

**HISTORIA DE LAS FINANZAS
PUBLICAS ARGENTINAS**

**DEL INICIO DE LA VIDA INDEPENDIENTE
HASTA LA CONVERTIBILIDAD**

CARLOS AURELIO GONZALEZ

PROLOGO

La idea de escribir una historia de las finanzas públicas argentinas a nivel nacional tuvo su origen en la necesidad de contar con una recopilación, no demasiada extensa, de acontecimientos ocurridos a lo largo del tiempo vinculados a temas con los que diariamente tienen contacto funcionarios, ciudadanos y estudiosos en materia de economía pública.

Ello permitirá disponer de un pantallazo de los grandes rasgos de la evolución histórica específica de la actividad financiera del Estado, enmarcada en un panorama más amplio tanto nacional como internacional.

El inicio de la reseña se fijó en 1810, dado que en aquél año se establece el primer gobierno patrio en cuya acta constitutiva se hacía referencia a temas de la hacienda pública, en un ordenamiento que puede considerarse el inicio de las finanzas públicas argentinas. La conclusión del trabajo se estableció en 2001, año de crisis en la que los aspectos fiscales están presentes discutiéndose sobre su mayor o menor influencia. De este modo se deja un pequeño espacio de tiempo hasta el presente para permitir una mayor objetividad.

El enfoque del estudio ha sido objetivo: surge de los hechos prescindiendo de orientaciones políticas o ideológicas, que por supuesto cada lector podrá agregar.

El trabajo ha sido realizado por el Lic. Carlos González, en el ámbito de la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación, con la colaboración del Lic. Miguel Bolívar.

Ambos consideran que el esfuerzo realizado contribuirá a la difusión ordenada de un aspecto importante de la historia argentina, estrechamente vinculado con el ámbito profesional de muchos estudiosos sobre cuestiones que hacen al Sector Público Nacional Argentino.

BUENOS AIRES,

Lic. Miguel BOLIVAR

INTRODUCCION

El presente trabajo procura formular una historia de las finanzas públicas argentinas a nivel nacional, a partir del inicio de la vida independiente del país, hasta la crisis de 2001.

Una primera justificación de ese objetivo es la relativamente escasa bibliografía que existe acerca de la cuestión pese a su notoria importancia. La vastedad del período elegido ha condicionado un cierto acotamiento de los temas bajo estudio, ya que se privilegian los aspectos presupuestarios, la política de endeudamiento público, aunque ciertamente se hará mención a las crisis de 1875, 1890 y 1930 y las posteriores hasta incluir la de 2001, y se efectuarán los comentarios históricos indispensables a fin de hacer inteligibles los cambios que se sucedieron en la materia.

El estudio está incluido en una zona teóricamente algo ambigua que se intenta delimitar del mejor modo posible. La obra de Juan ALVAREZ "Las guerras civiles argentinas", que data de 1914, es un estudio pionero que relaciona la existencia de los conflictos políticos del siglo XIX con la evolución de las rentas aduaneras que constituían los ingresos casi excluyentes del Estado. Esta es una veta muy rica que tuvo sus seguidores. Existen también trabajos que intentan vertebrar las finanzas públicas con los orígenes del Estado Nacional. En ambos casos, estos estudios son considerados claramente como textos de historia económica.

Este trabajo opta por una línea menos interpretativa, poniendo el acento en la evolución de los hechos que configuran las finanzas públicas a lo largo del tiempo, haciendo abstracción de otros análisis más pormenorizados que exceden los propósitos fijados.

La periodización elegida, que no se aparta de la generalmente considerada clásica, tiene en consideración, entre otros, los aspectos que se detallan:

1. De la Revolución de Mayo a la Organización Nacional (1810-1862)
 - Ruptura del régimen colonial
 - Período de Independencia y Guerras Civiles
 - Primeros intentos de organización financiera. El Presupuesto de 1822
 - Rosas
 - La Confederación. La Constitución Nacional
2. La Consolidación del Estado Nacional (1862-1890)
 - Creación de instituciones modernas
 - Ley de Contabilidad (1870)
 - Crisis de 1875 y 1890
3. El modelo agro-exportador (1890-1930)
 - Creación de nuevos impuestos (1890)
 - Auge económico
 - Economía abierta

- Crisis de 1930

- 4. Las reformas fiscales. La salida de la crisis (1930-1943)
 - Creación del impuesto a los réditos
 - Régimen de Coparticipación de Impuestos
 - Régimen escalafonario del personal público

- 5. Economía cerrada (1943-75)
 - Proceso de sustitución de importaciones
 - Conflictividad social
 - “Stop and go” (Auge y parálisis de la economía)
 - El avance del Estado

- 6. Los años recientes
 - Endeudamiento externo. La inflación
 - Enfoque de la balanza de pagos
 - Desmantelamiento del Estado de Bienestar
 - Reforma previsional

CAPITULO I

DE LA REVOLUCION DE MAYO A LA ORGANIZACIÓN NACIONAL (1810-1862)

EVOLUCION DE LAS FINANZAS DURANTE EL PERÍODO

La legislación colonial estaba fundada en el monopolio a favor de la metrópoli y en el aislamiento de las colonias entre sí. Este orden a fines del S. XVIII y principios del XIX se vio minado, primero por las reformas introducidas por los borbones y, más tarde, con la expresa liberación del comercio, además del contrabando que era favorecido por la porosidad de las fronteras. Otro factor importante a considerar fue la desaparición de la fuente altoperuana de metálico: Potosí.

A partir del 25 de mayo de 1810 se planteó el conflicto entre Buenos Aires y el Interior en relación al libre comercio debido a que afectaba la suerte de las precarias artesanías provinciales. La política financiera del Estado fue condicionada por los sucesos que configuraron un período de revolución y guerra como la designa HALPERÍN DONGHI en su clásico estudio.

Una de las actas revolucionarias del 25 de Mayo de 1810 decía que: “La Junta publicará todos los días primeros del mes un estado en que se de razón de la administración de la Real Hacienda y no podrá imponer contribuciones ni gravámenes al pueblo o sus vecinos sin previa consulta y conformidad de este excelentísimo Cabildo”.

Estos principios introducen un cambio sustancial en relación al régimen colonial, en que el soberano no daba cuenta a nadie, ni por consiguiente formulaba un presupuesto en el sentido que es conocido actualmente. Sin embargo, los postulados republicanos tuvieron que esperar hasta el gobierno de M. RODRIGUEZ para tener un punto efectivo de inicio.

Los gastos públicos del gobierno revolucionario estaban constituidos por los sueldos de los funcionarios, las inversiones en defensa y obras públicas, que eran atendidos por un conjunto de impuestos vinculados a la exportación y a la importación. Cuando éstos eran insuficientes, lo que ocurría con frecuencia, se recurría a empréstitos forzosos exigidos a los “enemigos de la causa nacional”, los extranjeros o quienes podían efectuar aportes.

Los presupuestos de esta primera década revolucionaria eran planillas aisladas que no tenían conexión entre sí. En su libro “Guerra y Finanzas en los orígenes del Estado Argentino (1791-1850)”, a partir de las fuentes disponibles de la época, HALPERÍN DONGHI suministra un detalle de los gastos y financiamiento del incipiente Estado.

Con la crisis política de 1820 el frágil poder central se debilitó, quedando el país como un archipiélago de estados provinciales, virtualmente independientes o ligados solo por débiles alianzas. Sin embargo Buenos Aires emergió con gran rapidez de la crisis y, en la llamada “feliz experiencia” (1822-24), se introdujeron cambios sustanciales en lo referido a las finanzas públicas.

A partir de 1821 se organiza la hacienda pública. El gobierno de Buenos Aires crea la Contaduría, Tesorería y Secretaría General, quedando obligado a preparar un presupuesto anual de gastos y recursos, prohibiendo la malversación de fondos y los gastos extrapresupuestarios.

Hasta el mes de julio de 1821, el Estado tenía para el manejo de sus actividades dos ministerios: el de gobierno y el de guerra, incorporándose algo más tarde el ministerio de hacienda.

En la reunión de la Junta de Representantes del 18 de septiembre de 1822, se informó que el gobierno había remitido la cuenta de inversión correspondiente al último tercio del año 1821 y el presupuesto de los tres departamentos del gobierno.

En el año 1825 funcionaba en la ciudad de Buenos Aires un Congreso General Constituyente, mientras de hecho el gobernador de la provincia ejercía las funciones de Poder Ejecutivo Nacional. Ese gobierno remitió el texto de la primera ley de presupuesto que fue aprobada por el Congreso. La gestión de la cartera de Hacienda estaba a cargo de Manuel J. García.

El articulado de la ley fue el siguiente:

ARTICULO 1º.- Para el servicio ordinario de la Nación en el año próximo de 1826, se acuerda a los departamentos de relaciones exteriores, interiores y hacienda las cantidades siguientes:

	(EN \$)
Secretaría de relaciones exteriores é interiores	8.740
Idem de hacienda	1.800
Gastos de etiqueta	12.000
Idem discrecionales	12.000
Correspondencia extranjera y suscripciones	1.000
Gastos eventuales	50.000
TOTAL A:	85.540

“Artículo 2º.- A los departamentos de guerra y mari na, se asignan las cantidades siguientes:

Secretaría y gastos de escritorio	5.300
Estado mayor general	72.000
Un batallón de artillería, 4 de infantería y 6 regimientos de caballería establecidos por la ley	1.273.272
Mantenimiento del ejército en todo el año	361.760
Para pago y vencimiento de los cuerpos de milicias en los casos que sea necesario emplearlos	570.400
Repuestos de caballos	70.000
1.500 monturas	15.657
Armamento y municiones de guerra	188.000
Sueldos de oficiales, tripulación y demás empleados de marina	137.743
Raciones y otros gastos de la escuadra en el año	148.320
Refacción de buques y repuestos necesarios a su servicio	54.000
Gastos eventuales	606.000
TOTAL B:	3.516.452

“Artículo 3º.- Se abre al poder ejecutivo nacional un crédito sobre las rentas ordinarias y extraordinarias de la nación por la cantidad de 3.601.992 pesos.

Buenos Aires, setiembre 27 de 1825

Agüero-Velez-Pinto-Laprida

TOTAL A:	85.540
TOTAL B:	3.516.452
A + B:	3.601.992

NOTA: Los totales difieren de las sumas parciales. Se adoptó el criterio al respetar los datos de la fuente empleada (Alberto MARTÍNEZ – “El Presupuesto Nacional”) al no ser posible corregir el error.

Se puede observar el peso relativo de los gastos de guerra, cuestión que en este caso tiene su justificación por el conflicto con Brasil. Más tarde, por las alternativas de dicha guerra, se aprobaron \$ 2 millones más, a la cifra inicialmente votada.

El período de gobierno de Rivadavia, y el de su sucesor Vicente López, fueron intentos de preservar cierto orden financiero, pero las convulsiones permanentes ciertamente afectaron las discusiones presupuestarias y los procedimientos que tenían un carácter precario.

La introducción del presupuesto implicó la suspensión de impuestos que tenían su origen en la colonia y ya eran obsoletos: contribución de comercio, la alcabala de venta, etc. En su lugar, ahora los derechos arancelarios fueron el principal ingreso del gobierno, más otros recursos de menor cuantía como el estampillado fiscal, patentes y un impuesto no demasiado gravoso sobre la propiedad y el capital.

También en esta época se realizó una conversión de la deuda pública, trasladando vencimientos del corto al largo plazo. Se contrajo el empréstito Baring Brothers y se crearon el Banco Nacional que estaba facultado para emitir moneda y el Banco de Descuentos que era de carácter privado.

El empréstito Baring fue contraído en 1824 por la provincia de Buenos Aires por un millón de libras esterlinas, del que percibió la mitad, ya que se dedujo la comisión de agentes comerciales e intermediarios. El destino inicial del préstamo era la construcción de obras de saneamiento en la ciudad de Buenos Aires, aunque en gran medida fueron aplicados para financiar la guerra con Brasil.

Los servicios del préstamo se dejaron de pagar durante años, y se reanudaron en 1857. En 1862 fueron asumidos por la Nación los compromisos y pagados regularmente hasta principios del siglo XX, en que se canceló definitivamente el préstamo.

El Gobierno de Bernardino Rivadavia puso en vigencia el llamado sistema de enfiteusis, mediante el cual se otorgaban derechos a largo plazo de acceso y uso de la tierra, pero conservando el Estado su propiedad. Ello permitiría dar las tierras fiscales en garantía de la deuda pública.

La medida no prosperó a causa de que los propios mandatarios hacían las mediciones de las tierras, y por las carencias del Gobierno para recaudar los cánones fijados a los arrendatarios.

En cuanto a las provincias, su posición financiera era extremadamente débil, debido a que la riqueza imponible era escasa. Su fuente de ingreso principal eran los derechos de las diversas aduanas que coexistían con la de Buenos Aires, sin tener la importancia de esta última.

La guerra con Brasil (1825-28) implicó el fin del período de organización de las finanzas, con importantes consecuencias para su endeble estructura. En primer lugar el conflicto fue más costoso que el de la independencia, se produjo un largo

bloqueo a Buenos Aires, que derrumbó el comercio, y, por lo tanto, la caída de los ingresos del Estado obligó a la emisión monetaria. El papel moneda inconvertible fue entonces un recurso incorporado a las prácticas del gobierno. La Casa de la Moneda se crea en 1836.

Durante los prolongados gobiernos de Rosas, se produjeron dos bloqueos. El primero en 1838-40 (francés) y otro en 1845-48 (anglo-francés) que tuvieron el conocido efecto de interrumpir el comercio internacional, y la caída de recursos, lo que llevaron al gobierno a emitir, por lo que no fue posible evitar el aumento de precios, pese a los repetidos intentos de imponer austeridad en los gastos. Los bloqueos fueron mucho más decisivos en la política económica de Rosas que la ley de aduanas de 1835 de aplicación muy breve.

Los presupuestos presentaban fuertes déficit y eran tratados pasivamente por la Sala de Representantes, conteniendo además vicios técnicos en su elaboración lo que dificulta la correcta apreciación de su contenido.

Terry puede representar la opinión predominante de varios de los críticos de Rosas, al señalar que “consideramos que el gobierno de Rosas se encontró impotente para adoptar otro camino u otros medios, capaces de salvar las dificultades de la época”.

Como se puede observar en todos estos conflictivos años, se pone una distancia entre la letra de la ley, aún en su más precaria formulación, y los hechos, a causa de las recurrentes crisis, y en particular con las fuertes depresiones económicas causadas por la interrupción del libre comercio. En otros términos, la prosperidad económica resultaba esencial para la reconstrucción fiscal.

El período inmediatamente posterior a la caída de Rosas vio el enfrentamiento entre las trece provincias sin recursos y Buenos Aires que contaba con una poderosa aduana para sostener su gestión.

Se estima que el presupuesto de la provincia de Buenos Aires era diez veces mayor que el presupuesto del gobierno nacional. David Rock en su historia argentina, citando a M. Burgin, afirma que en 1839 las rentas de Jujuy, la más pobre de las provincias, fueron apenas de 9.000 pesos. El gobernador recibía un salario de 1.500 pesos y la milicia absorbía casi todo el resto, con el resultado de que a la educación pública se le asignaban 480 pesos.

El Estado de Buenos Aires, cuyos presupuestos eran deficitarios, recurrió a las emisiones, y más tarde a los empréstitos con el exterior, a fin de financiar los desequilibrios.

En el caso de la Confederación, cuyo ministro de Hacienda era Mariano Fragueiro, no pudo soportar su falta de recursos. Tampoco disponía de crédito, ni bancos, ni la posibilidad de emitir moneda para cubrir sus gastos, de modo que le fue imposible superar estas limitaciones.

Finalmente, en la batalla de Pavón que implica la derrota de Urquiza a manos de Mitre, queda disuelta la Confederación iniciándose el período corrientemente designado como de organización nacional.

BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LAS NORMAS SOBRE HACIENDA PÚBLICA

El Congreso General Constituyente de Santa Fe aprobó el 1° de mayo de 1853 la Constitución Nacional que, con reformas en 1860, 1866, 1898 y 1957, estaba vigente al tiempo de ser reformada en 1994. Ella establece disposiciones sobre la organización y funcionamiento de la hacienda pública del Estado Federal.

El Congreso General Constituyente instalado en Paraná dicta el 9 de diciembre de 1853 el estatuto para la organización de la hacienda y crédito público, que es el primer intento de las autoridades nacionales para dotar a la administración de los organismos requeridos para la conducción de las finanzas. Instituye una Administración General de Hacienda y Crédito Público, que funcionó a partir de 1854.

El 26 de setiembre de 1859, la Confederación dicta la Ley N°217, que rigió hasta 1870 y estableció disposiciones sobre pagos, presupuesto, contabilidad, cuenta de inversión, clausura del ejercicio.

ANTECEDENTES DOCTRINARIOS DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

Juan Bautista Alberdi, en su libro “El Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina” escrito en 1853, pág. 245 y siguientes, dice con relación a la creación y destino de los fondos del Tesoro, los siguientes párrafos, que se considera interesante transcribir, casi textualmente, para interpretar los textos constitucionales vinculados con el presente trabajo.

El poder de crear, de manejar y de invertir el Tesoro Público, dice Juan B. Alberdi, es el resumen de todos los poderes, la función más ardua de la soberanía nacional. En la formación del Tesoro puede ser saqueado el país, en la elección y cantidad de los gastos puede ser dilapidada la riqueza pública.

¿Cómo evitar que el Gobierno incurra en tales excesos al ejercer la soberanía del país delegada para crear el Tesoro y aplicarlo? ¿Cómo conseguir que los principios económicos y rentísticos de la Constitución prevalezcan en las leyes y en los actos del gobierno, encargado de hacer cumplir la Constitución? . Consiste en dividir el poder rentístico en dos poderes accesorios e independientes, a saber, el poder de crear los recursos, y el de administrar y emplear esos recursos en los gastos designados. Al Poder Legislativo es delegado el ejercicio de la primera atribución y al Ejecutivo el de la segunda por ser el Tesoro el principal medio de acción y de ejecución. Toda la libertad del país depende de la verdad en esa división del poder. Ella constituye la principal y más importante tradición de la Revolución de Mayo. En el acta del 25 de Mayo de 1810 inaugural del nuevo régimen –Primera Junta de Gobierno-, se previno que la nueva junta, depositaria del Poder Ejecutivo, no podría imponer contribuciones ni gravámenes al pueblo o sus vecinos sin previa consulta o conformidad del Cabildo, eco inmediato de la ciudad (Art. 9° de dicha acta).

Los Estados Unidos de Norte América, sigue diciendo J.B. Alberdi, debieron a Gran Bretaña el legado de esa tradición de progreso y libertad. Allí fue siempre de la Cámara de los Comunes el privilegio de iniciar las contribuciones, por el principio de que procediendo del pueblo toda contribución es justo que el pueblo sea quien se la imponga.

Los Estados Unidos reservaron esa prerrogativa a la Cámara de Diputados, presumida siempre más cercana del pueblo por el origen de su elección directa. El hecho es que la Constitución Argentina ha seguido el mismo ejemplo en ese punto, pues la Cámara de Diputados, como más inmediata al pueblo que la forma por su elección directa, es la que inicia las contribuciones, estando al Artículo 44 de la Constitución, que se expresa en estos términos: "A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones".

Ese poder de imponer contribuciones es exclusivamente del Congreso, según la disposición del Artículo 17 de la Constitución ya citada, concebida en esos términos: "Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el Artículo 4°.

Según ese Artículo 4°, podrá imponer contribuciones, y decretar empréstitos y operaciones de crédito para atender los gastos ordinarios y extraordinarios de la Nación. Las cláusulas del Artículo 67 demuestran también que sólo él estatuye sobre la creación de otros recursos del Tesoro Nacional.

Por el mismo artículo se establecen las atribuciones del Congreso (legislar sobre aduanas e imponer derechos de importación y exportación; imponer contribuciones; contraer empréstitos; disponer el uso y la venta de tierras fiscales; establecer un Banco Nacional: arreglar el pago de la deuda; fijar el presupuesto y aprobar la cuenta de inversión; acordar subsidios a las provincias; reglamentar la libre navegación de los ríos; fijar el valor de la moneda; dictar códigos ...de comercio, ...de minería; reglar el comercio marítimo y terrestre; establecer correos;) pudiéndose ver que la mitad del poder soberano delegado al Congreso Argentino es de naturaleza económica y rentística (Inciso 1 al 13 sobre 28).

En las atribuciones citadas del Artículo 67 puede tener lugar la creación de recursos para las cajas del Tesoro Nacional. Siendo exclusivamente del Congreso el ejercicio de esas atribuciones, se sigue que ningún recurso debe ser creado sino por intermedio de una ley.

Pero a la vez que la ley es la única que crea los recursos del Tesoro, ella es también la que cada año determina cómo, en qué objetos, en qué cantidad deben ser gastados los recursos por ella atesorados. Corresponde al Congreso (Artículo 67 de la Constitución) fijar anualmente el presupuesto de gastos de administración de la Nación y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

Esa ley es el consentimiento que presta el país al programa o presupuesto de entradas y gastos de la administración general, formado y ofrecido en proyecto por el Poder Ejecutivo en su carácter de Jefe de la Administración General del país

(Artículo 86 inciso 1º). Dada esa ley, el Poder Ejecutivo no puede percibir recursos, ni efectuar gastos que no estén mencionados o autorizados en ella.

Dos elementos esenciales concurren a la formación de esa ley: el cálculo de las entradas o rentas, y el de los gastos en que deben ser invertidas. Limitar al Gobierno el poder de gastar y dejarle a su discreción el de fijar el valor de las entradas, sería exponer la riqueza pública al peso de cargas exorbitantes, y la libertad del país a los abusos que pueden ser resultado de una cantidad ilimitada de fondos, que equivalen a una cantidad ilimitada de poder, dejada sin objeto en manos del Gobierno. Por otra parte, si la primera regla para conocer cuánto debe gastarse es conocer cuantos fondos se tiene para ello, importa a la buena economía del país que la ley de gastos empiece por fijar el cálculo de las entradas del año. Así el Congreso mismo, conociendo los medios de que puede disponer, se abstendrá de decretar gastos impracticables por falta de medios, y ajustará todos los del servicio público a las facultades reales y ciertas del país.

De lo dicho hasta aquí se infiere, que la garantía constitucional de la ley de rentas o presupuesto de entradas y gastos no podrá recibir su completa realidad y ejecución, sino a medida que el país tenga un sistema regular y permanente de hacienda, y que habiendo organizado más o menos regularmente el servicio general y local de la administración del Gobierno federal, pueda tener datos ciertos para fundar un cálculo de gastos.

Si en este punto es verdad que los Congresos argentinos no deben perder de vista la suerte de las libertades del país, tampoco deben olvidar, que el orden, que no es más que la libertad considerada bajo cierto aspecto, puede ser comprometido y atacado por escrúpulos hipócritas o por preocupaciones en la sanción de la ley de gastos.

Esa ley, la de presupuesto, ha de ser uno de los reductos que tome la demagogia cuando se traslade de la calle pública al recinto del Congreso, porque la demagogia, que también es capaz de cultura, ha de seguir al orden legal en todos los terrenos.

Para contener este mal, es el *veto o derecho de resistencia* que la Constitución ha puesto en manos del Poder Ejecutivo, haciéndole partícipe de la formación de las leyes y encargándole a su sanción y promulgación. (Artículo 86, Inciso 4º, y Artículos 68 a 73).

Toda ley que bajo pretextos hipócritas de libertad niega al Gobierno la facultad de cubrir gastos que interesan al sostén de la Constitución y del orden, toda ley que bajo pretextos de reformas progresivas tiende visiblemente a despojar al Gobierno de entradas reales y efectivas, en cambio de recursos, desconocidos o inciertos, son leyes de encaminadas a desarmar al Gobierno de su más poderoso medio de acción —el Tesoro— y a dejar a la Constitución sin custodia y ni guardián: es decir, son leyes de desorden, o más bien son violencias disfrazadas con el nombre de leyes, porque es indigno de este nombre todo acto encaminado a destruir la Constitución, aunque emane del legislador. La Constitución misma puede ser empleada como instrumento de desorden. En ese caso, el Poder ejecutivo, encargado

de su ejecución y cumplimiento, le toca defenderla y hacer triunfar el propósito de ella en que se encierran todos los demás, a saber: No ser vencida, quedar siempre triunfante del desorden, es decir, quedar siempre en pie.

Hasta aquí las citas de J.B Alberdi, que tienen, a pesar de haber sido escritas hace ciento cincuenta años, innegable vigencia. Las referencias constitucionales toman como base la Constitución Nacional de 1853.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I

- ALBERDI, J. B. (1954). *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*. Buenos Aires: Raigal.
- ALEMANN, R. (1990). *Breve historia de la política económica argentina 1500-1989*. Buenos Aires: Claridad.
- ATCHABAHIAN, Adolfo. (1996). *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública: tratado sobre la ley 24156 y las de contabilidad y de obras públicas*. Buenos Aires: Depalma.
- BOLIVAR, M. A. (1991). Experiencia argentina con el veto parcial de presupuestos e incumplimiento de leyes que impliquen gastos En: Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público (18ª : 1991: Washington D.C.) *Documentos presentados*. Buenos Aires : Revista ASIP :1991. pp. 53-76.
- BURGIN, M. (1982). *Aspectos económicos del federalismo argentino*. Buenos Aires : Solar.
- GONZALEZ, C. A. (2000). Breve historia del presupuesto en la Argentina. En *Revista ASAP*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. No. 35, pp. 119-166.
- DONGHI, H. T. (2005). *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino 1791-1850*. Buenos Aires : Prometeo.
- PINEDO, F. (1961). *Siglo y medio de economía argentina*. México : CEMLA.
- ROCK, D. & MIGUEZ, N. (1989). *Argentina 1516-1987 : desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*. Madrid : Alianza.
- TERRY, J. & SAAVEDRA LAMAS, C. (1927) *Finanzas*. 4ª ed. aum. Buenos Aires : Jesús Menéndez (ed.)

CAPITULO II

LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO NACIONAL (1862-1890)

El presente capítulo abarca dos partes: una descripción del contexto histórico de 1862 hasta 1880, consideraciones relacionadas con la preparación, discusión y ejecución de los presupuestos del período, la composición de los recursos, gastos y déficit fiscales y un análisis más pormenorizado de la gestión presupuestaria de los gobiernos de Mitre, Sarmiento y Avellaneda.

Una segunda parte del capítulo incluye una introducción a lo que se conoce como el período agroexportador, la presidencia de Roca (1880-86), para finalizar con un análisis de la crisis de 1890 de trascendente importancia en la historia de nuestro país.

- PANORAMA DE LA ECONOMÍA DEL PERÍODO 1862-80

Durante los años 1862 a 1880 se sucedieron las presidencias de Bartolomé Mitre, Domingo F. Sarmiento y Nicolás Avellaneda. La unificación política y de administración dio paso a un proceso de fuerte crecimiento basado en la expansión de las exportaciones ganaderas, -que luego se complementarían con otras de origen agrario- y en la inversión en obras públicas, educación, etc.

La expansión de las líneas ferroviarias resultaría clave en el proceso de crecimiento. El Estado intervino intensamente en la formación del capital y otorgamiento de garantías sobre el capital invertido, se concedieron tierras, que en algunos casos se debieron adquirir previamente, se otorgaron distintos tipo de ventajas fiscales, etc. Para 1880 operaban diez empresas que administraban en conjunto 2.432 km. de vías, las cuales en su gran mayoría se concentraban en la región pampeana. La inversión en materia ferroviaria operó en el sentido de disminuir los costos de transporte y eliminar las barreras naturales que las distancias habían impuesto a las manufacturas inglesas, facilitando la conformación del mercado interno y la destrucción del antiguo sistema artesanal que imperaba en las regiones mediterráneas.

Desde la cuarta década del siglo las exportaciones laneras crecieron al calor de una creciente demanda de los mercados europeos y norteamericanos. El proceso se sostenía en una serie de mejoras que incrementaron la productividad del sistema: refinamiento del lanar, introducción de alambrados, aguadas artificiales, etc. Hacia mediados de la década de 1860, la lana se había convertido en la principal producción del país, antes que las tradicionales exportaciones de cuero y de tasajo.

La integración de la economía local con el mercado mundial se sostuvo con el firme espíritu liberal asentado en la clase dirigente. Junto con la política de contratación de empréstitos extranjeros y de fomento a la inmigración europea, el libre comercio fue uno de los pilares de la política gubernamental del período. Sólo algunos nacientes grupos con influencia política obtenían protección suficiente para sus productos finales y excepciones arancelarias para sus insumos importados.

Para el resto de la economía regían aranceles establecidos según las necesidades del fisco. Este carácter de economía abierta asumido desde ese período nos vinculó directamente con los vaivenes de la economía europea y norteamericana.

Para 1872 el país alcanzó una etapa de breve auge como resultado del ingreso de capital extranjero. En este sentido confluyeron dos fuentes principales, los fondos del empréstito extranjero para Obras Públicas de 1871 y el ingreso de “oro brasileño” producto de los gastos realizados por el ejército de aquel país durante la guerra con Paraguay. También influyó la mejora en los precios internacionales de los productos exportables, que derivó en un importante crecimiento del sector.

En el plano interno esto se tradujo en una expansión del crédito a través de la operatoria del Banco de la Provincia de Buenos Aires, del Banco Nacional (fundado en 1872) y los bancos privados, entre ellos el fuerte Banco de Londres y América del Sur instalado en 1862. A la vez el flujo externo posibilitaba el éxito de las actividades de la Caja de Conversión. Toda esa etapa de expansión coexistió con un importante déficit comercial, característico de todo el período que analizamos.

La crisis europea de 1873 afectó el país a través de la disminución de los precios de la lana y de la extinción de la corriente de empréstitos externos que se había iniciado en 1866. A su vez los conflictos internos ligados con la sucesión presidencial perjudicaron a las finanzas públicas: el gobierno comenzó a retirar dinero del Banco Nacional iniciando una competencia con los particulares por los recursos financieros que derivó en un aumento de la tasa de interés.

Sin embargo la fuerte afluencia previa de capital inglés, la entrada de inmigrantes, la expansión crediticia y monetaria y el desarrollo del gasto público de los años anteriores prolongaron la fase de expansión del crédito hasta 1875. La Caja de Conversión del Banco Provincia continuaría funcionando unos años más gracias a la ayuda recibida de varias entidades bancarias, cerrando sus puertas en 1876.

Durante los años de vigencia de la convertibilidad (1867/1876) el país mantuvo desequilibrios permanentes en el sector público y el comercial. Ambas brechas fueron financiadas por los recursos que llegaban del sector externo, correspondientes al primer ciclo de inversión extranjera en Argentino (1862/1875). Estas inversiones fueron de origen casi exclusivamente británico y abarcaron desde la inversión directa en los años 1862/1865, correspondiente a la construcción de los primeros ferrocarriles, hasta los empréstitos públicos, nacionales y provinciales, hacia el final del período (1870/1875).

A falta de saldos comerciales favorables, la Caja de Conversión (oficina de cambio del Banco Provincia) funcionó durante algo más de diez años gracias a la abundancia de metálico provisto por el flujo externo. Una vez concluido el ciclo a causa de la crisis internacional de 1873, los saldos de balance de pagos negativos obligaron al Poder Ejecutivo a declarar la inconvertibilidad de los billetes emitidos por el Banco Provincia.

A su vez, el empeoramiento en las condiciones de financiamiento externo y la necesidad de afrontar los servicios de la deuda contraída, obligaron al gobierno nacional a emprender un ajuste en sus cuentas: se disminuyeron gastos y se incrementaron las alícuotas de los derechos de importación. A pesar del esfuerzo realizado, el déficit no desapareció.

- PREPARACIÓN, DISCUSIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Resulta valioso conocer el testimonio de los contemporáneos acerca de los procesos presupuestarios para situar su importancia relativa en el período. En este sentido el texto de Alberto Martínez, escrito a posteriori de la crisis de 1890 es pionero en la materia, aunque existen antecedentes en los estudios anteriores de Pedro Agote y Francisco Latzina. Tanto Balbín, otro estudioso de la crisis, como Martínez, escriben después de fuertes convulsiones financieras y económicas, por lo que se justifica el tono sombrío de sus críticas, aunque cierto es que la prolijidad presupuestaria no puede ser consignada como un rasgo característico del período 1862/1880.

Las evidencias aportadas por Martínez indican que los presupuestos nacionales se sometían al parlamento, sin la preparación y estudio convenientes y con un alto grado de discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo. En particular, la existencia de leyes especiales que ordenaban gastos sin crear recursos, sancionadas sin reparo por el Parlamento, al igual que los créditos suplementarios que el Congreso votaba cada año y los acuerdos celebrados por el Poder Ejecutivo para decretar erogaciones que la ley prohibía, terminaban introduciendo la confusión y el desequilibrio de las finanzas.

De acuerdo a la Ley de Contabilidad de 1870, el Poder Ejecutivo debía presentar en todo el mes de mayo el correspondiente presupuesto. Sin embargo de 1875 a 1889, sólo dos veces fue cumplido el plazo, tres veces fue enviado en Junio, nueve en Julio, una en Agosto y otra en Septiembre, que sumado a la antelación con que era elaborado el presupuesto (nueve a diez meses de anticipación) eran elementos que contribuían a desnaturalizar las cifras presentadas.

Por cierto que estas distorsiones, más la falta de un estudio adecuado del presupuesto, facilitaban la existencia de irregularidades, cuestión que permite hablar de dos presupuestos: uno sancionado inicialmente por el Congreso y otro formulado por un cuerpo de leyes especiales y acuerdos de ministros que autorizaban gastos sin agregar nuevos recursos para su financiamiento.

La votación legislativa se realizaba en los últimos meses de las sesiones y el presupuesto era analizado, según los testimonios ofrecidos, con suma ligereza. Las deficiencias ya señaladas permitían, entre otras cosas, un grado de discrecionalidad en la asignación de sueldos, al no existir pautas más o menos objetivas (escalafón o equivalentes) para su ponderación.

Por cierto que hubo intentos de corrección de las anomalías citadas, pero en términos generales, casi ninguna de ellas pudo ser remediada pese a los buenos propósitos de legisladores aislados. A todos estos vacíos de formulación y votación, se le añaden la existencia de los ya anotados montos de créditos suplementarios y los acuerdos del Poder Ejecutivo con sus ministros, que aumentaban sensiblemente las cifras aprobadas por el Congreso. Por otra parte, la contabilidad presupuestaria de la época era deficiente, lo cual complicaba toda forma de control y sistematicidad en las cifras aportadas.

Los impuestos al comercio exterior (derechos de exportación e importación) fueron el principal recurso de financiamiento del Estado Nacional durante todo el Siglo XIX y parte del Siglo XX.

De los datos disponibles en el Movimiento de Fondos en las Cajas Nacionales (1864/80), se puede concluir que en ningún período este concepto representa menos del 70 % de los ingresos totales. Esto significa que el financiamiento del sector público estaba atado a la evolución del comercio exterior y, en consecuencia, a los ciclos económicos europeos: durante las etapas de recesión en el viejo continente, la caída de los derechos aduaneros aumentaba la brecha fiscal.

La legislación vigente en materia de derechos sobre el comercio exterior era la Ley de Aduanas de 1863 que, basada en fuertes principios librecambistas, tendió a reducir y uniformar las alícuotas impositivas. En ese marco se produjo un gran aumento inicial en la recaudación impositiva, producto de la expansión del comercio internacional.

Ante el impacto de la crisis internacional de 1873, que golpeó la economía y las finanzas públicas en 1875/76, se sancionó una nueva ley de Aduanas que implicó un aumento en las alícuotas impositivas de acuerdo a los criterios fiscalistas imperantes: en las palabras de Carlos Pellegrini: "cualquiera que sea la forma que se le dé a la Ley de Aduana, tiene que producir los medios necesarios para atender los gastos ordinarios (del Estado Nacional) y para pagar su deuda".

En los años de la organización administrativa del Estado Nacional, el peso de la deuda exterior e interior y los gastos militares significaron el grueso de los gastos de la Administración Pública.

El retraso verificado en la pacificación e institucionalización de la república, el avance de la frontera con el indio y las relaciones con los países vecinos, tuvieron fuerte impacto financiero sobre el gasto público. El peso de la guerra del Paraguay y las rebeliones montoneras hicieron que, en el período 1864/75, los gastos extrapresupuestarios (donde se incluían las partidas Guerras Exteriores y Guerras Interiores) oscilaran entre algo menos del 10 % y el 44 % de los gastos totales. Tomando en conjunto los gastos destinados a Guerras Internas y Externas con los gastos del Ministerio de Guerra, la suma representa alrededor del 50 % en los años del período 1864/70, para luego decrecer, pero casi siempre representando un porcentaje mayor al 20 % de los gastos totales.

El servicio de la deuda consolidada, por su parte, se registraba en el Ministerio de Hacienda y mostró un comportamiento creciente. La partida especificada como Deuda Pública incluía tanto los pagos por intereses como por amortizaciones y rondó el 19 % promedio en el período 1865/71 y el 29 % durante 1874/79.

En el Ministerio del Interior se incluían los distintos gastos correspondientes a las inversiones en obras y servicios públicos. Dentro de esta cartera se registraban además los gastos de sostenimiento del Congreso Nacional, las pensiones y jubilaciones de los funcionarios públicos que otorgaba el Congreso con cierta prodigalidad, las subvenciones e inversiones en ferrocarriles, el servicio de correos y telégrafos y las transferencias a provincias, entre los componentes más notorios.

Seguían en importancia los gastos de la cartera de Justicia, Instrucción Pública y Culto con una tendencia temporal creciente en sus valores absolutos, sin alcanzar el 5 % de los gastos totales del presupuesto en todo el período. Los gastos en personal representaban entre 20 % y 30 % de los créditos iniciales.

En las primeras dos décadas de gestión administrativa el Estado Nacional mantuvo permanentes déficit en sus cuentas, de acuerdo a la metodología de la época consistente en incluir a las amortizaciones de la deuda dentro de los gastos.

Las cuentas públicas cerraron con altos déficit durante la década de 1860 debido a los elevados gastos bélicos. La crisis fiscal de mediados de la década de 1870, producida por el endeudamiento llevó a tomar el equilibrio presupuestario como objetivo de política económica: el nivel de los servicios requeridos por la deuda exterior (entre 6,5 y 7 millones \$f por año) obligaron a alcanzar superávits, producto de un fuerte ajuste en los gastos, durante 1877/79.

Las formas de financiamiento de dicho déficit fueron:

- Empréstitos extranjeros: Se emitió deuda externa que se sumó a los empréstitos ya contratados en 1824 (por 1 millón de libras) y 1857 (por 1,6 millón de libras). Para financiar la guerra de Paraguay, se contrató un empréstito en Londres del cual ingresaron 1,7 millón de libras en el período 1866/69. En 1870 se contrató un crédito aún mayor con la Casa Murietta de Londres por seis millones de libras (30 millones \$f) destinados a financiar Obras Públicas, recibándose alrededor de 15 millones \$f en 1871 y 1872. Debido al retraso en el comienzo de las obras los fondos fueron colocados en el Banco Provincia y en bancos particulares produciendo una expansión monetaria que se reflejó en un boom económico en la bolsa y en el alza de los precios.
- Libramientos impagos: Cuando la Tesorería no disponía de efectivo se entregaban documentos de deudas, que alcanzaron montos elevados en todo el período. Esta forma de colocación de deudas, contratada en pesos fuertes, moneda estable, es similar en sus efectos macroeconómicos a la colocación de deuda a través de bonos. En los casos en que se incurría en un gran retraso en los pagos, la deuda podía consolidarse en títulos públicos.

- Empréstitos internos: Dada la pequeñez del mercado interno de capitales, no hubo colocación de deuda entre el público de carácter voluntario. Se entregaron títulos como los Fondos Públicos Nacionales y los Billetes de Tesorería con el fin de consolidar deudas.
- Créditos bancarios: Con préstamos realizados por los Bancos de la Provincia y Nacional. Dadas las funciones que asumía el sistema bancario dichos préstamos podían tener como contrapartida depósitos de los clientes o emisiones de billetes. Los depósitos fueron usados cuando se trataba de préstamos de corto plazo a la Tesorería mientras las emisiones eran usadas para montos mayores y plazos más largos.

- ANALISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS GOBIERNOS DE MITRE, SARMIENTO Y AVELLANEDA:

a) Presidencia de Mitre (1862/68)

La presidencia de Mitre se inscribe en el proceso de organización nacional con el intento de poner orden en las finanzas públicas. De las estadísticas disponibles, que arrancan en 1864, observamos un crecimiento sostenido de los ingresos. Si tomamos los años extremos de la serie, 1864 y 1868, el incremento de los derechos de importación, principal renta del fisco, fue del 126 %. Si sumamos a lo anterior los derechos de exportación, que se mantuvieron constantes en este período, obtenemos casi el total de ingresos ya que en la época prácticamente no existían contribuciones directas significativas.

Para el caso de los egresos, si respetamos la distinción entre egresos presupuestarios (gastos ordinarios) y extrapresupuestarios (eventuales o extraordinarios) podemos observar lo siguiente:

- Los dos principales componentes del gasto fueron los de los Ministerios de Hacienda (que incluía el pago de la deuda pública) y Guerra y Marina. Al sumar ambos conceptos y comparados con el total de egresos las cifras oscilan entre el 50 y 87 %.

- Las magnitudes de Guerra y Marina, ya de por sí abultadas, se incrementaron sensiblemente como consecuencia de la larga guerra con el Paraguay que insumió gran cantidad de erogaciones de carácter extraordinario.

Recién en el último año de gestión (1868), se registró una cifra significativa, casi un 14 % de gastos, en el Ministerio del Interior que en ese entonces tenía a su cargo la construcción de obras públicas. El resto de los gastos de los otros ministerios no fueron relevantes.

Salvo 1864, todos los ejercicios cerraron con déficit, que fueron cubiertos por fuentes internas y externas. Entre las fuentes internas, a partir de 1867 aparecen los libramientos impagos a los proveedores como un uso del crédito muy significativo, lo mismo que los empréstitos (año 1865) que consolidaron antiguas deudas con particulares.

A modo de síntesis se puede decir que el Gobierno de Mitre dio los primeros pasos para consolidar las instituciones pertenecientes al Estado Nacional (justicia, educación, etc.), y que la suerte de sus ingresos fiscales estaban asociados al comportamiento del comercio exterior, cuestión que será decisiva en los años posteriores. A la vez la influencia de la guerra del Paraguay fue importante en el incremento de sus gastos. Por otra parte, a la administración pública de la época se la puede definir como mínima, ya que básicamente se ocupaba de los gastos de guerra y del pago de la deuda recibida, como la contraída por el gobierno de Rivadavia en 1824 con la Baring Brothers.

b) Presidencia de Sarmiento (1868/74)

Durante la presidencia de Sarmiento los ingresos mantuvieron su tendencia creciente que sólo fue interrumpida en 1871 y en menor grado en 1874. Por cierto los componentes de los recursos eran los mismos que en el período de Mitre: los derechos de importación –los más importantes- y los de exportación.

En los años 1871 y 1872 se registran presupuestariamente los ingresos de créditos externos que inciden decisivamente en la financiación de los déficits del período y en el aumento de los egresos totales, que pasan de pesos fuertes 16.720.725 en 1869 a 26.065.922 en 1874.

En los egresos, durante la presidencia de Sarmiento, los rubros básicos eran también la deuda externa (más el 25 % del total de promedio) y los de Guerra y Marina. En este último caso, los gastos de guerra interna son los más importantes. De acuerdo a estudios citados por Cortés Conde, hasta 1875, las guerras internas y externas habían costado 52 millones de pesos fuertes, suma cercana a toda la deuda pública. De ese total, algo más de 22 millones corresponderían a las guerras interiores.

Es bien conocida la preocupación de Sarmiento por la educación pública, lo que ciertamente se refleja en las cuentas del período. Los porcentajes alcanzados (alrededor de 4 % de los gastos totales) son aún más significativos, debido a que son considerados sobre niveles crecientes de gastos. En cifras absolutas los gastos del Ministerio de Instrucción y Justicia pasan de pesos fuertes 607.783 en 1869 a 1.152.045 en 1874.

También las obras públicas, que aparecen incluidas en el Ministerio del Interior, crecieron significativamente, en particular en los dos últimos años del período, representando entre el 13 y 15 % del total de los egresos.

El desequilibrio fiscal fue incrementándose, y debido a expectativas muy optimistas en torno a cuales serían los ingresos futuros, se incurrió en endeudamientos cada vez mayores. Este problema hizo eclosión durante la presidencia de Avellaneda en 1875.

El gobierno de Sarmiento, más allá de las complicaciones financieras derivadas del fin de la guerra con Paraguay, sumadas a las sublevaciones internas, cumplió una importante tarea en lo que hace a educación y a obras públicas. En este último aspecto, conviene enfatizar que el Estado Nacional encaró proyectos en forma directa, aunque con financiamiento externo, dada la insuficiencia del ahorro doméstico. El problema del endeudamiento externo excesivo fue la principal debilidad de su gestión: los pagos en concepto de la deuda eran rígidos mientras los recursos provenientes del comercio exterior eran fluctuantes. Este último comentario, que vale para todo el período bajo estudio, sirve como introducción a los problemas que tuvo que afrontar el sucesor en el cargo.

c) Presidencia de Avellaneda (1874/80)

La presidencia de Avellaneda merece un análisis más pormenorizado que los anteriores debido a la crisis de 1875 que marcó un corte con el proceso económico precedente.

En primer lugar, en los años 1876, 1877 y 1878 se produjo una gran caída de los ingresos de 21 millones \$f a 13 millones \$. Esta caída repercutió en el nivel de gastos, y no se pudo impedir la existencia de déficit. Esta crisis obligó a la adopción de un muy severo plan de ajuste, que fue precursor en la materia.

El componente del gasto fundamental seguía constituido por el pago de los servicios de la deuda, la restricción por excelencia de la economía del período. El otro rubro significativo de egresos gubernamentales continúan siendo los correspondientes a Guerra y Marina, manteniéndose las proporciones de los gastos dedicados a educación, aunque con cifras absolutas menores a la de Sarmiento. En el caso de obras públicas, los valores asignados fueron duramente afectados por la crisis.

Conviene puntualizar algunos elementos que precipitaron la crisis. En 1871 ingresaron 20 millones de pesos fuertes, provenientes de un empréstito de Obras Públicas. Este monto fue depositado por el gobierno a la vista en el Banco Provincia, que a su vez lo represtó al público a cinco años. De acuerdo con el testimonio de F. Balbín –contemporáneo de la crisis- el aumento del crédito y del circulante dio lugar a un aumento de precios, especialmente de las tierras, engendrando un proceso especulativo que derivó en crisis financiera y huida de capitales al concluir los efectos del crédito abundante, y deteriorarse las expectativas en torno a la continuidad de la conversión de la moneda.

En el año 1876 cerró la Oficina de Cambio desapareciendo la convertibilidad con el oro. “El oro –según Balbín- en gran parte había sido

exportado del país en pago de las deudas públicas, dividendos de empresas con capitales extranjeros, obras de salubricación, capitales que emigraban, etc.”.

Para este autor se trataría de una crisis de “progreso” con un fuerte descalabro financiero, por lo cual sugería la disminución de la circulación fiduciaria y la elevación de la tasa de interés como instrumentos para retener el capital en fuga. La crisis según Balbín “se ha debido al gran desarrollo de las operaciones comerciales y a la especulación promovida por la gran abundancia de capitales introducidos al país por medio de empréstitos, como a los gastos desordenados del gobierno”.

Esta interpretación de los acontecimientos la hace suya Prebisch en su estudio de 1921, al señalar que el crédito de por sí no crea capitales, pero contribuye al mejor aprovechamiento de los existentes, que en este caso eran sin duda escasos. De modo tal que había una insuficiencia de la economía real, que sumado al desmanejo financiero, fueron los causantes de la crisis.

En los momentos de expansión, que a los ojos de los contemporáneos parecía ilimitada, el presupuesto era un instrumento con un contenido más formal que efectivo. Ya se ha señalado las falencias en su elaboración, la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la materia, etc., situaciones en la que también se vio envuelto la gestión de Avellaneda. A posteriori de las crisis más importantes de la segunda mitad del siglo XIX, tanto la de 1875 como las más severa de 1890, los trabajos teóricos producidos, como los de Balbín y Martínez, reclamaban austeridad en los gastos y un replanteo de la gestión presupuestaria del gobierno.

La crisis y el posterior clamor por el retorno a las fuentes de la prudencia financiera, revaloriza y sitúa el presupuesto en su verdadera dimensión, al hacer visibles los desajustes de la economía real. Precisamente, los comentarios, efectuados a propósito de la gestión presupuestaria de Avellaneda, cobran su último sentido al poner de relevancia los desajustes de la economía en el período que es el objetivo de este estudio.

- LA CRISIS DE 1890

Durante el gobierno de Roca (1880-86) los indicadores económicos señalaron un desarrollo del país más que significativo, que sumado al cierre de los conflictos entre Buenos Aires y el interior, con la derrota de Tejedor y el separatismo porteño, suponían un futuro promisorio.

Con el inicio de la presidencia de Roca, convencionalmente se entiende que el modelo agroexportador que se había gestado en los años previos, toma un gran impulso. Al igual que otras regiones del mundo, Australia o Canadá por ejemplo, se produce la incorporación de “espacios vacíos” a la producción que, en el caso de la Argentina, respondía a una complementariedad con Inglaterra que se ajustaba claramente a la división internacional del trabajo.

La economía argentina a partir de 1880, crecía en base a un desarrollo agrario y ganadero formidable. Es conveniente recordar que en la década de los setenta del Siglo XIX el país aún importaba trigo, y que poco después era un importante exportador mundial. No cabe duda que este crecimiento estaba acompañado por la oferta de tierras disponibles que se incrementó con las tierras ganadas por la reciente conquista del desierto (1879), que fueron destinadas a la ganadería. Para contribuir a financiar la campaña del desierto se obtuvieron créditos pagables con las tierras fiscales que se ganaran al indio.

Sin embargo la configuración de una Argentina moderna requirió además la incorporación del capital extranjero y el aporte de los inmigrantes para darle una consistencia plena. En ello, el Estado jugó un rol activo fomentando las inversiones (exenciones impositivas, otorgamiento de tierras, garantías de rentabilidad mínima, inversiones públicas) y la inmigración (pasajes, alojamiento, asesoramiento, creación de colonias agrícolas). El capital se invirtió en obras ligadas a la infraestructura, básicamente ferrocarriles. Las líneas férreas, unificaron el mercado interno, y, particularmente, fueron decisivas en la disminución de los costos de los productos exportables, siendo un pilar esencial en el modelo económico de la época.

Desde luego que las corrientes inmigratorias tuvieron una gran gravitación en el desarrollo del período, fenómeno casi sin interrupciones (excepto con la crisis de 1890) que prosiguió hasta 1914. Entre 1871 y 1914 hubo unos 5,9 millones de recién llegados, de los que 3,1 millones se asentaron en el país.

Entre 1880 y 1850 la población del país aumentó de 2,4 millones a 3,4 millones, y, en el caso de Buenos Aires, se establecieron servicios públicos de gas, electricidad y obras de modernización, de transporte, alcantarillado, construcción de avenidas entre otros.

Sin embargo el crecimiento económico presentaba como debilidad el déficit fiscal y el exceso de importaciones, y con el suceso de Roca, que fue Miguel Juárez Celman (1886-90), se desató una crisis generalizada en el año 1890 que significó el acentuamiento de la fragilidad de la expansión que para muchos de los contemporáneos aparecía como impensada.

Hay una abundante bibliografía que analizó la crisis, que desde un punto de vista económico presenta dos posiciones diferenciadas. En su versión moderna, Cortés Conde estima que la crisis obedeció a factores domésticos, básicamente una expansión monetaria desenfrenada, que ante la perspectiva de una devaluación, provoca la fuga de capitales como cierre del proceso.

Otra interpretación de los acontecimientos privilegia a los elementos externos, como serían los préstamos excesivos que recibió la Argentina, de una magnitud notable para un país de tan escasa población, con el consiguiente riesgo para los deudores.

Un contemporáneo como Terry al escribir en su Historia de las Finanzas, señala estos aspectos como desencadenamiento de la crisis: el aumento de las

emisiones de papel convertible, de títulos, cédulas hipotecarias, empréstitos que producían un gran movimiento que se interpretaba como prosperidad.

Es virtualmente unánime la opinión de que la ley de bancos garantidos (1887), autorizando a que una sociedad particular o un gobierno de provincia pudieran fundar bancos comprando fondos públicos pagaderos al contado o en oro fue un decisivo factor especulativo que contribuyó a acelerar el proceso.

El presupuesto subió de \$ 40.788.000 en 1886 a \$ 71.469.000 (un 77 % en 4 años) mientras que la deuda pública asciende de \$ 117.000.000 en 1886 a \$ 855.000.000 en 1890.

A todos estos factores se le suma la crisis Baring que merece un estudio pormenorizado en el clásico texto de H. S. Ferns "Gran Bretaña y Argentina en el Siglo XIX". Allí Ferns sostiene que los fenómenos de esa crisis no pueden ser explicados por una teoría solamente, aunque señala ciertos aspectos de orden estructural que precipitaron los acontecimientos: que la economía interna de la Argentina se desarrollara de acuerdo con un sistema de papel moneda inconvertible y una política laxa, en un época en que una gran proporción de las obligaciones argentinas debían pagarse en oro o monedas respaldadas en oro, y en forma preponderante en libras esterlinas.

Resulta oportuno hacer el comentario que una vez concluido el primer período de convertibilidad de 1866 a 1875 se hicieron intentos de restaurarlo que prosperaron a fines de siglo y llegaron a 1914. La debilidad del sistema monetario del país es frecuentemente señalada como un punto vulnerable de la economía, al ser, entre otras cosas, una fuente emisionista para financiar los déficit presupuestarios que eran cada vez mayores.

La inseguridad creciente provocó el retiro de los depósitos y la caída de los bancos Provincia, Nacional y el Hipotecario. Mas tarde se modificó el sistema de emisión de los bancos garantidos, y se creó, con el objeto de sanear el sistema, el Banco Nación (1891). A todos estos hechos que se enumeran habría que añadirle la revolución que obligó a renunciar a Juárez Celman.

El panorama financiero tuvo un inicio de recuperación con el gobierno de Carlos Pellegrini, pero las consecuencias de las crisis llegaron hasta el año 1906 cuando recién pudo regularizarse el pago de la deuda externa. Finalmente, otros de los aspectos a tomar en consideración es la aparición de los impuestos internos, asunto que se detallará en el próximo acápite.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO II

- ALEMANN, R. (1990). *Breve historia de la política económica argentina 1500-1989*. Buenos Aires: Claridad.
- CORTÉS CONDE, R. (1989). *Dinero, deuda y crisis :evolución fiscal y monetaria en la Argentina*. Buenos Aires : Sudamericana
- CUCCORESE H. J. (1966). *Historia económica financiera argentina: 1862-1930*. Buenos Aires : El Ateneo.
- FERNS, H. S. (1974). *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*. Buenos Aires : Solar-Hachette.
- GERCHUNOFF, P. & LLACH, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto : un siglo de políticas económicas argentinas* . Buenos Aires : Ariel.
- GONZALEZ, C. A. (2000). Breve historia del presupuesto en la Argentina. En *Revista ASAP*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. No. 35, pp. 119-166.
- DONGHI, H. T. (2005). *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino 1791-1850*. Buenos Aires : Prometeo.
- PINEDO, F. (1961). *Siglo y medio de economía argentina*. México : CEMLA.
- ROCK, D. y MIGUEZ, N. (1989). *Argentina 1516-1987 desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*. Madrid : Alianza.
- TERRY, J. & SAAVEDRA LAMAS, C. (1927) *Finanzas*. 4ª ed. aum. Buenos Aires : Jesús Menéndez (ed.)

CAPITULO III

EL MODELO AGRO-EXPORTADOR (1890-1930)

LA SITUACIÓN ECONÓMICA

El crecimiento reflejado por los indicadores económicos-sociales que se inició decididamente a partir del primer gobierno de Roca (1880-1886), y configura el comienzo del llamado modelo agro-exportador, sufrió, tal como se relatara, una brusca conmoción con la crisis de 1890.

En el terreno económico-financiero los síntomas más evidentes de la crisis fueron la interrupción del flujo de las inversiones extranjeras (británicas especialmente), retracción de las corrientes inmigratorias, la imperiosa necesidad de reordenar el sistema financiero, dar un cierre a los problemas de endeudamiento externo, los ajustes presupuestarios, entre otras medidas, que adoptó el sucesor de Juárez Celman, el anterior vicepresidente Carlos Pellegrini, y los gobiernos inmediatamente posteriores.

A partir de 1896 se revierten las tendencias depresivas y, en rasgos algo simplificados, hasta 1913 el crecimiento de la economía fue constante y, sin duda alguna, a tasas sin precedentes a partir de 1900.

El período 1913 a 1929 podría ser dividido en dos ciclos de depresión, seguidos de una recuperación en cada uno de los casos. La primera depresión abarca desde 1913 a 1917, destacándose la caída del nivel de actividad en 1914 (la más fuerte desde 1890) que se estima en un orden del 10 %. Entre 1918 y 1921 la economía retomó un sendero ascendente, para ser sucedido por una depresión entre 1921 y 1924 y nuevamente por una expansión hasta 1929 en que se manifiestan los indicadores de una nueva y dura crisis.

En 1890, básicamente como consecuencia de las necesidades del Tesoro, se crean impuestos internos nacionales al consumo de alcoholes, bebidas alcohólicas, cerveza y fósforos, etc. En la misma línea conducente a resguardar los ingresos fiscales, se determinó que los derechos de importación fueran cobrados, primero la mitad en oro y la otra mitad en papel, para luego ser exigidos totalmente en oro.

Ciertamente las medidas anteriores mejoran la situación presupuestaria (los principales ingresos seguían siendo los derechos aduaneros). Además, el gobierno procuró restringir la oferta monetaria y el crédito al sector privado con el fin de evitar un alza de precios.

Como consecuencia de la crisis de la Casa Baring, no se aceptan en el exterior los bonos argentinos, de modo tal que el ministro de Hacienda del gobierno de Luis Sáenz Peña, firma en 1893 el llamado Acuerdo Romero, en el que muchos pagos de intereses fueron pospuestos hasta 1898 y los de amortización hasta 1901. El gobierno nacional asumía parte del endeudamiento provincial y se delegaban a la Nación el control de ciertas rentas e impuestos locales, como se comentó.

Con el acuerdo Romero se puso un punto final a la crisis de endeudamiento, que provocó en su momento, que el gabinete británico adoptara la excepcional medida de garantizar la mitad del costo de cualquier pérdida que pudieran sufrir los bancos que ofrecieran créditos a Baring.

El problema del endeudamiento no sólo fue de la República Argentina, puesto que años más tarde se produjeron diversas situaciones conflictivas en la región. En 1902 Roca designó canciller a Luis M. Drago quién formuló una doctrina que lleva su nombre en la que se afirmaba que “la deuda pública (de un estado americano) no puede ocasionar intervención armada ni la ocupación real del territorio de naciones americanas por parte de una potencia europea”.

Equiparando los bonos públicos con el papel moneda emitido por un país soberano, Drago argumentaba que un Estado podía suspender el pago de intereses y fondos de amortización, pero el gobierno no podía ser declarado en quiebra, como si fuera un particular.

H.S. Ferns en “La Argentina del Ochenta al Centenario” cita a un legislador en la Cámara de los Comunes que expone su punto de vista en relación a la postura del Gobierno, frente al endeudamiento de ciudadanos británicos y afirma, que: “Todo el que invierte dinero en un país como Venezuela sabe que está haciendo. Supongo que no sería demasiado preciso afirmar que los grandes riesgos siempre implican altos dividendos, pero si resulta mucho más preciso si invertimos los términos: los dividendos altos generalmente implican riesgos grandes. Pero si todo el poder del Imperio Británico tiene que respaldar al inversor, su riesgo desaparece y los dividendos deberían ser reducidos concomitantemente”.

En 1899 se reimplantó la convertibilidad que había sido suspendida en 1885, siendo el período subsiguiente hasta 1914 de una expansión notable, que permitió el crecimiento hasta límites excepcionales: prácticamente se consolidó la red ferroviaria, crecieron los saldos migratorios, se constituyeron nuevas industrias y, algo más tarde, se estimó que había llegado al máximo la frontera productiva en el agro.

Muchos autores asocian el crecimiento económico de esa época a la existencia de la Caja de Conversión que, en palabras de Federico Pinedo, “permitía que la moneda argentina, estable en oro, [formara] parte homogénea de la moneda universal. Los precios argentinos, influidos por causas locales, se relacionaban con los precios mundiales, y obedeciendo al movimiento de capitales”. Vale la pena señalar que en el período 1900-1914 la inversión británica en nuestro país fue más elevada que la de todo el siglo XIX, lo que avalaría la correspondencia entre una moneda estable vía patrón oro y el crecimiento de la economía.

Sin embargo es conveniente anotar que de acuerdo a la opinión de Gerchunoff y Llach, el sistema monetario argentino de 1899 a 1913 no puede considerarse de convertibilidad estricta, puesto que las reservas de la Caja de Conversión eran capaces de respaldar sólo una proporción de la base monetaria, que en el mejor momento llegó a ser el 64 %.

Por otra parte, es importante destacar que el patrón oro constituyó un sistema monetario de carácter excepcional, como lo prueba el hecho de que una vez destruidos sus fundamentos después de la Primera Guerra, que fueron acompañados por la decadencia relativa de Gran Bretaña pilar del sistema, resultó virtualmente imposible restaurarlo y, en torno a la crisis de 1930, prácticamente todos los países lo abandonaron.

La Primera Guerra significó la interrupción de la corriente de inversiones, caída del comercio pero con grandes saldos comerciales favorables y la consecuente baja de la recaudación, más un desarrollo de aquellas industrias, textil especialmente, cuyos insumos no provenían del exterior. Más tarde, en la década del 20 se producen inversiones significativas de origen norteamericano.

Con relación a la industria es preciso consignar que en la materia no hubo ninguna política explícita de orden gubernamental. A fines del Siglo XIX la incipiente actividad se sostenía a causa del proteccionismo involuntario debido a la política arancelaria imperante. Con la primera guerra el proteccionismo fue una resultante de la interrupción del comercio y, algo más tarde, en la década del veinte, se produjeron importantes radicaciones de capital norteamericano, que en pocos años serían un adversario de las tradicionales inversiones británicas.

Se puede observar, como regla general, que el comportamiento fiscal era claramente procíclico, dado que estaba asociado a la evolución de los derechos aduaneros, y especialmente, al desempeño de las importaciones. De modo tal, que la política fiscal y la evolución del tipo de cambio estaban estrechamente vinculados entre sí.

Para corregir la debilidad fiscal, se intentó, sin éxito, que el Congreso Nacional aprobara diversas iniciativas: Impuesto a la Tierra “libre de mejoras”, gravamen a las ganancias de capital, impuesto a las exportaciones, etc. Además se aplicaron derechos de importación de 5 % a muchos productos que no pagaban aranceles. Sin embargo habría que esperar hasta después de la crisis de 1930, para la creación del impuesto a los réditos, que significó una innovación sustancial en la modernización del sistema impositivo.

La década del 20 fue también relevante en términos de crecimiento económico, ya que entre 1918 y 1929 fue de un 3,9 % anual, aunque menor que la tasa excepcional del 6,4 % de 1900 – 1913. Ciertamente, este proceso de crecimiento se interrumpe con la crisis generalizada de 1930 que cierra todo un período.

Se suele caracterizar este período como de escasa gravitación del Estado. Sin embargo entre 1913 y 1930 el gasto total del sector público (Nación, provincias, municipalidades y una incipiente seguridad social) osciló entre un 8 % del Producto Bruto Interno hasta un 15 % en las proximidades de 1930.

El papel del Estado fue decisivo en la provisión de bienes públicos fundamentales como es el caso de la educación. En el año 1880, funcionaban 237 escuelas oficiales, con 287 maestros, a las que asistían 16.624 alumnos en la provincia de Buenos Aires. En 1914 los valores eran: 1.682, 4.053 y 144.048 respectivamente,

Ciertamente estos datos se correspondían con una disminución del analfabetismo que cayó del 77,9 % en 1869, al 53,5 % en 1895, llegando al 35% en 1914.

El modelo agro-exportador, contó con un gran consentimiento de casi todas las fuerzas políticas gravitantes, y en el plano de la discusión teórica, tal vez con la excepción de Alejandro Bunge, tampoco mereció reparos sustanciales.

Es recién después de la crisis de 1930, que se aplican medidas de política económica que implicaron rectificaciones a lo que hasta entonces se había estimado como un modelo económico ampliamente satisfactorio.

ESQUEMA DE COORDINACION FINANCIERA NACION-PROVINCIAS

El gobierno nacional avanza en la utilización de fuentes tributarias provinciales, especialmente por los impuestos internos nacionales (1891) en concurrencia (de fuentes) con los impuestos a la producción y al consumo recaudados por los gobiernos provinciales. Ello fue una consecuencia de que los recursos aduaneros no fueron suficientes para cubrir los gastos del gobierno nacional.

Esto implicó un tránsito de un esquema de coordinación financiera (nación-provincias) a otro. La distribución de recursos públicos pasa de un método de separación de fuentes a un esquema alternativo de concurrencia de fuentes. La separación de fuentes rigió en el período 1853-1890, en función de la limitación del acceso de cada uno de los niveles de gobierno a un conjunto determinado de tributos, establecido en la Constitución Nacional. La utilización efectiva era: el gobierno nacional se financiaba con los gravámenes sobre el comercio exterior y las provincias con impuestos de tipo indirecto sobre el consumo interno o la producción.

El método de concurrencia de fuentes no establece restricción ni al uso ni al nivel de empleo efectivo de distintos tipos de fuentes de recursos para cada nivel de gobierno. El cambio de un sistema al otro se verificó, en los hechos, en 1891.

UNA VISIÓN ACADÉMICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS ARGENTINAS: GASTÓN JÉZE Y OTROS

En el curso de este trabajo se reseñó la evolución de las finanzas públicas desde el comienzo de la vida independiente hasta llegar al inicio del siglo XX. En el año 1923 el distinguido tributarista francés Gastón Jéze pronunció una serie de conferencias en relación a diversas cuestiones vinculadas con su especialidad.

El temario de dichas conferencias, abarca: “Los problemas financieros de la República Argentina, y los medios de estudiarlos y resolverlos”, “Funciones del Ministro de Hacienda en la República Argentina”, “El presupuesto nacional de la República Argentina”, “El empréstito interno en la Argentina”, “La reforma de los impuestos nacionales de la Argentina”, “Regímenes Fiscales Provinciales en la Argentina”, “Estabilización de la moneda en la Argentina” y el “Impuesto sobre la venta en los estados modernos”, que están compilados en un texto que lleva el título “Las Finanzas Públicas de la Argentina”.

En la conferencia dedicada al presupuesto en la Argentina, formula diversas críticas, que pueden servir de corolario a lo acontecido hasta ese entonces en nuestro país.

Según este autor, la Argentina no cumplía con las condiciones necesarias de un verdadero presupuesto, puesto que durante el Siglo XIX carecía de los siguientes requisitos:

- Paz exterior
- Paz interior
- Estabilidad de la moneda

Es recién a comienzos del Siglo XX que se puede afirmar que esas condiciones tienden a cumplirse. Además, durante el pasado, el presupuesto no fue tomado como un genuino programa de Gobierno y, tal como se comentara a través del texto de Alberto Martínez, la incorporación de leyes especiales y acuerdos ministeriales distorsionaban las cifras aprobadas por el Congreso Nacional.

Estas prácticas de ninguna manera se corrigieron en épocas más próximas. En el siguiente cuadro que proviene de Carlos F. Soares y su libro “Economía y Finanzas de la Nación Argentina” se detalla lo siguiente:

(En millones de \$ m/n)

AÑOS	PRESUPUESTO	LEYES ESPECIALES	ACUERDOS	TOTAL	% PRESUPUESTO/ TOTAL
1906	217,1	13,7	12,3	243,1	89,3
1907	216,8	29,3	7,1	253,2	85,6
1908	218,8	23,5	10,0	252,3	86,7
1909	243,7	134,8	13,7	392,2	62,1
1910	264,7	134,7	11,8	411,2	64,4
1911	322,1	87,2	7,2	416,5	77,3
1912	378,9	21,1	4,1	404,1	93,8
1913	380,3	21,0	2,1	403,4	94,3
1914	383,7	27,1	8,8	419,6	91,4
1915	352,6	35,3	12,0	399,9	88,2

Jéze señala en su análisis un par de consideraciones que vale la pena consignar. En primer lugar que el sistema presupuestario, tal como estaba organizado mediante sus textos fundamentales, era plenamente aceptable. Pero, el defecto esencial consistía en la aplicación incorrecta de los textos o la clara violencia ejercida a la legislación. En el presente trabajo se hizo reiterada mención a estas cuestiones.

El otro punto en que enfatiza Jéze sus observaciones, consistía en que el presupuesto no debía ser deficitario. La historia prueba que en nuestro país este requisito estuvo muy lejos de cumplirse, por lo cual era justificada su crítica.

LA SITUACIÓN FISCAL

En la primera etapa del período estudiado que concluye en 1913, de acuerdo a las cifras suministradas por Federico Pinedo, los gastos aumentan en cifras absolutas y también los déficits, pero los gastos son cubiertos en más de un 80 % con recursos, y apareciendo en muchas ocasiones como gastos lo que en realidad configuran una inversión. Terry, cuyo análisis se cierra en 1910, es de una opinión semejante.

Durante la Primera Guerra, la disminución de los recursos, por la caída de los derechos aduaneros, lleva al gobierno de Yrigoyen a aumentar el endeudamiento público. La deuda flotante se triplicó, pero los gastos totales mantuvieron un nivel semejante en este período.

Con la administración de Alvear la política en la materia transcurrió sin demasiados sobresaltos acompañando los ciclos de la economía que fueron favorables.

Durante la segunda presidencia de Yrigoyen se abandonó la convertibilidad y los déficits fueron más importantes. Los recursos en todo el tramo 1890-1914, al igual que en el pasado, provenían básicamente de los derechos aduaneros.

En cuanto a los gastos, los ítems más representativos estaban constituidos por las erogaciones de la deuda pública y los de guerra y marina.

Parece innecesario resaltar que el período concluye con la gran depresión que se inicia a partir de 1929 y el reordenamiento sustancial, no sólo en el campo de las finanzas, sino en la estructura del Estado, que se produce con el nuevo gobierno será materia del próximo capítulo.

Si bien los gobiernos radicales no presentan decisivas modificaciones en relación al modelo vigente, el país en 1930 ya disponía de un sector industrial bastante significativo, y, la complejidad de la sociedad, con sus limitaciones que pronto se hacían visibles, permiten suponer que se había arribado al epílogo de una época.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO III

- ALEMANN, R. (1990). *Breve historia de la política económica argentina 1500-1989*. Buenos Aires: Claridad.
- DI TELLA , G., ZYMELMAN, M. & PETRECOLLA, A. (1973). *Los ciclos económicos argentinos*. Buenos Aires : Paidós.
- FERRARI, G. & GALLO, E. (comp.) (1980) *La Argentina del ochenta al centenario* Buenos Aires: Sudamericana
- GERCHUNOFF, P. & LLACH, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto : un siglo de políticas económicas argentinas* . Buenos Aires : Ariel.
- GONZALEZ, C. A. (2000). Breve historia del presupuesto en la Argentina. En *Revista ASAP*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. No. 35, p. 119-166.
- SECRETARIA DE HACIENDA. (Argentina). *Política para el cambio estructural en el sector público : mensaje de los proyectos de leyes de presupuesto 1986-1989*. Buenos Aires : Congreso de la Nación.
- DONGHI, H. T. (2005). *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino 1791-1850*. Buenos Aires : Prometeo.
- NUÑEZ MIÑANA, H. (1994). *Finanzas Públicas*. Buenos Aires : Macchi
- PINEDO, F. (1961). *Siglo y medio de economía argentina*. México : CEMLA.
- ROCK, D. & MIGUEZ, N. (1989). *Argentina 1516-1987 : desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*. Madrid : Alianza.

CAPITULO IV

LAS REFORMAS FISCALES Y LA SALIDA DE LA CRISIS. 1930 – 1943

EFFECTOS DE LA CRISIS EN NUESTRO PAÍS

La crisis de 1930 abarcó a la gran mayoría de las economías de occidente de la época, incluyendo ciertamente a la república argentina. Los efectos más notorios de la crisis fueron la caída del nivel de actividad, que en EEUU por ejemplo alcanzó casi al 30 %, el alto desempleo, una deflación de un 25 % en los cuatro años posteriores al crac de la Bolsa de Valores de Wall Street, y un derrumbe del comercio mundial del orden del 30 % entre los años 1929 y 1932, lo que implicó un retorno a las prácticas bilaterales.

En nuestro país el desempleo durante el pico de la depresión llegó a un 28 % de acuerdo con las estimaciones efectuadas, se operó un brusco descenso en los precios de los productos exportables argentinos, gran dificultad para sostener el tipo de cambio, más problemas para financiar el déficit presupuestario, que en los últimos años del gobierno radical fue creciente.

Sumado a estos aspectos económicos, se produjo la ruptura del orden constitucional cuyas consecuencias, como es evidente, fueron altamente significativas y de amplio alcance.

Una repercusión inmediata de la crisis, y válida para los años sucesivos, consistió en que el Estado participó más activamente en el quehacer de la vida económica. El gasto del sector público creció desde un 12,2 % del PBI en 1913-15 hasta alcanzar el 19,4 % en el bienio 1941-43. Además, con la creación de nuevos impuestos se modificó la composición de los recursos del Tesoro Nacional, puesto que los impuestos sobre el comercio exterior que en 1889 eran 80 % del total, 59 % en 1929, 42,4 % en 1935, descendieron en 1942 hasta el 22 %.

Un rasgo central de la época se manifestó en la voluntad explícita por parte del gobierno de asegurar el nivel de empleo y sostener el nivel de actividad, lo que determinó la adopción de una política económica con rasgos diferenciados con respecto a lo que se había experimentado hasta entonces.

La recuperación económica en nuestro país comenzó en 1933 y continuó hasta mediados de 1937, cuando la mayoría de los índices estuvieron próximos a los de 1929, siendo el sector agrícola un impulsor clave de este proceso de mejoría.

A continuación se verá con más detalle las medidas económicas del gobierno a partir de 1930, y en un acápite final se discutirá brevemente en relación a si la política adoptada respondería a una heterodoxia cuasi keynesiana o si era una respuesta circunstancial a la emergencia derivada de la crisis.

LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL PERÍODO

El gobierno que asumió el 6 de septiembre de 1930 y el que lo sucedió, adoptaron un conjunto muy amplio de medidas con la intención de neutralizar los efectos de la crisis. Una de las primeras acciones fue el control de cambios en octubre de 1931, que intentaba controlar las operaciones de comercio exterior mediante autorizaciones previas y la fijación periódica de un valor a las divisas, sistema que con diversas modificaciones, mantuvo su vigencia hasta los comienzos del año 1936.

Otra innovación sustancial consistió en la creación de Juntas y Comisiones Reguladoras que financiaban la producción, especialmente la agropecuaria, comprando los excedentes y asegurando la estabilidad en los precios de esos productos. Para tener una aproximación a la magnitud de esta política intervencionista, se reproduce un cuadro de Alejandro Bunge publicado en su libro “Una Nueva Argentina”.

LA REGULACION ESTATAL EN LA DÉCADA DEL 30

N°	ORGANISMO	DECRETO/LEY	FECHA
1	Comisión Nacional de Azúcar	702	11/05/28
2	Comisión Nacional de Fomento Industrial	58	15/01/31
3	Comisión Nacional de Patatas	Res. Ministerial	08/07/31
4	Comisión Nacional de Fibras Textiles	1.401	14/11/31
5	Comisión Nacional de Extracto de Quebracho	25.092	15/07/33
6	Dirección Nacional de Elevadores de Granos	11.742	07/10/33
7	Junta Nacional de Carnes	11.747	07/11/33
8	Junta Nacional de Yerba Mate	30.854	08/11/33
9	Luego: Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate	12.236	04/10/35
10	Junta Reguladora de Granos	31.864	28/11/33
11	Junta Reguladora de la Industria Lechera	40.140	12/04/34
12	Luego: Dirección de la Industria Lechera. Ministerio de Agricultura	125.201	11/02/38
13	Comisión Nacional de la Industria Lechera	Nd	05/08/39
14	Comisión Nacional del Aceite	42.621	05/06/34
15	Comisión de Productos Alimentarios Nacionales	44.423	30/06/34
16	Junta para promover exportaciones de carne (disuelta)	46.299/119.263	27/07/34
17	Comisión Nacional de la Industria Vitivinícola	46.837	11/08/34
18	Junta Reguladora de Vinos	12.137	24/12/34
19	Junta Nacional para Combatir la Desocupación	11.896	21/08/34
20	Comisión de Harinas	Res. Ministerial	13/04/35
21	Comisión Nacional de Algodón	59.802	27/04/35
22	Comisión Nacional de Granos y Elevadores	12.253	05/10/35
23	Comisión de Fruticultura	Res. Ministerial	12/12/35
24	Comisión de Préstamos de Semillas	77.114	22/02/36
25	Comisión de Petróleo y demás Hidrocarburos	82.162	08/05/36
26	Comisión Consultiva Nacional de Bosques	83.731	03/06/36
27	Comisión Nacional de Coordinación de Transporte	12.346	05/01/37
28	Comisión Nacional del Carbón Vegetal	107.529	12/06/37
29	Junta Consultora de la Industria Molinera	Nd	14/05/38
30	Comité Asesor de Lanás	Nd	24/05/38
31	Comisión de Control de Abastecimiento *	40.980 / 53.249	08/09/39
32	Consejo Agrario Nacional	12.636	21/08/40

* Funciones transferidas a la Dirección de Industria y Comercio del Ministerio de Agricultura.

Fuente: A.Bunge, “Una Nueva Argentina”, Ed.G.Kraft Ltda. Bs.As. 1940, reproducido en “Dos Siglos de Economía Argentina. Orlando Ferreres Director – 1810 – 2004 – Evaluación Norte Sur - 2005

En enero de 1932 se sancionó un decreto creando el impuesto a los réditos. En los considerandos, que respondían a las convicciones de Raúl Prebisch en la materia, se sostenía que debían atacarse los problemas derivados de la emisión monetaria y la moratoria en la deuda externa. Para cumplir con esos objetivos se preveían nuevos impuestos, economías, y la reducción y consolidación de parte de la deuda flotante.

El artículo 1° del decreto que crea el referido impuesto dice que: “A partir del 1° de enero de 1932, y por el término de cinco años, todos los réditos derivados de fuentes argentinas a favor de argentinos o de extranjeros, residentes o no residentes en el territorio de la República, quedan sujetos al gravamen de emergencia nacional que establece la presente disposición”.

El impuesto a los réditos, para cuya sanción hubo que esperar muchos años, fue dificultosa y contó en esta oportunidad con una oposición que argumentaba que la medida interfería con el libre juego de las fuerzas del mercado y que sería difícil de administrar en un país como la Argentina. Finalmente, mediante la Ley N° 11.586 del 17 de junio de 1932, se ratificó el decreto que creaba el impuesto a los réditos.

Otras medidas significativas del período en el campo fiscal fueron la creación del impuesto a las ventas, y a la nafta y los lubricantes con el objeto de financiar mediante éstos últimos la construcción de caminos y, fundamentalmente, la unificación de los impuestos internos.

En el año 1935, se crea el Banco Central que fue concebido como una alternativa al antiguo patrón oro (Caja de Conversión) y con el objeto de controlar la oferta monetaria (“Adecuar estrictamente los medios de pago al volumen de negocios”).

En consonancia con lo anterior, se sanciona la ley de bancos, que intentaba regular la actividad sometiéndola a la autoridad del Banco Central. Además, se modificaron la ley orgánica del Banco de la Nación y la del Banco Hipotecario Nacional, y se crea el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias.

Con relación a la política de endeudamiento público, se procedió a cancelar la deuda flotante al 31 de diciembre de 1931, se convirtió la deuda consolidada y se repatrió una parte considerable de la deuda externa.

En lo que hace a los aspectos presupuestarios, si bien en un principio el propio Ministro de Hacienda del gobierno provisional, admitió que hubo que autorizar duodécimos (autorizaciones precarias de gastos), la política fue restrictiva. Quedaron cesantes 20.000 empleados públicos, se redujeron los salarios, se intentó corregir la anomalía de que existían cuentas especiales que disponían de recursos propios, independientes de las rentas generales y con gastos que no figuraban en el presupuesto ni en las cuentas de inversión, etc.

Pese a estas medidas, una vez superada la crisis, el número de empleados creció, poniendo en evidencia, además de la rigidez del gasto, que el Estado cumplía actividades más complejas que requerían una planta de personal también más numerosa.

Entre 1932 y 1938 se crearon direcciones de administración en los diversos ministerios y se sancionó (1932) la Ley N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto. Esa ley, por costumbre legislativa, incorpora a través de las leyes anuales de presupuesto general de la administración nacional una serie de artículos, en la medida que se considere que su vigencia deba superar la del ejercicio presupuestario. También durante esta época el personal fue clasificado de un modo uniforme procurando establecer los principios de un escalafón.

Además de lo anterior, existían diversos regímenes jubilatorios, tal como el de Jubilaciones Civiles que data de 1904, y al que se le fueron incorporando otros regímenes especialmente para el personal del Estado.

En la composición de los gastos presupuestarios, el ítem más significativo era el de la deuda pública, guerra y marina le siguen, pero ya tienen relevancia los gastos en materia de educación, el Ministerio del Interior, entre otros.

En el período 1930-43 se produce un crecimiento sumamente importante de la actividad industrial especialmente mediante la radicación de firmas de capital norteamericano (Ducilo, Philco, Goodyear, Firestone, etc.) continuando con un proceso que por lo menos data de la década del veinte, más la incorporación al mercado de un cúmulo de firmas pequeñas y medianas, fundamentalmente textiles, conformando un activo proceso de industrias sustitutivas de importaciones.

El desarrollo de la actividad industrial, significó que una importante corriente migratoria del interior se dirigiera a Buenos Aires. En 1943 los inmigrantes internos representaban el 28 % de la población de la Ciudad de Buenos Aires. Por otra parte, las mujeres en el período 1935-39 llegaron a constituir el 33 % de los obreros industriales de la ciudad.

En este mismo período, más precisamente en 1933, la Argentina firma con Gran Bretaña el pacto Roca-Runciman, que de acuerdo a la opinión de Vázquez Presedo puede ser interpretado como un pacto bilateral, sin duda no simétrico, a la luz del conflicto entre Estados Unidos y Gran Bretaña por controlar el mercado argentino.

Lo cierto es que mediante el pacto se aseguró una cuota de carne a la Argentina y, a cambio de ello, se redujeron los aranceles para casi 350 artículos británicos a las tarifas de 1930.

La rivalidad entre Estados Unidos y Gran Bretaña, también explica un documento llamado "Plan Pinedo" de 1940, acerca del cual se volverá en el próximo acápite, en el que se propician, medidas de reactivación económica y el apartamiento del vínculo tradicional con Inglaterra.

UN PERÍODO DE TRANSICIÓN

Juan José LLACH publicó en 1984 un artículo, cuyo título por sí sólo es más que elocuente: “El plan Pinedo, su significado histórico y la economía política del peronismo”.

Se efectuaron anteriormente comentarios de las principales medidas económicas del período, básicamente durante la primera gestión de Federico Pinedo como Ministro de Hacienda entre el 24 de agosto de 1933 y el 30 de diciembre de 1935, cuyo contenido intervencionista no es posible negar. No parece ocioso indagar acerca de la eventual ruptura de esas medidas en relación a la política económica de épocas previas.

Un mentor de las políticas del Ministro Pinedo, fue Raúl Prebisch que fue Subsecretario de Hacienda y Gerente del Banco Central, miembro asesor de la delegación argentina que firmó el pacto Roca-Runciman y, junto a Ernesto Malaccorto, Guillermo N. Klein, inspiradores del Plan Pinedo del año 1940.

En un estudio a propósito de R. Prebisch, sus autores Norberto González y David Pollock, presentan la política del período conforme al siguiente dilema.

1. La línea divisoria entre las políticas ortodoxas y el nuevo enfoque a partir de 1933, se produce durante el ministerio de Pinedo en el que se habrían comenzado a aplicar políticas semejantes al “New Deal” de Roosevelt.
2. La política económica inicial del período fue ortodoxa, especialmente en materia fiscal, y la fase expansiva posterior fue posible como consecuencia de las medidas claramente restrictivas del gobierno de Uriburu.

Por su parte, Gerchunoff y Llach se refieren en su libro que recién en 1937 o 1938 las ideas Keynesianas toman impulso en el propio gobierno de Roosevelt. Sin embargo, las medidas intervencionistas ya señaladas, un sistema impositivo más moderno etc., más unas sugestivas declaraciones de Prebisch que podría haber suscripto Pinedo: “Yo no podría gastar tiempo teorizando”, supondrían admitir que la gran emergencia económica después de la crisis invitaba a la heterodoxia, aunque quizás no llevada a un punto extremo.

Cierto es que Pinedo en un escrito de 1961, “Siglo y medio de economía argentina”, reconoce que no compartía “la teoría de las finanzas compensatorias” en lo que es un reconocimiento de su rechazo a las teorías Keynesianas y un apego a la ortodoxia.

Pese a lo cual en el plan conocido como Pinedo de 1940, no aprobado en el Congreso, se encuentra una extensa alusión que no deja de ser sorprendente para un economista ortodoxo. El título, ya es más que significativo: “Primero la economía, luego las finanzas”.

En el desarrollo de estas reflexiones se afirma lo siguiente: “No se trata por lo tanto de medidas urgentes a que acude el Tesoro Nacional para atender sus propios

compromisos. Se trata de un plan absolutamente económico y no de carácter fiscal. Pretender que el problema más serio y apremiante que hoy tiene la Nación es el desequilibrio de sus finanzas, comporta ignorar la realidad económica y llevar a la opinión del país a una perturbadora confusión de conceptos. Es sin duda muy importante el problema del presupuesto, pero aunque él fuera resuelto o reducido en sus proporciones por fuertes rebajas en los gastos –lo que presupone el despido de grandes cantidades del personal del Estado o disminuciones drásticas en sus sueldos– los problemas fundamentales del país quedarían, si no agravados.

La violenta contracción de los gastos públicos –conveniente o no– haría sentir sin duda sus efectos sobre el poder de compra de la colectividad, y la demanda general que mueve la industria y el comercio experimentarían un nuevo retroceso, provocando sufrimiento y agitación social.

Lo que acaba de decirse no quiere significar que haya que optar por el procedimiento aconsejado en muchos países, y no siempre coronado de éxito, de mantener la actividad económica por medio de la acentuación del déficit fiscal, sobre todo si ese déficit resulta del acrecentamiento de gastos improductivos. (.....).

Tampoco puede pensarse que en estos momentos se solucionará toda dificultad nacional si se logra equilibrar el presupuesto por medio de aumentos en los impuestos, algunos de los cuales se hacen evidentemente pesados cuando languidecen la economía y se comprime la materia imponible”.

Pinedo, años más tarde, se desentendió de este documento, pero, más allá de su retractación, es posible verificar un cambio de orientación en la política económica, que tal vez no era siquiera percibido claramente por los propios actores, pero eran una evidencia de que se estaba, aún con vacilaciones, en presencia de una época nueva.

De ello se hará referencia en el capítulo siguiente.

COPARTICIPACION FEDERAL

Los mecanismos de coordinación financiera entre nación y provincias evolucionaron de los métodos de separación de fuentes y concurrencia de fuentes hacia el esquema de participación. En este mecanismo se unifica la recaudación de un tributo o grupo de tributos en el gobierno central con participación, legalmente establecida, a los gobiernos provinciales. Se plantean dos criterios alternativos de distribución. El criterio devolutivo es el que toma como base de la distribución a lo efectivamente recaudado en cada área geográfica. El criterio redistributivo, asociado a la función redistributiva del ingreso a nivel regional de la política fiscal, asigna relativamente más recursos a aquellas regiones que menos recaudan a causa de su bajo nivel de desarrollo.

El esquema de participación favorece la aplicación de una política fiscal conjunta; posibilita una mayor equidad territorial; disminuye, con relación a otros mecanismos, el costo de recaudación; contribuye a evitar las guerras tributarias y la

traslación territorial de la carga tributaria, aunque restringe la autonomía fiscal y la responsabilidad fiscal de los gobiernos provinciales.

A partir de 1935, con los regímenes (de participación) de coparticipación federal de impuestos, se establecen sistemas especiales de unificación de la recaudación de un grupo importante de impuestos en manos del gobierno nacional, con la obligación de éste de coparticipar una parte determinada de la recaudación a los gobiernos provinciales, los cuales carecen de gravámenes análogos.

En 1935 el Congreso Nacional aprueba la unificación de los impuestos internos, la transformación del impuesto a las transacciones (1931) en el impuesto a las ventas (transformado en 1973 en el IVA) y la prórroga del impuesto a los réditos (1932) (redenominado en 1973 como impuesto a las ganancias). Las leyes sancionadas en esa oportunidad preveían un régimen de distribución del producido de los impuestos entre la nación y las provincias en conjunto (distribución primaria, que tendió en el tiempo a disminuir la participación de la nación) y entre las provincias (distribución secundaria), con la condición de derogar o no aplicar impuestos semejantes por parte de las provincias.

Aparece la figura de la "Ley Convenio", ley nacional a la que las provincias adhieren para su plena vigencia. Para la distribución entre provincias se recurre a ciertos parámetros que van cambiando en el tiempo. Ejemplos de ellos son: producción gravada, población, recursos provinciales, gastos provinciales, partes iguales.

El esquema de distribución de poderes impositivos entre nación y provincias se estructuraba en función de la constitución nacional de la siguiente manera: los impuestos al comercio exterior eran exclusivos de la nación, los impuestos directos e indirectos eran concurrentes para la nación y las provincias, siendo los directos con condiciones para la nación y los indirectos sin condiciones para la nación.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO IV

- ALEMANN, R. (1990). *Breve historia de la política económica argentina 1500-1989*. Buenos Aires: Claridad.
- BUNGE, A. E. (1984). *Una nueva Argentina*. Madrid : Hyspamérica
- DI TELLA , G., ZYMELMAN, M. & PETRECOLLA, A. (1973). *Los ciclos económicos argentinos*. Buenos Aires : Paidós.
- GERCHUNOFF, P. & LLACH, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto : un siglo de políticas económicas argentinas* . Buenos Aires : Ariel.
- GONZALEZ, C. A. (2000). Breve historia del presupuesto en la Argentina. En *Revista ASAP*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. No. 35, p. 119-166.
- GONZALEZ, C. A. (2003). La ortodoxia fiscal puesta a prueba : el caso de Federico Pinedo. En *Revista ASAP*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. No. 38, pp. 15-21
- SECRETARIA DE HACIENDA. (Argentina). *Política para el cambio estructural en el sector público : mensaje de los proyectos de leyes de presupuesto 1986-1989*. Buenos Aires : Congreso de la Nación.
- NUÑEZ MIÑANA, H. (1994). *Finanzas Públicas*. Buenos Aires : Macchi
- PINEDO, F. (1961). *Siglo y medio de economía argentina*. México : CEMLA.
- ROCK, D. & MIGUEZ, N. (1989). *Argentina 1516-1987 : desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín* . Madrid : Alianza.

CAPITULO V

UNA ECONOMÍA CERRADA 1943 – 1975

LA CRECIENTE INFLUENCIA DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Analíticamente parece conveniente efectuar una distinción del período en dos tramos. El primero que abarca desde 1943 a 1955, coincidente además con una homogeneidad de signo político, y el de 1956-1975 que presenta agudas características conflictivas político-sociales y que la bibliografía económica lo ubica en un esquema de “pare y siga” (stop and go) que tiñe todo este tramo.

La tendencia por parte del Estado a incrementar su influencia se manifiesta de diversas formas. El gasto público en términos reales entre 1941 y 1949 se incrementa en casi tres veces, el personal ocupado continúa aumentando en forma acentuada y, en el orden institucional, las reparticiones oficiales también adquieren mayor peso.

En este último aspecto de la cuestión convendría hacer una breve reseña. Antes de la década del 30 existían en la órbita estatal algunos organismos como el Consejo Nacional de Educación (1884), la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles (1904) y la de Ferroviarios del Estado (1909), más algunas entidades asociadas al sistema bancario.

En los años treinta, tal como se relatara, se crearon numerosos organismos reguladores que tuvieron un considerable papel en la política económica de la época. Pero lo que ahora resulta claramente relevante es la gestión directa por parte del Estado en materia empresaria. En 1943 el Estado era propietario de sólo dos empresas: Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y la Flota Mercante. A partir de esa fecha el crecimiento de las empresas del Estado es vertiginoso. A título ilustrativo se detalla la evolución de algunas de las más importantes.

EMPRESAS PUBLICAS ARGENTINAS
Algunos antecedentes de las principales empresas públicas argentinas

EMPRESAS PUBLICAS	A N T E C E D E N T E S
Yacimientos Petrolíferos Fiscales	Se crea en 1907 al descubrirse petróleo en Comodoro Rivadavia
Gas del Estado	Se creó en marzo de 1945 al nacionalizarse el servicio de gas prestado por la Compañía Primitiva de Gas de Buenos Aires Limitada.
Yacimientos Carboníferos Fiscales	Se creó en 1945 como Dirección General de Combustibles Sólidos Minerales. En 1958 se transforma en empresa del Estado.
Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires S.A.	Los servicios eléctricos en Buenos Aires fueron prestados desde 1877 por empresas privadas, que en 1898 se agrupan en la CATE (Compañía Alemana Transatlántica de Electricidad). En 1921 se transfiere a la CHADE (Compañía Hispano Argentina de Electricidad). En 1936 se transforma en CADE de capital francés. En 1958 se crea SEGBA S.A.
Agua y Energía Eléctrica	Se creó en 1947. En 1950 se incorporó a la ENDE (Empresa Nacional de Energía).
Ferrocarriles Argentinos Flota Fluvial del Estado Argentino	Se nacionalizan en 1947 En 1949 es adquirida por el Estado nacional al sector privado. Se formaron dos empresas: Flota Argentina de Navegación de Ultramar (FANU) que pasó luego a ser ELMA y Flota Argentina de Navegación Fluvial (FANF) que luego fue FFEA.
Aerolíneas Argentinas	En 1945 se crearon tres empresas mixtas: Flota Aérea Mercante Argentina (FAMA).
Sociedad Mixta Zonas Oeste y Norte de Aerolíneas (ZONDA)	Sociedad Mixta de Aviación del Litoral Fluvial Argentino (ALFA). En 1950 se fusionaron y se transformaron en Aerolíneas Argentinas.
Administración General de Puertos	En 1947 pasan a propiedad de la Nación.
Empresa Nacional de Telecomunicaciones	En 1946/47 se nacionalizó el servicio con la empresa de la Unión Telefónica.
Instituto Mixto Argentino de Reaseguros (IMAR) – Instituto Nacional de Reaseguros	Se creó en 1946 con 80 % de participación privada. En 1947 se nacionalizó.
IAPI	Se creó en 1946.

Fuente: Ministerio de Economía – “Política para el cambio estructural en el Sector Público. Mensaje de los proyectos de leyes de presupuesto 1986/89”

En el ámbito institucional también se percibe la tendencia del Estado a transformarse en un actor gravitante. Desde 1897 a 1947 los ministerios fueron ocho, aunque en 1943 se crearon Secretarías de Estado con rango ministerial, tales como: Trabajo y Previsión, Industria y Comercio, Aeronáutica, etc., que era un modo de reconocer el aumento del peso relativo del Estado.

Una de las consecuencias de la nueva Constitución de 1949 fue la previsión de veinte ministerios. En el área económica se contemplaron los siguientes: el Ministerio de Hacienda, que tenía como responsabilidad la financiación del Estado y la preparación del presupuesto, el Ministerio de Finanzas que tenía a su cargo la política bancaria, monetaria y crediticia, y el de Economía ocupado de la fijación de aranceles.

Mediante la Ley N° 12.961 de 1947 se sustituye la Ley de Contabilidad vigente desde 1870, estableciendo las normas de presentación del presupuesto, el régimen financiero y otras disposiciones concernientes a la actividad del Estado.

Además, el gobierno de la época hace abandono explícito de la doctrina liberal, que en materia de finanzas públicas se ejemplifica a través de estas declaraciones del Ministro CEREIJO: "Los gastos públicos tienen la función primordial de ser un instrumento de política social y económica con la finalidad de propulsar la educación y la salud pública, mejorar los servicios de transporte y salubridad, proveer a la defensa externa e interna, y afectar el sistema económico en modo tal de promover a una plena ocupación de los recursos y a un crecimiento constante de nuestra actividad económica".

También CEREIJO aseguraba que las cifras máximas del presupuesto eran meramente preventivas, y al prepararse los planes de inversión, el Poder Ejecutivo puede excederlas conforme a las posibilidades del uso de crédito en el ejercicio.

En 1950 por primera vez el Congreso votaba un presupuesto bianual, de acuerdo a lo previsto en la Constitución Nacional aprobada el año anterior. El artículo 68 inciso 7 disponía que corresponde al Congreso Nacional fijar por un año o por período superiores hasta un máximo de tres años, a propuesta del Poder Ejecutivo, el presupuesto de gastos de administración de la Nación, y aprobar o rechazar anualmente la cuenta de inversión.

La política económica de esta época, que incluyó nacionalización de servicios públicos como los ferrocarriles, teléfonos, etc., la cancelación de la deuda externa etc., procuraba la expansión del mercado interno, impulsada por la sustitución de importaciones y el incremento del gasto público,

El incremento del salario real entre 1945 y 1949, que fue del 62 %, es una clara muestra de esta política de favorecer el mercado interno.

Las dos fuentes extraordinarias de recursos en los primeros años del peronismo, fueron las ganancias del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) y el Sistema de Seguridad Social.

Al IAPI se le otorgó el monopolio de las ventas exteriores de cereales y carnes, excepto la lana. La tarea del organismo era asegurar las mayores ganancias posibles de las exportaciones y obtener términos favorables para las importaciones. El IAPI compraba barato a los productores y vendía al exterior a los mejores precios posibles, siendo además un deliberado instrumento para redistribuir los ingresos del sector rural al urbano.

El sistema de seguridad social, cuyo superávit inicial era altamente significativo, tal como lo prueba el siguiente cuadro, contribuía decisivamente a la política expansiva del gasto, aunque con una tendencia decreciente que se agudizaría con el paso de los años.

**SUPERAVIT DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL NACIONAL
(% DEL PBI)
1950-1960**

PERIODO	%
1950	3,94
1951	3,78
1952	3,51
1953	3,72
1954	3,46
1955	2,57
1956	2,43
1957	2,46
1958	1,18
1959	0,50
1960	0,59
TOTAL	28,14

FUENTE: Ministerio de Economía. Política para el cambio estructural en el sector público. Mensaje de los proyectos de leyes de presupuesto 1986/1989.

El sistema fue transformándose en forma gradual y estructuralmente deficitario, puesto que entre 1950 y 1980 la población del país creció un 73 %, la población ocupada remunerada un 41 %, y el número de beneficiarios un 1.026 %, con lo que se privaba al Estado de una fuente decisiva de financiamiento.

Al ser nacionalizado el Banco Central se sustituyó el objetivo tradicional de ajustar los agregados monetarios al volumen de negocios por “Promover, orientar y realizar la política económica adecuada para mantener un alto grado de actividad que procure el máximo empleo de los recursos humanos y materiales disponibles y la expansión ordenada de la economía, con vistas a que el crecimiento de la riqueza nacional permita elevar el nivel de vida de los habitantes”:

La misma línea de planificación estatal estuvo presente en el diseño de los planes quinquenales.

En materia impositiva se agregaron nuevos impuestos a los sistemas de coparticipación vigente: beneficios extraordinarios y ganancias eventuales y se creó el impuesto sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes que implicaron avances del poder central sobre las provincias.

Hacia comienzos de la década del 60 la estrategia que se describiera, cuyos efectos redistributivos fueron sumamente elevados, con un 50 % de crecimiento del PBI por habitante entre 1950 y 1970, alcanzó su punto máximo.

En 1952, se introdujeron las primeras medidas correctivas de esa estrategia, tales como: aumento de precios de los productos agropecuarios, racionamiento de combustibles y materias primas para la industria manufacturera, congelamiento de salarios, incremento de la tasa de interés, etc., como un modo de "sincerar" las variables.

Este reconocimiento fue contemporáneo a la presencia de la inflación, junto a problemas de balanza de pagos, entre otros, que se multiplicaron a medida que transcurría el tiempo.

AVANCES Y RETROCESOS. LA ESCALADA INFLACIONARIA

El tramo de la historia que se inicia a fines de 1955 y concluye veinte años después, es de una extrema complejidad. Los gobiernos se suceden en un clima de inestabilidad social creciente, cuya descripción excede los límites del presente trabajo.

La inflación es un protagonista crucial del período, derivado de lo cual se inscriben los sucesivos intentos de neutralizarla. En el año 1956 la Argentina se incorporó al Fondo Monetario Internacional, implicando un elemento novedoso en el panorama económico de la época.

Durante los años 1959 a 1962 se producen cambios en la política económica, al impulsarse una política de sustitución de insumos básicos que representa una modificación con respecto a lo que estaba ocurriendo en los años precedentes.

Un rasgo específico de esta economía estaba constituido por lo que habitualmente se conoce como un período de "stop" and go" que señalaba el hecho de que se sucedían ciclos de auge y de depresión. La bibliografía en torno a la cuestión es muy vasta, y centra su atención en la superposición entre los bienes exportables del país que a la vez son bienes salarios (los productos agropecuarios) como una causa fundamental de conflicto. Guillermo O'Donnell en su estudio "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976" intenta explorar la formación y los cambios de las alianzas sociales que ponen en movimiento un ciclo de avance y retroceso.

Estos veinte años pueden ser caracterizados por la inflación persistente, y sucesivos intentos de controlarla, que casi sin excepción resultaron fallidos, pero con la existencia de pleno empleo y tasas de crecimiento inferiores a los períodos de extremo auge, pero no desdeñables, y la permanencia de un precario Estado de Bienestar, que tuvo su principio del fin a mediados de 1975 con el llamado "Rodrigazo"

que procedió a liberar los precios de bienes y servicios, al que lo sucedió una escalada inflacionaria desconocida hasta entonces.

La inflación tuvo una repercusión específica en las finanzas públicas, fenómeno que es conocido como el efecto OLIVERA-TANZI : las fases alcistas de la inflación retrasan los ingresos del Estado frente a los gastos, por lo cual el atraso tributario incrementa el déficit fiscal, lo que conduce a la emisión monetaria y, en consecuencia, a la inflación.

Estos sucesos minaron lo que usualmente se conoce como cultura presupuestaria, asistiéndose al paradójal fenómeno de que se multiplicaron los intentos de lograr una mejor consistencia en la administración presupuestaria, como ser las propuestas de formular presupuestos por programa, y un erosionamiento de las cifras presupuestarias debido a la inflación.

En este sentido, Roberto Alemann comenta que la ley de presupuesto de 1970, que lleva fecha 20 de enero de 1970, fue publicada en el Boletín Oficial medio año más tarde, sin que se advirtiera esta evidente anomalía y se mostrara un desinterés público en el principal instrumento de la política económica. Además, Alemann, subrayaba que en el presupuesto faltaban los fondos de energía, ganadero y azucarero, subsidios a empresas que exportaban y el sistema previsional y las obras sociales, con lo cual el Estado era todavía más grande de lo indicado por las cifras del presupuesto oficial, lo que ciertamente era motivo de su crítica. El Sistema Previsional Social en lo que hace a los aportes y contribuciones personales y patronales (excepto a lo que concierne al financiamiento) y los pagos previsionales tenían un tratamiento extrapresupuestario.

Además, los tratadistas que estudian la materia criticaron las facultades del Poder Ejecutivo para reestructurar los créditos, la autorización de créditos de emergencia, etc. que violan las prácticas presupuestarias.

En el año 1956 se crea el Tribunal de Cuentas como órgano de control externo y, mediante el Decreto-Ley N° 23.354/56, se sanciona la nueva ley de contabilidad que dispone, entre otras cuestiones, fijar una estructura determinada a la Ley de Presupuesto.

Las empresas del Estado sólo figuraban en el presupuesto general por los aportes del Tesoro Nacional para cubrir sus déficits de explotación y de capital. Tenían su propio presupuesto aprobado en la órbita del Poder Ejecutivo.

COPARTICIPACION FEDERAL Y REFORMA TRIBUTARIA

En 1973 se produce una importante reforma de la coparticipación federal mediante la Ley N° 20.221. Las deficiencias existentes en esa época, según se expresó en los fundamentos de la ley, eran las siguientes: dependencia financiera de los gobiernos provinciales del nacional; inadecuada distribución de la coparticipación entre provincias y carácter complicado del régimen.

En esa oportunidad se plantearon los siguientes objetivos: garantizar un mayor financiamiento a las provincias, dar un tratamiento preferencial a las provincias con menores recursos y simplificar el régimen.

Los aspectos fundamentales de la reforma fueron:

- Sistema único en lugar de los tres regímenes existentes.
- Impuestos nacionales incluidos: sólo se excluyeron los impuestos al comercio exterior y aquellos con afectación especial.
- La distribución primaria fue:
 - 48,5 % para la Nación
 - 48,5 % para las Provincias
 - 3 % Fondo de Desarrollo Regional
- La distribución secundaria, se realiza de manera diaria a través del Banco Nación del 48,5 % de las provincias, de acuerdo a los siguientes parámetros:
 - 65 % por población (por la relación entre los servicios públicos a prestar y el número de habitantes)
 - 25 % por brecha de desarrollo (para compensar la debilidad de la base tributaria propia)
 - 10 % por dispersión demográfica (por el mayor costo de los servicios)
- Brecha de desarrollo: la distribución se realiza en proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país (Capital Federal y Provincia de Buenos Aires).
- Para medir la brecha de desarrollo se toman indicadores de desarrollo de cada provincia, definiéndose la brecha como la diferencia porcentual entre su nivel de desarrollo y el área más avanzada.
- Para medir el nivel de desarrollo se utilizó el promedio aritmético simple de tres índices: calidad de vivienda, grado de educación y automóviles por habitantes.
- Las provincias con densidad de población inferior a la densidad media del conjunto de provincias recibieron por "dispersión demográfica" en proporción a dicha diferencia.
- Impuestos provinciales: se mantienen los impuestos inmobiliario, a las actividades lucrativas (posteriormente ingresos brutos), patente automotor y sellos.
- Vigencia del sistema hasta fines de 1983 (luego se prorrogó hasta 1984).

El año 1973 fue muy importante desde el punto de vista de las normas relativas al régimen y administración tributaria, que llevaron a cabo lo que se denominó reforma tributaria.

La Ley N° 20.532, de agosto de 1973, dispuso que la DGI implantara un régimen de identificación de responsables impositivos mediante el otorgamiento de una cédula o credencial fiscal, al mismo tiempo que permitió a dichos contribuyentes regularizar su situación abonando un cierto porcentaje de la suma a “blanquear” de diferentes impuestos. La Ley N° 20.644, de enero de 1974, creó la Dirección Nacional de Policía Fiscal Federal, para fiscalizar tributos nacionales. La Ley N° 20.626, de diciembre de 1973, modificó las normas de aplicación y percepción de impuestos. La Ley N° 20.658, de marzo de 1976, dispuso reprimir con pena de prisión a quién evadiera ciertas obligaciones tributarias.

La Ley N° 20.628, de diciembre de 1973, reemplazó el impuesto a los réditos por el impuesto a las ganancias. La Ley N° 20.631, de diciembre de 1973, reemplazó, a partir del 1/1/75, el impuesto a las ventas por el impuesto al valor agregado (IVA), fijando la alícuota general en el 13 %. La Ley N° 20.629, de diciembre de 1973, creó por dos años un impuesto sobre capitales y patrimonio, con alícuotas entre el 0,2 % al 1,8 %, según el monto gravado. Previamente, la Ley N° 20.538, de setiembre de 1973, creó un impuesto nacional de emergencia sobre la tierra libre de mejoras con alícuotas de 1 % y 4 % del valor de la tierra. La Ley N° 20.632, de diciembre de 1973, creó un impuesto al enriquecimiento patrimonial a título gratuito (herencias, legados, donaciones). La Ley N° 20.630, de ese mismo mes, creó un impuesto de emergencia del 30 % sobre premios ganados en juegos de azar. Finalmente, la Ley N° 20.633 modificó el régimen de coparticipación federal en función de los sucesivos impuestos creados.

PRIMEROS ENSAYOS DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

El Decreto-Ley N° 6.190/63 es el de creación de la Oficina Nacional de Presupuesto, en jurisdicción de la Secretaría de Hacienda, y reviste como Subsecretaría del Estado. El decreto de referencia establece que: “el Presupuesto General de la Nación se estructurará en forma económica-funcional y deberá demostrar, en términos de servicios, actividades, trabajos e inversiones proyectadas, el costo anual de las funciones, programas y objetivos del gobierno”.

Las funciones del organismo se corresponden con las acciones del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), cuya vocación planificadora era imperante en la época.

En 1966 el Gobierno constitucional elevó a la manera tradicional un proyecto de presupuesto que no fue aprobado por el Congreso, acompañado de un proyecto informativo por programas, que era un avance en relación a lo conocido hasta ese momento. Durante 1967 el presupuesto incluye las finalidades, y una clasificación económica de los gastos, además de las ya conocidas clasificaciones jurisdiccionales y por objeto del gasto.

Al año siguiente se introduce, en el mensaje de presupuesto, un esquema de ahorro-inversión del sector Gobierno Nacional, que revela el origen y aplicación de fondos administrados por el gobierno, el resultado económico-financiero de su gestión y el impacto de esas operaciones en el resto de la economía.

En 1969 se prepara un presupuesto por funciones. Para 1970 y 1971, las normas para la distribución de los créditos disponen la apertura de programas dentro de cada unidad de organización, y el presupuesto se opera paralelamente por unidad de organización – partidas y por unidad de organización – programas.

Algo más tarde, en 1971, la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria entendía que el presupuesto por programas no había respondido a las expectativas, puesto que los programas no estaban perfectamente formulados, conservándose el criterio tradicional de la unidad de organización en la distribución de créditos. En suma, era un presupuesto tradicional clasificado por programas.

Resulta evidente que el proceso inflacionario impidió efectuar estimaciones adecuadas, las presentaciones del presupuesto al Congreso Nacional fueron tardías, con la solitaria excepción de 1965 en el que el Poder Ejecutivo lo remitió en término. De modo tal que recién años más tarde, controlada la inflación, y en un contexto de política económica muy diferente, se operó una suerte de regularidad en la materia.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO V

- ALEMANN, R. (1990). *Breve historia de la política económica argentina 1500-1989*. Buenos Aires: Claridad.
- DI TELLA , G., ZYMELMAN, M. & PETRECOLLA, A. (1973). *Los ciclos económicos argentinos*. Buenos Aires : Paidós.
- GERCHUNOFF, P. & LLACH, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto : un siglo de políticas económicas argentinas* . Buenos Aires : Ariel.
- GONZALEZ, C. A. (2000). Breve historia del presupuesto en la Argentina. En *Revista ASAP*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. No. 35, pp. 119-166.
- ARGENTINA. MINISTERIO DE ECONOMIA. SECRETARIA DE HACIENDA. (1989). *Política para el cambio estructural en el sector público : mensaje de los proyectos de leyes de presupuesto 1986-1989*. Buenos Aires : Congreso de la Nación.
- NUÑEZ MIÑANA, H. (1994). *Finanzas Públicas*. Buenos Aires : Macchi
- ROCK, D. & MIGUEZ, N. (1989). *Argentina 1516-1987 : desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín* . Madrid : Alianza.

CAPITULO VI

LOS AÑOS RECIENTES 1975 – 2001

LOS PLANES DE ESTABILIZACIÓN

El período que abarca un arco de algo más de un cuarto de siglo, cuyo comienzo puede ser establecido con el “Rodrigazo” de Junio de 1975, al que le sucedieron un crecimiento de los índices inflacionarios y el intento de diversos planes de estabilización que culminaron con la abrupta salida de la convertibilidad en 2001, contiene una intensidad poco común en lo que concierne a los fenómenos económicos, sociales y políticos, los que ya se habían mencionado en la etapa anterior.

Tal vez un modo de presentar los hechos en el presente contexto es dividir el período en base a los intentos más ambiciosos en materia de política económica, por su extensión en el tiempo y profundidad, que se pusieron en práctica en estos años.

Los planes que a continuación se hará referencia son los siguientes:

a) El plan de Martínez de Hoz, b) el Plan Austral y c) la convertibilidad. A la luz de estas propuestas se intentará exponer más tarde la evolución de las finanzas públicas, destacándose que por la relativa cercanía de los sucesos los juicios están especialmente sujetos a revisión.

a) El plan de Martínez de Hoz

El diseño de esta política fue formulado explícitamente por el Ministro Martínez de Hoz en un conocido discurso del 2 de abril de 1976. Los objetivos de la política económica eran los siguientes:

1. Lograr el saneamiento financiero y monetario, para garantizar un crecimiento no inflacionario de la economía.
2. Acelerar la tasa de crecimiento económico
3. Alcanzar una razonable distribución del ingreso, preservando el nivel de los salarios en la medida adecuada a la productividad

El plan descansaba en dos medidas básicas. En la reforma financiera de 1977, que implicaba la liberación de la tasa de interés, que a partir de ese momento pasó a ser positiva, más la garantía a los depósitos, con la consiguiente creación de gran cantidad de bancos, hecho que provocaría una crisis en 1980 debido a la expansión desmesurada del sistema financiero.

El otro instrumento de política económica empleado por el gobierno fue la apertura comercial.

Se suponía que la fijación de un sólo precio, el tipo de cambio, permitiría regular a los demás precios de la economía. Por otra parte la liberalización del mercado de capitales debería influir en la tasa de interés y posibilitar la convergencia de los precios internos con los internacionales.

A mediados de 1982, en la gestión de Dagnino Pastore y Domingo Cavallo, Ministro de Economía y Presidente del Banco Central respectivamente, tuvo lugar una “reforma financiera” cuya consecuencia fue lo que se denominó “estatización de la deuda privada externa”. En esa misma oportunidad (julio de 1982) se dispuso el rescate de títulos públicos (valores nacionales ajustables).

La estrategia puesta en práctica derivó, sin embargo, en que los objetivos propuestos no fueron en absoluto alcanzados. La inflación continuó en ascenso y, en el fin del Gobierno (1983), el déficit fiscal llegó a un 10,4 % del PBI según estimaciones de la ONP y el endeudamiento externo (variable determinante a partir de 1976) fue creciente.

b) El plan Austral

Después de la gestión del Ministro Bernardo GRINSPUN, que intentó infructuosamente restaurar las políticas de mercado interno, en 1985 el nuevo ministro SOURROUILLE lanzó el plan Austral, cuyo objetivo era anular las expectativas inflacionarias, procediendo además a un congelamiento de los diversos precios de la economía: tipo de cambio, salarios, tarifas y precios industriales, además de no permitir la emisión para atender los déficits del Tesoro.

El plan tuvo un notorio éxito inicial, pero en el invierno de 1986 la inflación volvió a repuntar. Los sucesivos intentos de neutralizarla no prosperaron y se desembocó en la hiperinflación de 1989 que obligó al cambio anticipado de autoridades políticas.

Durante la segunda parte de los años ochenta adquirió significación el déficit cuasifiscal del Banco Central. Este déficit se origina en operaciones que generan recursos y gastos que, si bien son efectuados por el B.C.R.A., su naturaleza es del tipo fiscal (por ejemplo subsidios). Estas operaciones crecieron en magnitud, fueron deficitarias y financiadas monetariamente. Ellas se sumaron a un importante déficit fiscal.

c) La convertibilidad

La convertibilidad fue un plan que procuró reducir en forma total el proceso inflacionario habida cuenta de la virulencia y persistencia del fenómeno. Fue precedida de dos picos hiperinflacionarios, a mediados de 1989 y a fines de 1989 y principios de 1990. En ese año tuvo lugar un proceso de conversión de deuda bancaria en pesos y de corto plazo, en deuda pública en dólares y de largo plazo (Plan Bonex).

A las medidas cambiarias muy conocidas (1 u\$s = 1 peso) se le sumaron las desregulaciones y privatizaciones masivas en lo que hace a empresas públicas,

apertura financiera y comercial y, unos años más tarde (1994), una reforma previsional de gran alcance.

Es demasiado reciente el colapso de la convertibilidad, pero sin embargo se han formulado diversos estudios que pretenden dar cuenta de lo sucedido aunque el debate de ideas no está en absoluto cerrado .

Una posición ortodoxa como la de MUSSA, argumenta que el principal error del Fondo Monetario Internacional en su relación con la Argentina durante los años noventa, consistió en no haber sido más duro en la presión a las autoridades para que desarrollen una política fiscal austera.

Otros autores como TEIJEIRO insisten en que el problema central es el desequilibrio, "los déficits fiscales ("sin contabilidad creativa") excediendo al 4 % por año durante una década, son la explicación fundamental de una acumulación de deuda que nos llevó al default y el colapso económico.

En sentido contrario, Mario DAMILL, Roberto FRENKEL y Luciana JUVENAL creen que el caso argentino es semejante al de otros países que tenían rasgos comunes en lo que concierne a su política económica: tipo de cambio fijo o cuasi fijo, tipo de cambio apreciado, libertad irrestricta de movimientos de capitales, y falta de controles por parte del Estado.

El otro aspecto que estos autores consideran clave es la dinámica de la deuda externa como motor de la crisis, no poniendo el acento en el déficit fiscal como lo hacen los ortodoxos. Por el contrario, se sostiene que los efectos del déficit fiscal recién se manifiestan en la última etapa de la convertibilidad (1998-2001).

Por su parte, en su estudio, JIMÉNEZ y CETRÁNGOLO, sostienen que tras un comienzo de la convertibilidad con cuentas públicas holgadas, el factor explicativo más importante del colapso fue la evolución del sistema previsional, puesto que aumentaron las prestaciones, los aportes personales se dirigieron al sector privado, y se produjo la disminución de las contribuciones patronales. Otro factor que se destaca en su análisis es que las finanzas provinciales muestran un claro deterioro.

A continuación se hará referencia a las vinculaciones entre los cambios en la política económica y los sucesivos planes en la política fiscal del período.

LA POLÍTICA FISCAL DEL PERÍODO DE LA CONVERTIBILIDAD

Tal como se comentara el país presenció la existencia de sucesivos planes de estabilización del proceso inflacionario, que salvo en el caso de la convertibilidad, y sólo por algunos años, resultaron experiencias fallidas.

Una consecuencia de la inflación persistente, fue que los presupuestos perdieron su relevancia al hacerse extremadamente dificultosa su confección. La situación mejora sustancialmente, en este sentido, durante los años 90.

Simultáneamente en el período que arranca con la convertibilidad, el peso relativo del Estado disminuye, y pocos años más tarde, lo que había sido el Estado de Bienestar creado a mediados de la década del cuarenta, prácticamente fue desmantelado.

Con la estabilidad de precios de la época, a partir de 1992 los presupuestos se presentaron en término y encuadrados en una nueva legislación. Sin embargo, los mismos continuaron siendo deficitarios, aunque en magnitud muy inferior a los de la década del 80 pero con importantes reconocimientos de deuda no presupuestados (bocones).

COPARTICIPACION FEDERAL Y CUESTIONES TRIBUTARIAS – REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL – TRANSFERENCIA DE SERVICIOS A LAS PROVINCIAS

En 1980 se eliminaron los aportes patronales jubilatorios y al Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI.) y otros tributos. Se amplió la base imponible y la alícuota del IVA. Se procuraba sustituir impuestos al trabajo por impuestos a los consumos y mejorar así la competitividad externa.

Se estableció que, del total de impuestos coparticipados, se separaran sumas equivalentes a los aportes patronales jubilatorios y al FO.NA.VI., los que iban directamente a los organismos de Seguridad Social y al Fondo de la Vivienda. Esta pre-coparticipación fue, en los hechos, mucho más importante que el aumento de la masa coparticipable por el IVA.

A consecuencia de la reforma de 1980, las relaciones fiscales con los gobiernos provinciales comenzaron a agravarse con serias consecuencias sobre las finanzas del gobierno nacional. La “precoparticipación” absorbió una porción significativa de la masa coparticipable y la participación provincial efectiva disminuyó sustancialmente. Para compensar la pérdida financiera de las provincias reaparecen, con creciente importancia, los “Aportes del Tesoro Nacional” a provincias.

A fines de la década de los 70 se había producido la transferencia de servicios de la Nación a las provincias correspondientes a la educación primaria y los hospitales nacionales ubicados en las provincias, sin haberse modificado la coparticipación federal.

A fines de 1984 se produjo la caducidad de la norma existente en materia de coparticipación federal y, entonces, se pasa a un período de “asignación”, entre 1985-1987. Es el Gobierno Nacional el que distribuye el producido de los recursos coparticipados según lo que se establezca en el Presupuesto Nacional aprobado por el Congreso.

Con el método de asignaciones, la recaudación o percepción de los recursos, unificada en el gobierno central se destina parcialmente a ser asignada a los gobiernos locales. Las asignaciones pueden ser globales o condicionadas.

La asignación global se da cuando hay libre disponibilidad por parte de los entes receptores y la condicionada se verifica cuando los recursos deben estar destinados a fines específicos.

Al momento de evaluar, según diferentes criterios, el esquema de coordinación financiera basado en las asignaciones, es posible afirmar teóricamente que limita la autonomía y responsabilidad fiscal de los gobiernos locales; al no haber superposición, los costos de recaudación se minimizan; se posibilita la equidad territorial y la política fiscal conjunta, y no habría guerras tributarias y traslación territorial de la carga.

En previsión social se aplicó el criterio de destinar impuestos específicos para financiar el sistema. Se reimplantaron los aportes patronales jubilatorios y los aportes sobre los salarios al FO.NA.VI. Posteriormente, se aplicaron impuestos sobre tarifas públicas y combustibles, para atender el sistema jubilatorio.

La reimplantación del régimen de coparticipación federal de impuestos, ocurrió desde 1988, con una nueva ley de coparticipación federal, que vuelve al sistema de participación, que con modificaciones rige en el período de análisis. Los coeficientes de distribución fueron fijados legalmente: la parte provincial no ingresaba al Tesoro Nacional y el Gobierno Nacional requirió que legalmente se limitara el monto de los aportes del Tesoro Nacional a las provincias, que quedó fijado en el 1 % de la masa total coparticipable.

La Ley de Coparticipación Federal fue aprobada a principios de 1988. El nuevo régimen implicó una mayor fracción de distribución primaria para provincias (56,7 %), que plasmaba las transferencias de fondos que habían tenido lugar durante el período en que se había carecido de Ley sobre la materia.

Un cambio que trajo aparejado el nuevo régimen de coparticipación, fue que el esquema de distribución secundaria contenido en la Ley anterior (20.221) se dejó de lado. La estructura de participación de las distintas provincias fue construida sobre la base de la negociación política, reflejando situaciones que promediaban lo acontecido en los años anteriores.

La distribución de las facultades impositivas es la siguiente:

- Facultades exclusivas de la Nación con respecto a los recursos aduaneros (artículos 4° y 75°, inciso 1 de la Constitución Nacional).
- Impuestos exclusivos de las Provincias: en acuerdo con la ley de coparticipación las provincias se reservan los gravámenes inmobiliarios, de patente automotor, sobre los ingresos brutos, impuesto de sellos y otros.
- Impuestos del régimen de coparticipación federal todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con excepción de aquellos cuya distribución, entre la Nación y las Provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas especiales de coparticipación, o aquellos con afectación específica vigentes o que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las Provincias. Se incluyen como

coparticipados: el IVA, el impuesto a las ganancias, los impuestos internos a los consumos, etc. Sobre estos impuestos la Nación tiene facultades concurrentes con las Provincias, condicionadas para los impuestos directos y no condicionadas para los impuestos indirectos (artículo 75, inciso 2 de la Constitución Nacional).

El sistema de coparticipación opera sobre la base de una “Ley Convenio”, norma dictada por el gobierno nacional, a la cual se han adherido las provincias por leyes provinciales. La distribución opera en forma automática, a través de la transferencia que efectúa diariamente el Banco de la Nación de lo recaudado por impuestos coparticipables por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), y en base a coeficientes fijados por la ley.

Algunos de los impuestos del régimen de coparticipación federal sufren una afectación o detracción previa a la distribución. La más importante es aquella por la cual, una parte del impuesto a las ganancias (una suma fija y un 20%) y una parte del IVA (11 %) se destinan al sistema de seguridad social y una parte del impuesto a las ganancias (una suma fija y un 16 %) a las provincias. Hay también una pre-coparticipación, que se destina a las provincias y a la seguridad social nacional (15 %).

En consecuencia, a la masa de recursos coparticipados se deben deducir las afectaciones llegándose a la coparticipación bruta, a la cual se le resta la pre-coparticipación, lo cual permite disponer de la coparticipación federal neta, que se distribuye en un 42 % para la Nación y el resto (58 %) a las provincias, aproximadamente, lo que constituye la distribución primaria. La parte correspondiente a las provincias se asigna entre éstas de acuerdo a la distribución secundaria, según los coeficientes fijados por la Ley.

Los impuestos nacionales con afectación específica incluyen impuestos sobre combustibles y energía eléctrica, parte de los cuales se destina a Provincias, a la Nación y a la Seguridad Social. A esta última, también, se destinan los aportes patronales y contribuciones patronales.

En 1991, se dispuso la transferencia a las provincias y Ciudad de Buenos Aires de las escuelas secundarias y terciarias, hospitales nacionales que no habían sido transferidos oportunamente y algunos programas sociales. No se verificó una modificación explícita de la coparticipación ya que se consideró que la mayor recaudación impositiva que se venía verificando posibilitaba el financiamiento de los servicios transferidos.

En 1994, se modificó el sistema de seguridad nacional. Se pasó de un sistema de reparto a un sistema mixto de reparto y capitalización. Se dio la posibilidad de canalizar los aportes personales a las A.F.J.P., por otro lado se disminuyeron los aportes patronales. Asimismo, se transfirieron el sistema nacional cajas de previsión social provinciales, que eran deficitarias. Ello condujo a un faltante de financiamiento en el sistema público nacional atendido con las afectaciones de recursos antes consultadas, con repercusiones negativas en las finanzas públicas de la Nación.

LA ADMINISTRACION FINANCIERA

El 30/9/92 fue sancionada la Ley N° 24.156 – Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional que deroga la Ley de Contabilidad (Decreto-Ley N° 23.354/56).

A continuación, sobre la base de un informe de la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, se brinda un análisis comparado entre la situación de la Administración Financiera Nacional, con énfasis en el sistema presupuestario, antes y después de la reforma establecida por la Ley N° 24.156.

SITUACIÓN PREVIA	SITUACIÓN POST REFORMA
BASE LEGAL	
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Contabilidad de 1956 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Administración Financiera (LAF) y de los Sistemas de Control 1992.
<ul style="list-style-type: none"> • Ley Complementaria Permanente de Presupuesto desde 1932 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Complementaria Permanente de Presupuesto con texto ordenado periódicamente.
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto ley del año 1963 que crea lo que es actualmente la ONP y modifica la estructura presupuestaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Reforma del Estado 1996 • Ley de Solvencia Fiscal 1999

RELACION ENTRE SISTEMAS	
<ul style="list-style-type: none"> • Ramas de Contabilidad independientes (presupuesto, movimiento de fondos, patrimonial, responsables) 	<ul style="list-style-type: none"> • Carácter Sistémico de los componentes (Presupuesto, Tesorería, Crédito Público, Contabilidad y Control Interno y Externo): conjunto integrado de sistemas de gestión y control
<ul style="list-style-type: none"> • Se carecía de normas sobre Crédito Público en la Ley de Contabilidad 	

INTEGRALIDAD PRESUPUESTARIA	
<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de un Presupuesto del Sector Público Nacional (SPN) 	<ul style="list-style-type: none"> • Se elabora un Presupuesto Consolidado del SPN, que se aprueba por Decisión Administrativa
<ul style="list-style-type: none"> • El Sistema de Seguridad Social (SSS) no formaba parte del Presupuesto, salvo sus gastos de funcionamiento y el financiamiento del Tesoro 	<ul style="list-style-type: none"> • El SSS integra el Presupuesto de la Administración Nacional
<ul style="list-style-type: none"> • Existían más de 100 cuentas Especiales Presupuestarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Se eliminaron las Cuentas Especiales, aunque subsisten recursos afectados
<ul style="list-style-type: none"> • Faltaban normas sobre los Presupuestos de la Empresas Públicas en la Ley de Contabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen normas sobre aprobación de los Presupuestos de las Empresas Públicas en la LAF

FORMULACION PRESUPUESTARIA	
<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de una adecuada programación presupuestaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Se verifican avances en la programación presupuestaria
<ul style="list-style-type: none"> • Faltaba un sistema de “Techos Presupuestarios” 	<ul style="list-style-type: none"> • Se opera con un sistema ordenado y coherente de “techos presupuestarios”
<ul style="list-style-type: none"> • No había una programación y evaluación de la Inversión Pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Se cuenta por Ley con un sistema de programación y evaluación de la Inversión Pública
<ul style="list-style-type: none"> • No se proyectaba un horizonte de mediano plazo 	<ul style="list-style-type: none"> • Se elaboran Presupuestos Plurianuales
<ul style="list-style-type: none"> • Débil análisis de anteproyectos por falta 	<ul style="list-style-type: none"> • Funciona un adecuado mecanismo de análisis de

de datos que permitieran conocer la capacidad de ejecución de los organismos	anteproyectos de los organismos
--	---------------------------------

ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA	
<ul style="list-style-type: none"> El Mensaje de Presupuesto era sumamente general 	<ul style="list-style-type: none"> El Mensaje de Presupuesto refleja el contexto económico, la política presupuestaria, las magnitudes del Presupuesto Nacional y del Sector Público
<ul style="list-style-type: none"> Las planillas anexas presentaban un detalle de gastos y recursos según las clasificaciones presupuestarias en uso y con cierto nivel de agregación 	<ul style="list-style-type: none"> Se cumple con la estructura presupuestaria que establece la LAF y su reglamentación, empleando los clasificadores más importantes (Funcional, Económico, Institucional, por Fuentes)
<ul style="list-style-type: none"> La información complementaria era escasa 	<ul style="list-style-type: none"> La información complementaria contiene referencias de la política jurisdiccional, descripción de los programas, metas físicas, cargos de personal, créditos y recursos. También información estadística – geográfica.

EJECUCION DEL PRESUPUESTO	
<ul style="list-style-type: none"> Se carecía de un sistema de programación de la ejecución 	<ul style="list-style-type: none"> Se dispone de un sistema integral de programación de la ejecución
<ul style="list-style-type: none"> No se disponía de información periódica de la ejecución 	<ul style="list-style-type: none"> Se cuenta con información oportuna sobre la ejecución presupuestaria lo que permite efectuar su seguimiento
<ul style="list-style-type: none"> La etapa del gasto para determinar la ejecución del mismo y del resultado del ejercicio era el compromiso 	<ul style="list-style-type: none"> Para determinar la ejecución del gasto y el resultado del ejercicio, se emplea la etapa del devengamiento del gasto

EVALUACION	
<ul style="list-style-type: none"> No se contemplaba esta función dentro de la Administración Financiera 	<ul style="list-style-type: none"> Se le asigna a la ONP el rol de evaluar los presupuestos de los organismos

ROL PARLAMENTARIO	
<ul style="list-style-type: none"> Se verificaban demoras en la remisión al Congreso y la aprobación del Presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> No se verifican demoras en la remisión al Congreso y en la aprobación del presupuesto

CONCLUSION	
<ul style="list-style-type: none"> La LAF implicó un cambio transcendental produciendo modernización, eficiencia y mayor transparencia de las cuentas públicas 	

LAS CUENTAS DE INVERSION

En un contexto de precios estables, lo que se suele designar como cultura presupuestaria, alcanza un sentido más pleno. Por oposición a ello, a título meramente ejemplificativo, se señala a continuación la suerte corrida en la aprobación por parte del Congreso Nacional de la Cuenta de Inversión.

De acuerdo a la información de DROMI, fueron aprobadas por el Congreso, entre otras, las cuentas de inversión correspondientes a los años 1864, 1866, 1878 a 1884, 1885 a 1900, 1905 a 1911, 1913, 1915 a 1920, 1922 a 1924, 1944, 1945 y 1946, 1950, 1951, 1952, 1953, 1956, 1963, 1964 y 1965, 1973 y 1975.

Fueron rechazadas las cuentas de inversión de 1914 y de los ejercicios 1966 a 1972.

La cuentas enviadas por el Poder Ejecutivo y archivadas en la Contaduría del Congreso fueron, entre otras, las correspondientes a los ejercicios 1912, 1929, 1930, 1941, 1942, 1943.

La Dirección de Información Parlamentaria del Congreso desconoce el paradero de las cuentas correspondientes a los ejercicios 1960, 1961, 1962, 1966, 1967, 1968, 1969, 1970, 1971 y de 1976 a 1981.

Finalmente, no fueron elevadas al Congreso los documentos de los años 1865, 1867 a 1877 y 1901 a 1904 y las Cuentas en poder de la Contaduría General de la Nación a disposición del Congreso: años 1921, 1925, 1926, 1927 y 1928.

La información precedente sumada a los ya consignados atrasos en la aprobación de las leyes de presupuesto, anteriores a la década de los noventa, y el apartamiento de los hechos con respecto a la legislación es una manifestación, en el largo plazo, de ciertas debilidades institucionales del país, fenómeno que a su vez está asociado a las contingencias de la vida económica, de lo que se ha pretendido dar cuenta en este trabajo.

LAS LEYES NACIONALES DE PRESUPUESTO

Se adjunta información sobre leyes nacionales de presupuesto desde mediados del siglo XIX.

LEYES NACIONALES DE PRESUPUESTO

AÑO	LEY N°	ENTRADA		FECHA DE MENSAJE	SANCION DEFINITIVA		PUBLICACIONES EN EL BOLETIN OFICIAL FECHA	CANTIDAD DE DIAS ANTES O DESPUES DE LA FECHA DE PRESENTACION LEGALMENTE ESTABLECIDA	OBSERVACIONES
		CAMARA	FECHA		CAMARA	FECHA			
1855/56	48								
1857	107								
1858	159					(D)28-09-1857			
1859	193					(S)27-09-1858			
1860	226					(D)30-09-1859			
1861	243					(S)07-09-1860			
1862	289					(S)29-09-1861			
1863						S/D			
1864	74					(D)07-11-1863			
1865	122					(D)04-10-1864			
1866	170					(D)13-10-1865			
1867	193					(S)25-09-1866			
1868	236					(S)04-10-1867			
1869	284					(D)16-10-1868			
1870	361					(S)11-10-1869			
1871	449					(D)06-10-1870			
1872	497					(D)11-10-1871			
1873	582					(S)23-10-1872			
1874	653					(D)09-10-1873			
1875	700					(D)17-10-1874			
1876	760					(D)12-10-1875			
1877	836					(D)21-10-1876			
1878	910					(D)15-10-1877			
1879	962					(S)13-10-1878			
1880	1.011					(D)06-12-1879			
1881	1.071					(D)18-10-1880			
1882	1.160					(D)06-01-1882			
1883	1.263					(S)23-10-1882			
1884	1.388					(D)23-10-1883			
1885	1572					(D)29-10-1884			
1886	1749		24-07-1885			(D)03-11-1885			
1887	1.922					(D)26-11-1886			
1888	2.253		23-09-1887			(D)19-11-1887			
1889	2.440		03-10-1888			(D)06-11-1888			Rige en 1888
1890	2.697					(D)19-11-1889			
1891	2.747								Vigencia de Presupuesto 1890
1892	2.876		21-10-1891			(D)18-11-1891			
1893	2.929					(D)30-12-1892			
1894	3.064					(S)05-01-1894			
1895	3.226		11-12-1894			(D)24-01-1895			
1896	3.359		12-12-1895			(D)15-01-1896			
1897	3.477								
1898	3.683		29-12-1897			(D)11-01-1898			
1899	3.767								
1900	3.911		29-05-1899	29-05-1899		(S)09-01-1900			
1901	3.976			17-07-1900		(D)14-11-1900			
1902	4.069		25-09-1901	23-09-1901		(S)21-11-1902			
1903	4.160		08-08-1902	06-06-1902		(S)27-12-1902			
1904	4.302		24-06-1903	24-06-1903		(D)26-01-1904			
1905	4.529		07-09-1904	31-08-1904		(S)30-09-1904			
1906	4.936			15-05-1905		(D)14-12-1905			
1907	5.075		20-08-1906	10-08-1906		(D)28-01-1907			
1908	5.521		26-06-1907	25-01-1908		(D)01-06-1908			

LEYES NACIONALES DE PRESUPUESTO

AÑO	LEY N°	ENTRADA		FECHA DE MENSAJE	SANCION DEFINITIVA		PUBLICACIONES EN EL BOLETIN OFICIAL	CANTIDAD DE DIAS ANTES O DESPUES DE LA FECHA DE PRESENTACION LEGALMENTE ESTABLECIDA	OBSERVACIONES
		CAMARA	FECHA		CAMARA	FECHA			
1909	6.287		07-08-1908					67 días después	Ley de Contabilidad N° 428 de 1870 Fecha de Presentación 31 de Mayo Ejecución Fiscal 1/1 al 31/12
1910	7.024		18-08-1909					78 días después	
1911	8.121		05-08-1910					65 días después	
1912	8.883	(D)	01-09-1911					90 días después	
1913	9.087	(D)	24-07-1912					54 días después	
1914	9.471	(D)	29-09-1913					119 días después	
1915	9.648	(D)	10-07-1914					40 días después	
1917	10.223	(D)	17-07-1916					47 días después	
1918	10.365	(D)	17-05-1918					14 días antes	
1920	11.027	(D)	24-06-1919					24 días después	
1921	11.178	(D)	30-06-1920					30 días después	
1923	11.260	(D)	14.08-1922					104 días después	
1924	11.319						28-11-1923		
1925	-						09-01-1925		
1926	11.333						09-01-1925		
1927	11.360						27-10-1926		
1928	11.399						31-01-1927	50 días después	
1929	11.539								
1930	11.577						17-10-1928	54 días después	
							20-02-1930		
1931							30-01-1932		
1932	11.584	(D)	16-04-1932				27-06-1932	316 días después	
1933	11.671	(D)	21-11-1932				11-01-1933	171 días después	
1934	11.821	(D)	31-08-1933				30-09-1933		
1935	12.150						17-01-1935	115 días después	
1936	12.237						18-10-1935	110 días después	
1937	12.345						15-01-1937	119 días después	
1938	12.360						14-03-1938	En fecha	
1939	12.578						16-02-1939	149 días después	
1940/41	12.679	(D)	18-01-1941				14-08-1941		
1942	12.778	(D)	05-09-1941					95 días después	
1943	12.816	(D)	03-06-1942				28-10-1942	3 días después	
1944/45	18.228	Dto. N°	31-12-1943				21-01-1947		
1946	34.685	Dto/Ley	31-12-1945						
1947	12.931	(D)	06-12-1946				05-02-1947	156 días después	
1948	13.072	(D)	02-07-1947				23-02-1948	2 días después	
1949	13.049	(D)	30-06-1948				13-10-1948	En fecha	
1950	13.558	(D)	30-06-1949				13-10-1949	En fecha	
1951/52	13.922	(D)	05-07-1950				22-08-1950	5 días después	
1953/54	14.158	(D)	02-07-1952				22-10-1952	2 días después	
1955/56	14.395		01-12-1954				13-01-1955	150 días después	
									Prórroga Ley N° 11.539 Decreto fijado por el Gobierno Provisional
									Vigencia Ley N° 11.260 Prorrogado Para 1925

LEYES NACIONALES DE PRESUPUESTO

AÑO	LEY N°	ENTRADA		FECHA DE MENSAJE	SANCION DEFINITIVA		PUBLICACIONES EN EL BOLETIN OFICIAL FECHA	CANTIDAD DE DIAS ANTES O DESPUES DE LA FECHA DE PRESENTACION LEGALMENTE ESTABLECIDA	OBSERVACIONES
		CAMARA	FECHA		CAMARA	FECHA			
1956	Dto/Ley 23.573		31-12-1956				13-02-1957		Ley de Contabilidad N° 23.354/56 Fecha de Presentación 15/06 Ejercicio Fiscal 01/11/ al 31/10
1957/58	Dto/Ley 16.990		26-12-1957				28-01-1958		
1958/59	15.020	(D)	30-09-1959	30-09-1959	(S)	11-11-1959	15-12-1959	440 días después	
1959/60	15.021	(D)	30-09-1959	30-09-1959	(S)	15-11-1959	19-12-1959	76 días después	
1960/61	15.796	(D)	07-09-1960	30-08-1960	(S)	28-12-1960	26-01-1961	53 días después	
1961/62	16.432	(D)	31-08-1961	30-08-1961	(S)	30-11-1961	13-01-1962	46 días después	
1962/63	Dto/Ley 10.582		10-10-1962				20-10-1962		
1963/64	Dto/Ley 10.582		10-10-1962				20-10-1962		
1965	16.662	(D)	02-09-1964	31-08-1954	(S)	18-02-1965	22/23-02-1965	13 días antes	
1966	16.939		30-08-1966				02-09-1968		
1967	17.130		23-01-1967				30-01-1967		
1968	17.579		28-12-1967				21-02-1968		
1969	18.031		30-12-1968				17-03-1969		
1970	18.555		19-01-1970				20-07-1970		
1971	18.881		29-12-1970				23-07-1971		
1972	19.407		31-12-1971				18-01-1972		
1973	20.548	(D)	03-10-1973		(S)	25-10-1973	09-11-1973	390 días después	
1973	20.066		30-12-1972				13-08-1973		
1974	20.659		27-12-1973		(S)	28-03-1974	19-04-1974	103 días después	
1975	20.954		12-12-1974		(S)	20-12-1974	13-01-1975	86 días después	
1976	21.395		06-07-1976				10-09-1976		
1977	21.550		30-10-1977	28-02-1977			06-04-1977		
1978	21.757		07-03-1978	25-01-1978			15-03-1978		
1979	21.981		19-04-1979	29-01-1979			03-05-1979		
1980	22.202		25-03-1980	30-03-1980			02-04-1980		
1981	22.451		27-03-1981	27-03-1981			09-04-1981		
1982	22.602		02-06-1982	02-06-1982			08-06-1982		
1983	22.770		30-03-1983	30-03-1983			15-04-1983		
1984	23.110	(D)	28/29-06-1984	18-06-1984	(S)	29-09-1984	09-11-1984	283 días después	
1985	23.270	(D)	25/26-07-1985	19-07-1985	(S)	27-09-1985	17-10-1985	310 días después	
1986	23.410	(D)	06/07-03-1986	04-02-1986	(S)	20-09-1986	09-12-1988	171 días después	
1987	23.526	(D)	19-03-1987			14-07-1987	05-08-1987	184 días después	
1988	23.659	(D)	01-07-1988			30-12-1988	11-01-1989	290 días después	
1989	23.763	(D)	15-11-1989			28-12-1989	04-01-1990	425 días después	

FUENTE: Miguel BOLIVAR – Experiencia argentina con el veto parcial del presupuesto e incumplimiento de leyes que impliquen gastos – Revista ASIP Mayo 1991, con información suministrada por el Departamento de Información Parlamentaria y Documental del Ministerio de Economía de la Nación.

LEYES NACIONALES DE PRESUPUESTO

AÑO	LEY N°	ENTRADA		FECHA DE MENSAJE	SANCION DEFINITIVA		PUBLICACIONES EN EL BOLETIN OFICIAL FECHA	CANTIDAD DE DIAS ANTES O DESPUES DE LA FECHA DE PRESENTACION LEGALMENTE ESTABLECIDA	OBSERVACIONES
		CAMARA	FECHA		CAMARA	FECHA			
1990	(1)			26/09/1990				376 días después	
1991	23.990			12/02/1991	(S)28/08/1991		23/09/1991	140 días después	
1992	24.061			13/09/1991	(S)19/12/1991		30/12/1991	En fecha	
1993	24.191			14/09/1992	(S)22/12/1992		30/12/1992	En fecha	
1994	24.307			14/09/1993	(S)23/12/1993		30/12/1993	En fecha	
1995	24.447			14/09/1994	(D)23/12/1994		30/12/1994	En fecha	
1996	24.624			14/09/1995	(S)28/12/1995		29/12/1995	En fecha	
1997	24.764			13/09/1996	(S)28/12/1996		02/01/1997	En fecha	
1998	24.938			12/09/1997	(S)18/12/1997		31/12/1997	En fecha	
1999	25.064			11/09/1998	(S)07/12/1998		30/12/1998	En fecha	
2000	25.237			14/09/1999	(S)28/12/1999		10/01/2000	En fecha	
2001	25.401			15/09/2000	(S)12/12/2000		04/01/2001	En fecha	
2002	25.565			05/02/2002	(S)06/03/2002		21/03/2002	143 días después	
2003	25.725			13/09/2002	(S)27/12/2002		10/01/2003	En fecha	
2004	25.827			16/09/2003	(S)26/11/2003		22/12/2003	1 día después	
2005	25.967			15/09/2004	(S)24/11/2004		16/12/2004	En fecha	
2006	26.078			12/09/2005	(S)22/11/2005		12/01/2006	En fecha	

(1) No se sancionó la ley en este año

FUENTE: Oficina Nacional de Presupuesto

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO VI

- BOLÍVAR, M. A. (2001). *Manual de finanzas públicas*. Buenos Aires : EDUCA.
- DE PABLO, J. C. (2005). *La economía argentina: en la segunda mitad del siglo XX*. Buenos Aires : La Ley. 2v.
- GAGGERO, J. & GRASSO, F. (2007). *La cuestión tributaria en Argentina: el caso de un retroceso histórico*. Buenos Aires : CEFIDAR.
- GERCHUNOFF, P. & LLACH, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto : un siglo de políticas económicas argentinas* . Buenos Aires : Ariel.
- GONZALEZ, C. A. La implementación de los sistemas de la administración financiera nacional con énfasis en el sistema presupuestario : experiencia Argentina. En *Revista del Seminario* Buenos Aires: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. No. 35, pp. 119-166.
- NUÑEZ MIÑANA, H. (1994). *Finanzas Públicas*. Buenos Aires : Macchi
- ROCK, D. y MIGUEZ, N. (1989). *Argentina 1516-1987 : desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín* . Madrid : Alianza.
- VEGA, S. *La implementación de los sistemas de administración financiera nacional con énfasis en el sistema presupuestario : experiencia Argentina*. Trabajo presentado en el XXXIII Seminario Internacional de Presupuesto Publico, realizado en Asunción, Paraguay , abril 2006.
Extraído el 19 de noviembre del 2006 de: [http:// www.apapp.org.py/files/seminario-2006/miercoles-na%20Vega%20-%20Argentina.ppt](http://www.apapp.org.py/files/seminario-2006/miercoles-na%20Vega%20-%20Argentina.ppt).

INDICE

PROLOGO	1
INTRODUCCION	2
CAPITULO I - DE LA REVOLUCION DE MAYO A LA ORGANIZACIÓN NACIONAL (1810-1862)	4
- EVOLUCION DE LAS FINANZAS DURANTE EL PERÍODO	4
- BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LAS NORMAS SOBRE HACIENDA PUBLICA	9
- ANTECEDENTES DOCTRINARIOS DE LA CONSTITUCION NACIONAL	9
- BIBLIOGRAFÍA CAPITULO I	13
CAPITULO II - LA CONSOLIDACION DEL ESTADO NACIONAL (1862-1890)	14
- PANORAMA DE LA ECONOMÍA DEL PERÍODO 1862-80	14
- PREPARACIÓN, DISCUSIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO	16
- ANALISIS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS GOBIERNOS DE MITRE, SARMIENTO Y AVELLANEDA	19
a) PRESIDENCIA DE MITRE (1862-1868)	19
b) PRESIDENCIA DE SARMIENTO (1868-1874)	20
c) PRESIDENCIA DE AVELLANEDA (1874-1880)	21
- LA CRISIS DE 1890	22
- BIBLIOGRAFIA CAPITULO II	25
CAPITULO III – EL MODELO AGRO-EXPORTADOR (1890-1930)	26
- LA SITUACIÓN ECONÓMICA	26
- ESQUEMA DE COORDINACIÓN FINANCIERA NACIÓN – PROVINCIAS	29
- UNA VISION ACADÉMICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS – GASTÓN JÉZE Y OTROS	30
- LA SITUACIÓN FISCAL	31
- BIBLIOGRAFÍA CAPITULO III	33
CAPITULO IV – LAS REFORMAS FISCALES Y LA SALIDA DE LA CRISIS (1930 - 1943)	34
- EFECTOS DE LA CRISIS EN NUESTRO PAÍS	34
- LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL PERÍODO	35
- UN PERÍODO DE TRANSICIÓN	38
- COPARTICIPACION FEDERAL	39
- BIBLIOGRAFÍA CAPITULO IV	41
CAPITULO V – UNA ECONOMIA CERRADA (1943-1975)	42
- LA CRECIENTE INFLUENCIA DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA	42
- AVANCES Y RETROCESOS. LA ESCALADA INFLACIONARIA	46
- COPARTICIPACIÓN FEDERAL Y REFORMA TRIBUTARIA	47
- PRIMEROS ENSAYOS DE PROGRAMACION PRESUPUESTARIA	49
- BIBLIOGRAFIA CAPITULO V	51

CAPITULO VI – LOS AÑOS RECIENTES (1975 – 2001)	52
- LOS PLANES DE ESTABILIZACIÓN	52
a) EL PLAN DE MARTÍNEZ DE HOZ	52
b) EL PLAN AUSTRAL	53
c) LA CONVERTIBILIDAD	53
- LA POLÍTICA FISCAL DEL PERÍODO DE LA CONVERTIBILIDAD	54
- COPARTICIPACIÓN FEDERAL Y CUESTIONES TRIBUTARIAS – REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL – TRANSFERENCIAS DE SERVICIOS A LAS PROVINCIAS	55
- LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA	58
- LAS CUENTAS DE INVERSIÓN	59
- LAS LEYES NACIONALES DE PRESUPUESTO	60
- BIBLIOGRAFÍA DEL CAPITULO VI	65