tanto al gobierno nacional, como a cada gobierno subnacional. En el caso del primero, el Fondo Anticíclico ya ha

¹¹⁵ El 15% de los ingresos también es usado como tope de los recursos afectados al financiamiento por parte de las provincias del servicio de la deuda del Bono Garantizado emitido como canje de la deuda de las provincias transferidas a la Nación.

sido creado por el artículo 9° de la Ley N° 25.152, que se integra fundamentalmente con el 2% de los ingresos corrientes del Tesoro Nacional, no obstante que sucesivas leyes de presupuesto han suspendido la fuente principal de integración.

Sobre el particular, se considera que pese a la vigencia del ordenamiento jurídico existente y a que la necesidad de crear este tipo de fondos ha sido aceptada por los especialistas y medios de comunicación, aún no ha sido internalizado por una parte importante de la dirigencia política. Mucho tuvo que ver en ello el hecho de que la necesidad de su constitución se hizo manifiesta en forma tardía, cuando el Fisco ya había caído en la trampa de la deuda y la magnitud de la brecha financiera hacía imposible distraer recursos con destino a la constitución del Fondo Anticíclico.

No obstante, en la medida en que dicha brecha tienda a eliminarse mediante el uso de medios de financiamiento normales, los fondos anticíclicos pueden pasar a ser un importante factor de estabilización.

Prohibición de financiar gastos corrientes con el uso del crédito o venta de activos fijos. Como criterio general, se establece que la venta de activos fijos y el endeudamiento no podrán destinarse al financiamiento de gastos corrientes, ni generar aumentos automáticos para el próximo ejercicio.

La restricción de no destinar el producido del uso del crédito para gastos corrientes ha sido una constante en las normas presupuestarias de Argentina, aunque los préstamos del BID y del Banco Mundial, en más de una oportunidad han financiado y continúan financiando programas asistenciales cuyas partidas de gastos se clasifican dentro de los gastos corrientes.

Prohibición de incluir debajo de la línea gastos no devengados en ejercicios anteriores. Como se comentó más arriba, es una cláusula que procura evitar que se distorsione el verdadero resultado fiscal del ejercicio, imputando debajo de la línea el reconocimiento de gastos corrientes o de capital. De todos modos, al igual que en el caso de la Ley de Solvencia Fiscal, el nuevo ordenamiento, en su artículo 24 exceptúa a las deudas no financieras¹¹⁶ que se están pagando en la actualidad y que hayan sido dispuestas por ley.

La generalización de esta norma a los gobiernos subnacionales adheridos es un avance hacia las buenas prácticas presupuestarias. Sin embargo, en la Administración Nacional con cierta regularidad se han ido incorporando disposiciones eximiendo del cumplimiento de la norma, haciendo de la excepción una regla.

b) Normas de transparencia y gestión pública

En este aspecto lo que interesa resaltar es la extensión a los gobiernos subnacionales adheridos de una serie de buenos propósitos e innovaciones técnicas elaboradas por el gobierno nacional en materia de información presupuestaria y de la producción pública de bienes y servicios, reconociendo el liderazgo y responsabilidad de la Nación en cuanto a la proyección de las principales variables. La información generada deberá ser remitida al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

En otros tópicos normativos la Ley adhiere al principio de universalidad e integridad del presupuesto, dando un plazo de dos ejercicios para realizar las incorporaciones de los entes que en la actualidad están fuera del Presupuesto General. Este es un punto especialmente sensible al gobierno nacional, debido a que, después de un período de estricta observancia de este principio contenido en la Ley de Administración Financiera del año 1992, se fueron creando fondos

¹¹⁶ La reglamentación las define como “los gastos destinados a atender amortizaciones de deudas en moneda nacional o extranjera reconocidas por el Estado originadas por la adquisición de bienes y servicios financiados por el proveedor, otorgamiento de subsidios y préstamos, reconocimiento de derechos legales adquiridos por terceros, subrogación de deudas de terceros y toda otra obligación no derivada del propio financiamiento.”

fiduciarios que operan por fuera del Presupuesto de la Nación y varios organismos centralizados y descentralizados consiguieron eximirse de integrar la Ley de Presupuesto. Para contrarrestar esta tendencia se establece, como norma que involucra a todas las jurisdicciones, que las leyes de presupuesto “contendrán la autorización de la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos de la Administración Pública No Financiera e informarán sobre las previsiones presupuestarias de cada uno de los restantes componentes del Sector Público No Financiero.” A su vez, se define como Administración Pública al conjunto de “organismos y entidades centralizados y descentralizados que no tengan carácter empresarial; las cuentas especiales y fondos afectados, los fondos fiduciarios y las instituciones de la seguridad social”. Quedan fuera de esta definición solamente las obras sociales estatales, las empresas y sociedades del Estado.

Se extiende a los gobiernos subnacionales la necesidad de elaborar y aprobar presupuestos plurianuales para cada trienio, en donde entre otras pautas de presentación de la información, propias de las proyecciones de mediano plazo de las cuentas públicas, se requiere la presentación del perfil de vencimientos de la deuda pública durante el trienio. Este importante requisito también le cabe al Gobierno nacional.¹¹⁷

Otras disposiciones tendientes a mejorar la calidad institucional del Presupuesto y de la información contenida se refieren al logro de un sistema uniforme de clasificaciones presupuestarias, a la presentación de los proyectos de presupuesto ante las legislaturas antes del 30 de noviembre de cada año, a la estructura de información mínima que debe contener el proyecto, a la obligación de publicar en las páginas oficiales de Internet el Presupuesto anual aprobado, las proyecciones del Presupuesto Plurianual, instrumento que se generaliza a todas las provincias, y a la información de ejecución con una secuencia trimestral.¹¹⁸

Se incluyen también normas destinadas a mejorar la medición de la eficiencia del gasto público que permita hacer comparaciones interjurisdiccionales. Además, los gobiernos subnacionales deberán implementar un sistema integrado de Información Fiscal compatible con el nacional, además de modernizar sus sistemas de Administración Financiera, Administración de Recursos Humanos y Administración Tributaria.

c) Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, constituido y estructurado en el Capítulo VI de la Ley, es el órgano de aplicación del Régimen establecido por la misma y el encargado de aprobar sanciones por incumplimiento. Está integrado por los Ministros de Economía y/o Hacienda, o cargos similares, del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con su creación, se cumple con un requisito de la Constitución Nacional.

En la actualidad se encuentra funcionando y se espera de él que sea la institución federal que permita hacer una eficaz coordinación de las relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias y, administrando las lógicas tensiones inherentes a estas relaciones, esté al servicio de una política fiscal que preserve el interés general minimizando los costos que esto implique para las partes representadas.

Una significativa peculiaridad de este Consejo es que el derecho a voto no ha sido distribuido por partes iguales, dejando de lado el criterio de un voto por participante y reflejando, en cambio, la estructura de distribución de los recursos del régimen de coparticipación de impuestos. En este sentido, el artículo 28 especifica la necesidad de que el Consejo adopte para su funcionamiento un Reglamento

¹¹⁷ En el Boletín Fiscal la Secretaría de Finanzas se presenta trimestralmente un cuadro del perfil de vencimientos del stock de la deuda pública.

¹¹⁸ En este aspecto el Ministerio de Economía y Producción de la Nación, presenta actualmente mucha más información que la que en promedio publican las provincias.

Interno, dando lugar a una distribución de votos equivalente a las participaciones asignadas a las jurisdicciones nacionales, provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estipuladas en la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley N° 23.548) y sus modificatorias. De esta manera, y de acuerdo con el Reglamento Interno aprobado, le correspondería a la Nación como mínimo el 36% de los votos en el caso de adhesión de todas las provincias (37% con las adhesiones actuales). Dado este alto grado de participación del gobierno nacional, no se hace necesario, por el momento, reglamentar la facultad de veto que la Ley le otorga a la Nación.¹¹⁹

Sin embargo, la creación del Consejo es un hecho de mayor trascendencia que el haber llegado a ponerse de acuerdo en un esquema de distribución de votos para hacer el seguimiento y la evaluación fiscal del sector público argentino y aplicar sanciones, porque, sin desmerecer la importancia que ello tiene, constituye un salto de calidad en la toma de conciencia de las autoridades políticas de la mayoría de los gobiernos provinciales y del gobierno nacional. En este sentido, el Consejo tiene la posibilidad de remontar la mentalidad confrontativa que fue una constante en la historia argentina, que tiñó las relaciones fiscales entre la Nación y las provincias y que ha sido el elemento impulsor de guerras civiles, disputas políticas, judiciales y otros desencuentros. La aplicación de un criterio realista en la distribución de los votos, le permite a la Nación tener una influencia importante en las decisiones del Consejo pero sin imposiciones y posturas unilaterales. El Consejo es sobre todo un espacio institucionalizado de diálogo que posibilita compartir información relevante y diagnósticos generales, que muchas veces es la única plataforma válida para encontrar soluciones operativas factibles dadas las restricciones del contexto.

Una función importante del Consejo Federal es la administración de las penalidades establecidas en la Ley, la cual se ejerce mediante el seguimiento de su cumplimiento y aplicando sanciones. Las sanciones se refieren a la divulgación de los casos de incumplimiento, restricciones en el derecho a voto en el Consejo, en el otorgamiento de nuevos beneficios impositivos nacionales, limitaciones en el otorgamiento de avales o denegación de pedidos de nuevos endeudamientos. Dadas las limitaciones constitucionales que existen en esta materia, las sanciones operan como un complemento en el logro de los objetivos de la Ley, pero no podría sobrellevar una situación en donde un importante número de los gobiernos representados en el Consejo retacearan en forma deliberada su cooperación o no actuaran de buena fe. En los hechos, todo el andamiaje del nuevo Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal va a depender a ultranza de que se imponga un espíritu de unidad y cooperación entre los representantes de las instituciones asociadas, evitando que el Consejo y los procedimientos previstos se transformen en un mero trámite burocrático.

2. Fallas instrumentales no solucionadas

Aunque algunas de estas fallas están presentes en el mismo Régimen de Responsabilidad Fiscal, es conveniente insistir en la necesidad de su cumplimiento práctico, analizando además que es lo que está faltando aún para que haya una conciencia o un cumplimiento más efectivo de las mismas.

En el punto 7 del Capítulo III se puntualizaron una serie de procedimientos usuales en la exposición del Presupuesto Público que no ayudaron a que el instrumento presupuestario sirviera como un sistema de alertas para prevenir o afrontar en forma temprana los problemas que se estaban gestando en el frente fiscal.

Lo importante ahora es analizar hasta qué punto se mantienen estas fallas instrumentales.

¹¹⁹ Con anterioridad a la ley, la institución de carácter federal con mayor relevancia ha sido la Comisión Federal de Impuestos, organismo destinado a fiscalizar e interpretar el régimen de coparticipación federal de impuestos, cuyas resoluciones plenarias son obligatorias para las jurisdicciones adheridas, con apelación solamente a la Corte Suprema de la Nación, mediante el recurso extraordinario. Sin embargo, un problema básico de esta Comisión es que, teniendo cada representación derecho a un voto, por lo general la Nación ha estado expuesta a las actitudes corporativas de las provincias..

a) Criterio seguido para la proyección de los ingresos tributarios

En el mencionado Capítulo se sostuvo que unos de los problemas que se presentaron hasta el año 1995 fue la inclusión de proyecciones optimistas en la Ley de Presupuesto, que si bien el equipo económico que sucedió al Dr. Cavallo modificó el criterio, quedó de todos modos entrampado en la necesidad de presentar proyectos presupuestarios optimistas con pautas de crecimiento económico en medio de un proceso de estancamiento de la actividad económica a partir de las repercusiones negativas que afectaron al país como consecuencia de la crisis de la deuda de Rusia del año 1998.

En la etapa post crisis, en el ámbito nacional como en gran parte de las provincias lo que está sucediendo a partir del año 2004 es el fenómeno contrario, en donde los ingresos percibidos han superado a las previsiones contempladas en las Leyes de Presupuesto. Si bien en el año 2003 la ejecución de los recursos fue inferior a lo presupuestado (alcanzó al 93%), en el año siguiente la ejecución superó en el 18% al cálculo de recursos original y también en el año 2005. Estos resultados obedecen en parte a los criterios utilizados para modelar las proyecciones, en donde se mantiene el criterio de proyectar el producto con crecimiento real pero a una tasa moderada, incluyendo en este caso una estimación de precios bastante realista, y por otra, a que en los hechos la evolución del producto ha superado las proyecciones, a lo que se le suma que la Administración Federal de Ingresos Públicos se viene desempeñando con un estándar de eficacia que está por encima de los históricos.

Como en todo lo que rodea al Presupuesto, siempre existen críticas desde algún lado del arco ideológico del ámbito parlamentario. Algunos legisladores han considerado que las proyecciones moderadas de la actividad económica, esconden la voluntad del Poder Ejecutivo de disponer en forma discrecional de los excedentes de ingreso mediante la utilización de la facultad que tiene el Presidente de la Nación con el refrendo de sus ministros de legislar mediante decretos de necesidad y urgencia, en los términos del artículo 99, inciso 3.¹²⁰

b) Exposición de las cuentas de financiamiento

Se mantiene la insuficiente exposición de las cuentas de financiamiento con respecto a la información contenida en el proyecto de ley de presupuesto, porque no se ha innovado en el formato y estructura de presentación básico, excepto en lo que se refiere a la atención de los requisitos previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal y a la introducción de presentaciones dirigidas a resaltar los principales aspectos y datos de la política económica del gobierno. En este sentido, se sigue dando prioridad al desglose y fundamentación del gasto primario, que sigue ocupando la mayor parte del documento. Es de destacar, sin embargo, la información de carácter plurianual contenida en el Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006, que incluye, entre otras, la información sobre el perfil del servicio de la deuda del trienio.

¹²⁰ *Artículo 99. El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: ...3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato consideraran las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.*

De todos modos esta información no está suficientemente jerarquizada para que suscite la atención de los legisladores, reforzando así la propensión de éstos a analizar el presupuesto desde una mirada regional o sectorial.

c) El cómputo de los intereses capitalizados y de la actualización del capital por el CER

No ha habido cambios en el criterio de imputación de los intereses capitalizados y en la actualización de la deuda por el coeficiente de ajuste, sin que exista por el momento iniciativas que promuevan su replanteo. Según la información provista por la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía y Producción, en el primer semestre del año 2005 se devengaron \$ 3.847,3 millones en concepto de intereses capitalizados y \$ 7.789,6 millones en concepto de ajuste por el CER, los que sumados (11.636,9) superan en el 89 % al superávit financiero del Sector Público Nacional, base devengado, que ascendió a \$ 6.149,4 millones. Como contrapartida, durante el período se produjo una significativa ganancia no realizada por diferencias de tipos de cambio de \$ 26.305,6 millones, debido a la apreciación del peso respecto al dólar y de éste sobre el resto de las monedas extranjeras de la deuda pública externa, en especial el Euro.

Estos últimos números demuestran la sensibilidad (y también vulnerabilidad) que tiene la deuda pública después del canje a la variación de los precios internos y a las oscilaciones en el tipo de cambio.

d) Inclusión debajo de la línea de reconocimiento de deudas por gastos corrientes o de capital

Sobre el particular se mantiene el procedimiento descrito para el período anterior al año 2002, y las sucesivas leyes de presupuesto han incluido autorizaciones, dentro de ciertos límites, para el reconocimiento de deudas no financieras. En general, prima el procedimiento que los pagos que se deben realizar en concepto de gasto retroactivo, derivado fundamentalmente de sentencias judiciales, se incluyen como Amortización de Deudas, en tanto que el incremento en el flujo de gastos futuros que eventualmente derive de la misma sentencia se computa por encima de la línea como gasto corriente, afectando el resultado fiscal.

Este procedimiento, sumado a que habitualmente, en el caso de las deudas significativas, la obligación se cancela mediante un título de largo plazo, como ya se expresó, genera la ilusión de que cualquiera fuese el monto siempre será pagable en el futuro, diluyendo el verdadero impacto financiero.

e) Inclusión debajo de la línea de préstamos del Estado Nacional a los gobiernos provinciales

Se mantiene también el procedimiento de no incluir como gasto de capital (Inversión Financiera) a los préstamos otorgados generalmente por el Tesoro Nacional a los gobiernos provinciales ni a aquellos recursos que el gobierno nacional recibe de organismos multilaterales de crédito pero que son a su vez represtados a los gobiernos subnacionales. En el Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 de la Administración Nacional, por esta causal figuran \$ 7.063,2 millones, de los cuales \$ 5.776 millones corresponden fundamentalmente a préstamos subsidiarios a provincias.

Estos fondos, por la ubicación en que se encuentran dentro de la estructura de cuentas del documento presupuestario, concentrarían una mayor atención si formaran parte de los gastos de capital, sobre todo porque castigan al resultado fiscal del ejercicio de la Administración Nacional.

3. Recomendaciones

Las recomendaciones, en cierto modo, están implícitas en los problemas enumerados en el punto anterior. Sin embargo, reconociendo las dificultades que pueden existir para concretarlas (por ejemplo, un cambio en los criterios de imputación genera automáticamente problemas de homogeneidad y de comparación con las cifras anteriores, lo que puede provocar, a su vez, gruesos errores en cuanto a la interpretación de la verdadera situación fiscal), es necesario, al mismo tiempo, proponer las vías que permitan facilitar la introducción de los cambios.

a) Cálculo de los ingresos tributarios

Con relación al criterio a seguir con respecto a las proyecciones de ingresos tributarios, la experiencia indica que durante la ejecución del presupuesto es preferible que los recursos percibidos superen a los presupuestados que a la inversa. En consecuencia, se impone el mantenimiento de la prudente actitud que ha tenido el Poder Ejecutivo en las proyecciones incorporadas en las últimas leyes de presupuesto. Para reforzar esta premisa y al mismo tiempo atenuar las críticas que algunos sectores realizan cuando se tiende a subestimar los ingresos, se recomiendan las pautas siguientes:

- En el próximo Presupuesto Nacional dejar de lado las sucesivas excepciones al artículo 9° de la Ley N° 25.152, que crea el Fondo Anticíclico, y destinar el 2% de los recursos corrientes del Tesoro Nacional a la integración del mismo. Esta medida a su vez operaría como una suerte de contraparte de los gastos no exigibles que se van generando por la capitalización de los intereses y el ajuste del CER. Sería por otra parte una señal de que existe voluntad política de cumplir con el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y un incentivo a que los gobiernos provinciales configuren e integren a su vez el Fondo Anticíclico.
- Incluir un artículo en el Proyecto de Ley de Presupuesto que disponga una distribución ex ante de hasta un determinado monto de gastos para programas no cubiertos suficientemente en las asignaciones crediticias del proyecto, el cual se haría efectivo si se verifica el excedente de ingresos. De este modo, el Congreso participaría en una asignación contingente de gastos, con lo cual no se daría pie al reclamo que sostiene el Poder Ejecutivo se reserva una parte de los ingresos para distribuirlos posteriormente en forma discrecional usando el mecanismo del Decreto de Necesidad y Urgencia. Teniendo en cuenta la necesidad de cumplir con el Régimen de Responsabilidad Fiscal, que obliga a sostener una política de desendeudamiento, sería conveniente que una parte de este excedente se destine a la cancelación de deudas. Otra condición necesaria sería que la preasignación de gastos no genere gastos permanentes, por lo que tendrían que estar destinados a reducir el tiempo de cumplimiento de programas no permanentes o de finalización de las obras públicas.¹²¹ Este procedimiento tiene como antecedente lo dispuesto en la Ley de Presupuesto Nacional 1997 (Ley N° 24.764), artículo 45.¹²²

b) Incidencia de los intereses devengados no exigibles

En este punto, la recomendación no consiste en modificar las normas técnicas de las clasificaciones del gasto, manteniendo, en consecuencia, el enfoque financiero del actual Manual de Clasificadores Presupuestarios. De este modo no se afectarían las series existentes y lo que es más importante se evitaría generar un elemento de confusión en la interpretación de las cifras por parte de los medios de comunicación y agentes económicos no especializados en las finanzas públicas. Se propone, en cambio, comenzar a producir un segundo Resultado Financiero, que incluya dentro del monto de los intereses a los devengados no exigibles, que podría denominarse Resultado Financiero

¹²¹ Esto podría tener como contrapartida bonificaciones de los contratistas por pronto pago.

¹²² Este artículo expresaba: "El jefe de Gabinete de Ministros dispondrá, en caso de verificarse durante el ejercicio de 1997 incrementos en el total de los recursos corrientes y de capital del Tesoro nacional previstos en la presente ley, aumentos en los gastos no comprendidos en el total fijado por el artículo 1° de la presente ley destinados a los conceptos y hasta los montos detallados en la planilla 15 anexa a este artículo. Déjase establecido que los conceptos y montos mencionados en la citada planilla serán atendidos en forma proporcional al incremento de los recursos verificados..."

Ampliado. Este cómputo se haría en un Cuadro de Ahorro-Inversión Financiamiento en Base Devengado, para no quitarle homogeneidad al esquema en Base Caja.

Cuando el Resultado Financiero Ampliado (que en tanto haya devengamiento de intereses no exigibles será menor al Resultado Financiero convencional) sea superavitario, implicará que en los flujos de las cuentas de financiamiento habrá como contrapartida la creación de un activo financiero, la disminución de un pasivo o una combinación de ambos efectos con un monto neto igual al excedente. Si fuera equilibrado, los movimientos de las cuentas de financiamiento serán igual a cero, y en el caso de déficit (suponiendo que éste es igual a los intereses no exigibles), mostrará la necesidad de constituir un activo financiero adicional u obtener una reducción mayor de la deuda. De estar en funcionamiento el Fondo Anticíclico, el crecimiento del mismo en el período podría ser la cobertura de ese déficit en tanto este aumento sea igual o esté por encima del mismo. De todos modos, estos razonamientos se tornan incompletos si no se tienen en cuenta los efectos sobre el stock de la deuda originada en los ajustes de valuación.

El criterio que se propone coincide con el Manual de Estadísticas Fiscales acordado por el Grupo de Monitoreo del MERCOSUR, creado en la primera reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales en el año 2000, y que tiene por misión la elaboración y seguimiento de una metodología común para la armonización de las estadísticas fiscales. Se sigue el método de caja para el registro de los ingresos y egresos, salvo en el caso de los intereses, tanto sobre activos como pasivos, que se imputan por el criterio del devengado, sean exigibles o no. Se agrega que el criterio particular “será utilizado tanto para los indicadores de resultado fiscal (encima de la línea) como para los indicadores de Deuda (debajo de la línea).

c) La variación de la deuda pública como indicador fundamental en la medición del desempeño fiscal

La variación de la deuda, y las operaciones y demás efectos que explican su variación, están disponibles en la información que suministra el Ministerio de Economía y Producción en su sitio Web. Sin embargo no ha alcanzado la difusión y suscitado los análisis públicos que debería tener, sobre todo después de lo sucedido en el país. Para ello, es necesario hacer una tarea de docencia, centrada sobre todo en los medios de comunicación para que se comprenda su importancia como indicador que recapitula el conjunto de las transacciones de interés fiscal. La variación neta de la deuda, da una versión más exacta de la posición fiscal, en tanto incluye las modificaciones netas en el período de los activos financieros. En el caso de Argentina, este aspecto es importante porque muchas veces los pasivos son asumidos por el Estado pero con una transferencia simultánea de activos financieros, pese a que con cierta frecuencia estos activos tienen un alto riesgo de incobrabilidad o responden a transacciones intrasector público, como es el caso de los préstamos subsidiarios convenidos con los organismos multilaterales.

Más allá de estos reparos, la variación de la deuda pública, en tanto cubra el universo o, al menos, la mayor parte de las transacciones públicas, es un indicador más completo del desempeño fiscal de un período que el resultado primario o financiero, que en teoría responden solamente a las transacciones por arriba de la línea. Por otra parte, es la variable fiscal de flujo (“variación de la deuda fiscal neta del sector público consolidado”) aprobada por los Presidentes del MERCOSUR, más los de Bolivia y Chile, en la XIX Cumbre de Florianópolis del 14 y 15 de diciembre del año 2000.

Debe quedar claro que el énfasis radica en darle una mayor publicidad a este indicador, procurando que la información de ejecución se publique lo más próxima posible de las fechas de cierre de los períodos y que además se incluya en las proyecciones fiscales de mediano plazo. Además, debe existir una permanente conciliación entre el resultado fiscal y la variación del stock de la deuda.

Una recomendación relacionada con este punto, es la necesidad de asegurar dentro del ámbito del Ministerio de Economía¹²³ el funcionamiento de un sistema de señales de alerta para analizar y evaluar el desempeño fiscal, y que además permita efectuar proyecciones de las principales variables y tomar en forma temprana medidas correctivas.¹²⁴

d) Pasivos contingentes y situaciones de riesgo fiscal

La identificación y registro de los pasivos contingentes ha sido incorporada a la legislación fiscal del país. La Ley N° 24.156, por caso, establece una división de la deuda pública en directa e indirecta, siendo la indirecta la constituida por personas públicas o privadas, diferentes a la Administración Central, que cuenta con el aval, fianza o garantía de ésta. Además, dispone que los avales, fianzas o garantías requieren de una ley para ser otorgados. Asimismo, en el Balance General de la Administración Central que integra la Cuenta de Inversión figuran el saldo al cierre del ejercicio de la deuda indirecta y la constitución de provisiones para atender contingencias por juicios.

Por otra parte, como ya se comentó, la Ley de Presupuesto de cada ejercicio establece límites para el reconocimiento de deudas, por juicios perdidos, acuerdos transaccionales y otras situaciones similares que absorben recursos del Tesoro.

No obstante, resulta necesario ahondar más estos aspectos, con el propósito de darles más relevancia en el análisis de la situación fiscal, estudiando y evaluando la adaptación al país de los procedimientos y criterios desarrollados por las administraciones financieras de otros países. En Argentina, el sistema de seguridad social ha padecido históricamente de las consecuencias de una importante informalidad con un alto desempleo, que genera a futuro un riesgo fiscal considerable por el lado de una probable demanda de cobertura social. Asimismo, en la medida que se desarrolle el sistema de financiación privada de la inversión pública, se intensificarán las garantías estatales para minimizar los riesgos al inversor.

e) Jerarquización del Presupuesto Plurianual

Desde que se comenzó a formular el Presupuesto Plurianual en el año 1998, se han acumulado suficientes conocimientos y experiencia en el plano técnico como para ofrecer un producto bien concebido y confeccionado. Sin embargo, en cierto sentido el Presupuesto Plurianual forma parte de esos recursos instrumentales que se producen en la administración pública pero que los verdaderos destinatarios no lo utilizan o no saben cómo utilizarlo. Por eso, falta un buen tramo para que los actores políticos lo usen como un instrumento que necesitan para acceder a una visión más amplia de la realidad fiscal y de sus principales condicionamientos, mediante la lectura del comportamiento de las cuentas fiscales en un horizonte plurianual, lo cual entre otros beneficios le permitiría iniciar en forma temprana las acciones correctivas que dicha realidad requiera.

De acuerdo con estas ideas, el Presupuesto Plurianual debería fortalecerse hasta lograr que funcione, en la tarea de conducción estratégica del Estado, como un puente entre el plan estratégico del gobierno y el presupuesto anual.

Actualmente la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda está trabajando en el fortalecimiento de esta herramienta presupuestaria. Uno de los objetivos es que el mismo sirva como instrumento impulsor de la programación de mediano plazo del gobierno, tanto en la

¹²³ Debido a los trabajos realizados por las oficinas técnicas del Ministerio en las instancias previas al diseño de la oferta de reestructuración de la deuda, se han acumulado muchos conocimientos y experiencia en el manejo de modelos de sostenibilidad de la deuda.

¹²⁴ Se recomienda consultar al respecto el trabajo de Federico Sturzenegger, "A Toolkit for an Analysis of Debt Problems", Universidad Torcuato Di Tella, Business School, 2002.

definición del marco fiscal como en el reordenamiento de las asignaciones presupuestarias en función de los objetivos estratégicos del gobierno.

Es clave para este programa de fortalecimiento, articular el Presupuesto Plurianual con el sistema de inversión pública, sobre todo teniendo en cuenta el déficit que existe en materia de infraestructura básica, y también con las proyecciones de largo plazo del sistema de seguridad social y de la deuda pública.

f) Mantener al Congreso permanentemente informado del estado de las finanzas públicas

Se trata aquí de ir desactivando las inercias de una división de roles en donde al Congreso le toca solamente el de velar por los intereses sectoriales o geográficos. La forma de hacerlo es compartiendo la información relevante sobre los principales problemas que enfrentan y pueden enfrentar las finanzas públicas del conjunto de la Nación y de las Provincias. El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal puede ser un medio idóneo para que esta información fluya hacia al ámbito legislativo. En esta perspectiva, resulta recomendable hacer una revisión del formato y contenidos de los documentos que integran el proyecto de ley de presupuesto y los mecanismos de información durante la etapa de la ejecución del Presupuesto, para darle mayor peso a las cuentas de financiamiento.

En esta perspectiva se comparten las recomendaciones que muchos tratadistas han formulado sobre la constitución de una oficina técnica de presupuesto dentro del Congreso, la cual tendría que asistir a ambas cámaras y con pocos funcionarios especializados, elegidos por concurso público.

VI. Consideraciones finales

Una conclusión del recorrido realizado es la constatación de que en lo instrumental hubieron falencias que no facilitaron un adecuado conocimiento del verdadero estado de situación de las finanzas del Estado y de su dinámica, en donde se fueron generando desequilibrios financieros inconsistentes con la exigencia de extrema disciplina fiscal que marcaba la Convertibilidad.

Estas falencias no desmerecen de ningún modo la obra realizada mediante el programa de reforma de la administración financiera, impulsado en el año 1991. Gracias a este esfuerzo, el gobierno nacional cuenta hoy con un conjunto de instrumentos modernos, confiables y con una gran capacidad de producción de información, administrados con funcionarios de línea de primer nivel y con una gran experiencia acumulada.

Muchas de las falencias que se señalan han sido producto de las enseñanzas adquiridas con posterioridad a los hechos, aunque algunas de ellas ya habían sido advertidas por algunos especialistas en una etapa temprana del proceso que culminó en la crisis financiera y fiscal del año 2001. Lo importante es que estas enseñanzas todavía en la etapa post default, no han sido suficientemente internalizadas por muchos actores de la dirigencia y por una porción importante de la opinión pública especializada. Un indicio de ello es que, aún después de la reestructuración de la deuda en donde el flujo de intereses y las variaciones patrimoniales de la deuda han vuelto a ser representativas, la atención de la mayoría sigue estando puesta en el Resultado Primario, el cual muchas veces es considerado como sinónimo de excedente de libre disponibilidad y por lo tanto sujeto a un posterior reparto.

Justamente, uno de los principales propósitos del presente trabajo, más que el de agregar nuevos elementos de análisis y conocimientos a la materia fiscal, es poner en evidencia la necesidad de hacer una medición completa de las transacciones críticas en materia fiscal, logrando, además, que indicadores tales como el Resultado Financiero Ampliado y la Variación de la Deuda Pública (bruta y neta), tengan el mismo nivel de difusión como el que tiene hoy el Resultado Primario.

Desde el punto de vista institucional, estos avances constituyen en sí una iniciativa de difícil emprendimiento, porque ello implica un manejo muy cuidadoso de las decisiones con un alto impacto fiscal y que comprometen recursos futuros, además de requerir una esmerada política de prevención de las contingencias fiscales. De lo contrario, si se decidiera hacer esta difusión, en momentos de desequilibrios fiscales, las señales negativas emanadas de estos indicadores solo servirán para aumentar la desconfianza en la capacidad del gobierno de controlar sus finanzas.

Sin embargo, se considera que no quedan demasiadas opciones que intentar esa salida, dada la necesidad de avanzar hacia una sostenida y gradual reducción de los índices de endeudamiento.

El otro gran desafío es que, al mismo tiempo que el gobierno logre moverse dentro de los límites del marco fiscal de mediano plazo, el Estado salga fortalecido como para ampliar su capacidad para brindar, con calidad y suficiente cobertura, los bienes públicos y sociales más demandados por la población. El pasaje del estado de estancamiento a una etapa de concordia cívica y ascenso social de los sectores postergados dependerá de lo que se invierta en la educación, la salud, la infraestructura básica, la seguridad de bienes y personas y las políticas de promoción del empleo productivo.

Los instrumentos, sistemas y dispositivos normativos de administración financiera disponibles, amén de la lógica actualización y simplificación que en muchos aspectos es preciso realizar, constituyen una plataforma suficiente como para apoyar estos objetivos estratégicos.

Bibliografía

- Abuelafia, Emmanuel; Berensztein, Sergio; Braun, Miguel y Di Gresia, Luciano (2005), “Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina”, CIPPEC-BID, Mimeo.
- Barris, Guillermo y Martín, Fernando R. (1998), “Método de estimación de los recursos tributarios para el presupuesto de la Administración Nacional de la República Argentina”, *Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público*, vol. II. Compilador: Ginestar, Angel. UBA, CITAF-OEA, Buenos Aires, junio.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2003), “Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad”, *Serie Gestión Pública*, N° 35, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Oficina de la CEPAL de Buenos Aires, Santiago de Chile, mayo.
- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, Sitio Web (<http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/>)
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2004), “Informe sobre la Evaluación del papel de FMI en Argentina 1991-2001”, Oficina de Evaluación Independiente (OEI), Fondo Monetario Internacional, junio.
- _____(2003), “Sustainability Assessments, Review of Applications and Methodological Refinements” documento SM/03/206, Fondo Monetario Internacional, junio.
- _____(2002), “Assessing Sustainability”, documento SM/02/166, Policy Development and Review Department, Fondo Monetario Internacional, mayo.
- Ley N° 24.156 (1992), De Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, Buenos Aires, octubre.
- Ley N° 25.152 (1999), De Solvencia Fiscal, Buenos Aires, septiembre.
- Ley N° 25.917 (2004), Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, Buenos Aires.

- Leyes de Presupuesto de la Administración Nacional de los Ejercicios 1992 a 2005, Buenos Aires, 1991 a 2004.
- Martín, Fernando R. (2005), “El Método directo de proyección de los ingresos tributarios. Un modelo para su aplicación”. Revista de la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) N° 57, marzo.
- Martner, Ricardo y Tromben, Varinia (2004), “La sostenibilidad de la deuda, el efecto bola de nieve y el pecado original”, Serie Gestión Pública 46, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, junio.
- Melconian, Carlos; Santángelo Rodolfo A.; Barceló, Diego y Mauro, Claudio, “La deuda pública argentina entre 1988 y 1996”, Programa de Consolidación de la Reforma Administrativa y Financiera del Sector Público Nacional Préstamo BID 826 / OC-AR
- Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción de la Nación (2003), “Manual de Clasificaciones Presupuestarias (Quinta Edición)”, Buenos Aires, 2003.
- _____(1991), “Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental”, Buenos Aires.
- ____Boletín Fiscal, Buenos Aires, 1994 a 2005.
- ____Cuenta de Inversión de la Administración Nacional de los Ejercicios 1993 a 2004.-Contaduría General de la Nación, años 1994 a 2005.-
- Sitio Web de las Oficina Nacional de Presupuesto, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.
- Secretaría de Finanzas, Ministerio de Economía y Producción de la Nación, Renegociación de la Deuda - Sitio Web de la Subsecretaría de Financiamiento y de la Oficina Nacional de Crédito Público (<http://www.mecon.gov.ar/finanzas/>)
- Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, Sitio Web de la Secretaría de Política Económica (<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/default.htm>)
- Sturzenegger, Federico (2002); “A Toolkit for an Analysis of Debt Problems”, Universidad Torcuato Di Tella, Business School, Buenos Aires, noviembre.
- Teijeiro, Mario “La política fiscal durante la Convertibilidad.1991-1995”, Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires.

I L P E S



Serie

C E P A L

gestión pública

Números publicados:

1. Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000 [www](#)
2. Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
3. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
4. Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000 [www](#)
5. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.G.58 (US\$10.00), 2000 [www](#)
6. Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
7. La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000 [www](#)
8. Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, (LC/L.1464-P; LC/IP/L.185), N° de venta: S.01.II.G.52, (US\$10.00), 2001 [www](#)
9. Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales Number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000 [www](#)
10. Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales Number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000 [www](#)
11. The British Virgin Islands national integrated development strategy, Otto O'Neal, (LC/L.1440-P; LC/IP/L.181) Sales Number: E.00.II.121 (US\$10.00), 2000 [www](#)
12. Descentralización en América Latina: teoría y práctica, Iván Finot, (LC/L. 1521-P; LC/IP/L. 188), N° de venta: S.01.II.G.64 (US\$10.00), 2001 [www](#)
13. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Edgard Moncayo Jiménez, (LC/L. 1587-P; LC/IP/L.190), N° de venta: S.01.II.G.129, (US\$10.00), 2001 [www](#)
14. Perú: gestión del Estado en el período 1990-2000, Carlos Otero, (LC/L. 1603-P; LC/IP/L.193), N° de venta: S.01.II.G.143, (US\$10.00), 2001 [www](#)
15. Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina, Héctor Pistonesi, (LC/L. 1659-P; LC/IP/L. 196), N° de venta: S.01.II.G.193 (US\$10.00), 2001 [www](#)
16. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú, Dolores María Rufián Lizana, (LC/L. 1701-P; LC/IP/L. 199), N° de venta: S.02.II.G.12 (US\$10.00), 2002 [www](#)
17. El sistema presupuestario en el Perú, Rossana Mostajo, (LC/L.1714-P; LC/IP/L.200), N° de venta: S.02.II.G.24 (US\$10.00), 2002 [www](#)
18. Competitividad, eficiencia energética y derechos del consumidor en la economía chilena, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1718-P; LC/IP/L.201), N° de venta: S.02.II.G.29 (US\$10.00), 2002 [www](#)
19. Perú: el Estado como promotor de la inversión y el empleo, Juan Carlos Lam, (LC/L.1727-P; LC/IP/L.202), N° de venta: S.02.II.G.37 (US\$10.00), 2002 [www](#)
20. La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, (LC/L.1733-P; LC/IP/L.203), N° de venta: S.02.II.G.43 (US\$10.00), 2002 [www](#)
21. ¿La presupuestación tiene algún futuro?, Allen Shick, (LC/L.1736-P; LC/IP/L.204), N° de venta: S.02.II.G.46 (US\$10.00), 2002 [www](#)
22. El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1762-P; LC/IP/L.207), N° de venta: S.02.II.G.75 (US\$10.00), 2002 [www](#)
23. Reformas y políticas sectoriales en la industria de telecomunicaciones en Chile y Perú, José Ricardo Melo, (LC/L.1768-P; LC/IP/L.208), N° de venta: S.02.II.G.83 (US\$10.00), 2002 [www](#)

24. Desarrollo local y alternativas de desarrollo productivo: el impulso de un cluster eco-turístico en la región de Aysén, Iván Silva Lira, (LC/L.1804-P; LC/IP/L.210), N° de venta: S.02.II.G.124 (US\$10.00), 2002 [www](#)
25. Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1810; LC/IP/L.211), N° de venta: S.02.II.G.121 (US\$10.00), 2002 [www](#)
26. Identificación y análisis de oportunidades de inversión para la Región de Aysén, Varios autores, (LC/L.1745-P; LC/IP/L.205), N° de venta: S.02.II.G.57 (US\$10.00), 2002 [www](#)
27. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización, Edgar Moncayo Jiménez, (LC/L.1819-P; LC/IP/L.213), N° de venta: S.02.II.G.131 (US\$10.00), 2002 [www](#)
28. Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz Caro, (LC/L.1827-P; LC/IP/L.214), N° de venta: S.02.II.G.134 (US\$10.00), 2002 [www](#)
29. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, Antonio Elizalde Hevia, (LC/L.1854-P, LC/IP/L.217), N° de venta: S.03. II.G.24 (US\$10.00), 2003 [www](#)
30. Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1861-P; LC/IP/L.220), N° de venta: S.03.II.G.34 (US\$10.00), 2003 [www](#)
31. La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Manuel Dammert Ego Aguirre, Volumen I (LC/L.1859-P; LC/IP/L.219) N° de venta S.03.II.G.31; Volumen II (LC/L. 1859/Add.1-P; LC/IP/L.219/Add.1), No de venta: S.03.II.G.32 (US\$10.00), 2003 [www](#)
32. Planificación estratégica y gestión pública por objetivos, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.1870-P; LC/IP/L.221), N° de venta S.03.II.G.41 (US\$10.00), 2003 [www](#)
33. Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina, Iván Silva Lira, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), N° de venta S.03.II.G.47 (US\$10.00), 2003 [www](#)
34. Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002, Pablo Gerchunoff, Esteban Greco, Diego Bondorevsky, (LC/L.1885-P; LC/IP/L.226), N° de venta S.03.II.G.50 (US\$10.00), 2003 [www](#)
35. Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, (LC/L.1900-P; LC/IP/L.227), N° de venta S.03.II.G.60 (US\$10.00), 2003 [www](#)
36. Gestión pública, regulación e internacionalización de las telecomunicaciones: el caso de Telefónica S.A., Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1934-P; LC/IP/L.228), N° de venta S.03.II.G.93 (US\$10.00), 2003 [www](#)
37. Ciudad y globalización en América Latina: estado del arte, Luis Mauricio Cuervo G., (LC/L. 1979-P; LC/IP/L.231), N° de venta S.03.II.G.138 (US\$10.00), 2003 [www](#)
38. Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, Iván Finot, (LC/L.1986-P; LC/IP/L.232), N° de venta S.03.II.G.147 (US\$10.00), 2003 [www](#)
39. La gestión pública en la Región Metropolitana de Santiago de Chile: aproximación a través del caso ambiental, Rodrigo Núñez, LC/L.1987-P; LC/IP/L.233, N° de venta S.03.II.G.148 (US\$10.00), 2003 [www](#)
40. Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2008-P; LC/IP/L.236), N° de venta S.03.II.G.169 (US\$10.00), 2003 [www](#)
41. Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación, Luis Mauricio Cuervo González, (LC/L.2018-P; LC/IP/L.238), N° de venta S.03.II.G.179 (US\$10.00), 2003 [www](#)
42. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local, Iván Silva Lira, (LC/L.2019-P; LC/IP/L.239), N° de venta S.03.II.G.181 (US\$10.00), 2003 [www](#)
43. Acuerdo nacional y gestión presupuestal en el Perú, Fernando Sánchez Albavera, (LC/L.2020-P; LC/IP/L.240), N° de venta S.03.II.G.182 (US\$10.00), 2003 [www](#)
44. La cuestión regional y local en América Latina, Luis Lira Cossio, (LC/L.2023-P; LC/IP/L.241), N° de venta S.03.II.G.187 (US\$10.00), 2003 [www](#)
45. Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin American countries, Ricardo Martner and Varinia Tromben, (LC/L 2145-P; LC/IP/L.244), Sales Number S.04.II.G.73 (US\$10.00), 2004 [www](#)
46. La sostenibilidad de la deuda pública, el efecto bola de nieve y el “pecado original”, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2150-P; LC/IP/L.246), N° de venta S.04.II.G.75 (US\$10.00), 2004 [www](#)
47. La relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes, Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez, (LC/L.2201-P; LC/IP/L.248), N° de venta S.04.II.G.126 (US\$10.00), 2004 [www](#)
48. Capital institucional y desarrollo productivo. Un enfoque de políticas públicas, Eugenio Lahera, (LC/L.2223-P; LC/IP/L.251), N° de venta S.04.II.G.141 (US\$10.00), 2004 [www](#)
49. Desarrollo económico local y fomento productivo: la experiencia chilena, Iván Silva y Carlos Sandoval, (LC/L.2279; LC/IP/L.252), N° de venta S.05.II.G.60 (US\$10.00), 2005 [www](#)
50. Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública, Ricardo Martner y Varinia Tromben, (LC/L.2321-P; LC/IP/L.256), N° de venta S.05.II.G.64 (US\$10.00), 2005 [www](#)
51. Funciones básicas de la planificación económica y social, Juan Martin, (LC/L.2363-P; LC/IP/L.260), N° de venta S.05.II.G.102 (US\$10.00), 2005 [www](#)

- 52 El falso espejo de la ciudad latinoamericana, Luis Mauricio Cuervo, (LC/L.2417-8, LC/IP/L.264) N° de venta: S.05.II.G.164 (US\$10.00), 2005 [www](#)
- 53 Política fiscal y protección social, Ricardo Martner, Eduardo Aldunate, (LC/L.2485-8, LC/IP/L.267) N° de venta: S.06.II.G.17 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 54 Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal, Isaac Umansky, (LC/L.2486-8, LC/IP/L.268) N° de venta: S.06.II.G.19 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 55 Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia, Sorely Martínez y Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2495-P; LC/IP/L.269) N° de venta: S.06.II.G.60, 2006 [www](#)
- 56 Globalización y territorio, Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2508-P, LC/IP/L.271) N° de venta: S.06.II.G.36 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 57 Gobernabilidad fiscal en Ecuador, María Dolores Almeida, Verónica Gallardo, Andrés Tomaselli (LC/L.2529-P, LC/IP/L.272) N° de venta: S.06.II.G.56 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 58 Presupuestar en Perú, Nelson Shack (LC/L.2557-P, LC/IP/L.273) N° de venta: S.06.II.G.85 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 59 Revalorización de la planificación del desarrollo, Luis Lira (LC/L.2568-P, LC/IP/L.274), N° de venta: S.06.II.G.97 (US\$10.00), 2006 [www](#)
- 60 Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones, Roberto Martirene (LC/L.2570, LC/IP/L.275) N° de venta: S.06.II.G.99 (US\$10.00), 2006 [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: