

EL AMBIENTE DE NEGOCIOS  
EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

EL AMBIENTE DE NEGOCIOS  
EN LAS PROVINCIAS  
ARGENTINAS



FUNDACION DE  
INVESTIGACIONES  
ECONOMICAS  
LATINOAMERICANAS

# ÍNDICE

---

Prefacio .....	9
Síntesis .....	11
I. Introducción.....	19
II. Diagnóstico económico de las provincias argentinas.....	23
II.1. Recursos y actividad económica .....	23
II.2. La evolución del empleo .....	26
II.3. Ciclo de negocios y convergencia económica .....	35
II.4. Desempeño de las provincias argentinas .....	41
III. El Índice Provincial de Ambiente de Negocios (IPAN) .....	47
III.1. Descripción general y resultados de los Índices .....	47
III.2. Encuesta sobre “El ambiente de negocios en las provincias argentinas”.....	60
IV. Los obstáculos al crecimiento provincial .....	77
IV.1. Las finanzas públicas provinciales .....	79
IV.2. El empleo público en las provincias y la necesidad de su reestructuración .....	127
IV.3. Una revisión del sector de insumos esenciales para el ambiente de negocios: electricidad y gas .....	155
IV.4. El capital social en las provincias argentinas.....	211
IV.5. Incidencia regional de la pobreza.....	247
V. Síntesis y consideraciones finales .....	275
Anexos al Capítulo II. Diagnóstico económico de las provincias argentinas .....	279
Anexo a la Sección II.1. Recursos y actividad económica .....	279
Anexo a la Sección II.2. Migraciones interprovinciales .....	292

Impreso en la Argentina  
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

© Fundación de Investigaciones  
Económicas Latinoamericanas, 2003  
Córdoba 637, 4° piso  
Buenos Aires, Argentina  
Tel.: 4314-1990/7178

I.S.B.N.: 987-9329-13-9

Derechos reservados  
Prohibida su reproducción total o parcial

Anexo a Sección II. 4. Desempeño de las provincias argentinas. <i>Score cards</i> .....	294
Anexo al Capítulo III.....	315
Anexo a la Sección III.1. Índice Provincial de Ambiente de Negocios (IPAN) .....	315
Anexos al Capítulo IV .....	319
Anexo a la Sección IV.2. Fuentes de datos para los ejercicios econométricos de empleo .....	319
Anexo a la Sección IV.4. Metodología del índice de capital social .....	325
Anexo a la Sección IV.5.....	335
Bibliografía.....	349

## PREFACIO

---

En los últimos años, FIEL centró sus esfuerzos de investigación en analizar y discutir políticas públicas y promover reformas institucionales con el objetivo último de recuperar el crecimiento y mejorar la equidad distributiva en nuestro país. Hoy, luego de una profunda crisis cuyas consecuencias demorarán años en subsanarse, cabe una vez más renovar el compromiso de la Fundación presentando un estudio detallado de nuestras economías provinciales.

Nuestro interés por la dimensión provincial reconoce como motivación tanto la importancia del desarrollo local como eslabón causal en el proceso de crecimiento como la vigencia en la Argentina de un federalismo institucionalmente empobrecido y con pocos mecanismos de adaptación a las exigencias de una economía que debe evolucionar y modernizarse.

Existe una gama diferenciada de comportamientos entre las distintas jurisdicciones, tanto en el plano económico, institucional y aun en el cultural, que determinan diferencias en el ambiente de negocios y que se reflejan en su desempeño económico y social. Por un lado, las decisiones de inversión y empleo de las empresas se toman teniendo en cuenta las oportunidades locales y, por lo tanto, el ambiente de negocios provincial es un determinante principal de la cantidad y calidad de los emprendimientos productivos que se radican en cada provincia. Por otro lado, la calidad de las políticas públicas explica en buena medida el desempeño en materia económica y social de cada región.

El estudio que aquí presentamos tiene un alcance doble. Primero, refleja la evolución económica de nuestras provincias en la última década e identifica aspectos centrales del ambiente de negocios como el comportamiento fiscal y sus reglas; el rol del empleo público; la oferta provincial de servicios públicos privatizados; el ciclo económico; las exportaciones provinciales; las instituciones jurídicas y el capital social local. Segundo, es la primera presentación de un índice provincial de ambiente de negocios para el período entre 1993 y el 2001, cuya actualización se dará a conocer a la opinión pública periódicamente.

Esperamos que la sistematización de información acerca de la cali-

dad de las políticas públicas, y su publicación en forma periódica por una entidad independiente como FIEL, contribuyan a promover la competencia por comparación, y por dicha vía la convergencia de nuestras provincias en torno de mejores instituciones económicas, mayor estabilidad tributaria y una mejor política social.

Este trabajo fue preparado por el equipo de economistas de FIEL: Marcela Cristini (coordinadora general); Guillermo Bermúdez; Leonardo Gasparini; Cynthia Moskovits; Ramiro Moya y Nuria Susmel. Lorena Schupak estuvo a cargo de la encuesta a empresas. Valeria Mutuberria, Eugenia Orlicki y Cecilia Adrogué proporcionaron la asistencia de investigación y Marta Flores y Adriana Mazzini la asistencia administrativa del proyecto. La dirección general la llevó adelante Juan Luis Bour (economista jefe). Los autores agradecen los comentarios de los asistentes a los seminarios internos que tuvieron lugar en el transcurso de la investigación y a la Fundación Libertad por su participación en la encuesta a empresas.

El trabajo pudo llevarse a cabo por el generoso aporte de la Fundación Tinker y las empresas patrocinantes de FIEL que contribuyeron especialmente con esta investigación. Ellas fueron: Aguas Argentinas S. A., Asociación Argentina de Seguros, Banco de Inversión y Comercio Exterior-Bice, Banco Europeo Para América Latina, Banco Galicia S. A., Banco Patagonia, Bank Boston, Bodegas Chandon S. A., Bolsa de Cereales de Buenos Aires, Cargill S.A.C.I., Carrefour Argentina S. A., Cencosud S. A., CMS Ensenada S. A., Danone de Argentina, Droguería del Sud, Estudio Glibota, Mac Loughlin y Asociados, Fundación Cámara Española de Comercio de la República Argentina, Loma Negra Ciasa, Massalin Particulares S. A., Mercado de Valores de Buenos Aires, Novartis Argentina S. A., Nuevo Banco Bisel S. A., Organización Techint, Pan American Energy Llc., Pirelli Argentina de Mandatos, Roggio S. A., S.C. Johnson & Son de Argentina, Shell Capsa, Telecom Argentina, Total Austral S. A., Transportadora de Gas del Norte S. A., Unilever de Argentina S. A.

Como es norma de FIEL, el estudio no compromete la opinión individual de los miembros del Consejo Directivo de la Fundación, ni de sus entidades fundadoras, empresas y organizaciones patrocinantes.

Buenos Aires, julio de 2003.

JUAN MUNRO  
Presidente

## SÍNTESIS

---

La contribución principal de este estudio es la construcción de un “Índice Provincial del Ambiente de Negocios” (IPAN1), que cubre el período 1996-2001 en forma anual, y un “Índice Provincial de Ambiente Institucional y de Negocios” (IPAN2) para los años 1997 y 2001.

Ambos índices fueron construidos sobre la base de una descripción general del desempeño económico y social de las provincias argentinas desde mediados de la década del ochenta; estudios especiales sobre temas seleccionados que fueron considerados entre los más relevantes para explicar la diferencia de desempeño entre las provincias y una encuesta a las empresas privadas sobre aspectos institucionales y respeto de las normas jurídicas cuyo relevamiento cubrió a todas las provincias del país.

Acompañando la presentación de los índices, FIEL ha elaborado el presente libro y una base de datos de libre acceso a través de Internet, que permite la consulta del IPAN y la construcción de índices económicos que el propio usuario puede diseñar.

En cuanto a los principales aportes de esta investigación, pueden mencionarse los siguientes:

- a. *Dotación de recursos y desempeño económico:* A fines de los noventa, dos tercios de las provincias presentaban un nivel de Producto Bruto Geográfico (PBG) acorde con el nivel de PBG estimado a través de la medición de la dotación de recursos. Un tercio de las provincias excedían o estaban por debajo del PBG estimado, sugiriendo la presencia de otros factores importantes que contribuyen a la explicación de su desempeño.

En términos del empleo a principios del año 2000, las provincias de mayor ingreso per cápita tienen una población más joven y más calificada y una mayor oferta de trabajo. Las provincias más avanzadas presentan menor informalidad en el mercado de trabajo y tienden a presentar mayor empleo y mayor oferta de trabajo. En cuanto a la evolución en el tiempo, el desempleo mostró un comportamiento diferente por región. Entre 1991 y 2002, la tasa de desempleo dismi-

nuyó solamente en Santa Cruz. Los principales incrementos de la desocupación se registraron para ese período en Córdoba, Corrientes y Jujuy.

Con respecto a la evolución del nivel de actividad a lo largo del tiempo, se determinó que ninguna provincia lideró el ciclo económico. Los shocks sobre el nivel de actividad son de índole nacional o, si tienen lugar a escala provincial, se difunden aceleradamente hacia todo el sistema. Las provincias más relevantes en términos de la generación de producto, Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, poseen ciclos coincidentes y de mayor amplitud que el resto.

Por último, en términos de la situación socioeconómica existe una marcada diferencia entre las provincias “avanzadas” y “rezagadas” cuando se la compara con la experiencia internacional. También se registró una reducción importante de la diferencia entre los extremos entre 1986 y 2001.

Entre los factores que favorecen el desempeño económico se identificaron los siguientes: capital humano específico, organizaciones sanas de la sociedad civil, respeto por las normas jurídicas y buen gobierno. Entre los factores que afectan negativamente el desempeño económico se encontraron: distorsiones de la política económica local, inestabilidad en las reglas impositivas, inadecuada administración de las finanzas públicas y exceso de empleo en el sector público. Estos últimos factores también fueron responsables del incremento del riesgo provincial, tal como lo perciben las empresas y los bancos.

Las ventajas otorgadas por los generosos esquemas de promoción industrial desde los setenta y los subsidios distribuidos por el gobierno nacional desde los ochenta también han desempeñado un rol importante, aunque contradictorio. Por un lado, estos esquemas resultaron ineficientes y altamente discrecionales, por otro, lograron promover parcialmente el crecimiento en unas pocas provincias mientras que no lograron sus objetivos en otras. En todos los casos significaron un alto costo fiscal cargado sobre el gobierno federal.

- b. *Índice Provincial de Ambiente de Negocios (IPAN)*: El IPAN es la pieza central de este análisis. Su objetivo es proveer un punto de referencia periódico sobre la evolución del ambiente de negocios a nivel provincial, con el fin de llamar la atención del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, las empresas y la opinión pública sobre los obstáculos al crecimiento que impone un gobierno deficiente a nivel provincial. El seguimiento de la situación provincial, a través de un índice periódico tiende a promover la discusión, y posiblemente, la respuesta de los gobiernos locales hacia la convergencia a un mejor diseño de políticas públicas.

El presente estudio cubre la evolución del IPAN, basado en información económica (IPAN1) para el período 1996-2001. El IPAN fue ampliado

para incluir variables institucionales y también los resultados de una encuesta a empresas para los años 1997 y 2001 (IPAN2).

Pueden extraerse varias conclusiones de la evolución y la comparación interprovincial de los índices:

1. El ambiente general de negocios medido por el IPAN general para el conjunto de las provincias mejoró entre 1994 y 1996. Desde entonces disminuyó en forma constante hasta 1999, mostró una ligera recuperación en 2000 y disminuyó nuevamente en 2001. Esta trayectoria es similar a la del agregado del ciclo de negocios medido por la evolución del PBI. Dado que el índice a nivel provincial es una construcción estadística independiente y separada de la evolución del PBG,<sup>1</sup> la similitud entre ambos puede ser considerada como prueba de la robustez de la metodología utilizada.
2. En cuanto a la convergencia, los “malos” años a nivel agregado muestran mayor concentración de la distribución provincial, mientras que durante los “buenos” años la divergencia se incrementa.
3. Se admitió un máximo de cuatro niveles para agrupar las provincias utilizando el IPAN1. En una primera clasificación las provincias se ordenan por encima y por debajo del promedio del índice. Los extremos se definen a partir del primer “salto” relevante (10% o más) del índice partiendo del promedio. Dentro de cada grupo, las provincias se ordenan en un ranking de acuerdo con su propio valor del índice. No se presentan las cifras individuales del índice para evitar la habitual crítica referida a esta clase de indicadores desde el punto de vista estadístico. Esta crítica se refiere a las dificultades para definir una diferencia significativa entre dos miembros subsecuentes dentro de cada grupo. Consideramos que este diseño en la presentación del índice ayudará a centrar la discusión en los temas relevantes sobre convergencia más que en la naturaleza de cada cifra individual (véanse tablas págs. 16 a 18).
4. Existe una correlación positiva entre los cambios en el índice observados por período y el PBI provincial para el período 1994-2000. Similarmen te a lo establecido en el punto 1, este resultado también provee información sobre la solidez de la metodología del índice.
5. Finalmente, la comparación entre los rankings provistos por el IPAN1 y el IPAN2, indica que la introducción de aspectos institucionales modifica los resultados, particularmente en la parte superior e inferior de los grupos del ranking.

Adicionalmente a los principales aportes que provee el índice, se elaboró un conjunto de resultados que se presentan en los capítulos sobre temas seleccionados. Entre ellos, los más importantes son:

- *Finanzas públicas provinciales*. Éste es uno de los temas centrales que explica el desempeño diferencial del índice. El gasto público provincial representó, aproximadamente en los noventa, el 48% del gasto público total (Nación + provincias) mientras que los ingresos sólo re-

presentan el 20% del total de ingresos. Esta característica refleja un gran desequilibrio cuando se considera que la Argentina es un país federal. Las transferencias desde el gobierno nacional ascienden al 56% del total de los ingresos provinciales. La mayor dependencia del gobierno central ha derivado en una menor responsabilidad en la recaudación de impuestos, inadecuada asignación del gasto, incremento del empleo público y la necesidad de negociaciones recurrentes con el gobierno nacional. La falta de disciplina fiscal determinó el incremento del endeudamiento con las autoridades federales, con los organismos de financiamiento multilateral y aun con los tenedores de bonos del sector privado. Como resultado, la deuda provincial fue una pieza relevante durante la reciente crisis financiera y externa de la deuda en la Argentina. Como forma de reintroducir la disciplina fiscal, el estudio incluye un análisis de las normas fiscales tales como los “límites constitucionales al endeudamiento”, la “coordinación de acuerdos sobre objetivos fiscales” (mecanismos tipo Maastricht) y la importancia de fortalecer los “procedimientos fiscales” en la rama ejecutiva de cada provincia. Un resultado interesante es que en el caso argentino, las reglas fiscales declaradas por la ley no fueron vinculantes para evitar el riesgo de conducta fiscal.

- *Empleo público.* Las provincias argentinas se caracterizan por el exceso de empleo público. De acuerdo con los ejercicios econométricos llevados a cabo, una de las variables más importantes que explica este hecho es la relación entre los ingresos fiscales propios y el total de ingresos: cuanto más baja es esta relación, mayor es el empleo público. Al mismo tiempo, las provincias con un crecimiento más pronunciado exhiben una relación más baja de empleo público per cápita. En general, el empleo público ha funcionado como un costo subsidio al desempleo en las provincias más pobres. En promedio, el exceso de empleo público asciende al 33% de los empleados del sector público y su carga financiera anual rondaba el 2,7% del total del PBI en el año 2000.
- *Capital social.* Usando la base de datos de ONGs por provincia, elaborada por la Oficina Argentina del PNUD, a la que se agregó información propia sobre cooperativas y ONGs de agricultura, FIEL construyó un índice de capital social privado por provincia. El análisis estadístico mostró que el índice se incrementa en asociación con el grado de educación primaria de la población y la calidad de esa educación, la cantidad de bancos per cápita que operan por provincia y la calidad de infraestructura de vivienda. El índice desciende cuando empeora la percepción sobre el desempeño judicial por parte de las empresas que operan en la provincia, cuando la tasa de criminalidad es alta y cuando los indicadores de pobreza aumentan. Este capítulo debe considerarse como una primera aproximación al tema que sin duda requiere un mayor desarrollo, pero es suficiente para señalar la importancia de las instituciones sociales en conjunción con las reglas del buen gobierno para asegurar un desempeño provincial satisfactorio.

- *Servicios públicos provinciales.* Esta parte del estudio se concentra en la provisión de electricidad y gas natural. En cuanto al servicio público de electricidad, se observa que atravesó una profunda transformación a través de la reorganización a nivel nacional y a través de la privatización en el 50% de las provincias. Las tarifas son más bajas en las provincias donde hubo privatización del servicio. Se incrementó la competencia en todas las provincias analizadas reduciendo los márgenes de ganancia a nivel de distribución. La carga impositiva provincial en el sector eléctrico exhibe diferencias muy importantes entre las provincias. Resultados similares se presentan para el sector de gas natural, que también fue privatizado en muchas provincias en el período.
- *Pobreza regional.* Cuando se comparan las provincias o regiones, la pobreza a nivel local puede deberse a un bajo nivel de ingreso promedio, a una distribución menos equitativa del ingreso, o a ambos. Nuestro análisis muestra que la dispersión de la incidencia de la pobreza en el caso de las provincias argentinas depende más fuertemente de los bajos ingresos promedio de diferentes provincias que de los diferenciales en la distribución del ingreso.

A continuación se presentan los cuadros del IPAN1 e IPAN2, respectivamente.

#### NOTA

1. La composición del índice incluye variables que se reflejan en el desempeño de las finanzas públicas, exportaciones provinciales, deuda pública, empleo público, costo y disponibilidad laboral, costo y calidad de los servicios públicos, percepción empresarial sobre el desempeño provincial y un índice sobre las organizaciones de la sociedad civil (capital social).

ÍNDICE PROVINCIAL DEL AMBIENTE DE NEGOCIOS (IPAN1)  
1996-2001

1996	1997	1998
Ciudad de Buenos Aires	Santa Cruz	Capital Federal
Santa Cruz	Ciudad de Buenos Aires	Catamarca
Santa Fe	Santa Fe	Santa Fe
Buenos Aires	Buenos Aires	San Luis
Córdoba	Córdoba	Buenos Aires
San Luis	San Luis	Córdoba
Neuquén	Chubut	La Pampa
Santiago del Estero	Neuquén	Santa Cruz
Chubut	Mendoza	Mendoza
La Pampa	Catamarca	Salta
Salta	Salta	Entre Ríos
Entre Ríos	Entre Ríos	Tucumán
Chaco	Tucumán	Santiago del Estero
Tierra del Fuego	La Pampa	Neuquén
Tucumán	Santiago del Estero	Chubut
Mendoza	Misiones	Corrientes
Río Negro	Río Negro	Misiones
Corrientes	Chaco	San Juan
Misiones	San Juan	Río Negro
Jujuy	Jujuy	Tierra del Fuego
San Juan	Corrientes	Jujuy
Catamarca	La Rioja	Chaco
La Rioja	Tierra del Fuego	La Rioja
Formosa	Formosa	Formosa

- Ambiente de negocios favorable  
 Ambiente de negocios medianamente favorable  
 Ambiente de negocios medianamente desfavorable  
 Ambiente de negocios con obstáculos

Nota metodológica: el índice es un promedio ponderado de índices de desempeño económico, institucional y de percepción empresaria sobre cada provincia. Los ponderadores se seleccionaron de acuerdo con la importancia de la variable para el crecimiento económico y con los resultados de los análisis específicos por provincia. Fuente: FIEL.

ÍNDICE PROVINCIAL DEL AMBIENTE DE NEGOCIOS (IPAN1)  
1996-2001 (Continuación)

1999	2000	2001
Ciudad de Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires
Santa Fe	San Luis	San Luis
San Luis	Santa Fe	Santa Fe
Córdoba	Córdoba	Santa Cruz
Buenos Aires	Santa Cruz	Buenos Aires
Catamarca	Buenos Aires	Catamarca
La Pampa	Chubut	Córdoba
Santa Cruz	Neuquén	Chubut
Chubut	La Pampa	Mendoza
Salta	Mendoza	Salta
Mendoza	Tucumán	Santiago del Estero
Tucumán	Salta	Neuquén
Santiago del Estero	Catamarca	Tucumán
Entre Ríos	Misiones	Misiones
Neuquén	Santiago del Estero	Entre Ríos
Corrientes	Entre Ríos	Chaco
Misiones	Río Negro	Corrientes
Río Negro	Corrientes	La Pampa
San Juan	Chaco	Río Negro
Chaco	Tierra del Fuego	San Juan
Jujuy	San Juan	Jujuy
Tierra del Fuego	Jujuy	Tierra del Fuego
La Rioja	La Rioja	La Rioja
Formosa	Formosa	Formosa





- Ambiente de negocios favorable  
 Ambiente de negocios medianamente favorable  
 Ambiente de negocios medianamente desfavorable  
 Ambiente de negocios con obstáculos

Nota metodológica: el índice es un promedio ponderado de índices de desempeño económico, institucional y de percepción empresaria sobre cada provincia. Los ponderadores se seleccionaron de acuerdo con la importancia de la variable para el crecimiento económico y con los resultados de los análisis específicos por provincia. Fuente: FIEL.



ÍNDICE PROVINCIAL DE AMBIENTE INSTITUCIONAL Y DE NEGOCIOS (IPAN2)  
AÑOS SELECCIONADOS: 1997 Y 2001

1997	2001
Ciudad de Buenos Aires	Santa Fe
Santa Cruz	Ciudad de Buenos Aires
Buenos Aires	Córdoba
Córdoba	Chubut
Santa Fe	Buenos Aires
La Pampa	San Luis
Tucumán	Mendoza
Entre Ríos	Salta
Mendoza	Santa Cruz
Misiones	Neuquén
Neuquén	Misiones
Chubut	Tierra del Fuego
Jujuy	San Juan
Chaco	La Pampa
San Luis	Río Negro
Río Negro	Santiago del Estero
La Rioja	Entre Ríos
Salta	Catamarca
Corrientes	Tucumán
Catamarca	Corrientes
Santiago del Estero	Chaco
Tierra del Fuego	Jujuy
San Juan	La Rioja
Formosa	Formosa

-  Ambiente de negocios favorable
-  Ambiente de negocios medianamente favorable
-  Ambiente de negocios medianamente desfavorable
-  Ambiente de negocios con obstáculos

Nota metodológica: el índice es un promedio ponderado de índices de desempeño económico, institucional y de percepción empresaria sobre cada provincia. Los ponderadores se seleccionaron de acuerdo con la importancia de la variable para el crecimiento económico y con los resultados de los análisis específicos por provincia. Fuente: FIEL.

## I. INTRODUCCIÓN

En sus cuarenta años de existencia FIEL ha dedicado una gran parte de su esfuerzo a analizar, discutir y promover un conjunto de políticas públicas muy amplio y detallado con el objetivo principal de acelerar el crecimiento y mejorar la equidad distributiva. En los noventa, las propuestas sobre estas políticas se diseñaron en concordancia con un diagnóstico minucioso del funcionamiento de la economía, en particular en los aspectos referidos a la evolución de la productividad y competitividad como fuentes del crecimiento económico. La síntesis de este esfuerzo se encuentra en el contenido de dos estudios recientes: *Crecimiento y equidad. Bases de una política económica para la próxima década* (2001) y *Productividad, competitividad y empresas. Los engranajes del crecimiento* (2002).

Los trabajos citados utilizan como dimensiones preferentes del análisis el nivel nacional de la economía argentina y el nivel de la empresa. Sin embargo, el tratamiento completo de los temas llevó a identificar numerosos obstáculos y demandas por reformas en el nivel subnacional, de los gobiernos provinciales y municipales. Trabajos anteriores de FIEL sobre federalismo fiscal y seguridad jurídica habían incursionado con detalle en lo que ocurría a nivel provincial. De esos análisis, los más recientes, desarrollados entre 1996 y 1998, permitieron establecer comparaciones interprovinciales sobre la base de la información provincial sobre la situación fiscal proyectada, los costos judiciales, las regulaciones y la seguridad jurídica, las inversiones recientes, etc.

En el caso de los países se han ensayado numerosas medidas de evaluación y comparación internacional que se utilizan en la práctica, algunas intentan una caracterización estructural (índices de competitividad), otras miden la evolución económica de corto plazo (índice de riesgo país). En los hechos, estos índices difunden señales que son utilizadas a diario para formar opinión y en última instancia, tomar decisiones. Aunque imperfectos, se consideran buenas aproximaciones del entorno en el que se desarrollan los negocios. Entre los más conocidos se encuentra el Informe sobre la competitividad mundial, elaborado anualmente por el World

Economic Forum. Por su parte, el Banco Mundial ha producido un nutrido y riguroso conjunto de estudios, encuestas e indicadores que permiten la comparación de países en términos de su “buen gobierno”<sup>1</sup> y ha organizado una unidad de “respuesta inmediata” para informar sobre el clima de inversión en países en desarrollo, a la que puede accederse vía Internet.

En el caso de los niveles subnacionales (provincias, regiones o estados) también comenzaron a desarrollarse este tipo de indicadores en forma más sistemática. En términos generales, los analistas y los gobiernos en sus diferentes niveles reconocen que las decisiones de inversión y empleo se toman teniendo en cuenta las oportunidades locales (en cada provincia) y, por lo tanto, el ambiente de negocios local (provincial) es un determinante principal de la cantidad y calidad de los emprendimientos productivos. Entre otros casos, se cuenta con comparaciones dentro de los Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, y para los países en desarrollo, para la India y Chile.<sup>2</sup> Desde el punto de vista de los negocios, los entornos locales adquieren mayor relevancia que en el pasado debido al aumento de la competencia mundial. Ningún costo puede descuidarse y las condiciones del entorno inmediato en el que se desarrolla una inversión, incluyendo las acciones del gobierno local, pueden modificar severamente los resultados esperados. Desde el punto de vista del análisis económico, el crecimiento de la literatura sobre desarrollo local y geografía económica también ha sumado interés a los aspectos regionales, sobre todo en el caso latinoamericano.<sup>3</sup>

En el caso argentino, durante el último par de años varios trabajos han convergido al análisis de las provincias argentinas desde una óptica amplia. Entre ellos, los “Aportes para el desarrollo humano de la Argentina, 2002” elaborado por la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inicialmente enfocado al tema de la competitividad se amplió para elaborar una radiografía de las provincias. Más recientemente, CEPAL (2003) hizo un exhaustivo análisis del potencial productivo regional.

Las experiencias de investigación comentadas y la recopilación de trabajos disponibles internacionalmente y para la Argentina, sugirieron la necesidad de un análisis de amplio alcance pero organizado para facilitar la difusión de información y la toma de decisiones empresarias.

La disparidad de comportamiento y limitaciones de diseño de las políticas públicas en las provincias argentinas (económicas, judiciales, etc.) enfrentan hoy un desafío mayor en términos de la urgencia de su reversión debido al crítico punto de partida para la economía en su conjunto. Desde esa óptica, el estudio que se desarrolla aquí se centra en la necesidad de llevar al máximo la tasa de crecimiento de cada provincia y analizar los factores que obstaculizan ese resultado, prestando atención a la evolución de la situación de la pobreza y del ingreso por jurisdicción. En el otro extremo de los problemas y obstáculos para la inversión y el crecimiento, están las condiciones objetivas y las oportunidades genuinas que brinda cada localización para el desarrollo de negocios. Cada provincia

cuenta con mano de obra con distintos niveles de entrenamiento y conocimiento, con recursos distintivos y con desarrollos ya existentes que le otorgan ventajas (economías de aglomeración, clusters productivos, etc.). También en estos aspectos el estudio proporciona una caracterización sintética que brinde conocimiento actualizado sobre las provincias.

El trabajo se organiza en cinco capítulos, incluyendo esta Introducción. En el capítulo II se desarrolla un diagnóstico de las provincias argentinas que incluye el análisis de sus recursos productivos, la evolución de sus mercados de trabajo y una caracterización de sus ciclos y de sus desempeños económicos. En el capítulo III se presenta el índice comparativo sobre el ambiente de negocios y la encuesta realizada a las empresas para relevar su percepción sobre el funcionamiento institucional y la oferta de infraestructura de cada provincia. En el capítulo IV se presenta un conjunto de cinco estudios sobre temas particulares que muestran algunos de los obstáculos más relevantes para el crecimiento y desarrollo provincial referidos al desempeño fiscal, el empleo público, el capital social, la provisión de servicios públicos y la incidencia de la pobreza. El capítulo V se reserva para las consideraciones finales.

## NOTAS

1. Véase las citas bibliográficas de Kaufman *et al.*, 1999 a y b, 2000 y 2002 a y b.
2. En este caso, el Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo viene elaborando un informe de competitividad regional anualmente.
3. Véase Azzoni *et al.*, 2000 y Blum y Díaz Cayeros, 2002.

## II. DIAGNÓSTICO ECONÓMICO DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

### II.1. RECURSOS Y ACTIVIDAD ECONÓMICA

En los últimos doce años la capacidad de producir y exportar sufrió profundos cambios en el conjunto de las provincias argentinas. Se trata de una historia conocida, ejemplificada con el desarrollo de la minería en Catamarca; el petróleo en las provincias patagónicas; los limones tucumanos, las aceiteras de Santa Fe y Córdoba; los vinos de Cuyo; el eje industrial sobre la “ruta del Mercosur”, pasando por Campana-Zárate y Pilar; la revolución productiva agrícola en la Pampa húmeda, etc.

Esa historia, en curso de ser documentada por muchos analistas a fines de los noventa, se mezcló con los hechos derivados de una profunda crisis fiscal con consecuencias macroeconómicas devastadoras.<sup>1</sup> Sin embargo, la capacidad de recuperación de nuestras economías regionales subyace en sus recursos, sus inversiones recientes y sus instituciones sobrevivientes.

Vale la pena, entonces, iniciar el diagnóstico tratando de establecer un punto de partida muy elemental pero conveniente para ordenar la discusión.

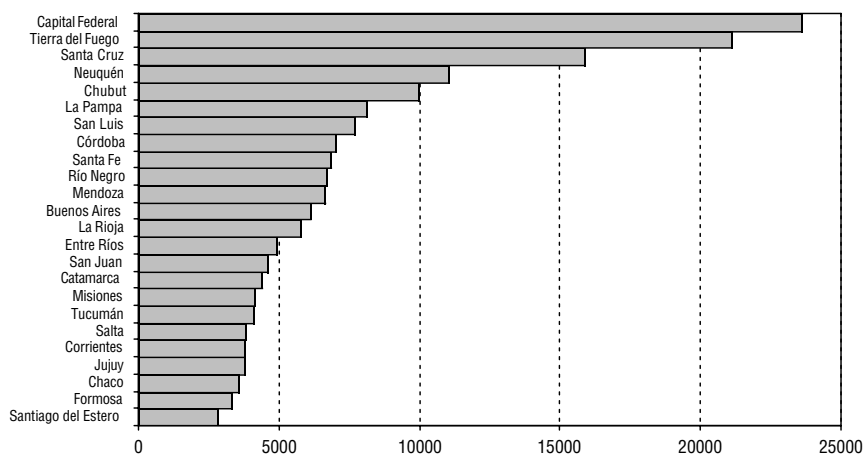
Los últimos datos oficiales disponibles sobre el Producto Bruto Geográfico (PBG) corresponden al año 1998. Según ellos, el promedio del PBG per cápita era de \$ 7.472, entre un máximo de \$ 23.609 y un mínimo de \$ 2.829. En el gráfico II.1.1 se presentan los datos.

¿Cómo se explican las disparidades entre los productos provinciales? ¿Cuál es la riqueza de cada provincia? ¿Han alcanzado su producto potencial?

Como ya se mencionó en la introducción, la bibliografía especializada reconoce varios factores que contestan estas preguntas. Aquí se comenzará por el enfoque más clásico correspondiente al análisis de la dotación de factores provinciales para luego, paulatinamente, ir sofisticando el análisis.

Teniendo en cuenta solamente los recursos básicos (tierra, trabajo y capital productivo) se clasificó las provincias según la abundancia relati-

GRÁFICO II.1.1  
PROVINCIAS ARGENTINAS: PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO  
PER CÁPITA 1998  
(En pesos de 1993)



Fuente: FIEL sobre la base de datos MECON-SAREP.

va de cada uno de esos factores.<sup>2</sup> En el cuadro siguiente se clasifican las provincias según los dos recursos principales que poseen.

Las provincias ubicadas sobre la diagonal principal del cuadro concentran su riqueza relativamente más en un solo recurso productivo (Neuquén, Tierra del Fuego, Salta, San Luis), mientras que La Rioja, San Juan y la Ciudad de Buenos Aires se concentran en mano de obra, aunque con distintos grados de calificación. Naturalmente, que el cuadro refleje los recursos principales no significa que las provincias carezcan del resto de ellos, a veces manteniendo su condición de "abundantes", otras veces sin destacarse por su riqueza relativa.

A partir de la medición de los recursos productivos y utilizando técnicas habituales en el análisis comparativo del crecimiento económico se vinculó el valor observado del PBG para cada provincia con el pronóstico del PBG por provincia que surge de la disponibilidad de factores.<sup>3</sup> El resultado de este análisis indicó que entre un 60% y un 70% de las diferencias en los niveles de producto de las provincias se explican por diferencias en la dotación de recursos. Considerando cada una individualmente, se observó que la comparación entre el PBG observado para cada provincia y el pronóstico del PBG que se obtiene a partir de los recursos productivos combinados, es coincidente dentro de un rango aceptable para un nutrido número de provincias. Algunas como La Pampa, La Rioja, San Luis y Chubut presentan PBG registrados mayores que sus pro-

CUADRO II.1.1  
PROVINCIAS ARGENTINAS: DOTACIÓN DE RECURSOS

	Recurso principal 2					
	Petróleo y gas	Capital físico	Mano de obra calificada	Mano de obra calificación intermedia	Mano de obra no calificada	Tierra agrícola ganadera
Petróleo y gas	Salta, Neuquén, Tierra del Fuego					Chubut, Santa Cruz
Capital físico		Misiones, Tucumán				
Mano de obra calificada			Buenos Aires		Jujuy	
Mano de obra calificación intermedia				Ciudad de Buenos Aires		
Mano de obra no calificada						Chaco, Santiago del Estero
Tierra agrícola ganadera	La Pampa, Río Negro	Santa Fe		La Rioja, San Juan		San Luis
						Catamarca, Corrientes*, Entre Ríos*, Formosa

Nota:

\* Provincias con una importante capacidad instalada de generación eléctrica.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC y Ministerio de Economía.

nósticos, mientras otras provincias como Jujuy, Mendoza Misiones, Salta o Chaco muestran PBG registrados menores que los esperados según el pronóstico.

Las diferencias entre el PBG observado y su pronóstico a partir de los recursos se explican por otros elementos que están operando sobre la definición del nivel de producción en cada provincia. Por ejemplo, factores tales como la infraestructura logística, el capital humano específico, la fortaleza de las instituciones, el buen gobierno, la existencia de capital social, operan aumentando el producto al mejorar la eficacia de los factores. Opuestamente, las distorsiones de política económica que aumentan el riesgo provincial o limitan el uso de los recursos, la infraestructura ineficiente o la falta de coordinación entre jurisdicciones, entre otros, son factores que recortan el uso de los recursos y limitan el resultado del PBG.<sup>4</sup>

En las secciones y capítulos que siguen se analizarán en detalle los factores más relevantes que influyen en los resultados productivos provinciales. Paralelamente, estos factores se sintetizarán en el índice de ambiente de negocios, como instrumento útil para seguir la evolución de los aspectos que abren la “brecha” entre el desempeño efectivo y el potencial en cada provincia.

## II.2. LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO

Para entender la evolución en las provincias conviene primero repasar el contexto general del mercado de trabajo. Los ochenta se caracterizaron por ser una década de bajo crecimiento del empleo. En contraste, la década de los noventa mostró una aceleración en la creación de empleo. Entre el año 1980 y el año 1989, el empleo total creció a una tasa promedio anual del 1%, mientras que durante la década siguiente lo hizo a una tasa anual del 1,6%. Durante los años ochenta, se creaban 110 mil puestos de trabajo por año. En la década siguiente, los noventa, esa cifra casi se duplicó. El inicio de la primera década del siglo XXI, si bien viciado por las consecuencias de una profunda crisis, muestra que en los tres primeros años el empleo se ha reducido en promedio 76 mil puestos de trabajo al año, 235 mil en total entre los años 1999 y 2002.

Sectorialmente, el agro, la industria manufacturera, el sector de la minería y el de servicios privatizados (electricidad, gas y agua), han sido sectores expulsores de mano de obra en las últimas dos décadas. En el caso de la industria manufacturera, si bien la caída del empleo se produce a partir de la década de los noventa, durante los ochenta el crecimiento del empleo había sido muy bajo, sólo la décima parte del crecimiento del empleo total.

La caída en el empleo derivó en que el empleo directo en esos sectores haya perdido peso a lo largo del tiempo. Mientras que el empleo en la industria representaba el 20% del empleo total para el promedio de los años ochenta, durante los tres primeros años de 2000 ese porcentaje

se ubicaba en el 13%. El agro cuya participación ascendía a 15% en la década del ochenta, representaba el 9,4% del empleo total en el año 2000.

Los sectores que, excluyendo la crisis de los primeros años de 2000, mostraron mayor expansión fueron los sectores vinculados a servicios. Entre el año 1980 y 2002, el empleo en el sector financiero (que también incluye seguros, actividades inmobiliarias y turismo) casi se duplicó. En el sector de servicios (que incluye servicios sociales comunales y personales) el crecimiento alcanzó el 50%, mientras que en el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones la expansión del empleo total se ubicó en el 40% para todo el período<sup>5</sup>.

La tendencia creciente del empleo en servicios durante las dos últimas décadas fue acompañada por una caída en el empleo no asalariado, cuya proporción descendió de 32,3% para el promedio de los años ochenta a 31,5% en los años noventa, y a 28,8% durante los primeros años de 2000.<sup>6</sup>

Juntamente con el aumento de la población ocupada asalariada la década del noventa mostró un incremento en la tasa de informalidad. En los hechos, el aumento en la informalidad comienza a producirse en la década anterior. Durante los años ochenta, la tasa de informalidad en la región de Gran Buenos Aires pasó de 19,9% en mayo de 1980 a 28,3% en mayo de 1989. Esta tendencia continuó en los noventa, llegando a la proporción de asalariados informales a 38,4% en mayo de 1999. Durante los años transcurridos de 2000, la tasa de informalidad se mantuvo en ese nivel hasta mayo del 2002, aunque en octubre de ese año, se había ubicado en el 42,6%.

Durante la década del noventa se ubicó un 5% por encima del decenio anterior. Medido entre puntas, durante la década del noventa la productividad media laboral creció a una tasa promedio anual del 2,6% frente a una caída promedio (medida también entre puntas) del 2,0% durante los ochenta. Los primeros años de 2000 registraron una caída del 4,1% anual en la productividad media del trabajo.

En el largo plazo, tanto el crecimiento de la fuerza de trabajo, como el crecimiento del empleo dependen significativamente de factores demográficos. Al igual que en la mayoría de los países, la tasa de crecimiento de la población en la Argentina ha venido experimentando una sensible reducción en las últimas décadas. En contraste, la oferta de trabajo creció por encima del crecimiento demográfico tanto en los ochenta como en los noventa, acusando un incremento de la tasa de actividad. En los primeros años de 2000 el crecimiento de la PEA se redujo notablemente. En estos tres años, la PEA ingresaron al mercado laboral 134 personas al año, casi la mitad del promedio de los años noventa.

La oferta laboral también se modificó en términos de la instrucción media de la PEA. En una perspectiva de largo plazo, se observa un aumento de nivel de educación promedio de la PEA en los últimos veinte años. Mientras que en la década del ochenta el 41% de la PEA había alcanzado como máximo nivel educativo el primario (completo o incomple-

to) y sólo el 15,83% el nivel universitario, en los primeros años de 2000 estas proporciones alcanzaban al 32,3% y 29%, respectivamente.

La evolución tanto del empleo como de la PEA marcó una tendencia creciente en la tasa de desocupación. Para el promedio de los años ochenta, la tasa de desempleo abierto en regiones urbanas se ubicó en torno del 5,3%, en la década del noventa la tasa promedio fue de 11,9%. Para el promedio de los tres primeros años de 2000 la tasa saltó hasta el 17,4%. De este modo, el número de desocupados en regiones urbanas pasó de 578 mil en promedio para la década del ochenta a 2,4 millones en promedio para los primeros años de 2000. Los individuos más jóvenes son los que habitualmente enfrentan las tasas más altas de desocupación.

Un punto interesante al analizar la evolución de las tasas de desocupación, se refiere al sesgo del desarrollo tecnológico hacia la demanda de empleo con más capital humano incorporado. En este sentido, la tasa de desocupación de los individuos con mayor nivel de instrucción (universitario completo) es sustancialmente más baja que la que enfrenta el resto (8% en comparación con el 18,4% general en el año 2000).

Por último, en el panorama general del empleo, comparando los promedios, el salario medio real de los noventa se ubicó un 5% por encima del promedio de la década anterior. En los años 1999 y 2000 el salario real se redujo levemente registrando una caída algo mayor en el 2001, mientras que el año 2002 muestra la mayor caída desde 1980 (-24,7%).

*Las regiones laborales.* Si bien existe una tendencia a analizar el mercado de trabajo global en la Argentina, hay claras diferencias en la evolución del empleo y el desempleo entre las provincias. Estas diferencias vienen dadas no sólo por el nivel de actividad y por cuestiones propias de cada provincia, sino que también se ven afectadas por cuestiones demográficas, como la tasa de crecimiento de la población, la composición por sexo y edad, el capital humano, etc.

En este sentido, algunas provincias tienen altas tasas de crecimiento poblacional, muy superiores al promedio nacional. Esta variable es indicativa de las presiones futuras sobre el mercado de trabajo, además de influir significativamente sobre la estructura de edades de la población.

El crecimiento de la población es consecuencia de la tasa de natalidad en cada provincia, la tasa de mortalidad y de los movimientos migratorios.<sup>7</sup> La recepción de migrantes tiene un rol importante para definir el crecimiento poblacional de provincias como Tierra del Fuego, Neuquén, Santa Cruz y San Luis, mientras que reducen el crecimiento poblacional en regiones como Santiago del Estero, San Juan y Entre Ríos.

También las diferencias en materia de estructura poblacional afectan las condiciones del mercado de trabajo. Eso puede observarse claramente en el gráfico siguiente, las provincias con mayor proporción de población en edad de trabajar tienen mayores tasas de actividad.

A la vez, la tasa de actividad más alta se corresponde con las provincias de mayor ingreso per cápita. Esto claramente marca una diferencia entre provincias: las provincias más avanzadas “atraen” una mayor oferta de trabajo (véase Anexo AII.2 Migraciones interprovinciales).

CUADRO II.2.1  
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA POBLACIÓN  
(En porcentajes)  
1990-1995

Rango de la tasa de crecimiento	Provincia	Tasa anual (%)	
Menos del 0,0%	Ciudad de Buenos Aires	-0,65	
	Entre 0,0% y 1,0%	Santa Fe	0,66
	Río Negro	0,86	
	Buenos Aires	0,89	
	Córdoba	0,97	
Total País		1,00	
Entre 1,0% y 1,49%	Mendoza	1,05	
	Entre Ríos	1,20	
	La Pampa	1,32	
	Chubut	1,40	
	Corrientes	1,49	
	Entre 1,50% y 2,0%	Tucumán	1,51
		Chaco	1,51
		San Juan	1,56
		Jujuy	1,70
		Santiago del Estero	1,75
Neuquén	1,89		
Formosa	1,90		
Misiones	1,93		
Catamarca	1,97		
Entre 2,0% y 3,0%	Santa Cruz	2,02	
	Salta	2,12	
	San Luis	2,39	
Mas del 3,0%	La Rioja	2,63	
	Tierra del Fuego	3,66	

Fuente: FIEL sobre la base del INDEC.

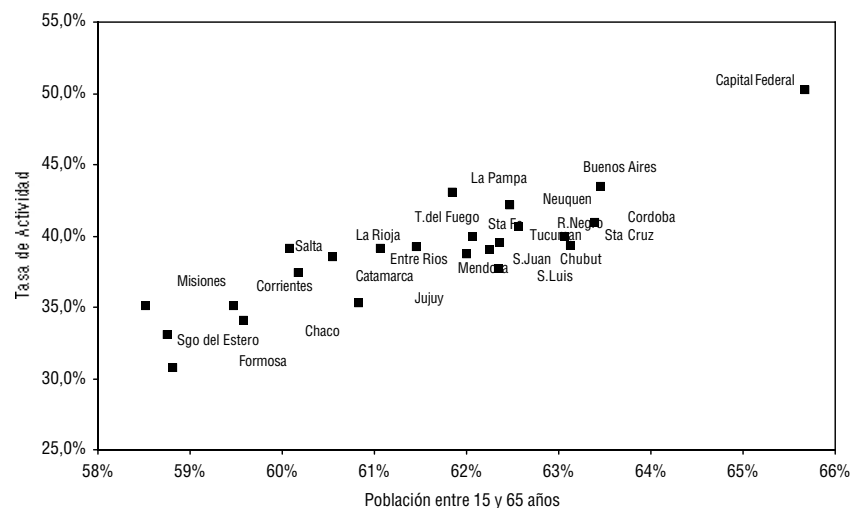
Otro punto importante en materia de mercados laborales, se refiere al nivel de instrucción de la mano de obra, ya que brinda una medida de la “calidad” de la mano de obra que dispone cada región. La Ciudad de Buenos Aires es la región que contiene la mayor proporción de universi-

CUADRO II.2.2  
TASAS DE MIGRACIONES  
(COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL)  
1997

Provincia	Tasa bruta de Natalidad o/oo	Tasa bruta de Mortalidad o/oo	Tasa de Migraciones (%)
Ciudad de Buenos Aires	13,2	11,4	-0,83
Chaco	26,2	6,5	-0,77
Río Negro	20,6	4,8	-0,75
Corrientes	25,9	6,3	-0,47
Mendoza	21,0	6,6	-0,39
Santa Fe	17,7	8,1	-0,30
<b>Total del país</b>	<b>19,4</b>	<b>7,6</b>	<b>-0,18</b>
Misiones	26,0	5,1	-0,16
Jujuy	24,3	5,7	-0,16
San Juan	23,8	6,6	-0,16
Formosa	25,9	5,4	-0,15
Córdoba	18,8	7,7	-0,14
Entre Ríos	21,3	7,9	-0,14
Tucumán	21,8	6,1	-0,06
Buenos Aires	17,2	7,9	-0,04
La Pampa	20,7	7,2	-0,03
Santiago del Estero	23,3	6,2	0,04
Salta	26,0	5,5	0,07
Neuquén	21,6	3,7	0,10
Santa Cruz	23,5	5,0	0,17
Catamarca	26,0	6,1	0,26
Chubut	21,0	5,5	0,35
San Luis	23,8	6,6	0,67
La Rioja	25,3	5,7	0,67
Tierra del Fuego	21,4	2,4	1,76

Fuente: FIEL sobre la base del INDEC.

GRÁFICO II.2.1  
TASA DE ACTIVIDAD Y POBLACIÓN DE ENTRE 15 Y 64 AÑOS



Fuente: FIEL sobre la base del INDEC.

tarios (finalizado o no el ciclo). En el resto de las regiones la proporción de universitarios es visiblemente menor. Excluyendo la Ciudad de Buenos Aires, las provincias con mayor proporción de universitarios son Córdoba, Tierra del Fuego y Tucumán, en tanto que Buenos Aires, Chubut, Misiones y San Juan concentran el menor porcentaje de población con estudios terciarios. Las provincias que tienen un porcentaje más alto de población que sólo cursó estudios primarios (completos o no) son La Pampa, Buenos Aires, Misiones y Chaco.

Por último, existe una correlación positiva entre tasa de actividad y nivel educativo: cuanto más alto es el nivel educativo (medido como proporción de la población mayor de veinticinco años con educación universitaria completa), mayor la tasa de actividad, lo que es previsible ya que el costo de oportunidad de no trabajar crece con el nivel de educación, dado que el salario esperado es mayor.

En conclusión, las provincias de mayor ingreso per cápita tienen una población más joven, más calificada y una mayor oferta de trabajo. Del mismo modo, la ocupación también es más alta en las provincias más avanzadas. La tasa de empleo (ocupados/población total) muestra una correlación positiva con el PBG por habitante. Por otra parte, se encuentra una relación negativa entre la tasa de informalidad y PBG per cápita. Es decir que las provincias más avanzadas tienen mayor proporción de la población ocupada y al mismo tiempo presentan menor informalidad en el mercado de trabajo que las de las provincias más retrasadas. Las

CUADRO II.2.3  
POBLACIÓN MAYOR DE VEINTICINCO AÑOS SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN  
MÁS ALTO ALCANZADO  
(En porcentajes)  
2001

	Primario	Secundario	Universitario
Ciudad de Buenos Aires	24,2	35,0	40,4
Buenos Aires	49,6	33,0	15,5
Catamarca	34,4	42,9	21,8
Córdoba	36,9	36,9	24,7
Corrientes	37,7	37,1	22,0
Chaco	46,1	30,4	20,5
Chubut	42,2	39,8	16,1
Entre Ríos	37,1	39,2	21,6
Formosa	45,1	32,8	18,1
Jujuy	35,1	39,8	21,2
La Pampa	50,9	29,4	17,5
La Rioja	41,2	39,4	18,4
Mendoza	39,0	36,0	22,8
Misiones	46,9	33,1	17,1
Neuquén	36,7	38,9	22,1
Río Negro	39,4	39,4	19,1
Salta	35,1	41,0	22,0
San Juan	45,5	35,3	17,1
San Luis	43,2	35,0	20,2
Santa Cruz	39,7	40,2	19,2
Santa Fe	42,6	32,2	23,0
Santiago del Estero	38,8	41,1	18,2
Tierra del Fuego	32,7	42,1	24,4
Tucumán	42,4	30,5	24,1

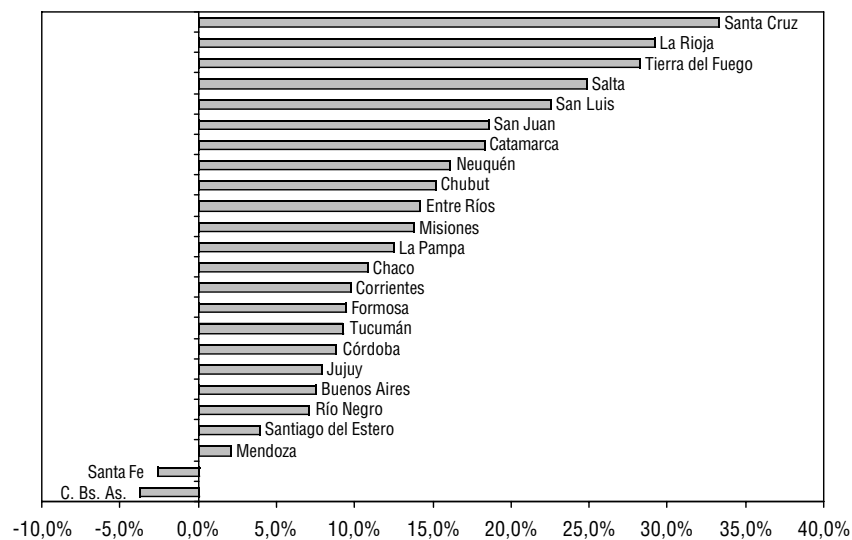
Fuente: FIEL sobre la base de datos EPH, INDEC.

regiones más avanzadas tienden a presentar mayor empleo y mayor oferta de trabajo. La conjunción de ambos comportamientos hace que la conclusión sobre el comportamiento del desempleo no sea contundente. Sin embargo, pareciera existir una relación negativa entre el PBG por habitante y la tasa de desocupación.

Así como se encuentran diferencias en los niveles, la evolución de cada una de estas variables ha sido diferente en las provincias. Entre 1991 y el año 2002, si bien hubo un crecimiento global del empleo, la desagregación por región muestra una caída en Ciudad de Buenos Aires y Santa Fe e incremento en las demás provincias. Entre las provincias que mostraron mayor empleo la dispersión fue alta, entre un mínimo de 2,1% en Mendoza y un máximo de 33,3% en Santa Cruz.

En el comportamiento del empleo influyó en parte la rebaja de aportes patronales diferenciada por regiones implementada en 1993. Hasta ese año, la tasa de aportes había sido uniforme para todo el país. En ese momento se instauró un esquema de aportes diferenciados en el cual se establecían tasas de contribución menores para las regiones más retrasadas. En cada provincia existían tasas diferentes entre las zonas urbanas y el resto y aun entre regiones urbanas del país existían diferencias. Básicamente, se establecieron 11 tasas de aportes distintas en el país. Esta política tuvo los resultados esperados, aumentando más el empleo en las regiones en que se redujeron los aportes. También se encontró una correlación positiva entre crecimiento del producto y crecimiento del empleo.

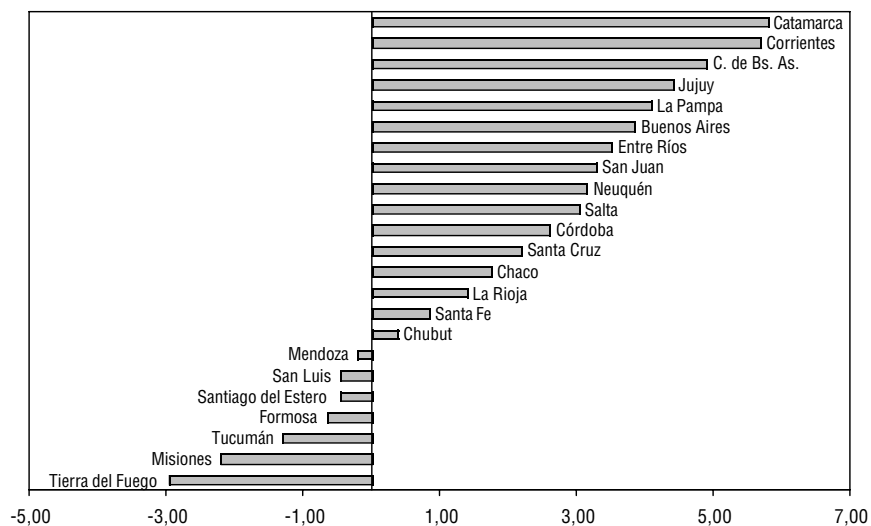
GRÁFICO II.2.2  
VARIACIÓN DEL EMPLEO TOTAL  
1991-2002  
(En porcentajes)



Fuente: FIEL sobre la base del INDEC.

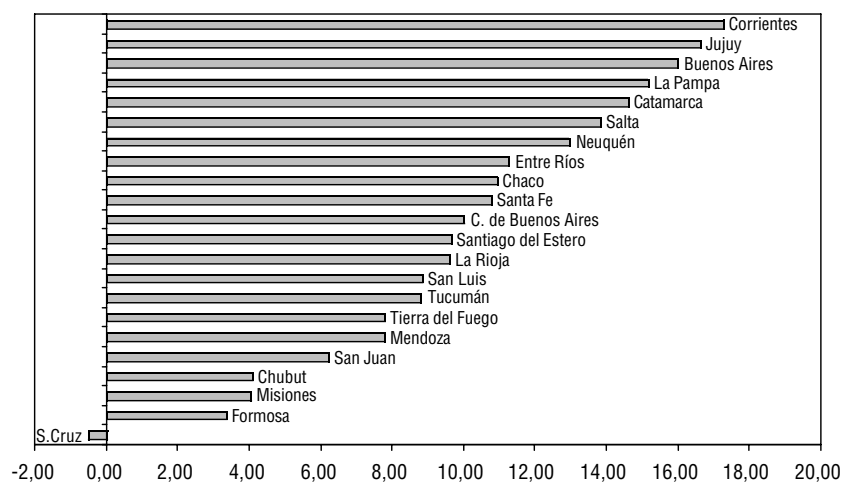


GRÁFICO II.2.3  
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ACTIVIDAD LABORAL 1991-2002  
(En puntos porcentuales)



Fuente: FIEL sobre la base del INDEC.

GRÁFICO II.2.4  
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO 1991-2002  
(En puntos porcentuales)



Fuente: FIEL sobre la base del INDEC.

La evolución de la oferta de trabajo, medida por la tasa de actividad, muestra una alta dispersión con aumentos de casi 6 puntos porcentuales y caídas de 3 puntos. Las regiones en las cuales la oferta creció más fueron Catamarca (5,8 puntos) y Corrientes (5,7 puntos), en tanto que en Tierra del Fuego la tasa de actividad cayó casi 3 puntos y en Misiones, 2,2 puntos.

Por último, también el desempleo mostró un comportamiento diferente por región. Entre 1991 y 2002, la tasa de desempleo disminuyó solamente en Santa Cruz. Los principales incrementos de la desocupación se registraron para ese período en Córdoba, Corrientes y Jujuy.

### II.3. CICLO DE NEGOCIOS Y CONVERGENCIA ECONÓMICA

Los ciclos económicos consisten en períodos de expansión, seguidos de retracción y de un nuevo repunte de las actividades económicas; poseen una duración superior al año y menor a los diez o doce años, y no se pueden dividir en fluctuaciones de menor duración una vez que se ha desechado el componente estacional. Lucas (1977) definió el ciclo como fluctuaciones recurrentes del producto y el empleo alrededor de la tendencia, y plantea que uno de los principales hechos asociados al ciclo es el “co-movimiento” de otras variables económicas asociadas. Son considerados fenómenos del corto plazo.

Dado que las actividades económicas regionales dentro de cada economía nacional se encuentran vinculadas por medio de las relaciones comerciales, los flujos de capital y que comparten el contexto macroeconómico nacional, es de esperar que las perturbaciones que tienen impacto sobre cualquiera de esas economías se difunda en el sistema con distinta intensidad dependiendo de la importancia del shock inicial su interacción. En este contexto, es interesante analizar cuál es la relación del ciclo de negocios de las provincias argentinas con el ciclo de referencia nacional en términos de “desfase” temporal y su amplitud.

Para la identificación de ciclo se aplicó un filtro estadístico (Hodrick y Prescott, 1980).<sup>8</sup> Las características cíclicas de las series que se presentan en este análisis son la volatilidad y volatilidad relativa, como medidas de la amplitud del ciclo y la correlación cruzada de las series, como una medida del grado de co-movimiento. La volatilidad de la serie se mide por medio del desvío estándar del componente analizado y la volatilidad relativa como el cociente del desvío y el desvío de la serie de Producto Bruto. Para determinar las características de co-movimiento de las series se utilizó la metodología tradicional que considera una serie como coincidente con el ciclo de referencia cuando el valor absoluto del coeficiente de correlación cruzada es máximo cuando no existe desfase temporal de las series.<sup>9</sup>

Los análisis de la experiencia internacional,<sup>10</sup> muestran la existencia de un importante co-movimiento en el ciclo del producto de los principa-

les países de la OCDE y en el ciclo del producto de los Estados Unidos. En un estudio dedicado a países europeos encuentran que con excepción de Dinamarca, el Producto se encuentra positivamente correlacionado entre los países.

La existencia de similitudes en la forma en que las economías europeas responden a shocks, aun cuando éstos tengan impacto en economías nacionales con diferentes arreglos institucionales asociados al mercado de trabajo o al manejo de la política económica ilustran el argumento de que arreglos de integración y cooperación, lejos de exacerbar el ciclo a partir de limitar el conjunto de instrumentos disponibles para los hacedores de política, tienden a suavizar el comportamiento cíclico de las economías involucradas en el acuerdo común. A partir de los argumentos anteriores, es de esperar que los resultados que se obtengan para el análisis a escala subnacional evidencien mayores valores de comovimiento que los registrados entre países debido a que las economías regionales comparten características similares del ambiente de negocios.

En el cuadro II.3.1 se presentan los resultados de amplitud y comovimiento para el componente cíclico del Producto Bruto Geográfico per cápita de las provincias argentinas. Puede observarse la existencia de un comportamiento diverso por parte de las provincias en materia de amplitud y amplitud relativa del ciclo. Trece jurisdicciones argentinas muestran un ciclo más amplio que el de referencia; estas son Ciudad de Buenos Aires, Chubut, Córdoba, La Rioja, Mendoza, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán y Tierra del Fuego, provincia que presenta el valor más alto de volatilidad relativa (2,17). Por su parte, las provincias que evidencian un ciclo de menor amplitud son: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Misiones, Río Negro y Salta.

Los resultados de comovimiento de los Productos Provinciales y el Producto Bruto Interno, muestran altos valores para el coeficiente de correlación cruzada sin desfase temporal. Los valores se encuentran en el rango 0,98 – 0,49, sin considerar las observaciones correspondientes a las provincias de Chaco (0,05), Tierra del Fuego (0,16) y San Luis (0,21). Estos resultados son consistentes con la hipótesis acerca de los resultados esperables en materia de comovimiento dada la similitud de los marcos institucionales existentes en el nivel de las provincias argentinas. Los comportamientos anómalos de las tres provincias mencionadas se traducen en una caracterización de desfase temporal como rezagadas, es decir, su ciclo sigue al nacional en el tiempo. En cuanto a las restantes provincias, con la excepción de Mendoza y Río Negro, todas ellas tienen un comportamiento coincidente con el ciclo de referencia a nivel nacional, con los mayores valores correspondientes a las provincias de Buenos Aires (0,98), Ciudad de Buenos Aires (0,97), Córdoba (0,97) y Santa Fe (0,97); así un total de diecinueve provincias tienen un comportamiento coincidente. Cabe destacar que ninguna provincia lidera el ciclo económico. Los shocks son de índole nacional o si tienen lugar a escala provincial se difunden aceleradamente hacia todo el sistema. Como observación adicio-

CUADRO II.3.1  
CARACTERÍSTICAS CÍCLICAS DEL PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Jurisdicción	Amplitud*		Comovimiento**			Caracterización de desfase temporal
	Absoluta	Relativa	t (-1)	t (0)	t (+1)	
Buenos Aires	0,06	0,98	0,63	0,98	0,63	Coincidente
Ciudad de Bs. As.	0,07	1,09	0,63	0,97	0,56	Coincidente
Catamarca	0,05	0,73	0,66	0,89	0,42	Coincidente
Chaco	0,06	0,88	-0,16	0,05	0,08	Rezagada
Chubut	0,07	1,16	0,52	0,94	0,78	Coincidente
Córdoba	0,07	1,09	0,59	0,97	0,57	Coincidente
Corrientes	0,04	0,56	0,41	0,82	0,44	Coincidente
Entre Ríos	0,06	0,91	0,44	0,89	0,66	Coincidente
Formosa	0,05	0,83	0,70	0,96	0,44	Coincidente
Jujuy	0,03	0,52	0,39	0,53	0,11	Coincidente
La Pampa	0,05	0,82	0,49	0,75	0,54	Coincidente
La Rioja	0,07	1,04	0,35	0,86	0,65	Coincidente
Mendoza	0,07	1,06	0,29	0,73	0,77	Rezagada
Misiones	0,05	0,81	0,59	0,91	0,53	Coincidente
Neuquén	0,08	1,28	0,27	0,74	0,65	Coincidente
Río Negro	0,04	0,67	0,02	0,49	0,53	Rezagada
Salta	0,05	0,84	0,61	0,86	0,37	Coincidente
San Juan	0,06	1,00	0,48	0,94	0,63	Coincidente
San Luis	0,11	1,76	-0,30	0,21	0,61	Rezagada
Santa Cruz	0,09	1,47	0,60	0,94	0,69	Coincidente
Santa Fe	0,07	1,12	0,66	0,97	0,50	Coincidente
S. del Estero	0,08	1,24	0,54	0,94	0,61	Coincidente
Tierra del Fuego	0,14	2,17	-0,37	0,16	0,48	Rezagada
Tucumán	0,08	1,31	0,66	0,91	0,45	Coincidente
PBI País	0,06	1,00	NC	NC	NC	NC

Notas: NC: no corresponde.

El componente cíclico de las variables presentadas en la tabla fue extraído a partir de la aplicación del Filtro de Hodrick y Prescott.

\* El concepto de amplitud absoluta y relativa se asocia a las medidas de volatilidad absoluta y relativa, respectivamente.

La volatilidad absoluta corresponde al desvío estándar del componente cíclico de la serie. La medida de volatilidad relativa corresponde al cociente de la volatilidad absoluta con el concepto correspondiente del ciclo de referencia.

\*\* El comovimiento de las variables es medido a partir de los coeficientes de correlación cruzada con el ciclo de referencia, según el desfase temporal indicado.

Fuente: FIEL.

nal puede mencionarse que las provincias más relevantes en términos de la generación de producto, provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, poseen ciclos coincidentes y de mayor amplitud, con la excepción de Buenos Aires, que posee un ciclo más acotado.

Para caracterizar el largo plazo, en cambio, los analistas mencionan que las economías tenderán a la igualación de los productos per cápita cuando ellas compartan características similares en materia de tecnología, preferencias de los agentes, tasas de ahorro, tasa de depreciación del capital y crecimiento poblacional. Este fenómeno se describe como más plausible a escala de economías regionales antes que en el nivel internacional entre países.

En el período 1986-2001 la Argentina redujo la dispersión regional del producto per cápita en un 8%; medida muy superior a la registrada por otras economías. Por ejemplo, los Estados Unidos registró una reducción del 2% en el período 1986-2000, obteniéndose el mismo registro para la economía de Chile en el período 1986-1998. En el caso de la economía de España, comparable con la de Argentina en varios aspectos de su crecimiento entre 1995-2001, no se registró proceso de su patrón de distribución regional del producto. Por su parte, México aumentó la dispersión regional del ingreso per cápita en un 2% en el período 1993-2000. No obstante los datos mencionados, la medida de dispersión<sup>11</sup> correspondiente a la Argentina (0,60) muestra niveles que triplican los observados para las economías de Estados Unidos (0,22) y España (0,20), y resulta un tercio superior a la observación de México (0,42).<sup>12</sup> Sólo en comparación con Chile, la Argentina muestra niveles de dispersión regional del ingreso similares. Si bien intervienen en sí mismos los aspectos del crecimiento de largo plazo de las provincias argentinas, no se incluyen en este estudio (véase recuadro Largo Plazo: crecimiento económico y convergencia).

#### LARGO PLAZO: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y CONVERGENCIA

El crecimiento económico se define como la mayor disponibilidad de bienes y servicios de que goza una economía a lo largo del tiempo. Dado que una mayor disposición de bienes se traduce en un incremento del bienestar de los agentes, la teoría económica se ha preocupado por estudiar los factores condicionantes del fenómeno y ha realizado predicciones en cuanto a los resultados de dicho proceso.

La teoría del crecimiento económico postula, desde los trabajos pioneros de Solow (1956) y Swan (1956), que el fenómeno del crecimiento es liderado por dos factores: la acumulación de recursos productivos, capital físico y humano per cápita, y el logro de mejoras de eficiencia en la producción o simplemente el avance tecnológico.

La acumulación de factores productivos tiene lugar esencial-

mente a través del proceso de inversión y el crecimiento de la población económicamente activa. Por su parte, el componente de eficiencia mencionado es concebido en un sentido amplio que considera no sólo la forma en que la economía combina sus recursos para la obtención de bienes y servicios (aspecto microeconómico), sino también incluye el marco institucional en el cual se desenvuelve la producción; de esta manera, distintos marcos institucionales pueden resultar más o menos favorables para el desarrollo de los negocios de los privados. En forma resumida, podría considerarse que el componente de eficiencia hace referencia directa al ambiente de negocios. Distorsiones de diversa índole que impidan la acumulación de capital a través del proceso de inversión o generen marcos inadecuados para el desenvolvimiento normal de los negocios tenderán en el largo plazo a afectar la tasa de crecimiento de la economía y con ello la disponibilidad de bienes y servicios, y en última instancia, el bienestar de la sociedad.

La dinámica descrita se caracteriza además por la productividad decreciente del capital, lo que engendra un proceso de convergencia hacia una situación de largo plazo.<sup>1</sup> En el largo plazo las economías se caracterizan por el hecho de que los factores de acumulación (capital y trabajo), en términos absolutos, permanecerán creciendo a la misma tasa a la que lo hace la población, con lo que medidos en términos per cápita cesarán su crecimiento. Esta dinámica no implica la desaparición del crecimiento. Los incrementos en la tasa de ahorro de la economía o las mejoras en la productividad del capital pueden generar procesos de crecimiento acelerado en el corto plazo.

De acuerdo con lo anterior, una economía que se encuentra con un stock de capital per cápita inferior al compatible con el de largo plazo crecerá más aceleradamente que aquella que se encuentre sobre su sendero de largo plazo. Transitoriamente, se registrarán altas tasas que evidenciarán una desaceleración a medida que la economía converja hacia el largo plazo.

Así, la teoría económica realiza una predicción en relación con el crecimiento económico: la llamada hipótesis de convergencia “b-absoluta” sostiene la existencia de una relación negativa entre tasa de crecimiento y nivel de producto per cápita o renta inicial. De lo anterior se deriva que el crecimiento de las economías menos desarrolladas tenderá a ser mayor y más sostenido que el correspondiente a las áreas más desarrolladas, siempre que ellas sólo difieran en su nivel inicial de stock de capital per cápita y posean características estructurales similares.

La hipótesis de convergencia “b-absoluta” es una hipótesis estricta en el sentido de que requiere para su verificación que las economías analizadas posean características similares en términos de la tecnología utilizada, tasas de ahorro, depreciación del capital y crecimiento de la población; si no se dieran estas condiciones,

las predicciones de la teoría económica no se cumplirían. Si son consideradas las mencionadas diferencias iniciales, aún es posible sostener la hipótesis de convergencia “b-condicional”, que predice tasas de crecimiento aceleradas para aquellas economías que se encuentran más alejadas de su estado estacionario. Adicionalmente, la literatura empírica introdujo la hipótesis de convergencia “s”, la cual sostiene la reducción en el tiempo de la dispersión del producto real per cápita de las economías.<sup>2</sup>

Las hipótesis mencionadas tienen la particularidad de permitir la contrastación empírica. Los primeros trabajos de mediados de los ochenta encontraron evidencia empírica que no sostenía la hipótesis de convergencia “b-absoluta”, con lo que ésta fue desapareciendo de la literatura. A principios de los noventa, Barro y Sala-i-Martin (1991, 1992a, 1992b) y Mankiw, Romer y Weil (1992) retomaron el análisis a partir de la hipótesis de convergencia “b-condicional”. Como fue argumentado anteriormente, la realización de ejercicios que permitieran la verificación de esta hipótesis requerían “condicionar” los datos. Un razonamiento directo fue llevar a cabo este tipo de análisis para regiones de un mismo país, dado que ellas comportan una serie de características estructurales semejantes en términos de preferencias de los agentes, tecnologías de producción y marcos institucionales.

De acuerdo con Sala-i-Martin (1994), los análisis realizados para 48 estados de los Estados Unidos, 47 prefecturas de Japón, 11 regiones alemanas, 17 regiones españolas, 11 regiones del Reino Unido, 21 regiones francesas, 20 italianas y 10 provincias canadienses, han mostrado la existencia de convergencia *b* y *s*. Esta evidencia sustenta las predicciones de la teoría del crecimiento económico, en cuanto a que las economías más alejadas de su estado estacionario han de crecer más aceleradamente que aquellas que se encuentran cercanas a su estado estacionario, o lo que es lo mismo, que las economías más pobres han de crecer a tasas más altas que las ricas; y que en el tiempo las economías van reduciendo la dispersión de su renta real per cápita.

Siguiendo esta línea de investigación, diversos trabajos han tratado de determinar la existencia de convergencia para las provincias argentinas. En Porto (1994), se sostiene que las provincias menos desarrolladas crecen más aceleradamente que las provincias más ricas cuando se considera el impacto de las políticas públicas, es decir, que el autor encuentra evidencia que muestra cómo la política pública puede aportar al proceso de convergencia. Utrera y Koroch (1998) y Marina (1998), por su parte, nuevamente encuentran evidencia que rechaza la hipótesis de convergencia *b* absoluta, pero que sustenta la existencia de convergencia *b* condicional. En cuanto a la convergencia *s* los autores no encuentran una tendencia determinada para la dispersión de los niveles del producto provincial. Willington (1998) alcanza conclusiones opues-

tas a las de Porto (1994) en materia de eficacia de las políticas públicas de redistribución y desarrollo. Según su investigación las políticas que implican transferencias interregionales de recursos pueden sostenerse por principios de solidaridad, pero no con el objeto de que favorezcan el desarrollo de las regiones más pobres.

La evidencia en materia regional a nivel internacional y local muestra que tomando en consideración las distintas características institucionales y culturales, las economías más pobres tienden a mostrar un crecimiento más acelerado y sostenido que las economías más ricas; cabe destacar que la verificación de la hipótesis de convergencia *b* condicional no hace referencia a los aspectos de equidad regional y sólo apunta al aspecto de la evolución relativa de las economías regionales; sólo cuando la evidencia sostiene la reducción de la dispersión del producto per capita, puede sostenerse que las economías más pobres tienden a cerrar la brecha de ingresos per cápita.

1. El llamado estado estacionario de la economía.

2. Las conclusiones de la teoría clásica del crecimiento económico fueron puestas en discusión por las teorías del crecimiento endógeno. Estas teorías no predicen la existencia de un proceso de convergencia hacia el estado estacionario y sostiene que la dinámica del capital no se encuentra determinada por la productividad marginal del capital decreciente, debido a la existencia de externalidades. Si efectivamente la productividad marginal del capital no fuera decreciente, no existiría razón para sostener un vínculo negativo entre ingreso inicial y su tasa de crecimiento, y consecuentemente, las diferencias existentes entre las economías pobres y ricas, en lugar de amortiguarse en el tiempo tenderían a perpetuarse o se acentuarían.

Los fenómenos mencionados son inherentes al largo plazo; en el corto plazo, las economías pueden evidenciar un distanciamiento transitorio de su tendencia a partir de la existencia de perturbaciones sobre los negocios a escala regional. Este aspecto ha dado lugar a que la teoría económica y los análisis empíricos se ocuparan del comportamiento cíclico de los agregados. A continuación se revisarán estos aspectos y se brindará nueva información sobre el comportamiento cíclico del producto de las provincias argentinas.

#### II.4. DESEMPEÑO DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Como fue argumentado anteriormente, las dotaciones de recursos productivos constituyen la base económica inicial del proceso de generación de riqueza. En el otro extremo del análisis de desempeño de un sistema productivo, existe una gran cantidad de indicadores que dan información sobre el desarrollo económico y social relativo de mediano y largo

plazo. A continuación se presentan estos indicadores para las provincias argentinas con el objeto de complementar el análisis de dotación de recursos y de manera de conformar una descripción general del perfil económico y social.<sup>13</sup>

En este análisis fueron seleccionados indicadores de desarrollo de largo plazo; indicadores de pobreza y desempleo e indicadores de desempeño económico.<sup>14</sup> Los indicadores de desarrollo de largo plazo disponibles, entre otros, son: vehículos por habitante; evaluaciones escolares de matemática y lengua; población en hogares con NBI y mortalidad infantil. Los indicadores de desempleo y pobreza corresponden a las mediciones de línea de pobreza, línea de indigencia y desempleo. El desempeño económico relativo de las provincias se encuentra descripto por tres subconjuntos de indicadores asociados al desarrollo del sistema financiero, al desarrollo del comercio exterior y finalmente, al desempeño productivo.

En los gráficos siguientes se destacan los contrastes principales en la situación socioeconómica de las provincias. Se ha elegido una presentación sucinta cuyo objetivo es marcar las diferencias que, aunque conocidas, no aparecen en general sintetizadas de un modo que favorezcan la intuición sobre los problemas del desarrollo local.

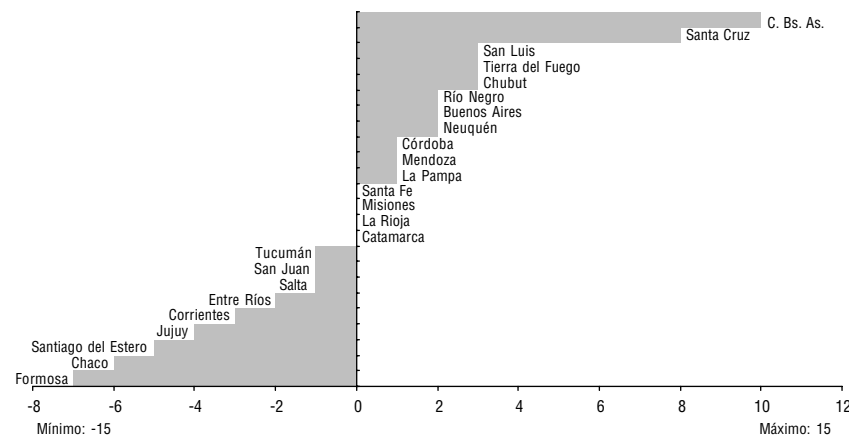
La información se presenta por grupo de variables y por provincia. A cada provincia se le asignó un número que corresponde a la suma de los atributos positivos o negativos de cada grupo. Se entiende por atributo positivo que el valor de la variable en cuestión exceda al valor del promedio provincial en la medida estadística de un desvío. En ese caso a la provincia se le suma un punto. Análogamente, se define el atributo negativo, restando un punto. Si una provincia tuviese siempre indicadores de excelencia con respecto al promedio, alcanzaría un puntaje máximo de quince puntos.<sup>15</sup>

Como puede apreciarse, las provincias con comportamientos de liderazgo en el desarrollo son muy pocas y sus valores están muy por debajo del máximo. En cambio, las provincias con rezagos de desarrollo son un grupo un poco más nutrido.

Alternativamente, si la definición de contrastes se hace menos exigente, considerando sólo la mitad de la medida estadística de un desvío para clasificar a las provincias según su desempeño con respecto al promedio, en cada distribución de la variable seleccionada, el grupo de "avanzadas" y "rezagadas" se incrementa como se muestra en el gráfico II.4.2, aunque nuevamente no hay muchas que alcancen un valor alto y, en cambio, hay varias que muestran un valor muy bajo.

Sobre la base de esta información, es evidente que cualquier clasificación del nivel de desarrollo de las provincias dependerá de las variables en estudio y de los criterios con que se las evalúe. Por ejemplo, cabe comparar las clasificaciones presentadas aquí con la primera que tuvo amplia difusión en la Argentina y que corresponde al trabajo "Indicadores de desarrollo regional en la República Argentina"<sup>16</sup> del Profesor Núñez Miñana. Según esa clasificación, basada en un conjunto de indicadores más pequeño que el disponible hoy, las provincias avanzadas eran

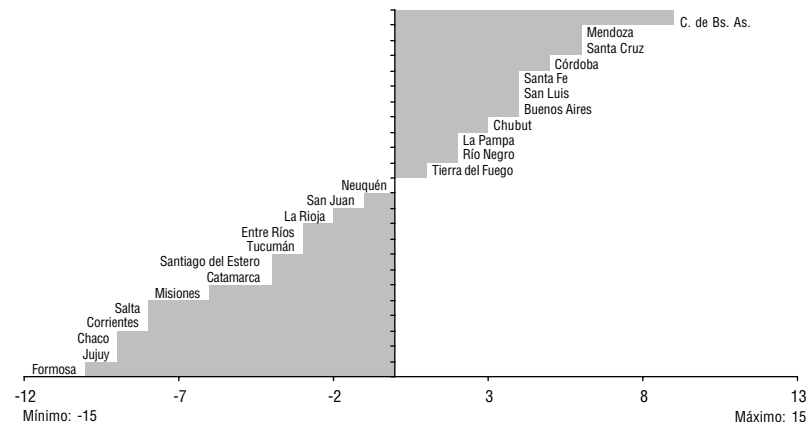
GRÁFICO II.4.1  
INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS  
EN LOS NOVENTA  
ATRIBUTOS TOTALES - CRITERIO 1\*



Nota: \* Se entiende por atributo positivo que la observación para la provincia exceda el promedio nacional en la medida de un desvío.

Fuente: FIEL sobre la base de INDEC, MECON y BCRA.

GRÁFICO II.4.2  
INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS  
EN LOS NOVENTA  
ATRIBUTOS TOTALES - CRITERIO 2\*



Nota: \* Se entiende por atributo positivo que la observación para la provincia exceda el promedio nacional en la medida de 1/2 desvío.

Fuente: FIEL sobre la base de INDEC, MECON y BCRA.

Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza y las rezagadas La Rioja, Catamarca, Corrientes, Jujuy, Misiones, Chaco, Santiago del Estero y Formosa. Adicionalmente, había una distinción especial para las provincias de baja densidad poblacional que se clasificaban aparte. En aquel momento este autor no habría podido imaginar que los cambios de la organización económica en la explotación del petróleo desde fines de los ochenta podría modificar la posición relativa de las provincias patagónicas o que la producción minera catamarqueña comenzara a marcar una diferencia en los indicadores de desempeño económico de una de las provincias más retrasadas de la Argentina, según su clasificación.

Esta breve discusión sirve para insistir en el carácter instrumental que tienen estas categorizaciones, cuyo fin es retener las principales características de un conjunto complejo y con innumerables matices.

Como consideración final de este capítulo de diagnóstico corresponde sintetizar algunos aspectos centrales.

A fines de los noventa, dos tercios de las provincias presentaban un nivel de Producto Bruto Geográfico (PBG) acorde con el nivel de PBG estimado a través de la medición de la dotación de recursos. Un tercio de las provincias excedían o estaban por debajo del PBG estimado, sugiriendo la presencia de otros factores importantes que contribuyen a la explicación de su desempeño.

En términos del empleo, las provincias de mayor ingreso per cápita tienen una población más joven y más calificada y una mayor oferta de trabajo. La ocupación también es más alta en las provincias más avanzadas y al mismo tiempo presentan menor informalidad en el mercado de trabajo. Las regiones más avanzadas tienden a presentar mayor empleo y mayor oferta de trabajo. En cuanto a la evolución en el tiempo, el desempleo mostró un comportamiento diferente por región. Entre 1991 y 2002, la tasa de desempleo disminuyó solamente en Santa Cruz. Los principales incrementos de la desocupación se registraron para ese período en Córdoba, Corrientes y Jujuy.

Con respecto a la evolución del nivel de actividad a lo largo del tiempo, se determinó que ninguna provincia lideró el ciclo económico. Los shocks son de índole nacional o, si tienen tienen lugar a escala provincial, se difunden aceleradamente hacia todo el sistema. Las provincias más relevantes en términos de la generación de producto, Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, poseen ciclos coincidentes y de mayor amplitud que el resto.

Por último, en términos de la situación socioeconómica existe una marcada diferencia entre las provincias "avanzadas" y "rezagadas" cuando se compara con la experiencia internacional. También se registró una reducción importante de diferencia entre los extremos entre 1986 y 2001.

## NOTAS

1. Al respecto consúltense también PNUD (2002) y CEPAL (2003).
2. Un factor se considera abundante cuando su participación en el stock total del país supera la participación del PBG provincial en el PBG total.
3. Se utilizó una función de producción agregada bajo especificaciones alternativas para los recursos.
4. Una observación adicional sobre estas disparidades se refiere a la calidad de los datos del PBG que no presentan una metodología uniforme y en algunos casos sugieren tratamientos inadecuados que llevan a resultados difíciles de justificar, como altísimas participaciones del rubro de manufacturas sobre el total o saltos muy abruptos en el tiempo.
5. El mayor crecimiento en el empleo en sectores de servicios en su conjunto, en relación con los restantes sectores es un comportamiento que se verifica a nivel mundial. En los Estados Unidos, la participación del empleo en el sector Servicios en el empleo total pasó de 62,6% en 1970 a 73,8% en 1998, en Alemania pasó de 43,1% a 62,1% y en el Reino Unido de 52,7% a 71,0% para el mismo período. Se trata en todos los casos de países con alto nivel de urbanización (una mínima porción de la población vive en áreas rurales) y relativamente "maduros" en términos de ingresos. En la Argentina, un país con un nivel de urbanización del 89% a principios de 2000 el empleo en servicios alcanza a casi el 70% del empleo: dos de cada tres empleos están en estos sectores. En promedio para la década del ochenta el 53% del empleo se localizaba en sectores de servicios.
6. Esta evolución creciente de la población asalariada en el total de empleados no es contradictoria con los incentivos impositivos en el mercado laboral. A partir de mediados de la década de los noventa, se introdujo una reducción de la imposición al trabajo que beneficiaba relativamente a los asalariados, pero no así a la población de autónomos. Además de la rebaja de impuestos se instrumentaron formas de contratación con impuestos muy bajos (modalidades contractuales promovidas) que generaron un mercado asalariado casi con libre entrada y salida, al menos en el margen.
7.  $Tcp = Tn - Tm + Tmig$   
donde: Tcp: es la tasa de crecimiento poblacional.  
Tn: tasa de natalidad.  
Tm: tasa de mortalidad.  
Tmig: tasa de migración neta.
8. Adicionalmente, los mismos ejercicios fueron realizados a partir de la aplicación del llamado Band Pass Filter desarrollado por Baxter y King (1995). Aun cuando la pérdida de información resultante de la aplicación de este método de análisis sea relevante, las principales conclusiones a las que se aborda a partir de la aplicación del filtro de Hodrick y Prescott no pueden ser revertidas.
9. La referida metodología sugiere que una serie tendrá el carácter de rezagada cuando el coeficiente de correlación cruzada resulte máximo en el caso de que la serie se encuentre adelantada un período; y será considerada como adelantada, cuando el mencionado coeficiente sea máximo en el caso de que la serie se encuentre atrasada un período.
10. Véanse Backus, Kehoe y Kydland (1995), la correlación con el ciclo de referencia se encuentra en un rango de 0,69-0,4, Christodoulakis, Dimelis y Kollintzas (1995). El rango de coeficientes de correlación cruzada del Producto es más

amplio que el registrado por Backus, Kehoe y Kydland, con fuertes correlaciones entre Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Alemania.

11. Corresponde al desvío estándar del logaritmo natural del Producto Real Regional per Cápita.

12. Los datos que se consignan corresponden a 24 provincias argentinas; 51 estados de Estados Unidos; 19 Comunas españolas; 32 estados mexicanos y 13 regiones chilenas.

13. Con el fin de concentrar el esfuerzo de este estudio en los aspectos del ambiente de negocios no se describen aquí los detalles sectoriales de la actividad por provincia. Éstos pueden consultarse en la Agencia de Desarrollo de Inversiones ([www.inversiones.gov.ar](http://www.inversiones.gov.ar)) en la Dirección Nacional de Programación Económica Regional ([www.mecon.gov.ar/hacienda/dnper](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dnper)) y en las Direcciones de Estadísticas Provinciales.

14. Los indicadores de esta sección son presentados en términos relativos al total del país. Más adelante en el texto se realiza una descripción de la metodología de construcción de los indicadores y fuentes de información.

15. Aunque no se trata de indicadores plenamente comparables, estos resultados y los presentados en el Índice de Desarrollo Humano de PNUD (2003) son similares. Bajo el criterio 1, la correlación por rangos entre ambos índices es 80% y en el caso del criterio 2, del 92%.

16. Nuñez Miñana, Horacio (1972): Indicadores de desarrollo regional en la República Argentina. Resultados Preliminares, Documento Interno N° 13, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

### III. EL ÍNDICE PROVINCIAL DE AMBIENTE DE NEGOCIOS (IPAN)

#### III.1. DESCRIPCIÓN GENERAL Y RESULTADOS DE LOS ÍNDICES

El Índice Provincial del Ambiente de Negocios (IPAN), tiene como objetivo presentar estilizadamente la calidad del entorno económico e institucional en las provincias argentinas. La calidad del entorno económico e institucional es la dimensión relevante para la toma de decisiones en el mundo de los negocios, dado que da cuenta no sólo de las fortalezas económicas de una determinada región o provincia sino también de los obstáculos existentes para el desarrollo del mercado.

En la construcción del índice fueron consideradas distintas dimensiones que caracterizan el desempeño y la estructura económica e institucional de las provincias. Así, fueron tenidas en cuenta variables asociadas al ambiente macroeconómico y desempeño económico provincial (producto per cápita, comercio exterior, sistema financiero, etc.); al ambiente microeconómico (mercado de insumos); al estado de la infraestructura y a la fortaleza institucional. Una descripción detallada sobre el proceso de selección de los componentes y los respectivos ponderadores del índice puede hallarse en el Anexo Metodológico de esta sección.

El Índice de Ambiente de Negocios (IPAN) es un conjunto de dos índices. El primer índice se denomina IPAN1 – económico, y el segundo, IPAN2 – económico – institucional. El IPAN1 tiene una cobertura para las 24 provincias argentinas en el período 1996-2001 y describe exclusivamente el ambiente económico de las provincias. El IPAN2 presenta una cobertura idéntica y fue elaborado para los años 1997 y 2001. Este segundo índice complementa al económico al incorporar la dimensión de funcionamiento institucional de las provincias argentinas. Para ello se utilizaron los resultados obtenidos en relevamientos de encuestas a empresas sobre obstáculos a las decisiones empresarias. Una primera versión de la encuesta estaba disponible para 1998 (véase FIEL, 1998) y una nueva onda se llevó a cabo para este estudio. Adicionalmente se han incorporado al IPAN2, el índice de seguridad jurídica de las transacciones financieras correspondiente a 1998 y el índice de capital social priva-

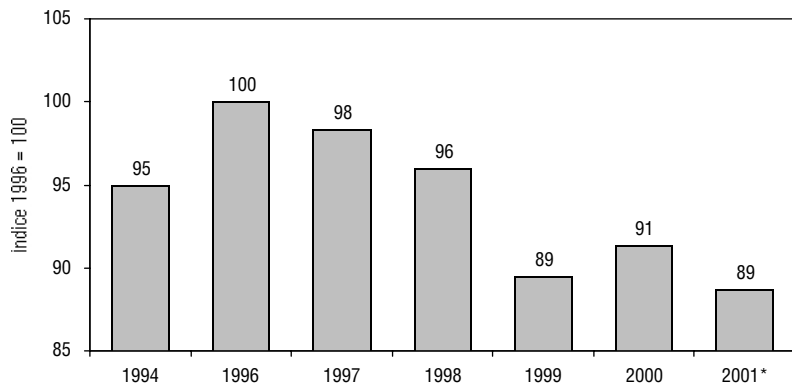
do correspondiente a 2001, que refleja la fortaleza de la sociedad civil.<sup>1</sup> Por último, se reflejó el ambiente de las instituciones de gobierno a través del análisis de las reformas constitucionales.

Es importante destacar que por la metodología de construcción y por los objetivos descriptos para este indicador, el índice sólo refleja un desempeño relativo para cada jurisdicción en relación con el ambiente provincial medio, cuyo valor para cada año es de 100. De este modo, existen jurisdicciones con un valor sistemáticamente superior o inferior a 100, y provincias que muestran mejoras o deterioros relativos en su ambiente de negocios. Sin embargo, tales cambios de posición pueden no reflejar cambios absolutos en el ambiente de negocios sino, simplemente, cambios en relación con el conjunto. Adicionalmente, y con el objeto de brindar información sobre la evolución del ambiente de negocios a lo largo del tiempo se ha procedido al cálculo de un indicador medido a escala nacional.

El ambiente de negocios definido por el IPAN1 y calculado para el conjunto de las provincias ha evidenciado una mejora desde año 1994 hasta 1996 (véase gráfico). A partir de ese año el clima de negocios sufre un continuo deterioro, con una leve reversión en el 2000. El mencionado deterioro se profundiza en el 2001, año en el cual se alcanza el valor más bajo de la serie con un índice de 89. Lamentablemente, las estadísticas necesarias para la construcción del índice no estaban disponibles en su totalidad para el año 1995.

El índice de ambiente de negocios agregado<sup>2</sup> muestra un desempeño similar al ciclo económico registrado en el período 1996-2001. Es decir, las variables del comercio exterior, el sistema financiero, las finanzas pú-

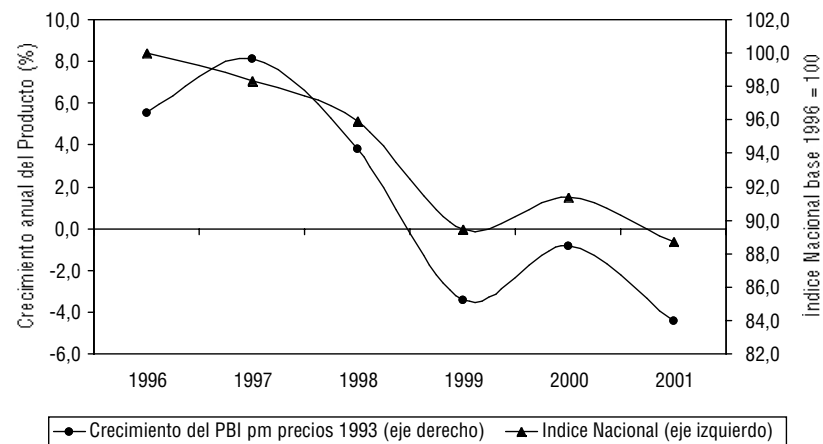
GRÁFICO III.1.1  
EVOLUCIÓN DEL AMBIENTE DE NEGOCIOS NACIONAL  
(Variables económicas)



Nota: (\*) Provisorio.

Fuente: FIEL "El ambiente de negocios en las provincias argentinas".

GRÁFICO III.1.2  
ÍNDICE DE AMBIENTE DE NEGOCIOS NACIONAL Y CRECIMIENTO  
DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO  
1996-2001



Fuente: FIEL "El ambiente de negocios en las provincias argentinas".

blicas, el mercado de trabajo, la dotación de infraestructura, etc. son la causa o coinciden con un fenómeno más general que se traduce en el ciclo de negocios (véase gráfico III.1.2).

El comportamiento del Índice Provincial del Ambiente de Negocios (IPAN1) en el período 1996-2001, muestra la existencia de desempeños muy diversos entre provincias.

Con el objeto de facilitar la lectura de los resultados que se presentan a continuación, se procedió a la caracterización del comportamiento de cada una de las jurisdicciones de acuerdo con el valor alcanzado por el índice en cada año, tipificando los ambientes de negocios provinciales en cuatro categorías: Ambiente de Negocios Favorable, Ambiente de Negocios Medianamente Favorable, Ambiente de Negocios Medianamente Desfavorable y Ambiente de Negocios con Obstáculos. La clasificación de cada jurisdicción en la respectiva categoría fue realizada siguiendo la lógica de la técnica de clusters.<sup>3</sup>

Los resultados muestran la existencia de provincias cuyo ambiente ha sido continuamente favorable a los negocios (Ciudad de Buenos Aires y Santa Fe); provincias que han sido mayormente tipificadas con un ambiente de negocios con obstáculos (La Rioja y Formosa) y provincias con ambientes medianamente desfavorable a lo largo de todo el período (San Juan, Jujuy, Río Negro, Misiones, y Tucumán, entre otras).

Entre los comportamientos destacados cabe mencionar que las provincias han mostrado mejoras relativas transitorias, pasando de un ambiente medianamente favorable a uno favorable (Buenos Aires y Córdo-



ba); o mejoras relativas de carácter más prolongado (San Luis). Al mismo tiempo, la provincia del Neuquén evidencia un deterioro relativo de su ambiente de negocios; esta provincia era considerada en el grupo de ambiente de negocios medianamente favorable hacia 1996, mientras que en 2001 su ambiente de negocios era medianamente desfavorable.

Uno de los casos más significativos en cuanto a su evolución en el ranking de ambiente de negocios es el de la provincia de Catamarca, que recibió un importante flujo de inversión asociado al proyecto minero Bajo La Alumbraera. La puesta en funcionamiento de esta explotación produjo el tránsito de la provincia desde un ambiente de negocios con obstáculos (1996), a uno con un ambiente de negocios favorable hacia el final del período. Este fenómeno encuentra explicación en la mejora de los indicadores asociados al comercio exterior (crecimiento de las exportaciones y aumento de su participación en el producto geográfico), al mercado de crédito (disminución en la tasa de morosidad), al mercado laboral (aumento del ingreso salarial) y las finanzas públicas. Sin embargo, el impulso dado por el fuerte flujo de inversión tuvo un efecto de mejora relativa todavía en proceso de consolidación. Su importancia inicial se relaciona con las características de deterioro general del ambiente de negocios en el año de lanzamiento, tal como se analiza más adelante.

Para el año 2001, en particular, se observa la desaparición del grupo de provincias con un ambiente de negocios con obstáculos. Nuevamente cabe recordar que éste constituye un resultado que se expresa en términos relativos y a la luz de lo ocurrido a nivel nacional; es decir, en un contexto nacional de deterioro absoluto del ambiente de negocios algunas provincias, manteniendo desempeño económico similar al del año anterior logran una recategorización que implica una mejora relativa, sin que esto implique necesariamente la consecución deliberada de una mejora en el ambiente de negocios.

En el cuadro que sigue, se presentan los resultados del IPAN1- económico, para el período 1996-2001, en orden decreciente según el valor del índice. Se presentan los valores promedio del índice para cada una de las categorías en que fueron agrupadas las provincias; adicionalmente se presenta el índice agregado para el conjunto de provincias.

El último renglón del cuadro contiene un índice de convergencia del ambiente de negocios a escala provincial, la medida estadística coeficiente de variabilidad y permite analizar el grado de dispersión existente entre los desempeños provinciales. Con excepción de los años 1997 y 1999, el grado de dispersión ronda el 25%. En particular, el año 1997 resulta ser un año de incipiente deterioro del ambiente de negocios a nivel nacional, pero la dispersión del 27% indica que ese deterioro no resulta ser homogéneo entre todas las provincias, es decir, algunas provincias acusan un mayor deterioro de su ambiente de negocios; en la misma línea de razonamiento se encuentran los resultados correspondientes a 1999, el índice nacional muestra uno de los valores más bajos de la serie, pero además ese deterioro resulta más homogéneo entre todas las jurisdicciones según el valor observado para el índice de convergencia.

CUADRO III.1.1  
AMBIENTE DE NEGOCIOS  
IPAN-ECONÓMICO

AMBIENTE DE NEGOCIOS - AÑO 1996

Ambiente de Negocios Nacional <sup>1</sup>		Índice = 100
Ambiente de Negocios Provincial: Ranking		Índice Promedio
Ambiente de Negocios Favorable		153
1	Capital Federal	
2	Santa Cruz	
3	Santa Fe	
Ambiente de Negocios Medianamente Favorable		116
4	Buenos Aires	
5	Córdoba	
6	San Luis	
7	Neuquén	
Ambiente de Negocios Medianamente Desfavorable		91
8	Santiago del Estero	
9	Chubut	
10	La Pampa	
11	Salta	
12	Entre Ríos	
13	Chaco	
14	Tierra del Fuego	
15	Tucumán	
16	Mendoza	
17	Río Negro	
18	Corrientes	
19	Misiones	
20	Jujuy	
21	San Juan	
Ambiente de Negocios con Obstáculos		67
22	Catamarca	
23	La Rioja	
24	Formosa	
Convergencia del Ambiente de Negocios <sup>2</sup>		25,1

Notas: 1. Índice base 1996 = 100. 2. Corresponde a la medida de volatilidad (Media/Desvío) de la serie de valores correspondiente al IPAN.

Fuente: FIEL.

CUADRO III.1.1 (Continuación)  
 AMBIENTE DE NEGOCIOS  
 IPAN-ECONÓMICO

AMBIENTE DE NEGOCIOS - AÑO 1997

Ambiente de Negocios Nacional (1)	98
Ranking 1997 Jurisdicción	Índice Promedio
Ambiente de Negocios Favorable	159
1 Santa Cruz	
2 Capital Federal	
3 Santa Fe	
Ambiente de Negocios Medianamente Favorable	114
4 Buenos Aires	
5 Córdoba	
6 San Luis	
7 Chubut	
Ambiente de Negocios Medianamente Desfavorable	90
8 Neuquén	
9 Mendoza	
10 Catamarca	
11 Salta	
12 Entre Ríos	
13 Tucumán	
14 La Pampa	
15 Santiago del Estero	
16 Misiones	
17 Río Negro	
18 Chaco	
19 San Juan	
20 Jujuy	
21 Corrientes	
Ambiente de Negocios con Obstáculos	69
22 La Rioja	
23 Tierra del Fuego	
24 Formosa	
Convergencia del Ambiente de Negocios <sup>2</sup>	27,7

Notas: 1. Índice base 1996 = 100. 2. Corresponde a la medida de volatilidad (Media/Desvío) de la serie de valores correspondiente al IPAN.

Fuente: FIEL.

CUADRO III.1.1 (Continuación)  
 AMBIENTE DE NEGOCIOS  
 IPAN-ECONÓMICO

AMBIENTE DE NEGOCIOS - AÑO 1998

Ambiente de Negocios Nacional <sup>1</sup>	96
Ranking 1998	Índice Promedio
Ambiente de Negocios Favorable	137
1 Capital Federal	
2 Catamarca	
3 Santa Fe	
4 San Luis	
5 Buenos Aires	
6 Córdoba	
Ambiente de Negocios Medianamente Favorable	104
7 La Pampa	
8 Santa Cruz	
9 Mendoza	
Ambiente de Negocios Medianamente Desfavorable	89
10 Salta	
11 Entre Ríos	
12 Tucumán	
13 Santiago del Estero	
14 Neuquén	
15 Chubut	
16 Corrientes	
17 Misiones	
18 San Juan	
19 Río Negro	
20 Tierra del Fuego	
21 Jujuy	
Ambiente de Negocios con Obstáculos	66
22 Chaco	
23 La Rioja	
24 Formosa	
Convergencia del Ambiente de Negocios <sup>2</sup>	25,7

Notas: 1. Índice base 1996 = 100. 2. Corresponde a la medida de volatilidad (Media/Desvío) de la serie de valores correspondiente al IPAN.

Fuente: FIEL.

CUADRO III.1.1 (Continuación)  
 AMBIENTE DE NEGOCIOS  
 IPAN-ECONÓMICO

AMBIENTE DE NEGOCIOS - AÑO 1999

Ambiente de Negocios Nacional <sup>1</sup>	89
Ranking 1999	Índice Promedio
Ambiente de Negocios Favorable	136
1 Capital Federal	
2 Santa Fe	
3 San Luis	
4 Córdoba	
5 Buenos Aires	
Ambiente de Negocios Medianamente Favorable	105
6 Catamarca	
7 La Pampa	
8 Santa Cruz	
9 Chubut	
10 Salta	
Ambiente de Negocios Medianamente Desfavorable	88
11 Mendoza	
12 Tucumán	
13 Santiago del Estero	
14 Entre Ríos	
15 Neuquén	
16 Corrientes	
17 Misiones	
18 Río Negro	
19 San Juan	
20 Chaco	
21 Jujuy	
22 Tierra del Fuego	
Ambiente de Negocios con Obstáculos	67
23 La Rioja	
24 Formosa	
Convergencia del Ambiente de Negocios <sup>2</sup>	22,7

Notas: 1. Índice base 1996 = 100. 2. Corresponde a la medida de volatilidad (Media/Desvío) de la serie de valores correspondiente al IPAN.

Fuente: FIEL.

CUADRO III.1.1 (Continuación)  
 AMBIENTE DE NEGOCIOS  
 IPAN-ECONÓMICO

AMBIENTE DE NEGOCIOS - AÑO 2000

Ambiente de Negocios Nacional <sup>1</sup>	91
Ranking 2000	Índice Promedio
Ambiente de Negocios Favorable	143
1 Capital Federal	
2 San Luis	
3 Santa Fe	
Ambiente de Negocios Medianamente Favorable	111
4 Córdoba	
5 Santa Cruz	
6 Buenos Aires	
7 Chubut	
8 Neuquén	
9 La Pampa	
10 Mendoza	
11 Tucumán	
Ambiente de Negocios Medianamente Desfavorable	86
12 Salta	
13 Catamarca	
14 Misiones	
15 Santiago del Estero	
16 Entre Ríos	
17 Río Negro	
18 Corrientes	
19 Chaco	
20 Tierra del Fuego	
21 San Juan	
22 Jujuy	
23 La Rioja	
Ambiente de Negocios con Obstáculos	
24 Formosa	
Convergencia del Ambiente de Negocios <sup>2</sup>	23,4

Notas: 1. Índice base 1996 = 100. 2. Corresponde a la medida de volatilidad (Media/Desvío) de la serie de valores correspondiente al IPAN.

Fuente: FIEL.

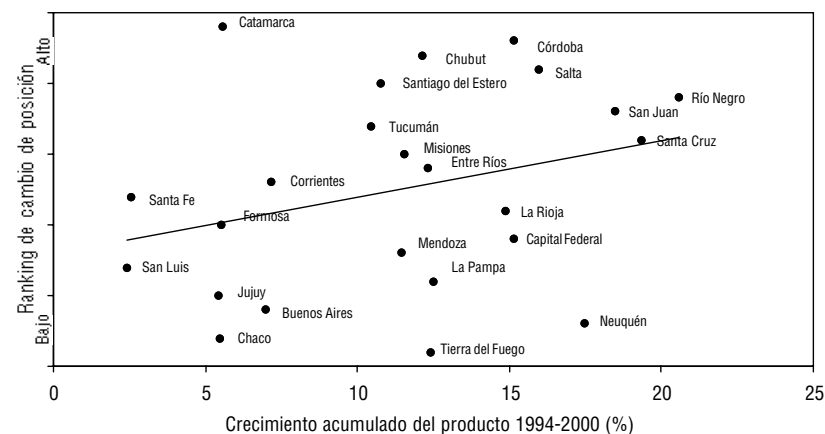
CUADRO III.1.1 (Continuación)  
 AMBIENTE DE NEGOCIOS  
 IPAN-ECONÓMICO

AMBIENTE DE NEGOCIOS - AÑO 2001	
Ambiente de Negocios Nacional <sup>1</sup>	89
Ranking 2001	Índice Promedio
Ambiente de Negocios Favorable	145
1	Capital Federal
2	San Luis
3	Santa Fe
4	Santa Cruz
Ambiente de Negocios Medianamente Favorable	105
5	Buenos Aires
6	Catamarca
7	Córdoba
8	Chubut
9	Mendoza
10	Salta
11	Santiago del Estero
Ambiente de Negocios Medianamente Desfavorable	83
12	Neuquén
13	Tucumán
14	Misiones
15	Entre Ríos
16	Chaco
17	Corrientes
18	La Pampa
19	Río Negro
20	San Juan
21	Jujuy
22	Tierra del Fuego
23	La Rioja
24	Formosa
Convergencia del Ambiente de Negocios <sup>2</sup>	24,6

Notas: 1. Índice base 1996 = 100. 2. Corresponde a la medida de volatilidad (Media/Desvío) de la serie de valores correspondiente al IPAN.

Fuente: FIEL.

GRÁFICO III.1.3  
 IPAN ECONÓMICO  
 RANKING DE CAMBIO DE POSICIÓN Y CRECIMIENTO ACUMULADO  
 1994-2000



Fuente: FIEL, "El Ambiente de Negocios en las Provincias Argentinas".

Finalmente, debe destacarse que la presentación del IPAN1 en términos de ranking o, alternativamente, del valor que alcanza el índice es metodológicamente equivalente. El índice ha sido confeccionado para mostrar el desempeño relativo y no su evolución temporal. Ésta sólo puede seguirse en el caso del índice nacional. Así, aquellas provincias que de año en año muestran un mejor posicionamiento en el ranking de ambiente de negocios deberían, al mismo tiempo, evidenciar mejoras en su desempeño económico relativo (no necesariamente en el absoluto, que depende de la evolución general del clima de negocios). Siguiendo esta línea de investigación se llevó a cabo un ejercicio simple que consiste en estudiar el vínculo existente entre la evolución de las jurisdicciones en cuanto a su posicionamiento y el crecimiento económico acumulado en el periodo 1994-2000. Los resultados se presentan en el gráfico a continuación.

La relación muestra que mejoras relativas en el ambiente de negocios se traducen en un mejor desempeño en materia de crecimiento económico. En este sentido, obsérvese por un lado, provincias como Jujuy, Buenos Aires y Chaco, evidencian caídas relativas en el ranking en el periodo 1994-2000 que se asocian con un pobre desempeño en materia de crecimiento; y por otro, provincias como Córdoba y Salta que muestran mejores posiciones relativas en el ranking junto con una alta tasa de crecimiento acumulada.

Como se indicó anteriormente, el IPAN2 incorpora adicionalmente la dimensión institucional en el análisis del ambiente de negocios, comple-

CUADRO III.1.2  
 AMBIENTE DE NEGOCIOS  
 IPAN-ECONÓMICO E INSTITUCIONAL

AMBIENTE DE NEGOCIOS - AÑO 1997

Ranking 1997	Índice Promedio
Ambiente de Negocios Favorable	135
1 Capital Federal	
2 Santa Cruz	
3 Buenos Aires	
4 Santa Fe	
5 Córdoba	
Ambiente de Negocios Medianamente Favorable	
6 La Pampa	
Ambiente de Negocios Medianamente Desfavorable	93
7 Tucumán	
8 Entre Ríos	
9 Mendoza	
10 Misiones	
11 Neuquén	
12 Chubut	
13 Jujuy	
14 Chaco	
15 San Luis	
16 Río Negro	
17 La Rioja	
18 Salta	
19 Corrientes	
20 Catamarca	
21 Santiago del Estero	
Ambiente de Negocios con Obstáculos	76
22 Tierra del Fuego	
23 San Juan	
24 Formosa	
Convergencia del Ambiente de Negocios <sup>1</sup>	22,4

Nota: 1. Corresponde a la medida de volatilidad (Media/Desvío) de las serie de valores correspondiente al IPAN.

CUADRO III.1.2 (Continuación)  
 AMBIENTE DE NEGOCIOS  
 IPAN-ECONÓMICO E INSTITUCIONAL

AMBIENTE DE NEGOCIOS - AÑO 2001

Ranking 2001	Índice Promedio
Ambiente de Negocios Favorable	137
1 Santa Fe	
2 Capital Federal	
3 Córdoba	
4 Chubut	
5 Buenos Aires	
6 San Luis	
Ambiente de Negocios Medianamente Favorable	105
7 Mendoza	
8 Salta	
Ambiente de Negocios Medianamente Desfavorable	89
9 Santa Cruz	
10 Neuquén	
11 Misiones	
12 Tierra del Fuego	
13 San Juan	
14 La Pampa	
15 Río Negro	
16 Santiago del Estero	
17 Entre Ríos	
18 Catamarca	
19 Tucumán	
20 Corrientes	
21 Chaco	
Ambiente de Negocios con Obstáculos	69
22 Jujuy	
23 La Rioja	
24 Formosa	
Convergencia del Ambiente de Negocios <sup>1</sup>	25,8

Nota: 1. Corresponde a la medida de volatilidad (Media/Desvío) de las serie de valores correspondiente al IPAN.

mentando y enriqueciendo los resultados obtenidos. En el cuadro II.1.2 se presentan los resultados para las provincias argentinas.

La dimensión institucional, incorporada a partir de considerar la seguridad jurídica en el recupero de créditos, la existencia de obstáculos para el desarrollo de los negocios, la fortaleza de la sociedad civil y la naturaleza de la reelección del gobernador, muestra resultados que modifican los ordenamientos alcanzados en el IPAN1-económico.

Tomando en consideración el año 1997, puede mencionarse la ampliación del agrupamiento de provincias caracterizadas con un ambiente de negocios favorable, a partir de la incorporación de las provincias de Córdoba y Buenos Aires que registran una mejora relativa en el ranking. Un comportamiento similar al de Córdoba y Buenos Aires se registra para la provincia de La Pampa que pasa de un ambiente medianamente desfavorable a uno favorable. Un cambio relativo opuesto lo presentan las provincias de Chubut y San Luis que en la versión del IPAN1 tenían un valor de índice que las agrupaba entre las provincias con un ambiente medianamente favorable y, al incluir las características institucionales, pasan a ser tipificadas con un ambiente medianamente desfavorable.

Al considerar simultáneamente los factores económicos e institucionales para 2001, año en el que se registró el mayor deterioro del ambiente de negocios nacional, los agrupamientos superiores reducen su tamaño, es decir, los ambientes favorables y medianamente favorables se concentran en un menor número de provincias. También reaparece el cluster inferior, de ambiente con obstáculos. Los factores institucionales empeoran el desempeño relativo de Catamarca.

## III.2. ENCUESTA SOBRE "EL AMBIENTE DE NEGOCIOS EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS"<sup>4</sup>

### III.2.1. Diseño y contenido

El objetivo de la encuesta es ayudar a entender los obstáculos que existen y las ventajas que ofrecen cada una de las provincias para el desarrollo de los negocios empresarios. El fin de esta información es generar los datos comparados que estimulen la convergencia de las provincias hacia el "buen gobierno". El objetivo es construir un índice que mida en forma periódica el atractivo económico y los obstáculos al desarrollo empresario en cada una de las provincias.

La encuesta se dirigió a empresas de diferentes tamaños, principalmente del sector manufacturero. Las de mayor tamaño, por sus características, presentan casos de producción multiplanta distribuida en varios puntos del país. La encuesta fue llevada a cabo entre los meses de agosto y octubre de 2002.

Con referencia al contenido del formulario, en la sección I las preguntas se orientaron a identificar la actividad principal de la empresa, su edad, tamaño, localización, condición como exportadora, tipo jurídico de

la firma y nacionalidad del capital. En la sección II se buscó determinar la influencia que ejercen diversos factores sobre el crecimiento y la competitividad de la empresa, y en lo que se refiere a la experiencia empresarial del encuestado, se trató de identificar su percepción sobre la calidad de los servicios públicos y el buen funcionamiento del gobierno y si la empresa estaba conforme con su localización o evaluaba, al menos potencialmente, mudarse a otra; también se procuró caracterizar los obstáculos que limitan las decisiones empresarias en las provincias en las que la empresa tiene actividad o relación de negocios, listándose factores referidos a la estabilidad de las reglas fiscales, la complejidad del marco regulatorio, la eficacia judicial, la discrecionalidad y otros. Finalmente, la sección III del formulario apuntó a identificar el desempeño empresario en cuanto a la dinámica en las ventas, el empleo y las decisiones empresarias adoptadas entre 1998 y 2001.

### III.2.2. Resultados generales de la encuesta

#### a) Características de las empresas encuestadas

De un total de 533 empresas encuestadas con contacto efectivo, se registró un 80% de respuestas, un 9% de empresas que cerraron, quebraron o se fueron del país, y un 11% que decidieron no brindar información. Las 426 empresas que conforman la muestra alcanzan un volumen total de ventas cercano a los US\$ 26.500 millones (facturación al 31 de diciembre de 2001), equivalente al 10% del PBI, y al 6% del Valor Bruto de Producción (VBP). Además, la muestra representa el 1,23% del empleo total.

Los porcentajes de participación en la distribución de las localizaciones refleja la participación relativa de las provincias en el PBG, siendo las que tienen mayor representación Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

Se registraron 426 administraciones centrales, correspondientes a cada una de las empresas que respondieron a la encuesta, que cuentan

CUADRO III.2.1  
ENCUESTA: "AMBIENTE DE NEGOCIOS EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS",  
2002

Total de empresas encuestadas con contacto efectivo	533	100%
Empresas que respondieron	426	80
Empresas que cerraron, quebraron o se fueron del país	50	9
Empresas que no contestaron	57	11

## CUADRO III.2.2

EL AMBIENTE DE NEGOCIOS EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS  
Distribución de la localización sobre la cual se brinda información

Provincia	% Participación	% PBG
Buenos Aires	31,2	32,0
Santa Fe	11,3	7,6
Ciudad de Buenos Aires	11,0	24,7
Córdoba	9,6	7,8
Chubut	4,3	1,3
Mendoza	3,6	3,9
San Juan	2,9	1,0
Neuquén	2,4	1,9
Salta	2,4	1,5
Corrientes	2,2	1,3
Entre Ríos	2,2	2,1
Misiones	2,2	1,3
Río Negro	1,9	1,5
Tierra del Fuego	1,9	0,7
la Pampa	1,7	0,9
San Luis	1,7	1,0
Chaco	1,4	1,2
Catamarca	1,2	0,5
La Rioja	1,2	0,5
Santa Cruz	1,0	0,9
Tucumán	1,0	2,0
Formosa	0,7	0,6
Santiago del Estero	0,7	0,8
Jujuy	0,5	0,9
Total general	100,0	100,0

Fuente: Encuesta FIEL sobre "El ambiente de negocios en las provincias argentinas", 2002.

con un total de 693 plantas o sucursales en diferentes localizaciones, con 2.338 clientes y 1.173 proveedores distribuidos en todo el país. Es decir que mantienen relaciones con un promedio de 97 clientes por provincia y de casi 50 proveedores por provincia, y que operan en promedio

con 30 sucursales bancarias por provincia. Considerando estos mismos datos en promedio por administración, se registran casi 2 sucursales o plantas, y relaciones con 5 clientes, 3 proveedores y casi 2 bancos por empresa. Estas cifras indican que las empresas multiplanta y los eslabonamientos hacia atrás (proveedores) y hacia delante (clientes) conforman un entramado de relaciones económicas que otorgan mayor representatividad a la muestra, ya que pueden dar cuenta de diversas características que se presentan en una multiplicidad de localizaciones.

## CUADRO III.2.3

Localizaciones	Total	Promedio por provincia	Promedio por administración
Administraciones	426	18	–
Plantas o sucursales	693	29	1,60
Clientes	2.338	97	5,5
Proveedores	1.173	49	2,8
Opera con bancos	725	30	1,7

Fuente: Encuesta FIEL sobre "El ambiente de negocios en las provincias argentinas", 2002.

En cuanto a las características generales de las empresas, puede mencionarse que el 49,6% informó ser exportadora, el 48% no lo es y el restante 2,4% no respondió. La participación media de las exportaciones en las ventas alcanza el 23,5%. Dicha participación trepa al 33% en el caso de empresas extranjeras, y el 22,6% para las empresas nacionales. En relación con la nacionalidad del capital, del total de empresas, el 11,5% declaró ser de propiedad extranjera (más del 50% del capital de empresarios extranjeros), y el 40% de propiedad nacional; el 48,5% restante no informó. Además, cabe indicar que la edad de las empresas es muy variable, con un promedio de 27 años y un desvío de 26 años.

Las empresas comprendidas en la muestra fueron clasificadas en 5 rangos de facturación que van desde las empresas que registran valores de ventas inferiores a \$ 200 mil hasta aquellas que registran una facturación superior a \$ 100 millones. Se observa una participación bastante homogénea para cada rango de ventas, de manera que un 36% de las empresas son pequeñas, un 31% medianas y el 27% restante grandes, concentrando estas últimas el 95% de la facturación y el 79% del empleo (véase cuadro III.2.4).

CUADRO III.2.4  
CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA  
(Diciembre del 2001)

Rangos de facturación	Cantidad de empresas	Participación sobre el total de empresas	Total ventas (en millones de \$)	Participación sobre el total de ventas %	Ventas por empresa (en millones de \$)	Empleo total (cant. trabajadores)	Trabajadores por empresa	Ventas por trabajador (en miles de \$)
Hasta 500 mil	51	13	11,4	0,04	0,2	412	8	27,7
500 mil a 3 mill.	102	26	137,8	0,5	1,4	13.006	128	10,6
3 mill. a 24 mill.	130	33	1.375,9	5,2	10,6	17.039	131	80,7
24 mill. a 100 mill.	64	16	2.840,2	10,7	44,4	24.598	384	115,5
Mayor de 100 mill.	49	12	22.087,8	83,5	450,8	88.056	1.334	250,8
Total de empresas <sup>1</sup>	396	100	26.453,1	100,0	66,8	143.111	361	184,8

Fuente: Encuesta FIEL sobre "El ambiente de negocios en las provincias argentinas", 2002.

1. Para el resto de las empresas encuestadas no se contó con alguno de los datos requeridos en este cuadro.

Caracterizando la muestra por sectores se observa que, la agroindustria representa el 17% del total de las ventas y absorbe el 26,5% del total de empleo; las manufacturas industriales el 8% de las ventas y absorben casi el 35% del empleo; energía registra el 37% de la facturación y absorbe el 1,5% del empleo; comercio registra el 8,6% de las ventas y absorbe el 10% del empleo y los servicios participan con un 29% en las ventas y absorben más del 27% del empleo.

CUADRO III.2.5  
CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA  
(Diciembre de 2001)

Año 2001	Ventas por empresa (en miles de \$)	Empleo total (cant. trabajadores)	Trabajadores por empresa	Ventas por trabajador (en \$)
Agroindustria	87.977	37.876	479	171.884
Manufacturas industriales	41.236	49.541	218	183.118
Energía	189.984	2.181	218	783.976
Comercio	44.081	14.191	373	121.144
Servicios <sup>1</sup>	150.712	38.981	735	189.448

Fuente: Encuesta FIEL sobre "El ambiente de negocios en las provincias argentinas", 2002.

Nota: 1. Servicios comprende empresas de servicios públicos, transporte, logística e infraestructura, pero no incluye distribución y comercio.

### b) Dinámica empresarial 1998-2001

El desempeño empresario registró para el período 1998-2001 la siguiente dinámica en cuanto a las ventas y el empleo: el 52% de las empresas registró un crecimiento en sus ventas y el 25% un aumento del empleo. Para el 9% de las empresas las ventas se mantuvieron igual y se observó el mismo comportamiento en el empleo para el 32% de las firmas. Sufrieron caídas de ventas el 38,6% de las empresas y caídas del empleo el 43,5% de ellas.



CUADRO III.2.6  
DINÁMICA DE LAS VENTAS Y EL EMPLEO 1998-2001  
Número de empresas

En porcentajes	Ventas	Empleo
Crecieron	52,2	24,7
Se mantuvieron igual	9,2	31,8
Cayeron	38,6	43,5
Total	100,0	100,0

Fuente: Encuesta FIEL sobre "El ambiente de negocios en las provincias argentinas", 2002.

CUADRO III.2.7  
DINÁMICA DE LAS DECISIONES ADOPTADAS 1998-2001  
(En porcentajes)

Invirtió en maquinaria y equipo	71,0
Cerró alguna planta de producción o sucursal	17,3
Exportó por primera vez	8,6
Usó crédito de bancos en la provincia	38,8
Litigó en tribunales provinciales	35,5

Fuente: Encuesta FIEL sobre "El ambiente de negocios en las provincias argentinas", 2001.

### c) Análisis de respuestas

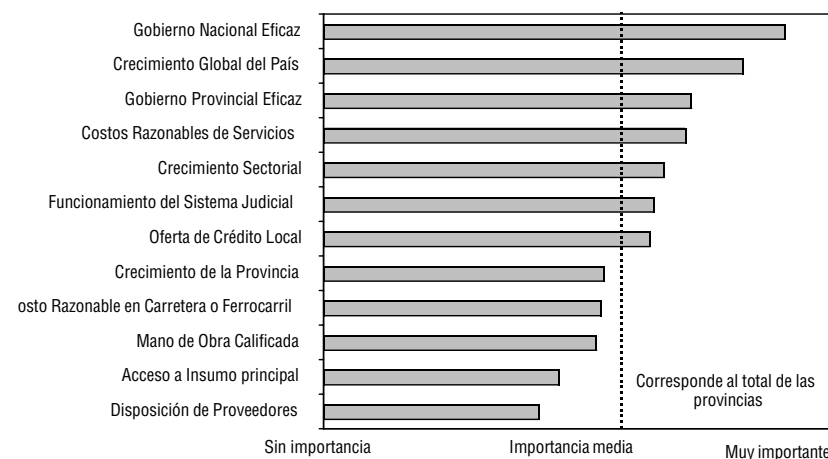
En cuanto a las decisiones adoptadas para el mismo período, se observa que del total de empresas encuestadas el 71% invirtió en maquinaria y equipo, el 39% uso crédito de bancos en la provincia, el 35,5% litigó en tribunales provinciales, el 17,3% cerró alguna planta de producción o sucursal y el 8,6% exportó por primera vez.

Con respecto a las percepciones de las empresas sobre la influencia que los factores seleccionados ejercen sobre el crecimiento y la competitividad se registraron, a nivel nacional, los siguientes resultados en orden de importancia:

- Por encima de la importancia media: gobierno nacional eficaz, crecimiento global del país, gobierno provincial eficaz, costos razonables de servicios públicos, crecimiento sectorial, buen funcionamiento del sistema judicial y acceso a oferta de crédito local.

- Por debajo de la importancia media: crecimiento de la provincia, costos razonables de transporte, mano de obra calificada, cercanía de acceso al insumo principal y disposición de proveedores cercanos. (Véase gráfico III.2.1.)

GRÁFICO III.2.1  
FACTORES QUE AFECTAN EL CRECIMIENTO Y LA COMPETITIVIDAD



Fuente: Encuesta FIEL sobre "El ambiente de negocios en las provincias argentinas", 2002.

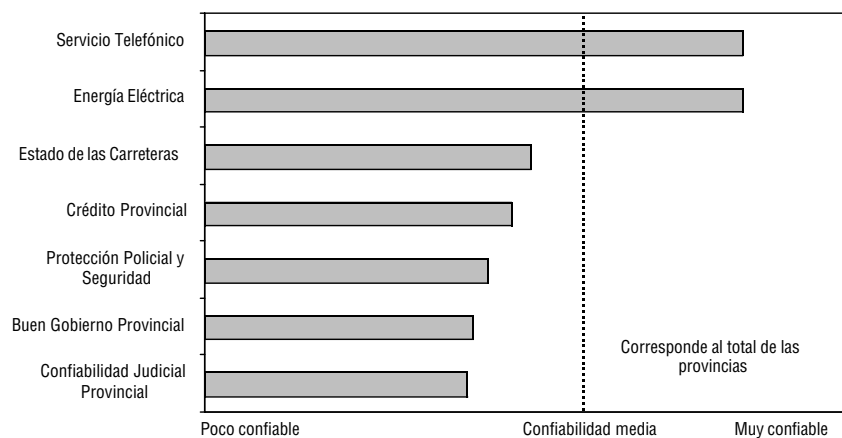
Con relación a la percepción de las empresas sobre la calidad de los servicios públicos y el buen funcionamiento del gobierno, se observan a nivel nacional, los siguientes resultados sobre la confiabilidad:

- Por encima de la confiabilidad media se registran los servicios telefónicos y de provisión de energía eléctrica.
- Por debajo de la confiabilidad media se encuentran el estado de las carreteras provinciales y municipales, la disponibilidad de crédito provincial, la protección policial y seguridad, la buena administración del gobierno provincial y la Justicia provincial. (Véase gráfico III.2.2.)

Del conjunto de empresas consultadas sobre la modificación de su localización actual, el 23% respondió que mudaría su planta a otra provincia. Entre los principales motivos que determinan la decisión de mudarse, se observa la consideración sobre la posibilidad de:

- Reducción de costos en un 32,4%.
- Ambiente de negocio más favorable, 25,4%.

GRÁFICO III.2.2  
CALIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS Y BUEN GOBIERNO



Fuente: Encuesta FIEL sobre "El ambiente de negocios en las provincias argentinas", 2002.

- Promoción sectorial en un 21%.
- Otras ventajas, 20,4%.

Los principales destinos elegidos para establecer la nueva localización son, en orden de importancia, Buenos Aires, San Luis, el exterior y la Ciudad de Buenos Aires.

CUADRO III.2.8

Empresas que mudarían su planta a otra provincia	23%
Razones	
Reducción de costos	32,4
Promoción sectorial	21,1
Ambiente favorable	25,4
Otras ventajas	20,4

Fuente: Encuesta FIEL sobre "El ambiente de negocios en las provincias argentinas".

### III.2.3. Resultados provinciales

#### a) Factores que afectan el crecimiento y la competitividad

Se les solicitó a las empresas que evaluaran los diferentes factores que influyen sobre el crecimiento y la competitividad de su actividad, asignándoles un orden de importancia. El cuadro III.2.9 lista las provincias en las que las empresas le otorgan mayor importancia a los factores seleccionados en oposición a las que les asignan menor importancia. Los valores para las provincias omitidas se agrupan en torno a la media más/menos su desvío, y su situación se juzga como, reflejando la "normalidad" de la evidencia.

En las provincias de Tucumán,<sup>5</sup> Río Negro, Misiones y Tierra del Fuego se valoran en mayor medida factores tales como la disposición de proveedores cercanos, costos razonables de transporte y servicios públicos. También se registran provincias tales como Formosa, Neuquén, Corrientes y Tierra del Fuego, donde se valoran más los aspectos referentes al buen gobierno y de administración de Justicia.

#### b) Calidad de los servicios públicos y buen gobierno

De acuerdo con la experiencia empresarial en la provincia donde desempeña su actividad, se les solicitó a las empresas que opinaran sobre diferentes aspectos de la calidad de los servicios públicos y el buen gobierno, y que los evaluaran hasta fines de 2001 y durante 2002.

En orden de confiabilidad descendente se registran: provisión del servicio telefónico, de energía eléctrica, estado de las carreteras, disponibilidad de crédito local, protección policial y seguridad, buena disposición del gobierno provincial y Justicia provincial.

Las principales diferencias de 2001 con respecto a la situación corriente indican que en el año 2002 se le otorgaba mayor confiabilidad a la justicia provincial, y menor confiabilidad de la seguridad policial y de la disponibilidad de crédito local (cuadro III.2.10).

Además, puede apreciarse en el cuadro III.2.10 que las provincias consideradas por encima de la confiabilidad media para la mayoría de los aspectos seleccionados son La Pampa, San Luis y La Rioja, por oposición a las consideradas por debajo de la confiabilidad media que son Formosa y Tucumán.

#### c) Obstáculos: percepción sobre la seguridad jurídica

Se les solicitó a las empresas que identificasen los obstáculos que limitan sus decisiones en las diferentes jurisdicciones en las que tienen alguna actividad o relación de negocios, con lo cual cada empresa podía contestar sobre cualquier jurisdicción y no necesariamente sobre la/s provincia/s donde se localiza. Luego, se analizó la distribución de las respuestas por tipo de obstáculo para todas las jurisdicciones, corregida

CUADRO III.2.9  
DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIA

<i>Influencia de factores que afectan el crecimiento y la competitividad, en orden de importancia descendente</i>	<i>Provincias</i>	
	<i>Más importante que el promedio*</i>	<i>Menos importante que el promedio*</i>
Gobierno nacional eficaz	Catamarca, Entre Ríos, T. del Fuego, Tucumán	Jujuy, Río Negro, Chaco, Misiones; Santa Cruz
Crecimiento global del país	Corrientes	S. Del Estero, Chubut, Río Negro, Tucumán, Misiones, Jujuy, Chaco, Sta. Cruz
Gobierno provincial eficaz	Formosa, Catamarca, Neuquén, T. del Fuego, Corrientes, S. del Estero	Río Negro, Misiones, San Luis, Ciudad de Buenos Aires, Santa Cruz
Costos razonables de servicios	Tucumán	Jujuy, Ciudad de Buenos Aires, Santa Cruz, S. del Estero
Crecimiento sectorial	Chaco, Neuquén, San Luis	E. Ríos, Río Negro, Mendoza, La Pampa, Catamarca, Tucumán
Funcionamiento del sistema judicial	Formosa, Neuquén, T. del Fuego, Corrientes, Entre Ríos	La Rioja, Sta. Cruz, S. Del Estero, La Pampa
Oferta de crédito local	Entre Ríos	La Rioja, Sta. Cruz, La Pampa, Chaco, Jujuy, Catamarca
Crecimiento de la provincia	Formosa, Neuquén, T. del Fuego, Corrientes, Entre Ríos, S. del Estero, Jujuy	San Juan
Costo razonable en carretera o ferrocarril	Tucumán, Jujuy, San Luis, Neuquén, Río Negro, Chaco, Formosa, Misiones	Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego
Mano de obra calificada	S. del Estero, T. del Fuego, Tucumán, Chaco, E. Ríos, Río Negro	Jujuy, La Pampa, Formosa, La Rioja
Acceso a insumo principal	–	Sta Fe, Córdoba, Corrientes, S. Del Estero, Buenos Aires, Catamarca, La Rioja, San Luis, Formosa, Ciudad de Buenos Aires
Disposición de proveedores	Tucumán, Misiones, Río Negro, T. del Fuego, La Pampa, E. Ríos, Salta	Ciudad de Buenos Aires

Nota: \* Se ha tomado la participación de cada respuesta en relación al total de respuestas por provincia, luego se tomó la media nacional y se seleccionaron las provincias que superaran la media más/menos su respectivo desvío. Es decir, se informan las "colas" de la distribución de factores clasificados como "muy importante", "importante", "medianamente importante" y "sin importancia". La información de base corresponde al cuadro II.1 del formulario de la encuesta.

Fuente: Encuesta de FIEL sobre "El ambiente de negocios en las provincias argentinas".

CUADRO III.2.10  
DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIA

<i>Calidad de los servicios públicos y buen gobierno al 2001, en orden de confiabilidad descendente para el total provincial</i>	<i>Provincias</i>	
	<i>Por encima de la confiabilidad media</i>	<i>Por debajo de la confiabilidad media</i>
Provisión del servicio telefónico	La Pampa	Misiones, Catamarca, Jujuy
Provisión de energía eléctrica	S. del Estero	Catamarca, Sta. Cruz, Misiones, Formosa
Estado de las carreteras	La Pampa, San Luis, Neuquén, La Rioja	Sta. Cruz, Tucumán, Formosa
Disponibilidad de crédito	Jujuy, La Pampa	Corrientes, T. del Fuego
Protección policial y seguridad	La Pampa, T. del Fuego, Catamarca, La Rioja, Salta, Sta. Cruz, San Luis	Formosa
Disposición del gobierno provincial	La Pampa, Sta. Cruz, La Rioja, Catamarca, Jujuy, Cahaco	Tucumán, Formosa
Fallos de la justicia provincial	La Pampa, Sta. Cruz, Jujuy, T. del Fuego, San Luis	Tucumán, Formosa

Nota: \* Se ha tomado la participación de cada respuesta en relación con el total de respuestas por provincia, luego se tomó la media nacional y se seleccionaron las provincias que superaran la media más/menos su respectivo desvío. Es decir, se informan las "colas" de la distribución de factores clasificados como "muy confiable", "confiable", "medianamente confiable", "regular", "poco confiable" y "muy poco confiable". La información de base corresponde al cuadro II.2.b del formulario de la encuesta.

Fuente: Encuesta de FIEL sobre "El ambiente de negocios en las provincias argentinas".

por el número de localizaciones en cada provincia, y se calculó la media a nivel nacional, seleccionándose las provincias que superaran en valor absoluto el promedio más su respectivo desvío.

Los obstáculos, identificados en orden de importancia descendente son: cambio desfavorable en las reglas, clima político enrarecido, discrecionalidad en las decisiones de gobierno, demoras judiciales, dificultad para interpretar las leyes, altos costos de litigar, arbitrariedad en las sentencias judiciales y pagos irregulares en última instancia.

El cuadro III.2.11 lista las provincias con problemas graves en oposición a las de menores problemas. El resto de las provincias se agrupa en torno a la media más/menos su desvío, y su situación refleja la "normalidad" de la evidencia. Esa "normalidad" no debe interpretarse como una situación conveniente o eficaz desde el punto de vista de asegurar la seguridad jurídica para el desarrollo de los negocios, sólo refleja la situación prevaleciente. Las provincias que presentan menos obstáculos son Córdoba, Santa Fe y Chubut, respectivamente; por otro lado, las que se

CUADRO III.2.11  
DISTRIBUCIÓN POR OBSTÁCULO

Componente de la seguridad jurídica, en orden de importancia descendente para el conjunto provincial	Provincias	
	En peor situación con respecto al promedio*	En mejor situación con respecto al promedio*
Cambio desfavorable de reglas	Jujuy, Tucumán, Formosa, Santiago del Estero	Córdoba, Santa Fe
Clima político enrarecido	Jujuy, Tucumán, Formosa	Córdoba, Santa Fe
Discrecionalidad en las decisiones de gobierno	Jujuy, Tucumán, Formosa, Santiago del Estero	Córdoba, Santa Fe
Demoras judiciales	Jujuy, Tucumán, Formosa, Santiago del Estero	Córdoba, Chubut, Santa Fe
Dificultad para interpretar las leyes	Jujuy, Tucumán, Formosa, Santiago del Estero	Córdoba, Santa Fe
Altos costos de litigar	Jujuy, Tucumán, Formosa	Buenos Aires, Córdoba, Chubut, Santa Fe
Arbitrariedad en las sentencias judiciales	Jujuy, Tucumán, Formosa	Chubut, Santa Fe
Otros obstáculos	Jujuy, Tucumán, Formosa	-
Pagos irregulares	Santiago del Estero, Chaco, Catamarca, Santa Cruz, Tucumán	La Rioja, Santa Fe, Chubut, Salta
Promedio total del obstáculos	Jujuy, Tucumán, Formosa, Santiago del Estero	Córdoba, Chubut, Santa Fe

Nota: \* Se ha tomado la participación de cada respuesta en relación con el total de respuestas por provincia, luego se tomó la media nacional y se seleccionaron las provincias que superaran la media más/menos su respectivo desvío.

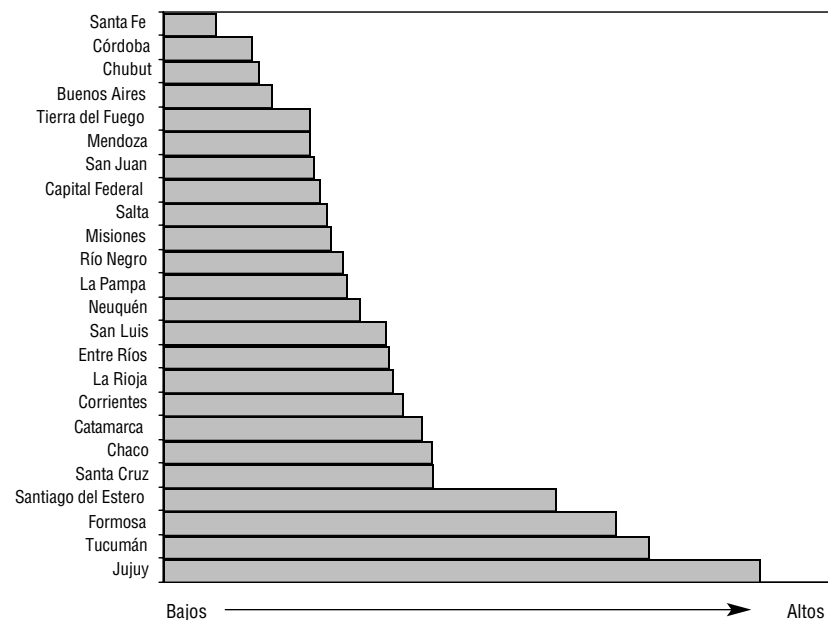
Fuente: Encuesta de FIEL sobre "El ambiente de negocios en las provincias argentinas".

evidencian en peor situación son Tucumán, Jujuy y Formosa, seguidas por Santiago del Estero (véase también el gráfico III.2.3). Para el obstáculo descrito como "existencia de pagos irregulares", se suman a las provincias ya mencionadas Chaco, Catamarca y Santa Cruz.

Comparando estos resultados con la encuesta realizada por FIEL (1998) sobre "Inversiones y seguridad jurídica", se observan cambios en la percepción sobre las provincias que presentan mayores obstáculos para el desarrollo empresarial. La encuesta de referencia sólo abarcó a grandes empresas, que en su mayoría también fueron incluidas en esta oportunidad. La comparación, por lo tanto, podría estar sesgada por la naturaleza distinta de la muestra en cada caso, pero algunos aspectos generales admiten un breve análisis. En 1998 las provincias que presen-

taban una percepción más desfavorable eran Tierra del Fuego, Neuquén, Buenos Aires, Santa Fe, San Juan y Chubut, respectivamente. En varios casos en ese momento se hacía referencia al oportunismo económico de los estados provinciales asociado a problemas en la distribución de la renta de los recursos naturales. Por el contrario, Ciudad de Buenos Aires, Tucumán, Jujuy, Catamarca, Santa Cruz y Misiones eran, de acuerdo con la encuesta de 1998, las que presentaban una percepción más favorable en cuanto a los obstáculos que limitan las decisiones empresarias. El empeoramiento de la percepción para las provincias del NOA y del NEA podría vincularse al mayor impacto de la recesión en esas provincias, relativamente con mayor densidad poblacional y por lo tanto con mayores dificultades de sus gobiernos para paliar situaciones prolongadas de desempleo. También tuvo impacto regional negativo la crisis del Mercosur a partir de 1999. Esta evidencia sugiere que los gobiernos provinciales podían administrar sin grandes inconvenientes "la abundancia" de la fase positiva del ciclo económico pero comenzaron a mostrar sus falencias a medida que los problemas se presentaban en la fase recesiva. En contraste, las provincias con base en la explotación y exporta-

GRÁFICO III.2.3  
OBSTÁCULOS QUE LIMITAN LAS DECISIONES EMPRESARIAS  
(2002)



Fuente: Encuesta FIEL sobre "El ambiente de negocios en las provincias argentinas", 2002.

ción de recursos naturales o de mayor diversificación económica enfrentaron menos problemas y la percepción sobre ellas mejoró relativamente (véase gráfico III.2.4).

Por último, algunos encuestados aportaron evidencia específica sobre los obstáculos que limitan las decisiones empresarias. En los siguientes párrafos se sintetiza esa información.

En la provincia de Tucumán los obstáculos adicionales que se mencionan son en su mayoría referentes a problemas en las acciones del gobierno provincial y nacional, problemas aduaneros, carencia de servicios básicos (salud, educación, seguridad), utilización inadecuada del presupuesto provincial, y problemas tributarios en cuanto a altas tasas municipales y doble imposición de esas tasas.

En la provincia de Córdoba, los obstáculos adicionales que se evidencian se refieren al acceso a las licitaciones públicas provinciales, emisión indiscriminada de bonos para cubrir el déficit público, problemas por altas tasas tributarias y de doble imposición, y altos costos para litigar al momento de inicio de ejecuciones, las cuales sufren grandes demoras.

Por su parte, en el Gran Buenos Aires, los obstáculos adicionales in-

dicados se refieren a problemas tributarios, que se traducen en altas tasas de doble imposición, la ausencia de respuesta a los reclamos por problemas impositivos, falta de seguridad y la inexistencia de disponibilidad de crédito necesario para desarrollar las actividades.

En la provincia de Santiago del Estero los obstáculos adicionales que se declaran hacen referencia a la fuerte carga impositiva a nivel provincial y municipal, existencia de un gran número de impuestos y tasas, varias con base imponible sobre la facturación. También se manifestaron obstáculos derivados del ejercicio del poder político.

En la provincia de Chubut se han indicado los siguientes obstáculos adicionales: problemas impositivos a nivel provincial y municipal, problemas en cuanto a la seguridad social y falta de provisión de servicios esenciales, con énfasis en el tema de los servicios de salud.

Para finalizar, se han registrado obstáculos adicionales en la provincia de Santa Fe vinculados a la carga impositiva, que afectan particularmente a las empresas más pequeñas.

## NOTAS

1. El índice de seguridad jurídica de las transacciones financieras se elaboró sobre la base del relevamiento de expedientes judiciales y encuesta de opinión a bancos y sus resultados se publicaron en Cristini, Moya y Powell (2001).

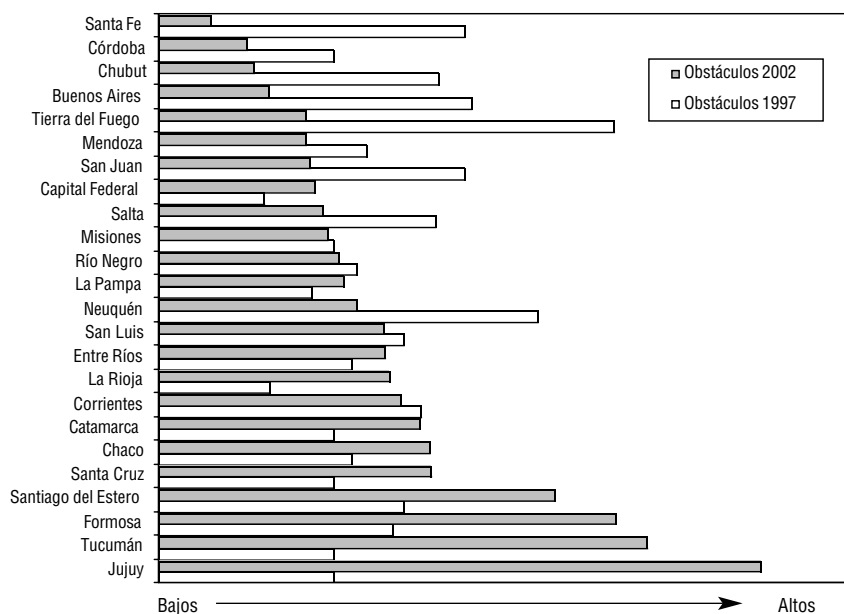
2. El índice agregado corresponde a la suma de los comportamientos provinciales y excluye el comportamiento del gobierno nacional.

3. Sintéticamente, esta técnica consiste en agrupar a los individuos de una población de acuerdo con el criterio de minimizar la distancia existente entre ellos, respecto de una o un conjunto de características seleccionadas, en nuestro caso, la característica seleccionada ha sido el IPAN económico.

4. La encuesta fue diseñada sobre la base de la experiencia de FIEL en este tipo de relevamientos. Se incluyeron algunos aspectos que dan continuidad a una encuesta similar del estudio "La seguridad jurídica y su impacto sobre las inversiones", FIEL, julio de 1998. Lorena Schupak estuvo a cargo del equipo de la encuesta. Se agradece a Valeria Mutuberría y Marta Flores su colaboración en el trabajo de campo. Fundación Libertad llevó adelante el trabajo de campo en Santa Fe y Córdoba. Se agradece a Alejandra Olmos y Salvador Distéfano de esa Fundación por su interés y colaboración.

5. Cabe aclarar en cuanto a los resultados a nivel provincial, que para el caso de Formosa, Jujuy y Tucumán el bajo número de observaciones condiciona la confiabilidad de los resultados.

GRÁFICO III.2.4  
OBSTÁCULOS QUE LIMITAN LAS DECISIONES EMPRESARIAS



Fuente: Encuesta FIEL sobre "El ambiente de negocios en las provincias argentinas", 2002.

**IV.  
LOS OBSTÁCULOS AL CRECIMIENTO  
PROVINCIAL**

## IV.1. LAS FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES<sup>1</sup>

### IV.1.1. INTRODUCCIÓN

Las acciones de política fiscal tienen efectos determinantes sobre el desenvolvimiento macroeconómico de un país y, consecuentemente, sobre el ambiente de negocios imperante en él. Así lo muestran el análisis teórico y la historia económica.<sup>2</sup>

La encuesta sobre clima de negocios incluida en el capítulo anterior muestra que las acciones de los gobiernos –tanto a nivel nacional cuanto subnacional– en esta materia, constituyen uno de los elementos más significativos a la hora de tomar decisiones de inversión.

Este capítulo tiene por objeto, entonces, mostrar la situación fiscal provincial en el marco institucional de la Argentina actual.<sup>3</sup> Dicho diseño institucional implica la coexistencia de una organización federal de gobierno con una fuerte autonomía de decisión en las jurisdicciones provinciales, incluyendo escasos límites sobre el endeudamiento, sobrerrepresentación parlamentaria e injerencia en las políticas nacionales, juntamente con una muy limitada potestad recaudatoria.

Este esquema ha derivado en desempeños fiscales poco responsables que han comprometido el manejo macroeconómico de la Argentina. En este capítulo se argumenta que la solución de este problema no pasa por la centralización sino por la organización adecuada de los incentivos en un marco descentralizado, respetando la diversidad dentro de un manejo macroeconómico sostenible. Esta propuesta tiene en cuenta las enseñanzas de la teoría económica como las bases políticas que guiaron la conformación original del Estado nacional.

En lo que sigue, el capítulo se organiza de la siguiente manera: la primeras dos secciones describen, en forma cualitativa y cuantitativa, el marco institucional y el desempeño fiscal de las provincias argentinas en la última década; inmediatamente, se sintetizan las enseñanzas de la literatura cuando se analizan contextos similares, altamente proclives a comportamientos fiscales no responsables. De allí surge que las reglas de política fiscal constituyen una de las herramientas de política dispo-

nibles y más adecuadas a la hora de prevenir estas conductas; éstas son analizadas en la cuarta sección. Dichas reglas, a su vez, debieran estar complementadas por procedimientos presupuestarios y de control apropiados, de modo que se realiza un breve análisis de la situación de las provincias argentinas en esa materia. En el apartado siguiente se estudia la situación fiscal dentro del conglomerado provincial a la luz de un par de parámetros sencillos de disciplina fiscal; ello permite dar una idea de la viabilidad fiscal comparada de las distintas jurisdicciones. Para finalizar, se puntúan las lecciones de la literatura, que, combinadas con los resultados empíricos, permiten extraer enseñanzas para el caso argentino.

#### IV.1.2. LAS PROVINCIAS COMO PARTE DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO

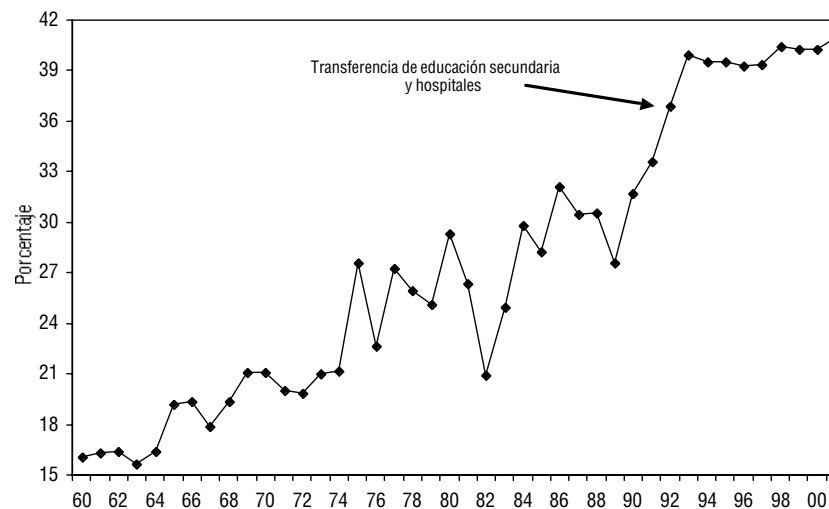
El Sector Público Argentino (excluyendo al Banco Central) representó, en el año 2001, el 24,8% del PBI medido en términos de ingresos, o el 33,4%, en términos de gasto. Esta última cifra resulta algo superior tanto a la correspondiente a la década del noventa (29,4%) como a la vigente en los ochenta, cuando alcanzó, en promedio, al 30,3%<sup>4</sup>.

En este marco, las provincias han ido ganando participación relativa cuando se considera la evolución de sus erogaciones. Así, en tanto en los sesenta representaron el 17,8% del total de gasto del sector público consolidado, en los setenta alcanzaron al 23,2%, en los ochenta pasaron a representar el 28%, para crecer 10 puntos porcentuales en promedio en la década siguiente. En 2001, las provincias realizaron el 41% del total del gasto público (véase gráfico).

En la comparación con otros países federales<sup>5</sup> (que tienden a ser más descentralizados que los unitarios, además de que sus gobiernos subnacionales gozan de mayor autonomía política), la Argentina se ubica entre los más descentralizados en términos de erogaciones (véase cuadro IV.1.1). La situación es sensiblemente distinta cuando se analizan los recursos, de modo que son pocos los casos que tienen una brecha tan importante entre recursos propios y gasto; esta brecha alcanza a casi 23 puntos del PBI, cuando se consideran en forma conjunta las provincias y municipios. De los países federales para los que se cuenta con estadísticas homogéneas, sólo México presenta un mayor desequilibrio fiscal vertical, medido a través de la proporción transferencias/total de recursos subnacionales (véase cuadro IV.1.3).

Una medición dinámica del comportamiento fiscal está dada por la evolución de los déficit públicos. Las finanzas públicas argentinas se han caracterizado, en la última década, por la presencia de desbalances casi continuos y consecuente aumento del endeudamiento, aun en épocas de fuerte bonanza económica. Sólo en el año 1992, Nación y provincias registraron superávit en forma consolidada. Evidentemente, a juzgar por lo ocurrido a fines de 2001 y principios de 2002, estos comportamientos

GRÁFICO IV.1.1  
PARTICIPACIÓN DEL GASTO PROVINCIAL EN EL GASTO TOTAL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

CUADRO IV.1.1  
DESCENTRALIZACIÓN FISCAL  
GASTO SUBNACIONAL / GASTO CONSOLIDADO

América Latina			OCDE		
País	Grado	Organización del Estado	País	Grado	Organización del Estado
Argentina	48,8	Federal	Australia	41,0	Federal
Brasil	41,7	Federal	Suecia	41,0	Unitario
Colombia	39,0	Federal	Alemania	40,8	Federal
México	21,7	Federal	Italia	26,7	Unitario
Chile	13,6	Unitario	Promedio OCDE	34,9	
Perú	10,5	Federal			

Nota: Los datos corresponden al año 1995, excepto los correspondientes a la Argentina (2001), Suecia (1997), Italia (1997) y Brasil (1997).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de von Hagen J.; Bordignon, M.; Dahlberg, M.; Grewal, B.; Petterson, P. y Seitz, H. (2000); Ter-Minassian (1997) y MECON.



CUADRO IV.1.2  
PARTICIPACIÓN DEL NIVEL SUBNACIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO  
CONSOLIDADO

País	Año	Ingresos totales	Gastos totales	Org. del Estado
Argentina	2001	20,0	48,8	Federal
Alemania	1996	39,8	40,8	Federal
Italia	1997	10,7	26,7	Unitario
Brasil	1997	31,2	41,7	Federal

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bordignon (2000), von Hagen, J.; Bordignon, M.; Dahlberg, M.; Grewal, B.; Petterson, P. y Seitz, H. (2000); Ter-Minassian (1997) y MECON.

CUADRO IV.1.3  
DESEQUILIBRIO FISCAL VERTICAL  
TRANSFERENCIAS/INGRESOS TOTALES DEL NIVEL SUBNACIONAL<sup>1</sup>

América Latina			OCDE		
País	Grado	Organización del Estado	País	Grado	Organización del Estado
Chile	61,0	Unitario	Italia	80,0	Unitario
México	61,0	Federal	Australia	28,0	Federal
Argentina	55,7	Federal	Alemania	24,0	Federal
Colombia	38,0	Federal	Suecia	20,0	Unitario
Brasil	33,0	Federal	Promedio OCDE	42,0	

Nota: Los datos corresponden al año 1995, excepto para el caso de la Argentina (2001).

1. Los ingresos totales incluyen las transferencias.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de BID (1997) y MECON.

han probado ser inconsistentes con la sustentabilidad de la política macroeconómica.

Las provincias, por su parte, siempre mostraron desequilibrios de sus cuentas públicas excepto en el año 1997, en que alcanzaron el equilibrio. Así, tomando como punto de partida el año 1990, Nación y provincias acumularon un déficit del orden del 30% del PBI; casi el 40% de dicha cifra correspondió a las provincias.

El resultado primario –imagen más fidedigna del desempeño fiscal del

CUADRO IV.1.4  
RESULTADO FISCAL NACIÓN Y PROVINCIAS<sup>1</sup>  
(En porcentaje del PBI)

Año	Resultado global			Resultado primario			Transferencias totales a provincias
	Total	Nación	Provincias	Total	Nación	Provincias	
1991	-1,1	-0,2	-0,9	0,9	1,7	-0,8	5,3
1992	0,4	0,7	-0,3	2,9	3,0	-0,1	6,0
1993	-0,5	0,3	-0,7	1,4	1,9	-0,5	5,9
1994	-1,7	-0,8	-0,9	0,1	0,7	-0,6	5,7
1995	-3,0	-1,8	-1,3	-0,8	0,2	-1,0	5,6
1996	-3,2	-2,7	-0,4	-1,0	-0,9	-0,1	5,7
1997	-1,5	-1,5	0,0	1,1	0,8	0,3	6,0
1998	-2,4	-1,7	-0,7	0,3	0,5	-0,3	6,0
1999	-3,3	-1,8	-1,5	0,2	1,2	-1,0	6,2
2000	-3,3	-2,1	-1,2	0,9	1,4	-0,5	6,3
2001*	-7,5	-5,1	-2,4	-2,5	-0,9	-1,5	6,2

1. (-) indica déficit.

\* Incluye Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial.

Fuente: FIEL sobre la base de MECON.

período, ya que evita contabilizar la carga de los déficit incurridos previamente al no incluir los intereses– muestra que la Nación ha sido superavitaria a partir de 1992 (a excepción de los años 1996 y 2001). En sentido contrario, las provincias han incurrido en déficit operativos permanentes, excepto en el año 1997.

Una vía alternativa en la que se refleja este comportamiento es a través de la participación en el gasto primario: descontando la transferencia de servicios ocurrida a inicios de la pasada década, las provincias han ganado participación en el gasto, en forma ininterrumpida, desde el año 1995.

Adicionalmente, el cuadro muestra que, juntamente con la aceleración del desequilibrio fiscal, las provincias percibieron mayores transferencias en la última parte de la década del noventa y comienzos del presente decenio que en períodos anteriores.

En el mismo sentido, las cifras de deuda dan cuenta de que, en tanto la deuda pública nacional creció a una tasa equivalente del 8,1% acumulativo anual en el período 1991-2001, la correspondiente a las provincias lo hizo a un ritmo del 13,6% anual.

### IV.1.3. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Los datos hasta aquí presentados son reflejo de la estructura institucional vigente, tanto en lo que hace a la relación Nación-provincias, cuanto a las potestades tributarias, de gasto y autonomía en el endeudamiento.

La Argentina, a través de su Constitución Nacional, adoptó para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. En su carácter de país federal, el poder "originario" residió en las provincias, quienes oportunamente cedieron atribuciones a la hora de firmar el "pacto" constitutivo de la Nación.

A partir de allí, la historia del país ha estado caracterizada por una progresiva centralización del poder en el gobierno nacional, particularmente en materia de potestades tributarias y facultades regulatorias. En las últimas décadas hubo una profundización del fuerte desequilibrio fiscal vertical ya existente, tanto por las menores atribuciones tributarias, cuanto porque la Nación traspasó a la órbita provincial la provisión de ciertos servicios públicos.<sup>6</sup>

Los criterios a través de los cuales la Constitución asigna responsabilidades a los distintos niveles de gobierno son explícitos para la Nación e implícitos en el caso de las provincias: el principio rector es que las provincias tienen jurisdicción sobre todo aquello no delegado al gobierno nacional. Los poderes delegados conciernen a las relaciones y regulaciones internacionales e interprovinciales.

#### La falta de autonomía tributaria

Dependiendo del tipo de impuesto, la Constitución Nacional asigna potestades tributarias tanto a la Nación como a las provincias. Esto es, en un inicio se respetó el principio de separación de fuentes tributarias. En este esquema, la Nación goza de poderes exclusivos sobre los derechos de importación y exportación y sobre los impuestos directos, aunque en este caso "por tiempo determinado". Nación y provincias tienen atribuciones concurrentes sobre los impuestos indirectos (por ejemplo, impuesto al valor agregado, combustibles, internos sobre consumos específicos). Siendo que las provincias mantienen todos los poderes que no han delegado y que los impuestos directos del gobierno federal son, de *jure*, por tiempo determinado, las provincias conservan sus facultades de imponer tributos directos por tiempo indeterminado. En la práctica, sin embargo, los impuestos directos legislados por la Nación se han convertido en permanentes, en virtud de su continua renovación por medio de ley y superan sustancialmente a los propios provinciales, tanto en base cuanto en alícuotas.

El gobierno nacional legisla y recauda en torno del 83% de los ingresos tributarios del conjunto Nación-provincias, participación que se ha mantenido aproximadamente constante a lo largo del último decenio. De este 83%, 31% vuelve a las provincias en concepto de transferencias automáticas.

CUADRO IV. 1.5  
RECURSOS TRIBUTARIOS NACIONALES Y PROVINCIALES  
(En porcentaje del PBI y de la recaudación)

	1985/90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Recursos nacionales legislados	13,7	15,8	17,8	17,9	17,7	16,7	16,1	16,9	17,1	17,3	17,7	17,2
Recursos provinciales	2,3	2,9	3,5	3,7	3,8	3,6	3,6	3,7	3,9	3,9	3,8	3,6
<b>Total recursos legislados</b>	16,0	18,7	21,4	21,6	21,5	20,3	19,7	20,6	21,0	21,2	21,5	20,8
De los cuales (% de recaudación)												
Sobre el consumo	37,5	42,4	50,5	51,0	49,8	50,6	51,1	52,0	50,4	47,9	48,6	37,7
Nación	36,8	39,5	47,3	47,5	46,3	47,1	47,5	48,5	46,7	44,3	43,1	34,3
Provincias	0,7	2,9	3,2	3,4	3,5	3,5	3,6	3,5	3,6	3,6	3,5	3,5
Sobre el capital y el trabajo	62,5	57,6	49,5	49,0	50,2	49,4	48,9	48,0	49,6	52,1	53,4	62,3
Nación	49,9	45,2	36,2	35,3	36,1	35,4	34,2	33,5	34,7	37,3	39,2	48,4
Provincias	12,6	12,4	13,3	13,8	14,0	14,0	14,7	14,6	14,9	14,8	14,2	13,8
<b>Total recaudación</b>	22,2	20,3	22,0	22,0	21,7	20,4	19,7	20,6	21,0	21,2	21,5	20,8
De los cuales (% de recaudación)												
Sobre el consumo	27,1	38,8	48,8	50,3	49,6	50,5	51,0	52,0	50,4	47,9	46,6	37,7
Sobre el capital y el trabajo	45,1	52,8	48,0	48,0	49,3	49,0	49,0	48,0	49,6	52,1	53,4	62,3
Impuesto inflacionario	27,8	8,4	3,2	1,7	1,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

\* Provisorio.

Nota: La ganancia de participación de los impuestos patrimoniales en 2001 obedece al establecimiento del impuesto sobre los débitos y créditos bancarios.

Fuente: Sobre la base de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

## Las responsabilidades de gastos a nivel provincial

Como se citaba más arriba, del total de gasto del sector público consolidado, las provincias ejecutan el 41%. El financiamiento proviene, fundamentalmente, de los recursos transferidos desde la Nación a través del régimen de coparticipación federal y otros regímenes automáticos,<sup>7</sup> y en menor medida de recursos propios o del endeudamiento. Esta última fuente, sin embargo, ha ganado participación en los últimos años.

El gasto de los estados provinciales se realiza en las áreas de: salud (la Nación se limita a financiar programas especiales, comprar y distribuir vacunas a las provincias, realizar la vigilancia epidemiológica y controlar medicamentos y alimentos, esencialmente), educación (excepto universitaria), vivienda, programas de nutrición (con financiamiento central), provisión/regulación de energía eléctrica, tratamiento del agua y alcantarillado, riego, policía de seguridad y control respecto de las leyes dictadas por las legislaturas provinciales, transporte, puertos y vías navegables (dentro del marco urbano, las municipalidades tienen competencia por delegación de facultades provinciales), medioambiente, etc. La Nación sólo tiene competencia exclusiva en temas de defensa y relaciones exteriores.

reduce al 2,4% del PBI luego de las transferencias. La brecha entre ambos valores indicaría la importancia de este instrumento.

El objetivo de este trabajo no consiste en describir el régimen de transferencias en detalle, sino en marcar los efectos distorsivos que genera, no sólo en virtud de su propia estructura y mecanismos, sino particularmente como consecuencia de las escasas atribuciones que, en la práctica, en el ámbito tributario, le competen a las provincias y que han derivado en la cada vez mayor significatividad del régimen. En este mismo sentido, debe recordarse que con la reforma constitucional de 1994, la coparticipación federal adquirió rango constitucional.

El régimen de transferencias se sustenta, básicamente, en el esquema de coparticipación federal de impuestos, que garantiza la transferencia automática del 57% de la masa de recursos tributarios nacionales afectados a la coparticipación (quedan afuera, esencialmente, los impuestos sobre el comercio exterior, los que se recaudan sobre la nómina salarial y algunos impuestos sobre consumos específicos). Las asignaciones o fondos específicos son cada vez menores y, en general, el objeto del gasto no está vinculado la fuente de financiamiento.

Al sistema de transferencias automáticas se suman las transferencias no automáticas. Dentro de ellas, las transferencias no automáticas y no discrecionales (ATN,<sup>8</sup> ex Fondo de Desarrollo Regional y subsidio al consumo de gas), por otra parte, han constituido, en los noventa, aproximadamente el 2,5% del total transferido (cifra menor al 1% en 2001), en tanto que las transferencias discrecionales no automáticas<sup>9</sup> totalizaron en torno del 5,5% del total en el período 1994-2000 y han sido crecientes (esa cifra fue algo superior en 2001). Las transferencias con correspondencia por parte de las provincias (*matching grants*) prácticamente no se utilizan.

El cuadro IV.1.7 muestra, el monto total y la composición de las transferencias de Nación a provincias, para la última década, así como dos versiones de la medición del desequilibrio fiscal vertical (transferencias recibidas vs. ingresos corrientes y transferencias recibidas vs. gasto total).

Los datos indican, por un lado, que la transferencia de servicios de salud y educación a las provincias que se produjo a inicios de los noventa habría implicado una reducción del financiamiento con recursos de origen nacional, evidenciando que el monto transferido no alcanzaba a cubrir los nuevos servicios que serían provistos por las provincias. Posteriormente, la bonanza económica de los años 1996 a 1998 aumentó el financiamiento del gasto con recursos nacionales, siendo esto indicio de la fuerte prociclicidad de las transferencias. A partir del año 1999, en que la Nación y las provincias firmaron acuerdos asignando a la vez pisos y techos a las transferencias, éstas reducen su importancia como fuente de financiamiento del gasto.<sup>10</sup>

El fuerte comportamiento procíclico a que se hacía referencia, es consecuencia de que las transferencias se asientan, fundamentalmente, sobre la recaudación de impuestos cuya base imponible es el consumo. Por lo tanto, las provincias adquieren mayor capacidad de gasto en momen-

CUADRO IV.1.6

### JURISDICCIONES PROVINCIALES. GASTO, DÉFICIT Y FINANCIAMIENTO

(En millones de pesos corrientes)

Año	Gasto total + déficit	Transferencias automáticas	Transferencias no automáticas	Crecimiento deuda	Financiamiento		
					Transferencias automáticas	Transferencias no automáticas	Crecimiento deuda
					%	%	%
1997	32.842	15.899	1.545	1.245	48,4	4,7	3,8
1998	37.012	16.638	1.268	1.362	45,0	3,4	3,7
1999	40.530	16.066	1.516	3.401	39,6	3,7	8,4
2000	39.085	16.354	1.513	4.694	41,8	3,9	12,0
2001	42.750	14.520	2.187	6.901	34,0	5,1	16,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

## El régimen de transferencias Nación-provincias

El déficit total provincial es del 9,5% del PBI antes de las transferencias que los gobiernos locales reciben del gobierno federal. Este valor se

CUADRO IV.1.7  
COMPOSICIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS

Años	Transferencias totales (en mill. de \$ corrientes)	De las cuales			Desequilibrio fiscal vertical	
		Automáticas %	No automáticas %	Discrecionales %	Transferencias totales / ingresos corrientes %	Transferencias totales / gastos totales %
1992	12.490	91,3	4,3	4,3	57,8	55,8
1993	13.865	93,8	4,9	1,2	56,0	50,9
1994	14.618	93,5	2,7	3,8	54,6	49,4
1995	14.389	92,0	3,0	5,0	55,3	48,1
1996	15.576	91,9	2,7	5,4	55,8	51,5
1997	17.445	91,1	2,4	6,4	56,6	53,3
1998	17.905	92,9	2,6	4,5	55,9	51,1
1999	17.582	91,4	2,7	5,9	56,6	48,3
2000	17.867	91,5	1,2	7,3	56,2	49,9
2001	16.706	86,9	0,8	12,3	57,0	45,9

Fuente: Sobre la base de MECON.

tos de expansión del ciclo y menor financiamiento en periodos de depresión económica.

También deben tenerse presentes en la evaluación del régimen de coparticipación, las continuas modificaciones a las que ha estado sujeto el régimen,<sup>11</sup> lo que ha afectado significativamente la distribución primaria de los recursos. Estos cambios, que siempre han significado mayor volumen de recursos para la Nación, han implicado continuas negociaciones entre ésta y las provincias y discrepancias acerca de su carácter de temporarias o permanentes; en algunos casos han significado salvatajes desde la Nación (por ejemplo, a través de la transferencia de los sistemas previsionales provinciales a la órbita de la ANSES). Una consecuencia no deseada ha sido la generación de expectativas de rescates financieros en situaciones de crisis debido a la importancia de los mecanismos discrecionales utilizados.

Por último, la multiplicidad de criterios sobre los que se asigna la distribución entre provincias, que han sido fijados *ad hoc* y que probablemente reflejan el escenario político existente en el Congreso Nacional en el año 1988, opera en el mismo sentido de limitar su legitimidad, a la vez que se convierte en uno de los impedimentos más importantes cuando se plantea la discusión de una nueva ley. La falta de algún criterio imposi-

bilita, desde el inicio, cualquier discusión sobre razonabilidad y deriva, una vez más, la discusión hacia la relación de fuerzas.

## La autonomía en el endeudamiento

El endeudamiento a nivel subnacional no goza, en sentido estricto, de límites. Las provincias están autorizadas a endeudarse y los controles,

CUADRO IV.1.8  
RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL ENDEUDAMIENTO

Jurisdicción	Servicio de la deuda / Recursos totales (%)	¿Sobrepasó el límite?						
		1992	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Formosa	25		X	X		X	X	X
R. Negro	25		X		X	X	X	X
Corrientes	25					X	X	X
Chaco	25					X	X	X
Misiones	25					X		X
Entre Ríos	25		X				X	X
La Rioja	25		X					
Neuquén	25							
Tierra del Fuego	25					X	X	
Salta	25							
Sgo. del Estero	25							
Santa Fe	25							
La Pampa	25							
San Luis	25							
Jujuy	20			X	X	X	X	X
Catamarca	20						X	X
Córdoba	20		X		X			X
Tucumán	–							
San Juan	–							
Mendoza	–							
Buenos Aires	–							
Chubut	–							
Santa Cruz	–							
Córdoba	–							

Nota: Las cruces indican incumplimiento del límite.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON y Constituciones provinciales.

CUADRO IV.1.9  
AFECTACIÓN DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL  
(En porcentajes)

Provincia	2000	1997
Buenos Aires	98,4	99,3
La Pampa	97,6	97,7
Córdoba	97,2	75,2
Santa Fe	96,0	98,0
Santa Cruz	95,3	99,0
Neuquén	90,9	76,5
Entre Ríos	77,3	80,8
San Luis	72,6	78,0
Chubut	70,6	87,9
Sgo. del Estero	63,4	40,6
T. del Fuego	62,2	58,5
Chaco	61,0	81,1
San Juan	58,8	65,1
Misiones	51,4	73,7
La Rioja	49,3	20,5
Corrientes	44,7	66,9
Catamarca	42,9	49,4
Mendoza	39,6	56,5
Formosa	31,9	68,6
Salta	26,6	51,2
Tucumán	14,8	23,8
Jujuy	8,3	39,3
Río Negro	2,8	12,0
TOTAL	68,4	73,1

Fuente: MECON.

ya sean de la Nación en el caso de financiamiento externo, o del Poder Legislativo provincial, sólo adquieren carácter administrativo.

En la mayor parte de las jurisdicciones existen límites constitucionales sobre la proporción entre servicios de la deuda e ingresos totales, que se ubican en torno del 20 al 25%. Sin embargo, estos límites han sido sobrepasados muchas veces tal como se ilustran en el cuadro IV.1.8. El problema básico es que, si bien imponen el tope, las normas constitucionales no incluyen ningún mecanismo para la sanción del incumplimiento.

CUADRO IV.1.10  
PRIVATIZACIONES DE BANCOS PÚBLICOS PROVINCIALES

Privatizado	Año de transferencia	No privatizado
Chaco	1994	Córdoba
La Rioja	1994	Buenos Aires
Entre Ríos	1995	Catamarca <sup>1</sup>
Formosa	1995	Chubut
Misiones	1995	Cordoba
Mendoza	1996	Corrientes <sup>2</sup>
Río Negro	1996	La Pampa
San Juan	1996	Neuquén
San Luis	1996	T. del Fuego
Sgo. del Estero	1996	
Salta	1996	
Jujuy	1998	
Santa Fe	1998	
Tucumán	1998	
Santa Cruz	1998	

Notas:

1. Hubo ley de privatización (1997) que nunca se cumplió.

2. Intento de privatización no exitoso en 1993.

Fuente: FIEL, sobre la base del Ministerio de Economía.

Por otra parte, la coparticipación federal ha sido utilizada como garantía de la deuda en forma habitual, hecho que posibilita mayor flexibilidad y capacidad de endeudamiento, a la vez que genera la sensación de que la Nación de alguna forma es responsable del endeudamiento provincial.

Otro problema importante ha sido la existencia de una fuerte banca pública provincial que, de hecho, ha actuado como Banco Central de cada una de las jurisdicciones. En épocas de alta inflación, la banca pública provincial ha permitido a las provincias compartir con la Nación el cobro del impuesto inflacionario, vía el otorgamiento de préstamos al sector público provincial, para luego descontarlos en el Banco Central. En la segunda parte de los noventa, el proceso privatizador, que incluyó la mayor parte de los bancos públicos provinciales, cambió sustancialmente esta fisonomía (véase cuadro IV.1.10), desarticulando esta fuente de financiamiento.

#### IV.1.4. LAS INSTITUCIONES FISCALES: PROPIEDAD COMÚN DE LOS RECURSOS Y SALVATAJES FINANCIEROS

En once países federales, incluyendo algunas de las economías más grandes del mundo, los déficits de los gobiernos subnacionales excedieron, en promedio, el 1% del PBI, representando más del 20% del déficit consolidado (Rodden, 2001). En países que han estado sometidos a rápidos procesos de descentralización, tal el caso de México, España y Sudáfrica, los déficits de los gobiernos subnacionales están creciendo a tasas muy elevadas (Treisman, 2000, citado por Rodden, 2001). Además, estudios recientes muestran que déficits crecientes de los gobiernos subnacionales conducen a mayor gasto y endeudamiento del gobierno central, juntamente con mayores tasas de inflación (Velasco, 1999).

El problema de la propiedad común de los recursos (*common pool problem*) surge de una organización institucional en la que el nivel de gobierno que goza de las potestades de gasto no es el mismo que se responsabiliza por su financiamiento. La consecuencia es, en general, un fuerte desequilibrio fiscal vertical.<sup>12</sup>

Esta situación conduce, entre otros efectos, a una incompleta internalización de la tasa impositiva marginal, que deriva en un nivel agregado de gastos superior al socialmente óptimo (el denominado efecto *flypaper* en la literatura).<sup>13</sup>

Por otra parte, cuando el gobierno central financia una parte creciente de los gastos de los gobiernos subnacionales, incurre en compromisos, políticas y prácticas que tornan muy difícil negarse a solventar gobiernos que gastan de más, generan déficit insostenibles y terminan demandando salvatajes.

El problema del recurso de propiedad común debe enfrentarse en dos niveles: por un lado, cada estado/provincia ve la capacidad tributaria nacional como un recurso común; por otro, cada legislador considera la capacidad tributaria conjunta (provincial y nacional) como un recurso común. Los arreglos institucionales y las diferentes configuraciones políticas pueden actuar exacerbando o mitigando el problema, maximizándose en los sistemas federales –especialmente cuando los estados están directa y más que proporcionalmente representados en el Congreso Nacional– y si no existe una fuerte disciplina partidaria.

Antes de obtener algunas conclusiones, se presentan aquí las diferentes alternativas que han sido consideradas hasta el momento en la literatura tratando de identificar las consecuencias que devienen del problema de la propiedad común de los recursos.

En primer lugar, se ha planteado que el desequilibrio fiscal vertical tiene efectos negativos sobre el desempeño fiscal subnacional. El argumento es el siguiente: las transferencias intergubernamentales alteran las percepciones acerca del nivel de gasto y de déficit sustentables a nivel de los gobiernos subnacionales en tanto inducen a los políticos locales –y con ello a sus votantes y acreedores– a considerar que el gobierno central, en última instancia, no podrá ignorar el problema fiscal. El argu-

mento se soporta en tres pilares complementarios: por un lado, los perjudicados por el *default* podrían ser, a modo de ejemplo, los maestros, enfermeros y médicos, con lo cual se afectaría la prestación de los servicios de educación y salud; por otro, los propios acreedores, quienes consentirán que el gobierno subnacional no es el único responsable;<sup>14</sup> en tercer lugar, los otros gobiernos subnacionales, por efecto derrame (el caso del “demasiado grande para caer”). Así es que, en cualquier caso, surge una presión directa sobre el gobierno central en el sentido de brindar salvatajes. En este contexto, los gobiernos subnacionales sólo tienen débiles incentivos a ser fiscalmente responsables.

Esta situación podría subsanarse si los estados subnacionales pudieran hacer un uso adecuado de sus bases imponibles. El aumento de fuentes de financiamiento distintas de las transferencias se asocia con una mejora de la situación fiscal.

Alternativamente, aun cuando persista un fuerte desequilibrio fiscal vertical, la situación podría no ser tan comprometida si no se presentara una fuerte autonomía de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Rodden (2001) y Eichengreen y Von Hagen (1996) muestran que los estados pertenecientes a una federación tienen un acceso mucho más libre al financiamiento del déficit con deuda del que gozan sus contrapartes en países unitarios. Adicionalmente, Eichengreen y von Hagen (1996) encuentran que las restricciones sobre el endeudamiento subnacional son mucho más frecuentes en países con altos niveles de desequilibrio fiscal vertical que en el resto. Como consecuencia de esto, se ha propuesto que, en caso de fuertes desequilibrios fiscales verticales, los gobiernos centrales deben imponer restricciones a la autonomía de endeudamiento de los gobiernos subnacionales, alternativa que presenta un alto grado de complicación en el caso de las federaciones (normalmente, la cámara alta del Congreso brinda a los estados poder de veto sobre cualquier propuesta que pueda limitar su financiamiento o autonomía). Por su parte, Rodden (2001) encuentra que los déficits de los gobiernos subnacionales son mayores en los países con mayor autonomía para endeudarse (federales).

La sobrerrepresentación territorial<sup>15</sup> es un elemento adicional a tener en cuenta a la hora de analizar la conducta fiscal de los gobiernos subnacionales. En este sentido, al problema del “demasiado grande para caer” por los efectos derrame sobre el resto, se suma el del “demasiado chico para caer”, en caso de que haya sobrerrepresentación. Los déficits de los gobiernos subnacionales son significativamente más elevados en los países federales en donde existe sobrerrepresentación estadual combinada con altos niveles de dependencia de las transferencias.

En síntesis, para que el desequilibrio fiscal vertical se encuentre necesariamente asociado a déficit, se debe cumplir alguna de las siguientes condiciones: un grado importante de autonomía en el endeudamiento o una organización federal de gobierno. En sentido contrario, ni el federalismo ni la capacidad de endeudamiento son una condición suficiente para tener grandes déficits, a menos que de por medio exista un fuerte

desequilibrio fiscal vertical. En otros términos, si conjuntamente se dan un bajo grado de correspondencia fiscal y una alta capacidad de los gobiernos subnacionales para endeudarse, ambos en el contexto de una estructura de gobierno federal, es esperable un comportamiento fiscal desordenado. Sin embargo, ninguna de dichas condiciones en forma aislada deriva, necesariamente, en conductas fiscales imprudentes.

Podría decirse, entonces, que no necesariamente existe una relación unívoca entre desequilibrio fiscal vertical y desempeño fiscal subnacional de largo plazo. La dependencia de las transferencias sólo se asocia con mayores déficit cuando los gobiernos subnacionales tienen una significativa autonomía para endeudarse. La habilidad del gobierno central para restringir el endeudamiento se ve deteriorada cuando se trata de sistemas federales en los que los gobiernos subnacionales están directa y asimétricamente representados a nivel federal.

Una restricción de presupuesto blanda y la expectativa de salvatajes pueden afectar las finanzas del gobierno central, además, o en algunas oportunidades en lugar de, las de los gobiernos subnacionales. A medida que el sector público se torna más dependiente de las transferencias intergubernamentales, en sistemas en que los gobiernos subnacionales no enfrentan restricciones al endeudamiento, el déficit consolidado crece.

Finalmente, un salvataje tiene mayor probabilidad de ocurrencia si el gobierno central puede resolver la crisis subnacional imprimiendo dinero (menor autonomía del banco central, esto es, falta de una restricción dura del gobierno central).

### *El comportamiento fiscal subnacional en la Argentina*

La atribución de potestades tributarias y la asignación de facultades de gasto en la Argentina, generan un fuerte desequilibrio fiscal vertical (los recursos propios financian apenas el 36% del gasto, en promedio). Esta brecha es compensada, por un lado, por medio de los recursos recibidos desde la Nación; por otro, a través del endeudamiento.

Una vez que el régimen de transferencias ha sido establecido su combinación con el resto de las instituciones fiscales crea incentivos a un desempeño subnacional como el que sugiere la literatura y la experiencia internacional. En primer lugar, opera el problema descrito de la "propiedad común" de los recursos, que induce a un comportamiento fiscal poco responsable al ocultar la restricción presupuestaria. A la vez siempre está disponible la opción del *free riding* para obtener los recursos necesarios sin pagar por su costo. Esto es, se enfrenta la posibilidad de que los gobiernos subnacionales traten de sobreutilizar los recursos de propiedad común.

A este problema se suma el diseño de las potestades de endeudamiento, que podría caracterizarse, en términos generales, como carente de límites estrictos o, en todo caso, de límites susceptibles de ser penado. El hecho de que existan controles –aunque sólo sea administrativos– por parte del gobierno central, induce a facilitar el endeudamiento, en

tanto y en cuanto los acreedores y los *policy makers* tienden a considerar que el control implica la consecución de algún tipo de aval desde el gobierno central, lo que induce a asignar una mayor probabilidad de salvataje; lo mismo ocurre a partir del hecho de que la coparticipación federal es utilizada como garantía de la deuda.

En el caso argentino, su sistema federal implica que la autonomía de la que disponen los gobiernos subnacionales les es propia y no delegada del gobierno central y, por tanto, sumamente difícil de ser modificada. A esto se suma la sobrerepresentación de algunas jurisdicciones (las denominadas "chicas") en el Congreso Nacional.

Como corolario, la falta de potestades tributarias y las fuertes atribuciones de gasto inducen a un comportamiento poco responsable en el manejo de las finanzas públicas, que se ve agravado por las escasas o nulas restricciones sobre el endeudamiento. La brecha fiscal se cierra, entonces, en primer lugar con recursos procedentes del gobierno central; en segundo término, se recurre al endeudamiento; en última instancia, siempre estará disponible la posibilidad del *rescate* desde el gobierno federal. La sola expectativa de salvataje, implica, en sí misma, la presencia de una restricción de presupuesto blanda.

Sin dudas, el entramado del diseño institucional de la relación Nación-provincias, caracterizado por estados de un país federal que enfrentan, a la vez, un alto desequilibrio fiscal vertical y escasas o nulas restricciones al endeudamiento, obstaculiza la consecución de políticas económicas razonables al no imponer restricciones de presupuesto duras a los diferentes niveles de gobierno.

Un elemento adicional que se ha sumado a partir de fines de 2001, es la restricción de presupuesto blanda que enfrentaba la Nación, a medida que el Banco Central iba perdiendo su autonomía funcional. Entre abril de 1991 y fines de 2001, la Ley de Convertibilidad en primer lugar y la autonomía del Banco Central en forma subsidiaria, implicaron un fuerte *commitment* antiinflacionario y aun así el gobierno central otorgó salvatajes a los gobiernos subnacionales (es el caso, por ejemplo, de las transferencias de los sistemas de previsión social provincial o el uso de los ATNs).<sup>16</sup> Posteriormente, la menor autonomía del Banco Central condujo a un salvataje generalizado de la deuda pública provincial en el año 2002.

Es razonable pensar, conforme a la descripción que se ha hecho de la literatura, que por lo menos parte del problema puede atacarse, a través de la devolución a las provincias de parte de sus potestades tributarias.<sup>17</sup>

A los dilemas básicos hasta aquí descritos hay que sumarle los problemas propios del régimen de transferencias: su ya mencionada alta prociclicidad, su inestabilidad y la falta de criterios objetivos en el reparto. Todos estos elementos tornan más difícil el manejo de la política macroeconómica.<sup>18</sup> Tal vez el único elemento que juega a favor de este régimen es su escasa discrecionalidad; sin embargo, debe notarse que ésta ha ido en aumento en la última década.

Adicionalmente, se ha mostrado que cuando las transferencias inter-

gubernamentales no son condicionadas y tienen fuertes efectos distributivos. El caso de la Argentina,<sup>19</sup> en un contexto en que los gobiernos subnacionales tienen acceso al crédito, mayores serán los déficits (Rodden, 2001).

#### IV.1.5. LA SOLUCIÓN DE LAS REGLAS FISCALES

##### Qué son y cómo actúan las reglas de política fiscal

Una regla de política fiscal –definida en sentido estricto– es una restricción permanente sobre la política fiscal, expresada en términos de indicadores cuantitativos simples del comportamiento de las cuentas públicas: resultado presupuestario, límites sobre el endeudamiento o sobre el gasto o algún componente significativo de éste a diferentes niveles de gobierno.

Probablemente, uno de los ejemplos de reglas más ambiciosas por los países involucrados sea el correspondiente al tratado de *Maastricht*, utilizado como condición a partir de la etapa de preparación del lanzamiento del euro en la Unión Europea. En ese caso, el desequilibrio presupuestario no podía exceder el 3% del PBI de cada país, ni su endeudamiento el 60% del mismo indicador.<sup>20</sup>

Las reglas fiscales tienen una característica común: buscan conferir credibilidad a las conductas macroeconómicas, minimizando la intervención discrecional. Su objetivo es lograr confianza garantizando que los *fundamentals* de la economía serán predecibles y estables, sin importar las preferencias de los diferentes gobiernos que se vayan alternando en el poder.

Para garantizar su eficacia las reglas fiscales debe incorporar, idealmente, las siguientes características: (i) buena definición; (ii) transparencia; (iii) simplicidad; (iv) flexibilidad; (v) buena adecuación relativa a su objetivo final; (vi) fáciles de monitorear; (vii) capacidad de hacerse cumplir (el *enforcement* debe recaer sobre agentes independientes) y la penalidad debiera estar explicitada en la propia norma; (viii) difíciles de modificar; (ix) ser consistentes con otras políticas; (x) estar avaladas por otras reformas de las finanzas públicas.

La falta de flexibilidad es uno de los problemas más serios que debe enfrentar una regla muy estricta. Esto es, las reglas necesitan cláusulas de escape bien diseñadas para permitir la consecución de una política fiscal adecuada frente a circunstancias inesperadas –shocks adversos–. La mayoría de las reglas contiene este tipo de cláusulas, que pueden tomar diferentes formas: (i) el objetivo previsto (por ejemplo, presupuesto balanceado o superávit) puede establecerse para el mediano plazo, sin márgenes explícitos alrededor de él (es el caso de Nueva Zelanda); (ii) pueden establecerse márgenes explícitos alrededor del objetivo, calibrado sobre los desvíos cíclicos del crecimiento de la economía (por ejemplo, Comunidad Europea, Suiza); (iii) incluir la creación de fondos contingentes.

Además, el/los indicadores que se elijan, deben estar orientados al

crecimiento, evitando poner una carga indebida sobre el gasto en inversión. Una regla capaz de respaldar el objetivo de crecimiento, por ejemplo, consiste en imponer un límite sobre una parte de un componente importante del gasto corriente en el total de gastos (Brasil, por ejemplo, impone un máximo a la participación del gasto salarial en el gasto corriente).

Otro de los problemas de las reglas numéricas es que introducen incentivos para el uso de "contabilidad creativa" en un intento de las autoridades del área presupuestaria por satisfacer los criterios a cualquier costo. Este inconveniente puede ser subsanado a través de un diseño adecuado y de una correcta implementación de las normas. La inclusión de estándares de transparencia y de un marco contable común son medios aptos para minimizar la utilización de "contabilidad creativa". El marco contable general restringe la tentación de las autoridades presupuestarias a obtener una ventaja estratégica creando confusión sobre la situación fiscal del gobierno, al tiempo que aumenta la viabilidad del control del gasto. Al respecto, la evidencia empírica, para el caso de los Estados Unidos muestra que, aunque los mecanismos de contabilidad creativa son una parte no despreciable del ajuste en el corto plazo, no parecen ser la fuente primaria de reducción del déficit en el largo plazo.

Para ser creíbles, las reglas fiscales deben ser exitosas durante un extenso período en funcionamiento. Pero, a su vez, sólo pueden sobrevivir durante un largo período si la opinión pública considera que constituyen una contribución a la acción política. Por lo tanto, la construcción de la credibilidad de las reglas crea un problema por sí misma.

Por último, su efectividad depende de la jerarquía de la norma que disponga las reglas (la Constitución, una ley, un tratado internacional, etc.); es claro que, a mayor jerarquía, mayor es la probabilidad de que logre sus objetivos.

#### La historia reciente de las reglas fiscales

La política fiscal ha exhibido, en general, un desarrollo procíclico y un sesgo al déficit. Los fracasos de la política fiscal europea en los setenta y ochenta, caracterizados por altos y persistentes déficits que originaban un creciente stock de deuda pública, la tendencia a desarrollar una política fiscal procíclica y una alta participación del sector público en la economía, juntamente con una creciente carga tributaria que ejercía una presión negativa sobre la eficiencia y la creación de empleo, han sido el fundamento para la adopción de reglas fiscales en la Unión Europea (Kopits, 2001).

La era de las reglas macrofiscales –acompañadas con cláusulas de transparencia– se inició con el *Fiscal Responsibility Act* de Nueva Zelanda en 1994 –inmediatamente después de la introducción de la política de objetivo inflacionario–. A partir de allí numerosos países, tanto industriales como emergentes, han adoptado reglas fiscales. Es el caso de Canadá, Bélgica, Perú, Suecia, Brasil, entre otros.

Estas reglas tienen un denominador común: la mayor parte incluye



CUADRO IV.1.11  
REGLAS FISCALES. COMPARACION INTERNACIONAL

Regla/país	Vigencia (desde)	Cobertura <sup>1</sup>	Reglas básicas <sup>2</sup>	Cláusulas de escape <sup>2</sup>	Reglas adicionales <sup>2</sup>	Forma legal <sup>3</sup>	Sanciones por incum- plimiento <sup>4</sup>
<b>Resultado presupuestario</b>							
Alemania	1969	GN, GS	RC			C	J
Brasil	2001	GN, GS	RC		NS	L	J
Canadá	S/estado	GS	RC			L	J
E. Unidos	S/estado	GS	RC	FC		C	J
Miembros UE	1997	GG	RG, LD	BP		T	F
Nueva Zelanda	1994	GG	RP	BP		L	R
Perú	2000	GN	RG, LD	FC	GP	L	J
Suecia	1996	GC			CG		
Suiza	S/estado	GS	RC			C	J
<b>Límite al endeudamiento</b>							
Brasil	2001	GN, GS	LE			L	J
Colombia	1997	GS	LP			L	J
Miembros UE	1997	GG	LP			T	J
Nueva Zelanda	1994	GG	LE			L	R

Notas:

(1) Gobierno General (GG), Gobierno Nacional (GN) o Gobierno Subnacional, incluyendo gobiernos locales (GS).

(2) Las reglas Básicas constan de: Resultado Global (RG), Resultado Primario (RP), y Resultado Corriente (RC), sujeto a un límite preestablecido en el déficit (LD) como % del PBI, aplicado a una base anual, excepto en el caso específico en que sea aplicado a una base anual, excepto en el caso específico en que sea aplicado a una base plurianual (BP). En algunos casos, son provistos Fondos de Contingencia (FC). Las Reglas Adicionales constan de: límites en el Gasto Primario (GP) o en la Nómina Salarial (NS), Límites a un subconjunto de componentes del Gasto (CG). Las reglas de Endeudamiento constan de: límite de deuda para año específico (LE) o permanentemente (LP), como % del PBI o de los Ingresos del Gobierno.

(3) Constitución (C), Ley (L) o Tratado Internacional (T).

(4) Reputacionales (R), Judiciales (J) o Financieras (F).

Fuente: Kopits (2001) y Kennedy y Robbins (2001).

estándares de transparencia, restricciones sobre las prácticas contables, requerimiento de informes periódicos y un marco macrofiscal de mediano plazo.

## La justificación de las normas

Luego de varios años de haber sido puestas en práctica, existen todavía distintas preguntas por responder en cuanto a la utilidad de las reglas fiscales y sus efectos: (i) ¿cuán efectivos pueden ser estos límites formales sobre las finanzas públicas en el largo plazo?; (ii) ¿la existencia de un límite al déficit conducirá a una mayor carga pública o se podrá alcanzar una posición sostenible a través de la reducción del gasto?; (iii) ¿los arreglos institucionales complementarios favorecen la disciplina fiscal, cuáles son sus efectos sobre los gastos e ingresos?

El argumento más fuerte para la introducción de reglas proviene de la economía política. En una sociedad democrática, las reglas son necesarias para restringir la discrecionalidad de los hacedores de política. Si el electorado no percibe la importancia de la restricción presupuestaria intertemporal, las políticas tendrán un sesgo al déficit.<sup>21</sup> En contraste, la existencia de normas permite establecer un marco despolitizado a la política fiscal. En este sentido, se ha argumentado que el caso para el uso de reglas que generen transparencia es probablemente más fuerte para economías de mercado emergentes que para países con sólida reputación de consistencia fiscal. Esto puede ser visto de manera dinámica: en un período prolongado en el que un país aplica con éxito reglas fiscales, gradualmente tiende a ganar mayor reputación y, a su vez permitir el abandono de las normas con escasa pérdida de credibilidad. En cualquier caso, este argumento es básicamente conjetural, ya que no existe evidencia empírica al respecto.

Kopits (2001) sugiere, además, que existe evidencia de que los mercados financieros tienden a reaccionar en forma rezagada, tanto a un deterioro como a una mejora en los *fundamentals* de una economía.<sup>22</sup> Si las reglas fiscales están bien definidas, actuarán simulando las presiones del mercado de manera más rápida y eficiente y sin la fuerte penalidad (esto es, salida abrupta de capitales, alta prima de riesgo) que éste impone cuando se percibe un mal desempeño fiscal.

Otra razón significativa para el establecimiento de reglas fiscales es apuntalar la independencia funcional del Banco Central: sin un criterio de déficit creíble que asegure la solvencia fiscal del gobierno, el Banco Central no podrá mantener el nivel de precios bajo control.

En un país federal, adicionalmente, las reglas fiscales subnacionales pueden ser justificadas para internalizar *efectos derrame*. Estos efectos afectan en forma directa a las distintas autoridades fiscales o, de manera indirecta, a través del impacto de las políticas fiscales subnacionales sobre la política macroeconómica, al conjunto de la sociedad.

## Las normas en sistemas federales de gobierno

En un sistema federal, con baja participación del gobierno central en cuestiones fiscales, se agudiza el problema de azar moral (*moral hazard*)

que puede aparecer entre los gobiernos subnacionales de incurrir en déficit que tendrán repercusiones sobre el resto (por ejemplo, a través del costo del endeudamiento o de las expectativas de salvatajes). Éste es un argumento a favor de la imposición de reglas fiscales y, en particular, de reglas a nivel subnacional, ya que es este nivel de gobierno el que ejerce la política fiscal. Entre otros beneficios, la adhesión a reglas generalmente ayuda a disminuir las primas de riesgo por *default* de cada gobierno local y del país en general.

A modo de ejemplo, cabe considerar a la Unión Europea como una "federación extrema", donde en ausencia de reglas fiscales, los Estados miembro disfrutaban de absoluta autonomía en materia de gasto público, impuestos y endeudamiento. En este contexto, la estabilidad de las condiciones monetarias y financieras representa un bien común al cual todos los gobiernos locales contribuyen manteniendo posiciones presupuestarias sustentables. A la vez, existe un incentivo para cada gobierno local para explotar los beneficios provenientes de la disciplina del resto sin cumplir él mismo con las reglas. Esto crea un doble costo para el resto de los participantes: el endeudamiento excesivo del *free-rider* puede ejercer una presión al alza de las tasas de interés, a la vez que puede llevar a situaciones insostenibles que requieran salvatajes. La evidencia empírica sugiere que el proceso de *Maastricht* creó alguna presión política sobre los gobiernos para lograr la consolidación fiscal, y esta política fue efectiva, fundamentalmente, en la primera mitad de los noventa.<sup>23</sup>

Las reglas a nivel subnacional pueden ser concebidas a través de dos enfoques: (i) reglas autónomas (o de abajo hacia arriba), donde la iniciativa para establecer reglas nace de los gobiernos subnacionales y (ii) reglas coordinadas: todos los gobiernos subnacionales se someten a reglas uniformes para asegurar un grado determinado de disciplina fiscal bajo la supervisión de la autoridad central. Este último enfoque de arriba hacia abajo, normalmente se aplica en situaciones en las que ya ha habido salvatajes o alguna forma explícita o implícita de garantías de rescate a los gobiernos subnacionales. Cabe mencionar los casos de Australia, que tuvo un arreglo informal entre los estados luego de un episodio de *baillout*, que fue luego formalizado bajo la autoridad del *Loan Council*, estableciendo límites al endeudamiento de los estados; en Brasil, en forma consistente con un objetivo global sobre la proporción deuda/PBI (fijada por el Senado, bajo recomendación del presidente) a cada estado se le asigna un límite uniforme sobre su relación deuda/ingresos.

Una diferencia importante entre los dos enfoques es que, mientras bajo el enfoque autónomo cada gobierno subnacional busca ganar credibilidad por su propia política fiscal, en el enfoque de coordinación la meta es establecer la credibilidad para la política macroeconómica en su conjunto (incluida la política monetaria).

El incentivo al *free-riding* evadiendo las reglas ha sido mayor en el enfoque de coordinación, por lo que es más imperativo, en este caso, el establecimiento de sanciones y la creación de un mecanismo que permita corregir la acción del gobierno contraventor.

El problema de la coordinación ha hecho que en la UE varios países adoptaran pactos de estabilidad interna. Una característica común de estos pactos es su esfuerzo por clarificar y compartir la responsabilidad de la disciplina presupuestaria entre los diferentes niveles de gobierno.

### Las reglas fiscales subnacionales en la Argentina

Hacia fines de la década del noventa, varias provincias adoptaron reglas fiscales. No está claro cuáles fueron los motivos detrás de esta determinación, de modo que sólo se realizará una especulación informada sobre las causas subyacentes.

Entre los elementos clave a evaluar debe mencionarse que, al momento de la sanción de las normas, varias provincias recibían préstamos directos –con cofinanciamiento propio– de organismos multilaterales de crédito –Banco Mundial, BID– y que algunos de ellos incluían como pre-requisito para su otorgamiento la sanción de reglas fiscales.

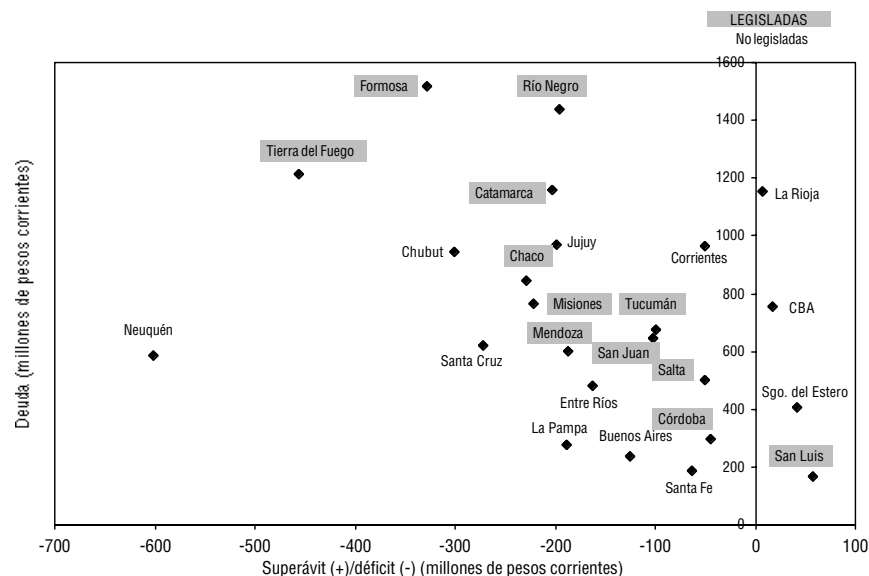
No menos importante resulta que la Nación sancionó, en agosto de 1999, la denominada ley de Administración de los Recursos Públicos –conocida popularmente como de responsabilidad o solvencia fiscal o régimen de convertibilidad fiscal– que establecía un objetivo de equilibrio fiscal para la Nación, restricciones a la evolución de la deuda y al comportamiento del gasto antes del pago de intereses, la creación de un fondo anticíclico, normas de transparencia y la obligación de sancionar presupuestos plurianuales. A partir de allí, varias jurisdicciones optaron por la sanción de reglas. Sólo las provincias de Salta (27-5-99) y San Luis (3-8-99) habían sancionado sus normas fiscales anticipándose a la ley nacional; en el caso de Salta, ello fue por imposición de la reforma de la Constitución provincial de 1998.<sup>24</sup>

En total, doce provincias adoptaron leyes de solvencia fiscal entre los años 1999 y 2001. Se trata de Catamarca, Córdoba, Chaco, Formosa, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán. Estas jurisdicciones tienen, en promedio, un PBI per cápita menor que el resto e involucran a sólo 1/3 de la población total del país.

Asimismo, entre febrero y abril del año 2000, las provincias de Catamarca, Tierra del Fuego, Tucumán, Río Negro, Formosa, Jujuy, Chubut, Chaco y Neuquén celebraron convenios con la Nación, programa al que ingresaron Misiones y San Juan en 2001. Conforme a estos acuerdos, las provincias se comprometieron a implementar la reducción progresiva de sus déficit fiscales y a completar la aprobación de leyes compatibles con las de la Nación de Administración Financiera y Responsabilidad Fiscal. De las once provincias involucradas en los convenios, Chubut, Jujuy y Neuquén nunca respetaron la cláusula de aprobar reglas fiscales. Del resto, Formosa, Salta, San Luis y Tucumán, ya las tenían al momento de la firma, como se indica en el párrafo anterior.

No queda claro que las reglas fiscales adoptadas hayan sido exógenas al comportamiento fiscal. Es decir, es probable que la magnitud de los

GRÁFICO IV.1.2  
PROVINCIAS CON/SIN LEYES FISCALES NUMÉRICAS  
DÉFICIT Y DEUDA PER CÁPITA (1999)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON y legislación.

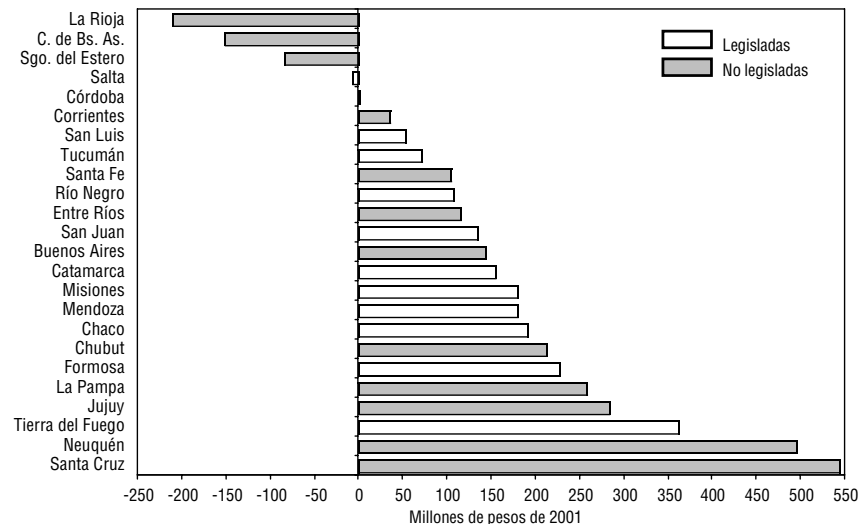
déficit haya inducido a la adopción de las reglas presupuestarias. Si éste es el caso, el análisis puede subestimar el verdadero efecto de las reglas sobre el comportamiento del déficit.

Los gráficos siguientes buscan indagar acerca de la hipótesis de que peores comportamientos fiscales indujeron a la aprobación de las leyes.

En principio, conforme a los datos de desequilibrio fiscal per cápita de 1999 y de deuda per cápita a fines de 1998, se tendría que la mayor parte de las provincias con peores comportamientos fiscales decidieron someterse a reglas fiscales (son las que aparecen en el gráfico IV.1.2). Sólo el caso de San Luis queda fuera de esta hipótesis. Esta provincia decidió darse una norma de control del endeudamiento, a pesar de su buen desempeño fiscal, a la vez que tampoco estaba sometida a compromiso alguno con la Nación en este sentido. El caso de Neuquén, la jurisdicción con mayor déficit en dicho año, tuvo el compromiso de dictarse una ley, que nunca cumplió.<sup>25</sup>

El gráfico IV.1.3 trata de verificar el comportamiento dinámico de las provincias, mostrando el aumento o la disminución del déficit global per cápita entre dos periodos: 1993 y 1999; la pregunta que trata de responder es si fueron las provincias con mayor crecimiento de déficit las que decidieron adoptar reglas presupuestarias. Lo ideal hubiera sido conside-

GRÁFICO IV.1.3  
AUMENTO (+)/DISMINUCIÓN (-) DEL DÉFICIT GLOBAL PER CÁPITA  
(1993-1999)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON y legislación.

rar la variación del endeudamiento; sin embargo, los datos confiables de deuda pública por provincia están sólo disponibles a partir del año 1996. Nuevamente, provincias como San Luis, Córdoba o Salta, que adoptaron reglas fiscales, no se encontrarían en la peor situación fiscal conforme a los indicadores considerados. También una vez más, Neuquén y Santa Cruz, que bajo esta hipótesis deberían haber adoptado una norma cuantitativa, no lo hicieron.

En síntesis, los indicadores no son contundentes, si bien como tendencia, se pueden decir que las provincias con peor desempeño fiscal fueron optando por la sanción de normas.

Datos de desempeño fiscal para el año 2001, incluyendo varios de los indicadores contenidos en las distintas leyes, no dan cuenta de diferencias marcadas entre el grupo de provincias sujetas a reglas respecto de aquellas que no lo están (denominadas, alternativamente, provincias "no legisladas"). Sin embargo, allí donde las diferencias existen, favorecen a las provincias no legisladas: menor déficit fiscal, mayor financiamiento con recursos propios, menor servicio de deuda.

Las reglas adoptadas no han sido uniformes. El único denominador común es que todas plantean el logro del equilibrio presupuestario (excepto Tucumán, donde el equilibrio se busca entre los ingresos y gastos



CUADRO IV.1.1.3 (Continuación)

Jurisdicción	Norma* constitucional	Norma/año	Déficit fiscal	Deuda	Resultado económico	Resultado primario	Legislación			
							Gasto	Gasto en personal	Servicios de la deuda	Recursos tributarios
Salta	25%	7030/99	Equilibrio	Deuda < 70% de los recursos corrientes anuales	Superávit		<= 75% de los recursos corrientes			
Catamarca	20%	4997/00 m. 5017	Equilibrio en 2005							
San Luis	25%	5164/99		<= 3% del PBG y <= recaudación tributaria de 1,5 años						
T. del Fuego	25%	487/00	Equilibrio		Equilibrio					T
Buenos Aires	Sin límites									
Santa Fe	25%									
Entre Ríos	25%									
Jujuy	20%									
La Pampa	25%									
Sa. Cruz	Sin límites									
La Rioja	25%									
Neuquén	25%									
Corrientes	25%									
Córdoba	Sin límites									
S. del Estero	25%									
Chubut	Sin límites									

\* Servicios de la deuda / Recursos totales. FF= Fondos fiduciarios. T= Transparencia.  
< Menor, <= Menor o igual, >= Mayor o igual.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de constituciones y leyes provinciales.

cíclicos. Se trata de Córdoba, Mendoza, Misiones y Río Negro. Para el resto esto quiere decir, que ante shocks adversos las jurisdicciones con restricciones se verán más propensas a buscar mayor financiamiento desde el gobierno nacional.

Por otra parte, únicamente esas cuatro jurisdicciones más Tierra del Fuego, introducen cláusulas de transparencia.

En términos de los preceptos de la literatura en esta materia, las reglas fiscales subnacionales de la Argentina adolecen de serias fallas.

En primer lugar, es muy probable que hayan sido implementadas como consecuencia de los desvíos previos de la política fiscal, de modo que no se puede decir que sean exógenas a la política fiscal.<sup>28</sup>

En segundo lugar, dado que ya había una historia de salvatajes desde la Nación, es raro que la Argentina haya adoptado el enfoque de las reglas de abajo hacia arriba. En estos casos, normalmente las reglas se definen en forma coordinada, para lograr un mejor desempeño macroeconómico general. El problema aquí es que la propia conformación de la relación Nación-provincias, así como la debilidad del gobierno federal, tornan prácticamente inviable esta aproximación.

En tercer lugar, ya se citaron algunos problemas de diseño de las propias normas: falta de estándares de transparencia, falta de cláusulas de escape, falta de una autoridad independiente de control y falta de criterios para el cumplimiento.

Por último estas normas no han podido ganar ninguna credibilidad, visto que, mayoritariamente, no han logrado ser cumplidas.<sup>29</sup>

#### IV.1.6. ¿REGLAS O PROCEDIMIENTOS?

Un enfoque complementario al de las reglas fiscales tiene que ver con el buen diseño del proceso presupuestario. La literatura de política económica indica que los procesos presupuestarios son instrumentos efectivos para resolver el problema del sesgo hacia el déficit y el gasto y siendo que este resultado es válido aun cuando existen reglas fiscales estrictas. Si las reglas presupuestarias prueban no ser efectivas para mantener la disciplina fiscal, los procesos presupuestarios pueden ser necesarios para lograr el efecto deseado.

En la Unión Europea se han adoptado reglas numéricas en lugar de reglas nacionales de procedimiento porque, como ya ha sido dicho, las primeras son de alta visibilidad y fáciles de monitorear, resultando más efectivas al momento de iniciarse el proceso de restricción presupuestaria. Por su parte, quienes argumentan en favor de la mejora en los procesos, sostienen que las reglas son violadas frecuentemente y son dominadas por mejoras en los procesos de gobernabilidad (Tommasi *et al.* 2001). Sin embargo, es poco probable que los procesos puedan implicar mejoras en el desempeño fiscal en un contexto en que reglas mínimas no puedan ser cumplidas.

En cualquier caso, la literatura empírica muestra que procedimientos

que están organizados en forma más "jerárquica" y transparente conducen a menores déficit. Dichos procedimientos jerárquicos pueden definirse como aquellos que limitan el rol de las legislaturas para expandir el tamaño y el resultado del presupuesto y atribuyen un rol importante a un único individuo (normalmente el Ministro de Hacienda) en las negociaciones del presupuesto en el gobierno, limitando las prerrogativas de los ministros de las diferentes carteras, que son quienes realizan las erogaciones.

Cuando se trata de procesos presupuestarios deben incluirse, además de los mecanismos de su elaboración y aprobación, cuestiones vinculadas a la transparencia, el control y la universalidad del presupuesto.

En cuanto a la universalidad, debe notarse que buena parte de las provincias ha implementado fondos fiduciarios, en general vinculados al financiamiento de obra pública. Uno de los problemas que ello genera es que deja fuera de presupuesto –y consecuentemente fuera de control– parte del gasto público provincial.

Del análisis de las constituciones y otra normativa provincial<sup>30</sup> surge que, en lo que a elaboración y aprobación del presupuesto respecta, los procedimientos son básicamente similares en todas las provincias: (i) todas incluyen el *poder de veto* por parte del Poder Ejecutivo provincial y sólo Misiones y Salta no habilitan la promulgación directa de la parte no vetada; (ii) en general *no hay límites de tiempo* previstos para su tratamiento, sólo San Luis y Tierra del Fuego contemplan la figura del tratamiento de urgencia;<sup>31</sup> (iii) Córdoba y Jujuy explicitan en sus constituciones una *fecha para la adopción del presupuesto*, en el resto se indica el momento en que debe ser remitido pero no su adopción, aunque es de prever que esta fecha debe coincidir con el fin de las sesiones ordinarias; (iv) en la mayoría de las provincias, si el Poder Ejecutivo no remite el proyecto en tiempo, la Legislatura puede comenzar su discusión tomando como base el presupuesto vigente y en caso de no aprobarse al final de las sesiones ordinarias, se tiene por promulgada la ley vigente; (v) Córdoba, Chaco, Chubut, La Rioja, Misiones y Salta permiten (pero no imponen) la elaboración de *presupuestos plurianuales*, siempre que no excedan el período de mandato del gobernador.

En sentido contrario, las provincias difieren sustancialmente respecto de la *posibilidad del Poder Legislativo de modificar el proyecto del Poder Ejecutivo*. Las más estrictas son Buenos Aires, La Rioja y Mendoza, donde la Legislatura no puede aumentar los gastos consignados por el Poder Ejecutivo sino por mayoría especial. Lo mismo se aplica para la provincia del Chaco, aunque en este caso sólo se requiere dicha mayoría especial para incrementar el endeudamiento. Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Santiago del Estero sólo permiten aumentar los gastos si se plantea un incremento de los recursos. Catamarca, Córdoba, Corrientes, Formosa, Misiones, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Fe, Tucumán y Tierra del Fuego son las menos restrictivas ya que la Constitución no impone condición alguna sobre la capacidad de modificar el presupuesto enviado a la Legislatura.

Respecto de los *órganos de control*, se tiene que el tribunal de cuentas es el órgano de control de las provincias.<sup>32</sup> Su función básica es examinar las cuentas de percepción, gastos e inversión de las rentas públicas. En la ciudad de Buenos Aires, también realiza el control de la gestión presupuestaria; en Buenos Aires, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego también inspecciona a las oficinas públicas provinciales y municipales y empresas privadas que reciben subsidios del Estado. En Tierra del Fuego puede realizar auditorías externas. Las diferentes jurisdicciones tienen entre tres y seis meses una vez cerrado el ejercicio fiscal para enviar al órgano de control sus cuentas. En el lapso de un año éste debe emitir su opinión sobre la forma en que fue percibido e invertido el dinero público.

En la mayoría de las provincias, el estudio de las rendiciones de cuentas se centra en los aspectos de legalidad y sujeción de los actos administrativos a las normas vigentes. Las mayores diferencias en esta materia surgen tanto en la composición como en la elección de los miembros del tribunal. Ésta generalmente se realiza en forma conjunta entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo o alguna de sus cámaras. En Córdoba, Chaco, Chubut, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis y Santa Cruz, alguno o todos sus miembros son elegidos por la Legislatura. También difieren las provincias en cuanto a la duración de sus integrantes en sus cargos. En general son nombrados de por vida mientras dure su buena conducta, en tanto en Córdoba, Chubut, La Rioja, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán duran entre cuatro y seis años; en San Juan y San Luis, dos de los cinco miembros del tribunal duran dos años en el cargo.

Las características de los organismos de control aquí presentadas surgen de la letra de las constituciones provinciales, así como de las leyes correspondientes; por lo tanto, para conocer el impacto que pueden tener estas instituciones sobre el desempeño fiscal provincial es necesario reunir alguna evidencia sobre su funcionamiento y autonomía en la práctica. En cualquier caso, por el momento, pareciera menos probable lograr que mecanismos de procedimiento y control presupuestarios resultaran creíbles y pudieran ejercer efectos significativos sobre los resultados de las finanzas públicas en comparación con un conjunto de normas simples. También, es claro que no han contribuido a generar un clima proclive al "buen" desempeño fiscal.

Un elemento muy significativo es que la literatura que se ha ocupado de las instituciones presupuestarias incluye como parte de sus características, las restricciones constitucionales existentes sobre el resultado fiscal, así como las limitaciones sobre el endeudamiento.<sup>33</sup>

Alesina y otros (1999) construyen un índice de instituciones presupuestarias formado por tres subíndices: el primero consiste, en sus propias palabras, en un subíndice de "restricciones sobre el endeudamiento", incluyendo las existencia de restricciones constitucionales sobre el déficit y si éstas se ejercen ex ante o ex post, la importancia de un plan

CUADRO IV.1.14  
PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS

	Poder de veto del Poder Ejecutivo	Límite temporal para tratamiento	Fecha de remisión	Fecha adopción (a)	Remisión fuera de término	Presupuestos plurianuales	Modificación proyecto Poder Ejecutivo
Buenos Aires	Si, podrá promulgarse en la parte no vetada	No	31 de agosto		Base presupuesto vigente	No	Si (mayoría especial)
Ciudad de Buenos Aires	si	No	30 de septiembre		Base presupuesto vigente	No	
Catamarca	Si, podrá promulgarse en la parte no vetada	No	Antes de que finalice el período ordinario de sesiones		Base presupuesto vigente *	No	Si
Chaco	si	No	30 de septiembre		Base presupuesto vigente **	Permitido, sin exceder mandato gobernador	Si (mayoría simple, pero en casos de endeudamiento mayoría especial)
Chubut	si	No	3er mes de sesiones ordinarias		Base presupuesto vigente	Permitido, sin exceder mandato gobernador	Si (aumento de gastos sólo si aumentan los recursos)
Córdoba	si	No	Antes de 45 días del cierre de las sesiones ordinarias	Antes del 15/11	Base presupuesto vigente	Permitido, sin exceder mandato gobernador	Si
Corrientes	Si, podrá promulgarse en la parte no vetada	No	Antes de 30 días del cierre de las sesiones ordinarias		Base presupuesto vigente	No	Si
Entre Ríos	Si, podrá promulgarse en la parte no vetada	No	3er mes de sesiones ordinarias		Base presupuesto vigente	No	Si (aumento de gastos sólo si aumentan los recursos)
Formosa	si	No	Dentro de los 2 primeros meses de sesiones ordinarias		Base presupuesto vigente	No	Si (mayoría simple)

CUADRO IV.1.14 (Continuación)

	Poder de veto del Poder Ejecutivo	Límite temporal para tratamiento	Fecha de remisión	Fecha adopción (a)	Remisión fuera de término	Presupuestos plurianuales	Modificación proyecto Poder Ejecutivo
Jujuy	Si, quedando en vigencia sus restantes disposiciones	No		Continuará en vigencia para el año siguiente el presupuesto del año anterior, en caso de no haberse sancionado antes del 01/03		No	Si (aumento de gastos sólo si aumentan los recursos)
La Pampa	Si, podrá promulgarse en la parte no vetada	No	30 de septiembre		Base presupuesto vigente	No	Si (aumento de gastos sólo si aumentan los recursos)
La Rioja	si	No	31 de octubre		Base presupuesto vigente	Permitido, sin exceder mandato gobernador	Si
Mendoza	Si, podrá promulgarse en la parte no vetada	No	Penúltimo mes del período ordinario de sesiones		Base presupuesto vigente	No	Si (mayoría especial en casos de empréstitos o emisión de fondos públicos)
Misiones	No habilitan la promulgación directa de la parte no vetada	No	31 de julio		Base presupuesto vigente	Permitido, sin exceder 3 años	Si
Neuquén	Si	No	Antes del 3er mes de sesiones ordinarias		Base presupuesto vigente	No	Si (aumento de gastos sólo si aumentan los recursos)
Río Negro	Si	No	Dentro de los 2 primeros meses de sesiones ordinarias		Base presupuesto vigente	No	Si

CUADRO IV.1.1.4 (Continuación)

	Poder de veto del Poder Ejecutivo	Límite temporal para tratamiento	Fecha de remisión	Fecha adopción (a)	Remisión fuera de término	Presupuestos plurianuales	Modificación proyecto Poder Ejecutivo
S. del Estero	Sí	No	Durante noviembre		Base presupuesto vigente	No	Sí (aumento de gastos sólo si aumentan los recursos)
Salta	No habilitan la promulgación directa de la parte no vetada	No	1° de agosto		Base presupuesto vigente	Permitido, sin exceder mandato gobernador	Sí (aumento de gastos sólo si aumentan los recursos)
San Juan	sí	No	Dentro de los 3 primeros meses de sesiones ordinarias, con prórroga de hasta 30 días		Base presupuesto vigente	No	Sí
San Luis	Sí, quedando en vigencia sus restantes disposiciones	Sí, (T.U)	31 de agosto		Base presupuesto vigente	No	Sí
Santa Cruz	sí	No	31 de agosto		Base presupuesto vigente	No	Sí (aumento de gastos sólo si aumentan los recursos)
Santa Fe	sí	No	30 de septiembre		Base presupuesto vigente	No	Sí
Tierra del Fuego	sí	Sí, (T.U)	31 de agosto		Se toma como base el presupuesto vigente y en caso de no aprobarse al 1° de enero, se tiene por promulgada la ley vigente	No	Sí
Tucumán	sí	No	Antes del 15 de septiembre		Base presupuesto vigente *	No	Sí

Fuente: Sobre la base de leyes y constituciones provinciales.

CUADRO IV.1.1.5  
PROCEDIMIENTOS Y ÓRGANOS DE CONTROL

	Órganos de control	Órgano de control externo	Funciones	Remisión de la información	Resolución órgano de control	Elección miembros del órgano de control	Duración del cargo
Buenos Aires	Tribunal de Cuentas		1 y 2	Entre 4 y 6 meses	1 año	Poder Ejecutivo y Senado, conjuntamente	De por vida mientras dure su buena conducta
Ciudad de Buenos Aires	Auditoría General de la Ciudad Autónoma		1 y 3	Plan anual de auditorías		Mayoría absoluta de la Legislatura	4 años y pueden ser reelegidos por una sola vez
Catamarca	Tribunal de Cuentas	x	1	Antes de entrar en ejecución	1 mes	Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado	De por vida mientras dure su buena conducta
Chaco	Tribunal de Cuentas	x	1	Dentro del término de los 180 días corridos		2/3 de los miembros de la cámara de Diputados, respetando la proporcionalidad de la representación legislativa de los partidos políticos en la composición del tribunal y la participación de las minorías	De por vida mientras dure su buena conducta
Chubut	Tribunal de Cuentas	x	1	Semestralmente debe prestar rendición de cuentas ante el tribunal todo funcionario que maneja bienes del patrimonio público o pueda disponer de ellos	1 año	2 miembros son designados por el P.E con acuerdo de la Legislatura. Los restantes son designados por la Legislatura, uno a propuesta del bloque mayoritario y los demás a propuesta de la primer minoría	2 miembros de por vida mientras dure su buena conducta. Los restantes duran 6 años
Córdoba	Tribunal de Cuentas	x	1 y 2	Entre 2 y 3 meses	1 año	Por el pueblo de la Provincia con representación de las minorías	4 años
Corrientes	Tribunal de Cuentas		1	Entre 4 y 6 meses	1 año	Poder Ejecutivo y Poder Legislativo o alguna de las cámaras	De por vida mientras dure su buena conducta



CUADRO IV.1.15 (Continuación)

	Órganos de control	Órgano de control externo	Funciones	Remisión de la información	Resolución órgano de control	Elección miembros del órgano de control	Duración del cargo
Entre Ríos	Tribunal de Cuentas		1	4 meses	1 año	Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado	De por vida mientras dure su buena conducta
Formosa	Tribunal de Cuentas		1 y 2	Plazos variables, de acuerdo con el carácter de la entidad que remite la información.	Plazo variable	Poder Legislativo, a propuesta del Poder Ejecutivo	De por vida mientras dure su buena conducta
Jujuy	Tribunal de Cuentas	x	1 y 2	6 meses	1 año	Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Legislatura	De por vida mientras dure su buena conducta
La Pampa	Tribunal de Cuentas		1	4 meses	1 año	El Poder Ejecutivo elegirá cada uno de los candidatos de una terna que elevará al efecto el Consejo de la Magistratura, previo concurso de antecedentes y oposición	De por vida mientras dure su buena conducta
La Rioja	Tribunal de Cuentas		1 y 2	Depende de la repartición	1 año	El Presidente, el Vicepresidente y uno de los vocales serán designados por la Cámara de Diputados a propuesta del bloque mayoritario. Los dos vocales restantes a propuesta de cada bloque de los partidos que hubieren obtenido representación en ese cuerpo	6 años y pueden ser reelegidos
Mendoza	Tribunal de Cuentas		4	6 meses	1 año	Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado	De por vida mientras dure su buena conducta
Misiones	Tribunal de Cuentas		1 y 2	Al término de un año de la presentación	1 año	Poder Ejecutivo, con acuerdo de la cámara de representantes	De por vida mientras dure su buena conducta

CUADRO IV.1.15 (Continuación)

	Órganos de control	Órgano de control externo	Funciones	Remisión de la información	Resolución órgano de control	Elección miembros del órgano de control	Duración del cargo
Neuquén	Tribunal de Cuentas	x	1	6 meses	1 año	Poder Ejecutivo, con acuerdo del Poder Legislativo	Igual que los miembros del Poder Judicial 6 años
Río Negro	Tribunal de Cuentas	x	1 y 2	60 días corridos	1 año	Legislatura, a propuesta del Poder Ejecutivo	4 años y pueden ser reelegidos
S. del Estero	Tribunal de Cuentas		1 y 2	Mensual o trimestral, de acuerdo al carácter de la entidad que remite la información	Plazo variable (incluso superior al año)	Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Legislatura	5 años y pueden ser reelegidos
Salta	Auditoría General de la Provincia		1 y 2	Antes del 30 de junio		Comisión Permanente de la Cámara de Diputados integrada por 7 miembros, con participación de la minoría. Son designados previa audiencia pública por la Cámara de Senadores en sesión pública	5 años y pueden ser reelegidos
San Juan	Tribunal de Cuentas		1 y 2	4 meses	1 año	3 por la Cámara de Diputados a propuesta del Poder Ejecutivo y 2 por la Cámara de Diputados a propuesta, uno por cada bloque que hubiera obtenido representación en ese cuerpo en orden subsiguiente al partido mayoritario	3 miembros de por vida mientras dure su buena conducta y 2 por el mismo período que los diputados, pudiendo ser reelegidos

CUADRO IV.1.15 (Continuación)

Órganos de control	Órgano de control externo	Funciones	Remisión de la información	Resolución órgano de control	Elección miembros del órgano de control	Duración del cargo
San Luis	Tribunal de Cuentas	1 y 2	Depende del organismo de que se trate, el plazo máximo para rendir cuentas son 3 meses	Hasta 2 meses	3 por la Cámara de Senadores a propuesta del Poder Ejecutivo y 2 por la Asamblea Legislativa a propuesta, uno de la minoría y otro de la mayoría	3 miembros de por vida mientras dure su buena conducta y 2 por 2 años (coincide su mandato con las elecciones legislativas)
Santa Cruz	Tribunal de Cuentas	1 y 2	No hay plazos	No hay plazos	Poder Ejecutivo, con acuerdo de la cámara, salvo uno que lo será a propuesta del partido político que constituya la primera minoría en la provincia	4 años y pueden ser reelegidos
Santa Fe	Tribunal de Cuentas	1 y 2	Depende del organismo de que se trate, el plazo máximo para rendir cuentas son 3 meses	Hasta 3 años	Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Asamblea Legislativa	6 años
Tierra del Fuego	Tribunal de Cuentas	1 y 2	Hasta el 01/06	1 mes	Los 3 miembros serán designados por el P.E. Uno por el Consejo de la Magistratura, otro por la Legislatura y otro por el P.E.	De por vida mientras dure su buena conducta
Tucumán	Tribunal de Cuentas	1	Entre 4 y 6 meses	1 año	P.E. con acuerdo del Poder Legislativo	6 años y pueden ser reelegidos

Fuente: Sobre la base de leyes y constituciones provinciales

Notas

1) Examinar las cuentas de percepción, gastos e inversión de las rentas públicas. 2) Inspecciona las oficinas públicas provinciales y municipales y empresas privadas que reciben subsidios del estado. 3) Control de la gestión presupuestaria. 4) Aprobar y desaprobado la percepción e inversión de caudales públicos hechas por todos los funcionarios, empleados y administradores de la provincia.

macroeconómico como marco del proceso presupuestario, la existencia de límites sobre el endeudamiento; el siguiente se identifica con un índice de establecimiento de la agenda (procedimiento jerárquico vs. colegiado, posición relativa del Poder Ejecutivo respecto del Legislativo en la etapa de aprobación); por último, se trata de ver los criterios de transparencia. En una regresión de corte transversal (comparando países) en la que los tres subíndices entran en forma separada, sólo el primero alcanza niveles de significatividad (aunque en todos los casos se logra el signo esperado). Por tanto, surge que la restricción sobre el endeudamiento es el elemento que ejerce la influencia más significativa sobre el déficit. Esto es, en definitiva, se trata de elementos más vinculados con reglas que con procedimientos.

#### IV.1.7. LA SITUACIÓN FISCAL EN EL CONJUNTO PROVINCIAL

En términos generales, la compleja situación fiscal argentina a nivel provincial puede describirse como de alto desequilibrio fiscal vertical, elevados déficit y alto y creciente endeudamiento. Todo ello es consecuencia de un marco político-institucional que asigna a las provincias escasas potestades tributarias, importantes responsabilidades de gasto y una fuerte autonomía de decisiones, incluyendo aquellas sobre el endeudamiento.

Cabe preguntarse si, aun bajo el citado marco, existen características propias de cada jurisdicción que habilitan comportamientos ordenados de las finanzas públicas subnacionales. El objetivo de esta sección no es, por tanto, hacer una descripción relativa de las distintas jurisdicciones sino analizar si alguna/as han podido soslayar el inadecuado esquema institucional.

Para ello, se han elegido, sobre la base de las reglas fiscales vigentes –y teniendo en cuenta la heterogeneidad arriba mencionada–, un número reducido de indicadores que, en forma conjunta, den alguna idea de la "razonabilidad" de la conducta fiscal de los gobiernos. Estos indicadores son: (i) Resultado Global (total y per cápita), (ii) Variación real del gasto primario; (iii) proporción Gasto en Personal/Recursos Corrientes y (iv) relación Deuda/Gasto Total.

De acuerdo con estos indicadores, con información correspondiente al año 2001, Salta sería la jurisdicción con el comportamiento fiscal más "razonable": en aquel año, esta provincia registró un fuerte superávit –todas las demás jurisdicciones tuvieron déficit–, una marcada contracción real del gasto primario (6,7%, ubicándose en segundo lugar luego de La Rioja), una baja relación de gasto en personal/recursos corrientes (53,8% frente a San Luis que, con 43,7% registró la menor proporción) y una relación "razonable" de deuda a gasto total.<sup>34</sup> En estas condiciones, Salta estaría cumpliendo con las restricciones impuestas en su Ley de Disciplina Fiscal.

Dentro de esta categoría de provincias fiscalmente razonables, podría

CUADRO IV.1.16  
COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL-INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL

	Resultado global	Resultado global per cápita	Variación real del gasto primario	Gasto en personal recursos corrientes	Deuda/gasto total	Resultado global	Resultado global per cápita	Variación real del gasto primario	Gasto en personal recursos corrientes	Deuda/gasto total
	Millones de \$					Millones de \$				
	Porcentajes					Porcentajes				
	2001					1996				
Buenos Aires	-3059,4	-222,4	-0,5	73,4	95,6	-581,2	-43,2	6,8	45,0	34,4
Córdoba	-702,1	-230,0	14,0	62,6	91,6	183,5	62,2	-15,0	47,6	44,3
Entre Ríos	-267,1	-231,9	1,9	63,9	69,0	159,5	147,3	-12,1	53,1	49,7
Santa Fe	-247,7	-83,2	-2,1	63,1	35,0	-42,9	-14,5	-6,8	56,3	13,8
Ciudad de Buenos Aires	-247,4	-90,6	4,8	62,2	68,7	-236,9	-79,6	7,1	60,6	71,9
Chaco	-231,4	-236,4	-0,1	71,7	142,0	-67,5	-74,3	0,4	66,1	62,1
Mendoza	-211,6	-134,4	-6,2	61,1	83,4	-291,6	-191,9	18,8	59,4	60,0
Tucumán	-181,8	-136,5	11,9	60,8	108,1	-137,6	-111,4	-1,0	58,9	67,6
Jujuy	-175,8	-288,6	-0,3	65,7	121,6	-73,9	-131,1	-7,1	62,7	48,7
Formosa	-158,4	-323,7	-0,3	68,2	171,4	-38,9	-85,7	-15,5	63,5	95,0
San Juan	-156,9	-254,1	-4,8	64,2	94,8	35,7	63,1	-20,1	55,7	46,7
La Pampa	-133,6	-447,2	17,0	49,0	27,1	-19,7	-69,3	-4,6	48,8	17,8
Misiones	-126,9	-132,0	-6,7	60,2	126,2	-65,3	-72,8	4,3	52,2	61,8

CUADRO IV.1.16 (Continuación)

	Resultado global	Resultado global per cápita	Variación real del gasto primario	Gasto en personal recursos corrientes	Deuda/gasto total	Resultado global	Resultado global per cápita	Variación real del gasto primario	Gasto en personal recursos corrientes	Deuda/gasto total
	Millones de \$					Millones de \$				
	Porcentajes					Porcentajes				
	2001					1996				
Neuquén	-108,7	-230,3	2,5	57,2	61,4	-2,3	-4,9	-23,8	47,4	21,1
Río Negro	-107,8	-196,4	-4,8	56,2	145,1	-83,2	-149,1	-4,0	68,2	69,6
San Luis	-80,3	-218,6	37,0	43,7	10,0	112,6	342,1	-14,8	45,2	16,2
Santa Cruz	-72,0	-365,8	-0,1	47,6	27,8	22,7	123,6	13,6	39,9	9,9
Corrientes	-64,2	-69,2	9,8	63,8	134,5	7,0	8,0	-4,3	59,6	96,7
La Rioja	-60,9	-211,6	-13,7	59,5	82,1	49,5	195,1	0,3	48,9	64,0
Catamarca	-54,6	-164,9	5,3	56,0	95,6	-72,1	-243,7	6,9	66,4	55,5
Sgo. del Estero	-34,1	-42,8	-2,0	63,6	42,7	50,0	69,8	-5,5	56,3	46,1
Tierra del Fuego	-23,5	-234,5	16,4	49,8	114,7	-12,3	-133,8	-11,2	54,7	17,4
Chubut	-19,1	-46,8	-1,1	61,6	81,3	-115,3	-287,7	5,7	59,4	44,7
Salta	157,0	147,4	-6,7	53,8	75,5	28,0	28,7	-8,9	61,9	57,6
Total	-6368,3	-176,8	1,7	64,0	86,6	-1192,2	-34,1	-1,3	52,8	46,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

incluirse también a Santiago del Estero (con el menor déficit per cápita), reducción real del gasto primario y una baja relación deuda/gasto, aunque con una participación importante del gasto en personal en el total de recursos corrientes (63,6%).

Si entre los indicadores elegidos se contara como parámetros sólo el resultado global (imponiéndose un límite de \$ 100 millones de déficit), la relación gasto en personal/recursos corrientes (menor a 60%) y la proporción deuda/gasto total (menor al 80%), las provincias "cumplidoras" serían: la ya mencionada Salta, Santa Cruz<sup>35</sup> y San Luis. Sin embargo, en el caso de Santa Cruz, su escasa densidad poblacional convierte su desequilibrio fiscal en el segundo en magnitud en términos per cápita. San Luis, por su parte, fue la jurisdicción que en el año 2001 registró el mayor crecimiento real de su gasto primario. Santiago del Estero queda fuera de este grupo a raíz de la alta participación del gasto en personal.

Realizando el mismo análisis con datos para 1996, se llega a las siguientes conclusiones: (i) como era previsible conforme al marco institucional, la situación fiscal del conglomerado provincial se ha deteriorado en el período 1996-2001 (tanto medida a través del balance fiscal cuanto por las proporciones de gasto en personal y deuda); (ii) en 1996 nueve jurisdicciones pudieron cumplir con el logro de equilibrio/superávit presupuestario (la restricción dominante) pero fallaron en el cumplimiento de algún otro indicador: Córdoba, Entre Ríos, San Luis, Santiago del Estero, La Rioja, San Juan, Salta, Santa Cruz y Corrientes; (iii) Corrientes no lo logró dada su fuerte relación deuda/gasto total (en 22 jurisdicciones esta relación era inferior al 80%); (iv) en Salta, el gasto en personal representaba casi el 62% de los recursos corrientes (bajó a menos de 54% en 2001), motivo por el cual tampoco satisfacía el conjunto de criterios; (v) Santa Cruz, si bien satisfacía los parámetros, mostraba un crecimiento real del gasto primario del 13,6%, un mal indicador en el mediano plazo.

#### IV.1.8. ALGUNAS LECCIONES DE LA LITERATURA Y SUS ENSEÑANZAS PARA EL CASO ARGENTINO

Conforme a la literatura se podrían enumerar un conjunto de condiciones que facilitan la consecución de políticas fiscales subnacionales tendientes al equilibrio y, consecuentemente, más favorables al desarrollo de políticas macroeconómicas sustentables. Siempre hay que tener en cuenta, sin embargo, que organizaciones federales de gobierno otorgan, a través de la Constitución, una fuerte autonomía a los estados subnacionales y, consecuentemente, el manejo macroeconómico se torna más dificultoso.

Las características básicas que deben considerarse son:

1. Una fuerte descentralización en materia de gasto público sólo es consistente con una similar descentralización en materia tributaria. Esto es, los gobiernos subnacionales deben tener la autoridad para imponer bases tributarias razonables.

2. Las transferencias deben estar especificadas por una fórmula legal, evitando ser *ad hoc*.
3. Debe tender a minimizarse la autonomía en el endeudamiento subnacional. En el óptimo, el gobierno central debe controlar estrictamente, ex ante, el endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Controles de endeudamiento pseudoestrictos pueden ser contraproducentes si la aprobación por parte del gobierno central crea la percepción de que al dar la conformidad, está otorgando una garantía implícita. Un gobierno subnacional y un acreedor sólo estarán de acuerdo en financiar un déficit no sostenible si ambos esperan ganar; la forma más probable de obtener este resultado será a través de algún tipo de salvataje desde el gobierno federal.
4. El gobierno central debe comprometerse, de manera creíble, a no realizar *rescates*, prohibiendo salvatajes explícitos y forzando a los gobiernos subnacionales a servir sus deudas. Los sistemas presidenciales fuertes estarán en mejores condiciones de sobreponerse a las presiones para cubrir los déficit de los gobiernos subnacionales. La presidencia es la única autoridad con un electorado nacional y, por tanto, es más probable que tome en cuenta los intereses de toda la comunidad, mientras que los miembros del Congreso representan electorados regionales.
5. Los gobiernos subnacionales deben tener la autoridad para reducir costos, particularmente costos laborales a través del despido de trabajadores y de la reducción de salarios (lo que es un problema si buena parte de los trabajadores estatales son de los sectores de salud y educación).
6. El Banco Central debe ser funcionalmente autónomo.
7. Las reglas electorales deben orientar al Congreso hacia temas nacionales y no locales.
8. Una fuerte disciplina partidaria ayuda a lograr mayor coherencia.

El caso argentino muestra un diseño institucional que en nada favorece un comportamiento fiscal responsable y, consecuentemente, el logro de una política macroeconómica adecuada.

Dicho diseño institucional puede definirse en los siguientes términos: un sistema federal de gobierno que asigna una fuerte autonomía a las provincias (incluida la capacidad de endeudamiento). Este federalismo no ha sido impuesto sino que es inherente a la conformación de la Nación y, por tanto, no es sujeto de modificaciones.

En esta organización, la preeminencia que ha adquirido el régimen de transferencias de recursos (desde 1994 con rango constitucional) ha erosionado las atribuciones tributarias subnacionales, generando, a su vez, una escasa voluntad por parte de las autoridades provinciales para aprovechar las bases tributarias aún disponibles. La descentralización de potestades tributarias es condición necesaria, entonces, para mejorar el diseño institucional y el desempeño macroeconómico. A los efectos de reducir el desequilibrio fiscal vertical, no hay ningún elemento en la lite-

ratura que aconseje la concentración de las atribuciones de gasto en lugar de la desconcentración del poder de tributación.

La sobreutilización de los recursos que se deriva del problema de la propiedad común ha inducido a comportamientos fiscales poco austeros que, en algunos casos, han devenido en salvatajes (incluyendo el reciente rescate generalizado).

Probablemente los sucesivos déficit hayan sido la causa, también, de la sanción de reglas fiscales que, por el momento no han dado resultado, si bien han probado ser efectivas en otros países. Parte del motivo del incumplimiento es, a su vez, endógeno: es difícil una solución rápida cuando se presentan fuertes déficit.

Por otra parte, la literatura muestra que en caso de salvatajes previos, las reglas suelen surgir en forma coordinada. Éste no ha sido el caso en la Argentina, muy probablemente como consecuencia de la cada vez más erosionada disciplina partidaria y la consecuente mayor autonomía de los poderes ejecutivos provinciales.

Dada esta conformación institucional, las reglas macrofiscales a nivel subnacional pueden generar algún beneficio en términos de la viabilidad macroeconómica, al menos en el corto plazo. Por otra parte, una mejora en el control presupuestario podría resultar un buen complemento, pero no parece determinante.

En cuanto a las reglas en sí mismas, sólo serán efectivas si la Nación logra establecer un compromiso de política fiscal creíble. Asimismo, las reglas sancionadas adolecen de importantes fallas. Toda regla debe contener cláusulas de escape y de transparencia, a la vez que contener mecanismos de penalidad para el caso de incumplimiento y estos atributos no se corresponden con los de la mayor parte de las normas aprobadas.

Pero sin duda, el problema básico corresponde al endeudamiento. La implementación de alguna restricción al endeudamiento coordinada entre los gobiernos subnacionales parece una condición necesaria a un mejor desempeño macroeconómico.

Un primer paso sería, probablemente, la conformación de un organismo fiscal con representación de cada una de las provincias y de la Nación. Sin embargo, el problema que subsistiría en este caso es el de la amplia injerencia que le cabe al gobierno central en materia de política fiscal. Si la parte sustancial de la política de gasto público fuera ejecutada por las provincias y municipios, al tiempo que las primeras adquieren mayor autonomía tributaria, entonces la Nación dejaría de ser parte y pasaría a tener un rol ligado, en forma más exclusiva, al de autoridad monetaria.<sup>36</sup>

Dado el efecto benéfico que han tenido las reglas fiscales en la Comunidad Europea, cabe preguntarse si el logro de un esquema como el del Mercosur ampliado, con una fuerte autoridad monetaria, puede favorecer un comportamiento fiscal más restrictivo a través de la formulación de reglas fiscales más creíbles y que incluyan explícitamente mecanismos de sanción. Brasil, luego de sucesivos episodios de rescate, ha logrado la sanción de reglas fiscales coordinadas que, en principio, aun cuando to-

davía es prematuro juzgarlas, han tenido efectos positivos sobre sus finanzas públicas.

## NOTAS

1. Este capítulo fue elaborado por Cynthia Moskovits. La autora agradece la asistencia estadística de Santiago Fernández Boccacci y Natalia Laguyas.

2. Véase también, *Productividad, competitividad y empresas. Los engranajes del crecimiento*, FIEL, 2001.

3. Dada su significatividad y autonomía ese nivel ejerce efectos sobre la evolución macroeconómica y, consecuentemente, sobre las decisiones del sector privado. Sólo nos referiremos a las municipalidades en tanto y en cuanto puedan interferir en la comparación a nivel internacional o interprovincial. Por otra parte, las municipalidades gozan de muy baja autonomía tributaria y regulatoria y representan una parte poco significativa de las finanzas públicas consolidadas, hechos que también justifican su exclusión, de este análisis. El crecimiento de las atribuciones tributarias municipales en los hechos y las dificultades de esta situación se tratan en el capítulo final de este estudio.

4. Estos datos se basan en las estadísticas provistas por la Dirección de Gastos Consolidados del MECON, de donde se han excluido las erogaciones de las obras sociales. Son más abarcativos que las cifras presupuestarias, que dan cuenta de una relación gasto público/PBI del 32,6% en el año 2001.

5. Estas comparaciones consideran a las provincias y municipios en forma conjunta, ya que así se presenta la información disponible a nivel internacional. Cabe aclarar, asimismo, que los recursos de los gobiernos subnacionales excluyen todo tipo de transferencias desde el gobierno central.

6. Al tiempo que la Nación transfería la provisión de los servicios de salud y educación a las provincias, aumentaba la imposición de recursos no coparticipados. Un claro ejemplo es el aumento de la imposición sobre los combustibles o sobre otros consumos específicos en épocas de fuerte restricción fiscal; en el pasado más inmediato, cabe mencionar la creación del impuesto sobre los débitos y créditos bancarios en 2001 –que en parte comenzó a coparticiparse en 2002– y más recientemente los derechos de exportación.

7. Las transferencias discrecionales son de escasa significatividad agregada, pero adquieren relevancia en casos particulares.

8. Los ATN son no discrecionales en el sentido de que la Ley de Coparticipación Federal, 23.548, establece que el 1% de la masa a coparticipar se transfiere a través de Aportes del Tesoro Nacional al conjunto de provincias; sí lo son, desde la óptica de la distribución secundaria (entre provincias), ya que ésta no está estipulada.

9. Estas transferencias incluyen, básicamente, Aportes No Reintegrables del Tesoro Nacional: por ejemplo, Fondo de Incentivo Docente, programas de emergencia alimenticios y de salud, programas de emergencia contra las inundaciones, etc.

10. En el año 2001, el aumento del gasto es la principal causa de la reducción de la relación transferencias totales/gastos totales, dando por resultado un aumento del déficit provincial.

11. A partir del año 1992, con la firma del primer pacto fiscal entre la Nación y las provincias, ha habido ocho modificaciones, todas afectando el monto de recursos a ser transferidos.

12. En otros términos, con esa organización se produce, generalmente, bajo grado de correspondencia fiscal (baja relación de recursos propios a gastos).

13. Véase López Murphy y Moskovits (1997).
14. Las distintas calificaciones de las agencias de riesgo crediticio muestran que éstas asumen explícitamente que en países con fuertes desequilibrios fiscales verticales, el gobierno central implícitamente avala la deuda de los gobiernos subnacionales; vale la pena citar el caso de Alemania, en donde todos los estados tienen calificación AAA, aun cuando difieren significativamente en su desempeño fiscal.
15. Expresadas, en general, por vía de la conformación del Congreso.
16. Sobre este punto véase Tommasi *et al.* (2001).
17. Para una propuesta en este sentido véase FIEL (2001).
18. El problema de la restricción de presupuesto blanda puede vulnerar la estabilidad macroeconómica, la confianza en la capacidad de pago, el control de la política fiscal y otras importantes funciones de las políticas públicas.
19. En FIEL (1999) se muestra el efecto redistributivo del residuo fiscal nacional, así como del régimen de transferencias de Nación a provincias; Kraemer (1997); Porto y Sanguinetti (1988) hacen lo propio para el régimen de coparticipación federal de impuestos.
20. Con el tiempo, la regla original de *Maastricht* fue modificada por el "Pacto de Estabilidad y Crecimiento" (SGP), 1997, que introdujo reglas más sofisticadas y menos simples (equilibrio –o superávit– del presupuesto cíclicamente ajustado).
21. Kydland y Prescott (1977) han demostrado que las políticas basadas en reglas son superiores a las discrecionales pues éstas son inconsistentes intertemporalmente dada la tendencia de los gobiernos democráticos a abandonar los compromisos de política previamente anunciados.
22. La Argentina es un claro ejemplo en este sentido.
23. Con las modificaciones surgidas del Pacto de Estabilización y Crecimiento no se han notado los mismos efectos positivos. En este caso, la posibilidad de exclusión ante el incumplimiento ha sido reemplazada por la amenaza de sanciones pecuniarias, en tanto que los países ya disfrutaban del beneficio de pertenecer.
24. El art. 70 de dicha Carta Magna, denominado "Disciplina Fiscal", establece que la Legislatura de la Provincia sancionará por los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros de cada cámara una Ley de Disciplina Fiscal que deberá establecer, entre otras cosas, las normas para el dictado de presupuestos anuales plurianuales equilibrados. Se trata de una ley especial, que sólo podrá ser modificada con la misma mayoría calificada.
25. Hubo un proyecto de ley que ingresó a la Legislatura pero que nunca fue aprobado.
26. Esto depende del momento en que ha sido sancionada la norma. Debe recordarse que la primera ley de responsabilidad fiscal de la Nación fue sancionada en agosto de 1998, previendo que el equilibrio presupuestario se alcanzaría en 2003. Al año siguiente la citada norma fue modificada, posponiéndose el logro del equilibrio al año 2005.
27. Hay creciente evidencia de que la reducción del déficit proveniente de la reducción de gastos tiene una mayor probabilidad de reducir el stock de deuda y de disminuir permanentemente el déficit, que si ésta surge del incremento impositivo.
28. El hecho de que préstamos a ser otorgados por organismos multilaterales de crédito impusieran como condición necesaria la sanción de normas fiscales, no hace más que fortalecer este argumento.
29. La excepción es el caso de Salta.
30. La descripción que sigue actualiza la realizada por Sanguinetti y Tommasi (1997).

31. En San Luis la Legislatura está obligada a tratar el presupuesto en un plazo de 70 días (35 por cada cámara), si la discusión parlamentaria no se resuelve en dicho lapso, se tiene como aprobado el proyecto del Poder Ejecutivo.

32. Córdoba, Chaco, Chubut, Jujuy, Neuquén, Río Negro, Salta y Tucumán subrayan su carácter de órgano de control externo.

33. Véase, por ejemplo, Alesina y otros (1999).

34. Esta relación es muy alta para la mayor parte de las provincias argentinas: sólo San Luis, La Pampa, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero se ubican por debajo del 50%, en tanto que Tucumán, Tierra del Fuego, Jujuy, Misiones, Corrientes, Chaco, Río Negro y Formosa superan el 100% (citadas en orden ascendente).

35. Esta provincia, sin embargo, tiene un fuerte déficit per cápita (\$ 66 millones).

36. Debe notarse que la fuerte autonomía de las provincias y la falta de bases imponibles ha llevado a que 12 provincias imprimieran sus propias monedas ante la imposibilidad de obtener mayor financiamiento por vía de nueva deuda.

## IV.2. EL EMPLEO PÚBLICO EN LAS PROVINCIAS Y LA NECESIDAD DE SU REESTRUCTURACIÓN<sup>1</sup>

### IV.2.1. INTRODUCCIÓN

La reducción del “peso” del Estado se ha convertido en un factor cada vez más importante de la reforma económica en los países en desarrollo. Décadas de políticas dirigistas han conducido al aumento del tamaño del sector público a niveles que resultan una carga de ineficiencia para el sector privado.

Sin embargo, el tema de la reforma del Estado no es exclusivo de los países en desarrollo. Gaebler y Osborne (1991) señalan que la mayoría de los gobiernos fueron organizados y crecieron entre 1900 y 1940. Los cambios habidos desde entonces hacen necesaria una modificación en el modo de operar del sector público, no sólo en cuanto a lo que hacen sino en cómo lo hacen.

En todo el mundo, por ejemplo, el progreso tecnológico está haciendo desaparecer los monopolios naturales exponiendo a los servicios públicos a una intensa competencia, y en consecuencia, haciendo desaparecer la necesidad de que sea el sector público su proveedor. En este sentido, en la Argentina, durante la década del noventa, se llevaron a cabo sustanciales reformas. Las privatizaciones se constituyeron en uno de los componentes de mayor importancia dentro de ellas. Probablemente, la Argentina sea el país de América latina que más lejos llegó con el proceso privatizador, abarcando servicios públicos nacionales, provinciales y municipales.

En contraste, la reforma del Estado parece haber sido encarada, sólo por el gobierno nacional que avanzó parcialmente en ella. Para la mayoría de las provincias argentinas, ésta aparece como una materia pendiente.

El presente trabajo, busca determinar cuál ha sido la tendencia en el “tamaño” de los gobiernos provinciales, medida a través del empleo público, en la última década. En la sección 1 se hace un diagnóstico de cuál es el tamaño del sector público y su evolución en los últimos años. En la sección 2 se presenta un ejercicio en la identificación de patrones de comportamiento para el empleo en los gobiernos provinciales. La sec-

ción 3 aproxima el exceso de empleo público en las provincias. La sección 4 intenta responder a la vieja cuestión de si los salarios del sector público son menores o mayores a los del sector privado. Finalmente, la sección 5 estima el exceso de gasto en que incurren los gobiernos provinciales por el exceso de empleo y la diferencia de salarios que paga. El capítulo cierra con una sección de síntesis y consideraciones finales.

#### IV.2.2. EL TAMAÑO DEL EMPLEO PÚBLICO

Los datos internacionales muestran que el empleo público representa un 4,7% de la población para el promedio mundial. En contraste, en la Argentina, para el año 2000, incluyendo el empleo a nivel federal, provincial, municipal y las empresas públicas, este porcentaje llega al 6,1%. En relación con el empleo total, la media mundial se ubica en un 11%, mientras que en la Argentina para el año 2000 el porcentaje se ubicaba en 17,2%.

Si bien la Argentina se encuentra bien por encima de la media mundial en ambos indicadores, la dispersión entre países es grande. El porcentaje de empleados públicos con respecto a la población total es mayor en los países más desarrollados y va decreciendo con el nivel de ingreso per cápita. Para el grupo de países de la OCDE el porcentaje se ubica en el 7,7% de la población mientras que en África se ubica en el 2%.

La relación del empleo público al empleo total muestra para la Argentina un porcentaje similar a la de los países más desarrollados. En los

CUADRO IV.2.1  
EMPLEO PÚBLICO POR CADA 100 HABITANTES

	Número de países	Gobierno general
África	20	2,0
Asia	11	2,6
Europa del Este y ex URSS	17	6,9
América latina y Caribe	9	3,0
Este y Norte de África	8	3,9
OCDE	21	7,7
Total	86	4,7
Argentina 1990		7,2
Argentina 2000		6,1

Fuente: FIEL y Schiavo-Campo *et al.* (1997).

CUADRO IV.2.2  
EMPLEO PÚBLICO POR CADA 100 OCUPADOS

	Número de países	Gobierno general
África	20	6,7
Asia	11	6,3
Europa del Este y ex URSS	17	16,0
América latina y Caribe	9	8,9
Este y norte de África	8	17,5
OCDE	21	17,2
Total	86	11,0
Argentina 1991		18,4
Argentina 2000		17,4

Fuente: FIEL y Schiavo-Campo *et al.* (1997).

países de la OCDE el empleo público representa un 17,4% del total, idéntica relación que la encontrada para la Argentina.

Como puede verse, a nivel global, las cifras sugieren que el empleo público en la Argentina está sobredimensionado, dado el nivel relativo de desarrollo del país.

Sin embargo, durante la década del noventa, el empleo público total se redujo en un 6,1%. Si bien en conjunto el empleo público mostró una reducción, la desagregación por nivel de gobierno no muestra comportamientos homogéneos. La reducción observada en el empleo público total se basa en la caída del empleo en Empresas Públicas y en la Administración Central. El proceso de privatizaciones hizo que el empleo público se redujera al pasar las empresas al sector privado. Mientras en el año noventa el sector público ocupaba, aproximadamente, a 270 mil personas en las empresas públicas y bancos oficiales, durante el año 2000, sólo mantenía una dotación de 25 mil personas en esas actividades.

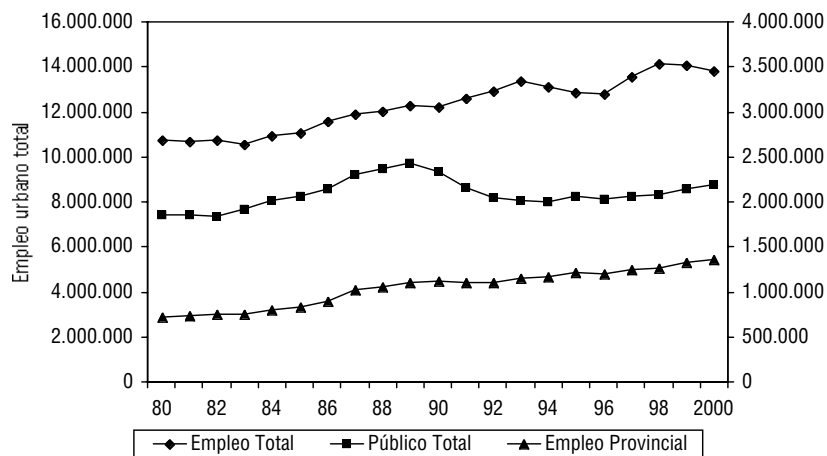
Por su parte, la Administración Pública Nacional redujo el plantel de ocupación entre 1990 y 2000 en un 29%, lo que representa una reducción de, aproximadamente, 178 mil agentes.

El comportamiento del conjunto de provincias fue bien diferente. Mientras el empleo en Nación y Empresas Públicas caía, las provincias en su conjunto continuaron expandiendo la planta de personal. En el año 1990, el conjunto de las Provincias<sup>2</sup> ocupaba 1,1 millones de personas, mientras que en el año 2000 llegaban a casi 1,4 millones.

Si bien el empleo para el conjunto de provincias creció un 21,1%, el comportamiento entre regiones fue bien disímil. Algunas provincias hi-



GRÁFICO IV.2.1  
EMPLEO TOTAL Y EMPLEO PÚBLICO



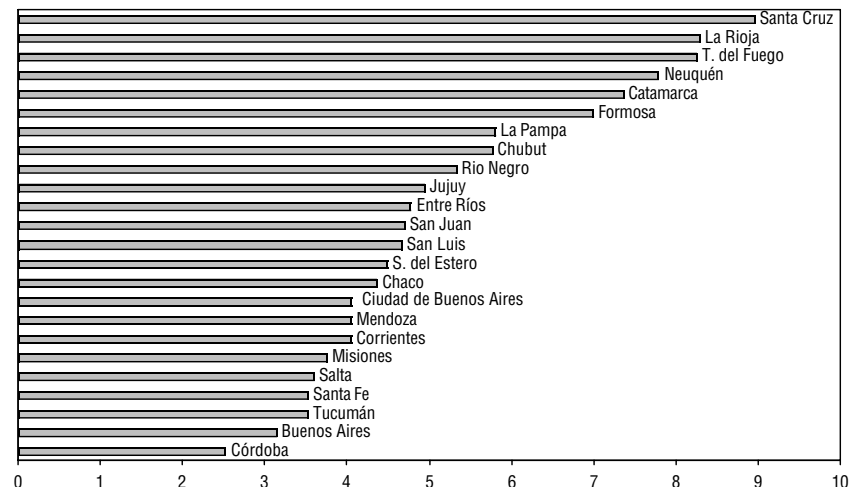
Fuente: FIEL.

cieron ajustes considerables en las plantas de personal. Las provincias de Salta, Jujuy, Córdoba y Corrientes redujeron su personal entre el 22% y el 8%. En Formosa la contracción del empleo público fue de sólo el 2,1%, mientras que en Catamarca la reducción fue menor al 1%. En el resto de las provincias, el empleo público fue creciendo durante la década. Tucumán y Río Negro muestran los menores incrementos, mientras que en Mendoza y Buenos Aires, el incremento fue del 50%.

Mientras que para el promedio del país el empleo público total representa el 6,1% de la población, esta relación difiere entre las provincias. La provincia de Santa Cruz es la que tiene una mayor proporción de la población ocupada en el sector público: 9 de cada 100 habitantes trabajan en el sector público provincial, mientras que la menor proporción se encuentra en Córdoba, donde sólo 2 de cada 100 habitantes trabaja en el sector público.

En algunas provincias, la proporción de empleo en el gobierno provincial en relación con el total del empleo parece desmesurada. Mientras que para el total del país el 17,4% de los ocupados tiene un empleo público, en algunas provincias este porcentaje supera el 23%. Los gráficos siguientes (IV.2.2 a IV.2.4) sintetizan la información descripta.

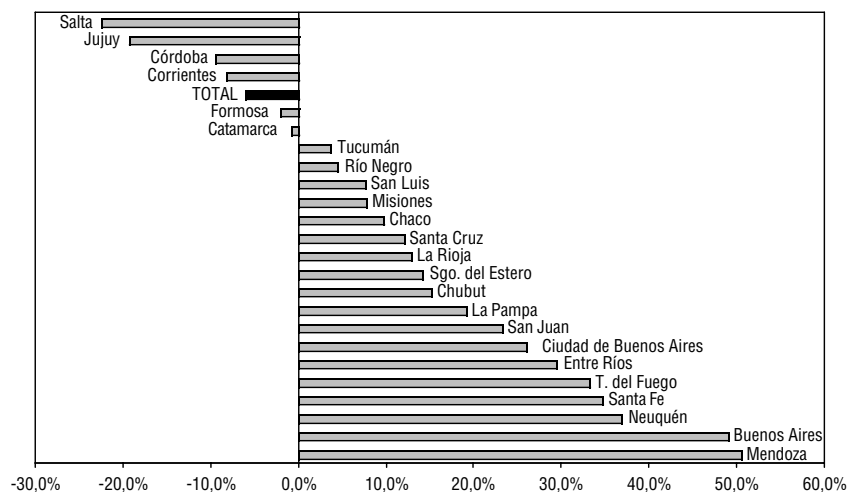
GRÁFICO IV.2.2  
PROVINCIAS ARGENTINAS: EMPLEADOS PÚBLICOS  
POR CADA 100 OCUPADOS - AÑO 2000



Nota: El empleo provincial excluye el empleo municipal.

Fuente: FIEL.

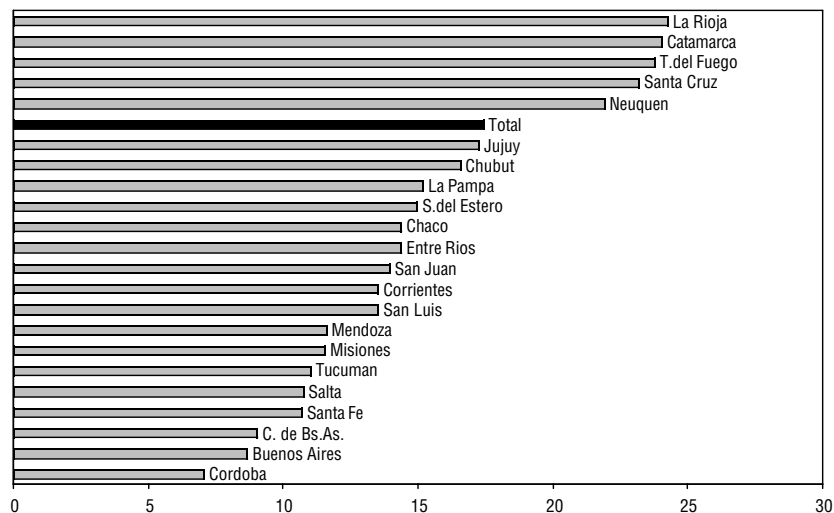
GRÁFICO IV.2.3  
VARIACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO POR PROVINCIA - 1990-2000  
(En porcentajes)



Nota: El total incluye el empleo público nacional, provincial, municipal y empresas públicas.

Fuente: FIEL.

GRÁFICO IV.2.4  
EMPLEO PÚBLICO PROVINCIAL  
EMPLEADOS PÚBLICOS CADA 100 HABITANTES - AÑO 2000



Nota: El total país incluye el empleo público nacional, provincial, municipal y empresas públicas.

Fuente: FIEL.

#### IV.2.2. DETERMINANTES DEL EMPLEO PÚBLICO

La literatura sobre el empleo público concuerda en que las estructuras de gobierno tienden a expandir su tamaño relativo a medida que la economía crece, ya sea como consecuencia de un mayor acceso de la población a los servicios sociales y por la tendencia de las grandes organizaciones a expandirse (Ley de Wagner). En este sentido operan los resultados de Heller y Tait (1983) y de Schiavo-Campo *et al.* (1997), quienes analizando el empleo público en un conjunto de países encuentran, efectivamente, que aumenta con el ingreso per cápita, y que el tamaño absoluto del empleo se relaciona directamente con el tamaño de la población de un país.

Siguiendo la literatura, esta sección muestra los resultados de un ejercicio econométrico cuyo objetivo es proveer una explicación del tamaño y evolución del empleo público en las provincias. Para ello se utilizaron como variables explicativas el Producto Bruto Geográfico per cápita y la población de cada provincia.

Además, se consideró oportuno ver la relación entre empleo público y finanzas públicas provinciales. En línea con las implicancias de la falta de correspondencia fiscal,<sup>3</sup> se postuló que cuanto mayores sean los ingresos que percibe el gobierno que no tienen una contrapartida directa

con el esfuerzo fiscal de la población local (en el sentido de que la recaudación es independiente de la política fiscal provincial), los gobiernos tienden a gastar más y dentro de ese gasto, el empleo ocupa un espacio muy importante (entre el 60 y 80% del gasto público de las provincias).

En efecto, las provincias se financian con los recursos propios provenientes de impuestos provinciales e ingresos que corresponden a transferencias desde el nivel nacional de gobierno, ya sea por coparticipación federal, por regalías petroleras o transferencias no automáticas. Estas últimas no tienen un patrón de comportamiento sistemático, cada provincia recibe participaciones diferentes y variables en el tiempo sin relación con el esfuerzo fiscal propio.

Otra hipótesis postulada se refiere al empleo público como política compensatoria. Para ello se incluyeron variables que reflejan el estado del mercado de trabajo provincial, para ver cuál es el efecto de los desequilibrios en el mercado de trabajo sobre el comportamiento del empleo público. Finalmente, se incluyó una variable referida al salario público.

Es probable que existan otras circunstancias propias de cada provincia que justifiquen diferencias en el empleo público: el tamaño de la provincia, la densidad de población, su tipo de actividad principal, etc. Estas diferencias son captadas por los efectos fijos de las regresiones.<sup>4</sup>

Las estimaciones se hicieron utilizando datos de panel para el período 1996-2000 y para las 24 provincias. El cuadro IV.2.3. muestra los resultados obtenidos.

En cuanto al nivel del empleo público, las estimaciones sugieren que resulte independiente del ingreso per cápita provincial, ya que ni el producto por habitante ni el ingreso per cápita resultan significativos. Tampoco resulta significativo el salario público.

En cambio, entre las variables con explicación significativa se encuentran el nivel de empleo privado, la tasa de crecimiento del producto (*pbgv*), el porcentaje de recursos propios y las variables referidas a la situación del mercado de trabajo (*inf*, *lprixh* y *vlpr*).

Las regresiones muestran que las economías más dinámicas, es decir, aquellas con mayor tasa de crecimiento del producto, tienen un menor empleo público por habitante. Por su parte, las regiones con mayor empleo privado por habitante o mayor crecimiento del empleo privado y con menor tasa de informalidad, es decir economías con menores fricciones en el mercado de trabajo, están asociadas con un menor empleo público por habitante.

En síntesis, el empleo público parece funcionar en muchas regiones como un “programa compensatorio”, paliativo de la debilidad del empleo privado.

En segundo lugar, se realizaron estimaciones utilizando como variable independiente el logaritmo natural del empleo público, para explicar los cambios en ese sector.

De las estimaciones realizadas surge que a medida que aumenta el producto (*lnpgbxh*) o su tasa de crecimiento (*lnpgbxh*), la tasa de crecimiento del empleo público disminuye.

CUADRO IV.2.3  
ESTIMACIONES DEL EMPLEO PÚBLICO POR HABITANTE

Var. Dep.	lpxh	lpxh	Lpxh	lpxh	lpxh	lpxh	lpxh
Var. Indep.							
const.	0,0867 (12.087)	0,072 (7.420)	0,0874 (11,72)	0,082 -8.322	0,061 (11.488)	0,0567 (18,99)	0,0803 (11.096)
pgbxh		-0,048* (-0,59)				-0,0665* (-0,825)	
pbgv	-0,0332 (-3.425)		-0,0338 (-3,14)	-0,0327 (-3,26)			-0,0229 (-2.373)
ipcfan					-6.440E-08* (-0,051)		
ic	-0,0173 (-2.161)	-0,013 (-1,58)*	0,0164 (-3,57)	-0,017 (-2,17)	-0,0143* (-1.708)	-0,0102* (-1.211)	-0,0116* (-1.428)
wprel		-7.360E-11* (-0,13)	-1,7E-10* (-0,034)	-3,21E-10* (-0,58)			
inf	-0,0165 (-3,59)	-0,014 (-2,9)	0,0823 (-3,51)	-0,0177 (-3,636)	-0,0125 (-2,647)		
lprixh	-0,0819 (-3.579)	-0,067 (-2,8)		-0,082 (-3,55)			-0,0850 (-3.568)
vlpr					-0,013 (-2,21)	-0,0132 (-2,21)	
pob2		6.220E-06* (1,218)		3.970E-06* (0,799)			
Inpob							
R2	0,2278	0,1875	0,2641	0,0295	0,1786	0,0824	0,1456
F	8.0800	3.500	6,45	5,46	3,64	2.5800	5.9700

Notas:

( ) t estadístico.

\* Variable no significativa al 10%.

Fuente: FIEL.

**Definición de variables**

Lpxh: empleo público/población.

Pbgxh: Producto Bruto Geográfico por habitante (miles de pesos de 1993).

Pgbv: variación del Producto Bruto Geográfico por habitante (porcentaje).

Ipcf: ingreso per cápita familiar (Encuestas Permanente de Hogares).

Ic: porcentaje de los recursos propios en relación con los ingresos corrientes de la provincia.

WP: salario anual promedio del sector público en relación con el PBG per cápita.

Inf: porcentaje de asalariados informales.

Lprixh: empleo privado por habitante.

Vlpr: tasa de crecimiento del empleo privado.

Pob: población (en miles).

CUADRO IV.2.4  
ESTIMACIONES DEL CRECIMIENTO DEL EMPLEO

Var. dep	lnlp	lnlp	lnlp
Var. Indep.			
const.	4,12 (1,96)	3,64 (1,8)	2,84* (1,339)
inpgbxh	-0,0004 (-1.891)	-0,00034* (-1,77)	
Inpgbxh			1,671* (1,64)
ic	-0,2214* (-1.389)	-0,213* (-1,34)	-0,189* (-1.188)
lnwprel	0,0409* (0,804)		
Inpob	0,4415 (2,483)	0,519 (3,47)	0,631 (3,669)
R2	0,8126	0,8566	0,939
F	4,16	5,34	5,18

( ) t estadístico.

\* Variable no significativa al 10%.

Fuente: FIEL.

**Definición de variables**

Lnp:	logaritmo natural del empleo público.
Inpgbxh:	inversa del Producto Bruto Geográfico por habitante.
Lnpgbxh:	logaritmo natural del Producto Bruto Geográfico por habitante.
lc:	porcentaje de los recursos propios en relación con los ingresos corrientes de la provincia.
Lnwp:	logaritmo de wp.
Lnpop:	logaritmo natural de la población.

Por su parte, el crecimiento del empleo público se acelera con el crecimiento poblacional. La relación entre la tasa de crecimiento del empleo público y el porcentaje de recursos propios de cada provincia respecto del total de ingresos negativos: cuanto menores son los recursos propios de una provincia, mayor la probabilidad de que el empleo público se expanda a mayor tasa.

Dado que los datos con los cuales se realizaron las estimaciones corresponden a la década del noventa, probablemente la desaceleración en el crecimiento del empleo público en relación con el Producto Bruto Geográfico esté indicando que la evolución del empleo público provincial tuvo una tendencia a corregir los desequilibrios que arrastraba de la década anterior, pero que este comportamiento enfrentaba la limitación de incentivos fiscales inadecuados derivados de la falta de correspondencia fiscal.

**IV.2.3. EXCESO DE EMPLEO PÚBLICO EN LAS PROVINCIAS**

Un paso adicional en el análisis es calcular el “exceso” de empleo público en las provincias. Existe abundante literatura en materia de reestructuración del sector público, sobre los beneficios de la reestructuración y sus efectos sobre la productividad. Sin embargo, el “nivel óptimo” del empleo público parece no ser un tema con patrones standard en la literatura y las mediciones utilizadas están más vinculadas a casos de privatizaciones que a la reestructuración de la administración central.

Siguiendo la evidencia sistematizada en las secciones anteriores, y dado que el empleo público en las provincias se describió como un mecanismo para contrarrestar la debilidad del empleo en el sector privado, se descartó calcular el nivel de empleo “ajustado” o de “largo plazo” en cada región a partir de los valores promedio de las variables de la regresión. Se prefirió, en cambio, realizar dos hipótesis alternativas para evaluar el sobreempleo en cada provincia.

En primer lugar (hipótesis 1) se tomó como relación de referencia la proporción mínima de empleo público por habitante (correspondiente a la provincia de Córdoba). Este valor es de 2,50 ocupados en el sector público por habitante.<sup>5</sup>

CUADRO IV.2.5  
EXCESO DE EMPLEO PÚBLICO POR PROVINCIA  
HIPÓTESIS 11  
AÑO 2000

Provincia	Empleo público	Empleo público óptimo	Exceso	Exceso como % del emp. pub.
Córdoba	76.079	76.079	0	0,0
Buenos Aires	428.408	343.585	84.823	19,8
Tucumán	46.100	32.921	13.179	28,6
Santa Fe	104.623	74.563	30.060	28,7
Salta	37.564	26.263	11.301	30,1
Misiones	35.511	23.788	11.723	33,0
Corrientes	36.967	22.962	14.005	37,9
Mendoza	63.257	39.213	24.044	38,0
Ciudad de Buenos Aires	112.466	69.685	42.781	38,0
Chaco	42.119	24.205	17.914	42,5
S. del Estero	34.881	19.544	15.337	44,0
San Luis	16.738	9.012	7.726	46,2
San Juan	28.453	15.222	13.231	46,5
Entre Ríos	54.159	28.551	25.608	47,3
Jujuy	29.622	15.048	14.574	49,2
Río Negro	29.295	13.824	15.471	52,8
Chubut	23.408	10.204	13.204	56,4
La Pampa	17.174	7.427	9.747	56,8
Formosa	33.697	12.094	21.603	64,1
Catamarca	23.784	8.121	15.663	65,9
Neuquén	36.543	11.803	24.740	67,7
Tierra del Fuego	8.129	2.472	5.657	69,6
La Rioja	23.258	7.045	16.213	69,7
Santa Cruz	17.365	4.872	12.493	71,9
Total	1.359.602	898.503	461.099	33,9

Nota:

Hipótesis 1: Se supuso como valor de referencia la relación empleo público por habitante de la provincia de Córdoba.

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

CUADRO IV.2.6  
EXCESO DE EMPLEO PÚBLICO POR PROVINCIA  
HIPÓTESIS 21  
AÑO 2000

Provincia	Empleo público	Empleo público óptimo	Exceso	Exceso como % del emp. pub. %
Córdoba	76.079	95.238	-19.159	-25,2
Buenos Aires	428.408	430.108	-1.701	-0,4
Tucumán	46.100	41.212	4.888	10,6
Santa Fe	104.623	93.340	11.283	10,8
Salta	37.564	32.877	4.687	12,5
Misiones	35.511	29.778	5.733	16,1
Corrientes	36.967	28.744	8.223	22,2
Mendoza	63.257	49.087	14.170	22,4
Ciudad de Buenos Aires	112.466	87.234	25.232	22,4
Chaco	42.119	30.300	11.819	28,1
S. del Estero	34.881	24.466	10.415	29,9
San Luis	16.738	11.282	5.456	32,6
San Juan	28.453	19.056	9.397	33,0
Entre Ríos	54.159	35.741	18.418	34,0
Jujuy	29.622	18.838	10.784	36,4
Río Negro	29.295	17.306	11.989	40,9
Chubut	23.408	12.774	10.634	45,4
La Pampa	17.174	9.297	7.877	45,9
Formosa	33.697	15.140	18.557	55,1
Catamarca	23.784	10.166	13.618	57,3
Neuquén	36.543	14.776	21.767	59,6
T. del Fuego	8.129	3.095	5.034	61,9
La Rioja	23.258	8.820	14.439	62,1
Santa Cruz	17.365	6.099	11.266	64,9
Total	1.359.602	1.124.771	234.830	17,3

Nota: Hipótesis 2: Se consideró como valor de referencia el promedio de empleo por habitante existente en el primer decil del grupo de provincias.

Fuente: FIEL.

Surge del cuadro anterior que para el total de los gobiernos provinciales, existiría un exceso de empleo público de 461 mil ocupados, lo que representa el 33,9% del total.

Tomando esta relación como de empleo de “largo plazo”, a excepción de Córdoba, que es la provincia de referencia, el menor exceso se encuentra en la provincia de Buenos Aires, donde el excedente representa el 20% del total de ocupados. Sin embargo, dado el tamaño de la provincia, este exceso representa en valores absolutos el mayor valor de sobreocupación en una provincia.

Además de Buenos Aires, sólo en cuatro provincias el exceso, en porcentaje, es inferior al promedio: Tucumán, Santa Fe, Salta y Misiones. Mientras que en seis provincias, el empleo excedente supera al 60%.

La provincia con mayor exceso de empleados públicos es la provincia de Santa Cruz, donde el exceso relativo a la ocupación actual alcanza al 71,9%. Le sigue en orden descendente La Rioja (69,7%), Tierra del Fuego (69,3%), Neuquén (67,7%) Catamarca (65,9%) y Formosa (64,1%).<sup>6</sup>

Una segunda hipótesis (hipótesis 2) sobre exceso de empleo, se construyó utilizando como empleo “ajustado” el promedio de empleo por habitante existente en el primer quintil del grupo de provincias.

Tomando como empleo “ajustado” o “de largo plazo” el promedio de las provincias con menor empleo por habitante, surge que en total existiría un exceso de ocupados de 230 mil.

En este caso, las provincias de Córdoba y Buenos Aires, las dos provincias con menor empleo por habitante, tendrían espacio para corregir hacia arriba sus planteles de personal. Considerando que no habría razones para que requieran hacerlo, el exceso de personal alcanzaría a los 255 mil agentes.

#### IV.2.4. ¿EXISTE UN PREMIO SALARIAL POR DESEMPEÑARSE EN EL SECTOR PÚBLICO?

Al igual que en otros países, el sector público en la Argentina ofrece un nivel de seguridad en el empleo que no se encuentra en el sector privado.

La Constitución Nacional consagra la estabilidad del empleo público y todas las normas sobre éste, ya sean nacionales, provinciales o municipales, reafirman el derecho a la estabilidad laboral de los empleados. Si bien no es una estabilidad fuerte como en otros países,<sup>7</sup> es difícil llevar adelante iniciativas de despido, requiriéndose una serie de formalidades, con lo cual en la práctica termina siendo muy difícil cualquier tipo de reestructuración.

Si a este hecho se le suma la idea de que la productividad del empleo público es más baja que la promedio<sup>8</sup> de la economía y que, en el Estado se trabajan menos horas de las que habitualmente se trabajan en el sector privado, debería esperarse que los salarios públicos fueran sustancialmente menores que los equivalentes en el sector privado. Sin embar-

go, éste no parece ser el caso. Hay suficiente evidencia en el mundo de que los salarios pagados por el sector público son a menudo superiores a los percibidos en el sector privado.

El trabajo de Panizza (1998), investiga sobre las posibles razones de este fenómeno y muestra los resultados obtenidos para quince países de la OCDE. De estos resultados, que se recogen en el cuadro siguiente, surge que en doce países existe un "premio salarial" estadísticamente significativo. Sólo en uno de los quince países (Noruega) el salario en el sector público es significativamente menor al del sector privado.

CUADRO IV.2.7  
PREMIO SALARIAL DEL SECTOR PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE  
(Exceso por cada peso del salario del sector privado)

País	Coficiente	t-estadístico	Año
Alemania*	0,06	4,71	1989-1993
Australia*	0,04	2,08	1990-1991
Austria	0,01	0,61	1991-1992
Canada*	0,09	2,65	1992-1993
España*	0,13	1,97	1993
Estados Unidos <sup>1</sup> *	0,09	13,67	1993
Gran Bretaña*	0,04	2,67	1989-1993
Holanda*	0,04	2,08	1991-1993
Irlanda*	0,09	2,67	1988-1991
Israel	-0,02	0,35	1993
Italia*	0,08	3,19	1989-1993
Japón*	0,21	2,71	1993
Noruega*	-0,07	4,89	1989-1993
Nueva Zelanda*	0,11	3,32	1992-1993
Suiza	-0,05	0,77	1987

Notas: 1. Un Gobierno Federal.

\* Coficiente estadísticamente significativo.

Fuente: Panizza (1998).

Los resultados del mismo autor para América latina, muestran que en países menos desarrollados aparece el mismo efecto: en 8 de los 14 países analizados se encuentra un premio salarial para los trabajadores del

CUADRO IV.2.8  
PREMIO SALARIAL DEL SECTOR PÚBLICO  
EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA  
(Exceso por cada peso del salario del sector privado)

País	Coficiente	t-estadístico	Año
Bolivia*	-0,15	4,60	1995
Brasil*	-0,06	9,28	1995
Colombia*	0,18	13,88	1995
Costa Rica*	0,17	10,41	1995
Ecuador	-0,06	1,74	1995
Honduras*	0,08	3,32	1996
México*	0,11	5,75	1994
Nicaragua	-0,01	0,38	1993
Panamá*	0,12	8,56	1995
Paraguay*	0,17	15,07	1995
Perú*	0,08	5,00	1996
El Salvador*	0,24	12,45	1995
Uruguay*	-0,06	4,99	1995
Venezuela*	-0,05	4,53	1995

Nota: \* Coficiente estadísticamente significativo.

Fuente: Panizza (1998).

sector público, 4 tienen salarios menores para los trabajadores públicos y en el resto los resultados no son significativos

Por su parte, Alesina, Danninger y Rostagno (2001) analizan el premio salarial entre el sur y el norte de Italia y encuentran que en ambas regiones existe un diferencial salarial positivo para el sector público: 12,5% en el norte y 26% en el sur de Italia.

Análogamente, en esta parte del trabajo se analizará la situación en las provincias de la Argentina.

La fuente de información utilizada para analizar el caso de la Argentina fue la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. La EPH es una encuesta que se realiza dos veces al año (mayo y octubre) en 27 aglomerados urbanos que representan el 67,5% de la población urbana total y el 64,4% de la población total del país. Los Institutos de Estadística de cada provincia realizan el relevamiento en los aglomerados correspondientes, con lo cual se cuenta con una base de datos para cada uno de ellos. La EPH contiene las principales características socioeconó-

micas de los individuos relevados. En esta oportunidad se utilizó la información de la onda de mayo del año 2001.

A efectos de las estimaciones, sólo se consideró la población ocupada en relación de dependencia, que trabaja más de treinta horas semanales, en tanto que se excluyó al personal docente.

Siguiendo la metodología de Alesina *et al.* (2001) se estimó, para cada región, la siguiente ecuación que relaciona el salario horario con elementos que integran el capital humano de los asalariados, más algún factor que aproxima la productividad (variable tamaño) y el sector de actividad en la en el cual se desempeña.

$$\text{Lwh} = a_1 + a_2 \text{aedu} + a_3 \text{xper} + a_3 \text{xper}^2 + a_4 \text{sex} + a_5 \text{civil} + a_6 \text{tamaño} + a_6 \text{pub}$$

#### Definición de variable

Lwh:	log. del salario horario.
Aedu:	años de educación.
Xper :	experiencia laboral, (calculada como Edad – Aedu – 6).
Sex :	dummy que identifica el sexo (0 para varones y 1 para mujeres).
Civil:	dummy que identifica el estado civil.
Tamaño:	dummy que identifica el tamaño del establecimiento donde trabaja.
Pub:	dummy que identifica si el trabajador pertenece al sector público o privado.
	(0 si trabaja en el sector privado y 1 si trabaja en el sector público)

Los resultados de las regresiones se presentan en el Anexo.

Como puede verse en el cuadro IV.2.8, a excepción de algunas regiones, existe en las provincias un premio salarial positivo y estadísticamente significativo. Para el promedio de la provincia de Buenos Aires (conurbano bonaerense, Bahía Blanca y La Plata), el premio no resulta significativo probablemente debido al comportamiento en el conurbano (donde el resultado no es significativo) que tiene gran peso en el total provincial. El promedio del resto de los aglomerados que componen Buenos Aires muestra la existencia de un plus salarial para los trabajadores públicos.

Una nota de advertencia para la interpretación de los datos de Capital y el conurbano bonaerense es que, probablemente, no captan lo que se busca mostrar (es decir, no captan la diferencia en cada provincia entre lo que abonan los gobiernos locales y los salarios que paga el sector privado en esa región) dado que la fuente de información no distingue entre empleados por los distintos niveles de gobierno. Es probable que muchos de los trabajadores del sector público que releva la encuesta trabajen en el gobierno nacional no pudiendo, de ese modo, hacer una inferencia sobre el premio salarial de los gobiernos locales.

En las provincias de Mendoza y Corrientes, si bien existe un premio por desempeñarse en el sector público, el mismo no resulta significativo.

Como puede verse, en algunas provincias el plus salarial del sector

CUADRO IV.2.9  
PREMIO SALARIAL POR PROVINCIA  
(% del salario en el sector privado)

	Premio (en %) Año 2000	T estadístico
Ciudad de Buenos Aires	-7,7	-1,15
Buenos Aires <sup>1</sup>	2,2	0,64
Conurbano bonaerense	1,2	0,31
Catamarca*	38,4	6,40
Chaco*	38,5	4,96
Chubut*	15,8	2,48
Córdoba*	30,6	4,02
Corrientes	5,1	0,66
Entre Ríos*	34,8	6,19
Formosa*	33,6	4,19
Jujuy*	17,4	2,81
La Pampa*	27,9	5,09
La Rioja*	33,2	5,48
Mendoza	7,4	1,14
Misiones*	33,2	4,34
Neuquén*	19,4	2,76
Salta*	19,8	2,77
San Juan*	23,4	3,58
San Luis*	43,7	6,00
Santa Cruz*	28,2	6,95
Santa Fe <sup>2</sup> *	12,8	1,87
Santiago del Estero*	33,3	5,67
Tierra del Fuego*	40,6	8,43
Tucumán*	24,5	3,51

Notas:

1. La Plata, Bahía Blanca y GBA.

2. Santa Fe y Rosario.

\* Coeficiente significativo.

Fuente: FIEL.

público es muy elevado. En la provincia de San Luis, los trabajadores de iguales características perciben, en el sector público un salario 43,7% superior a los del sector privado, en tanto que en Tierra del Fuego, el premio alcanza al 40,6%. De las 23 provincias analizadas (en Río Negro no pudo realizarse el cómputo ya que no se efectúa la EPH urbana), 10 provincias muestran premios salariales superiores al 30%, cuatro veces el nivel promedio de la OCDE.

Sin embargo, esta estimación subestima el premio salarial en el tiempo. En una visión temporal de los ingresos, los trabajadores del sector privado perciben que su permanencia en el empleo puede no ser continua, ya que pueden ser despedidos y estar durante algún tiempo desempleados, mientras que los trabajadores del sector público, al gozar de estabilidad en el empleo, perciben el salario presente como permanente.

Incluyendo la corrección del salario privado por la probabilidad de estar desocupado, el premio salarial no resultó estadísticamente significativo sólo en la Ciudad de Buenos Aires, y por construcción arrojó un porcentaje más alto que el anteriormente calculado (véase cuadro IV.2.9).

Un hecho que refleja la literatura es que, en general, el premio salarial disminuye a medida que aumenta el nivel educativo de los individuos, y que es más importante entre las mujeres que entre los hombres. Desafortunadamente, el tamaño de las bases de datos para cada provincia inhibió la realización de un análisis econométrico para analizar el premio salarial desagregado por sexo y nivel educativo separadamente. Alternativamente, y como ilustración, a continuación se muestra el diferencial salarial promedio por nivel educativo y por sexo entre el sector público y el sector privado.

Si bien no existe un patrón único de comportamiento, salvo en las provincias de La Rioja, Santa Fe y Tucumán, el premio salarial es superior para el nivel educativo de primaria completa e incompleta que para aquellos que poseen educación terciaria o universitaria completa, mientras que en 7 de las 23 provincias analizadas el premio por secundaria incompleta es más alto que para el nivel terciario y universitario completo. En el caso de Ciudad de Buenos Aires, en ambos niveles (secundario incompleto y universitario/terciario completo) existe un "castigo" salarial, que es más alto para el nivel más alto de educación.

No sólo el premio es más bajo cuanto mayor el nivel de educación en la mayoría de las provincias, sino que también en 7 de las 23 analizadas, el salario para los ocupados con nivel terciario/universitario completo es en términos absolutos más bajo en el sector público que en el privado.

Desagregando por sexo y nivel educativo, sólo en la mitad de los casos las mujeres presentan un premio salarial superior al de los varones, con lo cual, no podría decirse que el premio salarial es más importante en las mujeres que en los varones.

Sin embargo, puede observarse que para niveles educativos más bajos, es más frecuente el caso en que el premio salarial es mayor en varones, mientras que para el nivel educativo más alto, es más frecuente que el premio salarial sea superior en las mujeres.

CUADRO IV.2.10.  
PREMIO SALARIAL CORREGIDO POR ESTABILIDAD LABORAL POR PROVINCIA  
(% del salario en el sector privado)

	Premio corregido (en %) Año 2000	T estadístico
Ciudad de Buenos Aires	5,0	0,74
Buenos Aires <sup>1</sup> *	17,9	5,20
Conurbano bonaerense*	16,8	4,22
Catamarca*	62,0	10,15
Córdoba*	43,2	5,66
Corrientes*	22,7	2,91
Chaco*	51,3	6,57
Chubut*	29,3	4,58
Entre Ríos*	50,3	8,85
Formosa*	46,6	5,82
Jujuy*	38,0	6,07
La Pampa*	32,4	4,31
La Rioja*	46,7	7,68
Mendoza*	17,7	2,70
Misiones*	36,7	4,79
Neuquén*	34,0	4,82
Salta*	36,6	5,06
San Juan*	38,4	5,85
San Luis*	54,0	7,40
Santa Cruz*	30,2	7,45
Santa Fe <sup>2</sup> *	32,4	4,68
Santiago del Estero*	45,3	7,66
Tierra del Fuego*	50,9	10,44
Tucumán*	44,2	6,28

Nota:

1 La Plata, Bahía Blanca y GBA.

2 Santa Fé y Rosario.

\*: coeficiente significativo.

Fuente: FIEL.



CUADRO IV.2.11  
PREMIO SALARIAL POR NIVEL EDUCATIVO  
AÑO 2000  
(En porcentajes)

	Primaria completa e incompleta	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Universitaria incompleta	Universitaria completa
Ciudad de Buenos Aires	18,6	-1,3	39,7	0,4	-2,8
Buenos Aires	8,2	16,2	-2,0	23,6	-4,0
Catamarca	46,3	49,7	27,1	17,7	7,3
Córdoba	70,7	95,9	58,4	34,4	-0,1
Corrientes	35,8	61,3	19,3	36,9	-6,6
Chaco	128,3	130,6	37,4	63,7	16,7
Chubut	32,1	15,7	36,3	20,4	30,2
Entre Ríos	35,0	60,3	28,0	46,5	6,9
Formosa	57,7	70,4	35,0	1,6	36,1
Jujuy	37,7	60,6	35,5	-1,8	5,8
La Pampa	43,5	30,4	11,8	50,5	23,7
La Rioja	25,1	32,1	67,2	71,7	35,9
Mendoza	44,8	44,4	30,9	4,0	-2,1
Misiones	100,8	78,3	69,3	31,6	90,2
Neuquén	19,5	37,9	15,1	48,7	12,6
Salta	54,0	27,2	46,9	37,8	12,2
San Luis	78,9	42,6	88,4	-1,5	-24,5
San Juan	56,2	11,6	23,0	2,7	56,6
Santa Cruz	52,6	48,2	19,9	2,9	-12,5
Santa Fe	10,1	-10,2	20,3	35,2	11,7
Sgo. del Estero	75,1	59,0	74,2	36,1	4,3
Tierra del Fuego	60,4	46,3	39,0	36,4	28,4
Tucumán	78,7	47,8	33,5	57,8	110,8

Fuente: FIEL.

CUADRO IV.2.12  
PREMIO SALARIAL POR SEXO Y NIVEL EDUCATIVO  
AÑO 2000  
(En porcentajes)

	Primaria completa e incompleta		Secundaria incompleta		Secundaria completa		Universitaria incompleta		Universitaria completa	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
C. de Bs. As.	-15,9	63,2	-14,0	14,0	12,1	93,9	-23,6	63,9	5,8	-0,2
Buenos Aires	8,6	7,6	20,4	9,4	1,2	-7,0	26,9	19,2	-4,8	-7,2
Catamarca	61,6	1,8	55,0	39,1	33,5	22,1	16,7	18,8	6,9	4,7
Córdoba	78,4	58,2	122,9	99,8	81,1	42,8	38,2	38,7	-16,9	19,7
Corrientes	38,8	27,1	73,4	40,0	27,6	8,9	71,7	-1,0	-3,0	-14,8
Chaco	123,6	141,6	169,3	76,6	65,5	12,7	132,2	5,6	-36,7	59,6
Chubut	37,7	20,4	21,4	1,6	30,0	48,1	17,1	20,1	2,6	67,3
Entre Ríos	68,5	-6,1	59,6	55,0	14,1	72,3	36,1	53,8	-18,1	28,9
Formosa	50,7	67,9	49,4	145,8	46,3	14,3	-5,4	-3,4	17,0	37,6
Jujuy	36,4	39,5	37,8	101,1	50,7	14,8	-20,0	43,0	-6,2	16,2
La Pampa	51,5	32,0	45,4	9,1	5,8	21,4	131,8	-33,2	6,9	21,7
La Rioja	30,4	1,8	41,9	22,9	112,3	33,0	104,4	44,8	37,9	36,2
Mendoza	65,2	-0,3	51,5	29,3	23,1	44,4	15,0	-0,3	4,4	-10,0
Misiones	100,7	101,7	95,4	46,0	59,2	78,7	-9,8	70,3	44,9	121,8
Neuquén	38,4	-17,2	24,9	75,0	1,9	33,8	61,6	40,8	-9,4	25,8
Salta	91,3	-11,1	38,9	-4,5	54,6	33,4	7,9	90,5	20,8	-12,1
San Juan	57,5	46,9	5,3	17,7	4,8	49,1	0,7	4,5	53,9	39,3
San Luis	113,9	38,2	52,3	32,0	79,3	110,2	-12,7	12,4	-32,8	-18,2
Santa Cruz	60,6	31,1	49,0	58,3	25,3	13,0	26,8	-10,0	-20,5	-7,2
Santa Fe	15,2	-4,2	4,4	-33,3	4,3	46,5	41,0	45,9	-14,2	37,2
Sgo. del Estero	88,2	38,2	56,4	-8,5	79,5	68,2	28,6	47,8	-9,9	16,7
T. del Fuego	57,9	58,4	40,8	58,5	45,3	23,5	35,1	36,0	53,9	3,6
Tucumán	67,1	103,3	37,7	97,5	29,3	38,8	42,0	81,6	114,4	73,8

Nota: Los datos grisados corresponden a casos donde el premio salarial es más alto para varones.

Fuente: FIEL

#### IV.2.5. EXCESO DE GASTO

Como se vio anteriormente, los gobiernos provinciales tienen sobredimensionada la estructura de personal, al tiempo que los salarios en el sector público son más altos que los que rigen en cada región para el sector privado, aun corrigiendo por las características (sexo, edad, nivel de educación, etc.) de los individuos.

Mayor cantidad y mayor precio se combinan en un nivel de gasto mayor que el necesario en las administraciones provinciales.

Dado el exceso de empleo calculado en cada provincia y el premio salarial obtenido, se calculó el exceso de gasto en mano de obra para cada región. Dado que el gasto en mano de obra está compuesto por el salario más las cargas sociales, en cada provincia se utilizó el costo laboral promedio que surge de los presupuestos provinciales.

Tomando como punto de partida el menor empleo por habitante encontrado en las veinticuatro provincias (hipótesis 1), el exceso de gasto ya sea por mayor ocupación o por mayores salarios<sup>9</sup> representó para el conjunto de provincias 7,8 miles millones de pesos al año, cifra que representa el 2,8 del PBI de la Argentina del año 2000.

Como puede verse, en 14 de las 24 provincias, el exceso de gasto representa más de una vez los recursos propios de la provincia, o sea, en el límite, podría reducirse el gasto y eliminarse todos los impuestos provinciales, y aun así en más de la mitad de las provincias quedaría un excedente para otros fines.

Comparado con las transferencias que reciben las provincias desde el nivel nacional de gobierno, el exceso de gasto total (la suma de los excesos de cada provincia) representa el 44% del dinero que las provincias reciben (ya sea por coparticipación, regalías petroleras u otros conceptos).

Si en lugar de tomar la relación de empleo/habitante mínima encontrada, se considera la relación promedio para el primer quintil de provincias (el 10% más bajo) (hipótesis 2), el exceso de gasto que se encuentra es menor, ya que el exceso de empleo sería sustancialmente menor.

En este caso, dado que el ajuste global de personal es menor, el exceso de gasto también lo es; aun así éste representa un 1,8% del PBI total de la Argentina.

CUADRO IV.2.13  
EXCESO DE GASTO EN PERSONAL  
HIPÓTESIS 1  
(En miles de pesos)  
AÑO 2000

Provincia	Gasto en personal	Exceso de gasto	Exceso gasto/ recursos propios %	Exceso gasto/ ingresos totales %	Exceso/ transf. %
Ciudad de Buenos Aires	1.748.631	665.163	22,44	20,64	257,49
Buenos Aires	5.628.743	1.114.466	23,11	12,36	26,58
Catamarca	266.600	210.484	340,52	43,06	49,30
Córdoba	1.295.653	396.822	40,52	16,74	28,51
Corrientes	474.771	194.913	202,62	27,25	31,48
Chaco	612.411	396.097	308,66	44,30	51,73
Chubut	328.437	207.927	87,00	35,97	61,32
Entre Ríos	675.655	443.431	143,37	40,23	55,92
Formosa	400.608	305.208	900,55	50,47	53,46
Jujuy	367.678	213.349	267,38	35,79	41,32
La Pampa	229.882	158.174	89,29	31,46	48,57
La Rioja	315.643	251.783	497,29	45,40	49,96
Mendoza	752.138	320.499	54,77	25,18	46,59
Misiones	451.903	249.688	179,96	33,03	40,45
Neuquén	569.350	421.151	58,58	39,38	120,13
Río Negro	370.762	226.629	100,74	33,86	51,00
Salta	456.419	200.574	97,99	23,14	30,29
San Juan	414.875	244.770	224,45	36,79	44,00
San Luis	219.022	152.616	104,72	29,40	40,87
Santa Cruz	328.835	262.559	70,22	35,37	71,28
Santa Fe	1.439.356	545.208	53,87	22,21	37,80
Santiago del Estero	430.015	269.199	244,07	35,54	41,60
Tierra del Fuego	192.999	158.160	105,24	39,72	63,80
Tucumán	547.357	252.122	108,79	25,27	32,92

Fuente: FIEL.

CUADRO IV.2.14  
EXCESO DE GASTO EN PERSONAL  
HIPÓTESIS 2  
(En miles de pesos)  
AÑO 2000

Provincia	Gasto en personal	Exceso de gasto	Exceso gasto/recursos propios %	Exceso gasto/ingresos totales %	Exceso/transf. %
Ciudad de Buenos Aires	1.748.631	392.316	13,2	12,2	151,87
Buenos Aires	5.628.743	-22.343	-0,5	-0,2	-0,53
Catamarca	266.600	196.353	317,7	40,2	45,99
Córdoba	1.295.653	170.473	17,4	7,2	12,25
Corrientes	474.771	105.611	109,8	14,8	17,06
Chaco	612.411	341.629	266,2	38,2	44,62
Chubut	328.437	177.573	74,3	30,7	52,36
Entre Ríos	675.655	384.947	124,5	34,9	48,54
Formosa	400.608	281.181	829,7	46,5	49,26
Jujuy	367.678	174.481	218,7	29,3	33,79
La Pampa	229.882	140.119	79,1	27,9	43,03
La Rioja	315.643	235.697	465,5	42,5	46,77
Mendoza	752.138	168.484	28,8	13,2	24,49
Misiones	451.903	198.766	143,3	26,3	32,20
Neuquén	569.350	383.824	53,4	35,9	109,48
Río Negro	370.762	190.330	84,6	28,4	42,83
Salta	456.419	136.146	66,5	15,7	20,56
San Juan	414.875	201.928	185,2	30,3	36,30
San Luis	219.022	135.892	93,2	26,2	36,39
Santa Cruz	328.835	245.864	65,8	33,1	66,75
Santa Fe	1.439.356	320.042	31,6	13,0	22,19
Santiago del Estero	430.015	228.699	207,4	30,2	35,34
Tierra del Fuego	192.999	149.386	99,4	37,5	60,26
Tucumán	547.357	177.771	76,7	17,8	23,21

Fuente: FIEL.

#### IV.2.6. SÍNTESIS Y CONSIDERACIONES FINALES

Durante la década del noventa, el empleo urbano creció a una tasa levemente superior a la registrada en los años ochenta. Entre 1980 y 1989, el empleo creció a una tasa del 1,7% promedio anual, en tanto que durante los noventa el empleo urbano lo hizo a una tasa del 1,9%.

Si bien la diferencia entre ambas décadas no parece sustancial, el crecimiento del empleo urbano durante los ochenta estuvo basado en el aumento del empleo público. Mientras el empleo privado creció a una tasa del 1,3% anual, el empleo público, tomando Nación, provincias, municipios y empresas públicas, lo hizo a una tasa del 3,1%.

Durante los noventa el comportamiento fue diferente. La creación de empleo estuvo sostenida por el sector privado, cuyo empleo crecía a una tasa del 2,8% mientras que para el conjunto del sector público total (Nación, provincias, municipios y empresas públicas) el empleo se reducía a una tasa del 1,3% anual.

Sin embargo, la evolución del empleo público total no fue similar para los diferentes niveles de gobierno. La reducción habida en el empleo público total durante los noventa, se basa en la caída del empleo en empresas públicas y en la administración central que entre 1990 y el año 2000 achicaron la planta de personal en 424 mil personas, mientras que las provincias y municipios en conjunto muestran un aumento de 283 mil personas.

La comparación con las participaciones internacionales ubica a la Argentina (tomando todos los niveles de gobierno) con 6,1 empleados públicos por habitante muy cerca de los países desarrollados (7,7 empleados públicos por habitante), mientras que en algunas provincias la relación entre empleados públicos y habitantes se ubica muy por encima del promedio nacional.

El ejercicio exploratorio de los determinantes del empleo público en las provincias, muestra que se asemeja a un programa compensatorio de la debilidad del empleo privado. Las provincias con mayor tasa de crecimiento del producto y con mayor tasa de crecimiento del empleo privado, tienden a tener menor empleo público por habitante y menor tasa de crecimiento del empleo público.

El exceso de empleo público calculado en este trabajo, estima que el personal excedente en el conjunto de provincias varía entre 235 y 460 mil agentes, dependiendo de la hipótesis que se utilice para determinar el empleo de "largo plazo" por provincia.

Además del exceso de personal, en la mayoría de las regiones, el salario que paga el sector público se ubica por encima del encontrado en el sector privado, aun corrigiendo por las características diferentes de los individuos. Si bien éste es un hecho encontrado en muchos países, en la mitad de las provincias el "premio salarial" abonado por el sector público es muy superior al máximo encontrado en la evidencia de otros países. La evidencia internacional reseñada, muestra que los niveles máximos se encuentran en El Salvador y Japón con salarios superiores en el sector

público de 24% y 21% respectivamente, mientras que en la Argentina, los máximos se encuentran en 43% en la provincia de San Luis y 40% en Tierra del Fuego.

Mayor empleo y mayores salarios llevan a que las provincias tengan un exceso de gasto. Corrigiendo por el sobreempleo hallado en las provincias y por el “premio salarial” en que éstas incurren, se estima que el exceso de gasto varía entre el 1,8% y el 2,8% del PBI en el año 2000. En algunas provincias se llega al extremo que, de corregirse el exceso de empleo público, podrían eliminarse todos los impuestos provinciales y, aun así, quedarían recursos excedentes.

Si bien es claro el problema y los beneficios en materia de ahorro de recursos que la reducción del empleo público acarrearía, éste no resulta un tema fácil de encarar. Dada la organización institucional argentina, las provincias tienen el poder de decisión autónomo sobre la organización de la gestión pública.

Por otra parte, tal como fue señalado, tanto el nivel como la evolución del empleo público están influidos por las transferencias que el gobierno nacional hace a las provincias. Las provincias en las que estas transferencias representan una mayor porción de sus ingresos totales, tienden a presentar mayores desfases respecto del empleo. Con lo cual, se necesitaría una reforma en los mecanismos de transferencia que genere incentivos al achicamiento de los planteles de personal.

Finalmente, en muchas provincias, el empleo público parece funcionar como mecanismo compensador de la debilidad del empleo privado, con lo cual cualquier reestructuración resulta políticamente resistida.

## NOTAS

1. Capítulo elaborado por Nuria Susmel, Economista de FIEL. La autora agradece la asistencia estadística de Eugenia Orlicki.

2. El Empleo Público Provincial sólo incluye el empleo a nivel del gobierno provincial excluyendo el empleo municipal en cada provincia, dado que no se contó con esta información desagregada para cada región. Esto significa que todos los números y resultados presentados corresponden a un cálculo conservador.

3. Véase capítulo IV.1. Las finanzas públicas provinciales.

4. En el Anexo, se presentan los coeficientes y el grado de significatividad de los efectos fijos de una de las estimaciones.

5. Si bien, no se puede afirmar que ésta sea una relación de “largo plazo” su utilización como valor de referencia se justifica por la dimensión de Córdoba, que es la segunda provincia argentina en términos de población y se ubica en octava posición en el ranking de provincias por Producto Geográfico Bruto per cápita.

6. La variable elegida para el análisis es el empleo público por habitante. Se podría argumentar que en provincias muy extensas en territorio, como Santa Cruz y Chubut, podría estar operando un efecto tamaño físico. Sin embargo, es difícil que esa diferencia explique la magnitud del sobreempleo.

7. Un caso extremo es el de Uruguay, por ejemplo, donde los empleados públicos no pueden ser despedidos salvo faltas gravísimas. De desaparecer la dependencia en la cual el empleado se desempeña, éste debe ser reubicado. Y en caso

de no poder realizarse esto, el trabajador continúa manteniendo sus derechos hasta el momento de su jubilación o retiro.

8. En general, los sectores de servicios presentan menor productividad total que el promedio de la economía.

9. Se utilizó como exceso de salario el premio salarial sin corregir por estabilidad en el empleo público. En los casos en que el premio salarial no resultó estadísticamente significativo no se realizó ajuste alguno.

## **IV.3. UNA REVISIÓN DEL SECTOR DE INSUMOS ESENCIALES PARA EL AMBIENTE DE NEGOCIOS: ELECTRICIDAD Y GAS<sup>1</sup>**

### **IV.3.1. INTRODUCCIÓN**

La literatura económica ha enfatizado que un componente crítico para el éxito económico es un buen ambiente de negocios, ya que las decisiones de localización de las firmas y su desempeño en un entorno de presiones competitivas dependen fuertemente de ello.

Un buen ambiente de negocios no comprende una medida única sino que se define en función de una serie de factores que afectan las decisiones de negocios en una región, entre ellos, la estructura de costos, la estructura impositiva y en general el funcionamiento del gobierno, la regulación de los servicios y de las actividades competitivas, la calidad de la infraestructura, etc. Por ejemplo, puede ocurrir el establecimiento de un negocio en una región que genera una estructura de costos elevados, pero que son más que compensados por la infraestructura, una baja imposición o una regulación eficiente. En definitiva, el ambiente de negocios se puede resumir en que las empresas se radican y permanecen en las regiones donde son apreciadas.<sup>2</sup>

Los servicios de electricidad, gas natural y agua y cloacas (así como también comunicaciones y transporte) forman parte de la infraestructura física de las regiones. En este capítulo se lleva adelante un análisis de una serie de componentes importantes en la estructura de costos de una empresa: los servicios públicos de electricidad, gas y provisión de agua corriente y cloacas. En la Argentina, durante la década de los noventa se ha producido un fuerte cambio en la provisión de dichos servicios y en su política regulatoria.

Una característica relevante en los sectores de gas natural y de electricidad es que se ha introducido la posibilidad de competencia en los segmentos de oferta y demanda. Específicamente, la generación y comercialización de electricidad, así como también la producción y comercialización de gas han sufrido un cambio radical al permitir la posibilidad de competencia, mientras que la transmisión y distribución de electricidad, y el transporte y distribución de gas, han sido regulados al mantener características de monopolio natural.

Por otro lado, la distribución de gas natural se ha mantenido bajo la órbita nacional, mientras que la distribución de electricidad y la provisión de agua corriente y cloacas se han transferido a la órbita provincial (en algunos casos, la provisión de agua corriente y cloacas se ha transferido a la órbita municipal). Entonces, es esperable que no exista una diversidad regional –más allá de diferencias en los costos– en la provisión de gas natural, pero sí es esperable, lo que es más relevante para el ambiente de negocios, diferencias regionales en el sector de electricidad y agua corriente.

En este capítulo, el énfasis corresponderá al sector de electricidad, y luego se realizará un análisis menos detallado de los otros sectores. La estructura es la siguiente, en la sección 2, se presenta el sector de electricidad y en las secciones 3 y 4 los sectores de gas natural y agua y cloacas, respectivamente.

### IV.3.2. EL SECTOR DE ELECTRICIDAD<sup>3</sup>

#### IV.3.2.1. Breve reseña histórica

El sector eléctrico estuvo regido por un sistema de planeamiento centralizado hasta principios de la década de los noventa. A partir del año 1992, con la ley 24.065, comenzó un proceso de privatización generalizada y de separación vertical de las actividades del sector (generación, transporte y distribución).<sup>4</sup> En ese año comenzaron a realizarse concesiones o ventas de las empresas en los distintos segmentos por medio de licitaciones internacionales.

El segmento de generación es considerado como una actividad de interés general y rige el principio de acceso abierto, según el cual cualquier firma puede entrar si satisface los estándares técnicos y de seguridad. Los actores principales en el segmento de generación son generadores independientes, empresas nacionales y generadores internacionales.

Aunque se consideró imposible o ineficiente que hubiese competencia en la operación de una red de transmisión (ya que se trata de un monopolio –y monopsonio– natural), el gobierno introdujo licitaciones para otorgar el derecho a proveer servicios de transporte (y la exposición periódica frente a nuevos entrantes en cada licitación).<sup>5</sup> Dichos servicios quedaron sujetos a regulación nacional. La inversión en la red de transmisión, sin embargo, se ha convertido en uno de los problemas más importantes emergentes de la reforma, dado que la ausencia de derechos de propiedad adecuados demandó la introducción de mecanismos de votación que trajeron aparejadas algunas ineficiencias.

El segmento de distribución en el Área Metropolitana del Gran Buenos Aires se concesionó a tres empresas y quedó sujeto a regulaciones bajo la órbita nacional,<sup>6</sup> mientras que la distribución en las provincias quedó bajo la órbita provincial. Varias provincias siguieron a la Nación con la concesión de las empresas de distribución bajo su órbita, en mu-

chos casos siguiendo el modelo nacional. En particular, seis meses después de la concesión del AMBA se realizó la primera concesión provincial (San Luis), pero transcurrieron alrededor de tres años hasta que se produjeran las siguientes (Formosa y Santiago del Estero). Durante el resto de los noventa, trece provincias entregaron en concesión este servicio a dieciséis empresas. El cuadro IV.3.1 presenta información sobre las empresas distribuidoras.

Para evitar que se produzca una integración vertical, las empresas distribuidoras no pueden generar electricidad (excepto que sus accionistas pueden –individualmente o bajo una nueva forma societaria– participar en el segmento de generación), mientras que ningún generador, distribuidor o gran usuario puede ser propietario de una empresa transportista.<sup>7</sup> Por otra parte, para proteger a los generadores, distribuidores y grandes usuarios, se prohibió la compraventa de energía eléctrica por parte de los transportistas (dada su naturaleza de monopolio-monopsonio natural).

El Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) también fue creado en 1992 para permitir la compra y venta de energía eléctrica a los generadores, distribuidores, transportistas y grandes usuarios. Está dividido en dos grandes submercados: el MEM, que cubre todo el país –excepto la Patagonia– hasta Río Negro, y el MEM-SP (sistema patagónico) que conecta a las provincias de la Patagonia argentina, coordinados por el organismo encargado de despacho (OED), que es CAMMESA.<sup>8</sup>

En lo que respecta al diseño institucional de la regulación, la Secretaría de Energía, dentro del Ministerio de Economía de la Nación, formula las políticas de alcance nacional, fija los lineamientos para el despacho económico en el MEM y supervisa el funcionamiento del operador del sistema (el OED). Por otro lado, el regulador federal es el ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad), una agencia autónoma que supervisa la transmisión a nivel nacional y la distribución de electricidad en las concesiones de la órbita federal, autorizando ajustes tarifarios, controlando la calidad del servicio, aprobando proyectos de expansión y mediando en los conflictos. Algunas provincias ya crearon entes reguladores provinciales, mientras que en otras los entes están en formación. Aunque el ENRE no tiene autoridad sobre las empresas distribuidoras provinciales fuera de la órbita nacional, frecuentemente consulta con los reguladores provinciales y ejerce una importante influencia en el sector eléctrico por medio de sus resoluciones en relación con el sistema interconectado.

La desregulación gradual de los sistemas de distribución ha permitido a los grandes usuarios incorporarse al mercado y negociar contratos directamente con los generadores o comercializadores. En particular, ciertos usuarios finales pueden convertirse en grandes usuarios (que son agentes del MEM) y realizar el *by-pass* comercial a las distribuidoras bajo ciertas condiciones. Los grandes usuarios mayores (GUMA, a partir de febrero de 1993) deben tener en cada punto de conexión físico, como mínimo, una demanda de potencia para consumo propio mayor o igual que

1 megawatt (MW), y de energía igual o superior a 4380 megawatt/hora (MWh) anuales, contratar por lo menos un 50% de su demanda de energía eléctrica con generadores o comercializadores de generación por un período no inferior a un trimestre (si es un Acuerdo de Comercialización de Demanda, la duración mínima es un año), y cumplir requisitos de medición (equipo SMEC de medición remota y frecuente) y técnicos (esquema de alivio de carga por subfrecuencia). Los grandes usuarios menores (GUME, a partir de febrero de 1995) deben cumplir con requisitos menos exigentes (punto de conexión para consumo propio entre 30 kilowatts [kW] y 2 MW, y contratar el 100% de su demanda por un período no inferior a dos trimestres). Finalmente, los grandes usuarios particulares (GUPA, a partir de febrero de 1999) deben tener un punto de conexión para consumo propio entre 30 y 100 kW, y contratar el 100% de su demanda por un período no inferior a un año.<sup>9</sup>

Los agentes del sector eléctrico son los generadores (generadores, autogeneradores, cogeneradores), los transportistas, los distribuidores (que proveen de electricidad a los usuarios finales) y los grandes usuarios. En los últimos tiempos han aparecido comercializadores quienes, a diferencia de los comercializadores establecidos son participantes del MEM. Éstos pueden comercializar energía eléctrica en bloque o aquella

CUADRO IV.3.1  
PARTICIPANTES EN EL MERCADO ELÉCTRICO MAYORISTA  
EN AÑOS SELECCIONADOS (MEM Y MEM-SP)

Participantes	1993	1997	1999	2000	2001
Generadores	23	44	44	43	44
Transportistas (AT, Distro, y PAFTT)	7	25	47	58	62
Distribuidores	26	31	50	57	61
Autogeneradores	2	11	12	13	12
Cogeneradores	–	2	3	3	3
GUMA	18	350	409	397	384
GUME	–	797	1548	1438	1834
GUPA	–	–	26	58	51
Comercializadores	–	–	2	3	4
Total agentes	76	1.260	2.141	2.070	2.455

Notas: AT: alta tensión. Distro: transportistas que conectan AT con distribuidores. PAFTT: prestadores de la función técnica de transporte.  
Fuente: CAMMESA (2002).

proveniente de interconexiones internacionales y emprendimientos binacionales.<sup>10</sup>

Como consecuencia de la privatización y desregulación, ha surgido un mercado altamente competitivo en el cual alrededor de 2.500 agentes participaban a fines del año 2001 (véase cuadro IV.3.1). Se nota un aumento significativo en el número de participantes, sobre todo en los segmentos donde quedó abierta la posibilidad de competencia. El número de generadores casi se duplicó entre 1993 y 2001. El número de grandes usuarios se expandió de 18 en 1993 a 2.269 en el año 2001.

La mejora competitiva en el sector ha llevado a una caída en el precio spot de la electricidad, aun habiéndose evidenciado aumentos considerables en la demanda (más de 5% promedio anual). Este resultado se debe principalmente al aumento significativo en la oferta y mejoras en la calidad, al tiempo que gran parte de la reducción se trasladó a los consumidores.

Sin embargo dicho traslado a los consumidores ha sido dispar entre provincias. Como se analiza más adelante, el hecho de que las distribuidoras estén bajo la órbita provincial es un determinante importante de la disparidad tarifaria provincial.

En el área de distribución, a fines del año 2001 existían 29 distribuidoras, de las cuales 3 eran reguladas por el Estado nacional, 16 estaban reguladas por los correspondientes estados provinciales y 10 dependían directamente de la órbita estatal provincial. Adicionalmente a las distribuidoras, comenzaron a participar como agentes distribuidores del Mercado Eléctrico Mayorista varias cooperativas provinciales que antes compraban la electricidad a las distribuidoras provinciales o como grandes usuarios del MEM (a fines del año 2001, 32 cooperativas ya eran agentes del MEM, de las cuales dos están localizadas en Entre Ríos, una en Mendoza, una en San Juan y el resto en la provincia de Buenos Aires). Las tres distribuidoras bajo la órbita federal demandan el 40% de la electricidad en el país. Incluyendo a la Ciudad de Buenos Aires y las cuatro provincias más grandes (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe) la demanda corresponde al 75% del total del país. El cuadro IV.3.3 presenta

CUADRO IV.3.2  
EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA Y DEL PRECIO MAYORISTA

	1992	1993	1997	1998	1999	2000	2001
Precio monómico MEM (\$/MWh)	48,8	35,7	25,3	24,4	26,1	27,6	23,4
Aumento demanda MEM (en %)	6,4	6,5	7,6	5,6	4,7	4,6	2,3
Precio monómico MEM-SP (\$/MWh)				39,2	37,1	35,3	24,8
Aumento demanda MEM-SP (en %)		4,7	3,7	3,1	9,1	16,6	-1,1

Fuente: CAMMESA.

CUADRO IV.3.3  
INFORMACIÓN DE LAS COMPAÑÍAS DISTRIBUIDORAS DE ELECTRICIDAD

Jurisdicción	Distribuidora	Propiedad	Órbita	Ente Regulador	MEM	Toma de posesión (mes/año)	Participación en la demanda	
							1994 %	2001 %
Buenos Aires	EDEA / EDEN / EDES	Privatizada	Provincial	OSEBA	MEM	06/97	13,1	12,6
Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires	EDENOR / EDESUR / EDELAP	Privatizada	Nacional	ENRE	MEM	09/92 12/92	41,5	41,1
Catamarca	EDECAT	Privatizada	Provincial	En.Re.	MEM	01/96	0,5	1,4
Chaco	SECHEEP	Estatad	Provincial		MEM		1,2	1,3
Chubut	DGSP	Estatad	Provincial	DOSP (ef)	MEM SP		6,1	5,0
Córdoba	EPEC	Estatad	Provincial		MEM		7,1	7,1
Corrientes	DPEC	Estatad	Provincial	DPEC (ef)	MEM		1,2	1,6
Entre Ríos	EDEER	Privatizada	Provincial	EPRE	MEM	05/96	2,1	2,2
Formosa	EDEFOR	Privatizada	Provincial	EROS	MEM	02/95	0,6	0,6
Jujuy	EJE	Privatizada	Provincial	SUSEPU	MEM	12/96	0,6	0,6
La Pampa	APELP	Estatad	Provincial	APEL (ef)	MEM		0,6	0,6
La Rioja	EDELAR	Privatizada	Provincial	EUCOP	MEM	06/95	0,6	0,7
Mendoza	EDEM EDESTE	Privatizada	Provincial	EPRE	MEM	08/98 05/00	4,9	4,4
Misiones	EMSA	Estatad	Provincial		MEM		0,6	0,9
Neuquén	EPEN	Estatad	Provincial	SdeE (ef)	MEM		1,8	2,0
Río Negro	EDER	Privatizada	Provincial		MEM	08/96	1,7	1,3
Salta	EDESA	Privatizada	Provincial	ENRESP	MEM	08/96	1,0	1,1
San Juan	ESJ	Privatizada	Provincial	EPRE	MEM	01/96	1,3	1,3
San Luis	EDESAL	Privatizada	Provincial	CRPEE	MEM	03/93	1,0	1,1
Santa Cruz	SPSE	Estatad	Provincial		MEM SP		0,6	0,7
Santa Fe	EPE	Estatad	Provincial		MEM		9,3	9,8

CUADRO IV.3.3. (Continuación)

Jurisdicción	Distribuidora	Propiedad	Órbita	Ente Regulador	MEM	Toma de posesión (mes/año)	Participación en la demanda	
							1994 %	2001 %
S. del Estero	EDESE	Privatizada	Provincial	ENRESE	MEM	01/95	0,6	0,7
T. del Fuego	DPE	Estatad	Provincial		MEM SP			
Tucumán	EDET	Privatizada	Provincial	EPRET	MEM	08/95	2,0	2,4
Demanda Total TWh							56,2	78,1

Notas: MEM: Mercado Eléctrico Mayorista. MEM SP: Mercado Eléctrico Mayorista-Sur Patagónico.

(ef) en formación. TWh: Terawatts / hora.

Sólo se presenta información de las distribuidoras provinciales. En algunas provincias también hay cooperativas que actúan como distribuidoras en el MEM (Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, San Juan y las provincias patagónicas).

Fuente: ENRE (1998) y Secretaría de Energía, Informe del Sector Eléctrico, 2000.

la información sobre las principales compañías distribuidoras de electricidad por provincia.

#### IV.3.2.2. Tarifas eléctricas

La tarifa que paga un usuario tipo consta de los siguientes componentes: precio de la electricidad (*commodity*), tarifa de transporte (que se divide en diversos cargos regulados: por conexión a la red, por capacidad de transporte, componente de pérdidas de transporte y de adaptación), tarifa de distribución (valor agregado de distribución, que remunera los costos de expansión de la red, de operación, mantenimiento, comercialización y pérdidas de electricidad) e impuestos nacionales, provinciales y municipales. En cuanto al *commodity*, los usuarios finales pagan sobre la base de precios estacionales, que son revisados trimestralmente, mientras que el costo de las distribuidoras depende de la energía contratada (a precio de contrato si es contrato de suministro) y la comprada en el mercado spot (a precio estacional). Los grandes usuarios pueden realizar un *by pass* comercial a las distribuidoras, pagando la electricidad al precio contratado, y de esa manera evitar la imposición provincial y municipal que afecta a la compraventa de energía. La tarifa de peaje que estos usuarios pagan a la distribuidora está sujeta a imposición local.<sup>11</sup>

Las tarifas eléctricas son una parte importante de los determinantes del ambiente de negocios en las provincias ya que, en mayor o menor



medida, tienen componentes que pueden ser afectados localmente. Por un lado, el costo de transporte para proveer electricidad en una región es diferente si la empresa se localiza en el MEM o en el MEM-SP (esto genera una división del país en dos grandes regiones). Más importante, todos los otros componentes pueden ser afectados a nivel provincial y aun municipal. Primero, una remuneración elevada a una distribuidora –valor agregado de distribución alto– se traduce en tarifas elevadas. Asimismo, si la empresa puede negociar precios de contrato de compra de energía más bajos que el precio estacional, puede negociar tarifas más bajas con el cliente industrial. Segundo, algunas empresas tienen poder de negociación de tarifas (véase más adelante el caso de Mendoza y la reducción tarifaria en Chaco). Tercero, existen diferencias entre jurisdicciones con respecto a la imposición provincial. Cuarto, aun dentro de una provincia existen distintos impuestos municipales.

De todas maneras, la tarifa de referencia para un gran usuario (comercial o industrial) es la tarifa con impuestos, ya que es el límite superior para el costo de la energía eléctrica. Es decir, dado que el usuario evita parte de los impuestos provinciales y municipales al contratar directamente en el MEM como gran usuario (los que se aplican a la compra venta de energía), pero incurre en costos para establecerse como gran usuario, los precios relevantes para comparar son, por un lado, el precio final a pagar a la distribuidora y, por otro lado, el precio que puede obtener vía contrato en el MEM (además de los costos incurridos para convertirse en gran usuario del MEM). Entonces, puede resultar rentable para el usuario contratar como gran usuario a un precio mayor que el que puede obtener al comprar energía a la distribuidora ya que se ahorrará (parte de los) impuestos locales. Por supuesto, las conclusiones de esta comparación dependen de la provincia a considerar. Los cuadros IV.3.4 a IV.3.7 presentan información de tarifas para los grandes usuarios de media y baja tensión con y sin impuestos, y de impuestos nacionales, provinciales y municipales a pagar por un usuario industrial (en notas debajo del cuadro IV.3.7 aparecen diferenciales impositivos correspondientes a usuarios comerciales).

Los cuadros IV.3.4 y IV.3.5 (véase también Anexos) muestran que para el promedio del país la tarifa para grandes usuarios de media tensión ha acompañado la disminución evidenciada en el precio mayorista, y que la dispersión tarifaria, medida como el desvío estándar de las tarifas provinciales, también ha disminuido. En cambio, para usuarios de baja tensión, cuyas tarifas son mayores que las de los usuarios de media tensión, la tarifa promedio y la dispersión tarifaria han disminuido hasta los años 1997-1998, con una reversión posterior.<sup>12</sup>

Durante el período analizado, se observa que el ordenamiento de provincias por tarifas de media y baja tensión ha sido muy variable. Estas tarifas se han mantenido elevadas en un grupo de provincias (comparadas con las del resto), en algunos casos con servicios ya concesionados. Por un lado se encuentran las provincias del MEM-SP, Chubut y Santa Cruz,<sup>13</sup> y por otro se encuentran Formosa, Catamarca (esta última en

baja tensión) –concesionadas–, Corrientes y Neuquén (esta última en baja tensión) –no concesionada–. Asimismo, las tarifas se han mantenido por debajo del promedio en la ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires (luego de la concesión), Córdoba, Entre Ríos y La Pampa (en esta última provincia, la tarifa de media tensión pasa a estar debajo del promedio en los últimos años).

En un grupo de provincias se observó un deterioro relativo, como son los casos de Catamarca, La Pampa (en ambas provincias en media tensión), Tucumán y Santiago del Estero (esta provincia en los últimos años), mientras que en otras provincias se mostraron mejoras notables, como en Mendoza, Misiones, Neuquén (en media tensión) San Juan y San Luis.

San Luis fue la primera provincia que revisó el régimen tarifario en 1998, y que redujo las tarifas para grandes usuarios en el orden del 56% en media tensión y del 39% en baja tensión.<sup>14</sup> Por su parte, San Juan modificó el cuadro tarifario en enero de 2001. La observación general es un rebalanceo a favor de grandes usuarios, siendo los menos beneficiados los consumidores residenciales con alto consumo (véase EPRE San Juan, 2002). Chaco pasó de ser una de las provincias más caras a tener tarifas intermedias, debido a un par de resoluciones orientadas a reducir el precio de la electricidad contratada por grandes usuarios con las distribuidoras.<sup>15</sup>

En general, el ordenamiento se mantiene, con cambios menores cuando se incluyen los impuestos, con excepción de Gran Buenos Aires y Entre Ríos como consecuencia de una alta imposición local.

En la provincia de Buenos Aires (Gran Buenos Aires y resto), si bien las tarifas han sido relativamente competitivas durante los noventa, la alta imposición a nivel provincial ha implicado una ubicación no favorable, que se revirtió en 2001 (por ejemplo, las tarifas de media tensión con impuestos de las distribuidoras de la órbita federal y provincial estuvieron ordenadas 10 y 15 en el año 2000, pasaron a estar ubicadas 4 y 8 en el 2001). Lo mismo sucede para Gran Buenos Aires con respecto a las tarifas de baja tensión. En cambio, la tarifa de media tensión aumentó en 2001 para las distribuidoras provinciales, contrarrestando la reducción impositiva.

Por su parte, en la provincia del Neuquén existen una serie de subsidios no incluidos en las tarifas de los cuadros IV.3.4 y IV.3.5.

Para el caso de media tensión, los reordenamientos que se han observado durante la década de los noventa se han producido en un entorno cada vez más “sensible”, ya que al tiempo de las variaciones tarifarias en las provincias se estaba evidenciando una reducción en la tarifa promedio nacional y en su dispersión (medida por el desvío estándar). Entre los años (comparables) 1994 y 1999 la tarifa promedio sin impuestos –simple– cayó de \$ 86,6 a \$ 59,1 (en valores de diciembre de 2001) y la dispersión cayó de 24,2 a 15,4, mientras que la tarifa promedio con impuestos cayó de \$ 113,5 a \$ 80,1 y la dispersión cayó de 30,4 a 19,4. Esta disminución siguió hasta el último año de la muestra. En cambio,

CUADRO I.V.3. 4  
TARIFAS A GRANDES USUARIOS (media tensión)

Jurisdicción	Diciembre año						Variación porcentual tarifas con impuestos				
	1994	1994	1999	1999	2001	2001	1994-	1994-	Conce-	Conce-	RSE
	S/I	C/I	S/I	C/I	S/I	C/I	2001	1999	sión	sión	dic.
Buenos Aires	78,2	119,4	44,2	68,2	48,2	65,4	-45,2	-42,9	-41,7	-39,3	-39,6
Ciudad de Buenos Aires	54,4	73,7	51,7	70,1	42,1	57,0	-22,6	-4,9	-38,3	-24,2	-2,5
Gran Buenos Aires	54,4	84,1	51,7	80,0	42,1	57,3	-31,9	-4,9	-45,7	-24,2	-2,5
Catamarca	70,4	94,0	55,7	75,2	67,0	90,5	-3,7	-20,0	-2,0	-18,5	-10,5
Chaco	104,3	133,1	53,8	68,6	52,9	67,4	-49,3	-48,4			-30,0
Chubut	88,8	113,3	88,4	112,8	87,2	111,2	-1,8	-0,4			6,3
Córdoba	74,8	95,5	44,0	56,1	50,4	64,3	-32,6	-41,2			-12,1
Corrientes	166,9	212,9	83,3	106,3	75,8	96,7	-54,6	-50,1			6,3
Entre Ríos	64,7	88,2	47,5	65,4	50,4	69,4	-21,3	-25,8	-18,3	-23,0	-21,7
Formosa	78,8	106,4	87,5	119,5	89,2	121,9	14,5	12,3	4,7	2,7	5,4
Jujuy	105,2	140,6	58,9	79,6	64,0	86,5	-38,5	-43,4	-10,7	-17,7	-17,4
La Pampa	59,3	75,7	44,3	56,5	58,7	74,9	-1,0	-25,3			-8,7
La Rioja	68,2	93,8	60,8	84,4	54,4	75,6	-19,4	-10,0	-18,5	-8,9	-9,0
Mendoza	68,2	87,0	53,9	69,5	35,2	45,4	-47,8	-20,1	-44,2	-14,5	-15,6
Misiones	109,8	142,7	85,3	110,9	40,7	52,9	-62,9	-22,3			-12,6
Neuquén	88,3	118,0	61,6	82,3	51,5	68,9	-41,6	-30,2			9,6
Río Negro	81,9	107,8	59,0	78,6	60,3	80,3	-25,6	-27,1	-33,7	-35,1	-21,1
Salta	96,0	122,5	58,8	76,0	57,0	73,6	-39,9	-38,0	-2,5	0,6	-34,6
San Juan	80,2	105,3	53,4	70,9	48,1	63,8	-39,4	-32,7	-38,3	-31,5	-5,1
San Luis	107,6	145,8	50,2	68,0	52,4	71,0	-51,3	-53,4	-51,4	-53,4	-50,8
Santa Cruz	96,4	122,4	96,0	122,0	71,2	90,4	-26,1	-0,4			6,4
Santa Fe	111,0	148,3	45,4	60,7	44,3	59,1	-60,1	-59,1			-23,3

CUADRO I.V.3. 4 (Continuación)

Jurisdicción	Diciembre año						Variación porcentual tarifas con impuestos				
	1994	1994	1999	1999	2001	2001	1994-	1994-	Conce-	Conce-	RSE
	S/I	C/I	S/I	C/I	S/I	C/I	2001	1999	sión	sión	dic.
Santiago del Estero	80,0	107,2	47,3	64,0	63,4	85,9	-19,9	-40,3	-19,7	-40,2	-15,2
Tucumán	62,1	88,6	54,6	78,6	55,2	79,5	-10,2	-11,2	-17,6	-18,5	-15,1
Promedio Simple	86,6	113,5	59,1	80,1	57,4	75,3	-33,6	-29,4			
Desvío Estándar	24,2	30,4	15,4	19,4	13,7	18,1					

Notas: No se incluye Tierra del Fuego ya que la Secretaría de Energía no ha publicado serie de tarifas para grandes usuarios.

Años 1994 y 1999: consumo 150 MWh/mes, con utilización de 350 horas. Año 2001: consumo 75%-25% en pico/no pico, con utilización de 350 horas. S/I: sin impuestos. C/I: con impuestos.

Las celdas grisadas corresponden al servicio concesionado. Los números en negrita corresponden a existencia de grandes usuarios del MEM en la región.

Variación Porcentual: (i) 94-01 se presenta a modo ilustrativo ya que las tarifas no son comparables (las construidas sobre la base de ADEERA son, en general, mayores que las publicadas por la Secretaría de Energía, véase Anexos A y B, año 1999). (ii) Concesión/dic.2001 y Concesión/dic.1999 utilizan como base las tarifas del último mes previo a la concesión, con la excepción de ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires (primer mes de concesión) y San Luis (enero de 1994). (iii) RSE: tarifas de junio de 1996, fecha de la Resolución SE 406/96.

Fuente: Secretaría de Energía hasta el año 1999 y ADEERA desde entonces.

si bien la tarifa promedio de media tensión disminuyó entre 1994 y 1999 (años comparables) alrededor de un 10%, la dispersión aumentó de 29,3 a 31,7 en tarifas sin impuestos.

En general, las tarifas para usuarios de baja tensión son mayores que las mismas para usuarios de media tensión. Como se mencionó anteriormente, el ordenamiento de las provincias por tarifas de baja tensión, si bien ha sido variable durante el período de estudio, no ha sido el mismo que el de media tensión. Dado que es más probable que en el grupo de usuarios de media tensión haya más grandes usuarios (entre ellos, industriales) que en el grupo de baja tensión, el ordenamiento de provin-

CUADRO IV.3.5  
TARIFAS A GRANDES USUARIOS (baja tensión)

Jurisdicción	Diciembre año						Variación porcentual tarifas con impuestos				
	1994	1994	1999	1999	2001	2001	1994-	1994-	Conce-	Conce-	RSE
	S/I	C/I	S/I	C/I	S/I	C/I	2001	1999	sión	sión	dic.
Buenos Aires	140,9	215,1	<b>87,2</b>	<b>134,5</b>	<b>119,0</b>	<b>161,4</b>	-24,9	-37,5	13,3	-5,6	-34,0
Ciudad de Buenos Aires	108,0	146,4	<b>108,9</b>	<b>147,6</b>	<b>111,5</b>	<b>151,1</b>	3,2	0,8	-14,0	-16,0	3,5
Gran Buenos Aires	108,0	167,0	<b>108,9</b>	<b>168,4</b>	<b>111,5</b>	<b>151,8</b>	-9,1	0,8	-24,3	-16,0	3,5
Catamarca	<b>132,3</b>	<b>176,7</b>	<b>149,9</b>	<b>202,5</b>	<b>203,5</b>	<b>274,9</b>	55,6	14,6	58,4	16,7	1,4
Chaco	157,4	200,9	102,4	130,7	100,8	128,6	-36,0	-34,9			-15,5
Chubut	<b>136,7</b>	<b>174,5</b>	<b>136,2</b>	<b>173,8</b>	<b>143,1</b>	<b>182,6</b>	4,7	-0,4			6,3
Córdoba	130,2	166,1	<b>96,8</b>	<b>123,6</b>	<b>110,8</b>	<b>141,3</b>	-14,9	-25,6			-13,8
Corrientes	237,3	302,8	<b>176,8</b>	<b>225,6</b>	<b>205,7</b>	<b>262,4</b>	-13,3	-25,5			6,1
Entre Ríos	132,0	179,9	<b>121,7</b>	<b>167,8</b>	<b>122,3</b>	<b>168,5</b>	-6,3	-6,8	-2,8	-3,3	-1,6
Formosa	182,3	246,3	190,2	259,9	213,4	291,6	18,4	5,5	21,7	8,5	11,4
Jujuy	<b>105,2</b>	<b>140,6</b>	<b>113,3</b>	<b>153,1</b>	<b>167,3</b>	<b>226,0</b>	60,7	8,9	69,0	14,5	14,8
La Pampa	94,9	121,1	70,5	90,0	108,7	138,7	14,5	-25,7			-9,3
La Rioja	120,4	165,6	<b>107,9</b>	<b>150,0</b>	<b>155,3</b>	<b>215,7</b>	30,3	-9,4	31,8	-8,4	-4,3
Mendoza	<b>119,1</b>	<b>152,0</b>	<b>130,6</b>	<b>168,6</b>	<b>133,3</b>	<b>172,1</b>	13,2	10,9	13,0	10,7	17,0
Misiones	136,0	176,8	111,1	144,4	135,3	175,9	-0,6	-18,4			-8,4
Neuquén	<b>160,3</b>	<b>214,2</b>	<b>184,8</b>	<b>246,8</b>	<b>155,6</b>	<b>207,8</b>	-3,0	15,2			23,8
Río Negro	<b>114,3</b>	<b>150,4</b>	<b>121,7</b>	<b>162,0</b>	<b>160,0</b>	<b>213,0</b>	41,6	7,7	47,9	12,5	13,7
Salta	140,0	178,6	156,1	201,5	121,7	157,1	-12,0	12,8	-8,1	17,8	19,0
San Juan	134,2	176,3	<b>145,3</b>	<b>193,0</b>	<b>111,2</b>	<b>147,7</b>	-16,2	9,5	-9,0	19,0	3,5
San Luis	147,4	199,7	<b>86,4</b>	<b>117,0</b>	<b>122,9</b>	<b>166,5</b>	-16,6	-41,4	-16,7	-41,4	-38,2
Santa Cruz	<b>150,4</b>	<b>191,0</b>	<b>149,8</b>	<b>190,2</b>	<b>95,5</b>	<b>121,3</b>	-36,5	-0,4			6,3
Santa Fe	<b>150,0</b>	<b>200,4</b>	<b>115,4</b>	<b>154,2</b>	<b>106,8</b>	<b>142,7</b>	-28,8	-23,0			-9,5

CUADRO I.V.3. 5 (Continuación)

Jurisdicción	Diciembre año						Variación porcentual tarifas con impuestos				
	1994	1994	1999	1999	2001	2001	1994-	1994-	Conce-	Conce-	RSE
	S/I	C/I	S/I	C/I	S/I	C/I	2001	1999	sión	sión	dic.
Santiago del Estero	<b>139,0</b>	<b>186,3</b>	<b>110,6</b>	<b>149,8</b>	<b>141,3</b>	<b>191,4</b>	2,8	-19,6	2,9	-19,5	-1,5
Tucumán	113,7	162,1	<b>105,4</b>	<b>151,9</b>	<b>110,4</b>	<b>159,1</b>	-1,9	-6,3	-10,1	-14,2	-10,7
Promedio Simple	138,4	183,0	125,2	167,0	137,2	181,2	-0,9	-8,7			
Desvío Estándar	29,3	37,2	31,7	40,1	34,1	46,0					

Notas: No se incluye Tierra del Fuego ya que la Secretaría de Energía no ha publicado serie de tarifas para grandes usuarios.

Años 1994 y 1999: consumo 7500 kWh/mes, con utilización de 150 horas. Año 2001: consumo 75%-25% en pico/no pico, con utilización de 150 horas. S/I: sin impuestos. C/I: con impuestos.

Las celdas grisadas corresponden al servicio concesionado. Los números en negrita corresponden a existencia de grandes usuarios del MEM en la región.

Variación Porcentual: (i) 1994-2001 se presenta a modo ilustrativo ya que las tarifas no son comparables (las construidas sobre la base de ADEERA son, en general, mayores que las publicadas por la Secretaría de Energía). (ii) Concesión-/dic.2001 y Concesión/dic.1999 utilizan como base las tarifas del último mes previo a la concesión, con la excepción de ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires (primer mes de concesión) y San Luis (enero de 1994). (iii) RSE: tarifas de junio de 1996, fecha de la Resolución SE 406/96.

Fuente: Secretaría de Energía hasta el año 1999 y ADEERA desde entonces.

cias por relación tarifaria media tensión/baja tensión da una señal a los usuarios industriales sobre qué provincias tienen "preferencias" hacia estos últimos. Asimismo, el ordenamiento de provincias por la relación tarifaria media tensión/residencial y baja tensión/residencial brinda información sobre la evolución de las provincias en cuanto a rebalancear sus tarifas a favor de los grandes usuarios. El cuadro IV.3.6 muestra dichos ordenamientos para tres años seleccionados.

La observación general es que la relación tarifaria entre media tensión y baja tensión ha caído en todas las jurisdicciones (excepto en Santa Cruz) entre los años 1994 y 2001. Lo mismo ocurre al comparar tarifas

de media tensión y residencial (excepto en Santa Cruz y Córdoba), o baja tensión y residencial, aunque en este último caso la relación aumentó en un número mayor –ocho– de provincias. La reducción generalizada, tanto en las tarifas de media tensión como en la relación con las otras tarifas (así como también la relación entre tarifas de media tensión y residencial), puede ser explicada al menos por tres razones: el cambio en la propiedad de distribución (en las provincias que concesionaron el servicio), un aumento en los grandes usuarios del MEM (en casi todas las provincias) y las resoluciones de la Secretaría de Energía que pusieron un techo al peaje que pueden cobrar las distribuidoras provinciales a los grandes usuarios del MEM.<sup>16</sup> Estas razones pueden haber inducido rebalances tarifarios (véase más adelante).

La provincia de Buenos Aires ha favorecido a los grandes usuarios en términos de usuarios residenciales, mientras que la relación MT/BT se encuentra en el promedio (esto es, está ubicada en el promedio –orden 11– comparada con el resto de las provincias). Por su parte, la ciudad de Buenos Aires se encuentra alrededor del promedio en todas las relaciones, habiendo caído en ubicación con respecto al resto de las provincias. En Córdoba ambas relaciones, MT/Ry BT/R, han aumentado. En Corrientes y Formosa, si bien las relaciones de tarifas para grandes usuarios y residenciales han disminuido, las primeras siguen siendo elevadas, comparadas con las del resto de las provincias. Mendoza redujo significativamente la relación MT/R y está en el promedio de provincias según la relación BT/R. Tanto San Luis como San Juan ajustaron su cuadro tarifario (en 1998 y 2001, respectivamente) a favor de grandes usuarios, con mayor énfasis en usuarios MT. Finalmente, Santa Fe redujo la relación MT/R y ha mantenido la relación BT/R relativamente baja, comparada con el resto de las provincias.

Las últimas 5 columnas del cuadro IV.3.4 y IV.3.5 muestran variaciones tarifarias de acuerdo con diferentes criterios. Para los años comparables 1994 y 1999, la reducción tarifaria en MT fue de 31%, mientras que la misma en BT fue de 9%. En 17 provincias la caída en la tarifa MT supera el 20%, mientras que en 10 provincias la caída en la tarifa BT supera el 10%. En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, la reducción tarifaria ha sido de 43% en MT y de 38% en BT. Esta reducción tarifaria puede deberse a los tres factores mencionados anteriormente (competencia, concesión del servicio y regulación de la Secretaría de Energía y ENRE en la determinación de peajes provinciales). En la ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires se observa una reducción real del 5% en tarifas de MT y un aumento real de 1% en tarifas de BT. En Córdoba y Santa Fe –no concesionadas– la reducción en tarifas de MT ha sido 40% y 60%, respectivamente, mientras que la reducción en tarifas BT ha sido 26% y 23%, respectivamente, posiblemente explicado por la presión competitiva.

Debe notarse que las tarifas MT han caído significativamente siguiendo la concesión del servicio público de distribución (con excepción de Formosa y Salta). En cambio, la evidencia respecto de las tarifas BT no

CUADRO IV.3. 6  
RELACIÓN TARIFARIA MEDIA TENSIÓN, BAJA TENSIÓN Y RESIDENCIAL

Jurisdicción	Media/baja tensión					Media tensión					Residencial					Baja tensión/residencial				
	Año		Orden	Cambio	Año	Año		Orden	Cambio	Año	Año		Orden	Cambio	Año	Año		Orden	Cambio	
	1994	1999				1994	1999				1994	1999				1994	1999			1994
Buenos Aires	0,56	0,51	0,40	11	M	0,53	0,32	0,34	2	B	0,95	0,64	0,85	3	B	0,64	0,85	3	B	
Ciudad de Buenos Aires	0,50	0,47	0,38	8	□	0,58	0,57	0,50	12	□	1,15	1,21	1,34	15	□	1,21	1,34	15	□	
Gran Buenos Aires	0,50	0,47	0,38	9	□	0,58	0,58	0,45	7	□□	1,16	1,22	1,19	11	□□	1,22	1,19	11	□□	
Catamarca	0,53	0,37	0,33	3	B	0,81	0,54	0,73	22	□□□	1,52	1,45	2,21	23	A	1,45	2,21	23	A	
Chaco	0,66	0,52	0,52	21	A	0,83	0,44	0,42	5	□	1,25	0,84	0,80	2	□	0,84	0,80	2	□	
Chubut	0,65	0,65	0,61	23	A	1,31	1,37	1,32	24	A	2,01	2,10	2,16	22	A	2,10	2,16	22	A	
Córdoba	0,57	0,45	0,46	18	□□	0,51	0,43	0,53	16	□	0,89	0,95	1,16	10	□	0,95	1,16	10	□	
Corrientes	0,70	0,47	0,37	6	□	2,07	1,09	0,87	23	A	2,95	2,31	2,37	24	A	2,31	2,37	24	A	
Entre Ríos	0,49	0,39	0,41	12	□	0,62	0,51	0,47	9	□	1,26	1,31	1,13	8	□	1,31	1,13	8	□	
Formosa	0,43	0,46	0,42	14	□	0,90	0,92	0,58	18	A	2,08	2,00	1,39	18	A	2,00	1,39	18	A	
Jujuy	1,00	0,52	0,38	10	□	0,82	0,57	0,55	17	M	0,82	1,10	1,44	21	□	1,10	1,44	21	□	
La Pampa	0,62	0,63	0,54	22	□	0,81	0,59	0,65	21	□	1,30	0,93	1,21	12	□□	0,93	1,21	12	□□	
La Rioja	0,57	0,56	0,35	5	□□	0,81	0,56	0,51	13	M	1,42	0,99	1,44	20	□□	0,99	1,44	20	□□	
Mendoza	0,57	0,41	0,26	1	□	0,70	0,56	0,33	1	□	1,22	1,35	1,27	14	M	1,35	1,27	14	M	
Misiones	0,81	0,77	0,30	2	□	0,95	0,76	0,35	3	□	1,18	0,98	1,16	9	M	0,98	1,16	9	M	

CUADRO IV.3. 6. (Continuación)

Jurisdicción	Media/baja tensión			Media tensión			Residencial			Baja tensión/residencial					
	Año	Orden	Cambio	Año	Orden	Cambio	Año	Orden	Cambio	Año	Orden	Cambio			
	1994	2001	1994-2001	1999	2001	1994-2001	1999	2001	1994-2001	1999	2001	1994-2001			
Neuquén	0,55	0,33	0,33	4	B	1,11	0,48	0,46	8	□	2,01	1,43	1,39	19	A
Río Negro	0,72	0,48	0,38	7	□	0,95	0,56	0,51	15	□	1,32	1,15	1,36	16	M
Salta	0,69	0,38	0,47	19	□□□	0,90	0,62	0,48	11	□	1,32	1,63	1,02	6	□□□
San Juan	0,60	0,37	0,43	16	□□□	0,58	0,54	0,44	6	A	0,96	1,48	1,01	5	□□□
San Luis	0,73	0,58	0,43	15	□	1,41	0,51	0,48	10	□	1,94	0,88	1,12	7	□
Santa Cruz	0,64	0,64	0,75	24	□	0,67	0,70	0,51	14	□□□	1,04	1,09	0,68	1	□□□
Santa Fe	0,74	0,39	0,41	13	□□□	0,83	0,39	0,37	4	□	1,12	1,00	0,90	4	B
Santiago del Estero	0,58	0,43	0,45	17	□□□	0,80	0,56	0,62	20	□	1,39	1,30	1,38	17	M
Tucumán	0,55	0,52	0,50	20	□	0,74	0,66	0,62	19	□	1,36	1,27	1,23	13	M

Notas: MT: media tensión, BT: baja tensión, R: residencial. La tarifa residencial utilizada corresponde a un consumo de 120 kWh/mes.

\* La columna cambio 1994-1991 muestra cómo cambió el ordenamiento de las provincias (no la relación tarifaria) durante el período de referencia. B significa que una jurisdicción tiene una relación tarifaria baja durante todo el período, M: promedio y A: alta), comparado con el resto de las jurisdicciones; □ significa que la provincia mejor (empeoró) su posición respecto del resto; □□□ significa que mejoró (empeoró) respecto del resto entre 1994 y 1999 luego empeoró (mejoró) entre 1999 y 2001. Fuente: Secretaría de Energía y ADEERA. Elaboración en base a datos anteriores.

es clara en principio. Por un lado, se han producido reducciones significativas en las distribuidoras de concesión federal, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán, pero se han producido aumentos sustantivos en Catamarca, Jujuy, Salta y San Juan. También, en principio, no resulta claro –entre provincias– el efecto de la regulación de la Secretaría de Energía / ENRE en la fijación de peajes provinciales, ya que se observan tanto aumentos como disminuciones tarifarias en MT y BT. Más adelante, luego de analizar la competencia en el segmento de grandes usuarios, se presenta un análisis de regresión para descomponer estos efectos.

#### IV.3.2.3. Impuestos y subsidios

Las tarifas finales ofrecidas por las distribuidoras a los usuarios finales tienen un componente impositivo importante, que se divide en impuestos nacionales, comunes a todas las provincias (excepto Santa Cruz), e impuestos provinciales y municipales, que se diferencian en las distintas provincias y municipios. Este componente es relevante para los grandes usuarios comerciales e industriales, ya que son ellos quienes pueden evitar parte de la imposición local comprando electricidad directamente en el MEM. El siguiente cuadro presenta información sobre la imposición a tarifas industriales. En algunas provincias existen diferentes alícuotas para usuarios comerciales, que se detallan como nota en el cuadro IV.3.7.

Todos los usuarios finales del MEM están sujetos a la siguiente imposición nacional uniforme. Primero, deben pagar el impuesto al valor agregado (IVA), cuya alícuota es 27% para usuarios comerciales e industriales (40,5 para responsables en IVA no inscriptos y monotributistas, y 21% para residenciales), excepto aquellos usuarios radicados en Tierra del Fuego (exentos). Segundo, se cobra un recargo sobre la tarifa de electricidad del 0,6% (ley 23.681), con destino a la empresa SPSE de Santa Cruz, quien puede utilizarlo para realizar inversiones en el sector eléctrico y reducir las tarifas aplicadas a los usuarios finales.<sup>17</sup>

Las diferencias de tratamiento comienzan a notarse a nivel de impuestos provinciales. Estos impuestos, juntos con los municipales, pueden ser evitados por un gran usuario del MEM al comprar energía directamente en el MEM, sobre el componente del precio que corresponde a la compra de energía. No obstante, debe pagar los impuestos sobre el componente de peaje.

En las provincias concesionadas se cobra una tasa de fiscalización y control, cuya alícuota oscila entre el 1,35% y el 1,50%, y corresponde a actividades de generación, transporte y distribución sometidas a jurisdicción provincial. Esta tasa se utiliza para financiar la actividad del ente regulador (federal o provincial, según corresponda). Por otro lado, cada provincia tiene derecho de imposición, que se ha aplicado en los casos que se detallan a continuación.

En la provincia de Buenos Aires, hasta el año 2001 se venían cobran-

CUADRO IV.3.7  
IMPUESTOS Y CARGOS APLICADOS A TARIFAS INDUSTRIALES (hasta 2001)

Jurisdicción	Nacional %	Provincial %	Municipal %	Total %
Buenos Aires (Resto) <sup>1</sup>	27,6	20,6	6,0	54,2
Ciudad de Buenos Aires	27,6	1,5	6,4	35,5
Gran Buenos Aires <sup>1</sup>	27,6	20,6	6,4	54,6
Catamarca	27,6	1,5	6,0	35,1
Chaco <sup>2</sup>	27,6	0,0	0,0	27,6
Chubut	27,6	0,0	0,0	27,6
Córdoba <sup>3</sup>	27,6	0,0	0,0	27,6
Corrientes	27,6	0,0	0,0	27,6
Entre Ríos <sup>4</sup>	27,6	1,5	8,7	37,8
Formosa	27,6	1,5	7,5	36,6
Jujuy	27,6	1,5	6,0	35,1
La Pampa	27,6	0,0	0,0	27,6
La Rioja	27,6	1,4	10,0	39,0
Mendoza	27,6	1,5	0,0	29,1
Misiones	27,6	2,4	0,0	30,0
Neuquén	27,6	0,0	6,0	33,6
Río Negro	27,6	1,5	4,0	33,1
Salta	27,6	1,5	0,0	29,1
San Juan <sup>5</sup>	27,6	5,2	0,0	32,8
San Luis	27,6	1,5	6,4	35,5
Santa Cruz	27,0	0,0	0,0	27,0
Santa Fe	27,6	0,0	6,0	33,6
Santiago del Estero	27,6	1,5	6,4	35,5
Tucumán <sup>6</sup>	27,6	1,5	15,0	44,1

Notas: 1. Las alícuotas de impuesto al Servicio de Electricidad y del Fondo para Grandes Obras Eléctricas para la provincia de Buenos Aires y Gran Buenos Aires corresponden a usuarios industriales (18,5%). En el período 1996-2000 la alícuota provincial para usuarios comerciales fue de 25,5%. A partir del año 2001, por decreto 737/01 se reduce la alícuota provincial hasta llegar a 0% (esto es, manteniendo la contribución provincial, lo que implica una carga tributaria de 36,1% en

el Gran Buenos Aires y de 34,2% en el resto de la provincia). No se incluye el Fondo de Compensación Tarifaria (alícuota del 4,5%).

2. Los usuarios industriales (pero no los comerciales) están exentos de una tasa provincial del 10,74%.

3. En la ciudad de Córdoba la tasa municipal no se aplica a usuarios industriales. La tasa para usuarios comerciales es de 5% a 10%. En otros municipios varía entre 5% y 20%.

4. La tasa municipal es aplicable a usuarios industriales (18% para usuarios comerciales).

5. La tasa municipal en San Juan se redujo a 0%. En otros departamentos oscila entre 2% y 12%.

6. Algunos usuarios industriales de media tensión tienen acuerdos de exención de la tasa municipal.

Fuente: Secretaría de Energía (2002), contratos de concesión y empresas distribuidoras.

do una serie de impuestos: (i) Impuesto al Servicio de Electricidad (ley 7.290/67, modificada por la ley 11.801) con una alícuota del 20% para usuarios comerciales, del 13% para usuarios industriales y del 10% para residenciales; (ii) Impuesto para el Fondo Especial de Grandes Obras Eléctricas Provinciales (ley 9.038/78) con alícuota del 5,5% aplicable a todos los usuarios (a partir del año 2001, con el decreto 737/2001, se redujeron las alícuotas comercial e industrial de estos dos impuestos trimestralmente hasta llegar a cero); (iii) Contribución provincial (ley 11.969) con alícuota del 0,64% en el Gran Buenos Aires y del 0,6% en el resto de la provincia que grava las operaciones de venta de energía eléctrica, y (iv) Fondo Provincial de Compensación Tarifaria (ley 11.769), cuya alícuota es del 4,5%, y se utiliza para que los usuarios de una misma categoría paguen la misma tarifa independientemente de su ubicación en la provincia (que, según se reconoce en la provincia, implica distintos costos de distribución).<sup>18</sup>

En la provincia de Chaco se cobra un impuesto provincial con alícuota del 10,74% (ley 3.052/85). Los usuarios industriales, de electrificación rural y de riego agrícola están exentos de dicha tasa (decreto 1.581/93). En la provincia de Entre Ríos se cobra un Fondo de Desarrollo Energético aplicable progresivamente a usuarios residenciales urbanos y rurales. En la provincia de La Pampa se cobra un impuesto de \$ 1,50 por usuario transitoriamente para la construcción de redes viales en emergencia por inundaciones (ley 1.963). En la provincia de Mendoza se cobra una sobretasa provincial a la energía eléctrica facturada (del 3%) aplicable a usuarios residenciales (ley 6.498).

En el contrato de concesión de ESJ en la provincia de San Juan existe una cláusula de indemnidad tributaria con respecto al Impuesto a los Ingresos Brutos, implicando que se traslada explícitamente a los usuarios finales. La alícuota oscila entre el 3,11% y el 3,49% del total de la factura. Por otro lado, existe un Fondo Solidario Hospitalario por el cual se cobra una suma fija de entre \$ 2 y \$ 4 por mes por usuario, y

un Fondo Lote Hogar cuya alícuota es el 20% del impuesto a los Ingresos Brutos.

En la provincia de Misiones también se discrimina el impuesto a los Ingresos Brutos, cuya alícuota es del 2,38%.<sup>19</sup>

Debe notarse que la variabilidad impositiva a nivel provincial es importante. El caso de la Provincia de Buenos Aires hasta principios del año 2001 es notorio. Dado que los grandes usuarios están capacitados para contratar en el MEM, pueden evitar la parte de este impuesto aplicable a la compra de electricidad, siendo las pequeñas y medianas empresas (con mayores restricciones o imposibilidad de contratar directamente en el MEM) las más afectadas. En el año 2001 esta situación se revierte y la imposición provincial se acerca a la del resto de las provincias, que gravan a los usuarios residenciales (menos móviles), probablemente para no desalentar la radicación comercial y de industrias (más móviles) en la región.

A nivel municipal existe aún mayor variabilidad impositiva,<sup>20</sup> que depende del criterio aplicado en cada lugar. La tasa estándar a nivel municipal es la Tasa de Alumbrado Público, que en algunos municipios se cobra a través de las distribuidoras eléctricas (lo que aumenta la cobrabilidad de la tasa).<sup>21</sup>

En la Ciudad de Buenos Aires se cobra una alícuota del 6,38% por Contribución Municipal, igual que en San Luis y Santiago del Estero, algo similar a la de la provincia de Buenos Aires (6,42% en el Gran Buenos Aires y 6% en el resto de la provincia) y Jujuy (6%), y menor que en La Rioja (10%).

En los municipios de Catamarca se cobra una tasa por ocupación del espacio aéreo, con alícuota del 6% (esta tasa forma parte de la base imponible del IVA). En la provincia de Chubut algunas municipalidades cobran una tasa por el espacio aéreo y un aporte para Bomberos Voluntarios (Trelew). En la Provincia de Córdoba se cobra una Tasa Municipal. En la ciudad de Córdoba es 0% para usuarios industriales y \$ 10 para usuarios comerciales, mientras que en otras localidades pequeñas la tasa oscila entre el 5% y el 20%. En la provincia de Entre Ríos, existe una Contribución Municipal (que incluye la utilización del espacio aéreo) sobre consumos prestados dentro de jurisdicciones municipales y juntas de gobierno, con una alícuota del 8,7% (excepto alumbrado público), y que forma parte de la base a la que se aplican los impuestos. Adicionalmente, en los municipios se cobra una "tasa municipal de inspección de medidores, instalaciones eléctricas y reposición de lámparas" cuya alícuota difiere entre localidades (por ejemplo, en Paraná es del 2% para usuarios residenciales y del 18% para usuarios comerciales, en Hernández es del 20% para ambos tipos de usuarios, y en Viale es del 8% y 20%, respectivamente). En la provincia de Río Negro se cobra una tasa por ocupación del espacio aéreo, cuya alícuota oscila entre el 4% y el 6%. En la provincia de San Juan, los usuarios finales pagan una contribución municipal por ocupación del espacio aéreo de entre el 0% y el 12%, que está vinculada con la alícuota de Ingresos Brutos provincial (es de-

cir, aumenta desde 0% si la tasa provincial aplicable es 3,11% hasta 12% si la tasa provincial aplicable es 3,49%). En la provincia de Santa Fe, la contribución municipal tiene una alícuota del 6% (ley 7.797), a la que se agrega un 2,4% en el caso de la ciudad de Rosario (Ordenanzas Municipales 1.592/62 y 1.618/62). En la provincia de Tucumán, los grandes usuarios pagan una tasa municipal cuya alícuota es del 15%. Algunos grandes usuarios de la provincia han firmado convenios especiales para la exención del pago del impuesto.

Finalmente, en cada provincia existe la posibilidad de obtener subsidios dependiendo, entre otras cosas, de la ubicación y la actividad económica. Los subsidios son otorgados por el gobierno provincial o por la distribuidora y en general consisten en descuentos sobre los cargos aplicables al consumo de electricidad. Si bien la existencia de subsidios para computar la tarifa final es tan importante como la de impuestos, debe notarse que históricamente los subsidios han sido menos estables que los impuestos y por lo tanto deben tomarse con cuidado para la decisión de radicación de una actividad. En varias provincias existe una serie de subsidios para usuarios de bajos ingresos o pequeñas demandas. Aquí se detallan algunos casos de subsidios para usuarios comerciales e industriales.

En Catamarca, la distribuidora Edecap subsidia el riego agrícola (en particular, el cargo fijo de la tarifa). Chaco subsidia el consumo de electricidad de pequeños usuarios industriales (30% sobre el cuadro tarifario) a partir de 1999. Jujuy otorga subsidios a usuarios de baja tensión con demandas estacionales medianas y grandes, relacionados con el factor de utilización (consumo / potencia contratada). En particular, si el factor de utilización es menor al 5%, la provincia subsidia el 30%-40%, y la distribuidora otorga un descuento del 40%-50% del cargo por potencia. La tarifa eléctrica en Neuquén está bonificada para ciertos usuarios: por consumo –comercial, riego agrícola, frigoríficos y empacadoras de la actividad frutihortícola, medianas y grandes demandas de baja tensión, entre 18% y 80%–, por localización –en área de frontera– y para usuarios especiales –grandes demandas industriales con suministro mayor o igual a 1MW desde ET Plaza Huincul–. Río Negro subsidia a entidades privadas sin fines de lucro para atención de enfermos, a usuarios industriales localizados en la zona sur, al riesgo agrícola, y a empaques aserraderos y actividades primarias productivas (diversas bonificaciones a los cargos fijos, variables y por inversiones). San Juan otorga subsidios a la capacidad de suministro contratada de Usuarios de baja tensión (entre 50 kW y 100 kW de capacidad) no combinable con otra promoción, y subsidios estacionales (también bajo la misma categoría tarifaria) a usuarios cuya actividad esté relacionada con molienda o vinos, y al riego agrícola (diferimiento impositivo).

En la provincia de Mendoza, las cooperativas de extracción y distribución de agua potable reciben una compensación tarifaria. También se subsidia el riego agrícola, mientras que existe una tarifa reducida para usuarios comerciales e industriales de bajo consumo. Existe un convenio

especial entre la distribuidora EDEM y la empresa SILARSA S.A. En febrero de 1995 la empresa Energía de Mendoza S.E. (EMSE) aprobó el convenio de compensación económica entre Agua y Energía, EMSE y la empresa SILARSA, por la rescisión de un contrato de suministro suscripto entre Agua y Energía y SILARSA en 1988. En dicho convenio se reconoce que SILARSA pague una tarifa básica de 0,02 US\$/kWh al cual se le aplica solamente el IVA (el valor de 0,02 ya incluye la incidencia de todos los impuestos, tasas y contribuciones que deba abonar el EMSE). Agua y Energía o su sucesor (actualmente la Secretaría de Hacienda) compensa a EMSE por la diferencia tarifaria entre la tarifa básica y el precio de compra del EMSE. Este convenio se reconoció en el contrato de concesión de EDEM y tiene vigencia por 14 años, con fecha límite 31-10-09.

En síntesis, sobre la base del detalle anterior se puede concluir que, en general, en las provincias en las que la distribución de electricidad no ha sido privatizada no se cobran impuestos provinciales ni locales (con la excepción de Neuquén y Santa Fe).<sup>22</sup> En las provincias en las cuales la distribución de electricidad ha sido privatizada existe imposición adicional (excepto en Mendoza y Salta), tanto a nivel provincial como municipal (por ejemplo, la variabilidad impositiva municipal en Entre Ríos es muy alta), aunque menos pronunciada en general para los usuarios industriales. Finalmente, un usuario puede obtener subsidios al consumo de electricidad, dependiendo de su actividad y de la provincia en la que está establecido.

#### IV.3.2.4. Evolución de la competencia en el segmento de grandes usuarios

Una de las reformas realizadas en el sector eléctrico ha sido la incorporación gradual de los grandes usuarios finales como agentes del mercado eléctrico, permitiéndoles comprar energía eléctrica en el mercado, por medio del *by pass* comercial, y así poder negociar mejores precios que los obtenibles por medio de la distribuidora de su región.

Entonces, la participación de los grandes usuarios genera competencia en dos direcciones. Primero, existe una mayor competencia entre generadores para vender electricidad en bloque a las distribuidoras (quienes tienen mayores incentivos a comprar eficientemente). Segundo, existe una mayor competencia entre generadores, distribuidoras y comercializadoras (que aparecieron en 1998) para vender electricidad a los grandes usuarios.

Por otro lado, hasta el año 2000 existía otro factor que incentivaba a los grandes usuarios del área de Edenor / Edesur / Edelap a realizar el *by pass* a las distribuidoras. El precio de las distribuidoras incluía un sobre costo por contratos de suministros realizados por el Estado Nacional en la etapa preprivatización (*Contratos transferidos*, que finalizaron en el año 2000), cuyos precios eran muy elevados comparados con los vigentes en el mercado. Finalmente, los grandes usuarios del MEM evitan

la imposición local (provincial y municipal) aplicable al precio de compra de electricidad, al contratar sus compras de electricidad directamente en el mercado (con un generador, comercializador, etc.).

La evidencia de los noventa indica que, como consecuencia de los efectos anteriormente detallados, se produjo un aumento considerable en el número de grandes usuarios, de 18 en 1993 a 2.269 en 2001 (véase cuadro IV.3.1), acompañado por reducciones tarifarias –en promedio– aplicables a grandes y medianos usuarios (la reducción es mucho más marcada en los primeros).

En el caso de Edenor, Edesur y Edelap, el aumento en el número de grandes usuarios implicó que estas distribuidoras tuvieran que repartir los costos de los contratos transferidos entre los usuarios cautivos, lo que produjo la intervención de la Secretaría de Energía quien, con el objeto de suavizar el impacto de los contratos transferidos sobre los usuarios cautivos, aplicó un cargo transitorio variable (CTV) a los usuarios que realizaban *by pass* a las distribuidoras a partir de febrero de 1999. En dicho año y el siguiente el número de grandes usuarios se estabilizó (entre 1.900 y 2.000), pero aumentó un 20% en el último año de análisis,<sup>23</sup> reflejando que la elusión de los costos de los contratos transferidos era un factor relevante (aunque, obviamente, no el único) para la decisión de convertirse en gran usuario.

En el cuadro IV.3.8 se presenta información sobre la participación de los grandes usuarios en la demanda total. Se observa que en las provincias en las que se concesionó la distribución de electricidad la participación de grandes usuarios ha aumentado (aunque en algunos casos –Salta– ha sido poco significativa, y en otros –Jujuy y Santiago del Estero– ha disminuido). Por otro lado, esta evolución es más dispar en las provincias que no privatizaron la distribución. En Neuquén y Santa Fe la participación es elevada, mientras que en Córdoba y Chaco y Corrientes es mucho menor. Debe notarse que en Chubut y Santa Cruz las distribuidoras tienen poca participación en el mercado, ya que existen cooperativas operando como grandes usuarios (además de usuarios independientes) que se encargan de la mayor parte de la distribución de electricidad a usuarios finales.

A continuación se presentan tres relaciones (gráficos IV.3.1 a IV.3.3) entre tarifas y participación de grandes usuarios en la demanda de cada jurisdicción.<sup>24</sup> En el gráfico IV.3.1 se relaciona esta participación de grandes usuarios (demanda de energía de grandes usuarios del MEM/demanda de la jurisdicción) con la tarifa para grandes usuarios –promedio de media y baja tensión– neta del precio mayorista de electricidad (que cayó durante la segunda mitad de los noventa). Se observa que el margen cayó para varias distribuidoras entre 1994 y 1999, aunque el efecto no es muy claro juzgando por las líneas de corte transversal (relación lineal entre ambas variables) para ambos años.<sup>25</sup>

En cambio, cuando la relación entre la participación de los grandes usuarios del MEM en la demanda de la jurisdicción y el margen en la tarifa de grandes usuarios de las distribuidoras (gráfico IV.3.2) se descom-



CUADRO IV.3.8  
PARTICIPACIÓN DE LOS GRANDES USUARIOS EN LA DEMANDA:  
DEMANDA DE ELECTRICIDAD GRANDES USUARIOS / DEMANDA TOTAL  
EN LA JURISDICCIÓN

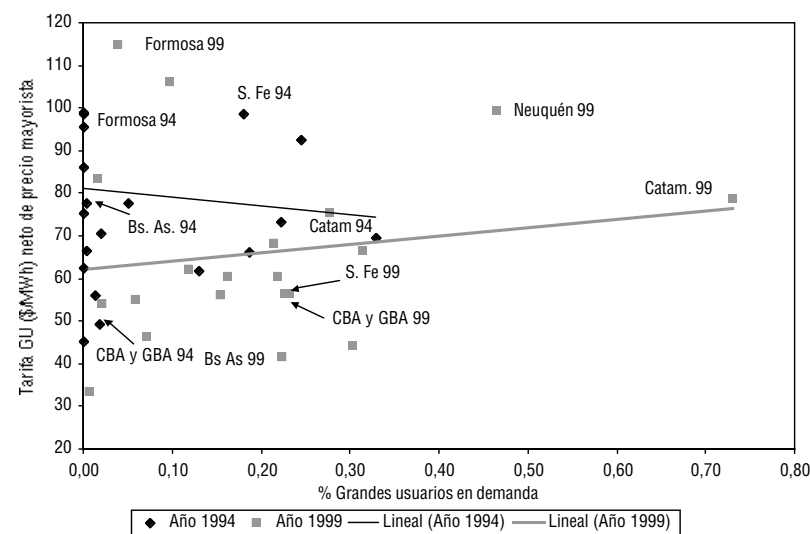
Jurisdicción / año	1994	1997	1998	1999	2000	2001	Var. % 1994-2001
				(%)			
Buenos Aires	0,3	14,3	18,2	22,3	33,3	34,6	11.706
C. de Buenos Aires y Gran Buenos Aires	1,8	18,7	22,2	22,7	22,0	20,8	1.037
Catamarca	32,9	49,2	73,1	73,1	68,3	66,2	101
Chaco	0,0	1,0	1,8	2,1	2,2	1,8	-
Chubut	77,4	80,4	76,4	69,3	74,7	77,6	0,3
Córdoba	1,9	3,4	6,5	7,2	7,7	7,1	267
Corrientes	0,0	9,0	11,0	9,7	10,1	10,4	-
Entre Ríos	0,4	15,8	16,1	16,3	17,2	13,6	3.319
Formosa	0,0	0,0	1,9	3,9	4,0	5,0	-
Jujuy	22,2	15,7	16,0	11,8	9,4	7,3	-67
La Pampa	0,0	0,0	0,2	0,6	0,5	0,2	-
La Rioja	0,0	19,6	21,4	21,9	20,4	18,0	
Mendoza	13,0	14,7	18,2	21,4	20,5	19,3	49
Misiones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Neuquén	24,4	47,2	48,6	46,4	52,0	52,6	116
Río Negro	18,5	30,8	31,5	31,5	32,0	32,0	72
Salta	0,0	0,5	1,2	1,6	1,8	2,5	-
San Juan	0,0	3,6	10,4	27,8	29,1	22,3	-
San Luis	0,0	30,1	30,9	30,3	27,0	23,9	-
Santa Cruz	71,6	82,3	83,7	82,6	81,3	86,5	21
Santa Fe	18,0	23,8	25,5	23,1	24,9	24,8	38
Santiago del Estero	5,0	5,2	5,5	5,9	5,4	4,1	-17
Tucumán	1,3	14,3	15,5	15,3	14,3	12,9	926
Promedio país	11,0	22,0	24,0	24,0	26,0	26,0	136

Fuente: Secretaría de Energía. Las celdas grisadas corresponden al servicio concesionado.

pone entre las jurisdicciones que concesionaron la distribución y las que no la concesionaron se observa que, por un lado, en 1994 las tarifas de las distribuidoras concesionadas fueron en general menores que las de las no concesionadas, mientras que en 1999 dicha relación fue ambigua, debido principalmente a las tarifas de grandes usuarios de baja tensión. Para usuarios de media tensión se mantuvo la relación de 1994.<sup>26</sup> Por otro lado, los márgenes de distribución para grandes usuarios de distribuidoras concesionadas y no concesionadas cayeron –en promedio– entre 1994 y 1999 (exceptuando de la muestra a Neuquén).

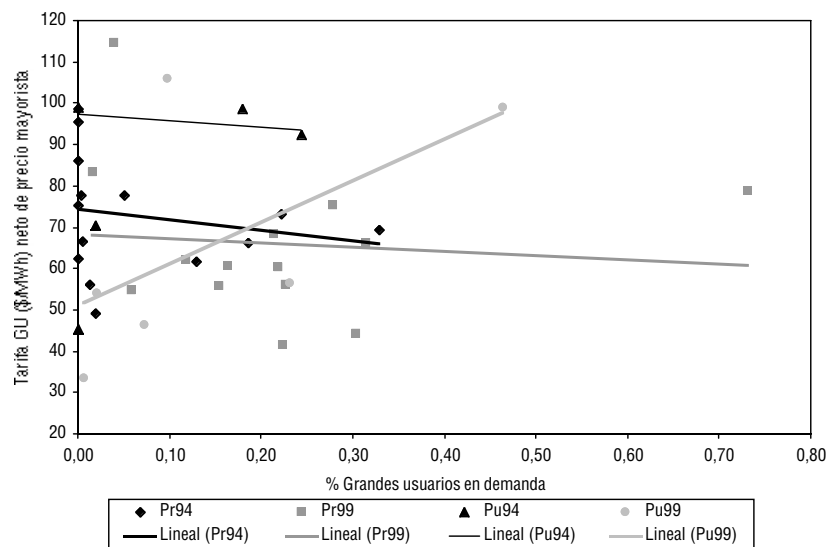
A su vez, de la comparación de la relación tarifaria grandes usuarios/usuarios residenciales entre los años seleccionados, se puede observar que puede haber ocurrido un rebalanceo en detrimento de los usuarios “cautivos” como consecuencia de la mayor presión competitiva en el segmento de grandes usuarios. El cuadro IV.3.3 muestra que ése fue el caso (resultado que se confirma en la próxima sección).

GRÁFICO IV.3.1  
MARGEN DE LA DISTRIBUIDORA EN GRANDES USUARIOS (PROMEDIO MT y BT) Y PARTICIPACIÓN DE GRANDES USUARIOS EN LA DEMANDA FINAL  
AÑOS 1994 Y 1999



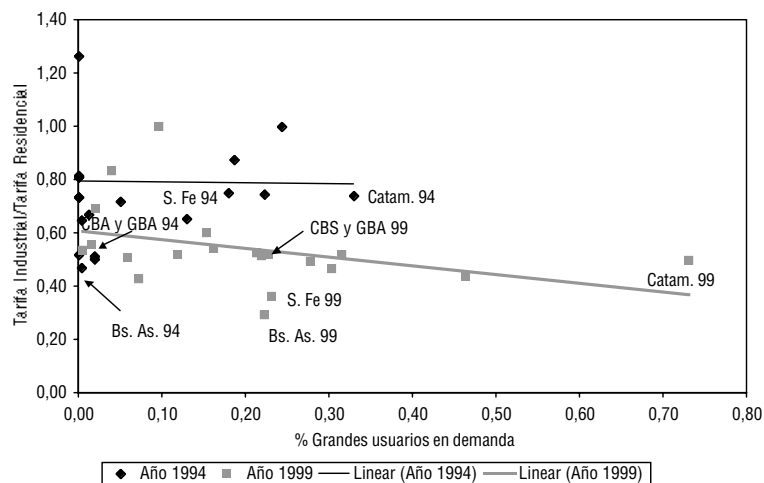
Fuente: FIEL.

GRÁFICO IV.3.2  
MARGEN DE LA DISTRIBUIDORA EN GRANDES USUARIOS (MT Y BT)  
Y PARTICIPACIÓN DE GRANDES USUARIOS EN LA DEMANDA FINAL  
POR TIPO DE EMPRESA - AÑOS 1994 Y 1999



Fuente: FIEL.

GRÁFICO IV.3.3  
RELACIÓN ENTRE TARIFA PARA GRANDES USUARIOS/TARIFAS  
RESIDENCIALES Y PARTICIPACIÓN DE GRANDES USUARIOS  
EN LA DEMANDA FINAL - AÑOS 1994 Y 1999



Fuente: FIEL.

### IV.3.2.5. Descomposición de efectos

Debido a los resultados anteriores, en algunos casos con el signo esperado y en otros con un signo ambiguo se presenta a continuación un análisis de regresión de los distintos efectos que pueden haber afectado el margen de distribución aplicable a grandes usuarios de media y baja tensión, así como también el cuadro tarifario reajustando tarifas de usuarios de la distribuidora más expuestos a competencia frente a los menos expuestos.

Las variables utilizadas en las regresiones son:

(1) Variables dependientes.

MGUMT: margen de tarifa de grandes usuarios media tensión neto de precio de la energía en el MEM.<sup>27</sup>

MGUBT: igual que MGUMT, para usuarios de baja tensión.

REBMR: cociente de tarifas de usuarios de media tensión/residenciales.

REBMB: cociente de tarifas de usuarios de media tensión/baja tensión.

REBBR: cociente de tarifas de usuarios de baja tensión/residenciales.

(2) Variables explicativas:

COMP: participación de los grandes usuarios del MEM en la demanda de la jurisdicción (consumo de electricidad).

COMP2: COMP elevada al cuadrado.

PRES: tipo de prestación. Variable *dummy* que toma valor 1 si la prestación es privada y 0 si es pública.

CONC: variable que indica los años de concesión al final de cada año.

DSE96: *dummy* que toma valor 1 a partir de 1996, año de la Resolución SE 406/96.<sup>28</sup>

TAMD: variable de tamaño de la jurisdicción, medida como participación de la jurisdicción en la demanda del MEM (en consumo de energía).

TAMCLL: variable de tamaño alternativa, medida como número de clientes en términos de la longitud de líneas en la jurisdicción para el año 2001.<sup>29</sup>

MEM-SP: *dummy* que toma valor 1 si la provincia pertenece al MEM-SP.

Los resultados se presentan en el cuadro IV:3.9.<sup>30</sup>

Los efectos de la presión competitiva, medida como mayor consumo de grandes usuarios del MEM en una jurisdicción realizando *by pass* a la distribuidora, sobre los márgenes de media tensión y baja tensión y sobre la estructura tarifaria son los esperados. Primero, los márgenes de

CUADRO IV.3.9  
RESULTADOS DE REGRESIÓN

	MGUMT		MGUBT		REBMR		REBBR		REBMB	
C	153,43 (2,78)	210,59 (3,28)	-57,31 (-1,30)	-52,92 (-1,07)	85,70 (2,49)	93,19 (2,81)	4,58 (0,07)	7,68 (0,12)	63,99 (3,67)	79,93 (4,32)
COMP	-0,714 (-1,48)	-1,324 (-2,41)	0,114 (0,30)	-0,553 (-1,31)	-0,190 (-1,59)	-0,152 (-1,39)	0,149 (0,67)	0,215 (0,99)	-0,192 (-3,16)	-0,203 (-3,33)
COMP2	0,981 (1,28)	1,954 (2,17)	0,469 (0,77)	1,614 (2,34)						
PRES	-0,420 (-3,02)	-0,395 (-2,46)	0,025 (0,22)	0,068 (0,55)	-0,143 (-1,65)	-0,089 (-1,08)	0,002 (0,01)	0,081 (0,49)	-0,134 (-3,04)	-0,140 (-3,01)
CONC	0,104 (3,60)	0,111 (3,37)	0,012 (0,53)	0,002 (0,08)	0,039 (2,14)	0,034 (1,99)	0,023 (0,69)	0,007 (0,22)	0,022 (2,44)	0,029 (3,01)
DSE96	-0,209 (-1,33)	-0,036 (-0,20)	-0,342 (-2,73)	-0,248 (-1,77)	-0,075 (-0,76)	-0,095 (-1,01)	-0,237 (-1,29)	-0,223 (-1,19)	0,043 (0,86)	0,057 (1,08)
TAMD	-2,338 (-5,16)		-1,503 (-4,14)		-1,003 (-3,67)		-1,707 (-3,33)		-0,163 (-1,18)	
TAMCLL		-0,010 (-2,78)		-0,004 (-1,49)		-0,006 (-3,34)		-0,007 (-2,05)		-0,002 (-1,60)
MEM-SP	0,410 (1,83)		-0,282 (-1,57)		0,486 (4,69)		0,202 (1,04)		0,259 (4,94)	
R2 Ajustado	0,447	0,300	0,129	0,061	0,380	0,299	0,098	0,002	0,398	0,372
Observaciones	138	136	138	136	138	136	138	136	138	136

Fuente: FIEL.

media tensión se redujeron en respuesta a la mayor competencia (reforzando los resultados de los gráficos IV.3.1 y IV.3.2), a una tasa decreciente. Segundo, el efecto de una mayor presión competitiva sobre los márgenes de baja tensión dependen de la medida de tamaño que se utilice. Cuando se considera al tamaño de la distribuidora en términos de clientes (TAMCLL), se observa al igual que para media tensión que el margen se redujo a una tasa decreciente.<sup>31</sup> Dichas caídas en los márgenes fueron acompañadas por cambios relativos en las tarifas. En particular, se observa que cayeron tanto las relaciones media tensión/baja tensión como residencial, pero no se obtiene un resultado significativo en ninguna dirección para la relación de tarifas de baja tensión y residen-

cial. Entonces, esta evidencia sugiere que el sector más expuesto a la competencia ha sido el de usuarios de media tensión.

Con la concesión del servicio de distribución en el área de regulación federal y en varias provincias, se produjeron ajustes en los cuadros tarifarios a usuarios finales. La evidencia indica que el tipo de concesión explica (significativamente) parte de la reducción en la tarifa y margen de media tensión así como también la relación entre esta tarifa y las residenciales y para usuarios de baja tensión. No se obtiene evidencia de una caída en los márgenes de baja tensión como consecuencia de la concesión del servicio de distribución.

Se debe notar que la resolución de la Secretaría de Energía de poner tope a los peajes a cobrar por las distribuidoras a partir de 1996 tuvo el efecto esperado de reducción de los tarifarios de media y baja tensión.<sup>32</sup>

Como era de esperar, las jurisdicciones más grandes (ya sea medidas por su participación en la demanda o por la cantidad de clientes por km de líneas) no sólo tienen márgenes inferiores sino que también tarifas de grandes usuarios / usuarios residenciales menores. En particular, en este último caso, jurisdicciones más grandes (y con mayor participación de usuarios residenciales) pueden trasladar una mayor parte de costos fijos –por ejemplo, de expansión de la red– a los usuarios “menos móviles”.

Por su parte, el margen de tarifas de media tensión es mayor en las provincias del MEM-SP, así como también la relación tarifaria MT/BT y MT/R. Pero tanto el margen como la relación tarifaria BT/R son menores en estas provincias.<sup>33</sup>

Finalmente, debe notarse que estas variables no son las únicas que explican variaciones tarifarias en las provincias dado que los coeficientes R<sup>2</sup> ajustados son muy bajos.

En resumen, la evidencia indica que, primero, se ha observado una caída en el precio mayorista de la electricidad luego de la reestructuración del mercado eléctrico. A su vez, esta caída fue acompañada por reducciones en los márgenes aplicables a grandes usuarios dada la mayor presión competitiva (al poder contratar electricidad directamente en el MEM y realizar *by pass* a la distribuidora). También estos márgenes cayeron en las provincias que concesionaron la distribución de electricidad, y como consecuencia del tope a los peajes a cobrar por las distribuidoras provinciales. En varios casos, estas reducciones han sido acompañadas por cambios relativos en las tarifas comparadas con las de usuarios residenciales, sugiriendo un posible rebalanceo en respuesta a estos efectos.

#### IV.3.2.6. El componente de distribución (Valor Agregado de Distribución)

Un componente importante en la tarifa de electricidad es el componente de distribución –Valor Agregado de Distribución, VAD–, que es diferente en cada provincia. La tarifa media de consumo final (TM) tiene dos grandes componentes: el precio medio de compra (PMC, que incluye

compras spot y por contratos denunciados en el MEM, costo de transporte y otros),<sup>34</sup> y el margen para las distribuidoras (diferencial entre facturación y compra, DFC).<sup>35</sup> Por otro lado, la Secretaría de Energía, en el año 1998, computó una aproximación al costo incremental de las distribuidoras (CI, definido por la Secretaría como aproximación al VAD –AVAD–), que mide los “costos incrementales” de distribución de electricidad dado que incluyen los costos de compra de energía, costos económicos de expansión y desarrollo de baja tensión y media tensión, costos de operación y mantenimiento y gastos de comercialización.<sup>36</sup> Este indicador considera diferencias estructurales entre distribuidoras.

La comparación de ambos indicadores –DFC y CI– es una primera aproximación a la diferencia entre el margen de distribución actual de las distribuidoras y el que deberían tener suponiendo una rentabilidad de largo plazo (suponiendo que CI está computado correctamente) y permite obtener conclusiones sobre cuán elevadas son las tarifas provinciales, si existe un patrón entre provincias con el servicio de distribución

CUADRO IV.3.10  
DIFERENCIAL ENTRE FACTURACIÓN Y COMPRA (DFC)  
Y COSTO INCREMENTAL (CI)  
(En \$/MWh)

	Año 1997		Año 2000	
	Promedio	d.e.	Promedio	d.e.
<b>Distribuidora pública</b>				
PMC	31,27	3,18	31,41	3,31
TM	103,79	25,36	89,09	12,47
DFC	72,51		57,69	
CI	42,26		43,04	
<b>Distribuidora privada</b>				
PMC	35,57	2,15	32,47	2,20
TM	89,97	6,45	86,91	9,53
DFC	54,40		54,44	
CI	40,43			40,33

Notas: PMC: precio medio total de compra, PMV: precio medio de venta (sin subdistribuidoras ni grandes usuarios), DFC: diferencial entre facturación y compra (DFC = TM – PMC), CI: costo incremental, d.e.: desvío estándar.

El CI por grupo de distribuidoras corresponde a los datos de 1997. Las diferencias en los promedios se debe a que la distribuidora de Mendoza se concesionó en 1990 y a la distinta participación de cada distribuidora en la demanda total para cada año.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Energía (Informe de Prospectiva 1998) y CAMMESA.

público o concesionado, y si existe margen para reducción tarifaria. El cuadro IV.3.10 provee información importante sobre el desempeño, en promedio, de los participantes en el sector de distribución públicos y privados:

- En el año 1997 la tarifa media de electricidad de las empresas públicas era considerablemente mayor que la de las empresas privadas (un 15% más), diferencia que se redujo hacia el año 2000 (5%).
- Entonces, las empresas distribuidoras sin privatizar obtuvieron un valor agregado de distribución (medido como la diferencia entre facturación y valor de compra) mayor que el que presentan las privatizadas (\$ 72/MWh vs. \$ 54/MWh), diferencia que no se mantuvo en términos absolutos en el año 2000 (\$ 57 vs. \$ 54).<sup>37</sup>
- Entre 1997 y 2000 las empresas privadas tuvieron mejor desempeño que las públicas en términos del precio de compra en el MEM (ya que lograron una reducción de aproximadamente un 10%).
- Comparado con el costo incremental de largo plazo, se observa que el margen de distribución –neto del costo incremental– disminuye para las empresas públicas (de \$ 30 a \$ 14) mientras que se mantiene para las privadas en \$ 14. Esto indica que el VAD de ambos grupos de distribuidoras puede haber convergido a un valor de equilibrio.<sup>38</sup>

#### IV.3.2.7. Eficiencia y calidad del servicio eléctrico

##### IV.3.2.7.1. Calidad del servicio eléctrico

El servicio de electricidad está sujeto a requerimientos de calidad en todos sus segmentos. En general, los requerimientos de calidad consisten en el cómputo de indicadores que, comparados con valores de referencia incluidos en los contratos correspondientes, gatillan sanciones bajo la forma de multa, las cuales se devuelven a los usuarios (más adelante se detalla cada caso). Es decir, funciona un mecanismo por el cual la empresa tiene incentivos a realizar inversiones para evitar el costo de las multas, según sean los estándares establecidos y la magnitud de las mismas. No obstante, los costos de inversiones inducidas por este esquema deberían estar incluidos en las tarifas, de modo de permitir el autofinanciamiento en la prestación del servicio.<sup>39</sup>

En cuanto al segmento de generación, el acceso al mercado es libre pero sujeto al cumplimiento de estándares mínimos de seguridad y técnicos.

Los transportistas (transportistas y prestadores de la función técnica de transporte) deben efectuar la prestación del servicio con un nivel de calidad satisfactorio, que se mide en términos de la disponibilidad del equipamiento, conexión, transformación y capacidad de transporte. Son penalizados cuando se producen indisponibilidades forzadas o programadas (cuya penalización es igual al 10% de la correspondiente a la for-

zada), y se tienen en cuenta tres factores: duración de indisponibilidad, número de salidas de servicio forzadas y sobre costos que impone la indisponibilidad sobre el sistema eléctrico. Las sanciones son proporcionales a los montos abonados por conexión y capacidad de transporte.<sup>40,41</sup>

El mecanismo de penalización a los transportistas es relativamente uniforme. De acuerdo con los contratos, en el caso de Transener, Transnoa, Transcomahue, Distrocuyo, Transpa y Transba,<sup>42</sup> las penalizaciones se aplican gradualmente, desde nulas en el primer semestre a partir de la privatización y aumentando en tercios semestralmente hasta llegar al valor completo a partir del cuarto semestre, y en el caso de Transnea las multas se ajustan en un sexto semestralmente para llegar al valor total al inicio del cuarto año (véase, ENRE, 1998). El siguiente cuadro presenta información sobre indisponibilidad forzada y programada a nivel de transportista.

A partir del cuadro se deducen varios resultados. Primero, existen dos periodos marcados en cuanto a las medidas de indisponibilidad. Entre 1995 y 1997 el indicador de indisponibilidad programada para transportistas es menor que el de los prestadores de la función técnica de transporte (PAFTT), situación que se revierte entre 1998 y 2000, mientras que se observa la relación opuesta en el caso de indisponibilidad forzada. Una posible explicación es que las transportistas comenzaron a organizar mayores salidas programadas para realizar mejoras de calidad luego de notar un porcentaje alto de salidas forzadas. También se nota una tendencia decreciente en la indisponibilidad forzada, lo cual es razonable dado que las sanciones efectivas aumentaron semestralmente durante los dos a tres primeros años de la licencia.

En el caso de las empresas, en general, no se observan resultados muy salientes. Pero se deben notar los casos de Districuyo y Transba, que presentan altas tasas de indisponibilidad programada y bajas tasas de indisponibilidad forzada, al tiempo que se da una relación inversa en Transpa (Patagonia). En las PAFTT, los casos de Edenor y Edesur son notables en cuanto a la alta actividad en mejoras de calidad, evidenciadas en los cortes programados, siendo las empresas que muestran los niveles más bajos de indisponibilidad forzada (promedios de 10% y 12%, respectivamente). Finalmente, se observa, en general, una reducción en la indisponibilidad forzada durante los años presentados, con la excepción de Transnea, EPEC y EPEN (estas últimas dos, a su vez, presentan valores relativamente elevados).

En cuanto al segmento de distribución, la diversidad en las normas de control de calidad es mayor debido a la naturaleza federal de la regulación en distribución. En este sentido, los contratos de concesión consideran tres tipos de mediciones para la calidad en electricidad: producto técnico, servicio técnico y servicio comercial.<sup>43</sup> En general, cuando una distribuidora no cumple los requerimientos de calidad, recibe una sanción en términos de la "Energía no suministrada". Las multas que sufren las empresas sirven como señal para mejorar el producto, servicio o

CUADRO IV.3.11  
INDISPONIBILIDAD PROGRAMADA (P) Y FORZADA (F) POR TRANSPORTISTA  
Y PRESTADOR DE LA FUNCIÓN TÉCNICA DE TRANSPORTE  
(En porcentajes)

Transportista/ año		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Promedio	Var. % 1994- 2000
Transener	P	66	56	58	68	83	74	70	68	6,1
	F	32	44	42	30	18	24	28	31	-12,5
Transpa	P	49	38	53	50	73	50	68	54	38,8
	F	49	62	48	46	25	48	30	44	-38,8
Transcomahue	P	39	61	57	78	76	83	71	66	82,1
	F	58	37	41	22	24	16	27	32	-53,4
Distrocuyo	P		70	72	77	76	82	75	75	7,1
	F		28	27	22	22	16	23	23	-17,9
Transnoa	P	56	64	62	70	64	65	63	63	12,5
	F	43	34	36	25	34	33	36	34	-16,3
Transnea	P	66	61	80	77	71	65	67	70	1,5
	F	30	37	19	21	26	32	29	28	-3,3
Transba	P					81	78	82	80	1,2
	F					15	18	14	16	-6,7
PAFTT										
Edenor	P		88	92	90	88	85	83	88	-5,7
	F		10	5	8	10	12	14	10	40,0
Edesur	P		88	90	89	90	80	79	86	-10,2
	F		10	8	9	8	17	18	12	80,0
EPE SF	P		52	48	68	70	78	68	64	30,8
	F		44	49	28	26	20	29	33	-34,1
EPEC	P		41	42	45	39	49	46	44	12,2
	F		57	56	52	59	48	50	54	-12,3
EPEN	P		61	70	68	74	46	60	63	-1,6
	F		37	25	30	23	50	38	34	2,7
EDELAP	P					78	79	71	76	-9,0
	F					18	17	23	19	27,8

Fuente: Informes Anuales del ENRE. PAFTT: prestador de la función técnica de transporte.

atención comercial. Los contratos de concesión de las distribuidoras consideran tres etapas donde se miden los indicadores de calidad.

La *etapa preliminar* (de 1 a 2 años) es un período de prueba para poner en marcha los controles de calidad. En casi todas las provincias no se penaliza la falta de cumplimiento de los límites de calidad.<sup>44</sup>

En la *primera etapa* (que dura entre tres y seis años) se utilizan tres grupos de indicadores a partir de los cuales se aplican sanciones por falla en el cumplimiento del servicio.<sup>45</sup> El primer grupo consiste en cuatro indicadores de *Servicio técnico*, cada uno con dos distinciones (las interrupciones causadas por razones internas y por razones externas): (i) frecuencia media de interrupciones por transformador (FMIT), que mide el número de transformadores que están fuera de servicio por interrupción en el intervalo de un semestre (en términos de los transformadores instalados); (ii) frecuencia media de interrupciones por kVA instalado (FMIK), que mide la potencia fuera de servicio en cada interrupción en el intervalo de un semestre (en términos de la potencia instalada); (iii) tiempo total de interrupción de los transformadores fuera de servicio (TTIT) en el intervalo de un semestre (en términos de los transformadores instalados); y tiempo total de interrupción por kVA instalado (TTIK), que mide la potencia fuera de servicio en cada interrupción en el intervalo de un semestre (en términos de la potencia instalada). A partir de las mediciones y su comparación con los valores límite se computa la energía no suministrada (ENS) y se la valora de acuerdo con el contrato.<sup>46</sup> Existen opciones sobre la utilización de las sanciones, siendo las más comunes el reparto global a los usuarios en el primer período de control (excepto en Formosa, que es por zona afectada, o en las distribuidoras de la provincia de Buenos Aires, que se individualiza el caso de usuarios de media tensión) y el reparto por usuario afectado en el segundo período.

El segundo grupo de indicadores aplicables durante la primera etapa consiste en mediciones de calidad del *Producto técnico*, que corresponden a perturbaciones y desvíos en el nivel de tensión (en alta tensión, en alimentación subterránea o aérea de media tensión y baja tensión).<sup>47</sup> Las sanciones a las empresas se ejecutan a partir de la valorización de la ENS (que en general aumentan a tasa creciente de los desvíos) y se distribuyen en general entre los usuarios afectados (Formosa distribuye por zona afectada). El tercer grupo consiste en mediciones de calidad del *Servicio comercial*, teniendo en cuenta la satisfacción de plazos para conexiones, exactitud de la facturación estimada, reclamos por facturación, suspensión del suministro por falta de pago y otras quejas. Lamentablemente, no hay información detallada a nivel provincial de los controles de calidad del producto técnico y del servicio comercial.

La *segunda etapa* corresponde al resto del período contractual y se apunta a controlar la calidad en términos de los usuarios afectados, así como también a compensar a los usuarios damnificados. Sólo avanzaron las distribuidoras de jurisdicción federal y una provincial (San Luis). En cuanto a la calidad del servicio técnico, en esta etapa se controla a nivel

de suministro de cada usuario, computando la frecuencia media de las interrupciones por usuario (SAIFI –*System Average Interruption Frequency Index*–) y la duración total media de interrupciones por usuario (SAIDI –*System Average Interruption Duration Index*–), para interrupciones mayores o iguales a tres minutos. En los casos de Producto técnico y Servicio Comercial, los indicadores son los mismos, aunque los requerimientos son más estrictos en el primer caso.

Finalmente, los contratos de concesión tienen un límite máximo de multas con que se puede sancionar a las distribuidoras por problemas de calidad del servicio que, en general, es un 20% del monto facturado anual.

CUADRO IV.3.12  
INDICADORES DE CALIDAD SERVICIO TÉCNICO  
PROVINCIAS CON SERVICIO DE DISTRIBUCIÓN CONCESIONADO

Jurisdicción/año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Buenos Aires								
Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires	1,25	1,13	1,03	1,00	1,00	1,01	1,00	
Catamarca					2,07	2,46	2,29	
Entre Ríos				1,36	1,65	3,17	3,19	1,37
Formosa				1,47	2,39	3,54	2,90	1,69
Jujuy						1,00	1,11	
La Rioja				1,11	1,24	1,06	1,24	
Mendoza					2,02	2,49	2,26	1,57
Río Negro								
Salta					1,31	1,05	1,32	
San Juan				1,45	1,15	2,01	1,72	
San Luis	4,25	1,89	1,00	2,17	1,78	1,93	2,32	1,83
Santiago del Estero				4,75				
Tucumán								

Nota: como los contratos tienen distintos límites, estos valores no pueden compararse entre jurisdicciones para inferir calidad relativa del servicio.

Fuente: FIEL sobre la base de información de los entes reguladores provinciales. Un valor de 1 significa que la empresa está dentro de los límites del contrato, un número mayor que 1 significa que los valores de los indicadores de calidad del servicio técnico superan a los límites (y, por lo tanto, implican una sanción a la distribuidora).

El siguiente cuadro presenta información sobre los indicadores de Servicio técnico para la primera etapa, excepto para los casos de Edenor, Edesur, Edelap y Edesal, que ya están en la segunda etapa.

Del cuadro no se observa que las empresas se hayan ajustado en el tiempo a los requerimientos contractuales de calidad del servicio técnico, con la excepción de las distribuidoras del área federal, Mendoza y Jujuy. El patrón que se observa es errático, en algunos años los desvíos son pequeños pero en otros son significativos (véase, por ejemplo, San Luis).

Si bien estos indicadores muestran la evolución del cumplimiento de los requerimientos de calidad de servicio técnico de cada provincia que concesionó el servicio de distribución, una comparación interjurisdiccional no es del todo pertinente, ya que los indicadores están contruidos con valores límites que difieren según los contratos de concesión, que están ajustados, entre otras razones, por condiciones geográficas y condiciones del servicio imperantes al momento de la concesión. Por un lado, los indicadores de la distribuidora de San Luis son superiores a los de las distribuidoras bajo órbita federal, cuando los límites contractuales son iguales. Por otro lado, Catamarca tiene indicadores elevados, aun con valores límites superiores o iguales a los de otras regiones, mientras que Formosa también tiene indicadores elevados, pero debido en parte a requerimientos contractuales más exigentes.

En Catamarca el ente regulador impuso multas por incumplimientos de prestación del servicio, peligro para la seguridad pública, competencia desleal y acciones monopólicas durante la etapa preliminar, y participó en los procedimientos para el cumplimiento de los requerimientos contractuales (ENRE Catamarca, 2001 a y b).<sup>48</sup> Por su parte, San Luis tomó una postura determinante durante la segunda etapa de control, en la que incluyó todos los desvíos de calidad del servicio técnico (aun los cortes de menos de tres minutos) para computar las sanciones.<sup>49</sup> En el caso de Edesur (y también en Edenor y Edelap), el contrato dice que durante la segunda etapa se comienza a multar a la empresa a partir de la séptima interrupción (mayor a tres minutos) en un semestre, y a partir de las décima hora de una interrupción. Con el episodio de febrero de 1999 –una falla en la subestación Azopardo–, el servicio de electricidad estuvo indisponible durante diez días para alrededor de 50.000 usuarios de Edesur (150.000 usuarios durante las primeras horas). A partir de entonces, el ENRE comenzó a computar la energía no suministrada a partir de una interrupción continua de diez horas (sin importar el número de interrupciones sobre la base de que la calidad del servicio técnico debe evaluarse de acuerdo con la duración total de la interrupción, definida como el “tiempo total sin suministro en un período determinado”, siendo el límite máximo permitido diez horas. Finalmente, la distribuidora Edefor (Formosa) ha manifestado su incapacidad de cumplir con los requerimientos contractuales (producto de los indicadores elevados de calidad del servicio técnico).

En una comparación internacional, se nota que en varias distribuidoras provinciales están lejos de los estándares internacionales.<sup>50</sup> En Espa-

ña se utiliza como un indicador de calidad del servicio técnico el TTIK, siendo los valores para las empresas UNESA e IBERDROLA 3,6 y 2,7 por año, respectivamente. En Nueva Zelanda, el indicador TTIK promedio (sin incluir la empresa DUNEDIN) es de 4,6 por año para fallas internas mientras que, excepto en Edesur (el promedio del indicador durante la etapa I fue 3,2 por año), el promedio del indicador para las distribuidoras provinciales es superior a 6 y llega a valores de 16 y 18 anual en los casos de Formosa y Mendoza.

Por otra parte, son más utilizados los indicadores SAIDI y SAIFI. El primer indicador en Nueva Zelanda es de 0,3 para internas y 1,7 para fallas externas (por año). En PG&E (Estados Unidos) los valores de SAIFI y SAIDI oscilan entre 1 en zonas de alta densidad y 8 en zonas de baja densidad, mientras que otras distribuidoras tienen un SAIFI entre 0,1 (CON ED) y 1,7 (MID AMERICAN) y un SAIDI entre 0,1 (CON ED) y 2,2 (PG&E y FL Public Utilities). Para las distribuidoras de Noruega el SAIFI oscila entre 0,9 y 2,7, y el SAIDI entre 1,2 y 5,1. En algunos casos particulares de Estados Unidos y Gran Bretaña se tiene información más detallada, lo que permite realizar una comparación de los indicadores con los de las cuatro distribuidoras que ya están en la segunda etapa (cuadro IV.3.13).

La información presentada, junto con la detallada anteriormente su-

CUADRO IV.3.13  
INDICADORES DE CALIDAD DEL SERVICIO TÉCNICO: SAIDI Y SAIFI ANUALES

	SAIDI promedio	SAIDI máximo	SAIDI mínimo	SAIFI promedio	SAIFI máximo	SAIFI mínimo
Edenor	10,8	15,4	7,6	9,9	12,9	8,4
Edesur	9,9	19,2	5,8	8,1	11,1	4,8
Edelap	13,1	23,4	8,4	11,7	17,4	5,4
Edesal	47,9	78,9	36,2	29,0	47,2	17,0
Gran Bretaña (1998) <sup>a</sup>	1,59	3,7	0,75	0,85	1,55	0,38
California (1998) <sup>b</sup>	2,0	3,0	0,8	1,86	2,7	1,3
Illinois (1998) <sup>c</sup>	6,08	10,0	1,35	2,0	2,84	0,66
Washington (1997) <sup>d</sup>	1,62	4,47	0,72	1,76	8,3	0,21

Notas: Los promedios de las distribuidoras de la Argentina corresponden a todos los periodos disponibles de la segunda etapa (hasta año 2001).

a: cortes incluyen tormentas y cortes programados, b: se consideran cortes mayores a cinco minutos, c: se consideran todo tipo de cortes mayores a un minuto, d: distintas compañías contabilizaron cortes mínimos de distinta duración.

Fuente: Urbiztondo (2000), ENRE y CRPEE-San Luis.

giere que los indicadores de las distribuidoras argentinas son elevados para los estándares internacionales, implicando que existe espacio para mejoras en la calidad del servicio técnico. No obstante, un análisis más integral debería incluir estos índices de calidad, junto con niveles tarifarios en el segmento de distribución, ajustes por características geográficas, diferencias en costos de insumos, información sobre la demanda, etc.

#### IV.3.2.7.2. Pérdidas

Otra medida relevante para las distribuidoras de electricidad tiene que ver con las pérdidas que se producen por la distribución, que corresponde a la diferencia entre la electricidad comprada en el MEM y la entregada a los usuarios finales. Las pérdidas, en general, se producen por dos tipos de razones: (i) pérdidas técnicas, debido a fallas en la red de distribución, y (ii) pérdidas no técnicas, principalmente por consumo de electricidad no controlado.<sup>51.52</sup> Las empresas distribuidoras tienen incentivos a reducir las pérdidas de electricidad porque las mismas afectan negativamente la rentabilidad del negocio. Las primeras, en general, se pueden reducir con inversiones en la red, mientras que las segundas se reducen con mayor control del consumo.

El cuadro IV.3.14 presenta las pérdidas de distribución por provincia. Aquí se incluyen distribuidoras, cooperativas y grandes usuarios del MEM (que utilizan la red de la distribuidora pagándole un peaje).

Una primera observación es que las pérdidas para el promedio del país se han reducido de un promedio de 18% entre 1993 y 1994, cuando la mayoría de las distribuidoras no habían sido concesionadas, a un promedio de 13% entre 1997 y 2001. Las pérdidas entre las empresas no privatizadas se han mantenido en el orden del 17% (excepto en el año 2000, que fueron de 20%), y en el caso de las empresas concesionadas han caído de 21% en 1994 a 14% en 2001. Este último resultado implica una mejora en la gestión de las distribuidoras, que era esperable como consecuencia de las privatizaciones ya que las empresas tienen fuertes incentivos a reducir las pérdidas.

El mejor desempeño de las empresas concesionadas se sostiene considerando a las provincias individualmente, con la excepción de algunos casos (por ejemplo, Chubut y Neuquén). En algunas provincias, las pérdidas son notables (lo cual puede ser un incentivo a la privatización de esos servicios dada la experiencia de otras provincias en esta dirección), como por ejemplo en Córdoba, Corrientes y Santa Fe, en las cuales oscila en un 25% (y en algunos casos superando ampliamente el 30%).

#### IV.3.2.8. Consideraciones finales sobre el sector eléctrico

El sector eléctrico pasó por una reforma estructural muy importante a principios de los noventa. De un sistema centralmente planificado, el sector fue separado verticalmente (generación, transporte y distribución)

CUADRO IV.3.14  
PÉRDIDAS DE DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIA  
(En porcentajes)

Provincia/año	1993	1994	1997	1998	1999	2000	2001	Var. % 1993- 2001	Var. % Con.- 2001
Buenos Aires	18,1	20,9	13,2	9,1	7,5	8,4	12,6	-30	-40
Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires	23,1	17,3	9,9	7,9	9,7	10,4	10,9	-53	-53
Catamarca	11,3	14,1	11,3	5,5	5,8	8,2	25,8	129	83
Chaco	13,7	10,3	18,3	17,7	7,0	19,2	20,3	49	
Chubut	2,0	1,5	2,8	6,1	8,2	3,6	3,4	69	
Córdoba	23,6	21,2	22,1	21,1	26,7	22,4	20,7	-12	
Corrientes	17,8	18,1	33,8	31,8	33,5	32,4	39,9	125	
Entre Ríos	19,3	21,4	18,1	15,5	14,2	15,2	9,3	-52	-57
Formosa	35,2	32,0	27,8	26,7	30,6	31,3	30,4	-14	-5
Jujuy	2,0	5,7	5,7	7,2	14,5	15,8	10,1	402	75
La Pampa	25,2	26,8	23,3	23,1	21,1	18,3	5,4	-78	
La Rioja	24,6	30,8	11,7	11,0	13,1	11,9	10,5	-58	
Mendoza	6,8	8,6	9,6	12,2	7,4	13,3	11,9	76	25
Misiones	54,4	19,6	28,0	26,1	19,1	26,6	21,3	-61	
Neuquén	6,4	5,2	8,5	6,0	14,9	21,2	6,6	4	
Río Negro	1,9	5,5	6,8	7,7	8,8	10,6	10,2	429	88
Salta	14,4	23,7	29,2	17,5	25,1	10,6	10,4	-28	-56
San Juan	14,3	23,6	13,9	9,8	10,4	9,7	11,8	-18	-50
San Luis	21,2	14,8	11,6	11,3	11,1	11,6	10,5	-51	-51
Santa Cruz	7,9	15,3	5,1	4,8	11,3	16,8	14,2	79	
Santa Fe	14,5	18,0	19,4	19,4	20,2	21,0	23,4	62	
Santiago del Estero	21,8	24,8	14,7	11,7	15,9	11,2	16,0	-27	-36
Tierra del Fuego	14,1	13,5	15,7	18,7	19,3	26,4	18,2	29	
Tucumán	31,6	26,0	19,3	14,5	11,8	11,1	12,7	-60	-51
Promedio país	18,5	16,8	13,1	11,6	12,7	13,3	13,8	-25	

Nota: Las celdas sombreadas corresponden a años de servicio concesionado.

La columna de Var. Con.-01 mide la variación porcentual en las pérdidas entre el último año que se posee información antes de la concesión del servicio en la provincia y el año 2001.

Fuente: Secretaría de Energía y ADEERA. Los vínculos a las páginas web se encuentran en las referencias.



y algunas actividades fueron expuestas a la competencia, mientras que otras (transmisión y distribución) fueron concesionadas y reguladas dada su naturaleza de monopolio natural. Un aspecto importante en el segmento de distribución fue que, excepto en el área de Edenor, Edesur y Edelap (reguladas bajo la órbita federal), se concesionó y reguló a nivel provincial, o está en manos del gobierno provincial. Esta reestructuración implica que pueden existir diferencias sustanciales a nivel provincial en cuanto a la provisión del insumo electricidad. Las tarifas eléctricas, que son una parte importante de los determinantes del ambiente de negocios en las provincias, tienen componentes que pueden ser afectados localmente.

Los costos de la energía eléctrica en una región son diferentes si una empresa se localiza en el MEM o en el MEM-SP. En particular, en el MEM-SP los precios mayoristas y la remuneración a las distribuidoras son mayores, implicando que las tarifas a usuarios finales son mayores que en el MEM.

Se han notado diferencias tarifarias entre provincias. Por un lado, en las provincias que concesionaron el servicio de distribución, las tarifas finales –y los márgenes a grandes usuarios– son menores. Por otro lado, en las provincias con mayor participación de los grandes usuarios del MEM en la demanda de electricidad se ha verificado una caída en los márgenes que aplican las distribuidoras a sus usuarios. También se observa una reducción en los márgenes aplicables a los grandes usuarios luego de la resolución de la Secretaría de Energía en cuanto a la fijación de precios máximos en los peajes a cobrar por las distribuidoras a usuarios que realizan *by pass*. En definitiva, la exposición a competencia y el cambio de propiedad en la provisión del servicio han tenido el efecto esperado de reducción tarifaria a grandes usuarios finales (potenciada por una reducción importante en el precio mayorista). Esta reducción es más notable en usuarios de media tensión (mayoritariamente industriales) que en usuarios de baja tensión.

Las diferencias en la imposición provincial son muy importantes, y aún más las diferencias en la imposición municipal dentro de una misma provincia.

Por último, los requerimientos de calidad en cada provincia, y su control, son dispares. No existe evidencia de controles de calidad en las distribuidoras no concesionadas e información parcial de controles en las concesionadas y empresas transportistas. Se sugiere entonces la necesidad de un mayor análisis sobre la actuación de los entes reguladores en el control de calidad. No obstante, independientemente de esta sugerencia, la evidencia indica que los niveles de calidad logrados en la Argentina son superiores a los logrados en otros países de Europa y América.

### IV.3.3. EL SECTOR DE GAS NATURAL

#### IV.3.3.1. Breve reseña histórica

Hasta comienzos de los noventa el mercado de gas en la Argentina se definía en términos de un monopolio estatal compuesto por un productor –YPF– y un transportista-distribuidor –Gas del Estado–. En 1992, a partir de la ley 24.076 se transformó este sector, y se produjo una desintegración vertical y regional en los niveles de producción, transporte y distribución. Se otorgó por medio de licencias de exclusividad la operación de los servicios de transporte y distribución bajo un sistema inspirado en la regulación por incentivos (precio máximo con revisión quinquenal de tarifas), a cargo de un nuevo ente regulador de gas con jurisdicción nacional (el Ente Nacional Regulador del Gas, ENARGAS).<sup>53</sup> El propósito de las reformas era introducir formas de competencia para beneficiar a los consumidores.

En el área de producción, en el año 2000 existían 29 empresas distribuidas en 3 cuencas (Noroeste, Neuquina y Austral). En todas ellas una

CUADRO IV.3.15  
INFORMACIÓN DE LAS COMPAÑÍAS TRANSPORTISTAS  
Y DISTRIBUIDORAS DE GAS

Empresa	Sector	Área de cobertura
TGN	Transporte	Desde las cuencas Noroeste y Neuquina a Ciudad de Buenos Aires
TGS	Transporte	Desde las cuencas Neuquina y Austral a Ciudad de Buenos Aires
Gasnor S.A.	Distribución	Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero
Gas del Centro S.A.	Distribución	Catamarca, La Rioja, Córdoba
Gas Cuyana S.A.	Distribución	San Juan, Mendoza, San Luis
Gasnea S.A.	Distribución	Misiones, Chaco, Formosa, Corrientes, Entre Ríos
Litoral Gas S.A.	Distribución	Santa Fe, norte de Buenos Aires
Gas Natural Ban S.A.	Distribución	Norte de Buenos Aires
Metrogas S.A.	Distribución	Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires
Camuzzi Gas Pampeana S.A.	Distribución	Buenos Aires, La Pampa
Camuzzi Gas del Sur S.A.	Distribución	Sur de Buenos Aires, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego

Fuente: Enargas.

sola empresa abarca alrededor del 50% de la oferta (YPF), la empresa siguiente en tamaño (Total-Pan American-Wintershall) produce el 10% del total anual.<sup>54</sup>

En el segmento de distribución existen nueve licenciatarias (y dos en transporte) con áreas de exclusividad. El siguiente cuadro resume la información relevante en transporte y distribución.

Por el lado de la demanda se diseñaron mecanismos para generar competencia, además de la estructura existente previa a la reforma (disponibilidad de tres cuencas alternativas). Primero, los usuarios finales de bajo consumo deben comprar gas a la distribuidora, pagando un precio que contiene una serie de elementos: precio del gas en el punto de entrada del sistema de transporte, el margen de transporte, el margen de distribución (ambos márgenes regulados), e impuestos nacionales, provinciales y municipales (algunos de ellos pueden ser evitados por los grandes usuarios). Dichas tarifas se ajustan estacionalmente, siendo los usuarios residenciales, comerciales y pequeños industriales (esos últimos, en menor medida) quienes pagan los cargos de capacidad requerida en invierno. Las empresas pueden ofrecer tarifas menores que los precios máximos por razones comerciales, pero no lo pueden hacer por debajo de los costos, ni pueden realizar ningún tipo de subsidio cruzado. Para dar incentivos a la reducción en los precios se diseñó un mecanismo en 1995 (decreto 1.020/95) según el cual la empresa traslada parcialmente al período estacional siguiente, precios *spot* menores que los de referencia (un 50% de la diferencia entre el precio de referencia y el *spot*), o mayores que el precio promedio de cuenca (un 50% de la diferencia entre el precio *spot* y el de cuenca).<sup>55</sup>

CUADRO IV.3.16  
EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA Y DEL PRECIO MAYORISTA DE GAS

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Precio spot promedio (\$/1000 m <sup>3</sup> )	-	-	42,7	42,7	42,2	40,8	38,5	42,2	36,3
Precio contrato promedio (\$/1000 m <sup>3</sup> )	38,0	41,5	43,0	44,3	44,3	43,2	42,8	47,3	43,3
Volumen contratos/volumen total (%)	-	-	99,7	99,4	97,9	97,8	96,7	95,4	96,4
Aumento demanda interna (en % anual)	-	3,8	8,3	7,4	2,1	1,2	10,8	3,2	n.d.

Notas: Los precios son valores en pesos del año 2001.

\* Estimación propia sobre la base de información del Enargas.

Fuente: Enargas (2001) y Cont y Urbiztondo (2001).

Segundo, los grandes usuarios pueden contratar gas directamente con un productor (realizando *by pass* físico o comercial). Los grandes usuarios corresponden a servicio firme e interrumpible (10 mil m<sup>3</sup>/día en el primer caso, y 3 MM m<sup>3</sup>/año en el segundo caso, hasta el año 2000). Esta posibilidad puso presión sobre los precios que pueden cobrar las distribuidoras a grandes usuarios, que aumentó a partir del año 2000 cuando el Enargas redujo el límite de compra mínimo para *by pass* comercial de grandes usuarios de servicio firme (a 5 mil m<sup>3</sup>/día).<sup>56</sup> En el siguiente cuadro se pueden observar dos características de la demanda. Por un lado, la demanda proveniente de usuarios industriales y usinas eléctricas ha oscilado entre 50% y 60% de la demanda total. Por otro lado, el porcentaje de la demanda que se realiza a través de *by pass* comercial ha aumentado desde la reestructuración del sector (de un 1,5% en 1993 a un 30% en el año 2000), al tiempo que el *by pass* físico evolucionó en la misma dirección pero a una menor tasa de crecimiento.

La evolución de la oferta (aumento en inyección de gas de un 3,2% anual vía TGS y de un 9,5% anual vía TGN),<sup>57</sup> de la capacidad de transporte y distribución (aumentos –en promedio– del 6,3% en la capacidad de transporte, y del 4% al 9% en las tuberías de distribución), y de la demanda del mercado –promedio de 5,2% anual entre 1993 y 2000– ha llevado a un aumento en el precio de contratos y a la reducción en el precio *spot* entre los años 1995 –cuando comienza el mercado *spot*– y 2001 (en el año 2000 se da un aumento considerable en ambos precios),<sup>58</sup> implicando un aumento en el precio promedio dado el porcentaje de volu-

CUADRO IV.3.17  
COMPOSICIÓN DE LA DEMANDA DE GAS

	1993	1997	1998	1999	2000
Total demanda (MM m <sup>3</sup> /día)	59.434	73.698	74.579	82.622	85.300
- % Residencial	25,8	21,6	21,6	21,7	22,3
- % Industrial	35,5	36,2	36,4	32,5	32,0
- % Centrales eléctricas	26,6	31,9	31,3	35,4	34,8
- % GNC	3,5	4,7	5,2	5,0	5,4
* % Distribuidoras	91,7	57,8	58,4	56,5	51,2
* % GU ( <i>by pass</i> comercial)	1,5	27,6	26,1	25,4	30,7
* % GU ( <i>by pass</i> físico)	0,8	4,2	4,8	7,6	7,5

Nota: La diferencia entre la demanda total y la de distribuidoras + grandes usuarios (GU) está compuesta por usuarios en boca de pozo y la RTP Cerri.  
Fuente: Enargas (2001).

CUADRO IV.3.18  
EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD DE TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN  
ENTRE 1992 Y 2000

Licenciataria	1992	2000	Var. anual 1992-2000 (%)
<b>Transporte (MM m3)</b>			
TGN	24,6	52,3	9,9
TGS	47,1	64,2	3,9
Total transporte	71,7	116,5	6,3
<b>Distribución (km. tuberías)</b>			
Metrogas	11.191	15.022	3,7
Ban	13.943	19.885	4,5
Camuzzi Pampeana	12.957	20.802	6,1
Litoral	4.747	8.706	7,9
Camuzzi Sur	8.098	12.375	5,4
Centro	6.055	11.768	8,7
Cuyana	5.330	8.462	5,9
Gasnor	4.445	6.658	5,2
Gasnea	0	1.936	-
Total distr.	66.765	105.614	5,9

Fuente: Enargas (2001).

men comercializado vía contratos, que se ha trasladado a las tarifas reguladas a usuarios finales.

#### IV.3.3.2. Tarifas y competencia

Como en el sector de electricidad, una variable relevante para un gran usuario es el precio de gas que puede obtener en cada provincia. Lamentablemente, debido a que la división de la distribución es regional y, más importante, a que la regulación es central en lugar de provincial, se hace difícil la comparación interprovincial de precios de gas. No obstante, los cuadros IV.3.19 y IV.3.20 presentan información sobre tarifas residenciales, y grandes usuarios interrumpibles conectados a una red de distribución (ID), así como también el porcentaje de *by pass* físico y comercial entre diciembre de 1992 y enero de 2001.

CUADRO IV.3.19  
TARIFAS A USUARIOS FINALES RESIDENCIALES Y GRANDES USUARIOS  
CONECTADOS A LA RED DE DISTRIBUCIÓN (SIN IMPUESTOS)

Área de distribución	Tarifa residencial					Tarifa ID				
	Dic. 1992	Ene. 1994	Ene. 1998	Ene. 2001	Var.% 1992- 2001	Dic. 1992	Ene. 1994	Ene. 1998	Ene. 2001	Var.% 1992 -2001
Metrogas	152,8	142,9	141,4	156,8	3	75,7	75,8	72,2	82,4	9
Ban	156,7	146,6	151,2	156,0	0	77,8	78,0	85,4	88,5	14
Centro	140,1	131,0	134,3	144,9	3	70,0	70,1	74,8	77,4	11
Litoral	134,8	126,0	128,8	135,2	0	69,3	69,4	74,6	77,0	11
Cuyana	147,6	138,0	142,8	150,1	2	63,8	63,9	71,3	76,5	20
<b>Gasnor</b>										
Salta	109,3	102,2	104,7	107,4	-2	56,6	56,7	60,4	60,4	7
Tucumán	119,9	112,1	114,1	117,9	-2	63,8	63,9	67,4	67,4	6
<b>Camuzzi Sur</b>										
Neuquén	89,3	83,4	89,5	93,9	5	50,6	50,6	57,5	61,5	22
Chubut Sur	94,5	88,3	82,0	82,1	-13	57,4	57,5	53,3	54,8	-4
Bs. As. Sur	122,6	114,6	108,7	116,8	-5	64,0	64,1	60,1	63,7	0
<b>Camuzzi</b>										
Bs. As.	145,6	136,2	136,3	139,2	-4	68,2	68,4	71,8	74,0	8
<b>Pampeana</b>										
B. Blanca	140,1	131,0	130,9	131,9	-6	66,1	66,2	68,9	69,9	6
Gasnea	-	-	-	149,6		-	-	-	84,9	

Nota: Las tarifas están expresadas en pesos de enero de 2001 / 1000 m<sup>3</sup>.  
Fuente: Enargas.

Estas tarifas tienen un componente de transporte que es proporcional a la distancia de las cuencas. Por ejemplo, el costo de transporte cada 1000 m<sup>3</sup> para Metrogas a principios del año 2001 fue de \$ 22,5, mientras que para Camuzzi Gas del Sur en Neuquén fue de \$ 2,24 y para Gasnor en Salta de \$ 3,92. Debe notarse que las tarifas reguladas para usuarios finales han mostrado una evolución variada desde la reforma del sector. Para usuarios residenciales, las tarifas cayeron en términos reales en el

área de GasNor y de Camuzzi (Pampeana y Sur), mientras que para grandes usuarios ID, aumentaron con excepción de una zona de Camuzzi Sur (Chubut Sur).<sup>59</sup>

En cuanto a los márgenes de distribución aplicables a las tarifas de grandes usuarios (cuadro IV.3.20) también se observa una evolución dispar, de la que no se pueden obtener conclusiones acerca de si la presión competitiva afectó o no dichos márgenes.<sup>60</sup> En particular, los márgenes disminuyeron en la zona del Noroeste, Neuquén y levemente en la zona centro.

CUADRO IV.3.20  
MÁRGENES DE DISTRIBUCIÓN (SIN IMPUESTOS) Y PARTICIPACIÓN DE GRANDES USUARIOS QUE REALIZAN BY PASS EN LA DEMANDA

Área de Distribución	Margen ID					By pass físico-Comercial	
	Dic. 1992	Enero 1994	Enero 1998	Enero 2001	Var.% 1992-2001	1997	2000
Metrogas	13,1	15,9	8,8	13,7	5	40-0	30-11
Ban	19,8	20,5	20,6	20,7	5	19-0	20-0
Centro	16,6	18,1	18,2	16,5	-1	24-0	38-0
Litoral	12,0	12,8	12,4	12,4	4	57-0	68-0
Cuyana	14,5	15,0	14,6	14,5	0	31-1	48-2
Gasnor							
Salta	13,9	14,1	13,7	13,5	-3	34-36	29-45
Tucumán	16,6	17,3	16,9	16,3	-2		
Camuzzi Sur							
Neuquén	9,6	9,8	9,4	9,3	-3	15-5	21-4
Chubut Sur	7,0	8,6	7,5	7,0	0		
Bs. As. Sur	11,1	12,3	11,7	11,2	1		
Camuzzi							
Bs. As.	9,5	11,4	10,8	10,2	8	9-0	19-0
Pampeana							
Bahía Blanca	11,5	12,9	12,4	11,8	3		
Gasnea				13,4			0-0

Nota: Los márgenes están expresados en pesos de enero de 2001/1000 m<sup>3</sup>.  
Fuente: Enargas (2001).

Lamentablemente no se posee información detallada sobre los descuentos otorgados por las distribuidoras a los grandes usuarios que realizan *by pass* comercial, y dicha información es muy relevante a juzgar por los porcentajes de *by pass* presentados en el cuadro IV.3.20. Entre los años 1997 y 2000 el porcentaje de demanda de gas realizada a través de *by pass* comercial aumentó de 1,5% a 30%, mientras que el mismo para *by pass* físico aumentó de 0,8% a 7,5%. A nivel de distribuidoras, se nota que en Litoral, Cuyana y Centro es muy elevado (74% –todo comercial–, 50% –48% comercial– y 38% –todo comercial–, respectivamente), en zonas cercanas a las cuencas el *by pass* físico es importante (véase Gasnor y Camuzzi Sur), y en las zonas cercanas al *city gate* el *by pass* comercial ha aumentado considerablemente.

Esta observación puede ser explicada como una respuesta racional de los grandes usuarios cuando están alejados del *city gate* y se encuentran frente a la disponibilidad de cuencas alternativas (por ejemplo, los usuarios de Litoral, Centro y Camuzzi Pampeana pueden abastecerse vía TGN de las cuencas Noroeste y Neuquina, y los usuarios del norte de la zona de Camuzzi Sur pueden abastecerse vía TGS de las cuencas Neuquina y Austral).

En principio, esta presión competitiva ha tenido un efecto sobre los descuentos otorgados por las distribuidoras a grandes usuarios finales. Para el año 1997, la estimación del Enargas es que el descuento para usuarios sin *by pass* fue de 16% (sobre el total de la factura, implicando un descuento superior en términos del componente de distribución de la factura). Entre los clientes de las distribuidoras, los usuarios industriales recibieron un descuento del 12,5% mientras que las centrales térmicas recibieron un descuento del 22%. Estos descuentos aumentan cuando los usuarios realizan el *by pass* comercial (32,8% para industrias y 37% para centrales térmicas).

En resumen, el diseño del mercado (la estructura vigente al momento de la reestructuración del sector, más la introducción de regulaciones que fomentan la competencia) ha llevado a un funcionamiento competitivo en el sector de grandes usuarios, que está –en principio– respaldado por la evidencia al momento. No obstante, se requiere más información para poder obtener conclusiones más robustas.

#### IV.3.3.3. Impuestos

Además de la tarifa sin impuestos, es importante para un gran usuario conocer qué carga impositiva enfrentará en una provincia.

Todos los usuarios finales están sujetos al Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuya alícuota es 27% para usuarios responsables inscriptos (40,5 para responsables en IVA no inscriptos y monotributistas), y 21% para residenciales, estaciones de GNC y centrales térmicas.<sup>61</sup>

Asimismo, todos deben aportar a un Fondo de Contribución de Servicios (decreto 1.136/96) incluido en las tarifas del servicio de trans-

CUADRO IV.3.21  
FONDO DE CONTRIBUCIÓN SERVIDUMBRE (DECRETO 1.136/96)  
E IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS. POR PROVINCIA

Provincia	Servidumbre decreto 1.136/96			IIBB en % de la factura
	Región	Receptor	\$/1000 m <sup>3</sup>	
Buenos Aires	Buenos Aires	TdelF	30,8	3,5
	Buenos Aires	SC	31,0	
	Buenos Aires	Nqn	18,8	
	Buenos Aires Sur	TdelF	19,7	
	Buenos Aires Sur	SC	16,3	
	BB	TdelF	32,7	
	BB	SC	24,4	
	BB	Nqn	13,6	
Ciudad de Buenos Aires		TdelF	37,9	3,0
		SC	34,7	
		Nqn-TGS	22,7	
		Salta	27,8	
		Nqn-TGN	22,7	
Catamarca		Salta	18,9	3,0
Chaco				3,0
Chubut		TdelF	16,7	2,5
		SC	13,4	
Córdoba		Salta	18,9	0,7-1,0
		Nqn-TGN	13,1	
Corrientes				2,5
Entre Ríos				3,5
Formosa				3,0
Jujuy				ver texto
La Pampa	LP Norte	TdelF	27,3	2,5
	LP Norte	SC	24,5	
	LP Norte	Nqn-TGS	13,7	
	LP Sur	Nqn-TGN	0,0	
La Rioja		Salta	18,9	2,5
Mendoza		Nqn-TGN	13,1	3,0
Misiones				2,5

CUADRO IV.3.21 (Continuación)

Provincia	Servidumbre decreto 1.136/96			IIBB en % de la factura
	Región	Receptor	\$/1000 m <sup>3</sup>	
Neuquén		Nqn-TGS	2,7	2,0
		Nqn-TGN	0,0	
Río Negro				3,0
Salta	Salta	Salta	4,7	3,0
San Juan		Nqn-TGN	13,1	3,0
San Luis		Nqn-TGN	13,1	3,0
Santa Cruz		TdelF	0,0	2,5
		SC	3,3	
Santa Fe		Salta	24,4	3,5
		Nqn-TGN	18,9	
Santiago del Estero				3,0
Tierra del Fuego		TdelF	0,0	3,0
Tucumán	Tuc	Salta	9,6	1,5-2,5

Notas: BSAS: Buenos Aires. BB: Bahía Blanca. LP: La Pampa. Nqn: Neuquén. SC: Santa Cruz. Tuc: Tucumán. TdelF: Tierra del Fuego.  
Fuente: decreto 1.136/96 y Errepar.

porte y discriminado al usuario final (no indexable), que difiere entre provincias (y en varios casos dentro de una provincia) dependiendo de la transportadora que pasa el área de distribución y de la distancia a los pozos de gas. Así, por ejemplo, dentro de la provincia de Buenos Aires, existe una alta variabilidad en dichas contribuciones, desde \$ 13,6 / 1000 m<sup>3</sup> en Bahía Blanca para la conexión con Neuquén hasta \$ 31 en Buenos Aires para la conexión con Santa Cruz (o en la misma Bahía Blanca, \$ 32,7 para la conexión con Tierra del Fuego). En general, los cargos en las provincias donde están ubicados los pozos son relativamente bajos (Neuquén, conexión TGS) o nulos (Neuquén, conexión TGN o Tierra del Fuego). Existen algunos casos llamativos, como por ejemplo, Santa Cruz, que paga un cargo en la conexión dentro de la provincia, pero éste es nulo en la conexión con Tierra del Fuego, o La Pampa, que en la zona norte se paga un cargo en la conexión Neuquén-TGS mientras que en la zona sur no se pagan cargos en la conexión Neuquén-TGN (véase cuadro IV.3.21).

En cuanto a la tributación provincial, el usuario final paga el impuesto a los Ingresos Brutos, discriminado en la factura final. Las alícuotas

de Ingresos Brutos también difieren entre provincias (cuadro IV.3.21) y van desde 0,7% en Córdoba a 3,5% en varias provincias. En la provincia de Jujuy se cobra un monto fijo por intervalos de consumo, que implica una alícuota marginal decreciente dentro de dicho intervalo (con saltos decrecientes entre intervalos a partir de un consumo mayor a 3000 m<sup>3</sup>): \$ 15 hasta 150 m<sup>3</sup>, \$ 25 hasta 3000 m<sup>3</sup>, \$ 100 hasta 2 millones de m<sup>3</sup> y \$ 5000 para consumos mayores a 2 millones de m<sup>3</sup>.

En cuanto a la imposición municipal, no existe información detallada sobre ella, excepto en algunas áreas de distribución. Por ejemplo, en el área de ECOGAS, las alícuotas oscilan entre el 5% y 10%. En el área de Gasnor, en Tucumán las alícuotas municipales oscilan entre el 2% y 10%; en Santiago del Estero, entre 6% y 10%; en Salta, entre 1,5% y 10% y en Jujuy, entre el 2% y 10%.

En resumen, al igual que en el sector de electricidad, la imposición nacional es relativamente homogénea, con dispersión regional en el caso del Fondo de Contribución de Servidumbres (en función de la distancia a los pozos de gas y de la empresa transportista). La dispersión impositiva comienza a nivel provincial (específicamente Ingresos Brutos), y es mucho mayor a nivel municipal dentro de una provincia (aunque no se tiene información completa de todas las provincias).

#### IV.3.3.4. Conclusiones finales del sector gas

Las variables relevantes respecto del insumo gas para un usuario son el precio de gas que puede obtener en cada provincia, la disponibilidad del servicio, la imposición que enfrenta y la calidad del servicio. Debido a que la división de la distribución es regional y, más importante, a que la regulación es central en lugar de provincial, se hace difícil la comparación interprovincial de estas variables.

Sin embargo, debe notarse que, primero, las tarifas a grandes usuarios ID aumentaron luego de la reestructuración del sector, al tiempo que las tarifas a usuarios residenciales se redujeron. Segundo, existe alguna evidencia del efecto de la presión competitiva sobre las tarifas cobradas a grandes usuarios, ya que se observan importantes descuentos a partir de la información disponible para el año 1997 y un aumento en el tiempo del *by pass* comercial y, en menor medida, físico. Tercero, la disponibilidad del servicio ha mejorado sustancialmente, a juzgar por el aumento en la capacidad de transporte (6% promedio anual entre 1992 y 2000) y de distribución (entre 4% y 8% anual de expansión de km de red entre los mismos años). Finalmente, los usuarios deben enfrentar una carga impositiva que varía dependiendo de su ubicación. A nivel nacional existe un fondo de contribución de servidumbre (que fija un cargo por consumo en función de la distancia a los pozos y a la transportadora), a nivel provincial la alícuota de Ingresos Brutos oscila entre 0,7% y 3,5% y a nivel municipal, la carga impositiva es muy variada (en las regiones donde se obtuvo información, oscila entre el 1,5% y 10%).

#### NOTAS

1. Este capítulo fue desarrollado por el Dr. Walter Cont, Economista Asociado de FIEL.

2. “*Companies go where they are wanted and stay where they are appreciated*”, de Rodhe Island Economic Development Corporation.

3. La información utilizada en esta sección se obtuvo de diversos informes de la Secretaría de Energía y Asociación de Distribuidoras de Energía Eléctrica de la República Argentina (ADEERA). En las referencias hay vínculos a las respectivas páginas web. Se excluye del análisis a Tierra del Fuego, debido a que no existe información disponible sobre tarifas para grandes usuarios.

4. Un análisis detallado de la regulación del sector eléctrico puede verse en FIEL (1999).

5. Hay cinco compañías de transmisión regionales y está abierto el ingreso a nuevos inversores que quieran construir y operar nuevas líneas bajo la supervisión de Transener, operadora de la red de transmisión principal.

6. Aunque formalmente se trata de concesiones (95 años, divididos en un período de gestión de 15 años, y luego períodos de gestión de 10 años), sujetas a nuevas licitaciones al finalizar cada período de gestión, en la práctica se asemejan a una transferencia de activos. Si la empresa ganadora no es la establecida, paga ya sea la totalidad de la oferta a esta última (como es el caso en Edenor, Edesur, Edelap, Edefor, Edeer, Eje, Edelar, Edem, Edesa y Edesal) o la oferta de esta última (Edea, Eden y Edes), en cuyo caso la diferencia se la queda el concedente. No es el objeto de este trabajo analizar los efectos de estas reglas sobre el resultado de la subasta, decisiones de las empresas (por ejemplo, inversión), etc., pero resultaría interesante conocer si las reglas en la renovación de los períodos afectan la utilidad de la empresa establecida negativamente (que es una posibilidad, ya que en caso de perder en la renovación de la concesión recibirá probablemente un menor pago, aunque la empresa establecida ofrecerá más agresivamente, aumentando su probabilidad de ganar), lo que implicaría una oferta menor al momento de la primera concesión, o positivamente. Por su parte, en la provincia de Buenos Aires, a diferencia del resto de los casos a los que se tuvo acceso al contrato de concesión, recibe una transferencia en caso de que la empresa ganadora de la licitación por la renovación de la concesión no sea la establecida.

7. La regulación en algunas provincias puede dar lugar a la integración vertical. Por ejemplo, en La Rioja y Salta la legislación no excluye esta posibilidad, mientras que en Catamarca y Santiago del Estero se necesita autorización del Ente Regulador o del Poder Ejecutivo, y en San Juan una distribuidora puede ser propietaria de una transportista (véase Bondorevsky, 2001).

8. CAMMESA es una entidad no gubernamental y sin fines de lucro, propiedad del gobierno argentino, los generadores, las empresas de transmisión, las empresas de distribución y los grandes usuarios en partes iguales.

9. Una serie de decretos y resoluciones reglamentan el art. 4 de la Ley 24.065, en cuanto a la participación de grandes usuarios en el MEM (véase decreto 1398/92, art. 10, modificado por el art. 4 del decreto 186/95, art. 2 del decreto 186/95 y Resoluciones 406/96 de la Secretaría de Energía y Transporte y 423/98 de la Secretaría de Energía, que detallan los requisitos a cumplir por GUMAs, GUMEs y GUPAs).

10. Si bien los comercializadores tomaron carácter legal en 1995 (decreto 186/1995), recién en 1999 comenzaron a aparecer en el mercado.

11. Los grandes usuarios también pueden realizar un *by pass* físico, aunque éste no se ha dado en la práctica. Originalmente, la regulación en la Argentina

permitía esta posibilidad. Por un lado, la expansión de la red se podía realizar por medio de una negociación entre las partes interesadas, pero, por otro lado, el cargo de acceso a terceros por el uso de la capacidad excedente se calculaba de la misma manera que para el acceso a la red existente (eliminando cualquier posibilidad de recuperar parte de la amortización de la expansión con estos usuarios). Recién con la Resolución de la Secretaría de Energía 179/98 se soluciona parcialmente este problema al permitir que el agente responsable de la expansión de la red (a través de una línea radial) para el abastecimiento de energía a una gran demanda (en particular, demanda industrial) tenga acceso prioritario a la capacidad de transporte a construir, aunque regulado y por tiempo limitado, pero perdiendo dicho derecho una vez que se concreta un acceso autorizado que transforme la línea radial en una parte integral de la red. Como las expansiones son modulares, se habilita el acceso a terceros bajo las mismas condiciones que las anteriores (esto es, sin trasladar los costos de expansión de la red). Para más detalles, véase Urbiztondo *et al.* (1999).

12. Debe recordarse que los datos de los años 2000 y 2001 corresponden a otra fuente y no son comparables. No obstante se puede observar el aumento en el promedio de tarifas entre 1998 y 1999.

13. En el caso de Santa Cruz se observa una caída llamativa en la tarifa de baja tensión en el año 2000, que debe tomarse con cuidado debido al cambio de fuente, al igual que los aumentos y disminuciones observados en otras provincias (por ejemplo, Jujuy, La Rioja, Salta o San Luis).

14. En las primeras distribuidoras privatizadas, bajo la órbita federal, el contrato de concesión prevé la revisión del cuadro tarifario a los diez años de comenzada la concesión.

15. La Resolución del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos 4.933/98 determinó nuevas tarifas para usuarios de baja tensión a partir de noviembre de 1998, y la 4.989/98 determinó nuevas tarifas para usuarios de media tensión a partir de febrero de 1999.

16. En particular, la Resolución SE 406/96 (24-6-96) a los peajes cobrados por la prestación de la función técnica de transporte -FTT-. Un tiempo después, la Resolución SE 91/97 (del 30-9-97) puso un techo al peaje en *baja tensión* a cobrar por las distribuidoras provinciales sin contrato de concesión o en las que en el contrato de concesión no estén especificadas las condiciones técnicas y económicas de la prestación de la función técnica de transporte -FTT-, y la Resolución SE 428/98 (28/8/98) dispuso que el ENRE defina valores máximos y mínimos (y descuentos por transporte de baja calidad), dentro de los cuales deben encuadrarse los peajes para *todos los niveles de tensión* cobrados por todas las distribuidoras provinciales (habiendo especificado o no las condiciones técnicas y económicas de la FTT). Los valores definidos por el ENRE han sido calculados, en general, con un valor de distribución más bajo que los calculados a nivel provincial.

17. Los usuarios ubicados en la zona fronteriza de Corrientes están exentos de dicho impuesto.

18. El art. 44 de la ley 24.065 indica que "ningún transportista o distribuidor podrá aplicar diferencias en sus tarifas, cargos, servicios o cualquier otro concepto excepto que aquéllas resulten de distinta localización, tipo de servicios o cualquier otra distinción equivalente que razonablemente apruebe el ente".

19. En las distribuidoras de la ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires, Formosa, Jujuy, La Rioja y Salta (entre las que se tuvo acceso al contrato de concesión) se elimina el impuesto a los Ingresos Brutos, sustituyéndolo por una contribución única). En general, este impuesto no está discriminado y por ende está incluido en la tarifa final, excepto en las dos provincias mencionadas (Misiones y

San Juan), y en Córdoba, donde este impuesto solamente se traslada al cargo fijo de la factura a usuarios residenciales.

20. En este capítulo no se repasan todas las cargas municipales, al respecto puede consultarse Secretaría de Energía (2002).

21. En la provincia de Buenos Aires, sólo 15 municipios delegaron en las distribuidoras de electricidad el cobro de dicha tasa (con una alícuota de 5%-14% mensual). También se cobra en Santiago del Estero por medio de EDESE (alícuota entre 0% y 20%) y en la Municipalidad de San Miguel de Tucumán por medio de EDET (alícuota de 15%). En el caso de Tucumán, algunos usuarios firmaron convenios de exención del impuesto.

22. Como se mencionó anteriormente, el impuesto a los Ingresos Brutos está incluido dentro de la tarifa.

23. A fines de septiembre de 2002 los grandes usuarios del MEM eran 2.271.

24. En la próxima sección se realiza un análisis más minucioso de estos resultados.

25. Estos resultados deben tomarse con cuidado. Las tarifas para grandes usuarios pueden verse afectadas por diversos factores no contemplados en las figuras, como por ejemplo, tamaño de la distribuidora, densidad de usuarios, concesión de la distribuidora (véase gráfico IV.3.2), etc.

26. Adicionalmente, el margen de Neuquén en 1999 es muy elevado, lo que en parte genera la pendiente positiva de la línea de corte transversal para las empresas no concesionadas.

27. Para las distribuidoras de la ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires se ajustó este margen entre los años 1994 y 2000 por un diferencial en el precio de compra como consecuencia de los contratos transferidos a estas distribuidoras. El procedimiento que se siguió fue agregarle al margen la diferencia entre el precio medio de compra de estas distribuidoras y el precio medio de compra del resto de las distribuidoras del MEM.

28. También se realizaron regresiones similares para usuarios de media tensión, con una *dummy* que toma valor 1 a partir de 1998 (año de la Resolución 428/98, que generaliza explícitamente el techo del peaje para todos los grandes usuarios), y para usuarios de baja tensión con una *dummy* que toma valor 1 a partir de 1997 (año de la Resolución 91/97, que hace explícito el techo del peaje para los grandes usuarios de baja tensión). En todos los casos, las conclusiones no varían.

29. A falta de esta información para todos los años se decidió utilizar la medida TAMCLL, con la interpretación de qué habría sucedido con las tarifas y márgenes en las jurisdicciones si hubiesen tenido la relación clientes / líneas del año 2001.

30. En todos los casos, las regresiones fueron controladas por dos variables -no presentadas aquí- que capturan los datos para distintas provincias que corresponden a un mismo año (corte transversal) y los datos que corresponden a distintos años para una misma provincia (serie temporal).

31. En el otro caso, el signo no es significativo.

32. Estos resultados se mantienen si, alternativamente, se considera 1997 como el año relevante para usuarios de baja tensión, y 1998 para usuarios de media tensión.

33. Sin embargo, estos resultados deben tomarse con cuidado ya que en Chubut y Santa Cruz la mayor parte de la demanda (excluyendo grandes usuarios) es atendida por cooperativas (que a su vez son grandes usuarios), que puede explicar entonces el menor margen en baja tensión.

34. Ellos son componente de reserva, de servicios asociados, de energía reactiva y generación forzada y de alivio de carga.

35. La tarifa media considerada en esta sección no incluye impuestos, subsidios, fondo de compensación tarifaria, consumidores grandes usuarios del MEM ni ventas a subdistribuidores –cooperativas eléctricas, municipios, etc.

36. A diferencia del costo marginal de largo plazo, se sustituyen los planes de desarrollo específicos a largo plazo por supuestos que simulan el crecimiento y expansión por tipo de estructura y zona para las estaciones transformadoras y para las redes de subtransmisión y distribución.

37. Hay dos efectos a considerar en los años en cuestión. Primero, la distribuidora de Mendoza se concesionó en 1998, y segundo, la participación de cada provincia en la demanda total cambió. Sin embargo el resultado es robusto ya que el DFC de Mendoza en 1997 fue de \$ 37/MWh. Es decir, se sacó de la muestra de provisión pública a una provincia con un DFC bajo.

38. Esta afirmación debe tomarse con cuidado y requiere un análisis más minucioso. No obstante, la convergencia de dichas diferencias a \$ 14 puede estar indicando este resultado.

39. Urbiztondo (2000) presenta una discusión sobre el diseño óptimo de penalidades y analiza en este marco las penalidades en los contratos de Edenor, Edesur y Edelap.

40. También existe un control de calidad para prestadores de la función técnica de transporte similar a los indicadores de producto técnico y servicio técnico analizados en el caso de distribución, pero que devengan descuentos en la tarifa de peaje, y un control de medición comercial, que es penalizable en caso de fallas en el proceso de medición.

41. A partir del segundo período tarifario, se diseñó un esquema de incentivos más general (que incluye premios además de las sanciones). Desde el año 2000, Tansener (desde 1998) y Transnoa (desde 1999) están sujetas a este nuevo esquema.

42. Transener es la transportista de alta tensión, y Transnea, Transnoa, Transcomahue, Distrocuyo, Transpa y Transba son transportistas por distribución troncal.

43. Los detalles se obtuvieron de la Secretaría de Energía (1999) y de los contratos de concesión de las distribuidoras.

44. Solamente Catamarca no aplicó este criterio (véase más adelante).

45. Existe una cuarta dimensión de calidad –seguridad pública– que, en caso de incumplimiento, implica la determinación de multas (destinadas a compensar a quien sufriese un daño o sobre costo por el accionar de la distribuidora).

46. En algunos contratos, en caso de incumplimiento en los dos indicadores que representan el mismo aspecto del servicio técnico, se aplica la mayor de las dos sanciones (Edenor, Edesur, Edelap, Edecat, Edefor, Edeer, Edelar y Edesal) mientras que en otros se aplican sanciones individuales (Edea, Eden y Edes). Por otro lado, el cómputo de la ENS depende del contrato de la distribuidora: Edecat y Eder utilizan una fórmula basada en facturación anual (las distribuidoras también, pero con una valoración mayor), Edenor y Edesur utilizan una fórmula numérica (y Edelap también, pero con una valoración menor).

47. En cuanto a las obligaciones de las distribuidoras, en un estudio para el ENRE Catamarca (2001a) se comparan contratos de concesión para un grupo de distribuidoras, encontrando que las distribuidoras bajo la órbita federal (Edenor, Edesur y Edelap) son más estrictas que las analizadas de órbita provincial (Edecat, Eden, Edes, Edea, Eder, ESJ) en los requerimientos de registros. Las distribuidoras de la provincia de Buenos Aires tienen requerimientos de registros a un mínimo de clientes, y no a un número fijo como el resto. En las distribuidoras de la provincia de Buenos Aires y San Juan el valor de las sanciones es significativamente mayor.

48. De los dos informes realizados para el ENRE de Catamarca se sugiere que el mayor control del ente ha sido uno de los factores determinantes del valor elevado de los indicadores. Esta afirmación sugeriría que el hecho de que los indicadores en otras jurisdicciones hayan sido bajos puede deberse a que el control no haya sido tan estricto. La falta de información para verificar esta sugerencia impide llegar a conclusiones pero deja la pregunta abierta a futura investigación al respecto.

49. En estos casos, no se genera un juicio sobre la conducta de los entes reguladores. Simplemente se nota que dicha conducta tiene el efecto descripto sobre los indicadores y, por ende, las sanciones.

50. Véase Secretaría de Energía (1999), págs. 227-8.

51. Aquí entran los usuarios “colgados” y aquellos que, si bien tienen medidor, pueden alterar la medición. Lamentablemente se posee información sobre pérdidas totales de la distribuidora. La información discriminada permitiría sacar conclusiones sobre inversiones en la red y controles de consumo.

52. La participación del ente regulador en este aspecto es importante ya que su interferencia puede afectar el desempeño de la empresa distribuidora. El caso de Santiago del Estero es un ejemplo de ello. El ENRESE puso una serie de trabas para la detección, medición y cobro de electricidad robada. La empresa Edese llevó el conflicto (incluyendo otros problemas) a arbitraje internacional, ya terminado.

53. Véase FIEL (1999) para una revisión detallada.

54. Esta estructura implica que el mercado *upstream* podría estar dominado por una gran empresa. Sin embargo, de acuerdo con la evidencia, no se puede concluir que la oferta haya evolucionado bajo condiciones oligopólicas o cartelizadas. Véase Cont y Urbiztondo (2001).

55. El Enargas determina los precios de referencia (PR) y promedio ponderado (PC) de cada cuenca de origen del gas. En general, PC es mayor que PR, con la excepción hasta el momento de la cuenca neuquina en el invierno de 2000 (PC igual a \$ 53,0 /1000 m<sup>3</sup> y PR igual a \$ 54,0). Por ejemplo, el PR en la cuenca neuquina fue de \$ 49,06 /1000 m<sup>3</sup> para el período verano 00-01, mientras que el PC fue de \$ 50,76. Si una distribuidora compra gas en el mercado spot en esta cuenca a un precio de \$ 48, entonces puede trasladar a los usuarios  $1/2 * (\$ 49,06 - \$ 48) = \$ 0,53$  /1000 m<sup>3</sup> de reducción en el precio del gas, en la proporción de sus compras totales. Hasta el momento, ha tenido poca adhesión por parte de las distribuidoras.

56. Estos usuarios pueden negociar los cargos de acceso (que están regulados al mismo valor que las tarifas para grandes usuarios).

57. Véase Enargas (2001), pág. 102.

58. Esto es sin considerar la demanda externa (a los países limítrofes), que se estima con un gran potencial de crecimiento.

59. Los usuarios de Patagonia reciben un subsidio (entre 35% y 68% de la factura en verano, y entre 52% y 69% de la factura en invierno). En verano, los subsidios mantienen una proporcionalidad con la distancia desde Buenos Aires (sobre todo en el Sur Patagónico), que es menos notable en invierno.

60. Como se mencionó anteriormente, éstos son márgenes regulados a partir de los cuales la distribuidora puede otorgar descuentos a los usuarios.

61. También existe una bonificación a las empresas por cargas sociales (decreto 814/01) y se traslada a los usuarios finales (véase caso ECOGAS). En el año 2002 se incorporó un fondo fiduciario –por diez años– para financiar consumos residenciales de gas (art. 65 de la ley 25.565) en el sur del país y en el departamento de Malargüe en la provincia de Mendoza, financiado con un recargo de hasta \$ 4/1000 m<sup>3</sup> de gas.



## IV.4. EL CAPITAL SOCIAL EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS<sup>1</sup>

### IV.4.1. INTRODUCCIÓN

La noción de qué abarca el capital social, cómo se crea y cuáles son sus efectos sobre la organización y el desempeño económico sólo han sido estudiados recientemente, en particular desde la publicación del trabajo pionero de Robert Putnam en el año 1993.

A partir de su divulgación, se asistió a una explosión de estudios relacionados en varios campos (sociología, economía, etc.) y al incremento en el interés de numerosas instituciones en explorar las consecuencias del capital social.<sup>2</sup>

¿Cuál es el atractivo del capital social como para suscitar tal interés en los investigadores? Probablemente esto se deba al hecho de que el capital social englobe un concepto en apariencia nuevo de organización social para la resolución de los problemas económicos, diferente del mercado y de la intervención estatal.

Sin embargo, aún no se ha llegado a un consenso de qué constituye el capital social, tal como se discutirá más abajo, aunque algunos rasgos han intentado ser caracterizados. Tampoco está claro si el capital social complementa o sustituye al funcionamiento del mercado y del Estado. Consecuentemente, dado que se trata de un área de reciente exploración, no existe tampoco consenso de cómo se mide el capital social.

Con estas observaciones, este estudio representa un esfuerzo por construir un índice de capital social para las provincias argentinas siguiendo la literatura internacional sobre el tema y la disponibilidad de datos en la Argentina. El trabajo se compone de diez secciones. En la sección II, se intenta poner en contexto el significado de las instituciones utilizando una clasificación del análisis social para, en la siguiente sección, clarificar dentro de qué nivel se desenvuelve el capital social y en qué consiste este concepto. En la sección IV se distingue entre capital social público y privado, especialmente a los fines de la construcción de indicadores relacionados con los mismos. Dado que el concepto de capital social sólo ha sido estudiado más acabadamente en años recientes,

una teoría de cómo se forma también es novedosa, describiéndosela en la sección V. Las secciones siguientes discuten las distintas medidas utilizadas para el capital social en otros estudios y la VIII explora el rol del capital social sobre la economía. Posteriormente, en la sección IX se construye un indicador del capital social privado para las provincias argentinas basado en instituciones no gubernamentales sin fines de lucro y se describen algunas relaciones estadísticas encontradas con variables económicas. Por último, la sección X concluye el trabajo.

#### IV.4.2. LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES

En el campo económico, la noción de instituciones abarca distintos aspectos de lo que se entiende por este término. Por ejemplo, para Williamson (2000) existen cuatro niveles del análisis social que permiten discernir el contexto institucional.

El *primer nivel* hace referencia a las *características sociológicas* incorporadas en una sociedad y que se modifican muy lentamente, quizás en cientos o miles de años. Incluye lo que se va heredando como bagaje cultural, cognoscitivo, estructural y político que contribuye a la formación de costumbres, tradiciones, tabúes sociales, códigos informales, etc. Una identificación y explicación de los mecanismos a través de los cuales aparecen y crecen estas instituciones informales, en general espontáneas, constituye el aspecto central del análisis a este nivel.

Un *segundo nivel*, que se denomina *ambiente institucional*, también posee cierta inercia y rigidez al evolucionar lentamente. Sin embargo, a diferencia del primer nivel, aquí hay lugar para diseñar instituciones formales y, por lo tanto, se explican como parte de un proceso de maximización (en el sentido económico) sujeto a todas las restricciones del primer nivel y a las que puedan afectar el momento histórico de su formación. En este nivel se introducen las constituciones, las leyes, los derechos de propiedad, etc. Esto incluye el diseño del tipo de gobierno, las relaciones entre diferentes niveles de gobiernos (federalismo) y la definición y la coacción de los derechos de propiedad. En suma, aquí se introducen las reglas formales de la sociedad y de la economía o, en el lenguaje de la teoría de los juegos, las reglas que gobiernan a los participantes.

Este ambiente institucional es un poderoso mecanismo de incentivos. North y Weingast (1989) relatan cómo las sucesivas guerras llevaron a la corona británica a reducir el poder absoluto que poseían y, transferido gran parte del control al Parlamento, las expropiaciones para financiar al rey finalizaron, dando lugar al surgimiento de un extenso sistema financiero y la acumulación a gran escala que fue el germen del capitalismo. Desde la evidencia empírica, algunos estudios muestran distintos resultados económicos relacionados con instituciones básicas. Por ejemplo, La Porta *et al.* (1998) muestran que legislaciones originadas en la tradición británica, y transferidas principalmente a los países miembros del Commonwealth, están vinculadas a mercados de capitales más desarrollados

por ofrecer mayor protección legal a los inversores, siendo el efecto más alto que el encontrado en países cuyas legislaciones se basan en la tradición francesa (vigente en gran parte de Latinoamérica) cuya protección es más débil. Las legislaciones basadas en la tradición escandinava y alemana, por otra parte, se encuentran en una situación intermedia.

Sin embargo, las dificultades de rediseñar estas instituciones son también enormes, por lo que sus cambios se hacen gradualmente, a menos que lleven a un fracaso evidente. Por esta razón los cambios de gran magnitud sólo ocurren cuando existen descontentos masivos o guerras civiles (la Revolución Francesa o la Revolución Gloriosa en Inglaterra, North y Weingast, 1989), ocupación extranjera (después de la Segunda Guerra Mundial en Alemania y Japón), guerras con terceros países, desaparición de países (el ejemplo más claro es la Unión Soviética), golpes militares (como en la tradición latinoamericana) o crisis financieras de enorme magnitud.

El *tercer nivel* corresponde al análisis de cómo se resuelven los *costos de transacción* en la economía, inscribiéndose básicamente en el estudio de la teoría de los contratos. Es decir, a partir de las reglas generales establecidas en el nivel anterior, en este nivel los participantes comienzan a “jugar”. Cobra vital importancia aquí la resolución de las disputas entre diferentes partes y la realización de ganancias mutuas a partir de acuerdos por lo que el comportamiento de participantes en este nivel depende de cuánto ayude el nivel anterior. Es decir, los contratos, explícitos o implícitos, establecen las relaciones entre las partes de acuerdo con el marco legal que rijan. Los contratos, de este modo, atienden los detalles de los casos particulares que la ley que les da marco no puede atender. Cuánto más alineados estén los incentivos creados por la ley con los contratos, menor será el esfuerzo (costos de transacción) en este nivel. La teoría “coasiana” de la empresa justifica su existencia, precisamente, en los costos de transacción tan elevados que no pueden ser resueltos por ninguna legislación general (aunque sí dificultados), por lo que debe resolverse a través de un contrato particular que da surgimiento a las empresas como instrumento genérico. En forma similar, cuando existen otras fallas de mercado, tales como externalidades o mercados incompletos, la forma en que se resuelven opera en este nivel.

Ejemplos de contratos resueltos en este tercer nivel son los planteados por Ostrom (1990) para casos de recursos de propiedad común (por ejemplo, peces, agua, etc.), cuyas apropiaciones constituyen un comportamiento con externalidades sobre otros participantes. En estos casos, los problemas de organización de la acción colectiva son de tres órdenes, de acuerdo con esta autora: 1) cómo proveerse de nuevas instituciones; 2) cómo hacer un compromiso creíble de sus miembros, y 3) cómo controlar el cumplimiento mutuo. En el corazón del problema de los recursos de propiedad común y, en sentido más generalizado, en las situaciones en este nivel, se encuentra cómo resolver los problemas del “oportunista” (*free-rider*) en los grupos<sup>3</sup> o actividades donde están relacionadas dos o más personas.

Por último, el *cuarto nivel* analiza las *operaciones de la empresa* o la unidad que optimiza en el sentido microeconómico. En este nivel las instituciones intentan alinear los incentivos dentro de la empresa.

La relación de los distintos niveles entre sí va en ambos sentidos. Es decir, cambios institucionales en el nivel superior afectan a los inferiores y viceversa. La velocidad del cambio y de los efectos de uno sobre otro constituyen los rasgos distintivos en la interacción.

#### IV.4.3. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR CAPITAL SOCIAL?

La distinción entre los cuatro niveles de análisis institucionales ayuda a clarificar la definición de capital social.

El capital social puede ser visto como la capacidad de un grupo de personas o de una sociedad para resolver situaciones del tipo de las que implican “dilemas del prisionero” (véase recuadro). Cuando en una sociedad existen capacidades para resolver situaciones cuyos incentivos a nivel individual no llevarían por sí mismos a superarlas, pero a través de la cooperación sí es posible hacerlo, entonces se dice que esa sociedad posee un *capital social*.

Esta definición ubica al capital social particularmente en el tercer nivel de análisis de Williamson, donde se resuelven en concreto los problemas que requieren de la acción colectiva de los grupos. Por lo tanto, el capital social constituye un activo para la sociedad dado que ayuda a la resolución de problemas económicos concretos. En alguna medida también, al inscribirse el capital social principalmente en el nivel de los contratos, y en ausencia de un marco legal que genere los incentivos correctos para su cumplimiento, puede llevar a reemplazarlos. Un ejemplo típico son las instituciones creadas para el otorgamiento de microcréditos.<sup>4</sup>

##### DILEMA DEL PRISIONERO

El dilema del prisionero representa un típico juego no cooperativo donde los participantes eligen una solución que para ambos en conjunto no es la deseable.

El dilema del prisionero consiste en la historia de dos sospechosos que son detenidos y mantenidos en celdas separadas. El fiscal está seguro de que ambos cometieron un crimen pero no cuenta con evidencia suficiente en cantidad y calidad como para darle la pena apropiada. Entonces, se dirige a cada prisionero por separado y le propone confesar con las siguientes alternativas: si ambos se mantienen en silencio y no confiesan, la pena será menor debido a la falta de suficiente evidencia; si ambos cooperan y confiesan la pena será la menos severa; en cambio, si uno confiesa mientras que el otro no, el que colabora recibirá un tratamiento benigno mientras que la pena se aplicará severamente sobre el

que no coopera. De esta forma el fiscal espera que ambos confiesen.

La siguiente matriz resume los “pagos” de este juego:

	Prisionero 2	
	No confiesa	Confiesa
Prisionero 1		
No confiesa	1 año cada uno	10 años para el prisionero 1 3 meses para el prisionero 2
Confiesa	10 años para el prisionero 2 3 meses para el prisionero 1	8 años cada uno

La solución no cooperativa a este juego resulta en la confesión de cada uno, dado que cualquiera sea la estrategia del otro participante (confesar o no), a cada uno le conviene confesar.<sup>5</sup> Esta solución no es la óptima desde el punto de vista de ambos, dado que si ambos hubieran tenido la capacidad de cooperar, hubieran elegido no confesar y obtener la menor pena para cada uno.

En forma similar, el Banco Mundial, en su Iniciativa para el Capital Social, define este concepto como aquellas características del gobierno y de la sociedad que facilitan la acción colectiva para el beneficio mutuo de un grupo (Knack, 1999).

La idea central del capital social, de acuerdo con Putnam (2001), es que las redes y las normas asociadas de reciprocidad (por ejemplo, la confianza) tienen valor para la gente, facilitando a los participantes la cooperación para alcanzar objetivos compartidos, generando externalidades demostrables para la sociedad.

De acuerdo con Woolcock (2000), existe un consenso emergente de la definición de capital social, siendo aquel que se refiere a las normas y redes que facilitan la acción colectiva. Así, las relaciones y redes sociales constituyen un importante activo para las personas, al que pueden recurrir en situaciones críticas. Por esto, comunidades dotadas con este capital están en mejores condiciones para confrontar la pobreza, resolver las disputas o tomar ventajas de las nuevas oportunidades.

No se trata en absoluto de un concepto estático sino dinámico. En efecto, de acuerdo con Locke (2001), el capital social puede surgir aun en los contextos más adversos y su ausencia no es un estigma histórico. La confianza, germen del capital social, puede ser construida a través de un proceso secuencial que mezcla los elementos del comportamiento individualista –motivado por el propio interés–, la intervención gubernamental y la creación de mecanismos de gobierno de los grupos, incluyendo los de control de sus miembros para evitar los comportamientos oportunistas.<sup>6</sup>

Bowles y Gintis (2002) incorporan un concepto relacionado con el capital social, el de una tercera forma de organización social:<sup>7</sup> la comuni-

dad. Las otras dos formas son el mercado y el Estado. Cuando existen fallas de mercado (externalidades, bienes públicos, recursos de propiedad común, etc.) que no pueden tampoco ser enmendadas por la actividad estatal (es decir, corresponderían a fallas del Estado), la comunidad cumple un rol sustituto.

Las características señaladas por Locke para la construcción de la confianza se encuentran en las organizaciones exitosas, según Bowles y Gintis (2002): los miembros de la comunidad comparten los beneficios y los costos de su accionar, lo que motiva el interés en participar; las oportunidades para monitorear y penalizar las actitudes no cooperativas forman parte de la estructura de funcionamiento; el ambiente legal y estatal son favorables al funcionamiento de las comunidades y, por último, un sentido de pertenencia que no implica denostar a los no miembros.

El capital social consiste, en resumen, en un conjunto de reglas informales, no surgidas ni impuestas en niveles superiores del análisis institucional sino derivadas y reguladas por las expectativas del común entendimiento de “las reglas del juego” y de las penalidades por su incumplimiento.

#### IV.4.4. CAPITAL SOCIAL PÚBLICO Y CAPITAL SOCIAL PRIVADO

Se suele distinguir el *capital social público o del Estado* del *capital social privado o de la sociedad civil*, aunque ambos conceptos están relacionados estrechamente.

Cuando se hace referencia al *capital social público* se intenta agrupar a aquellas instituciones estatales que influyen en las capacidades de las personas para emprender acciones colectivas en beneficio mutuo. El capital social gubernamental más comúnmente analizado en la literatura hace referencia a los incentivos generados para el cumplimiento de los contratos (*coacción*), el cumplimiento de las leyes y el grado y extensión en que se permiten las libertades civiles (Knack, 1999). En el sentido de los niveles planteados por Williamson (2000), se trata de las instituciones generadas a partir de políticas del Estado que influyen en el tercer nivel (cuando se organizan los agentes).

Por otra parte, el *capital social “civil” o privado* hace referencia a valores comunes, normas, redes informales y asociaciones de miembros que favorezcan la capacidad de las personas para trabajar mancomunadamente con el fin de alcanzar objetivos del grupo.

¿Cuál es la relación entre el capital social privado y el público?

Los incentivos institucionales pueden ayudar a resolver el dilema del prisionero que implica la acción colectiva, en este caso el capital social privado puede considerarse como *complementario* al capital social público. En este sentido, una política del Estado de no obstruir la iniciativa privada es claramente una condición necesaria al surgimiento de la acción colectiva. Por ejemplo, la regulación de la tasa de interés utilizando “techos” puede obstruir el surgimiento de organizaciones de microcrédi-

tos, una legislación desfavorable a la formación de asociaciones civiles puede considerarse como obstructiva de la formación del capital social, una captura de las organizaciones civiles por grupos con intereses lesivos de la comunidad pero beneficiosos para ellos puede también ser parte de una política institucional distorsionada del gobierno, etc.

En cambio, cuando los incentivos institucionales o el capital social público son débiles o insuficientes, difícilmente el capital social privado pueda suplir esta característica.

El capital social privado es *sustituto* de la intervención estatal pero difícilmente lo sea del capital social público, tal como aquí ha sido referido.<sup>8</sup> Generalmente, es en la provisión de bienes públicos donde el sector privado sustituye a la falla del gobierno. En cambio, desde el punto de vista institucional, la posibilidad de sustitución es menor aunque no imposible. Por ejemplo, los comedores escolares y ONGs con fines sociales son buenos sustitutos de la política social del gobierno; cuando no existe legislación adecuada para la explotación de algún recurso natural, el sector privado puede organizarse para conservar el recurso como en el caso del riego; la falta de incentivos al cumplimiento de contratos por una falla institucional puede ser sustituida por otros mecanismos de coacción privados como en el caso de los préstamos solidarios, etc.

Puede argumentarse también que las normas sociales y la confianza generalizada entre los ciudadanos son parte del capital social privado que se asemejan a los incentivos diseñados desde el gobierno para el cumplimiento de los contratos y de los derechos de propiedad, dado que el capital social privado contribuye a la reducción de los costos de transacción cuando aumenta la confianza y el respeto a las normas comunes entre los ciudadanos, mejorando la eficiencia en el intercambio, alentando la especialización y la inversión en ideas, capital humano y físico. El capital social privado actuaría aquí sustituyendo (o ¿complementando?) al capital social público en los casos donde las instituciones gubernamentales que rigen el ordenamiento social y económico no pueden cumplir adecuadamente su función.

Bowles y Gintis (2002) dan una idea aproximada donde el capital social privado cumple eficazmente su función sustituyendo la falla de la actividad estatal: el comportamiento, las capacidades y necesidades de los integrantes de una “comunidad” es información que se conoce mejor entre sus miembros. De esta forma el cumplimiento de los contratos, explícitos o implícitos, puede ser controlada a bajo costo.

También el capital social privado puede ser determinante para un gobierno más eficaz, mejor organizado y, por lo tanto, de un mejor capital social público. El canal de influencia del capital social privado sobre el público es a través de los grupos que facilitan el acuerdo de determinadas políticas cuando las preferencias están muy polarizadas y que ayudan a asociar al capital social con un mayor interés por los hechos comunitarios. Por ejemplo, la evidencia de Putnam (1993) muestra la existencia de una fuerte correlación entre el grado de civismo (medido por participación en las elecciones, lectura de periódicos, etc.) y la cali-

dad del gobierno para las regiones italianas. Sin embargo, cabe señalar que el canal a través del cual un mayor grado de asociación y confianza en la sociedad conducen a un mejor control y calidad del gobierno ha sido cuestionado por algunos estudios (Levi, 1996), principalmente sobre la base de una falta de una sólida teoría y de la posibilidad de una causalidad inversa.

Knack (1999) señala que cuando el capital social, privado y gubernamental, es bajo, los retornos privados a la “predación” son superiores a los correspondientes a la producción porque fallan los mecanismos sociales y legales para la resolución eficiente de dilemas como el del prisionero. La idea es que al no poder recrearse la apropiación dentro de normas comunes, la apropiación se realiza en forma desordenada, depredando. En esta circunstancia, la estructura de incentivos en algunos países lleva a que las personas “tomen” la riqueza mientras que en otras están alineados en crearla. Surgen así, sociedades con prevalencia de “buscadores de rentas” en contraposición a la de los creadores de riqueza.

Dado que la carencia de capital social es la incapacidad de superar problemas de acción colectiva, cuando se extiende esta falta de capacidad a nivel de un país, falla aun la convivencia entre sus ciudadanos y la actividad principal es depredar la riqueza de la sociedad como si se tratara de un recurso de propiedad común, tal como lo señala Ostrom (1990).

Cabe preguntarse entonces, ¿cuál es el nivel apropiado para considerar suficiente al capital social? Resulta claro que la cooperación entre los distintos miembros de un grupo, sea éste una familia, un pueblo, un grupo étnico o una nación, es beneficiosa para ellos, dado que lo que motiva la organización y la cooperación son los beneficios de esta asociación.

Sin embargo, el resultado de la cooperación entre distintas personas no siempre significa un beneficio positivo para el resto de la sociedad que no son miembros del grupo en cuestión. Puede suceder que las asociaciones busquen beneficiarse a costa de otros grupos (por ejemplo, un conjunto de empresas que busca protección de las importaciones empeora el bienestar de los consumidores) o busquen directamente empeorar el bienestar de otros grupos (grupos terroristas). La evidencia empírica muestra que a nivel de un país y de sus provincias, las medidas de existencia o funcionamiento de capital social parecen estar correlacionadas positivamente con el bienestar de otros grupos del resto de la sociedad.

Olson (1982) señala que cuanto mayor sea la afinidad dentro un grupo, mayores los costos que sus miembros están dispuestos a imponer sobre los no miembros. Además de los incentivos a este comportamiento, la posibilidad cierta de imponerlos está restringida por el “ambiente” de respeto a la ley en la sociedad. La teoría de los grupos de presión de Gary Becker (1985) indica que la existencia de grupos con intereses comunes, actuando en forma maximizadora y gastando recursos para obtener favores políticos, explica por qué se aplican políticas económicas que no superan el test de costo y beneficio, implicando una pérdida neta para la sociedad. Desde este punto de vista, las asociaciones podrían producir más externalidades negativas que positivas a la sociedad.

Cuando se hace referencia al capital social, se intenta capturar las asociaciones que generan un beneficio positivo también a sus no miembros. La visión de Putnam (2001) es la opuesta a la de Olson dado que los grupos asociativos generan valor en la sociedad. En efecto, la cantidad de asociaciones cívicas en un país, en una región y a lo largo del tiempo, constituyen las bases para la amplia disseminación de información y de confianza en la sociedad, creando las condiciones para un mayor desarrollo económico.

#### IV.4.5. EL CAPITAL SOCIAL COMO DECISIÓN MICROECONÓMICA

La teoría económica aplicada a la creación y acumulación del capital social es escasa, principalmente porque las medidas de este activo de la sociedad son agregadas y, demasiado comprensivas como para poder explicarlas a través de comportamientos optimizadores en el sentido económico.

Una excepción es el trabajo de Glaeser, *et al.* (2002), que plantea un modelo de decisión de inversión a nivel individual. El capital social de una persona está formado por sus características sociales (por ejemplo, habilidades para socializar, carisma, etc.) que le permiten apropiarse de retornos (*pecuniarios y no pecuniarios*) a partir de su interacción con otros. De acuerdo con estos autores, el capital social puede ser visto como el componente social del capital humano y está conformado de habilidades intrínsecas y de características adquiridas a partir de decisiones de inversión.

El capital social agregado es así la sumatoria del capital social a nivel individual y lo que mide son las características sociales que producen retornos (*pecuniarios y no pecuniarios*) para la sociedad. Se trata de incorporar además la suma de las externalidades (positivas o negativas) que producen las interacciones entre los individuos. Es así que podría ocurrir que el capital social individual produzca tantas externalidades negativas (aparentar para ganar status y socializar) que, a nivel social, compense los beneficios privados (individuales) y se trate de un capital sin valor para el conjunto de la comunidad.<sup>9</sup>

El modelo implica varios comportamientos susceptibles de verificación empírica: el capital social aumenta con la edad hasta cierto punto a partir del cual empieza a declinar en concordancia con las teorías del ciclo de vida; la movilidad geográfica declina el retorno a la inversión en capital social; las personas que trabajan en ocupaciones para las que las habilidades sociales son importantes acumulan un mayor capital social; los propietarios de viviendas deberían acumular mayor capital social, específico a la vecindad, dado que se reduce la movilidad geográfica; las distancias y los costos de transporte reducen las conexiones entre las personas y, por lo tanto, menor es la acumulación de capital social; las diferencias en tasas subjetivas de descuento (paciencia de las personas) explican tanto la acumulación de capital social como de capital humano,

por lo que la correlación entre ambos tipos de stocks es positiva; las complementariedades del capital social predicen que éste tiende a aglomerarse dentro de grupos de afinidad.

El modelo también predice que personas con altos salarios (y alto costo de oportunidad del tiempo) dedicarán menos recursos a la acumulación de capital social. Sin embargo, este hecho no se verifica en la práctica debido, probablemente, a la fuerte complementariedad del capital social con el capital humano.

Es posible que en la formación del capital social existan “efectos multiplicadores” de la inversión individual, especialmente si se tiene en cuenta que se trata de un activo cuyo valor depende de la interacción con otros individuos.<sup>10</sup> Así es que en una comunidad los retornos a la inversión en capital social pueden ser altos con un stock también alto y en otra, los retornos puedan ser muy bajos con un stock también insignificante. Quizás la referencia sobre que la historia determina el nivel del capital social de una comunidad está implicando que las diferentes condiciones iniciales, por mínimas que sean, pueden explicar los dos equilibrios.

¿Por qué unirse a una red es una de las formas más usuales de capital social? Pertenecer a un grupo o a una red implica dar y recibir flujos de información, interactuar y, por lo tanto, ayuda a crear confianza, lealtad y cooperación. Si los participantes de una red se conciben como jugadores de un juego repetido, sus redes sociales dan lugar a resultados cooperativos, socialmente eficientes.

Estos autores cuestionan la medida tradicional de confianza del tipo de WVS (World Value Survey) como una medida válida para el estudio del capital social a nivel del individuo. En su opinión los problemas de agregación que se presentan son importantes, dado que la respuesta positiva al interrogante de “¿Usted cree que se puede confiar en los demás?” no significa que la persona que confie obtenga rendimientos positivos de esta situación e incluso, en un contexto donde la confianza no sea generalizada, su actitud puede ser contraproducente.<sup>11</sup>

En ese trabajo, los autores utilizaron información cuantitativa de una encuesta sobre la membresía de las personas a organizaciones.<sup>12</sup> La pregunta se refiere al tipo de organización (hay varias clases) a la que pertenecen los encuestados y no la cantidad de organizaciones a las que pertenecen. Los resultados fueron los esperados. El capital social aumenta y se comporta en forma de “U” invertida a lo largo del ciclo de vida; la movilidad geográfica reduce la inversión en capital social al igual que la condición de no propietario de vivienda; vivir en ciudades con mayor densidad poblacional aumenta la medida de capital social, que es complementario del capital humano; su acumulación está correlacionada a las actividades con mayor necesidad de habilidades sociales (por ejemplo, vendedores, médicos, etc.). La única excepción fue el resultado de que la correlación entre ingresos y capital social fue positiva, en contradicción con lo que predice el modelo.

#### IV.4.6. DISCUSIÓN ACERCA DE LAS DISTINTAS MEDIDAS DE CAPITAL SOCIAL

Tal como se ha señalado, algunos autores suelen distinguir entre dos niveles de capital social, público o del Estado y de la sociedad civil o privado.

Con el primer tipo de capital social están asociadas las medidas de calidad “macroinstitucional” (seguridad jurídica, libertades civiles, los incentivos al cumplimiento de los contratos, etc.).

Por otra parte, el capital social privado suele incluir tanto medidas de redes sociales así como características humanas personales, tales como la confianza, la reciprocidad, los talentos sociales, entre otros.

¿Cuál medida resulta relevante en este último caso? La definición de capital social enfatiza las relaciones entre los miembros de una sociedad. Una medición de este concepto puede identificarse en las *fuentes* del capital social (redes primarias sociales, como en los trabajos de Putnam) o en las *consecuencias* (confianza, tolerancia y cooperación) (Woolcock, 2000).

El capital social gubernamental suele medirse, generalmente, a nivel nacional en el entendimiento de que los incentivos normativos para el cumplimiento de las leyes y de los contratos no difieren demasiado entre regiones o provincias. Sin embargo, cabe señalar que, aun cuando las leyes y normativas tiendan a ser uniformes a nivel nacional, la aplicación y el grado de cumplimiento cuando las interpretaciones están descentralizadas a nivel regional (legislaturas, jueces) hacen que, en efecto, los incentivos resulten en la práctica diferentes según la localización geográfica.<sup>13</sup> Por ejemplo, en Cristini, *et al.* (2001) se encuentra una relación negativa para las provincias argentinas entre un indicador de la Justicia a nivel provincial para el recupero de créditos y la morosidad crediticia bancaria, aun cuando las leyes y los Códigos son similares a lo largo de todo el país. La explicación de las diferencias radica en las distintas aplicaciones de las normas por parte de los jueces actuando descentralizadamente.

El capital social de la sociedad civil, en cambio, tiende a medirse más cómodamente a nivel local o regional. En efecto, existe amplia evidencia de que las medidas aproximadas de las normas de cooperación, la confianza y los vínculos sociales que los generan tienden a variar entre regiones. Así, el clásico trabajo de Putnam (1993) vincula el número de asociaciones de diferentes regiones de Italia para mostrar que el capital social es importante para explicar los diferenciales económicos regionales. El mismo resultado se encuentra cuando se utilizan indicadores de capital social a nivel de regiones para los Estados Unidos y Canadá (Helliwell, 1996).

#### IV.4.7. ÍNDICES UTILIZADOS PARA ESTUDIAR EL CAPITAL SOCIAL

##### IV.4.7.1. Capital social público

Entre los índices utilizados para aproximar el capital social gubernamental a nivel nacional, se encuentran:

*Índice de “libertades civiles”, elaborado para Freedom House por Raymond Gastil.* El índice está correlacionado positivamente con las tasas de crecimiento de los países, aun después de controlar por otras variables. El impacto de este índice, de naturaleza política, viene a través de su efecto en el gasto de inversión.

*Frecuencia de violencia política.* Utilizado en el clásico trabajo de Barro (1991). Las medidas son el número promedio de revoluciones o golpes de Estado y el número de asesinatos políticos.

*Medidas subjetivas de riesgo político.* Se trata de medidas elaboradas por instituciones especializadas en brindar información a los inversores internacionales. Los servicios más conocidos incluyen: Business International (BI), International Country Risk Guide (ICRG) y el Business Environmental Risk Intelligence (BERI). Por ejemplo, el índice ICRG incluye apreciaciones acerca de la corrupción en el gobierno, el cumplimiento de la ley, el riesgo expropiatorio, el repudio de los contratos por parte del gobierno y la calidad de la burocracia, entre otras variables.

*Encuesta a empresarios.* Las encuestas a empresarios intentan medir el grado de cumplimiento de los derechos de propiedad, los incentivos al cumplimiento de los contratos y la eficiencia y transparencia de la burocracia en los países donde se encuentran las inversiones. El principal problema de este índice es que se trata de medidas de una población sesgada, dado que se encuesta a empresarios que invirtieron en el país en cuestión, se excluye a los potenciales inversores que no lo hicieron.

*Dinero fuera de los bancos.* Se trata de la cantidad de billetes y monedas en circulación como proporción del algún agregado monetario, por ejemplo, el M2. La idea que fundamenta el uso de este indicador es que en un país donde resulta difícil hacer respetar los contratos, la proporción de efectivo sobre la demanda total de dinero es alta. Si un sector resulta muy sensible a la falta de un ambiente favorable al respeto a los derechos de propiedad y a los contratos es el sistema financiero. Por eso, una alta proporción de circulante en relación con los depósitos bancarios es un indicador de escaso nivel de capital social gubernamental. En la experiencia internacional, este indicador ha resultado relevante en su correlación con otros indicadores económicos de evolución de un país (crecimiento del PBI, inversión como proporción del PBI, etc.).

En general, el uso de estos índices tiene sus beneficios y sus costos.

Entre las ventajas, están las de su disponibilidad y hasta cierto punto la homogeneidad de las series para el conjunto de países. Las desventajas tienen que ver con, en primer lugar, la endogeneidad de los índices que no siempre ha permitido separar causas de consecuencias (un alto capital social gubernamental incentiva el crecimiento económico pero, ¿hasta dónde no es posible que la causalidad sea la inversa?); en segundo lugar, su eficacia para medir lo que se busca (el capital social gubernamental) y; en tercer lugar, con el sesgo que existe en el caso de indicadores no objetivos (las mediciones de riesgo son evaluadas desde un punto de vista de los inversores extranjeros pero, ¿se debería aplicar el mismo criterio para el inversor local?).

##### IV.4.7.2. Capital social privado

Desde el punto de vista empírico, se puede distinguir la influencia del capital social a través de lo que Knack (1999) ha denominado “microcanal” o a través de un “macrocanal”. El canal micro hace referencia al efecto de la confianza y los vínculos sociales sobre los costos de transacción en la celebración de contratos. A través del canal macro, la cohesión social y el compromiso cívico pueden también reforzar la eficacia del gobierno democrático, mejorar la calidad de las políticas económicas y la eficiencia y honestidad de la burocracia.

Algunos de los indicadores del capital social civil son:

*Civismo comunitario y rendimiento del gobierno.* El trabajo clásico de Putnam sobre las regiones italianas utiliza indicadores tales como una encuesta a los ciudadanos sobre su satisfacción con el desempeño del gobierno; el rendimiento de las autoridades basado en indicadores objetivos que componen un solo índice (demora en la presentación del presupuesto, velocidad y exactitud de respuesta de los funcionarios al pedido de información, entre otros); un índice de civismo comunitario compuesto por las lecturas de periódicos, el número de organizaciones culturales y deportivas, participación en las votaciones, entre otros.

Estos indicadores enfatizan, de alguna manera, la asociación entre los efectos del desempeño institucional y el crecimiento. La idea es que un mayor capital social afecta el rendimiento del gobierno. Sin embargo, el mayor efecto puede provenir de sus beneficios al sector privado, es decir, dentro de las empresas o entre las personas.

*Generalización de la confianza.* Las diferencias en el grado de generalización de la confianza y en lo que se denomina la “sociabilidad espontánea” parecen tener un impacto importante en el desarrollo de los países a través de la reducción de los costos de transacción. En efecto, una confianza generalizada en una sociedad contribuye a reducir los costos para encontrar al comprador y al vendedor apropiado, para negociar los contratos, para hacerlos cumplir, etc.

Ésta es, probablemente, una de las medidas de mayor utilización en los estudios que comparan rendimientos entre países. La más usual es una encuesta denominada World Values Survey (WVS) realizada por la Universidad de Michigan. Esta encuesta releva en una muestra de 1.000 personas realizada en varios países, entre otros aspectos, cuánta confianza tienen en otros ciudadanos. La idea es relevar el grado de confianza con otras personas ajenas a su círculo más cercano.

La variable WVS ha sido utilizada intensivamente como una aproximación a la medida de capital social, encontrándose resultados de acuerdo con lo esperado por las hipótesis planteadas.<sup>14</sup> Sin embargo, esta medida ha sido también criticada sobre las bases de un posible sesgo en la población encuestada y falta de homogeneidad en la muestra entre los países.<sup>15</sup>

*Medidas de asociación civil.* Éste es uno de los indicadores más usuales en los trabajos de Putnam (1995). En ese trabajo se investigó el comportamiento del capital social a través del porcentaje de la población que perteneciera a alguna asociación civil. El problema de este indicador, tal como lo señala Putnam (2001) es, por una parte, que se trata de un número fijo de organizaciones y, por lo tanto, las nuevas suelen no incluirse. Por otro lado, las organizaciones incluidas son generalmente las formales, lo que limita la inclusión de otras formas asociativas no formalizadas (Fukuyama, 1997).

#### IV.4.8. EFECTOS DEL CAPITAL SOCIAL SOBRE LA ECONOMÍA

¿Cuál es el fundamento económico del rol del capital social sobre la economía de un país?

De acuerdo con la teoría de los juegos, la cooperación entre los participantes de un juego se torna más fácil en la medida en que los agentes esperan interactuar más a menudo en el futuro. Es decir, el capital social es el resultado óptimo de una interacción entre distintos participantes de un juego no cooperativo.

En este sentido, tal como ha sido señalado, puede asimilarse al capital social como parte de la solución a los problemas del tipo planteado por el dilema del prisionero, esto es, los asociados a comportamientos oportunistas y “free riding” en los grupos. Esto facilita no sólo la solución a los problemas de acción colectiva (por ejemplo, provisión de bienes públicos o solución de externalidades) sino también la celebración de contratos y transacciones en la economía. Es posible, así, considerar la “confianza” como un bien público, si se sigue la interpretación de Kenneth Arrow,<sup>16</sup> al facilitar la celebración y cumplimiento de contratos, y, por lo tanto, también como parte de un problema de acción colectiva.

Algunos de los efectos que se han explorado como derivados del capital social son:

- Mayor crecimiento económico: por ejemplo, Knack y Keefer (1997) encuentran una relación positiva entre la medida de confianza a nivel nacional y el crecimiento económico. En efecto, un aumento de una desviación estándar en esta medida significa un aumento de más de la mitad de la desviación estándar de la tasa de crecimiento.
- Ingresos más altos: se ha observado que medidas de capital social a nivel individual están positivamente relacionadas con mayores salarios (Glaeser *et al.*, 2000). Esta evidencia es robusta a pesar de no deducirse inmediatamente del modelo de decisión de inversión en capital social, ya que en él los altos costos oportunidad desalientan este tipo de inversión. Sin embargo, debido a la fuerte complementariedad con el capital humano, esta relación se torna positiva.
- Sistemas financieros más desarrollados: al aumentar la confianza y reducirse los costos de transacción, se expanden los mercados financieros. Por ejemplo, Calderón, *et al.* (2001) encuentran que a mayores niveles de confianza, medida a través del WVS para una muestra de cuarenta y ocho países, la actividad financiera es mayor, las medidas de eficiencia bancaria (márgenes de intermediación financiera) son menores y el mercado de valores está más desarrollado.
- Mayor eficiencia judicial: por ejemplo, La Porta, *et al.* (1997) encuentran que el aumento de una desviación estándar en la medida de confianza incrementa la eficiencia judicial por un 70% de su desviación estándar y reduce la corrupción gubernamental en 30% de la desviación estándar.
- Menores costos de transacción: Knack y Keefer (1997) encontraron que la tradicional medida de confianza (WVS) contribuye más al crecimiento económico especialmente en países donde los sistemas legales y los mercados financieros están menos desarrollados.<sup>17</sup>
- Mayores niveles de inversión: debido a que los gobiernos son más eficientes, a que los litigios se pueden resolver a bajo costo, a que los mercados de capitales están más extendidos, etc. (Knack y Keefer, 1997).
- Empresas más grandes: cuando la confianza se extiende más allá de la familia, la oferta de capital y de personal de gerencia con alta calificación está más extendida debido a los menores costos de transacción. Por esta razón, en países donde se observa una confianza más generalizada entre los miembros de la sociedad, más fácil será el crecimiento de las empresas. La evidencia llevada a cabo por La Porta *et al.* (1997) muestra que existe una relación positiva entre tamaño medio de las firmas y la generalización de la confianza entre los países según se mide en la encuesta WVS (World Value Survey).
- Gobiernos más eficientes: Por otra parte, mayores niveles de confianza tienen efecto sobre los resultados económicos a través de la influencia de la sociabilidad sobre las instituciones políticas (tesis de Putnam). La evidencia empírica (La Porta *et al.*, 1997) encuentra que países con mayores niveles de confianza (medida por la encuesta WVS) están asociados a mejores medidas subjetivas de eficiencia gu-



bernamental, menor corrupción y mejor calidad de la infraestructura. También el trabajo clásico de Putnam encontró esta relación positiva para las diferentes regiones de Italia. También es posible argumentar que regiones con mejores indicadores sociales (por ejemplo, educación, pobreza) son en parte una consecuencia de mejores políticas de gobierno. Una de las vías exploradas en la literatura es la posibilidad de que la mayor confianza lleve a una mayor acción cooperativa, a reducir las diferencias en las preferencias de los votantes, a aunar esfuerzos en monitorear las acciones del gobierno al reducir las posibilidades de “freeriding” en los grupos, etc., lo que produciría mejores gobiernos. Por ejemplo, en los Estados Unidos, controlando por educación e ingresos, la confianza está asociada con mayores posibilidades de concurrir a votar y con un mayor interés en las campañas políticas y en los asuntos gubernamentales (Knack y Keefer, 1997).

- Mayor capital humano: la relación positiva entre capital humano y capital social es uno de los resultados más robustos de esta literatura. Se argumenta que tratándose de una decisión de inversión, los factores que inciden en la acumulación de capital humano son los que inciden en la de capital social, por lo que tienden a estar correlacionados. Adicionalmente, es probable que el capital social sea fuertemente complementario del capital humano, debido a que el rendimiento del capital humano depende de la difusión de ideas, de la interacción con otras personas, etc.

#### IV.4.9. LA APROXIMACIÓN PARA LAS PROVINCIAS ARGENTINAS: CONSTRUCCIÓN DE LOS ÍNDICES DE CAPITAL SOCIAL

Para el caso de las provincias argentinas, se han construido dos índices, uno de capital social privado y otro de capital social público.

El índice de capital social privado incluye medidas per cápita, con base igual a 100 en el promedio del país (excepto para la medida de CREA,<sup>18</sup> discutido más adelante), de distintas categorías de ONGs, de cooperativas y de un índice que refleja la existencia de grupos CREA en las provincias.

El capital social público, por su parte, incluye un índice de delitos contra la propiedad, en términos per cápita, y de percepción de la eficacia de la Justicia para el recupero de créditos bancarios. La construcción de este índice está detallado en el Anexo 1 y algunos resultados están señalados en la sección IX.3.

¿Qué se busca con estos índices? En el caso del capital social privado lo que se intenta es capturar con estas medidas de asociación la capacidad organizativa de la comunidad en sus bases, la facilidad a la sociabilización, a la acción colectiva y, por lo tanto, las fuentes de creación de confianza.

La ventaja de construir un índice con este tipo de organizaciones es que se posee información disponible por jurisdicción. Adicionalmente,

debe señalarse que el tipo de asociaciones consideradas poseen una larga tradición de existencia en el país, por lo que son, sin duda, una parte importante del capital social nacional.

Sin embargo, esta aproximación no supera el problema de medir la intensidad asociativa ya que sólo utiliza un promedio por jurisdicción de la cantidad de organizaciones por habitante. También es posible que pueda estar sesgado por la densidad poblacional o por la existencia de subsidios que aliente el crecimiento excesivo de algunas asociaciones o por el abuso de los beneficios impositivos.

Con estas advertencias realizadas, en la siguiente sección se describirá el método de construcción del índice para, con posterioridad, mostrar las relaciones encontradas con otras variables socioeconómicas.

#### IV.4.9.1. Capital social privado

##### IV.4.9.1.1. Organizaciones no gubernamentales

La base de datos de organizaciones sin fines de lucro o no gubernamentales (ONG) es la relevada dentro del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La base de datos se compone de cerca de 83 mil asociaciones civiles relevadas en las 24 provincias argentinas. Este número de ONGs comprende a las existentes entre 1994 y el presente, dado que las organizaciones que hubieran presentado al menos un balance a partir de 1994 o hubieran solicitado la personería jurídica más recientemente en las direcciones provinciales de personería jurídicas están incluidas en esta muestra.

De acuerdo con la información del PNUD, lo que caracteriza a estas organizaciones relevadas son las siguientes: se trata de entes de derecho privado; persiguen fines socialmente útiles; no tienen fines de lucro; son de adhesión voluntaria; son no gubernamentales, no partidarias, no destinadas a la transmisión de un credo, y no compulsivas en el aporte de las cuotas sociales.

Las ONGs se distribuyen por provincias con una clara concentración en los distritos más densamente poblados. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires existen casi 30 mil ONGs, el 36% del total nacional, y en Ciudad de Buenos Aires se concentra otro 11% del total. Cuando se corrige por el número de habitantes, el orden cambia sustancialmente. En efecto, puede observarse que el número de organizaciones cada mil habitantes es de 2,4 en el promedio nacional, estando en un extremo la provincia de Misiones con el mínimo (1,45 ONGs por 1.000 habitantes) y La Rioja con el máximo (5,6). En cambio, Buenos Aires ahora se ubica por debajo del promedio y la Ciudad de Buenos Aires en el octavo lugar con 3,2 organizaciones por cada millar de habitantes.

Por tipo de organización, el relevamiento ha diferenciado a las ONGs en cinco grandes tipos: las asociaciones de afinidad, las organizaciones

## ONG: DISTRIBUCIÓN SEGÚN LA JURISDICCIÓN

	Cantidad		Por 1.000 habitantes	
	Total	Orden	Total	Orden
Buenos Aires	29.682	1	2,22	18
Ciudad de Buenos Aires	9.015	2	3,21	8
Catamarca	969	21	3,16	9
Chaco	2.449	7	2,64	12
Chubut	1.433	14	3,68	5
Córdoba	6.127	3	2,08	20
Corrientes	1.335	15	1,52	23
Entre Ríos	3.476	6	3,15	10
Formosa	1.623	11	3,56	6
Jujuy	1.576	12	2,75	11
La Pampa	938	22	3,29	7
La Rioja	1.473	13	5,60	1
Mendoza	3.489	5	2,30	17
Misiones	1.304	17	1,45	24
Neuquén	1.055	20	2,39	15
Río Negro	1.289	18	2,41	14
Salta	2.333	8	2,35	16
San Juan	1.277	19	2,18	19
San Luis	1.309	16	3,88	4
Santa Cruz	810	23	4,42	3
Santa Fe	5.009	4	1,72	21
Santiago del Estero	1.949	10	2,60	13
Tierra del Fuego	494	24	5,59	2
Tucumán	2.053	9	1,63	22
Total nacional	82.467		2,37	

Fuente: FIEL sobre la base de información del PNUD.

de base, las fundaciones empresarias, las organizaciones de apoyo y las redes. Las distintas categorías dependen de las características de los beneficiarios, los miembros de la organización u otros que no están vinculados a ella, y del origen de los recursos, sean propios o de otras fuentes. En el caso de las redes, tratándose muchas veces de organizaciones que vinculan o nuclean a otras ONGs, pueden poseer cualquiera de estas características.

		Beneficiarios	
		<i>Sus propios miembros</i>	<i>Otros distintos de sus miembros</i>
<i>Origen de los recursos</i>	<i>Propios</i>	Asociaciones de afinidad	Fundaciones empresarias
	<i>De otras fuentes</i>	Organizaciones de base	Organizaciones de apoyo

Fuente: FIEL sobre la base de información del PNUD.

En el siguiente cuadro puede observarse la distribución de los tipos de organizaciones. La mayor concentración corresponde a las asociaciones de afinidad (70%), y dentro de ellas, el 33% corresponde a cooperadoras escolares. Otras organizaciones relevantes cuantitativamente son las de "Prestación de servicios sociales y culturales" y las pertenecientes al subgrupo de "Unión vecinal", "Comisión vecinal", "Centro vecinal", "Sociedad de fomento", con 10% del total cada una de ellas.

El orden de las provincias en términos per cápita está influido principalmente por dos factores. En primer lugar, la densidad poblacional explica que provincias con escasa población por km<sup>2</sup>, como Tierra del Fuego, Santa Cruz y Chubut, se encuentren en los primeros lugares del ranking. En segundo lugar, la existencia en el caso de La Rioja de valores notablemente por encima del promedio nacional para algunos tipos de organizaciones explican su preminencia. Resulta, en este sentido, llamativa la cantidad de clubes barriales por habitante, 8,4 veces el promedio nacional, y de la categoría unión vecinal, comisión vecinal, centro vecinal y sociedad de fomento (5,3 veces el promedio del país).<sup>19</sup>

Para la construcción de un índice de ONGs por provincia se han seguido los siguientes criterios:

- 1) Aquellos tipos de organizaciones que representen grupos con intereses demasiados homogéneos han sido descartados, con la excepción de las asociaciones de colectividades y clubes de amigos. Así, han quedado afuera del índice los sindicatos, las cámaras empresarias y los centros de estudiantes y jubilados. El objetivo ha sido evitar incorporar a este índice asociaciones que por su propia naturaleza están limitadas a los intereses de sus propios miembros casi exclusivamente. En cambio, se ha considerado que tanto las mutuales como las colectividades y asociaciones de amigos suelen brindar también beneficios importantes al resto de la sociedad.
- 2) Se ha evitado incorporar grupos con actividades generales muy diversas dentro de los índices. Por ejemplo, las organizaciones de apoyo suelen incluir demasiada generalidad en sus objetivos y actividades. El mismo comentario les cabe también a las fundaciones.
- 3) No se han incorporado organizaciones cuya existencia está fuertemente vinculada a las características locales. Por ejemplo, las cooperado-

## ONG: DISTRIBUCIÓN SEGÚN LA TIPOLOGÍA

	Organización No Gubernamental	Cantidad	Cantidad por 1.000 hab.	Porcentaje	¿Pertenece al índice?
Asociaciones de afinidad	Asociaciones de amigos	795	0,023	1,0	Sí
	Asociaciones de colectividades	1.592	0,046	1,9	Sí
	Asociaciones de profesionales	3.404	0,098	4,1	No
	Bomberos voluntarios	434	0,012	0,5	Sí
	Centros de estudiantes	148	0,004	0,2	No
	Centros de jubilados	6.214	0,179	7,5	No
	Círculos	671	0,019	0,8	No
	Clubes sociales, deportivos y culturales	5.230	0,150	6,3	Sí
	Cooperadoras	405	0,012	0,5	No
	Cooperadoras escolares	27.284	0,784	33,1	No
	Cooperadoras hospitalarias	874	0,025	1,1	No
	Entidades y cámaras patronales	2.250	0,065	2,7	No
	Gremios y sindicatos	2.968	0,085	3,6	No
	Grupos de autoayuda	94	0,003	0,1	No
	Mutuales	4.872	0,140	5,9	Sí
Total parcial	57.235	1,645	69,4		
Fundaciones	De empresas	64	0,002	0,1	No
Empresarias	De familias	24	0,001	0,0	No
	Mixtas	9	0,000	0,0	No
	Total parcial	97	0,003	0,1	
Organizaciones de apoyo	Ampliación de derechos	379	0,011	0,5	No
	Centros académicos	864	0,025	1,0	No
	Prestación de servicios sociales y culturales	8.201	0,236	9,9	No
	Promoción y desarrollo	746	0,021	0,9	No
	Total parcial	10.190	0,293	12,4	

## ONG: DISTRIBUCIÓN SEGÚN LA TIPOLOGÍA (Continuación)

	Organización no gubernamental	Cantidad	Cantidad por 1.000 hab.	Porcentaje	¿Pertenece al índice?	
Organizaciones de base	Bibliotecas populares	1.978	0,057	2,4	Sí	
	Clubes barriales	2.275	0,065	2,8	Sí	
	Clubes de madres	395	0,011	0,5	Sí	
	Comedor comunitario, copa de leche, comisión de la huerta	337	0,010	0,4	Sí	
	Comunidades aborígenes	301	0,009	0,4	No	
	Unión vecinal, comisión vecinal, centro vecinal, sociedad de fomento	8.342	0,240	10,1	Sí	
	Total parcial	13.628	0,392	16,5		
	Redes	Confederaciones	66	0,002	0,1	Sí
		Coordinadoras	10	0,000	0,0	Sí
		Federaciones	860	0,025	1,0	Sí
Foros		18	0,001	0,0	Sí	
Ligas		242	0,007	0,3	Sí	
Redes		109	0,003	0,1	Sí	
Uniones		7	0,000	0,0	Sí	
Total parcial		1.312	0,038	1,6		
Totales		82.467	2,371	100,0		

Fuente: FIEL, sobre la base de información del PNUD.

ras dependen de la existencia de hospitales y escuelas, los grupos vinculados a las comunidades aborígenes tienen una concentración típicamente regional.

4) Se privilegiaron las organizaciones de base y las que dependen fuertemente de la organización comunitaria.

El índice de las ONGs es un promedio simple de las organizaciones en términos per cápita y estandarizados en el promedio nacional igual a 100. El siguiente cuadro muestra los valores de este índice.

## ONG: ÍNDICE (PROMEDIO NACIONAL = 100)

	Índice ONGs	Orden
Buenos Aires	106	10
Ciudad de Buenos Aires	82	14
Catamarca	131	6
Chaco	72	17
Chubut	114	8
Córdoba	51	21
Corrientes	17	23
Entre Ríos	76	15
Formosa	117	7
Jujuy	172	4
La Pampa	100	11
La Rioja	197	2
Mendoza	70	18
Misiones	14	24
Neuquén	87	13
Río Negro	112	9
Salta	98	12
San Juan	73	16
San Luis	168	5
Santa Cruz	191	3
Santa Fe	52	20
Santiago del Estero	42	22
Tierra del Fuego	201	1
Tucumán	58	19
Promedio nacional	100	

Fuente: FIEL, sobre la base de información del PNUD.

#### IV.4.9.1.2. Cooperativas

Una de las asociaciones con mayor tradición en la estructura social argentina son las cooperativas. En especial, las cooperativas cumplen un rol importante en la provisión de servicios públicos, en el otorgamiento de créditos, en la organización de la producción agropecuaria, etc.

Dentro del índice de capital social, por esta razón, se ha incluido el

## COOPERATIVAS: DISTRIBUCIÓN DE ACUERDO CON LAS JURISDICCIONES

	Total	Porcentaje	Cada 1.000 hab.	Orden
Buenos Aires	1.546	25,8	0,112	20
Ciudad de Buenos Aires	503	8,4	0,184	14
Catamarca	34	0,6	0,103	23
Chaco	113	1,9	0,115	18
Chubut	98	1,6	0,240	5
Córdoba	643	10,7	0,211	9
Corrientes	115	1,9	0,124	17
Entre Ríos	236	3,9	0,205	12
Formosa	52	0,9	0,106	22
Jujuy	70	1,2	0,115	19
La Pampa	71	1,2	0,238	6
La Rioja	74	1,2	0,257	3
Mendoza	331	5,5	0,210	10
Misiones	186	3,1	0,193	13
Neuquén	135	2,3	0,286	2
Río Negro	114	1,9	0,208	11
Salta	71	1,2	0,067	24
San Juan	108	1,8	0,175	15
San Luis	40	0,7	0,109	21
Santa Cruz	28	0,5	0,142	16
Santa Fe	746	12,5	0,251	4
Santiago del Estero	332	5,5	0,417	1
Tierra del Fuego	22	0,4	0,219	8
Tucumán	315	5,3	0,237	7
Total nacional	5.983	100,0	0,189	

Fuente: FIEL, sobre la base de información del INAES.

número de cooperativas. La fuente de esta base de datos es el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social), del Ministerio de Desarrollo Social. Los siguientes cuadros muestran la distribución de las cooperativas por jurisdicción y de acuerdo con su tipo.

Puede observarse en la distribución provincial el peso de las cooperativas que se concentran en las provincias de Buenos Aires (casi el 26% del total), Santa Fe (12,5%) y Córdoba (10,7%). Esta concentración está

## COOPERATIVAS: DISTRIBUCIÓN SEGÚN SU TIPO

	Total	Porcentaje	Cada 1.000 hab.
Agropecuaria	1.863	31,1	0,059
Consumo	122	2,0	0,004
Crédito	238	4,0	0,007
De provisión	1.138	19,0	0,036
De seguros	51	0,9	0,002
Servicios públicos	1.638	27,4	0,052
Vivienda y construcción	933	15,6	0,029
Total nacional	5.983	100,0	0,189

Fuente: FIEL, sobre la base de información del INAES.

explicada por la importancia de las actividades agropecuarias en estas jurisdicciones.

En términos per cápita, el orden coloca a Santiago del Estero con un valor que es más que el doble del promedio nacional. Le siguen, con valores muy inferiores, Neuquén, La Rioja, Santa Fe y Chubut. En el otro extremo, Salta, Catamarca, Formosa y San Luis muestran los menores valores per cápita.

Las cooperativas agropecuarias representan el 31% del total, las de servicios públicos el 27% , las de provisión el 19% y las de vivienda y construcción el 16%. El restante 7% se distribuye entre las cooperativas de consumo, de crédito y de seguros.

Al igual que en el caso de las ONGs, se ha construido la parte del índice correspondiente a las cooperativas con los valores per cápita estandarizados en el promedio nacional igual a 100.

Puede resultar llamativo el hecho de que la Ciudad de Buenos Aires sea la jurisdicción ubicada en primer lugar en el índice, aun cuando en términos de habitantes ocupa el 14° lugar. Esto se debe a que las distintas categorías ponderan igualmente para la construcción del índice, implicando que lo importante en cada categoría es cuánto se diferencia una provincia del promedio nacional sin interesar la importancia cuantitativa de ese tipo de cooperativa, por lo que las cooperativas de seguro y de crédito han impulsado el índice de esta jurisdicción al primer lugar.

## COOPERATIVAS: ÍNDICE (PROMEDIO NACIONAL = 100)

	Índice cooperativas	Orden
Buenos Aires	72	16
Ciudad de Buenos Aires	397	1
Catamarca	29	24
Chaco	64	19
Chubut	97	9
Córdoba	94	10
Corrientes	70	17
Entre Ríos	93	11
Formosa	41	23
Jujuy	45	22
La Pampa	80	13
La Rioja	77	14
Mendoza	115	6
Misiones	76	15
Neuquén	124	5
Río Negro	103	7
Salta	46	21
San Juan	98	8
San Luis	59	20
Santa Cruz	67	18
Santa Fe	195	2
Santiago del Estero	149	3
Tierra del Fuego	82	12
Tucumán	128	4
Promedio nacional	100	

Fuente: FIEL sobre la base de información del INAES.

## IV.4.9.1.3. Grupos CREA

Los grupos CREA (Consorcio Regional de Experimentación Agrícola) son asociaciones de productores agropecuarios que, en forma voluntaria, comparten sus experiencias en la producción.

La cantidad de grupos CREA alcanza a 134 en todo el país y están compuestos por 1.148 miembros.

Se ha incorporado al índice como un indicador más de organizaciones asociativas pero no en términos cuantitativos (una cantidad por habitante o por hectárea apta para la producción agropecuaria) sino en términos cualitativos. El índice CREA adquiere el valor 100 en las provincias en que están presentes los productores CREA y 50 en el resto de las provincias.

GRUPOS CREA: ÍNDICE  
Valor = 100 indica presencia en la jurisdicción

Buenos Aires	100
Ciudad de Buenos Aires	50
Catamarca	100
Chaco	100
Chubut	100
Córdoba	100
Corrientes	50
Entre Ríos	100
Formosa	100
Jujuy	100
La Pampa	100
La Rioja	50
Mendoza	100
Misiones	50
Neuquén	50
Río Negro	50
Salta	100
San Juan	100
San Luis	100
Santa Cruz	50
Santa Fe	100
Santiago del Estero	100
Tierra del Fuego	50
Tucumán	100

Fuente: FIEL sobre la base de AACREA.

#### IV.4.9.1.4. Índice de capital social privado

El índice de capital social privado es un promedio simple de los tres tipos principales de asociaciones: ONGs, cooperativas y grupos CREA.

El siguiente cuadro muestra el índice de capital social privado resultante:

CAPITAL SOCIAL PRIVADO: ÍNDICE POR PROVINCIA  
Promedio Nacional = 100

	Índice	Orden
Buenos Aires	97,9	13
Ciudad de Buenos Aires	186,6	1
Catamarca	91,8	18
Chaco	83,2	22
Chubut	109,6	7
Córdoba	86,5	20
Corrientes	48,3	24
Entre Ríos	94,9	15
Formosa	91,2	19
Jujuy	111,9	6
La Pampa	99,0	12
La Rioja	114,3	5
Mendoza	100,7	11
Misiones	49,2	23
Neuquén	92,2	17
Río Negro	93,5	16
Salta	85,9	21
San Juan	95,5	14
San Luis	115,5	4
Santa Cruz	108,5	8
Santa Fe	122,7	2
Santiago del Estero	102,4	9
Tierra del Fuego	117,5	3
Tucumán	101,1	10

Fuente: FIEL.

#### IV.4.9.2. Relación del capital social privado con otras variables económicas en las provincias argentinas

En esta sección se analizarán varias relaciones del índice de capital social privado con distintas variables. En primer término, se describirán las correlaciones simples entre las distintas variables y el índice. Dado que gran parte del efecto del capital social sobre las variables puede llegar en forma indirecta, a través del ingreso, en segundo término se ha estudiado este efecto controlando la correlación por una medida de ingreso promedio de la población de cada provincia.

*Correlaciones simples.* En esta sección se mostrarán algunas relaciones encontradas entre los índices de capital social privado con otras variables económicas.

Las variables a considerar están distribuidas en siete grandes grupos según el significado que cada una de ellas adquiere. Por ejemplo, dentro de las variables de ingresos per cápita se incluyen las variables de Producto Bruto per cápita, el salario promedio y una medida de informalidad; dentro del grupo de indicadores sociales y de distribución del ingreso se incluyen variables de mortalidad infantil, condiciones precarias en las viviendas, expectativa de vida, etc.

El conjunto de variables con las que se han realizado las pruebas puede consultarse en el apéndice.

Puede observarse que existe una alta, positiva y significativa correlación del índice de capital social privado con las variables de ingresos. También la relación es significativa para la variable que captura la informalidad en el mercado laboral (la relación entre los salarios totales, que incluyen los informales y los formales, WINFW), indicando que está relacionada negativamente con el nivel de capital social en esa provincia.<sup>20</sup>

Cabe señalar que en ningún caso se puede demostrar fehacientemente la causalidad en uno u otro sentido, es decir, si el mayor crecimiento económico o mayores ingresos causan mayor capital social o viceversa, aunque es probable que la dinámica vaya en ambos sentidos, retroalimentándose.

Con respecto a los indicadores sociales y de distribución del ingreso, las relaciones son en general las esperadas, es decir, a mayor capital social mejores indicadores sociales. Esto se observa, por ejemplo, en el menor número de hogares con hacinamiento (HACINA), en la mayor asistencia de los menores a la escuela (NOASIST), en la mayor cantidad de hogares con jefes con educación adecuada (JEFES), en la mayor esperanza de vida (VIDA), en la menor mortalidad infantil (MORT9499) y en el mayor nivel del índice de Desarrollo Humano (IDH9496). No obstante, resulta llamativamente significativa pero positiva la relación con el porcentaje de hogares de tipo inconveniente (VIVIEN), no mostrada en la tabla. Esto puede ser una consecuencia de la subjetividad del encuestador al calificar este tipo de viviendas. Por ejemplo, resulta llamativo que este in-

#### RELACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL PRIVADO CON OTRAS VARIABLES ECONÓMICAS

	Capital social privado	
De ingresos per cápita		
PBGC9400	0,82	**
WINF9401	0,72	**
WINFW	-0,41	**
Indicadores sociales y de distribución del ingreso		
HACINA	-0,57	**
NOASIST	-0,39	*
JEFES	-0,69	**
VIDA	0,21	
FERTIL	-0,61	**
MORT9499	-0,56	**
IDH9496	0,49	**
De desarrollo del sistema financiero		
CAJEROSH	0,92	**
FINANCW	0,88	**
De capital humano		
EDUMAT97	0,35	*
ESC91PRIM	0,40	*
De eficacia del sistema judicial		
JUS	-0,37	*
De eficacia del gobierno		
KSPUB	0,58	**
Otras variables relacionadas		
DENS	0,87	**
MEDH	0,78	**
DELINCC	-0,39	*

\* Significatividad al 10%.

\*\* Significatividad al 5%.

Fuente: FIEL.

dicador presente el máximo para Ciudad de Buenos Aires (44%), seguida de Santa Cruz (39%) y Buenos Aires (35%), mientras que los mínimos están en Santiago del Estero (5%) y Catamarca (8,4%).<sup>21</sup>

Los indicadores de desarrollo del sistema financiero, por otra parte, están en relación directa con el índice de capital social privado: tanto en las medidas físicas (cantidad de cajeros automáticos por habitante, CAJEROSH) como en las de profundización financiera (financiamiento por habitante corregido por salario promedio, FINANCW). También se han realizado las pruebas con el número de bancos y de depósitos por habitante, este último en relación con el salario promedio de la provincia, y los resultados han sido los esperados.

La evidencia internacional sobre la correlación del capital humano con el capital social indica que se trata de una de las relaciones más robustas. Los ejercicios considerados aquí muestran que el capital social está relacionado positivamente con el porcentaje de escolaridad primaria del año 1991 (ESC91PRIM) y con la calidad de educación, medida por el resultado de las pruebas de calidad educativa del año 1997 en matemáticas (EDUMAT97). Otras medidas relacionadas y no mostradas que no arrojaron una correlación significativa fueron las medidas de escolaridad para niveles educativos más altos y la de analfabetismo.<sup>22</sup>

La medida de eficacia judicial, JUS, muestra una correlación negativa con el capital social privado y es significativa estadísticamente al 10%. Esto es, peor es la percepción de la Justicia para la recuperación de créditos bancarios en aquellas jurisdicciones con menor capital social privado.

La eficacia del gobierno se mide a través del índice de capital social público, KSPUB (véase anexo). Puede observarse que en provincias con índices más altos de capital social privado se observan también índices de capital social público más elevados.

Otras variables que pueden revestir interés son las de densidad poblacional (DENS), la cual muestra una correlación positiva y significativa, alguna medida de oferta de servicios de salud en forma organizada, tal como la de médicos por habitante que también está correlacionada positivamente. Esto sería una indicación de que la oferta de salud, si se la considera como parte del capital humano, está positivamente relacionada con el capital social de las provincias. Por último, el crecimiento del número de delitos per cápita ha sido más alto en provincias con menor capital social (DELINCC). En cambio, el nivel de delitos per cápita muestra una correlación positiva con el capital social privado, probablemente debido al efecto conjunto de la densidad poblacional y los ingresos sobre esta variable.

*Corrección por niveles de ingresos.* El capital social privado muestra evidencia de tener un efecto importante en numerosas variables económicas y sociales, en línea con la evidencia internacional. Sin embargo, el efecto del capital social puede ser indirecto al afectar positivamente los ingresos y las tasas de crecimiento económico y, a través de este canal,

conducir a mejoras en los indicadores sociales y de distribución del ingreso, del desarrollo del sistema financiero, del capital humano, de eficacia judicial y gubernamental, etc.

Una forma de aproximar estos resultados es a través de un conjunto de regresiones con el salario promedio como variable de control y la variable de capital social como la otra variable explicativa.

CAPITAL SOCIAL PRIVADO: REGRESIONES DE LAS VARIABLES  
CONTROLANDO POR INGRESOS

	Coeficiente		
	Positivo	Negativo	No significativo
		Informalidad (WINFW)	
Viviendas en condiciones precarias (VIVIEN)		Condiciones sanitarias (BANO)	Esperanza de vida (VIDA)
Índice de desarrollo humano (IDH9496)		Desnutrición infantil (DESNUT)* Hacinamiento en los hogares (HACINA)* Jefes de hogar con baja educación (JEFES)* Tasa de natalidad (FERTIL) Mortalidad infantil (MORT99)	
Bancos por habitante (BCOSH)			Depósitos por habitante (DEPH)
Cajeros por habitante (CAJEROSH)			Financiamientos por habitante (FINANCW)
Escolaridad primaria (ESC91PRIM)		Tasa de analfabetismo (ANALF9400)	
Calidad de la educación (EDUMAT97)*		Tasa amplia de escolaridad (ESC91) Mala percepción de funcionamiento de la justicia (JUS)	
Capital social público (KSPUB)			
Tasa de delincuencia (DELINC9499)			Densidad poblacional (DENS)
		Crecimiento de la delincuencia (DELINCC)	Médicos por habitante (MEDH)

\* Baja significatividad de la variable.



En el siguiente cuadro se pueden observar los resultados de estos ejercicios para la variable de capital social privado en forma resumida.

Puede observarse que la mayoría de los signos esperados se siguen manteniendo aunque la significatividad ha disminuido en un gran número de casos al incluirse la variable de ingresos promedios. Esta relación denota el efecto indirecto del capital social a través del ingreso y, a través de este último, a las variables en cuestión.

La medida de informalidad del mercado laboral (WINFW) tiene una relación significativa con el capital social y no con el ingreso.

Al corregir por los salarios promedios, los indicadores sociales y de distribución del ingreso pierden la alta significatividad con la excepción de la tasa de nacimiento (FERTIL), la de tasa de mortalidad infantil (MORT99) y el índice de desarrollo humano (IDH9496), los cuales conservan el mismo signo (el esperado) que en las correlaciones simples. Notablemente, con la excepción de FERTIL, el resto de estas variables no muestra significatividad respecto del ingreso promedio.<sup>23</sup>

Las medidas de desarrollo del sistema financiero muestran los signos correctos, con excepción de la regresión en la que la variable dependiente es DEPHW aunque el coeficiente no es significativamente diferente de cero. Las variables que se refieren a indicadores físicos bancarios, BCOSH y CAJEROSH, tienen al capital social como variable significativa y positiva.

Con respecto a las regresiones con los indicadores de capital humano, resultan correctos y significativos los coeficientes de las variables para las medidas de analfabetismo (ANALF9400) y de escolaridad primaria (ESC91PRIM).

Respecto de la variable de ineficacia del sistema judicial, medida por el índice JUS, muestra estar más relacionada con el capital social que con los ingresos. El mismo resultado se encuentra con la medida de capital social público (KSPUB).

La densidad poblacional (DENS) pierde relación con la variable de capital social cuando se corrige por los ingresos. Las tasas de delitos por habitante (DELINC9499) tienen correlación positiva con el capital social, aun cuando se corrige por ingresos. En cambio, muestra significatividad y mantiene el signo negativo el coeficiente de la variable crecimiento de la tasa de delincuencia.

#### IV.4.9.3. Relación del capital social público con algunas variables económicas

Cuando se analizan las correlaciones simples del capital social público con las principales variables seleccionadas en la sección IX.3.1., se encuentra que los signos son similares a los encontrados con el capital social privado.

Así, a mayor capital social público, mayores son los ingresos de la provincia y la tasa de crecimiento del PBG per cápita, menor es la informalidad en el mercado laboral; mejores los indicadores sociales tales co-

mo la tasa de desnutrición, la tasa de mortalidad, el índice de desarrollo humano, etc.; más altos los indicadores de bancarización; mayor capital humano y mejor calidad de la enseñanza, etc. También la correlación es positiva con la densidad poblacional, con la tasa de delitos e inversa a su crecimiento.

Cuando se corrige por ingresos, las variables pierden significatividad estadística en su gran mayoría, indicando que el efecto de un buen gobierno está asociado a la generación de riqueza a través del PBG más que tener un efecto directo sobre cada una de las variables seleccionadas.<sup>24</sup>

#### IV.4.9.10. CONCLUSIONES

En este capítulo se ha revisado el concepto y las implicaciones del capital social para el funcionamiento de las economías de los países y las regiones, de acuerdo con la evidencia internacional.

Para el caso de las provincias argentinas, se ha aproximado la medida de capital social al número y la representatividad de las organizaciones sin fines de lucro y privadas. El índice construido sobre la base de estas organizaciones muestra que algunas relaciones encontradas en la evidencia de otros países a nivel nacional o provincial, parecen también cumplirse para las provincias argentinas.

Así, se encontró que:

- El índice de capital social está correlacionado en forma positiva con el ingreso y con el crecimiento del PBG per cápita.
- El mayor nivel de capital social también está asociado a una menor informalidad, al menos en el mercado laboral.
- Los indicadores sociales y de distribución del ingreso tienden a mejorar en provincias con mayor capital social. Por ejemplo, mejores condiciones sanitarias en las viviendas, menor desnutrición infantil, menor mortalidad infantil, etc.
- La bancarización y el sistema financiero están más extendidos en provincias con mayores índices de capital social.
- También cuanto mayor es el índice de capital social en una provincia, mayor es el capital humano promedio, medido por la tasa de escolaridad y por los resultados de la calidad educativa.
- El capital social también muestra estar relacionado positivamente con una medida de calidad del gobierno,<sup>25</sup> lo que indicaría que existiría cierta complementariedad entre el capital social público y el capital social privado.
- A mayor capital social se asocia también una mejor percepción del funcionamiento de la Justicia.
- El capital social es más alto en provincias más densamente pobladas,
- Notablemente, cuanto mayor el capital social, mayor la tasa de delitos por habitante pero el crecimiento es menor. La correlación entre la ta-

sa de delitos y la medida de capital social podría explicarse por los efectos de la densidad poblacional y de los ingresos.

- Cuando se controla por el ingreso promedio de las provincias, las relaciones se mantienen aunque en algunos casos pierden alguna significatividad estadística. Esto evidenciaría que el capital social tiene relación directa con las variables analizadas y no sólo a través de su influencia en los ingresos.

¿Qué se puede concluir en términos de política económica a partir de la evidencia encontrada? Resulta claro que puede existir una causalidad inversa a la supuesta en muchos de estos casos: el crecimiento económico es un factor favorable al surgimiento del capital social y no al revés. También debe tenerse presente que la medida utilizada es un indicador imperfecto del capital social, como una primera aproximación al caso argentino pero también como sucede en todos los estudios de este tema. Aun con estas limitaciones, estas relaciones sugieren que el capital social importa a los fines económicos y que los efectos y externalidades parecen ser positivos para la sociedad.

Si estos resultados son aceptados, entonces la política económica debería orientarse a permitir y facilitar la formación del capital social privado a través de un adecuado capital social público (la seguridad jurídica, el funcionamiento adecuado de las instituciones, etc.). Pretender una mayor injerencia y participación de los gobiernos en las asociaciones privadas puede conducir a resultados opuestos a los buscados, dado que los incentivos pueden llevar a la captura de estas organizaciones con fines lesivos al resto de la sociedad.

## NOTAS

1. Capítulo elaborado por Ramiro Moya, Economista de FIEL. El autor agradece a la Lic. Élida Cecconi, del Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social (GADIS) y a la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA) por la información brindada para la elaboración de este trabajo. Los errores y omisiones son responsabilidad del autor.

2. Un ejemplo es la creación en Internet de una página del Banco Mundial dedicada exclusivamente a este tópico (<http://www.worldbank.org/poverty/scapital>).

3. Esto es, en circunstancias donde existe un beneficio generalizado, puede suceder que algunos de los que se benefician no contribuyan a mejorar la situación de todos, a la espera de recibir los beneficios de todas formas.

4. Estas instituciones de crédito completan al mercado financiero que, por la existencia de problemas informativos, suele dejar desatendida a la porción más pobre de la sociedad.

5. Esto es lo que se denomina un equilibrio en estrategias dominantes.

6. Locke evidencia el dinamismo del capital social a partir de dos casos exitosos en las zonas más retrasadas de Brasil e Italia, señaladas como clásicos ejemplos de bajo capital social.

7. El término utilizado en inglés para organización social es el de "governance".

8. Para Bowles y Gintis (2002), la organización social de comunidades, consecuencia del capital social privado, también reemplaza al mercado cuando este mecanismo no soluciona los problemas de bienes públicos o externalidades.

9. La acumulación de status o influencia debería ser vista como una forma de inversión en capital social, dado que el poseedor de estos atributos posee la capacidad de compensar o penalizar a otros y, por lo tanto, de extraer recursos adicionales pecuniarios y no pecuniarios de sus actividades. Dado que el status es una medida relativa y no absoluta, el aumento del status para una persona hace decaer el de todos los demás y, por lo tanto, el incremento del status individual no significa un aumento del capital social comunitario.

10. Esta característica provoca un resultado ya conocido en modelos con rendimientos crecientes a escala: equilibrios múltiples.

11. Esto es, en sociedades con poca confianza, confiar en los demás puede tener más costos que beneficios.

12. La encuesta es la General Social Survey (GSS) realizada por el National Opinion Research Center (NORC) de la Universidad de Chicago.

13. El análisis de la Justicia a nivel provincial será tratado en otra sección de este estudio.

14. Por ejemplo, Knack y Keefer (1997) y La Porta *et al.* (1997) son estudios que utilizan los resultados de la WVS.

15. Knack y Keefer (1997) señalan que algunos grupos como propietarios y gente educada están sobrerepresentadas en algunos países. Particularmente, las personas de altos ingresos y educada parecen prevalecer en las muestras de países de menor desarrollo económico.

16. "Virtualmente cada transacción comercial conlleva un aspecto de confianza, ciertamente cualquier transacción intertemporal lo tendrá. Se puede argumentar en forma plausible que mucho del atraso del mundo se puede explicar por la falta de confianza mutua..." (Arrow, 1972).

17. Este argumento puede resultar contradictorio a primera vista con la correlación positiva que se encuentra con medidas de eficiencia judicial. Sin embargo, lo que se encuentra es que en países donde la eficiencia judicial es baja, el impacto positivo del capital social sobre el crecimiento económico es mayor.

18. Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola.

19. Cabe señalar que se ha mencionado que existían filtraciones de los aportes no reintegrables (ATN) del Tesoro Nacional a las provincias hacia ONGs en esas jurisdicciones. Este tipo de financiamiento podría explicar la sobreabundancia de algunas de estas organizaciones en determinadas provincias.

20. Otras variables, como el crecimiento del PBG per cápita también muestran una correlación positiva con el índice, aunque de menor magnitud. Sin la corrección por el número de habitantes, el crecimiento del PBG no está correlacionado con el índice.

21. Este indicador muestra el porcentaje de hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo). Esta variable forma parte del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) elaborado por el INDEC en 1991.

22. En cambio, una mayor cantidad de estos indicadores de educación han resultado significativos cuando se los correlaciona con el índice de capital social público.

23. Nótese que la variable que indica el porcentaje de viviendas en condiciones precarias sigue resultando en un signo contrario al esperado.

24. Cabe señalar que una de las variables que se ha considerado en la regresión es el porcentaje promedio de votos en blanco en las elecciones nacionales de

legisladores (VOTO). El coeficiente de esta variable resultó significativo estadísticamente y con un signo negativo, es decir, el porcentaje de votos en blanco es mayor en provincias con menor capital social público, mientras que la variable de ingresos resultó positivamente relacionada con VOTO. Aun a riesgo de simplificar, este coeficiente negativo de la variable VOTO puede tener dos interpretaciones alternativas y opuestas respecto a la participación de la ciudadanía en los aspectos políticos: un mayor interés lo que implicaría que puede discernir que no existen opciones ajustadas a su gusto político o, inversamente, un menor interés o mayor apatía hacia la elección de cargos públicos. No existe a priori evidencia que incline la interpretación hacia una u otra alternativa.

25. Con el índice que se ha denominado capital social público.

## IV.5. INCIDENCIA REGIONAL DE LA POBREZA<sup>1</sup>

### IV.5.1. INTRODUCCIÓN

El análisis de la pobreza en la Argentina ha estado tradicionalmente limitado al área metropolitana del Gran Buenos Aires. Esta restricción geográfica tiene su explicación en deficiencias informativas: la EPH se ha extendido para abarcar gran parte del país en los noventa, mientras que sólo recientemente el INDEC ha publicado índices de precios regionales con los que computar líneas de pobreza fuera del GBA.<sup>2</sup>

El análisis regional de la pobreza es relevante no sólo para afinar el diagnóstico de este problema social, sino como medio para entender sus determinantes y como instrumento para la política económica. El entendimiento de las razones detrás de la pobreza puede extenderse explorando la variabilidad regional de las tasas de pobreza y de sus potenciales determinantes. Asimismo, un conocimiento más preciso de las realidades regionales puede ser útil para un diseño más eficiente y una mejor focalización de la política social.

El presente trabajo presenta evidencia empírica sobre la pobreza en la Argentina desde una perspectiva regional. En la sección 2 se presentan las estadísticas oficiales de pobreza, tanto a nivel agregado como regional y se analiza su robustez ante diversas alternativas metodológicas. El INDEC sólo reporta el porcentaje de hogares e individuos debajo de una línea de pobreza única por región. En la sección 3 se utilizan índices de pobreza más sofisticados y de uso corriente en la literatura académica especializada, y se utilizan líneas de pobreza alternativas a la oficial. Adicionalmente, se evalúa y corrige el problema de la no respuesta mediante modelos de imputación de ingresos. Finalmente, se utiliza la técnica econométrica de *bootstrapping* para chequear la significatividad estadística de los cambios temporales y de las diferencias regionales en los indicadores de pobreza.

La tasa de pobreza oficial se construye sobre la base de los ingresos declarados pertenecientes al mes previo a la encuesta de hogares. Naturalmente, el nivel de vida de una persona está basado en su ingreso familiar

medido sobre un período más largo de tiempo y en la propiedad de ciertos activos (por ejemplo, vivienda). En la sección 4 se intenta soslayar este problema computando tres medidas alternativas de nivel de vida: necesidades básicas insatisfechas, ingresos promedio sobre cuatro encuestas sucesivas, y consumo corriente. Ni el cómputo de NBI a nivel regional con información de la EPH, ni el cálculo de la pobreza en función de datos de panel cortos reconocen antecedentes sistemáticos en la Argentina.

Las diferencias regionales en los niveles de pobreza son el resultado de distribuciones del ingreso diferente entre regiones. En particular, interesa evaluar cuál característica de las distribuciones, si la media o el nivel de dispersión, resulta más importante para "explicar" las diferencias regionales en las tasas de pobreza. La sección 4 está destinada a explorar este punto.

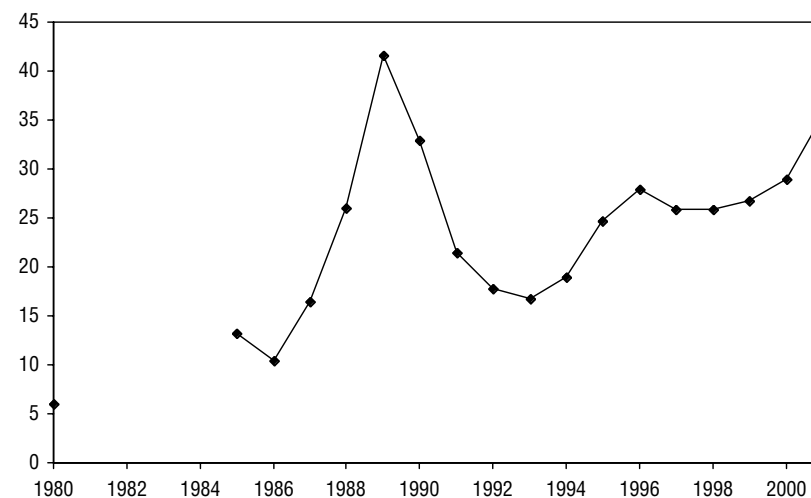
El trabajo se cierra en la sección 5 con un resumen y comentarios finales.

#### IV.5.2. LA POBREZA POR REGIONES

La tasa de incidencia de la pobreza para el total de los aglomerados urbanos relevados en la EPH en octubre de 2001 era de alrededor del 40%, lo cual representa unas 15 millones de personas con ingresos familiares por debajo de la línea oficial de la pobreza. Estos números agregados, frecuentemente citados en la prensa y en los debates políticos y económicos, ocultan una enorme diversidad de situaciones. En particular, los registros oficiales de pobreza difieren marcadamente entre regiones. Mientras que el 57,3% de los individuos del Noreste no superan la línea de la pobreza, la tasa en la Patagonia es significativamente menor: 23,3%. En esta sección se revisan las estadísticas sobre pobreza, poniendo énfasis en las diferencias regionales.

El gráfico IV.5.2.1 reproduce la serie de pobreza de más amplia difusión en la Argentina: la tasa de incidencia de la pobreza, definida como el porcentaje de personas por debajo de la línea oficial de la pobreza calculada por el INDEC sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares del Aglomerado Gran Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y conurbano bonaerense). La tasa de incidencia de la pobreza muestra un claro patrón ascendente a lo largo de las últimas dos décadas. En la primera mitad de los ochenta la tasa creció del 6% a alrededor del 12%. La inestabilidad macroeconómica de fines de los ochenta situó la pobreza en niveles sin precedentes: en 1989 casi el 40% de los encuestados por la EPH en el GBA declararon ingresos por debajo de la línea de la pobreza. Alcanzada la estabilidad a principios de la década siguiente, la tasa de pobreza no volvió a los niveles anteriores a la hiperinflación: en 1992 y 1993 la tasa se estabilizó en el 17%. A partir de 1994 se inicia un nuevo episodio ascendente en la pobreza, con un aumento particularmente fuerte durante 1995. Luego de otro breve período de estabilidad entre 1997 y 1999, en el que se alcanzó una meseta de 26%, el escenario de recesión y de-

GRÁFICO IV.5.2.1  
TASA DE INCIDENCIA DE LA POBREZA  
GBA, 1980-2001  
(En porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH, GBA, octubre de cada año.

simpleo de fines de la década desencadenó un nuevo episodio de incremento de la pobreza. Al aumento moderado en 1999, le han seguido un aumento considerable en 2000 y una drástica suba en 2001.<sup>3</sup>

El cuadro IV.5.2.1 extiende las estadísticas a los hogares (y no sólo a los individuos) y a la indigencia (y no sólo a la pobreza). Los patrones de evolución son semejantes. En todas las series los valores son crecientes, alcanzando su máximo en 2001.

La pobreza difiere sustancialmente entre ciudades. De hecho, las variaciones geográficas de este fenómeno resultan más marcadas que los cambios temporales, aun en un período de enormes cambios en el tiempo, como lo fueron los últimos diez años en la Argentina. Mientras que la tasa de pobreza creció alrededor de 20 puntos en el país y en muchas de sus ciudades, las diferencias geográficas en la tasa de pobreza exceden en muchos casos esos valores. La tasa de incidencia en la ciudad de Jujuy es por ejemplo 47 puntos superior a la de la ciudad de Buenos Aires, aun después de considerar diferencias en los precios de la canasta de consumo.

El cuadro IV.5.2.2 presenta la tasa de incidencia de la pobreza en veinte de las principales ciudades de la Argentina y en cinco de sus regiones, para las cuales existe suficiente información de la EPH en los últimos diez años. El aglomerado Gran Buenos Aires presenta una tasa de pobre-

CUADRO IV.5.2.1  
TASA DE INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA  
GBA, 1991-2001  
(En porcentajes)

	Pobreza		Indigencia	
	Individuos (i)	Hogares (ii)	Individuos (iii)	Hogares (iv)
1991	21,5	16,3	3,0	2,2
1992	17,8	13,5	3,2	2,5
1993	16,8	13,0	4,4	3,2
1994	19,0	14,2	3,5	3,0
1995	24,8	18,2	6,3	4,4
1996	27,9	20,1	7,5	5,5
1997	26,0	19,0	6,4	5,0
1998	25,9	18,2	6,9	4,5
1999	26,7	18,9	6,7	4,8
2000	28,9	20,8	7,7	5,6
2001	35,4	25,5	12,2	8,3

Fuente: INDEC sobre la base de la EPH, GBA, octubre de cada año.

za inferior al promedio. El área central de la región, la ciudad de Buenos Aires, tiene tasas de pobreza claramente inferiores al resto del aglomerado y al resto del país. El Conurbano, que a principios de la década pasada presentaba indicadores de pobreza semejantes al promedio nacional, experimentó una tasa de empobrecimiento superior: hoy la tasa de incidencia en esa área geográfica supera claramente la media del país.

Las áreas geográficas con mayores tasas de pobreza son el NEA<sup>4</sup> y el NOA, seguidas de Cuyo, la región pampeana y el GBA. Las ciudades de la Patagonia presentan los menores indicadores de pobreza. Las diferencias dentro de cada región son menores. Por ejemplo, todas las ciudades del NOA incluidas en el cuadro IV.5.2.2 presentan tasas de pobreza significativamente superiores al promedio nacional, mientras que todas las ciudades patagónicas registran tasas de incidencia muy inferiores al resto.

A grandes rasgos todas las ciudades y regiones presentan una evolución de la pobreza parecida: caída en 1993, aumento hasta 1996, estabilidad hasta 1998 y crecimiento hasta la actualidad (gráfico V.5.2.2). Sin embargo, al comparar las puntas del período, las diferencias son nota-

CUADRO IV.5.2.2  
TASA DE INCIDENCIA  
LÍNEAS DE POBREZA OFICIAL  
ARGENTINA, 1992-2001

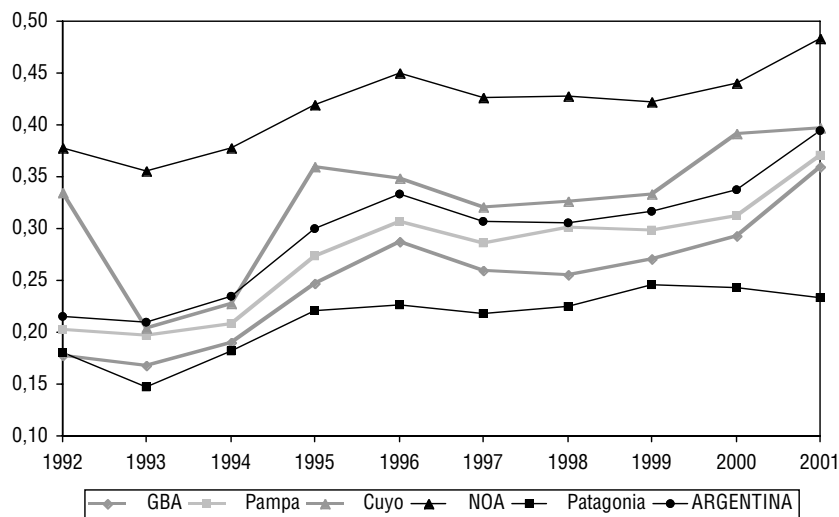
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A. Ciudades										
Ciudad de										
Buenos Aires	0,054	0,062	0,067	0,080	0,080	0,075	0,072	0,078	0,095	0,098
Catamarca		0,278	0,320	0,368	0,406	0,350	0,399	0,401	0,394	0,369
Conurbano										
Bonaerense	0,223	0,204	0,230	0,305	0,358	0,320	0,312	0,329	0,353	0,436
Comodoro										
Rivadavia	0,158	0,153	0,180	0,168	0,191	0,185	0,208	0,266	0,266	0,244
Córdoba	0,190	0,183	0,149	0,243		0,293	0,283	0,284	0,297	0,362
GBA	0,177	0,168	0,190	0,248	0,288	0,260	0,255	0,271	0,294	0,360
Jujuy	0,451	0,444	0,417	0,527	0,542	0,556	0,580	0,539	0,504	0,573
La Plata	0,164	0,103	0,177	0,231	0,224	0,225	0,184	0,248	0,235	0,259
Mendoza		0,198	0,202	0,335	0,322	0,291	0,310	0,330	0,377	0,368
Neuquén	0,238	0,180	0,252	0,316	0,306	0,300	0,297	0,304	0,303	0,300
Paraná	0,265	0,258	0,300	0,308	0,349	0,353	0,361	0,345	0,363	0,501
Río Gallegos	0,159	0,131	0,135	0,143	0,146	0,147	0,172	0,145	0,122	0,116
Rosario		0,216	0,246	0,297	0,319	0,271	0,329	0,293	0,341	0,412
Salta	0,312	0,309	0,345	0,401	0,474	0,413	0,402	0,430	0,483	0,528
Santa Fe	0,266	0,284	0,271	0,326	0,377	0,366	0,404	0,423	0,360	0,446
Santiago										
del Estero	0,418		0,369	0,440	0,430	0,432	0,463	0,449	0,447	0,476
San Juan	0,361		0,289	0,418	0,397	0,368	0,351	0,334	0,420	0,462
San Luis	0,261	0,254	0,225	0,363	0,382	0,379	0,360	0,356	0,415	0,408
Santa Rosa	0,183	0,186	0,210	0,260	0,252	0,286	0,285	0,291	0,305	0,338
Tierra del										
Fuego	0,100	0,066	0,058	0,117	0,146	0,121	0,117	0,152	0,161	0,153
Tucumán		0,368	0,400	0,396	0,416	0,404	0,380	0,368	0,398	0,459

CUADRO IV.5.2.2. (Continuación)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
B. Regiones										
GBA	0,177	0,168	0,190	0,248	0,288	0,260	0,255	0,271	0,294	0,360
Pampa	0,203	0,198	0,208	0,273	0,307	0,287	0,301	0,299	0,312	0,371
Cuyo	0,334	0,204	0,227	0,360	0,349	0,320	0,326	0,334	0,392	0,398
NOA	0,378	0,356	0,377	0,420	0,450	0,427	0,428	0,422	0,440	0,484
Patagonia	0,181	0,147	0,182	0,220	0,227	0,218	0,225	0,245	0,243	0,233
ARGENTINA	0,215	0,209	0,234	0,300	0,333	0,307	0,305	0,317	0,337	0,394

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH. Las tasa de pobreza para la Argentina se computa tomando sólo los aglomerados presentes en el cuadro.

GRÁFICO IV.5.2.2  
TASA DE INCIDENCIA  
LÍNEAS DE POBREZA OFICIAL  
ARGENTINA, 1992-2001



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

bles: mientras que la pobreza aumentó 18 puntos porcentuales en el GBA entre 1992 y 2001 y 17 puntos en la región pampeana, el incremento fue menor en el NOA (11), y sensiblemente inferior en Cuyo (6) y en la Patagonia (5). Mientras que a principios de la década pasada las tasas de

incidencia de la pobreza no diferían significativamente entre el GBA y la Patagonia, hoy resultan marcadamente distintas.

Si bien las series de las figuras y cuadros anteriores muestran patrones bien definidos, es importante chequear la robustez de los resultados ante distintas consideraciones metodológicas.

### Significatividad estadística de los resultados

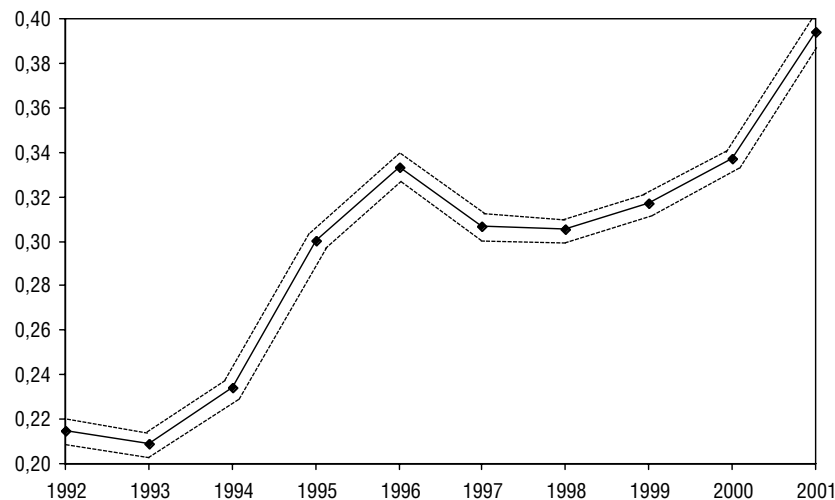
Las estadísticas de pobreza se construyen a partir de encuestas, es decir, de muestras de una determinada población. Las diferencias entre las tasas computadas entre dos años pueden estar contaminadas por diferencias que provengan de tomar muestras distintas en ambos años. Es necesario evaluar entonces la significatividad estadística de los cambios en los indicadores. En términos generales, esto implica testear estadísticamente si la diferencia computada en la tasa de pobreza entre los dos años es lo suficientemente grande como para afirmar con cierta confian-

CUADRO IV.5.2.3  
TASA DE INCIDENCIA  
LÍNEA DE POBREZA OFICIAL  
INTERVALOS DE CONFIANZA AL 95%  
ARGENTINA, 1992-2001

Año	Tasa computada	Intervalos de confianza (95%)					
		Límite inferior			Límite superior		
		(N)	(P)	(BC)	(N)	(P)	(BC)
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)
1992	0,215	0,209	0,210	0,208	0,220	0,221	0,219
1993	0,209	0,204	0,204	0,204	0,214	0,213	0,216
1994	0,234	0,229	0,229	0,229	0,239	0,240	0,238
1995	0,300	0,295	0,295	0,295	0,306	0,306	0,306
1996	0,333	0,327	0,326	0,325	0,340	0,339	0,338
1997	0,307	0,301	0,302	0,302	0,313	0,314	0,313
1998	0,305	0,299	0,300	0,299	0,311	0,312	0,311
1999	0,317	0,312	0,312	0,312	0,322	0,321	0,321
2000	0,337	0,331	0,332	0,332	0,343	0,342	0,343
2001	0,394	0,388	0,388	0,388	0,399	0,399	0,399

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH. N = normal, P = percentile, BC = bias-corrected.

GRÁFICO IV.5.2.3  
TASA DE INCIDENCIA  
LÍNEA DE POBREZA OFICIAL  
INTERVALOS DE CONFIANZA AL 95%  
ARGENTINA, 1992-2001



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

za que las tasas de pobreza poblacionales de esos dos años son efectivamente diferentes. El cuadro IV.5.2.3 presenta los intervalos de confianza al 95% de las tasas de incidencia de la pobreza, computados mediante la técnica de remuestreo o *bootstrap*.<sup>5</sup> El gráfico IV.5.2.3 ilustra la evolución de la tasa de incidencia y de los intervalos de confianza al 95% inferior y superior. Dado el tamaño muestral de la EPH y los marcados cambios en la tasa de incidencia computada durante la última década, la gran mayoría de los cambios registrados son estadísticamente significativos. Los resultados sobre la evolución temporal de la pobreza no son entonces mayormente afectados por el problema de la variabilidad muestral, al menos para el total de la Argentina.

#### Indicadores de pobreza

La tasa de incidencia es un indicador muy rudimentario. Si bien se trata de una medida de fácil construcción e interpretación, tiene varias deficiencias teóricas. En particular, la tasa de incidencia es invariante a transferencias entre pobres y ricos que puedan alterar la severidad de la pobreza, pero que no signifiquen cambios en el número de pobres. Es

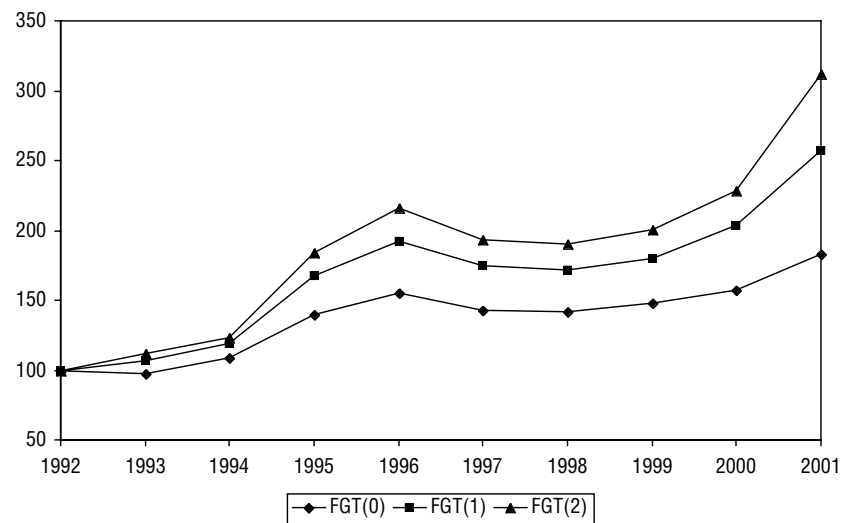
CUADRO IV.5.2.4  
INDICADORES DE POBREZA FGT  
LÍNEA DE POBREZA OFICIAL  
ARGENTINA, 1992-2001  
BASE 1992 = 100

	FGT(0) (i)	FGT(1) (ii)	FGT(2) (iii)
1992	0,215	0,072	0,038
1993	0,209	0,077	0,042
1994	0,234	0,085	0,046
1995	0,300	0,120	0,070
1996	0,333	0,138	0,081
1997	0,307	0,125	0,073
1998	0,305	0,123	0,072
1999	0,317	0,129	0,075
2000	0,337	0,146	0,086
2001	0,394	0,185	0,118

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

aconsejable complementar las estadísticas de tasas de incidencia con otros indicadores. El cuadro IV.5.2.4 muestra el indicador de Foster, Greer y Thornbecke (FGT) con varios parámetros de aversión a la pobreza.<sup>6</sup> El FGT(0) coincide con la tasa de incidencia, el FGT(1) es también llamado *indicador de brecha de la pobreza*, mientras que el FGT(2) es usualmente conocido como *índice de profundidad de la pobreza*. El FGT(0) sólo cuenta el número de pobres, mientras que el FGT(1) tiene en cuenta la magnitud de la brecha que separa a ese grupo de la línea de la pobreza, y el FGT(2) tiene además en cuenta el grado de desigualdad dentro del grupo de pobres. El gráfico IV.5.2.4 muestra los tres indicadores con base 1992 = 100. Es interesante notar cómo el patrón creciente de la evolución de la pobreza medido a través de la tasa de incidencia, resulta el menos marcado de los tres graficados. El incremento es mucho más notorio al utilizar al FGT(1) o al FGT(2) como indicadores del grado de pobreza. Esta figura sugiere que no sólo una significativa fracción de la población atravesó la línea de la pobreza, sino que el ingreso de los pobres cayó y su distribución se tornó más desigual. La serie de la tasa de incidencia, ya de por sí alarmante, minimiza en cierta forma el problema del incremento de la pobreza en la Argentina.

GRÁFICO IV.5.2.4  
INDICADORES DE POBREZA FGT  
LÍNEA DE POBREZA OFICIAL  
BASE 1992 = 100  
ARGENTINA, 1992-2001



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

### La línea de la pobreza

Existe consenso en la literatura especializada sobre la arbitrariedad de la línea de la pobreza (Deaton, 1997; Ravallion, 2000). No existen criterios objetivos ni normativos claros que permitan trazar una línea que distinga individuos pobres de no pobres. Por esa razón es aconsejable evaluar la robustez de los resultados ante cambios en las líneas de pobreza alternativas. El cuadro y el gráfico IV.5.2.5 presentan la tasa de incidencia de la pobreza computada a partir de la línea oficial de la pobreza y 6 líneas alternativas provenientes de un ajuste hacia arriba y abajo del 10%, 20% y 30% respectivamente sobre la línea oficial. Los resultados indican que cambios en la línea de la pobreza no alteran la evaluación de la evolución del fenómeno. Las conclusiones sobre los cambios temporales de la pobreza parecen robustos a líneas de pobreza alternativas.

CUADRO IV.5.2.5  
TASA DE INCIDENCIA  
LÍNEA DE POBREZA OFICIAL Y ALTERNATIVAS  
ARGENTINA, 1992-2001

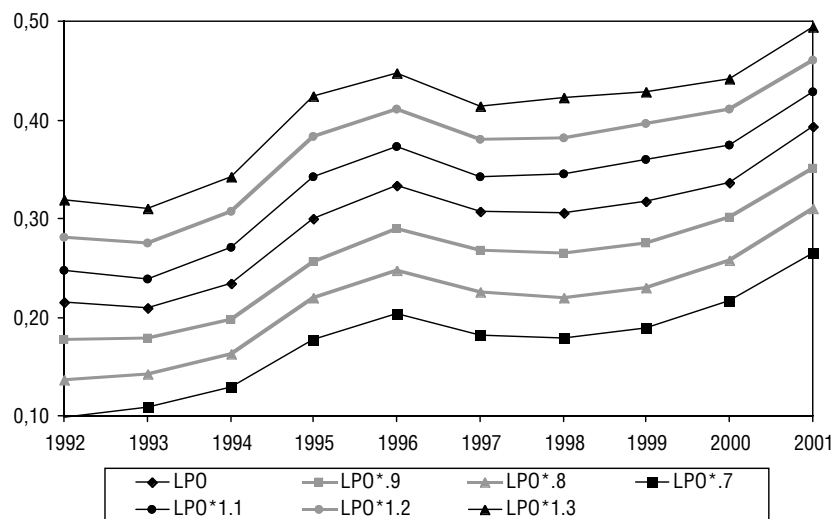
	Líneas de pobreza						
	LPO (i)	LPO*.9 (ii)	LPO*.8 (iii)	LPO*.7 (iv)	LPO*1.1 (v)	LPO*1.2 (vi)	LPO*1.3 (vii)
1992	0,215	0,177	0,137	0,098	0,247	0,281	0,318
1993	0,209	0,178	0,142	0,109	0,239	0,275	0,310
1994	0,234	0,198	0,163	0,129	0,270	0,307	0,342
1995	0,300	0,256	0,219	0,177	0,343	0,384	0,424
1996	0,333	0,290	0,247	0,203	0,374	0,412	0,448
1997	0,307	0,267	0,226	0,182	0,343	0,380	0,414
1998	0,305	0,265	0,220	0,179	0,345	0,382	0,422
1999	0,317	0,276	0,229	0,189	0,359	0,396	0,428
2000	0,337	0,302	0,258	0,216	0,375	0,411	0,441
2001	0,394	0,352	0,310	0,266	0,428	0,461	0,494

Nota: LPO: línea de la pobreza oficial.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.



GRÁFICO IV.5.2.5  
TASA DE INCIDENCIA  
LÍNEA DE POBREZA OFICIAL Y ALTERNATIVAS  
ARGENTINA, 1992-2001



Nota: LPO: línea de la pobreza oficial.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

### No respuesta a la encuesta

Como ocurre en todas las encuestas del mundo, un cierto porcentaje de hogares se niega a declarar su ingreso o lo hace de manera inconsistente. Si la no respuesta no es aleatoria, las estadísticas de pobreza pueden estar sesgadas. Esta distorsión es aún más grave si los porcentajes de no respuesta cambian en el tiempo, fenómeno que se ha dado en el caso argentino, al resultar exitosos los esfuerzos del INDEC por reducir el porcentaje de hogares con no respuesta o respuesta inconsistente de ingreso. Mientras que en los ochenta la no respuesta rondaba el 25% en el GBA, ese porcentaje se redujo a alrededor del 12% en la actualidad. En este trabajo se estiman los ingresos de aquellos hogares que no declaran ingresos o que lo hacen inconsistentemente, aplicando las predicciones de un modelo tradicional de ingresos.<sup>7</sup> El cuadro IV.5.2.6 muestra la tasa de incidencia computada con y sin ajuste por no respuesta. Las diferencias entre ambas series son más marcadas a principios de los noventa, cuando la no respuesta era más importante. De cualquier forma, la consideración o no de este fenómeno no altera los resultados de manera significativa.

CUADRO IV.5.2.6  
TASA DE INCIDENCIA  
LÍNEA DE POBREZA OFICIAL  
CON Y SIN AJUSTE POR NO RESPUESTA  
ARGENTINA, 1992-2001

	Sin ajuste (i)	Con ajuste (ii)
1992	0,215	0,223
1993	0,209	0,220
1994	0,234	0,239
1995	0,300	0,304
1996	0,333	0,341
1997	0,307	0,309
1998	0,305	0,308
1999	0,317	0,317
2000	0,337	0,337
2001	0,394	0,391

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

### Subdeclaración de ingresos

Otro problema típico en las encuestas de hogares es el de la subdeclaración de ingresos, la cual naturalmente puede sesgar los resultados de pobreza. Dos puntos, sin embargo, hacen a este problema potencialmente menor. Por un lado la evidencia sugiere una menor subdeclaración en los estratos inferiores de ingresos. Por otra parte, dada la arbitrariedad de la línea de la pobreza el problema de la subdeclaración no parece tan relevante, salvo que su magnitud varíe significativamente en el tiempo. Dados estos argumentos y la dificultad en hacer correcciones con cierta precisión, en este trabajo se decidió no ajustar los ingresos por posible subdeclaración.

### Renta imputada de durables

La renta implícita de los bienes durables debe ser incorporada como ingreso familiar en todo estudio de ingresos.<sup>8</sup> Sin embargo, dado que la línea de la pobreza se construye en función de gastos relevados en una encuesta (la EGIH de 1986-1987 en el caso argentino) que no incluye la renta implícita de la vivienda propia o de otros durables, la línea de la

pobreza computada es compatible con ingresos donde no se consideren esas rentas. Por esta razón en este trabajo no se incluyen en los cálculos de ingreso familiar las estimaciones de la renta imputada de durables.

El resto de la sección está destinado a la comparación de la pobreza entre ciudades. El análisis se centra en los últimos datos disponibles: octubre de 2001. El cuadro IV.5.2.1 del Anexo presenta el tamaño muestral y la población representada en cada uno de los 28 aglomerados urbanos relevados en esa onda de la EPH, y en las 6 regiones estadísticas en las que el INDEC divide al país (columnas (i) e (ii)).<sup>9</sup> En las columnas (iii) e (iv) se agregan aquellos individuos en hogares que no respondieron las preguntas de ingreso, pero cuyos ingresos fueron simulados. La muestra pasa de 76.438 individuos a 82.489.

Como fue señalado, la tasa de incidencia de la pobreza difiere marcadamente entre ciudades y entre regiones (cuadro IV.5.2.7).<sup>10</sup> Mientras que en las áreas urbanas de la Patagonia la pobreza no alcanza el 25%, en el NEA es de 57%. Las diferencias entre regiones son estadísticamente significativas, con la posible excepción de la comparación del GBA con la región Pampeana. Los intervalos de confianza de la tasa de incidencia de estas regiones se cruzan, lo que introduce alguna duda sobre la significatividad estadística de la diferencia entre los valores de pobreza computados. La confiabilidad de las estimaciones es menor en ciudades con menor número de observaciones, por lo que para varios pares de ciudades los resultados de las comparaciones de pobreza no son robustos al problema de la variabilidad muestral. En algunos casos el punto es muy claro: los intervalos de confianza en Bahía Blanca y Mar del Plata prácticamente coinciden, por lo que no es posible rechazar la hipótesis de igualdad entre las tasas de incidencia en ambas ciudades bonaerenses.

La consideración de indicadores y líneas de pobreza alternativos y del ajuste por no respuesta no introduce cambios importantes en la evaluación geográfica de la pobreza en la Argentina (véanse cuadros IV.5.2.2 a IV.5.2.7 del Anexo). Uno de los pocos cambios interesantes es la situación de Cuyo, con una tasa de incidencia significativamente superior a la de GBA y la región Pampeana, pero con otros indicadores de pobreza no significativamente diferentes a los de estas regiones (o incluso inferiores).

CUADRO IV.5.2.7  
TASA DE INCIDENCIA DE LA POBREZA  
VALORES COMPUTADOS E INTERVALOS DE CONFIANZA  
ARGENTINA, OCTUBRE DE 2001

	Tasa computada	Intervalos de confianza (95%)					
		Límite inferior			Límite superior		
		(N) (ii)	(P) (iii)	(BC) (iv)	(N) (v)	(P) (vi)	(BC) (vii)
<b>A. Ciudades</b>							
Bahía Blanca	0,309	0,287	0,291	0,291	0,332	0,340	0,340
C. de Bs. As.	0,098	0,086	0,087	0,083	0,110	0,111	0,109
Catamarca	0,369	0,351	0,352	0,355	0,387	0,392	0,394
Comodoro							
Rivadavia	0,244	0,230	0,228	0,228	0,258	0,257	0,255
Concordia	0,664	0,645	0,643	0,645	0,683	0,682	0,685
Conurbano bonaerense	0,436	0,426	0,425	0,426	0,447	0,446	0,448
Córdoba	0,362	0,345	0,342	0,342	0,379	0,378	0,378
Corrientes	0,588	0,571	0,570	0,573	0,606	0,603	0,606
Formosa	0,582	0,564	0,563	0,560	0,601	0,600	0,596
GBA	0,360	0,351	0,351	0,351	0,369	0,369	0,368
Jujuy	0,573	0,556	0,556	0,553	0,591	0,592	0,587
La Plata	0,259	0,240	0,240	0,239	0,279	0,279	0,279
La Rioja	0,445	0,427	0,426	0,426	0,464	0,463	0,463
Mar del Plata	0,306	0,283	0,285	0,281	0,329	0,329	0,327
Mendoza	0,368	0,352	0,353	0,354	0,385	0,386	0,390
Neuquén	0,300	0,282	0,285	0,281	0,319	0,321	0,319
Paraná	0,501	0,479	0,478	0,478	0,522	0,525	0,526
Posadas	0,538	0,518	0,520	0,522	0,558	0,556	0,566
Resistencia	0,580	0,561	0,558	0,556	0,599	0,598	0,597
Río Cuarto	0,305	0,283	0,285	0,285	0,326	0,327	0,327
Río Gallegos	0,116	0,103	0,102	0,102	0,129	0,126	0,127
Rosario	0,412	0,394	0,396	0,393	0,430	0,428	0,428

CUADRO IV.5.2.7 (Continuación)

	Tasa computada	Intervalos de confianza (95%)					
		Límite inferior			Límite superior		
		(N)	(P)	(BC)	(N)	(P)	(BC)
(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)	
Salta	0,528	0,510	0,513	0,512	0,546	0,549	0,546
San Juan	0,462	0,443	0,446	0,446	0,481	0,482	0,482
San Luis	0,408	0,384	0,383	0,374	0,431	0,430	0,427
Santa Fe	0,446	0,424	0,424	0,422	0,467	0,468	0,464
Santa Rosa	0,338	0,316	0,312	0,312	0,359	0,356	0,356
Santiago del Estero	0,476	0,457	0,457	0,457	0,495	0,495	0,495
Tierra del Fuego	0,153	0,138	0,140	0,141	0,168	0,167	0,170
Tucumán	0,459	0,442	0,443	0,443	0,477	0,477	0,477
<b>B. Regiones</b>							
GBA	0,360	0,351	0,351	0,351	0,369	0,369	0,368
Pampa	0,371	0,364	0,364	0,364	0,378	0,378	0,378
Cuyo	0,398	0,386	0,386	0,383	0,409	0,408	0,407
NOA	0,484	0,476	0,474	0,474	0,492	0,491	0,491
Patagonia	0,233	0,223	0,222	0,222	0,243	0,243	0,243
NEA	0,573	0,563	0,562	0,562	0,582	0,582	0,581
ARGENTINA	0,407	0,401	0,402	0,402	0,413	0,412	0,413

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

#### IV.5.3. La pobreza "estructural": NBI, datos de panel y gasto familiar

Las medidas de pobreza discutidas hasta ahora están basadas en el ingreso familiar corriente de la persona. Ésta es sin embargo una aproximación muy imperfecta del verdadero nivel de vida individual. En la EPH se relevan sólo los ingresos del último mes. Así, aparecen como "pobres" individuos sólo coyunturalmente con ingresos bajos. Con el objeto de intentar captar una noción más "estructural" de la pobreza, en esta sección se presentan medidas de pobreza utilizando tres metodologías alter-

nativas: necesidades básicas insatisfechas (NBI), paneles y datos de gasto corriente.

#### *Necesidades básicas insatisfechas*

Este método pretende captar características familiares que denoten un nivel de vida bajo. En la Argentina es usual computar un índice compuesto según el cual es considerado NBI todo hogar que cumple alguna de las siguientes condiciones.

- (i) *Hacinamiento*: más de tres personas por habitación de uso exclusivo del hogar.
- (ii) *Precariedad de la vivienda*: inquilinato, pensión, villa miseria, vivienda en lugar de trabajo o no destinada a fines habitacionales.
- (iii) *Condiciones sanitarias deficientes*: vivienda con letrina o inodoro sin botón o cadena con arrastre de agua.
- (iv) *Inasistencia escolar*: presencia de un niño entre 6 y 12 años que no asiste a la escuela.
- (v) *Incapacidad de subsistencia*: cuatro o más integrantes por miembro con ingreso positivo y jefe sin primaria completa. También incluye familias de cuatro o más miembros sin ingreso y jefe sin primaria completa.

El indicador de NBI tiene algunos inconvenientes fundamentales. Posiblemente, el principal sea su relativa rigidez al aumento. Si una familia realiza una mejora en su vivienda que la retira del grupo NBI (por ejemplo, construye una habitación adicional que implica la superación de la condición de hacinamiento), es muy improbable que pese a que los ingresos de ese hogar caigan de modo permanente a valores muy bajos, esa mejora en la vivienda sea eliminada, y por ende es improbable que la familia retorne al grupo de población NBI (al menos por el criterio de hacinamiento). Por esta razón, el indicador de NBI es poco utilizado para medir la evolución de la pobreza. Más frecuente es su uso como instrumento de comparación interregional. De cualquier forma, su uso para este objetivo también es cuestionable. El indicador, tal como está construido en la Argentina, está muy sesgado hacia las necesidades de vivienda, y por ende "penaliza" a regiones donde el precio relativo de la vivienda es alto.

El cuadro IV.5.3.1 presenta para cada una de las ciudades relevadas en la EPH el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas en octubre de 2001 de acuerdo con la sumatoria de los cinco criterios señalados más arriba, y con cada criterio en particular. Del cuadro se desprende que el indicador de condición sanitaria de la vivienda es el más restrictivo. En el otro extremo muy pocas familias no cumplen con la asistencia de sus hijos a la escuela primaria. La importancia relativa de los criterios varía geográficamente: en la Ciudad de Buenos Aires por ejemplo, la condición de la vivienda resulta el criterio por el que más hogares califican como NBI.

CUADRO IV.5.3.1  
NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS  
ARGENTINA, OCTUBRE DE 2001

	NBI (i)	Hacina- miento (ii)	Vivienda (iii)	Condición sanitaria (iv)	Asistencia escolar (v)	Capacidad de subsistencia (vi)
<b>A. Ciudades</b>						
Bahía Blanca	11,5	4,5	1,5	6,0	0,0	2,3
C. de Buenos Aires	4,7	1,4	3,7	1,1	0,1	0,3
Catamarca	24,8	8,9	2,7	17,5	0,4	3,2
Comodoro Rivadavia	15,9	4,3	4,4	9,6	0,0	3,0
Concordia	25,1	9,3	4,9	14,5	0,9	7,0
Conurbano bonaerense	22,6	6,0	1,8	18,2	0,7	3,7
Córdoba	13,4	4,8	4,5	7,8	0,5	2,0
Corrientes	18,6	9,6	2,6	8,9	1,5	4,4
Formosa	34,5	12,2	4,1	23,9	0,8	6,4
GBA	17,4	4,6	2,3	13,2	0,6	2,7
Jujuy	26,4	10,1	4,4	19,4	0,0	3,5
La Plata	12,9	4,1	2,8	7,8	0,1	3,0
La Rioja	19,6	6,4	1,2	13,2	0,9	1,9
Mar del Plata	8,8	2,9	0,1	5,7	0,2	2,7
Mendoza	12,9	5,6	4,2	6,6	0,2	2,3
Neuquén	15,0	5,8	8,1	5,7	0,3	2,6
Paraná	15,5	6,7	2,6	8,9	0,3	3,6
Posadas	30,2	8,6	8,0	23,7	0,8	5,9
Resistencia	31,3	5,6	11,7	25,6	0,8	6,6
Río Cuarto	12,6	3,3	1,9	9,5	0,1	2,8
Río Gallegos	6,3	2,6	0,3	2,9	0,0	1,5
Rosario	15,6	4,6	4,3	10,9	0,6	3,0
Salta	19,3	10,1	3,1	8,5	0,3	2,5
San Juan	16,8	5,2	3,6	12,5	0,3	2,6

CUADRO IV.5.3.1 (Continuación)

	NBI (i)	Hacina- miento (ii)	Vivienda (iii)	Condición sanitaria (iv)	Asistencia escolar (v)	Capacidad de subsistencia (vi)
San Luis	12,9	5,2	1,8	6,0	1,1	4,2
Santa Fe	17,4	7,1	2,2	12,2	0,3	3,1
Santa Rosa	8,6	4,8	0,0	4,0	0,2	1,2
Santiago del Estero	24,9	6,3	0,2	21,9	0,9	2,5
Tierra del Fuego	6,1	1,3	0,8	3,5	0,0	1,0
Tucumán	25,8	6,3	3,3	20,5	1,8	3,4
<b>B. Regiones</b>						
GBA	17,4	4,6	2,3	13,2	0,6	2,7
Pampa	13,8	4,7	3,1	8,8	0,4	2,7
Cuyo	13,9	5,4	3,8	8,0	0,3	2,6
NOA	23,8	7,8	2,7	17,3	0,9	3,0
Patagonia	8,5	3,1	3,7	3,5	0,1	1,5
NEA	28,0	8,5	7,1	20,2	1,0	5,8
ARGENTINA	17,1	5,1	2,9	12,2	0,5	2,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

Las marcadas diferencias regionales respecto de la pobreza señaladas en la sección anterior se repiten para el caso de población NBI. Mientras que en las ciudades de Tierra del Fuego el 6,1% de la población es NBI, en Jujuy el porcentaje es de 26,4%. Nuevamente, las ciudades del NEA y el NOA aparecen como las de mayor pobreza en el país. En el otro extremo, la Ciudad de Buenos Aires y las ciudades patagónicas son las que presentan menores tasas.

#### *Datos de panel*

La EPH tiene una estructura de panel rotativo: una familia es encuestada cuatro ondas seguidas. Si bien ese lapso de un año y medio naturalmente no basta para conocer el ingreso permanente del hogar, permite construir una medida de su nivel de vida menos coyuntural que al trabajar con una sola onda de la encuesta. La información de panel viene con un costo: muchos hogares son perdidos por el INDEC en el lapso de cua-

tro ondas, por lo que la muestra se reduce significativamente. En esta sección se trabaja con un panel que abarca el período mayo de 2000 a octubre de 2001 en un conjunto de trece de los principales aglomerados urbanos del país. Alrededor de 5.000 individuos presentan respuestas consistentes durante las cuatro ondas del periodo indicado.

El cuadro IV.5.3.2 es una matriz de transiciones. Cada individuo es ubicado en la categoría de pobre o no pobre en dos momentos del tiempo: mayo de 2000 y octubre de 2001. El 83% de la población no ha cambiado de categoría en ese período. Los "nuevos pobres" constituyen un 9,3% del panel. Es interesante notar que aun en este período de sensible aumento de la pobreza, un no despreciable 7,3% del panel logró superar la línea de la pobreza, lo que da cuenta de una alta variabilidad en el ingreso corriente reportado.

El cuadro IV.5.3.3 indica que para la submuestra del panel la tasa de incidencia computada con la línea oficial de la pobreza fue de 31,3% durante mayo de 2000 y 32,8% durante octubre de 2001. La columna (iii) del cuadro muestra la tasa de incidencia calculada sobre la distribución del promedio del ingreso familiar equivalente en valores constantes durante las cuatro ondas de la EPH. La tasa resulta menor, aunque no sensiblemente diferente de la de las columnas (i) y (ii). Esta conclusión en general se repite para todas las ciudades del cuadro. El ordenamiento de las ciudades por la columna (iii) tampoco difiere significativamente del resultante de las columnas anteriores. En consecuencia, se concluye que la evaluación tanto de la magnitud de la pobreza como de su estructura

CUADRO IV.5.3.2  
MATRIZ DE TRANSICIONES  
PANEL MAYO DE 2000-OCTUBRE DE 2001

A. Personas			
	Octubre 2001: no pobre	Octubre 2001: pobre	Octubre 2001: total
Mayo 2000: no pobre	1.310.097	203.461	1.513.558
Mayo 2000: pobre	160.252	514.491	674.743
Mayo 2000: total	1.470.349	717.952	2.188.301
B. Porcentajes			
	Octubre 2001: no pobre	Octubre 2001: pobre	Octubre 2001: total
Mayo 2000: no pobre	59,9	9,3	69,2
Mayo 2000: pobre	7,3	23,5	30,8
Mayo 2000: total	67,2	32,8	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

CUADRO IV.5.3.3.  
TASA DE INCIDENCIA DE LA POBREZA  
PANEL MAYO DE 2000-OCTUBRE DE 2001

	May-00 (i)	Oct-01 (ii)	Panel (iii)
Ciudad de Buenos Aires	12,1	10,1	9,1
Conurbano bonaerense	33,3	34,2	33,0
Córdoba	34,8	39,0	32,4
GBA	28,8	29,0	27,9
Jujuy	45,7	52,2	49,2
La Plata	19,6	26,9	18,8
Mendoza	21,6	24,9	24,9
Río Gallegos	12,0	8,4	5,8
Rosario	43,6	43,7	40,9
Salta	33,2	44,6	32,9
San Juan	43,1	53,5	40,8
Santa Fe	38,9	43,1	38,8
Santa Rosa	21,5	35,2	20,8
Santiago del Estero	43,9	48,4	41,4
ARGENTINA	31,3	32,8	30,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

geográfica no se modifica sensiblemente al considerar información de paneles cortos en lugar de información de corte transversal.

### Consumo

El nivel de vida de una persona suele estar más relacionado con su consumo corriente que con su ingreso corriente. La recomendación usual es medir el bienestar individual en función del consumo corriente familiar (Deaton, 1997). La Argentina no cuenta con encuestas de hogares anuales que releven el consumo. La última información disponible proviene de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) de 1996-1997 realizada en varias ciudades de todo el país. La ENGH releva el gasto de consumo corriente familiar. Es posible entonces computar medidas de pobreza considerando alternativamente el ingreso y el gasto como indicadores de bienestar familiar.

El cuadro IV.5.3.4 muestra la tasa de incidencia de la pobreza de cada subregión y región de la Argentina como porcentaje de la tasa de la región Pampeana.<sup>11</sup> En la primera columna se utiliza el ingreso y en la segunda el gasto en consumo corriente (en ambos casos ajustados por factores demográficos) como variable que aproxima el bienestar individual. El ordenamiento de las regiones no difiere significativamente entre

CUADRO IV.5.3.4  
TASA DE INCIDENCIA DE LA POBREZA  
(COMO PORCENTAJE DE LA TASA DE REGIÓN PAMPEANA)  
MEDICIONES SOBRE EL INGRESO Y EL GASTO FAMILIAR  
ENCUESTA NACIONAL DE GASTOS DE LOS HOGARES 1996-1997

	Ingreso	Gasto
Subregiones		
Ciudad de Buenos Aires	22	21
Conurbano bonaerense	122	110
Córdoba y La Pampa	106	98
Santa Fe y Entre Ríos	106	112
Buenos Aires	91	91
Jujuy, Salta y Tucumán	184	154
La Rioja, Catamarca y Santiago	149	132
Misiones y Corrientes	194	180
Chaco y Formosa	194	187
San Juan, Mendoza y San Luis	130	123
Neuquén y Río Negro	144	148
Chubut, S. Cruz y T. del Fuego	80	81
Regiones		
GBA	92	83
Pampeana	100	100
NOA	174	148
NEA	194	183
Cuyo	130	123
Patagonia	116	118

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ENGH.

las dos columnas.<sup>12</sup> Comparado con cuadros anteriores, la única diferencia notable es la relativa alta tasa de la región Patagónica. Esta diferencia proviene en parte de la ausencia de Río Negro en la EPH, una provincia de relativa alta pobreza según surge del cuadro IV.5.3.4.

#### IV.5.4. POBREZA, INGRESO MEDIO Y DESIGUALDAD

Una tasa de pobreza mayor en una determinada región A, respecto de otra región, puede ser el resultado de (i) un menor ingreso promedio en A y/o (ii) de una distribución del ingreso más concentrada. En este apartado se analizan las diferencias en esas dos dimensiones entre las ciudades argentinas.

El cuadro IV.5.4.1 presenta el ingreso por adulto equivalente promedio (columna (i)) y varios indicadores de desigualdad computados sobre la distribución individual de ese concepto de ingreso (columnas (ii) a (ix)) para cada ciudad y región de la Argentina en octubre de 2001. El ordenamiento de las regiones por nivel de ingreso es inverso al ordenamiento por pobreza, lo que sugiere la relevancia del nivel de ingreso como "determinante" de la pobreza. La Patagonia es la región con mayor ingreso por adulto equivalente declarado en la EPH. Le siguen el GBA, la región Pampeana, Cuyo, el NOA y el NEA. Existe relativa poca dispersión en los niveles de ingreso dentro de ciudades de una misma región. El ordenamiento por nivel de desigualdad no es robusto a la elección de un índice. Sin embargo, en general las regiones con distribuciones más concentradas son el NEA y el GBA, mientras que en el otro extremo se encuentra la Patagonia y la Pampa.

El cuadro IV.5.4.2 ilustra los resultados de un ejercicio de simulación que busca evaluar la importancia de las diferencias en la media y en el nivel de desigualdad para dar cuenta de diferencias regionales en la tasa de incidencia de la pobreza. En la columna (i) se reporta la tasa de incidencia real de cada ciudad, mientras que en la (ii) se indica la diferencia con la tasa del GBA. Esta diferencia se divide en dos componentes en las siguientes dos columnas. El *efecto desigualdad* proviene de comparar la tasa de pobreza del aglomerado *i* que surgiría de expandir proporcionalmente el ingreso de sus habitantes para llegar al nivel de ingreso disponible por adulto equivalente del GBA, con la tasa de pobreza real del GBA. Esta diferencia es entonces el resultado sólo de la "forma" de la distribución (en términos generales, de su "desigualdad") y no de su posición central (es decir, de su media). En la columna (iv) se reporta el *efecto media* como simple diferencia entre las columnas (ii) y (iii).

Tanto La Plata como las ciudades patagónicas tienen tasas de pobreza inferiores a la del GBA porque presentan distribuciones con mayor ingreso promedio y menor desigualdad. Ambas "razones" se refuerzan para dar cuenta de tasas de pobreza significativamente inferiores. Para otras ciudades (Bahía Blanca, Mar del Plata, Santa Rosa y Río Cuarto), la comparación favorable respecto del GBA es el resultado sólo de una distribu-

CUADRO IV.5.4.1  
INGRESO POR ADULTO EQUIVALENTE Y DESIGUALDAD  
ARGENTINA, OCTUBRE DE 2001

	Indicadores de desigualdad								
	Ingreso/ae (i)	% decil 1 (ii)	% decil 10 (iii)	Y10/Y1 (iv)	Gini (v)	Theil (vi)	CV (vii)	Atk(1) (viii)	Atk(2) (ix)
<b>A. Ciudades</b>									
Bahía Blanca	327	1,3	31,0	23,4	0,429	0,323	0,928	0,303	0,641
Cdad. de Bs. As.	684	1,5	31,8	21,5	0,449	0,345	0,965	0,305	0,553
Catamarca	313	1,3	37,4	29,1	0,491	0,446	1,214	0,356	0,607
Comodoro Rivadavia	418	1,4	34,9	24,7	0,464	0,400	1,169	0,327	0,572
Concordia	181	1,0	39,1	39,2	0,528	0,522	1,362	0,411	0,659
<b>Conurbano</b>									
Bonaerense	281	1,1	36,7	32,6	0,493	0,441	1,169	0,371	0,643
Córdoba	291	1,4	32,7	23,4	0,450	0,361	1,044	0,312	0,549
Corrientes	206	1,1	39,0	33,9	0,519	0,510	1,355	0,394	0,654
Formosa	224	1,0	41,3	40,9	0,536	0,545	1,395	0,415	0,663
GBA	373	1,0	38,6	39,4	0,522	0,490	1,232	0,407	0,682
Jujuy	223	1,4	40,6	29,4	0,519	0,505	1,316	0,382	0,600
La Plata	408	1,4	33,1	22,9	0,459	0,367	1,007	0,323	0,552
La Rioja	272	1,6	37,1	23,8	0,478	0,425	1,180	0,334	0,553
Mar del Plata	356	1,2	32,5	27,1	0,454	0,356	0,975	0,319	0,575
Mendoza	301	1,2	35,0	29,5	0,476	0,407	1,119	0,345	0,588
Neuquén	344	1,3	32,2	24,1	0,450	0,358	1,020	0,325	0,649
Paraná	235	1,3	34,0	25,5	0,463	0,381	1,056	0,329	0,598
Posadas	214	1,0	39,0	37,6	0,516	0,486	1,251	0,395	0,656
Resistencia	220	1,0	40,3	39,2	0,545	0,552	1,392	0,431	0,660
Río Cuarto	317	1,4	32,1	23,3	0,436	0,333	0,948	0,297	0,562
Río Gallegos	467	2,0	30,2	15,0	0,408	0,286	0,866	0,253	0,460
Rosario	281	1,3	33,1	26,2	0,466	0,370	0,982	0,329	0,577
Salta	239	0,9	40,9	45,2	0,536	0,539	1,361	0,418	0,668
San Juan	256	1,3	36,5	28,2	0,485	0,432	1,187	0,347	0,607

CUADRO IV.5.4.1 (Continuación)

	Indicadores de desigualdad								
	Ingreso/ae (i)	% decil 1 (ii)	% decil 10 (iii)	Y10/Y1 (iv)	Gini (v)	Theil (vi)	CV (vii)	Atk(1) (viii)	Atk(2) (ix)
San Luis	269	1,4	34,4	24,9	0,461	0,383	1,056	0,326	0,573
Santa Fe	283	1,2	36,8	30,7	0,498	0,469	1,370	0,364	0,592
Santa Rosa	330	1,4	35,4	24,3	0,475	0,406	1,117	0,333	0,554
<b>Santiago del Estero</b>									
Tierra del Fuego	494	1,6	31,9	20,0	0,435	0,332	0,958	0,286	0,512
Tucumán	249	1,3	35,1	27,7	0,467	0,401	1,131	0,330	0,576
<b>B. Regiones</b>									
GBA	373	1,0	38,6	39,4	0,522	0,490	1,232	0,407	0,682
Pampa	308	1,2	33,8	27,2	0,467	0,385	1,061	0,335	0,588
Cuyo	286	1,2	35,6	28,9	0,479	0,414	1,133	0,341	0,594
NOA	251	1,2	37,7	31,6	0,499	0,458	1,229	0,367	0,608
Patagonia	408	1,4	32,8	23,1	0,450	0,362	1,040	0,319	0,606
NEA	215	1,1	39,8	37,9	0,530	0,524	1,351	0,405	0,658
<b>ARGENTINA</b>	<b>335</b>	<b>1,0</b>	<b>38,4</b>	<b>37,6</b>	<b>0,515</b>	<b>0,482</b>	<b>1,239</b>	<b>0,396</b>	<b>0,660</b>

Nota: Y10/Y1 = ingreso promedio del decil 10 sobre el ingreso promedio del decil 1. Atk(e) = índice de desigualdad de Atkinson con parámetro de aversión a la desigualdad e.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la ENGH.

ción más igualitaria, ya que la EPH registra niveles de ingreso medio inferiores en esas ciudades pampeanas. No existen ciudades en la Argentina con pobreza inferior al GBA producto exclusivamente de un nivel de ingreso superior a ese aglomerado urbano.

Varias ciudades presentan tasas de pobreza superiores al GBA. Para la gran mayoría de ellas esto es producto de un ingreso promedio inferior, que más que compensa distribuciones algo menos desiguales que en el GBA. Éste es el caso de todas las ciudades del NOA, de Cuyo, varias ciudades pampeanas no bonaerenses (Paraná, Rosario, Santa Fe y Córdoba) y del NEA (Corrientes y Posadas). En pocas ciudades la pobreza es superior tanto por menor ingreso promedio como por mayor desigualdad: Concordia y Resistencia son los únicos casos en la EPH de octubre de 2001.

CUADRO IV.5.4.2  
DESCOMPOSICIÓN DE LA DIFERENCIA  
DE LA TASA DE INCIDENCIA RESPECTO DE LA DEL GBA  
ARGENTINA, OCTUBRE DE 2001

	Pobreza real (i)	Diferencia con GBA (ii)	Efecto desigualdad (iii)	Efecto media (iv)
<b>A. Ciudades</b>				
Bahía Blanca	30,9	-5,1	-9,2	4,1
Ciudad de Buenos Aires	9,8	-26,2	-9,6	-16,6
Catamarca	36,9	0,9	-6,5	7,4
Comodoro Rivadavia	24,4	-11,6	-9,3	-2,3
Concordia	66,4	30,4	3,5	26,9
Conurbano bonaerense	43,6	7,6	-4,3	11,9
Córdoba	36,2	0,2	-8,3	8,5
Corrientes	58,8	22,8	-0,6	23,4
Formosa	58,2	22,2	0,0	22,2
Jujuy	57,3	21,3	-2,2	23,5
La Plata	25,9	-10,1	-7,5	-2,6
La Rioja	44,5	8,5	-6,4	14,9
Mar del Plata	30,6	-5,4	-7,2	1,8
Mendoza	36,8	0,8	-6,7	7,5
Neuquén	30,0	-6,0	-9,0	3,0
Paraná	50,1	14,1	-8,0	22,0
Posadas	53,8	17,8	-1,4	19,2
Resistencia	58,0	22,0	3,2	18,8
Río Cuarto	30,5	-5,5	-11,2	5,7
Río Gallegos	11,6	-24,4	-15,1	-9,3
Rosario	41,2	5,2	-6,2	11,4
Salta	52,8	16,8	-0,1	16,9
San Juan	46,2	10,2	-6,6	16,8
San Luis	40,8	4,8	-7,0	11,7
Santa Fe	44,6	8,6	-4,8	13,3

CUADRO IV.5.4.2 (Continuación)

	Pobreza real (i)	Diferencia con GBA (ii)	Efecto desigualdad (iii)	Efecto media (iv)
<b>B. Regiones</b>				
Pampa	37,1	1,1	-6,2	7,3
Cuyo	39,8	3,8	-6,3	10,1
NOA	48,4	12,4	-4,4	16,8
Patagonia	23,3	-12,7	-9,7	-3,0
NEA	57,3	21,3	0,6	20,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENGH.

En términos de regiones, la Pampa, Cuyo y el NOA tienen más pobreza que el GBA por un ingreso inferior y pese a una distribución más igualitaria. Entre estas regiones, el NOA tiene una distribución con un nivel de desigualdad no tan alejado del GBA, pero con un ingreso medio muy inferior. Esto explica su distanciamiento mayor de los niveles de pobreza del GBA, comparado con la Pampa y Cuyo. El NEA es la región de mayor pobreza del país: comparada con el GBA además de una sensible diferencia de ingresos tiene una distribución ligeramente menos igualitaria. La Patagonia, en cambio, goza de una distribución más igualitaria y un ingreso superior al GBA, lo que implica niveles de pobreza inferiores.

#### IV.5.5. COMENTARIOS FINALES

Este trabajo presenta y analiza información regional sobre pobreza en la Argentina. El trabajo incluye un conjunto de variantes metodológicas en la medición de la pobreza, que no se presentan frecuentemente de forma sistemática en la literatura especializada en la Argentina. Adicionalmente, el trabajo inicia el estudio de las razones detrás de las diferencias regionales en el nivel y evolución de la pobreza mediante un simple ejercicio de descomposición. El análisis más detallado de este punto figura en la próxima etapa de la agenda de investigación. En particular, se apli-



cará la metodología recientemente detallada en Bourguignon, Ferreira y Leite (2001) para comparar distribuciones entre regiones. Adicionalmente, se analizarán las decisiones individuales sobre educación y movilidad en las distintas ciudades para evaluar las diferencias regionales en las perspectivas de superación de la pobreza.

## NOTAS

1. Leonardo Gasparini es el autor de este capítulo y contó con la eficiente colaboración de Eugenia Orlicki.

2. Véase parte de prensa del INDEC 19-2-02.

3. El incremento de precios desatado a partir de la devaluación de enero de 2002 generó un salto inédito en la tasa de pobreza: las estimaciones que combinan los ingresos nominales declarados en octubre de 2001 con el costo de la canasta básica en abril de 2002 indican una tasa de pobreza en el GBA mayor al 44%, lo que implica un record histórico.

4. No contamos con suficiente información del NEA para varios años de los noventa como para incluir esta región en el análisis. De cualquier forma, de otros trabajos (Lee, 2000) y de la inspección de información reciente (véase más adelante) se concluye que la pobreza en el NEA es superior a la del NOA.

5. Se presentan los intervalos computados mediante tres métodos: normal, percentiles y con corrección de sesgo.

6. Véase Deaton (1997) y Foster *et al.* (1994).

7. El salario horario se estima en función de una función cuadrática de la edad, el sexo, el estado civil, la antigüedad en el trabajo, la rama de actividad, el nivel de calificación y el nivel de educación formal. El salario estimado es multiplicado por las horas trabajadas declaradas.

8. Véase Gasparini y Sosa Escudero (2002).

9. Se presentan también estadísticas separadas para la ciudad de Buenos Aires y el Conurbano bonaerense.

10. Nótese que la tasa para la Argentina no coincide con la del cuadro IV.5.2.2 ya que en ese cuadro el número de aglomerados considerados es menor.

11. No existen estudios que calibren la LP oficial a los datos de consumo corriente de la EPH. Para este trabajo se la fijó en un nivel que hace semejantes las tasas de pobreza nacional utilizando ambos métodos (ingreso y gasto).

12. El conurbano bonaerense mejora un par de lugares en la escala al considerar el gasto, en lugar del ingreso.

## V. SÍNTESIS Y CONSIDERACIONES FINALES

Este estudio se concentró en el análisis de la evolución y desempeño de las provincias argentinas desde principios de los noventa hasta el presente. El diagnóstico general y el análisis de temas en particular, se orientaron a identificar las acciones de gobierno que enmarcan y, eventualmente, distorsionan o limitan las actividades de producción e inversión de las empresas. Bajo un enfoque amplio, se buscó caracterizar el “ambiente de negocios” de cada provincia en relación con el conjunto.

En síntesis, este trabajo reconoce la necesidad de llevar al máximo la tasa de crecimiento de cada provincia y analiza los factores que obstaculizan ese resultado.

Se buscó dar una base objetiva al análisis a través de la recopilación de todos los datos provinciales disponibles. Además, del conjunto de datos disponibles se identificaron aquellos que pueden relevarse en forma periódica para la construcción de un índice que pueda disponerse en forma permanente.

Este conjunto de información permitió la construcción del “Índice Provincial del Ambiente de Negocios” (IPAN1), cubriendo el período 1993-2001 en forma anual y del “Índice Provincial de Ambiente Institucional y de Negocios” (IPAN2) para los años 1997 y 2001. Ambos índices fueron contruidos sobre la base de:

1. Una descripción general del desempeño económico y social de las provincias argentinas desde mediados de la década del ochenta.
2. Estudios especiales sobre temas seleccionados que fueron considerados como los más relevantes para explicar la diferencia de desempeño entre las provincias.
3. Una encuesta a las empresas privadas sobre aspectos institucionales y respeto de las normas jurídicas que cubre todas las provincias del país.

Entre los factores que favorecen el desempeño económico se identificaron para el caso de las provincias argentinas los siguientes: capital hu-

mano específico, organizaciones sanas de la sociedad civil, respeto por las normas jurídicas y buen gobierno.

Entre los factores que afectan negativamente el desempeño económico se encontraron: distorsiones de la política económica local, inestabilidad en las reglas impositivas, inadecuada administración de las finanzas públicas y exceso de empleo en el sector público. Estos últimos factores también fueron responsables del incremento del riesgo provincial, tal como lo perciben las empresas y los bancos.

Las ventajas otorgadas por los generosos esquemas de promoción industrial y los subsidios distribuidos por el gobierno nacional también desempeñaron un rol importante, aunque contradictorio. Por un lado, estos esquemas resultaron ineficientes y altamente discrecionales; por otro, lograron promover parcialmente el crecimiento en unas pocas provincias mientras que no lograron sus objetivos en otras.

El IPAN es la pieza central de este análisis. Su objetivo es proveer un punto de referencia periódico sobre la evolución del ambiente de negocios a nivel provincial, con el fin de llamar la atención del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, las empresas y la opinión pública sobre los obstáculos al crecimiento que impone un gobierno deficiente a nivel provincial. El seguimiento de la situación provincial, a través de un índice periódico tiende a promover la discusión, y posiblemente, la respuesta de los gobiernos locales hacia la convergencia a un mejor diseño de políticas pública.

Pueden extraerse varias conclusiones de la evolución y la comparación interprovincial de los índices. En primer lugar, el ambiente general de negocios medido por el IPAN1 mejoró entre 1994 y 1996. Desde entonces disminuyó en forma constante hasta 1999, mostró una ligera recuperación en 2000 y disminuyó nuevamente en 2001. Esta trayectoria es similar a la del agregado del ciclo de negocios medido por la evolución del PBI. Siendo el índice a nivel provincial una construcción estadística independiente y separada de la evolución del PBG, la similitud entre ambos puede ser considerada como prueba de la robustez de la metodología utilizada.

En cuanto a la convergencia, los “malos” años en el nivel agregado muestran mayor concentración de la distribución provincial, mientras que durante los “buenos” años la divergencia se incrementa.

Se admitió un máximo de cuatro niveles para agrupar a las provincias. En una primera clasificación las provincias se ordenan por encima y por debajo del promedio del índice. Dentro de cada grupo, las provincias se ordenan en un ranking de acuerdo con su propio valor del índice. No se presentan las cifras individuales del índice para evitar la habitual crítica referida a esta clase de indicadores desde el punto de vista estadístico. Esta crítica se refiere a las dificultades para definir una diferencia significativa entre dos miembros subsecuentes dentro de cada grupo. Se consideró que este diseño en la presentación del índice ayudará a centrar la discusión en los temas relevantes sobre convergencia más que en la naturaleza de cada cifra individual.

Existe una asociación positiva entre los cambios de posición en el ranking para cada provincia y el crecimiento acumulado para el período 1994-2000. Es decir, una mejora en el ambiente de negocios relativa al conjunto aumenta el crecimiento. Similar a lo establecido para el conjunto de las provincias, este resultado también provee información sobre la solidez de la metodología del índice.

Finalmente, la comparación entre los rankings provistos por el IPAN1 y el IPAN2, indica que la introducción de aspectos institucionales modifica los resultados, particularmente en la parte superior e inferior de los grupos del ranking.

Adicionalmente a los principales aportes que provee el índice, se elaboró un conjunto de resultados que se presentan en los capítulos sobre temas seleccionados. Entre ellos, los más importantes son los siguientes.

*Finanzas Públicas Provinciales.* Éste es uno de los temas centrales que explica el desempeño diferencial del índice. El gasto público provincial representó, aproximadamente en los noventa, el 48% del gasto público total (Nación + provincias) mientras que los ingresos sólo representan el 20% del total de ingresos. Esta característica refleja un gran desequilibrio cuando se considera que la Argentina es un país federal. Las transferencias desde el gobierno nacional ascienden al 56% del total de los ingresos provinciales. La mayor dependencia del gobierno central ha derivado en una menor responsabilidad en la recaudación de impuestos, inadecuada asignación del gasto, incremento del empleo público y la necesidad de negociaciones recurrentes con el gobierno nacional. La falta de disciplina fiscal determinó el incremento del endeudamiento con las autoridades federales, con los organismos de financiamiento multilateral y aun, con los tenedores de bonos del sector privado. Como resultado, la deuda provincial fue una pieza relevante durante la reciente crisis financiera y externa de la deuda en la Argentina. Como forma de reintroducir la disciplina fiscal, el estudio incluye un análisis de las normas fiscales tales como los “límites constitucionales al endeudamiento”, la “coordinación de acuerdos sobre objetivos fiscales” (mecanismos tipo Maastricht) y la importancia de fortalecer los “procedimientos fiscales” en la rama ejecutiva de cada provincia. Un resultado interesante es que en el caso argentino, las reglas fiscales declaradas por la ley no fueron vinculantes para evitar el riesgo de conducta fiscal.

*Empleo público.* Las provincias argentinas se caracterizan por el exceso de empleo público. De acuerdo con los ejercicios econométricos llevados a cabo, una de las variables más importantes que explica este hecho es la relación entre los ingresos fiscales propios y el total de ingresos: cuanto más baja es esta relación, mayor es el empleo público. Al mismo tiempo, las provincias con un crecimiento más pronunciado exhiben una relación más baja de empleo público per cápita. En general, el empleo público ha funcionado como un costoso subsidio al desempleo en las provincias más pobres. En promedio, el exceso de empleo público ascien-

de al 33% de los empleados del sector público y su carga financiera anual rondaba el 2,7% del total del PBI en 2000.

*Capital social.* Usando la base de datos de ONGs por provincia, elaborada por la Oficina Argentina de PNUD, a la que se agregó información propia sobre cooperativas y ONGs de agricultura, FIEL construyó un índice de capital social privado por provincia. El análisis estadístico mostró que el índice se incrementa en asociación con el grado de educación primaria de la población y la calidad de esa educación, la cantidad de bancos per cápita que operan por provincia y la calidad de infraestructura de vivienda. El índice desciende cuando empeora la percepción sobre el desempeño judicial por parte de las empresas que operan en la provincia, cuando la tasa de criminalidad es alta y cuando los indicadores de pobreza aumentan. Este capítulo debe considerarse como una primera aproximación al tema que sin duda, requiere un mayor desarrollo, pero es suficiente para señalar la importancia de las instituciones sociales en conjunción con las reglas del buen gobierno para asegurar un desempeño provincial satisfactorio.

*Servicios públicos provinciales.* Esta parte del estudio se concentra en la provisión de electricidad y gas natural. En cuanto al servicio público de electricidad, se observa que atravesó una profunda transformación a través de la reorganización a nivel nacional y a través de la privatización en el 50% de las provincias. Las tarifas son más bajas en las provincias donde hubo privatización del servicio. Se incrementó la competencia en todas las provincias analizadas reduciendo los márgenes de ganancia a nivel de distribución. La carga impositiva provincial en el sector eléctrico exhibe diferencias muy importantes entre las provincias. Resultados similares se presentan para el sector de gas natural, que también fue privatizado en muchas provincias en el período.

*Pobreza regional.* Cuando se comparan las provincias o regiones, la pobreza a nivel local puede deberse a un bajo nivel de ingreso promedio, a una distribución menos equitativa del ingreso, o a ambos. Nuestro análisis muestra que la dispersión de la incidencia de la pobreza en el caso de las provincias argentinas depende más fuertemente de los bajos ingresos promedio de diferentes provincias que de los diferenciales en la distribución del ingreso.

## ANEXOS AL CAPÍTULO II. DIAGNÓSTICO ECONÓMICO DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

### ANEXO A LA SECCIÓN II.1. RECURSOS Y ACTIVIDAD ECONÓMICA

El conjunto de las provincias argentinas ha experimentado importantes cambios en los últimos diez años en su capacidad de generación de riqueza. La dotación de recursos productivos es uno de los elementos primarios que define la ventaja relativa en la producción y el comercio que ostenta cada una de las provincias. El desempeño económico, medido en primera instancia a través del la evolución del Producto Bruto Geográfico (PBG), depende del aprovechamiento a pleno de la dotación de recursos productivos que coexisten con otros factores de riqueza, tales como la fortaleza de la sociedad civil o el buen gobierno; y con distorsiones, tales como los costos de transacción o la carencia de infraestructura. En la presente sección se presentará el relevamiento de la dotación de recursos productivos con el objeto de esbozar las fuentes de riqueza potencial de las veinticuatro provincias argentinas.

Los recursos productivos relevados corresponden a las reservas comprobadas de petróleo y gas natural; la potencia nominal instalada de generación de energía eléctrica; la superficie de tierra agrícola y agrícola ganadera; la dotación de capital físico; la dotación de mano de obra y el grado de calificación de los recursos humanos provinciales. Los indicadores se presentan en términos relativos a la dotación agregada a nivel país.<sup>1</sup> El análisis tradicional compara dotaciones relativas de recursos, con el aporte en términos de producto que cada jurisdicción realiza a nivel nacional. Así, se considera que cada provincia bajo análisis posee una ventaja en la producción de bienes que utilicen en forma intensiva aquel recurso productivo para el cual la provincia posee un stock relativamente superior a su aporte al PBI nacional.

#### *Buenos Aires*

La provincia representa el 31% del PBG agregado. El stock de capital físico alcanza el 44,9% del total nacional y resulta el principal recurso

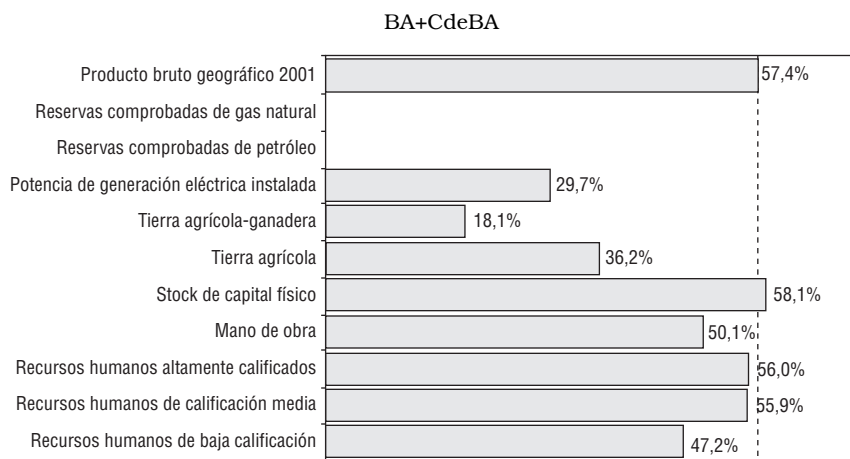
productivo. Los recursos humanos de baja calificación en la provincia alcanzan al 41% del total país y constituyen el segundo recurso productivo en importancia. La mano de obra y la tierra agrícola siguen en la escala.

**Ciudad de Buenos Aires**

La jurisdicción genera el 26,4% del PBG nacional. Los recursos humanos de alta calificación y calificación media, 24,3% y 18,4% de los stocks nacionales, respectivamente, constituyen el primer y segundo recurso productivo.<sup>2</sup> Estos resultados para la ciudad de Buenos Aires sugieren el tratamiento conjunto con la jurisdicción de Buenos Aires debido al grado de integración de los negocios que se observa entre ambas en el primer y segundo cordón del conurbano.

**Buenos Aires “más” Ciudad de Buenos Aires**

La ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires sumadas explican el 57,4% del PBG total. El stock de capital físico alcanza al 58,1% del agregado nacional y constituye el primer recurso productivo; le siguen en importancia los recursos humanos de calificación media y alta con participaciones en el total nacional en el entorno del 56% en ambos casos.



Fuente: FIEL.

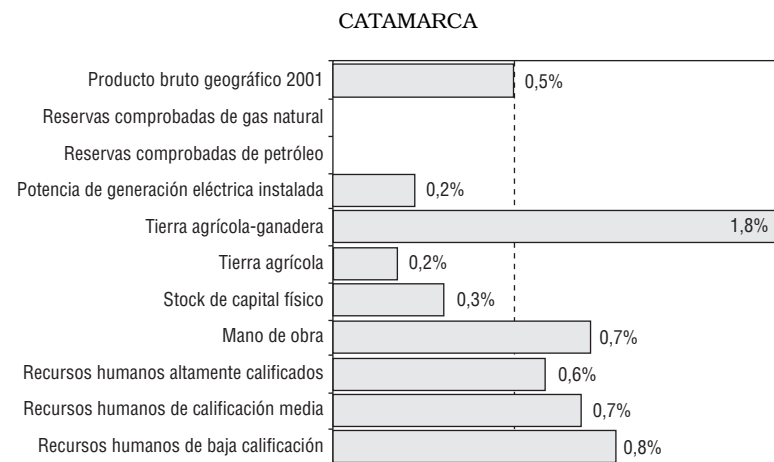
**Catamarca**

El PBG de la provincia representa el 0,5% del agregado nacional. La dotación de tierra agrícola-ganadera de la provincia es el principal recurso productivo con un 1,3% del stock nacional; le siguen en importancia la mano de obra y los recursos humanos de menor calificación. Cabe

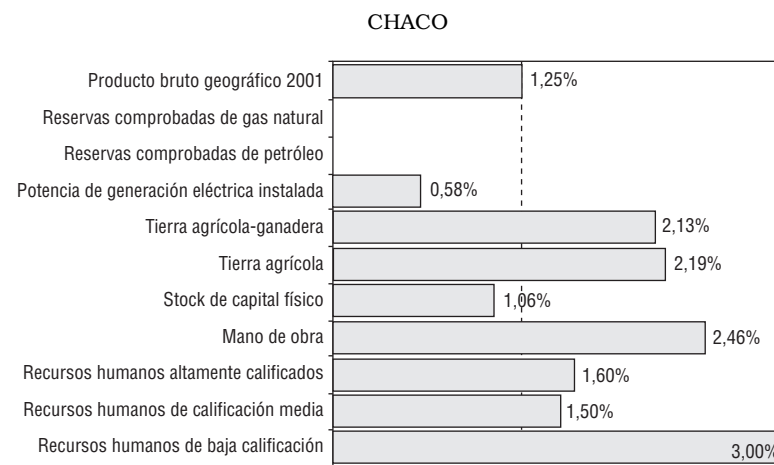
aclarar que en este análisis no se han incorporado los recursos mineros de la provincia, que sin lugar a dudas constituyen su principal riqueza.

**Chaco**

La provincia explica el 1,25% del PBG nacional. Las dotaciones más importantes corresponden a los recursos humanos de menor calificación con un 3% del total nacional; siguen en escala de importancia las dotaciones de tierra agrícola y agrícola ganadera.



Fuente: FIEL.



Fuente: FIEL.

**Chubut**

Un 1,5% del PBG agregado es la participación de esta provincia. La reservas de petróleo de la provincia alcanzan al 17,4% del total nacional, constituyéndose en el primer recurso productivo. Su dotación de tierra agrícola-ganadera representa el 14,7% del total país y su segundo recurso productivo. La provincia posee también ventaja en la generación eléctrica, un 3,7% del total país.

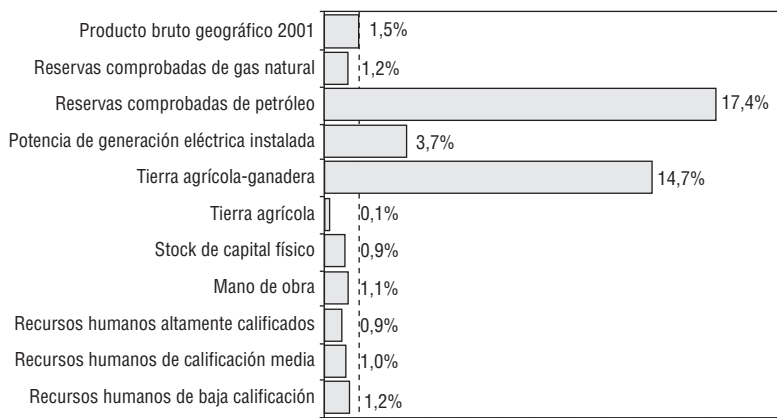
**Córdoba**

El aporte de la provincia al PBG agregado es del 8,4%. La tierra agrícola de la provincia alcanza al 23,5% del total nacional y es su principal recurso productivo. Su capacidad de generación eléctrica es un 10,6% del total nacional y convierte a este recurso en el segundo en términos de importancia. La provincia posee una ventaja moderada en la mano de obra, en la que se destaca el recurso humano de alta calificación.

**Corrientes**

El PBG de esta provincia del NEA explica un 1,3% del total del país. Su principal recurso productivo es la generación de energía eléctrica que se ubica en el 8% del total nacional. El segundo recurso en importancia es su dotación de tierra agrícola ganadera que alcanza al 4,7% del total país. Los recursos humanos de baja calificación ocupan el tercer lugar.

CHUBUT

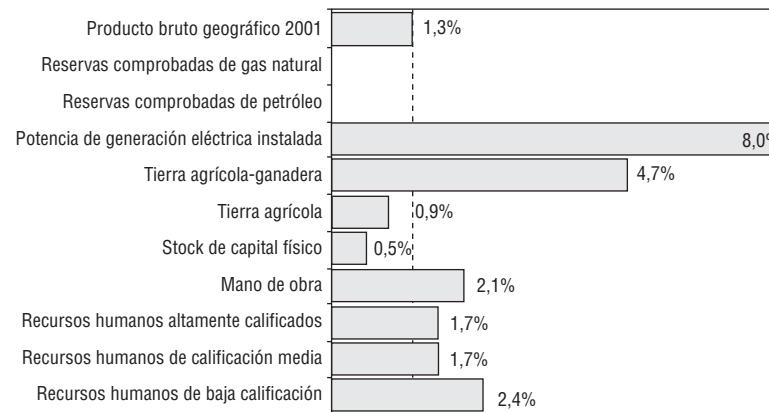


Fuente: FIEL.

**Entre Ríos**

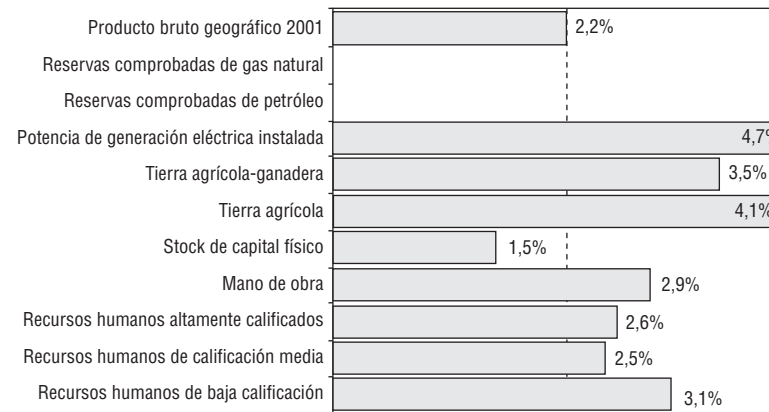
La provincia ha alcanzado en el año 2001 un PBG algo inferior al 2,2% del total país. Su capacidad de generación eléctrica alcanza el 4,7% del total instalado en el país y es su principal recurso productivo; le siguen en importancia la tierra agrícola y agrícola-ganadera con un 4,1% y 3,5% del total del país, respectivamente. Cabe destacar que las dotaciones de mano de obra de distintos niveles de calificación constituyen también fuentes de ventaja para la producción.

CORRIENTES



Fuente: FIEL.

ENTRE RÍOS



Fuente: FIEL.

**Formosa**

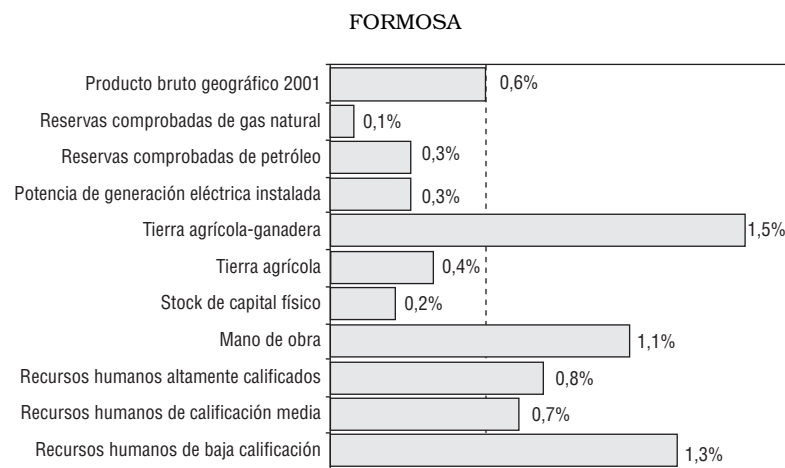
La provincia aportó en 2001 un 0,6% al PBG total. Su principal recurso productivo es la tierra agrícola-ganadera (1,5%). Los recursos humanos de menor calificación y la mano de obra en general son, respectivamente, el segundo y tercer recurso productivo en importancia.

**Jujuy**

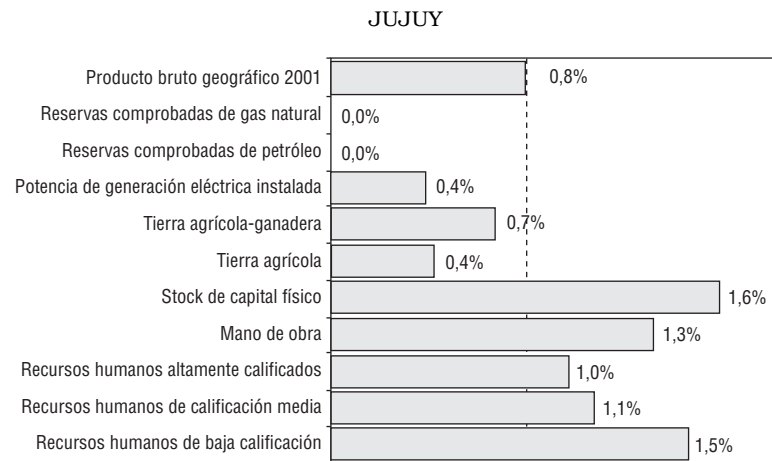
El principal recurso productivo de la provincia es su stock de capital físico que representa un 1,6% del total nacional. El segundo y tercer recurso lo constituyen los recursos humanos de menor calificación y la mano de obra, los que alcanzan al 1,5% y 1,3% del total nacional, respectivamente. La provincia explica el 0,8% del PBG argentino del año 2001.

**La Pampa**

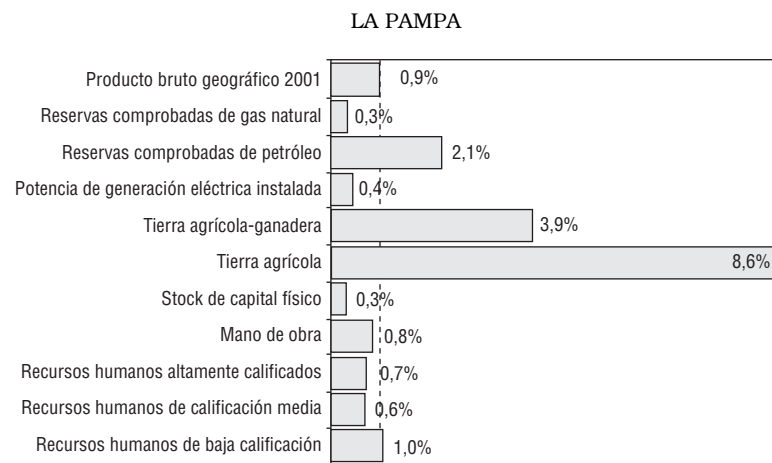
La provincia explica el 0,9% del PBG nacional. La dotación de tierra agrícola de la provincia alcanza al 8,6% del total nacional y constituye su principal recurso productivo. El segundo recurso en importancia corresponde a la tierra agrícola-ganadera (3,9%). La provincia registra reservas comprobadas de petróleo que representan el 2,1% del total país y convierten a este recurso en el tercero en importancia como fuente de potencial ventaja.



Fuente: FIEL.



Fuente: FIEL.



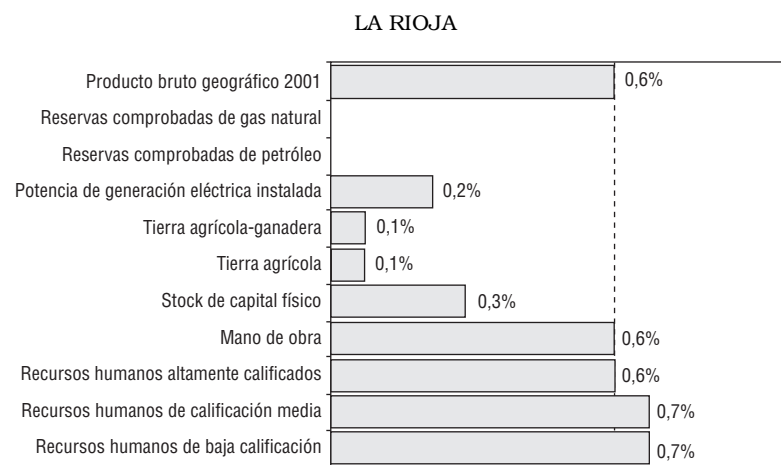
Fuente: FIEL.

**La Rioja**

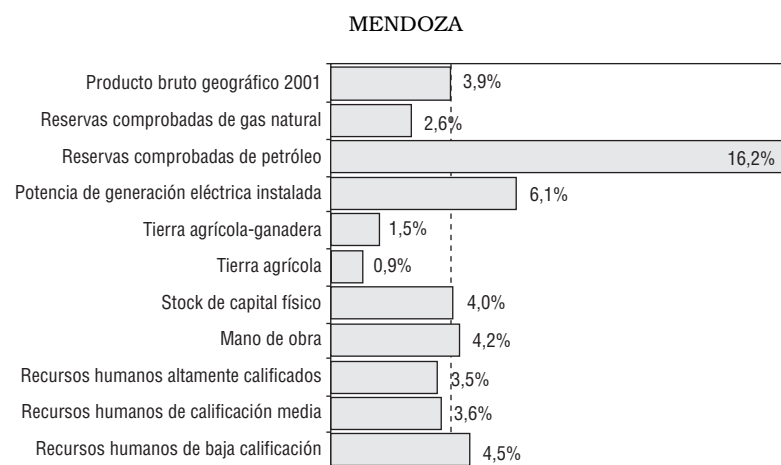
La provincia aportó en el 2001 menos del 0,6% al PBG agregado de la Argentina. Su dotación de recursos humanos de calificación menor y media constituyen sus principales recursos productivos al registrar una participación cercana al 0,7% del total país en ambos casos.

## Mendoza

Un 3,9% del PBG agregado corresponde a esta provincia. La reservas de petróleo de la provincia alcanzan el 16,2% del total nacional, constituyéndose en un recurso productivo muy relevante. La capacidad de generación de energía eléctrica, del orden del 6,1% del total nacional, es su segundo recurso productivo. Le siguen en importancia como fuente de potencial ventaja sus recursos humanos de menor calificación y el stock de capital.



Fuente: FIEL.



Fuente: FIEL.

## Misiones

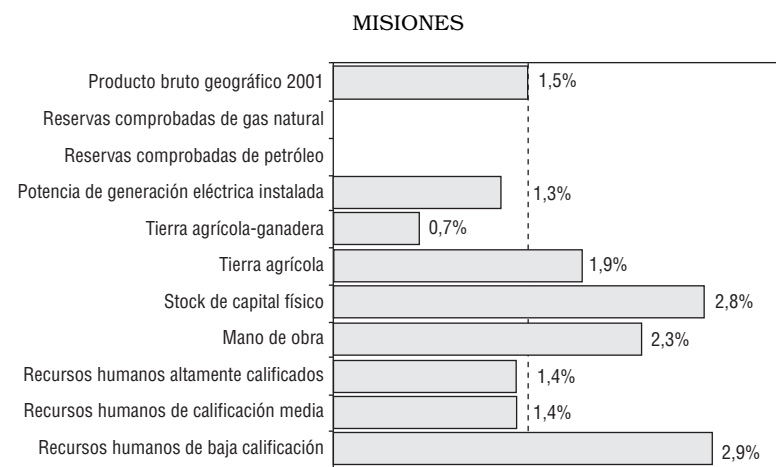
La provincia participa del 1,5% del PBG nacional. Los principales recursos productivos en orden de importancia son los recursos humanos de menor calificación (2,9%); el stock de capital físico (2,8%); la mano de obra (2,3%) y la tierra agrícola (1,9%).

## Neuquén

La provincia posee las mayores reservas de gas natural y petróleo comprobadas a nivel del país, las cuales alcanzan el 49,3% y 28,3%, respectivamente; así, estos recursos resultan ser los más importantes en términos de fuente potencial de ventaja. Adicionalmente, la provincia posee un 23,9% de la potencia instalada de generación de energía eléctrica total a nivel del país. Su PBG corresponde al 2% del agregado total del país.

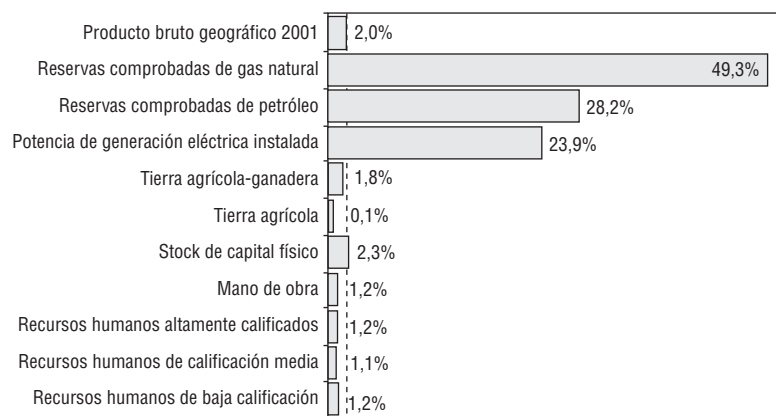
## Río Negro

El PBG de la provincia representó en el 2001 un 1,5% del agregado nacional. El principal recurso productivo de la provincia es su dotación de tierra agrícola ganadera, que alcanza en la provincia el 10,5% del total nacional. Al mismo tiempo, en la provincia se encuentra el 4,9% de las reservas comprobadas de gas natural, lo que convierte a este recurso en el segundo en términos de importancia. Adicionalmente, la provincia cuenta con destacables dotaciones relativas de capital físico y recursos humanos de menor calificación.



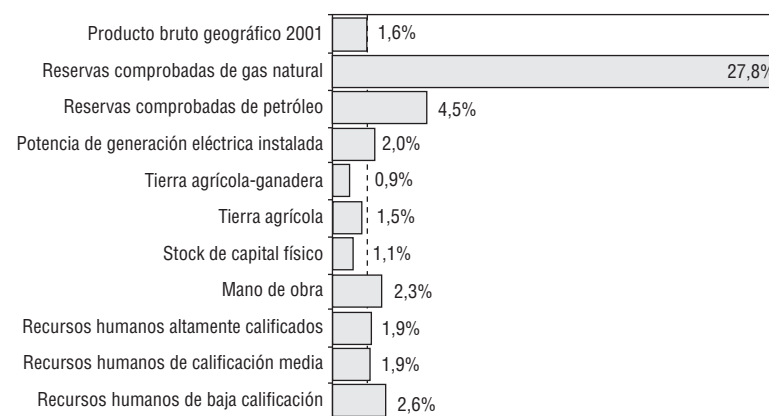
Fuente: FIEL.

## NEUQUÉN



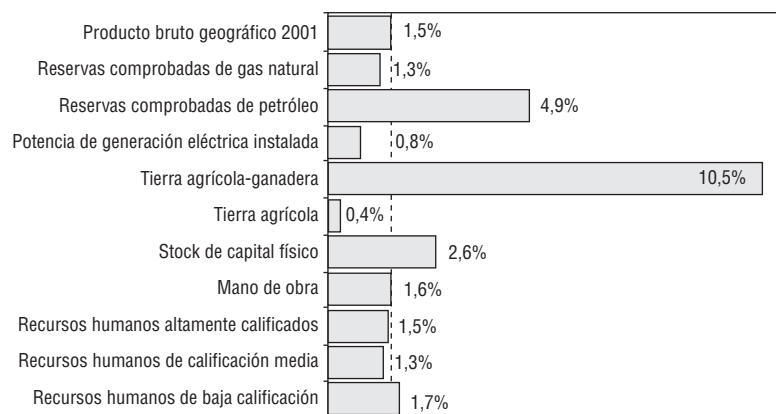
Fuente: FIEL.

## SALTA



Fuente: FIEL.

## RÍO NEGRO



Fuente: FIEL.

**Salta**

Un 1,6% del PBG agregado corresponde a la participación de esta provincia. La reservas de gas natural de la provincia alcanzan el 27,8% del total nacional, constituyéndose en el primer recurso productivo. Las reservas comprobadas de petróleo alcanzan en la provincia al 4,5% del total nacional y resultan el segundo recurso productivo en importancia. Le siguen en importancia como fuente de potencial ventaja, sus recursos humanos de menor calificación y su capacidad de generación de energía eléctrica.

**San Juan**

La provincia aportó al PBG agregado de 2001 un 1,1%. Su principal recurso productivo es la mano de obra de menor calificación, cuyo stock alcanza al 1,5% del total nacional para la provincia.

**San Luis**

El PBG de la provincia representa menos del 1% del agregado nacional. Su principal recurso productivo es la tierra agrícola, cuyo stock para la provincia alcanza el 2,2% del total nacional, seguido en importancia del stock de tierra agrícola-ganadera que alcanza un 1,8%. Le siguen en importancia es stock de capital físico y la mano de obra.

**Santa Cruz**

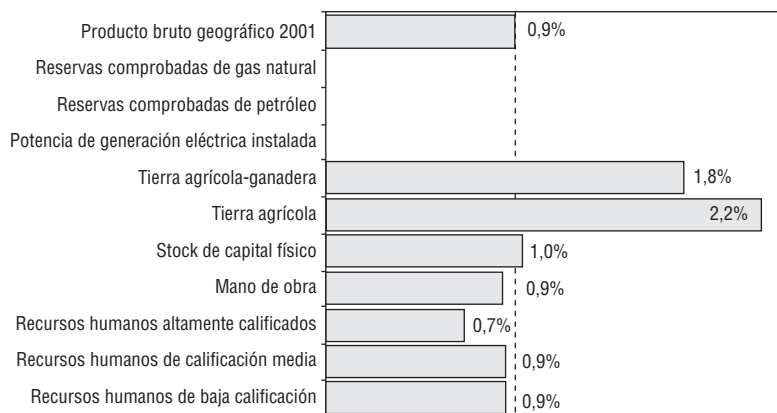
Un 1,2% del PBG agregado viene dado por el aporte de esta provincia. El principal recurso productivo son sus reservas comprobadas de petróleo, que alcanzan al 24,9% del total nacional, y de gas natural, 8,2%; lo que convierte a estos recursos en los principales para la provincia. El tercer y último recurso fuente de potencial ventaja es la tierra agrícola-ganadera para la cual el stock provincial representa el 14,1% del total nacional.

**Santa Fe**

El PBG de la provincia para el año 2001 alcanzó el 7,2% del total nacional. Con excepción de las reservas de gas y petróleo y su capacidad de

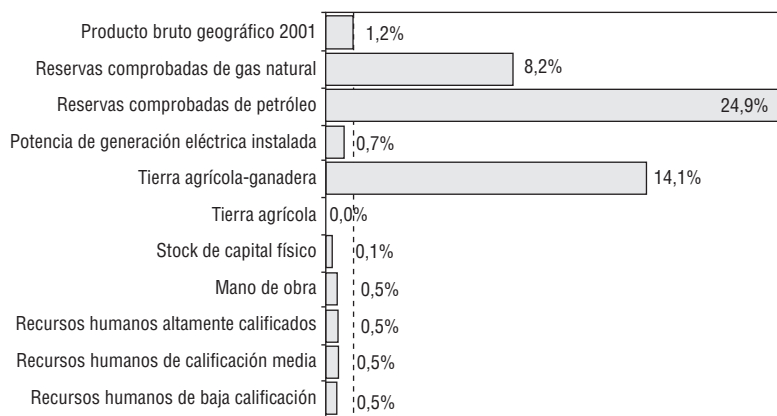


**SAN LUIS**



Fuente: FIEL.

**SANTA CRUZ**



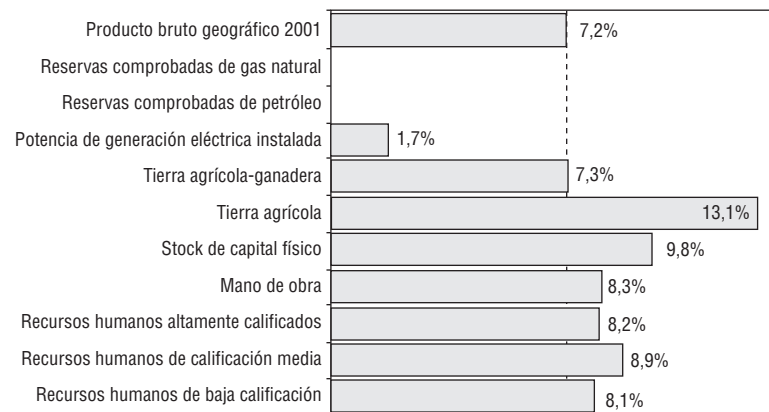
Fuente: FIEL.

generación de energía eléctrica, la provincia exhibe una diversidad de recursos. La dotación de tierra agrícola es el principal recurso con un 13,1% del total nacional. El segundo recurso productivo lo constituye su dotación de capital físico, el cual representa un 9,8% del total nacional. En términos de importancia, los siguientes recursos son los recursos humanos de calificación media; la mano de obra en general; los recursos humanos altamente calificados y de menor calificación.

**Santiago del Estero**

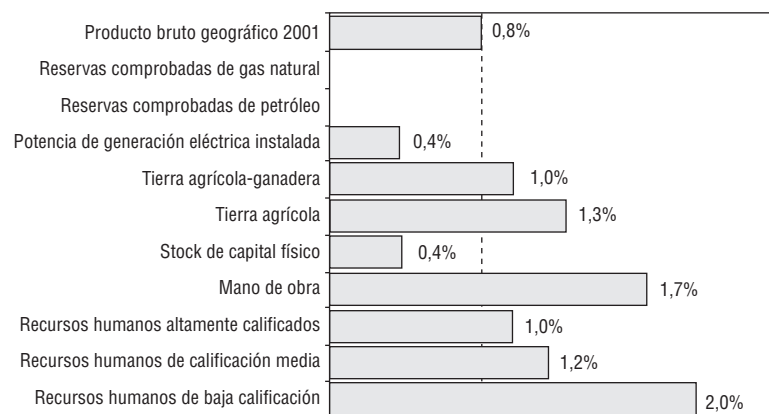
El PBG de la provincia alcanzó en 2001 al 0,8% del total nacional. El principal recurso productivo lo constituyen sus recursos humanos de menor calificación. El segundo recurso productivo es su dotación de mano de obra en general. La tierra agrícola es el tercer recurso fuente de crecimiento potencial de la provincia.

**SANTA FE**



Fuente: FIEL.

**SANTIAGO DEL ESTERO**



Fuente: FIEL.

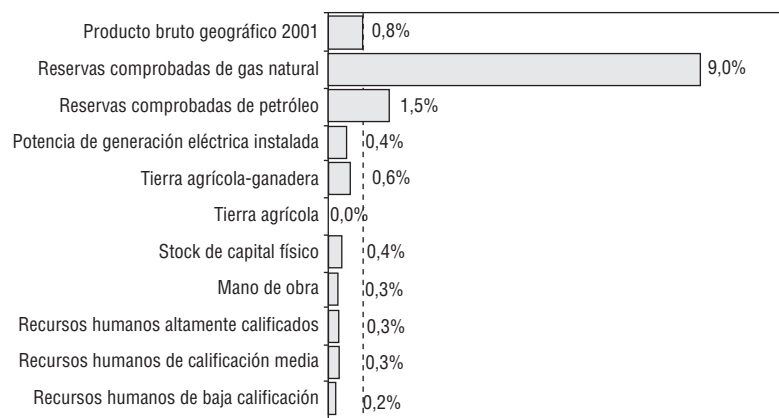
### Tierra del Fuego

La provincia aportó al PBG nacional durante 2001 un 0,8%. Se destaca por sus reservas de gas natural, que representan el 9% del total nacional, y petróleo, que alcanzan un 1,5% del total nacional.

### Tucumán

Un 2% del PBG nacional es aportado por la provincia. Sus principales recursos productivos son los recursos humanos de menor calificación y la capacidad de generación eléctrica; ambos recursos alcanzan el 3,1% del total nacional. En términos de importancia le siguen las dotaciones de capital físico y mano de obra, 3% del total nacional.

TIERRA DEL FUEGO



Fuente: FIEL.

## ANEXO A SECCIÓN II.2. MIGRACIONES INTERPROVINCIALES

Para analizar los flujos migratorios interprovinciales se utilizó la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de mayo de 2001. Se estudiaron únicamente las migraciones hacia los centros urbanos relevados procedentes de otras provincias y las de aquellas personas que están viviendo en esa ciudad desde hace más de cinco años corridos. Los resultados obtenidos se observan en el siguiente cuadro.

En 2001 la cantidad de personas que vivía desde hace más de cinco años en una ciudad, pero provenían de otra provincia eran de 409.557. Éstas representan un 1,8% de la población de los aglomerados relevados.

### MIGRACIONES INTERPROVINCIALES EN LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS

	ROL DE RECEPTORAS		ROL DE EXPULSORAS		Resultado neto de las migraciones interprovinciales
	Porcentaje sobre el total de las personas que han migrado	Porcentaje sobre el total de la población del aglomerado	Porcentaje sobre el total de las personas que han migrado	Porcentaje sobre el total de la población de la provincia	
	I	II	III	IV	I-III
Bs. As. y Cap. Fed.	39,9	1,2	16,9	0,4	23,0
Catamarca	1,0	2,3	2,1	2,5	-1,1
Chaco	1,9	2,1	5,4	2,3	-3,5
Chubut	2,3	5,9	2,9	3,0	-0,6
Córdoba	12,1	3,6	7,3	1,0	4,8
Corrientes	2,0	2,3	4,0	1,8	-2,0
Entre Ríos	1,3	2,1	4,2	1,5	-2,8
Formosa	0,8	1,6	3,6	3,0	-2,8
Jujuy	1,5	2,1	3,9	2,6	-2,4
La Pampa	1,6	6,0	2,1	2,8	-0,5
La Rioja	2,5	6,9	0,5	0,7	2,0
Mendoza	3,7	1,6	5,3	1,4	-1,5
Misiones	1,8	2,5	6,2	2,6	-4,5
Neuquén	3,1	4,5	2,4	2,1	0,7
Río Negro	s/d	s/d	2,9	2,1	s/d
Salta	3,2	2,7	7,1	2,7	-3,9
San Juan	1,9	1,9	2,1	1,4	-0,3
San Luis	3,4	8,5	1,3	1,5	2,0
Santa Cruz	1,8	8,1	1,5	3,1	0,3
Santa Fe	4,6	1,1	6,2	0,8	-1,6
Sgo. del Estero	1,9	2,3	5,9	3,0	-4,1
Tierra del Fuego	3,5	12,2	0,9	3,7	2,6
Tucumán	4,5	2,3	5,4	1,7	-1,0
TOTAL	100,0	1,8	100,0	1,1	

Nota: la población recibida se mide sobre la base de la población del aglomerado porque dado que se trabaja con encuestas de hogares lo que se capta es la población que llegó al lugar y no a la provincia, mientras que la población expulsada se mide respecto de la población provincial.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH y del Censo Nacional de Personas y Viviendas de 2001.

Del total de migrantes internos, las localidades que han recibido más personas provenientes de otras provincias son provincia de Buenos Aires y la Capital Federal, con casi el 40% de los inmigrantes, seguidas por las provincias de Córdoba, Santa Fe, Tucumán y Mendoza. También se observa una mayor proporción de personas provenientes de otras provincias sobre la población provincial, en aquellas donde se aplicaron políticas de promoción industrial (Tierra del Fuego, San Luis y La Rioja).

Por otro lado, las regiones que más han expulsado son Buenos Aires (incluida la Capital Federal), Córdoba, Salta, Misiones y Santa Fe.

Finalmente, en la última columna se observa que sólo siete provincias tuvieron un saldo positivo de las migraciones interprovinciales: Buenos Aires y Capital Federal, Córdoba, Tierra del Fuego, San Luis, y Santa Cruz.

En relación con la población del aglomerado receptor, las provincias que más población han recibido son Tierra del Fuego, San Luis y Santa Cruz, mientras que las que mayor proporción de la población expulsan son Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut y Formosa.

#### ANEXO A SECCIÓN II.4. DESEMPEÑO DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS. SCORE CARDS

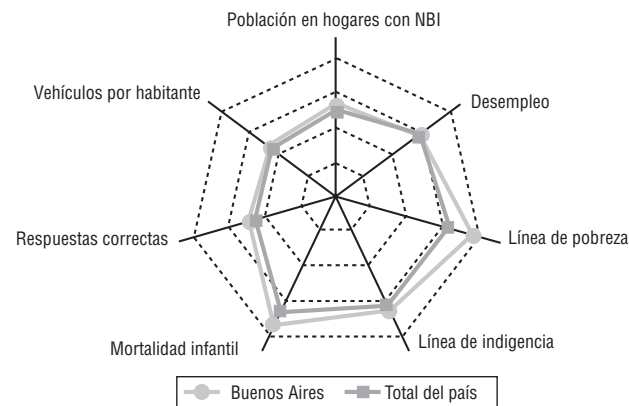
A continuación se presenta el análisis para cada una de las veinticuatro provincias argentinas acompañado de dos gráficos que contienen los mencionados indicadores. La presentación de las variables se elaboró de modo tal que una observación ubicada más cerca del origen del gráfico de radar y por debajo del valor correspondiente al agregado nacional debe interpretarse como un resultado relativamente negativo; inversamente, una observación alejada del origen del gráfico se traduce en un mejor posicionamiento relativo.

##### *Buenos Aires*

La provincia muestra indicadores de desarrollo de largo plazo que en promedio se igualan a los observados en el nivel del país. En términos de pobreza y desempleo, la provincia muestra un mejor indicador para el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza; mientras que el porcentaje de personas bajo la línea de indigencia y la tasa de desempleo son similares a lo observado para el país.

En el análisis del desempeño económico se destaca que la provincia posee indicadores de desarrollo del sistema financiero de menor calidad que el nivel nacional, con excepción de la tasa de anormalidad de la cartera, que muestra un mejor desempeño para la provincia. Con excepción de la diversificación de los destinos de exportación, diversificación del comercio y la participación de las exportaciones en el producto, los indicadores asociados al desarrollo del comercio exterior se sitúan por debajo de los registrados en el agregado. Finalmente, el desempeño producti-

#### DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO BUENOS AIRES Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

vo, reflejado por la tasa promedio de crecimiento del producto provincial se coloca por debajo del observado en el nivel nacional.

##### *Ciudad de Buenos Aires*

Esta jurisdicción muestra indicadores de desarrollo de largo plazo, pobreza y desempleo muy inferiores a los registrados a nivel nacional; lo que coloca a la jurisdicción entre las de mayor desarrollo relativo.

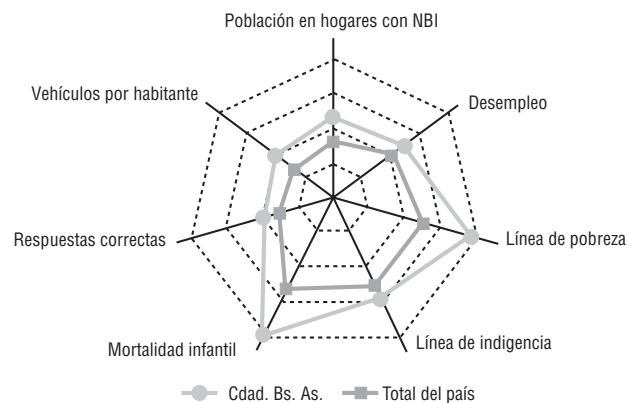
Los indicadores de desarrollo del sistema financiero son los más altos que se observan entre las provincias argentinas. En términos de desempeño productivo, el crecimiento se encuentra por encima del nivel general. Por su parte, las características particulares del comercio exterior de la jurisdicción relativizan la lectura de los datos.

##### *Catamarca*

La provincia muestra indicadores de pobreza y desempleo similares a los observados a nivel nacional; sin embargo, los indicadores de desarrollo de largo plazo son menos satisfactorios que los del registro nacional, tal es el caso de la tasa de mortalidad infantil, la cual alcanza un 20,3 0/00 en comparación con el nivel nacional de 17,6 0/00.

En términos de desempeño económico, los indicadores de desarrollo del sistema financiero son muy inferiores a lo observado a nivel país, con excepción del indicador de cartera anormal. La explotación minera de Bajo La Lumbreira ha generado un importante cambio en los niveles de exportación de la provincia, lo que da lugar a una alta participación de exportaciones en el producto y una importante tasa de crecimiento,

DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO  
CIUDAD DE BUENOS AIRES Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

no obstante la participación de manufacturas industriales es baja en el total. El desempeño productivo es inferior al del país en su conjunto.

**Chaco**

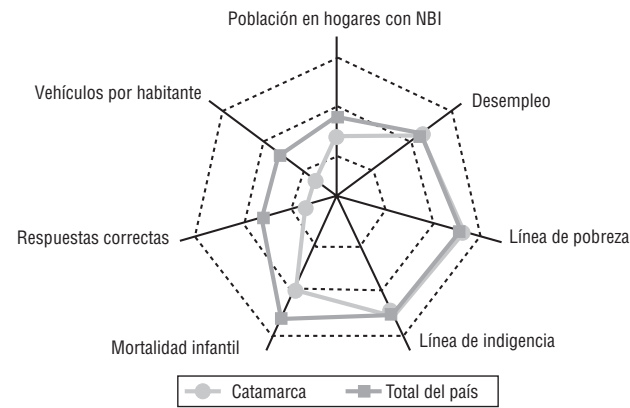
Entre los indicadores de desempleo y pobreza se observa que, aun cuando la tasa de desempleo urbana da lugar a una caracterización positiva, en términos relativos, los niveles de pobreza describen un perfil negativo en comparación con los registros correspondientes al total del país. El altísimo retraso relativo en términos de desarrollo de la provincia queda registrado en los indicadores de largo plazo, en particular cabe destacar la magnitud de la tasa de mortalidad infantil, la cual alcanza el valor más alto entre las provincias argentinas, 29 0/00.

Las características del desarrollo del sistema financiero muestran resultados inferiores a los correspondientes al nivel del país. Con excepción del crecimiento de las exportaciones, las mismas conclusiones pueden extraerse de las variables que caracterizan al comercio exterior. Finalmente, la provincia ha tenido un crecimiento promedio inferior al registrado a nivel nacional.

**Chubut**

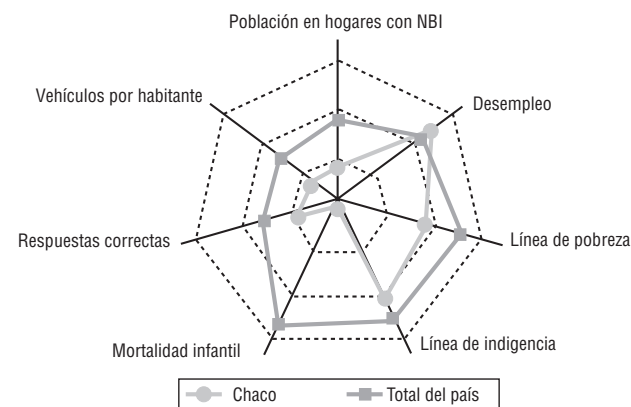
La provincia muestra indicadores de pobreza y desempleo menores que los registrados a nivel nacional. En términos de los indicadores de desarrollo de largo plazo, los resultados son similares a los observados a nivel nacional.

DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO  
CATAMARCA Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

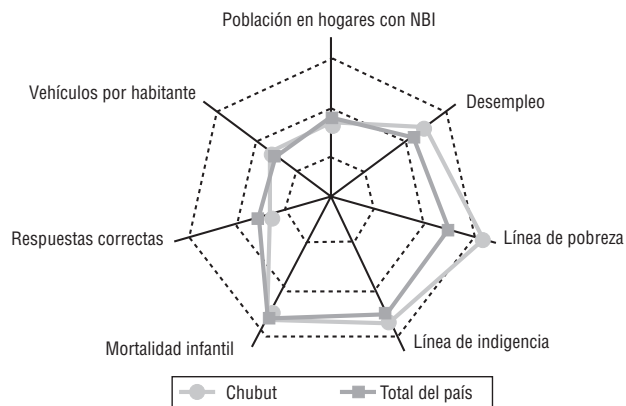
DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO  
CHACO Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

En términos del desempeño económico, se observa una dinámica de crecimiento superior a la registrada a nivel nacional, con una alta participación de las exportaciones en el producto. Los indicadores de desarrollo del sistema financiero muestran niveles inferiores a los registrados a nivel nacional, en particular el indicador de bancarización es sustancialmente inferior al correspondiente al nivel del país.

DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO  
CHUBUT Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

**Córdoba**

La provincia muestra indicadores de desempleo y pobreza más reducidos que los observados a nivel del país. Los indicadores de desarrollo de largo plazo se encuentran por encima de los correspondientes a nivel nacional, con excepción de la cantidad de vehículos por habitante que resulta similar.

En cuanto al conjunto de indicadores asociados al desempeño económico, los indicadores del sistema financiero son inferiores a los observados a nivel nacional. Por su parte, los indicadores de desarrollo de comercio exterior muestran una caracterización similar a la nacional. Finalmente, el desempeño productivo es inferior al registrado a nivel nacional.

**Corrientes**

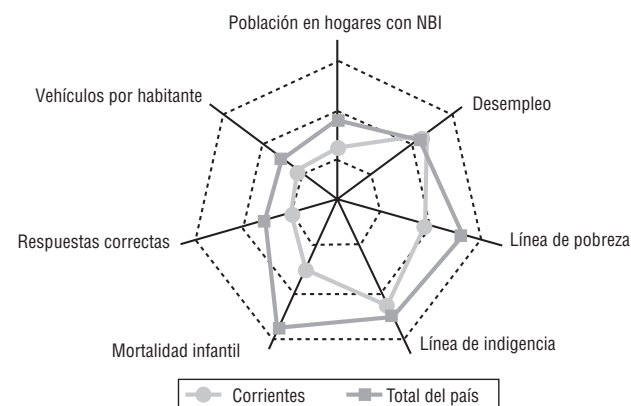
Los indicadores de desempleo y pobreza muestran niveles de pobreza muy superiores a los correspondientes al total país, aun cuando el desempleo sea similar. Los indicadores de desarrollo de largo plazo colocan a la provincia entre el grupo de mayor retraso relativo; en particular cabe destacar la magnitud de la tasa de mortalidad infantil.

Debe destacarse la baja participación de las exportaciones en el producto y su exiguo crecimiento.

**Entre Ríos**

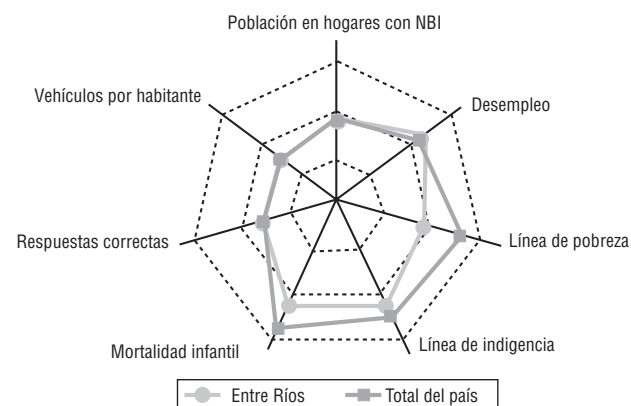
La provincia muestra indicadores de desarrollo de largo plazo similares a los observados a nivel nacional, con excepción de la tasa de mortalidad

DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO  
CORRIENTES Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO  
ENTRE RÍOS Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

infantil, de desempeño inferior. En términos de desempleo y pobreza los indicadores son peores que los observados a nivel país, con excepción de la tasa de desempleo similar a la correspondiente a todos los aglomerados. Los indicadores de desarrollo del sistema financiero muestran un retraso relativo, con excepción de la tasa de morosidad. Por último, tanto los indicadores asociados al desarrollo del comercio exterior como el de

desempeño económico muestran resultados pobres en relación con el total del país, con excepción de la dinámica de las exportaciones.

### Formosa

Para esta provincia, los indicadores de desempleo y pobreza y desarrollo de largo plazo se encuentran muy por debajo de los resultados observados a nivel nacional, con excepción de la medición de desempleo. El desempeño económico de la provincia, medido por la tasa de crecimiento, muestra resultados pobres en comparación con los resultados del total del país. El grado de bancarización y los niveles de crédito por habitante resultan muy inferiores al total del país, sólo en el caso de la composición de la cartera bancaria la provincia muestra una tasa de normalidad superior al total nacional. En materia de comercio exterior, nuevamente los resultados son pobres en términos de participación de las exportaciones en el Producto Bruto Geográfico, su diversificación y composición, la excepción la constituye la dinámica de las exportaciones.

### Jujuy

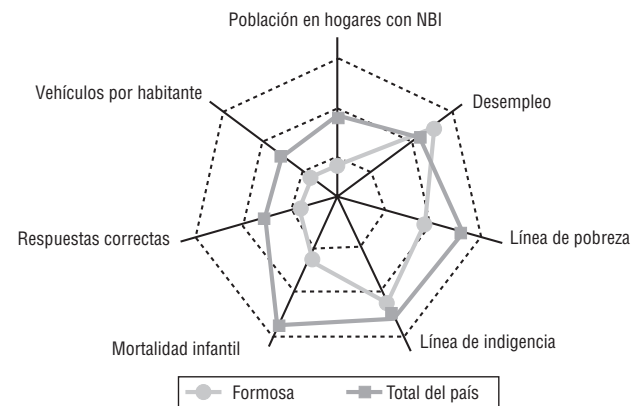
La provincia muestra sin excepciones indicadores de pobreza y desempleo y desarrollo de largo plazo que se encuentran muy por debajo de los resultados nacionales; en particular la tasa de mortalidad infantil de la provincia se encuentra entre las más altas registradas a nivel nacional; las excepciones son la medición de indigencia y desempleo, que resultan similares a las observadas a nivel nacional. Los resultados de desempeño económico muestran una provincia con un crecimiento inferior al del país. El desarrollo del sistema financiero se encuentra por debajo de los resultados nacionales. En materia de comercio exterior, la provincia muestra una baja participación de las exportaciones en el Producto Bruto Geográfico, con escasa diversificación y una baja participación de las manufacturas industriales en el agregado.

### La Pampa

La provincia posee indicadores de pobreza y desempleo de mejor desempeño que los registros nacionales; este comportamiento vuelve a registrarse en materia de los indicadores de desarrollo de largo plazo, con excepción de las variables asociadas a la calidad educativa.

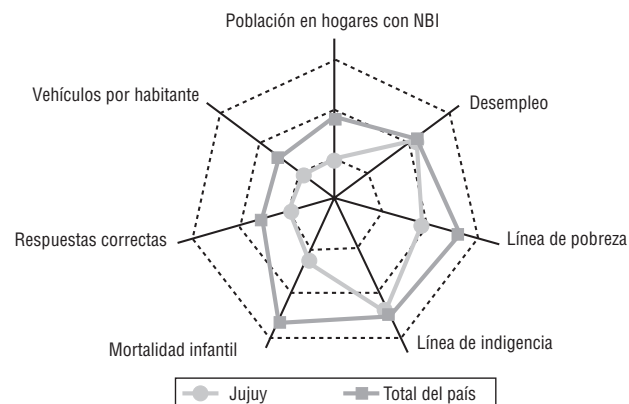
El desempeño económico de la provincia se encuentra caracterizado por una menor tasa de crecimiento en comparación al total país; una medición de crédito por habitante en el entorno del promedio; menor grado de bancarización y mejor calidad de cartera. Finalmente, en materia de comercio exterior, la provincia muestra una escasa participación de las exportaciones en el producto geográfico; una baja diversificación del comercio y una nula participación de las manufacturas industriales en sus ventas externas.

### DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO FORMOSA Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

### DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO JUJUY Y TOTAL DEL PAÍS

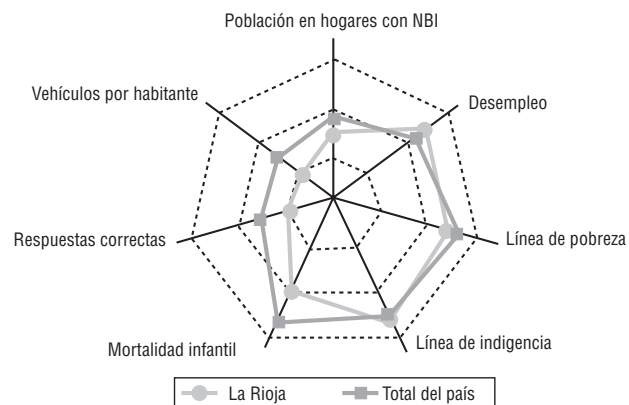


Fuente: FIEL.

### La Rioja

Los indicadores de desarrollo de largo plazo seleccionados se encuentran por debajo de la medición nacional, destacándose las mediciones de tasa de mortalidad infantil y población en hogares con necesidades básicas insatisfechas. Las mediciones de desempleo y pobreza se colocan en torno al registro nacional, destacándose una menor tasa de de-

### DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO LA RIOJA Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

semples y un mayor porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza. El desarrollo del sistema financiero es pobre, de acuerdo con los niveles de bancarización y crédito por habitante; por su parte, la normalidad de la cartera es superior al registro nacional. El crecimiento provincial se encuentra por debajo de lo observado a nivel país. Por último, en materia de comercio, se observa una escasa participación de las manufacturas industriales en el agregado y un escaso nivel de diversificación, aun cuando las exportaciones muestran un crecimiento importante.

#### Mendoza

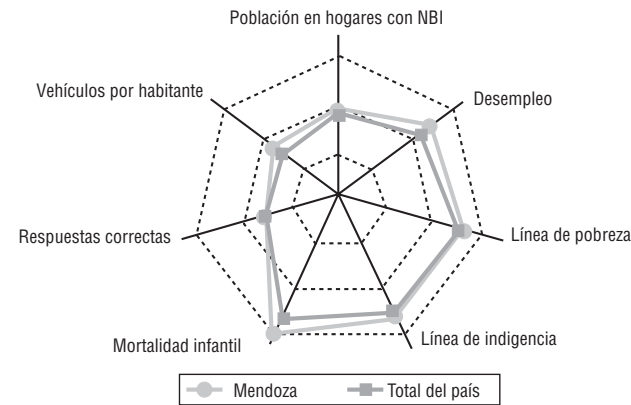
La provincia muestra indicadores mejores que los correspondientes al promedio nacional en materia de desarrollo de largo plazo y pobreza y desempleo, colocando a la provincia entre las primeras en términos de desarrollo relativo.

El crecimiento económico de la provincia es superior al observado a nivel nacional. Los indicadores de desarrollo del sistema financiero muestran un cierto retraso relativo, con excepción de la normalidad de cartera, que resulta similar a la del total del país. Por último, la provincia muestra un desarrollo de su comercio exterior por debajo del registro nacional en todas las variables analizadas.

#### Misiones

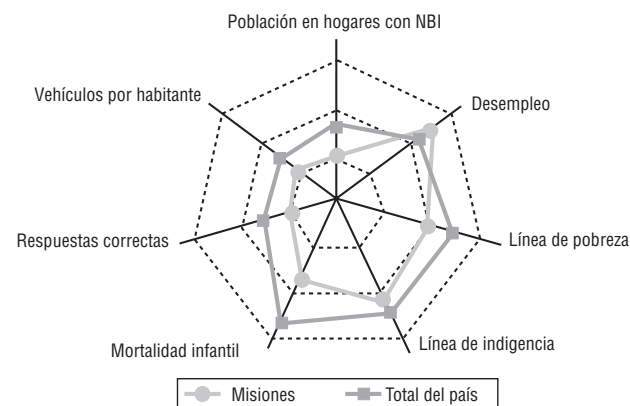
La provincia exhibe serios problemas en términos de los indicadores de desarrollo de largo plazo, mortalidad infantil y población en hogares

### DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO MENDOZA Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

### DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO MISIONES Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

con necesidades básicas insatisfechas. La tasa de desempleo es inferior a la registrada a nivel nacional y las medidas de indigencia y pobreza marcan un perfil negativo para la jurisdicción.

El crecimiento de la provincia es similar al nacional. En términos de desarrollo del sistema financiero, la provincia muestra un muy bajo nivel de bancarización y crédito por habitante; aun cuando la normalidad

de la cartera sea superior a la correspondiente al total país. La participación de las manufacturas industriales en el agregado de exportaciones y su diversificación, son alentadoras con respecto al registro nacional; los restantes indicadores de desarrollo del comercio exterior se encuentran por debajo de las marcas alcanzadas a nivel país.

### Neuquén

Los indicadores de desarrollo de largo plazo de la provincia muestran un registro de NBI que resulta similar al total nacional y una tasa de mortalidad infantil de las más bajas registradas entre las provincias argentinas. Los indicadores de desempleo y pobreza muestran una provincia con menores niveles de personas por debajo de la línea de pobreza e indigencia, aun cuando los niveles de desempleo sean similares a los nacionales.

En términos de desempeño económico, la provincia muestra una tasa de crecimiento superior a la registrada a nivel nacional. El desarrollo del sistema financiero está caracterizado por un bajo grado de bancarización; niveles de crédito por habitante inferiores al total del país y una mejor calidad en la cartera de créditos. En materia de desarrollo del comercio exterior, cabe destacar la importante participación de las exportaciones en el producto provincial, aun cuando estas evidencien una dinámica, diversificación y participación de las manufacturas industriales en el agregado, por debajo del registro nacional.

### Río Negro

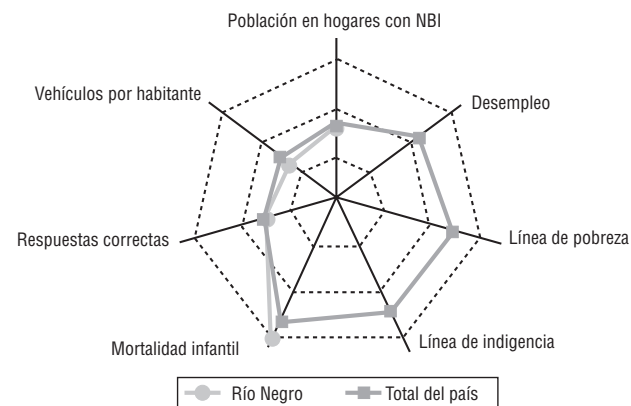
La provincia muestra indicadores de desarrollo de largo plazo inferiores a los registrados para el total país; con excepción de la medición de la tasa de mortalidad infantil.<sup>3</sup>

Su crecimiento fue superior al registrado a nivel nacional. En cuanto a los indicadores asociados al desarrollo del sistema financiero, la provincia se caracteriza por un escaso desarrollo con un bajo grado de bancarización y un bajo nivel de crédito per cápita; la calidad de la cartera es similar a la observada a nivel nacional. En materia de comercio exterior, la provincia muestra indicadores similares a los observados a nivel nacional; con excepción de la participación de las manufacturas industriales en el agregado de exportaciones y la participación de las exportaciones en el producto geográfico, que resultan inferiores.

### Salta

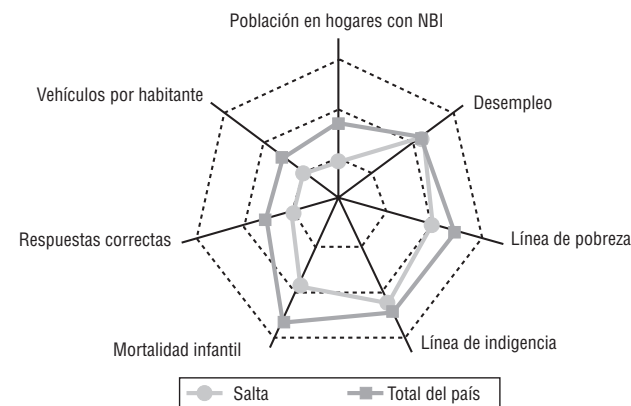
La provincia posee indicadores de desarrollo de largo plazo, población en hogares con NBI y tasa de mortalidad infantil poco satisfactorios comparados con el promedio nacional. Las mediciones de pobreza e indigencia se encuentran por debajo del nivel nacional y la tasa de desempleo resulta similar a la tasa del total del país.

### DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO RÍO NEGRO Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

### DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO SALTA Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

El crecimiento económico de la provincia es inferior al crecimiento nacional. Los indicadores asociados al desarrollo del sistema financiero muestran un desempeño inferior en su comparación con el nivel país. Finalmente, en materia de desarrollo del comercio exterior, los indicadores muestran una menor diversificación; participación de las manufacturas industriales en el agregado de exportaciones y participación de las



exportaciones en el producto geográfico; inversamente, la dinámica resulta similar a lo observado a nivel país.

### San Juan

Los indicadores de desarrollo de largo plazo de la provincia muestran retraso en el desarrollo relativo; con excepción de la tasa de mortalidad infantil que marca un mayor retraso en relación con el registro nacional. La tasa de desempleo de la provincia es inferior a la registrada a nivel nacional, mientras que las mediciones de pobreza e indigencia resultan inferiores y similares en relación con el total del país, respectivamente.

El desempeño económico medido por medio de la tasa de crecimiento se encuentra por debajo del nivel nacional. Los indicadores de desarrollo del sistema financiero muestran un bajo grado de bancarización; bajos niveles de crédito per cápita y una cartera de menor morosidad que la existente a nivel país. Finalmente, las exportaciones provinciales muestran una participación en el producto y una dinámica inferiores a las registradas en el nivel del país; mientras que la participación de las manufacturas industriales en el agregado y la diversificación del comercio exterior resultan superior y similar al registro nacional, respectivamente.

### San Luis

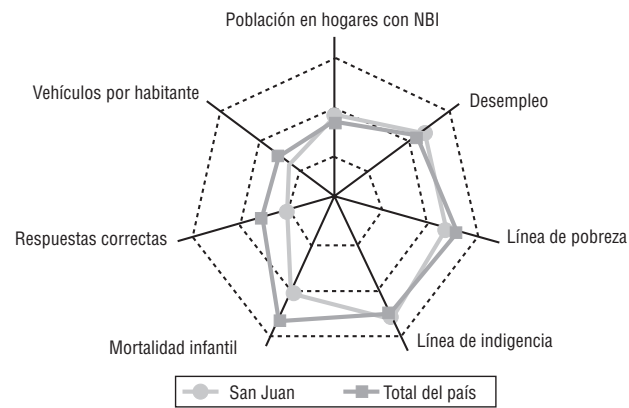
La provincia muestra indicadores de desarrollo de largo plazo inferiores a los registrados en el promedio nacional, con excepción de la medición de población en hogares con NBI, que resulta similar al registro nacional. Para los niveles de indigencia y pobreza, los resultados son similares a lo observado a nivel nacional; por su parte los niveles de empleo de la provincia son sensiblemente superiores a los correspondientes al total país.

El crecimiento económico de la provincia resulta inferior al registrado a nivel nacional. Los indicadores de desarrollo del sistema financiero muestran niveles de bancarización y crédito per cápita, inferiores y muy inferiores al registro nacional, respectivamente; por su parte la morosidad de la cartera es menor en la provincia en relación con el total del país. En materia de desarrollo del comercio exterior, la provincia posee indicadores sensiblemente inferiores a lo observado en el promedio del país.

### Santa Cruz

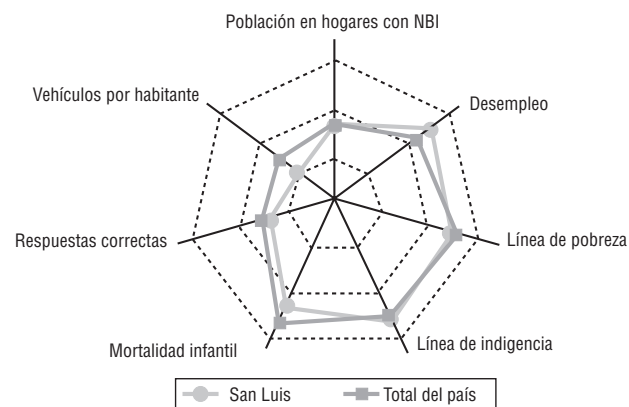
La provincia posee indicadores de desarrollo de largo plazo menores que los de promedio del país, con excepción de los casos de población en hogares con NBI y tasa de mortalidad infantil, sensiblemente mejores. Los indicadores de tasa de desempleo y pobreza muestran una menor tasa de desempleo que el nivel nacional y reducidos niveles de pobreza e indigencia.

### DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO SAN JUAN Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

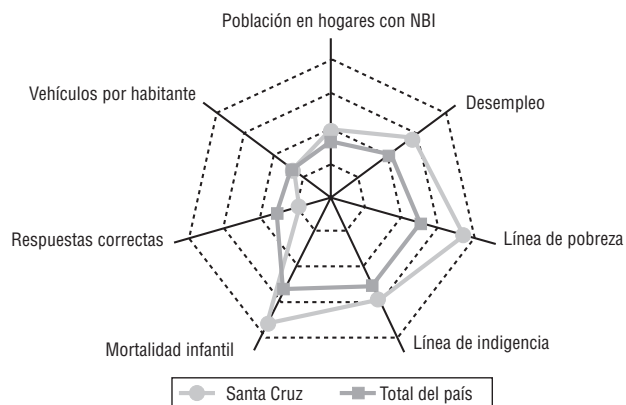
### DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO SAN LUIS Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

El crecimiento económico de la provincia ha sido superior a lo observado a nivel nacional. Los indicadores de desarrollo del sistema financiero muestran un retraso relativo dado los bajos niveles de bancarización y crédito per habitante, aun cuando la morosidad de la cartera es similar a la que caracteriza al país. En términos de comercio exterior, excepto por la participación de las exportaciones en el producto y su di-

DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO  
SANTA CRUZ Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

námica, los indicadores resultan pobres en su comparación con los que caracterizan al total del país.

### Santa Fe

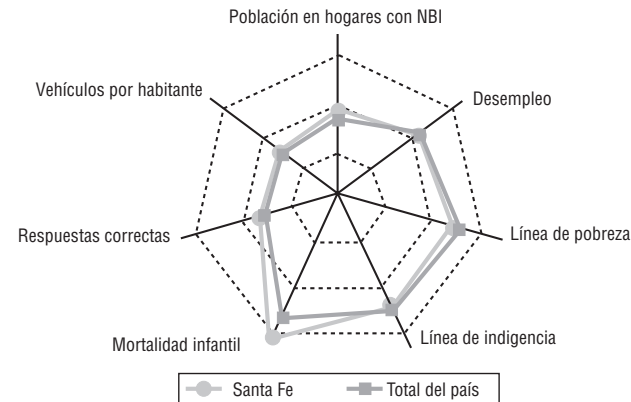
La provincia posee indicadores de desarrollo de largo plazo por encima de los registrados a nivel nacional; adicionalmente, las mediciones de desempleo y pobreza se encuentran en línea con los resultados nacionales; de manera que la provincia se encuentra entre las de mayor adelanto relativo.

En términos del desempeño económico, la provincia muestra un crecimiento inferior al total nacional. Los indicadores de desarrollo del sistema financiero muestran un retraso en los aspectos de bancarización y niveles de crédito per cápita, aun cuando la morosidad de la cartera es inferior a la registrada a nivel nacional. Finalmente, la provincia muestra un pobre desarrollo del comercio exterior de acuerdo con los indicadores de diversificación, participación de las manufacturas industriales en el agregado y dinámica; aun cuando la participación de las exportaciones en el producto geográfico es sensiblemente superior al registro nacional.

### Santiago del Estero

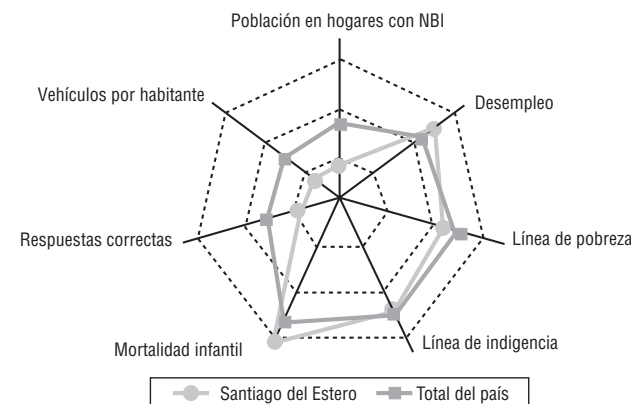
La provincia muestra una importante deficiencia en sus indicadores de desarrollo de largo plazo, con excepción de la mortalidad infantil, que se ubica para la provincia en un nivel inferior al registro nacional. Los indicadores de desempleo y pobreza muestran un desempleo inferior a

DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO  
SANTA FE Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPLEO  
SANTIAGO DEL ESTERO Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

nivel nacional y mediciones de pobreza e indigencia superiores y similares al registro nacional, respectivamente.

Con excepción de la calidad de la cartera de crédito de la provincia, todos los indicadores de desarrollo del sistema financiero, de desarrollo del comercio exterior y crecimiento económico muestran un pobre desempeño para la provincia.

### Tierra del Fuego

La provincia muestra indicadores de desarrollo de largo plazo inferiores a los registrados a nivel nacional, con excepción de la medición correspondiente a la tasa de mortalidad infantil, que resulta la menor a nivel país. Los indicadores de desempleo y pobreza se encuentran entre los mejores a escala nacional.

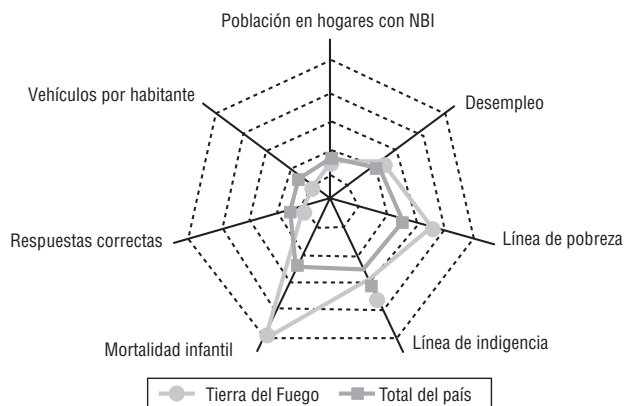
El crecimiento económico de la provincia resultó inferior al registrado a nivel nacional. Los indicadores de desarrollo del sistema financiero muestran un bajo grado de bancarización; altos niveles de crédito per cápita y una calidad de cartera similar al registro nacional. Finalmente, en materia de desarrollo del comercio exterior, las exportaciones muestran una alta participación en el producto y una dinámica superior a la evidenciada a escala nacional; por su parte, la diversificación del comercio y participación de las manufacturas industriales en las exportaciones totales, muestran resultados pobres.

### Tucumán

Los indicadores de desarrollo de largo plazo y desempleo y pobreza muestran un fuerte retraso relativo de la provincia; cabe destacar la muy alta tasa de mortalidad infantil, que se distancia sensiblemente del registro nacional.

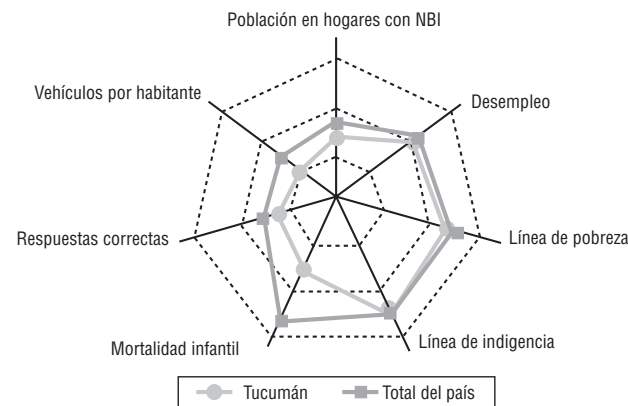
Los indicadores de desarrollo de comercio exterior, con excepción de la diversificación del comercio y la participación de las manufacturas industriales en las exportaciones, junto con los indicadores que describen el desarrollo del sistema financiero y el desempeño económico en térmi-

DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPEÑO  
TIERRA DEL FUEGO Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

DESARROLLO DE LARGO PLAZO, POBREZA Y DESEMPEÑO  
TUCUMÁN Y TOTAL DEL PAÍS



Fuente: FIEL.

nos del crecimiento, muestran nuevamente una de las provincias más rezagadas, relativamente.

### Nota metodológica

Las variables que componen los Score cards fueron normalizadas para permitir la comparación de las jurisdicciones provinciales con la medición correspondiente al agregado nacional. La presentación de las variables se elaboró de modo tal que una observación ubicada más cerca del origen del gráfico de radar y por debajo del valor correspondiente al agregado nacional debe interpretarse como un resultado relativamente negativo; inversamente, una observación alejada del origen del gráfico se traduce en un mejor posicionamiento relativo. A continuación se presentan las fuentes de información y la descripción de las variables seleccionadas.

### Indicadores de desarrollo de largo plazo

1) Población en hogares con NBI: corresponde a la variable porcentaje de la población en hogares con NBI. 1991. Medido en %.

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

2) Mortalidad infantil: corresponde a la variable tasa de mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos, 1999 (defunciones por 1.000 nacidos vivos). Medido en  $^{\circ}/_{00}$ .

Fuente: Programa Nacional de Estadísticas de Salud y Acción Social. Ministerio de Salud de la Nación.

3) Vehículos por habitantes: corresponde a la variable vehículos automóviles por 1.000 habitantes (2001). Número.

Fuente: elaboración propia sobre la base del Parque Automotor 1995 por provincia (*Anuario ADEFA 1996*).

4) Respuestas correctas: corresponde a la variable porcentaje de respuestas correctas en pruebas de evaluación (resultado porcentual promedio de respuestas correctas en exámenes de evaluación). 1999. Porcentaje.

Fuente: III Operativo Nacional de Evaluación de Finalización del Nivel Secundario 1999 (Ministerio de Educación).

### Indicadores de desempleo y pobreza

1) Desempleo: corresponde a la tasa de desempleo urbana a nivel provincial (octubre de 2001). Porcentaje.

Fuente: elaboración propia sobre la base de las tasas de desocupación en los veintiocho aglomerados (EPH-octubre de 2001).

2) Línea de Pobreza:<sup>4</sup> corresponde a la variable porcentaje de personas bajo línea de pobreza (LP).

Fuente: elaboración propia sobre la base de *Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos* (INDEC-octubre de 2001).

3) Línea de indigencia: corresponde a la variable porcentaje de personas bajo línea de indigencia (LP).

Fuente: elaboración propia sobre la base de *Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos* (INDEC-octubre de 2001).

### Indicadores de desarrollo del sistema financiero.

1) Cartera anormal: corresponde a la variable proporción de cartera de crédito en situación anormal 1999. Porcentaje.

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de crédito en cartera normal y anormal al 31 de diciembre de 1999, según división política. Boletín Estadístico del BCRA.

2) Crédito por habitante: corresponde a la variable crédito en pesos por cada 100 habitantes.

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de crédito en cartera normal y anormal al 31 de diciembre de 1999, según división política. Boletín Estadístico del BCRA.

3) Bancarización: corresponde a la variable depósitos a PBG (ambos agregados medidos en precios constantes de 1993). Los depósitos son totales (\$ y US\$) para los sectores público y privado no financiero.

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de crédito en cartera normal y anormal al 31 de diciembre de 1999, según división política. Boletín Estadístico del BCRA.

### Indicadores de desarrollo del comercio exterior

1) Exportaciones (como % del PBG): corresponde a la variable exportaciones como proporción del PBG. Porcentaje, 2001.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Origen Provincial de las Exportaciones del INDEC.

2) Crecimiento de las exportaciones: corresponde a la variable crecimiento de las exportaciones constantes a precios de 1993, en porcentaje, 2001.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Origen Provincial de las Exportaciones del INDEC.

3) MOI (como % de las exportaciones): corresponde a la variable tasa de participación promedio de las MOI en las exportaciones provinciales, en porcentaje. 2001.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Origen Provincial de las Exportaciones del INDEC.

4) Diversificación del comercio: corresponde a la variable complemento del índice de concentración de Hirschman - Herfindahl (HH Index); calculado sobre la base de las participaciones promedio 1999 - 2000 de los destinos de exportación Mercosur, NAFTA, Unión Europea, Asia Pacífico y resto, 2001.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Origen Provincial de las Exportaciones del INDEC.

### Indicador de desempeño económico

1) Crecimiento del PBG: se corresponde con la variable tasa de crecimiento del PBG. Porcentaje promedio 1993-1997.

Fuente: elaboración propia.

### NOTAS

1. Véase en el anexo metodológico de esta sección el tratamiento técnico de la información estadística y el listado de las fuentes de información.

2. Estrictamente, la participación porcentual del PBG de la jurisdicción no es superada por ningún recurso productivo; sin embargo los mencionados constituyen los recursos más destacados.

3. Para esta provincia no ha sido posible realizar una medición de los indicadores asociados a desempleo y pobreza en virtud de la falta de información oficial.

4. La línea de pobreza queda definida por el ingreso requerido para la adquisición de una canasta básica total, mientras que la línea de indigencia queda definida por el ingreso requerido para la adquisición de una canasta básica de alimentos.

## ANEXO AL CAPÍTULO III

### ANEXO A LA SECCIÓN III.1. ÍNDICE PROVINCIAL DE AMBIENTE DE NEGOCIOS (IPAN)

#### Metodología de elaboración

El Índice Provincial de Ambiente de Negocios (IPAN) pretende sintetizar la calidad del entorno económico e institucional a escala provincial al incorporar variables que reflejan ventajas y obstáculos a los emprendimientos privados. A continuación se presenta la metodología de construcción utilizada.

El proceso de selección de los componentes y los respectivos ponderadores del índice se basaron en el análisis de panel para más de cuarenta variables en el período 1993-2001; en los análisis desarrollados por los economistas que conforman el equipo de trabajo, en la percepción empresarial y en investigaciones similares recientes realizadas a escala internacional.

#### *1. Componentes analizados para la construcción del IPAN*

A continuación se presenta la lista de variables incorporadas en el desarrollo de la primera versión del IPAN. Las variables son presentadas de acuerdo con su relevancia macroeconómica o microeconómica. Cabe destacar que sólo un conjunto reducido de las variables que se mencionan a continuación fueron incorporadas en la construcción del índice.

##### *1. Ambiente macroeconómico provincial*

Producto Bruto Geográfico (per cápita - \$ de 1993)  
Crecimiento del PBG (promedio últimos tres años)

##### *Comercio exterior:*

Exportaciones de bienes (miles \$ de 1993)  
Exportaciones (per cápita - \$ de 1993)

Exportaciones de bienes (como % del PBG)  
Crecimiento anual de las exportaciones (%)

*Sistema financiero:*

Crédito (miles de \$ de 1993)  
Crédito (per cápita-\$ de 1993 por hab)  
Crédito (como % del PBG)  
Tasa de Morosidad Bancaria (%)  
Depósitos (miles de \$ de 1993)  
Depósitos (per cápita-\$ de 1993 por habitante)  
Depósitos (como % del PBG)

*Finanzas públicas:*

Ingresos Corrientes Propios (a Ingresos Corrientes)  
Recaudación Tributaria Propia (per cápita)  
Recaudación Tributaria (a PBG)  
Regalías (a Ingresos Corrientes)  
Trasferencias Discrecionales (per cápita)  
Transferencias Discrecionales (a Ingresos Corrientes)  
Transferencias Discrecionales Totales (a Ingresos Corrientes)  
Transferencias Totales (a Ingresos Corrientes)  
Gasto Total Neto de Transferencias (per cápita)  
Gasto en personal y bienes y servicios (a Gastos Corrientes)  
Gasto en personal (a Gasto Corriente)  
Gasto en personal y servicios de deuda (a Ingresos Corrientes)  
Gasto Total (per cápita)  
Servicios de Deuda (a Ingresos Corrientes)  
Servicios de Deuda (a Ingresos Totales)  
Intereses (a Ingresos Corrientes)  
Resultado Primario (a Ingresos Totales)  
Resultado Global (a Ingresos Totales)  
Resultado Global (per cápita)  
Deuda Provincial (per cápita)  
Deuda Provincial (a Ingresos Corrientes)  
Deuda Provincial (a Ingresos Totales)  
Deuda Provincial (como % del PBG)

*2. Ambiente microeconómico provincial*

*Mercado laboral:*

Tasa de Informalidad Laboral (%)  
Tasa de desempleo (%)  
Salario nominal  
Empleo público (per cápita)

*Infraestructura:*

Tarifa Eléctrica Usuarios Medios

Pérdidas de la Red Eléctrica  
Líneas Telefónicas en Servicio (per cápita)

Las variables institucionales incorporadas en la segunda versión del índice son las siguientes:

Índice de obstáculos sobre decisiones empresarias 1997  
Índice de obstáculos sobre decisiones empresarias 2001  
Índice de Seguridad Jurídica 1997  
Índice de Capital Social Privado 2001

Los índices de obstáculos sobre las decisiones empresarias 1997 y 2001 corresponden a los resultados presentados en FIEL (1998) y la llevada a cabo para el presente trabajo. El Índice de Seguridad Jurídica 1997 corresponde a los resultados presentados en FIEL (1998). El índice de Capital Social Privado 2001 corresponde al relevamiento realizado por FIEL para el presente trabajo sobre instituciones de la sociedad civil existentes a nivel provincial.

En particular, la confección de los índices de obstáculos se construyeron a partir de analizar las respuestas a nivel de jurisdicciones sobre la concurrencia de obstáculos a las decisiones empresarias. El índice refleja con qué frecuencia aparecen obstáculos/problemas en una jurisdicción con respecto al resto. Las frecuencias se corrigieron teniendo en cuenta la localización de las empresas. Así, en Capital Federal y Buenos Aires las frecuencias absolutas son muy altas debido a que allí se concentra gran parte de la actividad económica. Al normalizar la frecuencia absoluta por el número de localizaciones observadas se corrige el sesgo mencionado de concentración geográfica.

**Construcción del IPAN**

Un número reducido de variables representativas del ambiente macroeconómico y microeconómico provincial fueron finalmente seleccionadas para la confección del indicador.

Individualmente consideradas, las variables fueron normalizadas a la media nacional para cada año, de manera que el índice promedio resulta ser igual a uno.

Es importante destacar que la aplicación de la transformación mencionada determina la pérdida de la dimensión temporal del índice a nivel de cada jurisdicción particular; de esta manera el indicador caracteriza únicamente el desempeño relativo de cada una de las provincias en relación a la evolución del ambiente de negocios nacional para cada año. Así, el resultado del índice equivale a la posición de la jurisdicción en un ranking que ordene el conjunto de provincias.

El índice surge de una suma ponderada de las variables normalizadas:

$$IPAN_t^j = \prod_i^n \alpha_i X_{it}^j$$

Con:

Jurisdicciones j, j = 1; .....; 24

Años t, t = 1993;.....; 2001;

Indicadores i, i = 1; .....; n.

Donde:

$\alpha_i$ , corresponde a ponderador del componente i

$X_i$ , corresponde al componente i.

Como se mencionó anteriormente, los ponderadores fueron construidos a partir del análisis econométrico de panel de variables, y considerando los estudios desarrollados por los economistas miembros del equipo de trabajo y la opinión empresaria reflejada en la encuesta sobre ambiente de negocios en las provincias argentinas, diseñada con el objeto de obtener la percepción sobre las dimensiones económicas e institucionales de las provincias argentinas.

De acuerdo con lo descrito en los párrafos anteriores, la cobertura del IPAN es 1993-2001 para la versión que incorpora el desempeño económico; la segunda versión del IPAN es presentada para los años 1997 y 2001 debido a la ausencia de información muestral para los restantes años.

## ANEXOS AL CAPÍTULO IV

### ANEXO A LA SECCIÓN IV.2. FUENTES DE DATOS PARA LOS EJERCICIOS ECONOMÉTRICOS DE EMPLEO

Empleo público: Secretaría de Hacienda, BCRA y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Empleo privado: El empleo privado se construyó como:

$E_{pri} = Pob * ta * (1 - td)$

Donde Pob: población

ta: tasa de actividad

td: tasa de desempleo

Población: INDEC.

Informalidad: se calculó con las bases de la Encuesta Permanente de Hogares de cada provincia. Se consideró que un ocupado es informal cuando responde que no se le realizan descuentos destinados a jubilación.

Ingreso per cápita familiar: EPH, INDEC.

Salario público: Se construyó con las Encuestas de Hogares para cada aglomerado.

RESULTADOS DE LAS REGRESIONES DEL SALARIO HORARIO  
SIN CORREGIR POR ESTABILIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO

	pub	aedu	xper	xper2	sex	civil	tamaño	cons	R2
Cdad. de Bs. As.	-0,08 -1,15	0,11 14,69	0,03 5,71	0,00 -3,40	-0,11 -2,39	0,06 1,18	0,24 6,35	-0,75 -5,83	0,42
GBA	0,01 0,31	0,11 28,06	0,03 9,05	0,00 -5,11	-0,06 -2,38	0,09 3,28	0,25 12,69	-0,81 -13,81	0,40
Buenos Aires <sup>1</sup>	0,02 0,64	0,10 31,10	0,03 10,08	0,00 -5,73	-0,06 -2,72	0,09 3,89	0,25 14,03	-0,79 -15,19	0,40
Catamarca	0,38 6,40	0,10 12,65	0,05 5,58	0,00 -4,10	-0,06 -1,14	0,05 0,83	0,11 2,23	-1,11 -8,89	0,43
Córdoba	0,31 4,02	0,08 11,15	0,03 4,13	0,00 -2,66	-0,10 -2,01	0,12 2,15	0,29 6,47	-0,85 -7,36	0,44
Corrientes	0,05 0,66	0,10 11,14	0,06 6,05	0,00 -4,09	-0,15 -2,39	0,00 -0,05	0,21 3,22	-1,36 -8,89	0,45
Chaco	0,39 4,96	0,13 12,74	0,06 6,49	0,00 -4,37	-0,09 -1,31	0,17 2,35	0,08 1,17	-1,56 -9,51	0,50
Chubut	0,16 2,48	0,12 14,53	0,03 4,79	0,00 -2,10	-0,19 -3,66	0,06 1,02	0,24 5,48	-0,97 -7,91	0,47
Entre Ríos	0,35 6,19	0,12 13,94	0,03 3,92	0,00 -2,10	-0,02 -0,45	0,13 2,24	0,09 1,67	-1,09 -8,24	0,46
Formosa	0,34 4,19	0,10 7,97	0,04 4,18	0,00 -3,04	-0,06 -0,88	0,19 2,41	0,32 4,68	-1,55 -8,17	0,41
Jujuy	0,17 2,81	0,10 11,61	0,05 6,03	0,00 -3,99	-0,06 -1,15	0,11 1,93	0,14 3,27	-1,30 -9,79	0,42
La Pampa	0,28 5,09	0,12 15,17	0,05 6,88	0,00 -4,86	-0,06 -1,24	0,04 0,65	0,05 0,45	-0,99 -6,40	0,51
La Rioja	0,33 5,48	0,10 11,47	0,04 5,50	0,00 -3,67	0,04 0,78	0,14 2,50	0,13 2,73	-1,06 -8,05	0,42
Mendoza	0,07 1,14	0,10 14,07	0,03 4,56	0,00 -3,26	-0,09 -1,80	0,21 3,81	0,24 5,24	-1,11 -9,95	0,45
Neuquén	0,19 2,76	0,11 12,88	0,05 7,49	0,00 -5,21	-0,10 -1,67	0,21 3,33	0,15 3,11	-1,02 -7,65	0,51
Misiones	0,33 4,34	0,11 10,05	0,04 4,41	0,00 -2,80	-0,06 -0,93	0,15 2,13	0,26 4,24	-1,30 -8,58	0,48

RESULTADOS DE LAS REGRESIONES DEL SALARIO HORARIO  
SIN CORREGIR POR ESTABILIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO (Continuación)

	pub	aedu	xper	xper2	sex	civil	tamaño	cons	R2
Santa Cruz	0,28 6,95	0,09 13,41	0,04 6,62	0,00 -5,10	-0,02 -0,53	0,18 3,88	0,06 1,63	-0,38 -3,51	0,44
Salta	0,20 2,77	0,11 11,51	0,03 3,69	0,00 -1,66	-0,09 -1,53	0,08 1,42	0,30 5,54	-1,35 -9,89	0,45
San Juan	0,23 3,58	0,10 12,18	0,03 4,54	0,00 -2,74	0,01 0,21	0,24 3,97	0,20 4,21	-1,22 -10,06	0,50
San Luis	0,44 6,00	0,09 10,37	0,03 4,52	0,00 -2,37	-0,09 -1,42	0,16 2,33	0,09 1,77	-0,82 -5,98	0,44
Santa Fe <sup>2</sup>	0,13 1,87	0,09 12,65	0,04 6,35	0,00 -4,71	0,00 -0,03	0,07 1,24	0,18 4,25	-0,81 -6,87	0,37
Santiago del Estero	0,33 5,67	0,12 15,76	0,04 6,93	0,00 -4,20	-0,04 -0,75	0,13 2,37	0,28 5,13	-1,48 -12,52	0,57
Tierra del Fuego	0,41 8,43	0,07 10,49	0,03 4,27	0,00 -2,78	0,03 0,62	0,05 0,89	0,22 5,58	-0,16 -1,32	0,44
Tucumán	0,24 3,51	0,12 16,68	0,04 5,47	0,00 -2,77	-0,14 -2,81	0,06 1,21	0,13 2,91	-1,23 -11,82	0,55

1. Incluye Conurbano Bonaerense, Bahía Blanca y La Plata.

2. Incluye Santa Fe y Rosario.

Fuente: FIEL.



ESTIMACIONES DE LAS REGRESIONES DEL SALARIO HORARIO  
SIN CORREGIR POR ESTABILIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO

	pub	aedu	xper	xper2	sex	civil	tamaño	cons	R2
Cdad. de Bs. As.	0,05	0,13	0,03	0,00	-0,12	0,06	0,24	-1,09	0,47
Buenos Aires <sup>1</sup>	0,74	16,42	5,64	-3,28	-2,45	1,24	6,41	-8,46	
Catamarca	0,18	0,12	0,03	0,00	-0,06	0,10	0,25	-1,11	0,46
Comodoro Rivadavia	5,20	34,39	10,03	-5,64	-2,82	3,94	14,10	-21,11	
Córdoba	0,62	0,11	0,05	0,00	-0,06	0,05	0,11	-1,50	0,58
Corrientes	10,15	13,58	5,65	-4,14	-1,11	0,89	2,36	-11,73	
Formosa	0,29	0,13	0,04	0,00	-0,19	0,05	0,24	-1,24	0,51
GBA	4,58	15,79	4,99	-2,27	-3,62	1,00	5,47	-10,10	
Jujuy	0,43	0,09	0,03	0,00	-0,10	0,12	0,29	-1,02	0,48
La Pampa	5,66	11,54	4,01	-2,47	-1,98	2,17	6,55	-8,85	
La Rioja	0,23	0,10	0,06	0,00	-0,15	0,00	0,21	-1,59	0,50
Mendoza	2,91	11,38	5,99	-3,92	-2,29	0,01	3,22	-10,34	
Neuquén	0,47	0,10	0,04	0,00	-0,06	0,18	0,32	-1,71	0,45
Paraná	5,82	8,15	4,30	-3,10	-0,81	2,29	4,73	-9,07	
Posadas	0,17	0,12	0,03	0,00	-0,06	0,09	0,25	-1,12	0,46
Resistencia	4,22	31,03	9,00	-5,02	-2,50	3,32	12,75	-19,10	
Santa Fe <sup>2</sup>	0,38	0,10	0,05	0,00	-0,06	0,11	0,14	-1,53	0,48
Tucumán	6,07	11,55	5,98	-3,95	-1,07	1,92	3,28	-11,36	
Tierra del Fuego	0,32	0,09	0,03	0,00	-0,04	0,20	0,17	-0,79	0,43
	4,31	9,74	2,83	-1,91	-0,65	2,94	3,01	-5,03	
	0,47	0,11	0,04	0,00	0,04	0,14	0,14	-1,30	0,48
	7,68	12,38	5,47	-3,61	0,80	2,54	2,84	-9,84	
	0,18	0,11	0,03	0,00	-0,08	0,21	0,24	-1,27	0,49
	2,70	14,56	4,50	-3,18	-1,70	3,81	5,23	-11,35	
	0,34	0,12	0,05	0,00	-0,09	0,21	0,16	-1,31	0,56
	4,82	14,01	7,49	-5,14	-1,61	3,36	3,29	-9,77	
	0,50	0,12	0,03	0,00	-0,02	0,13	0,09	-1,32	0,52
	8,85	14,58	3,79	-1,93	-0,32	2,21	1,70	-9,86	
	0,37	0,11	0,04	0,00	-0,06	0,15	0,26	-1,38	0,49
	4,79	10,42	4,39	-2,78	-0,92	2,13	4,21	-9,05	
	0,51	0,13	0,06	0,00	-0,10	0,17	0,08	-1,78	0,55
	6,57	13,50	6,40	-4,28	-1,37	2,29	1,26	-10,79	

ESTIMACIONES DE LAS REGRESIONES DEL SALARIO HORARIO  
SIN CORREGIR POR ESTABILIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO (Continuación)

	pub	aedu	xper	xper2	sex	civil	tamaño	cons	R2
Río Gallegos	0,30	0,09	0,04	0,00	-0,02	0,18	0,06	-0,41	0,41
Salta	7,45	13,56	6,61	-5,06	-0,53	3,90	1,65	-3,85	
San Juan	0,37	0,11	0,03	0,00	-0,08	0,08	0,30	-1,64	0,50
San Luis	5,06	12,25	3,77	-1,70	-1,44	1,36	5,65	-11,92	
Santa Fe <sup>2</sup>	0,38	0,11	0,03	0,00	0,01	0,25	0,20	-1,47	0,55
Santiago del Estero	5,85	13,10	4,52	-2,71	0,19	4,01	4,22	-12,01	
Tierra del Fuego	0,54	0,10	0,03	0,00	-0,09	0,16	0,09	-0,96	0,47
Tucumán	7,40	10,55	4,58	-2,42	-1,37	2,29	1,84	-6,95	
	0,32	0,10	0,04	0,00	-0,01	0,07	0,18	-1,13	0,43
	4,68	13,84	6,35	-4,72	-0,11	1,20	4,19	-9,47	
	0,45	0,12	0,04	0,00	-0,04	0,13	0,28	-1,69	0,61
	7,66	16,56	6,88	-4,14	-0,75	2,33	5,19	-14,14	
	0,51	0,08	0,04	0,00	0,02	0,05	0,23	-0,38	0,50
	10,44	11,44	4,35	-2,85	0,54	0,89	5,70	-2,99	
	0,44	0,12	0,04	0,00	-0,14	0,06	0,13	-1,49	0,59
	6,28	17,20	5,48	-2,75	-2,83	1,16	2,82	-14,16	

1. Incluye Conurbano Bonaerense, Bahía Blanca y La Plata.

2. Incluye Santa Fe y Rosario.

Fuente: FIEL.

## OTRAS REGRESIONES TESTEADAS

Var. Indep.	Cons	Inpbgxhab	Inpob	lninf	ic	Intd	inpbgxh	Inwprel	pob	R2
Inlp	3,1674	0,1622	0,6028	0,0073	-0,1848					0,0997
Var. Dep.	1,26	1,561	2,913	0,243	-1,142					
Inlp	2,8416	0,1672	0,6306		-0,1899					0,0993
	1,339	1,647	3,669		-1,188					
Inlp	2,8456	0,1712	0,6323		-0,1839	0,0042				0,0995
	1,336	1,631	3,659		-1,115	0,159				
Inlp	4,1246		0,4415		-0,2214		-0,00037	0,0409		0,1061
	1,96		2,483		-1,389		-1,891	0,804		
Inlp	3,6404		0,519		-0,2137		-0,00034			0,102
	1,808		3,478		-1,345		-1,772			
lp	-130178,8				2922,1		-93,4827		0,1409	0,6553
	-8,534				0,178		-4,697		15,686	

## Definición de variables

Inlp:	Log del empleo público
Inpbgxhab:	Log. del Producto Bruto Geográfico por habitante
lninf:	Log del porcentaje de los asalariados informales
Intd:	Log de la tasa de desempleo
inpbgxh:	inversa del Producto Bruto Geográfico por habitante
Inwprel:	Log del salario anual promedio del sector público en relación con el PBG per cápita
Inf:	porcentaje de asalariados informales
Pob:	población (en miles)

EFECTOS FIJOS  
ECUACIÓN 1

	Coef	t
Buenos Aires	-0,022760	-6,234
Catamarca	0,010956	1,456
Córdoba	-0,025998	-5,742
Corrientes	-0,016049	-2,249
Chaco	-0,019511	-2,741
Chubut	-0,002193	-0,397
Entre Ríos	-0,013099	-2,283
Formosa	0,005885	0,753
Jujuy	-0,014472	-2,022
La Pampa	0,002365	0,441
La Rioja	0,024838	3,219
Mendoza	-0,015736	-3,710
Misiones	-0,019657	-3,061
Neuquén	0,020274	5,200
Río Negro	-0,002737	-0,497
Santa	-0,017823	-2,934
San Juan	-0,008534	-1,277
San Luis	-0,007057	-1,173
Santa Cruz	0,032506	6,573
Santa Fe	-0,022928	-4,712
Santiago del Estero	-0,016373	-2,287
Tierra del Fuego	0,017206	2,801
Tucumán	-0,019142	-3,205

Fuente: FIEL.

## ANEXO A LA SECCIÓN IV.4. METODOLOGÍA DEL ÍNDICE DE CAPITAL SOCIAL

## Construcción de un índice del capital social público

Para la construcción de un índice del capital social público se han utilizado dos subíndices: en primer término, uno de eficacia de la Justicia en la recuperación de créditos morosos, de acuerdo con la percepción de los banqueros, y, en segundo lugar, la tasa de delitos contra la propiedad.

#### A.IV.4.1. Índice de eficacia de la Justicia para el recupero de créditos

Este índice mide la percepción de los bancos acerca de la eficacia judicial en términos de costos, demoras y otros obstáculos para el recupero de préstamos en las distintas jurisdicciones. Muestra, a mayor valor, una evaluación positiva de la eficacia judicial.

Este indicador ha mostrado tener un efecto cuantitativo importante en la distribución del crédito entre provincias y en la morosidad de la cartera local (Cristini, *et. al.*, 2001).

ÍNDICE DE JUSTICIA: PROMEDIO = 100

	Índice	Orden
Buenos Aires	526	2
Cdad. de Bs. As.	672	1
Catamarca	39	24
Chaco	162	8
Chubut	145	10
Córdoba	265	6
Corrientes	382	5
Entre Ríos	146	9
Formosa	57	21
Jujuy	79	16
La Pampa	100	14
La Rioja	46	22
Mendoza	145	11
Misiones	133	13
Neuquén	430	4
Río Negro	139	12
Salta	91	15
San Juan	44	23
San Luis	70	18
Santa Cruz	66	19
Santa Fe	243	7
Santiago del Estero	73	17
Tierra del Fuego	26	3
Tucumán	63	20

Fuente: Cristini *et al.* (2001).

#### A.IV.4.2. Delitos contra la propiedad

La cantidad de delitos contra la propiedad es relevada por las estadísticas oficiales sobre la base de las infracciones contra la ley registradas por las Policías de provincias y federal, por la Gendarmería nacional y por la Prefectura.

La concentración de delitos de este tipo se da en las jurisdicciones más densamente pobladas. Así, la provincia de Buenos Aires registró en el año 2000 el 26% de los delitos, la Capital Federal el 19% y Córdoba el 11%. La corrección por el número de habitantes muestra que la mayor cantidad de delitos contra la propiedad sigue estando en la jurisdicción más poblada, la Capital Federal, además de ser la de mayores ingresos per cápita.

DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD: DISTRIBUCIÓN POR JURISDICCIÓN

	Total	Porcentaje	Cada 1.000 habitantes	Orden
Buenos Aires	193.444	25,7	14,2	18
Cdad. de Bs. As.	143.843	19,1	52,3	1
Catamarca	7.023	0,9	21,7	9
Chaco	29.653	3,9	30,8	5
Chubut	6.624	0,9	16,4	15
Córdoba	80.487	10,7	26,6	6
Corrientes	17.590	2,3	19,3	12
Entre Ríos	14.675	1,9	12,9	22
Formosa	6.065	0,8	12,7	23
Jujuy	10.269	1,4	17,2	14
La Pampa	9.812	1,3	33,3	4
La Rioja	3.647	0,5	13,0	21
Mendoza	66.288	8,8	42,6	2
Misiones	12.884	1,7	13,7	19
Neuquén	18.548	2,5	40,1	3
Río Negro	12.921	1,7	23,7	8
Salta	15.851	2,1	15,2	16
San Juan	15.705	2,1	25,8	7
San Luis	5.199	0,7	14,5	17
Santa Cruz	4.098	0,5	21,3	10
Santa Fe	54.246	7,2	18,3	13
Santiago del Estero	10.447	1,4	13,4	20
Tierra del Fuego	1.956	0,3	20,2	11
Tucumán	12.452	1,7	9,5	24
Total nacional	753.727	100,0	22,0	

Fuente: FIEL sobre la base de INDEC.

**A.IV.4.3. Capital social público**

El capital social público surge como un promedio simple del índice de eficacia judicial y el del número de delitos contra la propiedad por habitante. En ambos casos, se ha estandarizado en el promedio igual a 100.

## CAPITAL SOCIAL PÚBLICO: ÍNDICE POR PROVINCIA

	Índice	Orden
Buenos Aires	340	2
Cdad. de Bs. As.	357	1
Catamarca	70	23
Chaco	117	14
Chubut	140	11
Córdoba	174	7
Corrientes	248	4
Entre Ríos	158	8
Formosa	116	16
Jujuy	104	19
La Pampa	83	22
La Rioja	108	18
Mendoza	98	20
Misiones	147	10
Neuquén	242	5
Río Negro	116	15
Salta	118	13
San Juan	65	24
San Luis	111	17
Santa Cruz	85	21
Santa Fe	181	6
Santiago del Estero	119	12
Tierra del Fuego	317	3
Tucumán	148	9

Fuente: FIEL sobre la base de INDEC.

**A.IV.4.4. Capital social privado: Regresiones de las variables controlando por ingresos**

Variable dependiente	Constante	Capital social privado	WINF9401	R2
De crecimiento económico e ingresos per cápita				
<i>WINFW</i>	1,7272 0,0619	-0,0006 ** 0,0001	0,0008 0,0005	0,276
Indicadores sociales y de distribución del ingreso				
<i>BANO</i>	27,9689 4,1233	-0,0315 ** 0,0127	0,0611 0,0571	0,267
<i>DESNUT</i>	7,7485 0,7615	-0,0026 0,0022	0,0056 0,0057	0,189
<i>HACINA</i>	42,3757 4,7816	-0,0237 0,0142	-0,0122 0,0388	0,428
<i>VIVIEN</i>	-10,0651 6,2207	0,0660 ** 0,0191	-0,0409 0,0564	0,616
<i>JEFES</i>	25,1153 1,8561	-0,0056 0,0052	-0,0596 ** 0,0191	0,512
<i>VIDA</i>	69,3874 0,8288	0,0011 0,0023	0,0078 0,0080	0,130
<i>FERTIL</i>	27,8409 1,4805	-0,0084 ** 0,0042	-0,0249 * 0,0139	0,521
<i>MORT99</i>	30,4520 1,9635	-0,0198 ** 0,0039	-0,0147 0,0191	0,606
<i>IDH9496</i>	0,7297 0,0237	1,47E-04 ** 5,51E-05	2,37E-04 1,95E-04	0,477
De desarrollo del sistema financiero				
<i>BCOSH</i>	-0,0001 0,0000	1,91E-07 ** 9,51E-08	6,64E-07 ** 3,22E-07	0,405
<i>CAJEROSH</i>	-0,0002 0,0001	2,79E-07 ** 1,01E-07	1,56E-06 ** 7,40E-07	0,791
<i>DEPHW</i>	-3,1618 2,2944	-0,0010 0,0038	0,0612 ** 0,0276	0,567
<i>FINANCW</i>	-5,2646 2,4078	0,0023 0,0035	0,0649 ** 0,0300	0,652

Variable dependiente	Constante	Capital social privado	WINF9401	R2
<b>De capital humano</b>				
<i>ANALF9400</i>	4,7278 1,1932	-0,0075 ** 0,0025	0,0319 ** 0,0103	0,185
<i>EDUMAT97</i>	48,1370 4,2608	0,0161 0,0129	0,0019 0,0420	0,206
<i>ESC91</i>	10,3988 4,5695	-0,0161 * 0,0084	0,0996 * 0,0567	0,258
<i>ESC91PRIM</i>	91,5803 1,2621	0,0051 ** 0,0014	0,0106 0,0127	0,336
<b>De eficacia del sistema judicial</b>				
<i>JUS</i>	42,9682 9,4872	-0,0679 ** 0,0194	0,1557 0,0951	0,297
<b>De eficacia del gobierno</b>				
<i>KSPUB</i>	-16,9803 50,5538	0,3476 ** 0,1155	-0,1652 0,5815	0,406
<b>Otras variables relacionadas</b>				
<i>DENS</i>	-4572,8060 2296,7410	-1,2246 3,6585	58,2604 ** 28,5592	0,583
<i>MEDH</i>	-0,6440 1,6143	-0,0022 0,0031	0,0445 ** 0,0194	0,555
<i>DELINC9499</i>	79,6914 13,2424	0,4282 ** 0,0348	0,2187 * 0,1161	0,912
<i>DELINCC</i>	27,9689 4,1233	-0,0315 ** 0,0127	0,0611 0,0571	0,267

Desvío estándar debajo de los coeficientes.

\* Significatividad al 10%.

\*\* Significatividad al 5%.

Fuente: FIEL.

APÉNDICE  
CONCEPTOS DE LAS VARIABLES

Variable	Concepto
<b>De crecimiento económico e ingresos per cápita</b>	
PBGC9400	PBG per cápita. Promedio 1994-2000.
PBGC9400	Crecimiento del PBG per cápita. Promedio 1994-2000.
W9401	Salarios formales. Total país. Promedio 1994-2001.
WINF9401	Salarios formales e informales. Total país. Promedio 1994-2001.
WINFW	Salarios informales / Salarios formales. Total país. Promedio 1994-2001.
<b>Indicadores sociales y de distribución del ingreso</b>	
BANO	Porcentaje de hogares sin retretes.
DESNUT	Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso.
HACINA	Porcentaje de hogares con hacinamiento.
SUBSIST	Capacidad de subsistencia. Hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y baja educación del jefe del hogar.
NOASIST	Porcentaje de hogares con hijos que no asisten a la escuela.
VIVIEN	Hogares con vivienda de tipo inconveniente.
JEFES	Porcentaje de hogares con jefes de hogar con primaria incompleta.
VIDA	Esperanza de vida al nacer (1991).
FERTIL	Tasa de natalidad.
MORT9499	Tasa de mortalidad infantil 1994-1999.
MORT99	Tasa de mortalidad infantil 1999.
IDH9196	Índice de Desarrollo Humano 1991-1996.
IDH9496	Índice de Desarrollo Humano 1994-1996.
<b>De desarrollo del sistema financiero</b>	
BCOSH	Cantidad de bancos y sucursales por habitante.
CAJEROSH	Cantidad de cajeros por habitante.
DEPHW	Depósitos por habitante / salario promedio.
FINANCW	Financiaciones bancarias por hab./ salario promedio.

## CONCEPTOS DE LAS VARIABLES (Continuación)

Variable	Concepto
De capital humano	
SECINCOMP	Porcentaje de la población en edad que alcanzó la secundaria incompleta (2001).
SECCOMP	Porcentaje de la población en edad que alcanzó la secundaria completa (2001).
UNIVINCOMP	Porcentaje de la población en edad que alcanzó la universitaria incompleta (2001).
UNIVCOMP	Porcentaje de la población en edad que alcanzó la universitaria completa (2001).
ANALF9400	Tasa de analfabetismo 1994-2000.
EDUMAT97	Nota de la evaluación de calidad educativa (1997).
ESC8091	Tasa de escolaridad nivel superior, 1980 y 1991.
ESC91	Tasa de escolaridad nivel superior, 1991.
ESC91PRIM	Tasa de escolaridad primaria.
EDAD00	Edad promedio de la población (2000).
De eficacia del sistema judicial	
JUS	Índice de falta de eficacia judicial para el recupero de créditos.
De eficacia del gobierno	
KSPUB	Índice de Capital Social Público.
VOTO	Porcentaje de votos en blanco en las elecciones a diputados nacionales 1993-1999.
Otras variables relacionadas	
DENS	Densidad poblacional 2001.
CAMAS	Camas hospitalarias cada 1.000 habitantes.
HOSPPRIV	Porcentaje de establecimientos hospitalarios privados sobre el total.
HOSP	Establecimientos hospitalarios cada 1.000 habitantes
MEDH	Médico por habitante.
DELINC9199	Tasa de delincuencia 1991-1999.
DELINC9499	Tasa de delincuencia 1994-1999.
DELINCC	Crecimiento de la tasa de delincuencia 1991-1999.

## DESCRIPCIÓN ESTADÍSTICA DE LAS VARIABLES

	Promedio	Desvío estándar
Capital social privado	99,958	38,845
Capital social público	156,738	83,897
De crecimiento económico e ingresos per cápita		
PBGC9400	7,019	5,047
PBGC9400	1,067	1,268
W9401	802,887	200,899
WINF9401	547,217	166,308
WINFW	1,489	0,133
Indicadores sociales y de distribución del ingreso		
BANO	16,821	7,642
DESNUT	6,867	0,745
HACINA	28,179	6,558
SUBSIST	9,696	5,181
NOASIST	3,167	1,036
VIVIEN	21,983	12,649
JEFES	16,092	4,255
VIDA	70,759	1,244
FERTIL	20,733	3,041
MORT9499	20,315	4,949
MORT99	18,171	4,766
IDH9196	0,825	0,047
IDH9496	0,834	0,046
De desarrollo del sistema financiero		
BCOSH	0,000117	0,000084
CAJEROSH	0,000129	0,000111
DEPHW	2,396	3,004
FINANCW	2,491	3,474

Fuente: FIEL.

## DESCRIPCIÓN ESTADÍSTICA DE LAS VARIABLES

	Promedio	Desvío estándar
De capital humano		
SECINCOMP	0,331	0,037
SECCOMP	0,035	0,011
UNIVINCOMP	0,138	0,021
UNIVCOMP	0,071	0,016
ANALF9400	3,835	2,218
EDUMAT97	57,128	6,005
ESC8091	8,300	4,375
ESC91	11,550	5,407
ESC91PRIM	95,413	2,018
EDAD00	29,308	2,817
De eficacia del sistema judicial		
JUS	21,360	15,120
De eficacia del gobierno		
KSPUB	156,738	83,897
VOTO	5,220	2,589
Otras variables relacionadas		
DENS	580,663	2783,219
CAMAS	3,303	2,079
HOSPPRIV	0,452	0,182
HOSP	0,488	0,157
MEDH	2,586	2,001
DELINC9199	343,091	90,238
DELINC9499	335,858	81,066
DELINCC	16,821	7,642

Fuente: FIEL.

## ANEXO A LA SECCIÓN IV.5

CUADRO IV.5.2.1  
MUESTRA Y POBLACIÓN REPRESENTADA  
SIN AJUSTE Y CON AJUSTE POR NO RESPUESTA  
ARGENTINA, OCTUBRE DE 2001

	Sin ajuste		Con ajuste	
	Muestra (i)	Población (ii)	Muestra (iii)	Población (iv)
A. Ciudades				
Bahía Blanca	1.669	256.517	1.929	297.393
Cdad. de Bs. As.	2.279	2.440.263	2.681	2.874.740
Catamarca	2.853	167.870	2.978	175.269
Comodoro Rivadavia	2.838	154.336	2.917	158.718
Concordia	2.574	127.725	2.788	138.507
Conurbano bonaerense	7.851	8.406.407	8.665	9.287.402
Córdoba	2.837	1.209.331	3.208	1.368.206
Corrientes	2.527	326.257	2.690	347.516
Formosa	2.698	203.780	2.784	210.426
GBA	10.130	10.846.670	11.346	12.162.142
Jujuy	2.831	281.393	2.935	291.973
La Plata	1.768	573.949	2.096	681.083
La Rioja	2.749	140.191	2.900	147.994
Mar del Plata	1.795	540.131	1.990	597.303
Mendoza	3.658	885.247	3.888	942.188
Neuquén	2.302	264.090	2.451	281.370
Paraná	2.201	223.189	2.537	257.632
Posadas	2.210	269.830	2.366	289.098
Resistencia	2.451	336.579	2.720	373.671
Río Cuarto	2.186	168.656	2.235	172.624
Río Gallegos	2.207	87.717	2.292	91.097
Rosario	2.371	1.110.408	2.706	1.282.500
Salta	3.070	480.235	3.134	490.466

CUADRO IV.5.2.1 (Continuación)

	Sin ajuste		Con ajuste	
	Muestra (i)	Población (ii)	Muestra (iii)	Población (iv)
San Juan	2.738	381.606	2.870	400.032
San Luis	1.906	157.475	1.987	164.413
Santa Fe	1.883	377.195	2.360	473.494
Santa Rosa	1.913	100.863	2.092	110.256
Santiago del Estero	2.712	334.491	2.725	336.167
Tierra del Fuego	2.096	115.351	2.149	118.254
Tucumán	3.265	768.092	3.416	804.372
<b>B. Regiones</b>				
GBA	10.130	10.846.670	11.346	12.162.142
Pampa	21.197	4.687.964	23.941	5.378.998
Cuyo	8.302	1.424.328	8.745	1.506.633
NOA	17.480	2.172.272	18.088	2.246.241
Patagonia	9.443	621.494	9.809	649.439
NEA	9.886	1.136.446	10.560	1.220.711
<b>ARGENTINA</b>	<b>76.438</b>	<b>20.889.174</b>	<b>82.489</b>	<b>23.164.164</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

CUADRO IV.5.2.2  
TASA DE INCIDENCIA CON LÍNEAS DE POBREZA ALTERNATIVAS  
ARGENTINA, OCTUBRE DE 2001

	Líneas de pobreza						
	LPO (i)	LPO*.9 (ii)	LPO*.8 (iii)	LPO*.7 (iv)	LPO*1.1 (v)	LPO*1.2 (vi)	LPO*1.3 (vii)
<b>A. Ciudades</b>							
Bahía Blanca	0,309	0,279	0,245	0,194	0,352	0,376	0,408
C. de Bs. As.	0,098	0,080	0,060	0,053	0,126	0,145	0,164
Catamarca	0,369	0,313	0,286	0,237	0,411	0,455	0,486
Comodoro Rivadavia	0,244	0,218	0,192	0,160	0,268	0,306	0,328
Concordia	0,664	0,635	0,583	0,539	0,703	0,727	0,749
Conurbano bonaerense	0,436	0,385	0,342	0,289	0,468	0,500	0,534
Córdoba	0,362	0,325	0,282	0,255	0,392	0,427	0,481
Corrientes	0,588	0,544	0,489	0,431	0,613	0,646	0,665
Formosa	0,582	0,541	0,482	0,422	0,609	0,646	0,670
GBA	0,360	0,316	0,278	0,236	0,391	0,420	0,451
Jujuy	0,573	0,514	0,458	0,400	0,595	0,629	0,657
La Plata	0,259	0,229	0,206	0,174	0,285	0,312	0,328
La Rioja	0,445	0,392	0,336	0,283	0,486	0,526	0,567
Mar del Plata	0,306	0,275	0,246	0,215	0,352	0,400	0,426
Mendoza	0,368	0,323	0,289	0,237	0,413	0,440	0,482
Neuquén	0,300	0,269	0,230	0,196	0,333	0,363	0,404
Paraná	0,501	0,454	0,384	0,331	0,532	0,566	0,613
Posadas	0,538	0,490	0,456	0,411	0,587	0,637	0,662
Resistencia	0,580	0,536	0,499	0,455	0,608	0,641	0,668
Río Cuarto	0,305	0,253	0,230	0,180	0,350	0,376	0,404
Río Gallegos	0,116	0,094	0,089	0,064	0,151	0,192	0,213
Rosario	0,412	0,380	0,322	0,275	0,452	0,495	0,525
Salta	0,528	0,484	0,443	0,389	0,564	0,592	0,626
San Juan	0,462	0,399	0,369	0,299	0,506	0,545	0,575



CUADRO IV.5.2.2 (Continuación)

	Líneas de pobreza						
	LPO (i)	LPO*.9 (ii)	LPO*.8 (iii)	LPO*.7 (iv)	LPO*1.1 (v)	LPO*1.2 (vi)	LPO*1.3 (vii)
San Luis	0,408	0,366	0,321	0,278	0,441	0,478	0,517
Santa Fe	0,446	0,394	0,327	0,284	0,476	0,516	0,539
Santa Rosa	0,338	0,300	0,247	0,215	0,387	0,419	0,459
Santiago del Estero	0,476	0,441	0,401	0,338	0,513	0,545	0,568
Tierra del Fuego	0,153	0,114	0,097	0,076	0,184	0,201	0,240
Tucumán	0,459	0,403	0,332	0,278	0,498	0,533	0,580
<b>B. Regiones</b>							
GBA	0,360	0,316	0,278	0,236	0,391	0,420	0,451
Pampa	0,371	0,335	0,290	0,252	0,407	0,443	0,477
Cuyo	0,398	0,348	0,314	0,258	0,441	0,472	0,511
NOA	0,484	0,434	0,380	0,325	0,520	0,554	0,590
Patagonia	0,233	0,203	0,176	0,146	0,263	0,295	0,328
NEA	0,573	0,528	0,483	0,432	0,605	0,642	0,666
<b>ARGENTINA</b>	<b>0,407</b>	<b>0,364</b>	<b>0,323</b>	<b>0,278</b>	<b>0,442</b>	<b>0,474</b>	<b>0,506</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

CUADRO IV.5.2.3  
FGT(1) CON LÍNEAS DE POBREZA ALTERNATIVAS  
ARGENTINA, OCTUBRE 2001

	Líneas de pobreza						
	LPO (i)	LPO*.9 (ii)	LPO*.8 (iii)	LPO*.7 (iv)	LPO*1.1 (v)	LPO*1.2 (vi)	LPO*1.3 (vii)
<b>A. Ciudades</b>							
Bahía Blanca	0,152	0,135	0,120	0,105	0,168	0,185	0,200
C. de Bs. As.	0,036	0,030	0,024	0,020	0,043	0,050	0,058
Catamarca	0,167	0,148	0,129	0,109	0,187	0,207	0,228
Comodoro Rivadavia	0,112	0,098	0,085	0,072	0,125	0,138	0,152
Concordia	0,418	0,393	0,366	0,338	0,443	0,465	0,487
Conurbano bonaerense	0,206	0,183	0,160	0,138	0,228	0,250	0,271
Córdoba	0,167	0,147	0,128	0,108	0,186	0,205	0,224
Corrientes	0,296	0,266	0,235	0,203	0,324	0,349	0,373
Formosa	0,305	0,277	0,248	0,219	0,332	0,357	0,380
GBA	0,168	0,149	0,130	0,111	0,187	0,205	0,223
Jujuy	0,260	0,229	0,196	0,163	0,290	0,316	0,342
La Plata	0,116	0,102	0,088	0,073	0,131	0,145	0,159
La Rioja	0,183	0,156	0,131	0,106	0,209	0,234	0,258
Mar del Plata	0,161	0,146	0,132	0,118	0,176	0,193	0,210
Mendoza	0,162	0,142	0,121	0,101	0,183	0,203	0,223
Neuquén	0,133	0,117	0,100	0,085	0,150	0,167	0,183
Paraná	0,237	0,210	0,184	0,160	0,262	0,285	0,309
Posadas	0,281	0,255	0,228	0,199	0,307	0,333	0,357
Resistencia	0,326	0,299	0,272	0,242	0,350	0,373	0,395
Río Cuarto	0,125	0,108	0,092	0,075	0,144	0,162	0,180
Río Gallegos	0,043	0,036	0,029	0,023	0,051	0,061	0,072
Rosario	0,199	0,178	0,155	0,135	0,220	0,242	0,262
Salta	0,272	0,245	0,218	0,189	0,296	0,320	0,342
San Juan	0,201	0,175	0,148	0,122	0,226	0,251	0,275

CUADRO IV.5.2.3 (Continuación)

	Líneas de pobreza						
	LPO (i)	LPO*.9 (ii)	LPO*.8 (iii)	LPO*.7 (iv)	LPO*1.1 (v)	LPO*1.2 (vi)	LPO*1.3 (vii)
San Luis	0,192	0,170	0,149	0,127	0,213	0,234	0,255
Santa Fe	0,200	0,175	0,152	0,129	0,224	0,246	0,268
Santa Rosa	0,140	0,120	0,100	0,081	0,160	0,181	0,201
Santiago del Estero	0,219	0,192	0,164	0,135	0,244	0,268	0,290
Tierra del Fuego	0,055	0,046	0,039	0,032	0,065	0,076	0,087
Tucumán	0,197	0,170	0,145	0,122	0,222	0,247	0,271
<b>B. Regiones</b>							
GBA	0,168	0,149	0,130	0,111	0,187	0,205	0,223
Pampa	0,178	0,158	0,139	0,120	0,197	0,216	0,235
Cuyo	0,176	0,154	0,132	0,109	0,198	0,219	0,240
NOA	0,222	0,195	0,169	0,142	0,247	0,271	0,295
Patagonia	0,101	0,088	0,075	0,063	0,114	0,128	0,142
NEA	0,303	0,275	0,247	0,217	0,329	0,354	0,377
ARGENTINA	0,194	0,173	0,151	0,130	0,215	0,235	0,255

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

CUADRO IV.5 2.4  
TASA DE INCIDENCIA DE LA POBREZA  
FGT(2) CON LÍNEAS DE POBREZA ALTERNATIVAS  
ARGENTINA, OCTUBRE DE 2001

	Líneas de pobreza						
	LPO (i)	LPO*.9 (ii)	LPO*.8 (iii)	LPO*.7 (iv)	LPO*1.1 (v)	LPO*1.2 (vi)	LPO*1.3 (vii)
<b>A. Ciudades</b>							
Bahía Blanca	0,103	0,094	0,085	0,077	0,113	0,123	0,134
C. de Bs. As.	0,020	0,017	0,014	0,011	0,023	0,027	0,031
Catamarca	0,105	0,093	0,081	0,069	0,118	0,130	0,143
Comodoro Rivadavia	0,072	0,064	0,057	0,050	0,080	0,088	0,097
Concordia	0,324	0,305	0,286	0,265	0,343	0,361	0,378
Conurbano bonaerense	0,133	0,119	0,105	0,092	0,148	0,163	0,177
Córdoba	0,104	0,092	0,080	0,068	0,117	0,129	0,142
Corrientes	0,190	0,168	0,146	0,124	0,211	0,231	0,250
Formosa	0,208	0,189	0,169	0,149	0,228	0,246	0,264
GBA	0,108	0,096	0,085	0,073	0,120	0,132	0,144
Jujuy	0,153	0,131	0,109	0,087	0,174	0,195	0,215
La Plata	0,073	0,064	0,056	0,048	0,082	0,091	0,100
La Rioja	0,107	0,092	0,078	0,065	0,122	0,138	0,154
Mar del Plata	0,114	0,105	0,096	0,087	0,124	0,133	0,143
Mendoza	0,098	0,086	0,073	0,062	0,111	0,124	0,137
Neuquén	0,084	0,075	0,066	0,057	0,094	0,105	0,115
Paraná	0,156	0,140	0,125	0,110	0,172	0,188	0,204
Posadas	0,186	0,166	0,146	0,125	0,204	0,223	0,241
Resistencia	0,227	0,206	0,185	0,163	0,246	0,264	0,282
Río Cuarto	0,073	0,063	0,053	0,044	0,084	0,095	0,106
Río Gallegos	0,023	0,020	0,016	0,013	0,027	0,032	0,037
Rosario	0,131	0,117	0,104	0,091	0,144	0,158	0,172
Salta	0,179	0,160	0,141	0,122	0,197	0,215	0,232

CUADRO IV.5 2.4 (Continuación)

	Líneas de pobreza						
	LPO (i)	LPO*.9 (ii)	LPO*.8 (iii)	LPO*.7 (iv)	LPO*1.1 (v)	LPO*1.2 (vi)	LPO*1.3 (vii)
San Juan	0,119	0,103	0,087	0,072	0,135	0,152	0,168
San Luis	0,123	0,109	0,095	0,082	0,137	0,151	0,164
Santa Fe	0,124	0,109	0,095	0,081	0,139	0,155	0,170
Santa Rosa	0,080	0,068	0,057	0,047	0,092	0,105	0,117
Santiago del Estero	0,127	0,108	0,090	0,071	0,145	0,163	0,180
Tierra del Fuego	0,031	0,026	0,022	0,018	0,036	0,041	0,047
Tucumán	0,120	0,104	0,090	0,077	0,135	0,151	0,167
<b>B. Regiones</b>							
GBA	0,108	0,096	0,085	0,073	0,120	0,132	0,144
Pampa	0,116	0,104	0,092	0,081	0,129	0,141	0,153
Cuyo	0,106	0,093	0,079	0,067	0,120	0,135	0,149
NOA	0,136	0,119	0,102	0,086	0,153	0,170	0,187
Patagonia	0,063	0,055	0,048	0,042	0,071	0,079	0,087
NEA	0,203	0,183	0,162	0,140	0,223	0,242	0,260
ARGENTINA	0,125	0,111	0,098	0,084	0,139	0,153	0,166

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

CUADRO IV.5.2.5  
TASA DE INCIDENCIA CON LÍNEAS DE POBREZA ALTERNATIVAS  
AJUSTE POR NO RESPUESTA  
ARGENTINA, OCTUBRE DE 2001

	Líneas de pobreza						
	LPO (i)	LPO*.9 (ii)	LPO*.8 (iii)	LPO*.7 (iv)	LPO*1.1 (v)	LPO*1.2 (vi)	LPO*1.3 (vii)
<b>A. Ciudades</b>							
Bahía Blanca	0,304	0,269	0,237	0,189	0,350	0,375	0,405
C. de Bs. As.	0,095	0,077	0,061	0,055	0,122	0,144	0,161
Catamarca	0,388	0,332	0,305	0,258	0,429	0,473	0,503
Comodoro Rivadavia	0,245	0,220	0,194	0,158	0,267	0,305	0,326
Concordia	0,656	0,628	0,575	0,528	0,692	0,714	0,735
<b>Conurbano</b>							
bonaerense	0,438	0,386	0,344	0,293	0,470	0,503	0,538
Córdoba	0,378	0,339	0,296	0,265	0,408	0,444	0,497
Corrientes	0,595	0,552	0,498	0,442	0,620	0,653	0,672
Formosa	0,580	0,538	0,480	0,422	0,609	0,644	0,670
GBA	0,358	0,314	0,278	0,236	0,389	0,420	0,449
Jujuy	0,583	0,526	0,472	0,415	0,604	0,638	0,668
La Plata	0,269	0,237	0,210	0,183	0,293	0,323	0,340
La Rioja	0,449	0,397	0,341	0,290	0,488	0,525	0,564
Mar del Plata	0,299	0,264	0,237	0,201	0,340	0,386	0,409
Mendoza	0,367	0,323	0,290	0,239	0,413	0,443	0,486
Neuquén	0,310	0,278	0,236	0,198	0,340	0,369	0,408
Paraná	0,486	0,434	0,370	0,319	0,522	0,556	0,601
Posadas	0,548	0,501	0,465	0,419	0,594	0,643	0,666
Resistencia	0,559	0,517	0,482	0,432	0,590	0,624	0,653
Río Cuarto	0,304	0,251	0,229	0,180	0,348	0,374	0,401
Río Gallegos	0,126	0,103	0,093	0,069	0,160	0,203	0,224
Rosario	0,387	0,356	0,300	0,258	0,425	0,466	0,495
Salta	0,528	0,484	0,441	0,388	0,564	0,592	0,626

CUADRO IV.5.2.5 (Continuación)

	Líneas de pobreza						
	LPO (i)	LPO*.9 (ii)	LPO*.8 (iii)	LPO*.7 (iv)	LPO*1.1 (v)	LPO*1.2 (vi)	LPO*1.3 (vii)
San Juan	0,471	0,409	0,379	0,312	0,513	0,554	0,582
San Luis	0,407	0,365	0,319	0,275	0,443	0,478	0,515
Santa Fe	0,443	0,387	0,329	0,283	0,471	0,514	0,539
Santa Rosa	0,340	0,305	0,255	0,217	0,385	0,418	0,456
Santiago del Estero	0,475	0,439	0,399	0,336	0,514	0,546	0,569
Tierra del Fuego	0,162	0,124	0,107	0,086	0,192	0,209	0,246
Tucumán	0,457	0,401	0,332	0,280	0,495	0,530	0,576
<b>B. Regiones</b>							
GBA	0,358	0,314	0,278	0,236	0,389	0,420	0,449
Pampa	0,365	0,329	0,287	0,248	0,401	0,438	0,473
Cuyo	0,399	0,350	0,316	0,261	0,443	0,476	0,515
NOA	0,485	0,436	0,383	0,329	0,521	0,555	0,592
Patagonia	0,240	0,209	0,180	0,149	0,270	0,301	0,333
NEA	0,571	0,529	0,483	0,430	0,604	0,642	0,666
ARGENTINA	0,403	0,361	0,321	0,277	0,439	0,472	0,503

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

CUADRO IV.5.2.6  
FGT(1) CON LÍNEAS DE POBREZA ALTERNATIVAS  
AJUSTE POR NO RESPUESTA  
ARGENTINA, OCTUBRE DE 2001

	Líneas de pobreza						
	LPO (i)	LPO*.9 (ii)	LPO*.8 (iii)	LPO*.7 (iv)	LPO*1.1 (v)	LPO*1.2 (vi)	LPO*1.3 (vii)
<b>A. Ciudades</b>							
Bahía Blanca	0,147	0,131	0,116	0,102	0,163	0,180	0,196
C. de Bs. As.	0,036	0,031	0,026	0,021	0,043	0,050	0,058
Catamarca	0,182	0,162	0,143	0,123	0,203	0,223	0,244
Comodoro Rivadavia	0,112	0,098	0,085	0,071	0,125	0,138	0,152
Concordia	0,408	0,381	0,354	0,326	0,432	0,455	0,475
<b>Conurbano</b>							
bonaerense	0,206	0,183	0,160	0,137	0,229	0,251	0,272
Córdoba	0,175	0,155	0,134	0,114	0,195	0,215	0,234
Corrientes	0,302	0,272	0,241	0,208	0,330	0,356	0,379
Formosa	0,304	0,275	0,247	0,217	0,330	0,355	0,378
GBA	0,166	0,147	0,128	0,110	0,185	0,203	0,221
Jujuy	0,272	0,241	0,208	0,174	0,301	0,328	0,353
La Plata	0,121	0,106	0,091	0,076	0,136	0,150	0,164
La Rioja	0,188	0,161	0,136	0,111	0,214	0,238	0,262
Mar del Plata	0,152	0,138	0,123	0,111	0,167	0,183	0,200
Mendoza	0,162	0,142	0,121	0,101	0,183	0,203	0,223
Neuquén	0,136	0,119	0,101	0,085	0,153	0,170	0,187
Paraná	0,227	0,202	0,177	0,154	0,252	0,276	0,299
Posadas	0,288	0,261	0,233	0,204	0,314	0,339	0,363
Resistencia	0,308	0,281	0,255	0,225	0,332	0,355	0,377
Río Cuarto	0,125	0,108	0,092	0,075	0,143	0,161	0,179
Río Gallegos	0,046	0,039	0,031	0,024	0,055	0,065	0,077
Rosario	0,185	0,164	0,144	0,124	0,205	0,225	0,245
Salta	0,272	0,246	0,218	0,190	0,297	0,320	0,342

CUADRO IV.5.2.6 (Continuación)

	Líneas de pobreza						
	LPO (i)	LPO*.9 (ii)	LPO*.8 (iii)	LPO*.7 (iv)	LPO*1.1 (v)	LPO*1.2 (vi)	LPO*1.3 (vii)
San Juan	0,208	0,182	0,155	0,128	0,234	0,259	0,282
San Luis	0,191	0,169	0,148	0,126	0,212	0,233	0,254
Santa Fe	0,198	0,174	0,151	0,128	0,222	0,244	0,266
Santa Rosa	0,141	0,120	0,099	0,080	0,161	0,181	0,201
Santiago del Estero	0,218	0,191	0,163	0,134	0,243	0,267	0,290
Tierra del Fuego	0,062	0,053	0,046	0,039	0,073	0,083	0,094
Tucumán	0,197	0,171	0,146	0,123	0,222	0,246	0,270
<b>B. Regiones</b>							
GBA	0,166	0,147	0,128	0,110	0,185	0,203	0,221
Pampa	0,174	0,155	0,136	0,117	0,193	0,212	0,231
Cuyo	0,177	0,155	0,133	0,111	0,199	0,221	0,242
NOA	0,225	0,198	0,172	0,145	0,250	0,274	0,297
Patagonia	0,103	0,090	0,077	0,065	0,117	0,131	0,145
NEA	0,301	0,273	0,244	0,214	0,327	0,352	0,375
ARGENTINA	0,192	0,171	0,150	0,128	0,213	0,234	0,253

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

CUADRO IV.5.2.7  
FGT(2) CON LÍNEAS DE POBREZA ALTERNATIVAS  
AJUSTE POR NO RESPUESTA  
ARGENTINA, OCTUBRE DE 2001

	Líneas de pobreza						
	LPO (i)	LPO*.9 (ii)	LPO*.8 (iii)	LPO*.7 (iv)	LPO*1.1 (v)	LPO*1.2 (vi)	LPO*1.3 (vii)
<b>A. Ciudades</b>							
Bahía Blanca	0,099	0,090	0,081	0,073	0,109	0,119	0,129
C. de Bs. As.	0,020	0,017	0,015	0,012	0,024	0,027	0,031
Catamarca	0,117	0,104	0,090	0,077	0,130	0,143	0,157
Comodoro Rivadavia	0,072	0,064	0,057	0,050	0,080	0,088	0,097
Concordia	0,313	0,294	0,274	0,254	0,332	0,350	0,367
<b>Conurbano</b>							
bonaerense	0,133	0,118	0,104	0,090	0,148	0,162	0,177
Córdoba	0,110	0,097	0,084	0,071	0,123	0,136	0,149
Corrientes	0,194	0,172	0,150	0,127	0,215	0,236	0,255
Formosa	0,207	0,187	0,167	0,147	0,226	0,245	0,263
GBA	0,106	0,094	0,083	0,071	0,118	0,130	0,142
Jujuy	0,163	0,141	0,118	0,096	0,184	0,205	0,225
La Plata	0,075	0,065	0,057	0,048	0,084	0,093	0,103
La Rioja	0,111	0,096	0,082	0,069	0,127	0,143	0,159
Mar del Plata	0,107	0,098	0,089	0,081	0,116	0,125	0,135
Mendoza	0,098	0,086	0,073	0,061	0,111	0,124	0,137
Neuquén	0,085	0,075	0,066	0,057	0,095	0,106	0,117
Paraná	0,149	0,133	0,118	0,104	0,165	0,180	0,196
Posadas	0,190	0,171	0,150	0,129	0,210	0,228	0,246
Resistencia	0,211	0,191	0,171	0,150	0,230	0,248	0,265
Río Cuarto	0,073	0,063	0,053	0,044	0,084	0,095	0,106
Río Gallegos	0,025	0,021	0,017	0,014	0,029	0,034	0,040
Rosario	0,121	0,108	0,096	0,084	0,134	0,147	0,160
Salta	0,179	0,161	0,142	0,123	0,198	0,215	0,233

CUADRO IV.5.2.7 (Continuación)

	Líneas de pobreza						
	LPO (i)	LPO*.9 (ii)	LPO*.8 (iii)	LPO*.7 (iv)	LPO*1.1 (v)	LPO*1.2 (vi)	LPO*1.3 (vii)
San Juan	0,124	0,107	0,091	0,075	0,141	0,158	0,174
San Luis	0,122	0,108	0,095	0,082	0,136	0,150	0,164
Santa Fe	0,123	0,108	0,094	0,079	0,138	0,153	0,168
Santa Rosa	0,079	0,067	0,056	0,046	0,092	0,105	0,117
Santiago del Estero	0,126	0,108	0,089	0,071	0,145	0,162	0,180
Tierra del Fuego	0,037	0,032	0,028	0,023	0,042	0,048	0,054
Tucumán	0,120	0,104	0,090	0,076	0,135	0,151	0,167
<b>B. Regiones</b>							
GBA	0,106	0,094	0,083	0,071	0,118	0,130	0,142
Pampa	0,113	0,101	0,089	0,078	0,125	0,138	0,150
Cuyo	0,107	0,094	0,080	0,067	0,121	0,136	0,150
NOA	0,139	0,122	0,105	0,088	0,156	0,173	0,190
Patagonia	0,064	0,057	0,050	0,043	0,072	0,081	0,089
NEA	0,201	0,180	0,159	0,138	0,220	0,239	0,258
ARGENTINA	0,123	0,110	0,096	0,083	0,137	0,151	0,165

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADEERA (Asociación de Distribuidoras de Energía Eléctrica de la República Argentina), [www.adeera.com.ar](http://www.adeera.com.ar)
- Albornoz, F. y Petrecolla, D.: Medidas alternativas de la pobreza por ingresos para el Gran Buenos Aires (1980-1995), *Económica* XLII (12), 1996.
- Alesina, A.; Danninger, S. y Rostangno, M.: "Redistribution Through Public Employment: The Case of Italy", IMF Staff Papers, vol. 48, N° 3, FMI, 2001.
- Alesina, A.; Hausmann, R.; Hommes R. y Stein E.: *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, IADB WPS 394, 1999.
- America, 1970-1995. *Journal of Applied Economics*, volume III, number 1, May 2000.
- Argentina: Poor people in a rich country. Washington D.C. The World Bank.
- Arrow, K: "Gifts and Exchanges", en *Philosophy and Public Affairs* 1, 1972, págs. 343-362.
- Azzoni, C. R., Menezes-Filho, N., de Menezes, T, Silveira-Neto, R., Geography and Income Convergence among Brazilian States, Research Network Working paper # R-395, IDB, Mayo 2000.
- Backus, D.; Kehoe, P. y Kydland, F.: "International Real Business Cycles", en *Journal of Political Economy* 101, 1995, págs. 745-775.
- Balassone, F. y Franco, D.: *EMU fiscal rules: a new answer to an old question?*, Banca d'Italia, 2001.
- Balassone, F. y D. Franco, *Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: A Difficult Union*, Banca d'Italia, 2001.
- Bales, S. y Rama, M.: "Are Public Sector Workers Underpaid? Appropriate Comparators in a Developing Country", documento de trabajo 2747, Banco Mundial, 2002.
- Barro, R.: "Economic growth in a cross section of countries", en *Quarterly Journal of Economics*, 106 (2), 1991, págs. 407-443.
- Barro, R. J. y Sala-i-Martin, X.: "Convergence across States and Regions", en *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 1, 1991, págs. 107-182.
- Barro, R. J. y Sala-i-Martin, X.: "Convergence", en *Journal of Political Economy*, 100, 2 (abril), 1992a, págs. 223-251.
- Barro, R. J. y Sala-i-Martin, X.: "Regional Growth and Migration: A Japan- United States Comparison", en *Journal of the Japanese and International Economies*, 6 (diciembre), 1992, págs. 312-346.
- Baxter y King: "Measuring Business Cycles: Approximate Band-Pass Filters for Economic Time Series", documento de trabajo N° 5022, NBER, 1995.

- Becker, G.: "Public policies, pressure groups, and death weight costs", en *Journal of Public Economics*, diciembre de 1985, 28:3, págs. 329-347.
- Belser, P. y Rama, M.: "State Owership and Labor Redundancy: Estimates Based on Enterprises-Level Data from Vietnam", documento de trabajo N° 2599, Banco Mundial.
- Bevilacqua, A.: "State Government Bailouts in Brazil", BID Reaserch Network Working Paper R-441, marzo de 2002.
- BID, *Fiscal Stability with Democracy and Decentralization*, 1997.
- Blanchard, O. y Shleifer, A.: "Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia", NBER WP7616, marzo de 2000.
- Blum, R. Y Díaz Cayeros, A., *Rentier States and Geography in Mexico's Development*, Research Network Working paper # R-443, IDB, Marzo 2002.
- Bondarevsky, D.: "Concentración horizontal en el sector de distribución eléctrica en Argentina", CEER-UADE, texto de discusión N° 28, 2001.
- Bordignon M.: "Problems of Soft Budget Constraints in Intergovernmental Relationships: The Case of Italy", BID, Research network Working paper R-398, noviembre de 2000.
- Bourguignon, F.; Ferreira, F.H.G., Leite, P., Beyond Oaxaca-Blinder: accounting for differences in household income distributions across countries. Textos para discussao 452/Department of Economics PUC-Rio, Brasil, marzo 2002.
- Bowles, S. y Gintis, H.: "Social capital and community governance", en *The Economic Journal*, 112, noviembre de 2002.
- Braun, M. y Tommasi, M.: "Fiscal Rules for Subnational Governments. Some organizing principles and Latin American experiences", presentado en la Conferencia FMI-Banco Mundial sobre Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies, Oaxaca, México, febrero de 2002.
- Buti, M. y Giudice, G.: *Maastricht's fiscal rules at ten: an assessment*, European Commission, marzo de 2002.
- Calderón, C.; Chong, A. y Galindo, A.: "Structure and development of financial institutions and links with trust: cross-country evidence", Research Network Working Papers 444, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- CAMMESA: "Informe Anual el Mercado Eléctrico Mayorista de Argentina 2001", 2002.
- CAMMESA: [www.cammesa.com.ar.características](http://www.cammesa.com.ar.características). Gran Buenos Aires, 1974-1994. Revista Estudios 74, julio, septiembre.
- CEPAL: "Componentes macroeconómicos, sectoriales y microeconómicos para una estrategia nacional de desarrollo", Buenos Aires, marzo de 2003 ([www.eclac.cl/argentina](http://www.eclac.cl/argentina)).
- CEPAL, "Componentes macroeconómicos, sectorial y microeconómicos para una estrategia nacional de desarrollo- Lineamientos para fortalecer las fuentes de crecimiento económico", Buenos Aires, Marzo de 2003.
- Christodoulakis, N.; Dimellis, S. y Kollintzas, T.: "Comparisons of Business Cycles in the EC. Idiosyncracies and Regularities", en *Economica* 62, London School of Economics and Political Science, Londres, 1995.
- Cont, W. y Urbiztondo, S.: "El Gas Natural en Argentina: ¿Es competitivo el segmento upstream?", mimeo, 2001.
- Cristini, M.; Moya, R. y Powell, A.: "The importance of an effective legal system for the credit markets: The case of Argentina", en M. Pagano (comp.) *Defusing Default: Incentives and Institutions*, John Hopkins University Press, BID-OCDE, 2001.
- Deaton, A.: *The analysis of household surveys. Microeconomic analysis for development policy*, Washington D.C., Banco Mundial, 1997.
- Dillinger W. y Webb, S.: *Fiscal Management In Federal Democracies: Argentina and Brazil*, Banco Mundial, junio de 1999.
- Drummond, P. y Mansur, A.: "Macroeconomic Management and the Devolution of Fiscal Powers", documento de trabajo FMI 02/76, abril de 2002.
- Econométrica* 52.
- Eichengreen, B. y von Hagen, J.: "Fiscal Policy and Monetary Union. Is there a trade off between federalism and budgetary restrictions?", NBER WP5517, marzo de 1996.
- ENARGAS, Informe annual, 2000.
- ENARGAS, [www.enargas.gov.ar](http://www.enargas.gov.ar)
- ENRE: "El informe eléctrico, cinco años de regulación y control", 1998.
- ENRE Catamarca: "La gestión de control del ENRE sobre la calidad del servicio de distribución eléctrica en la provincia de Catamarca", documento preparado por el Instituto Argentino de Energía General Mosconi, 2001a.
- ENRE Catamarca: "Análisis de la regulación vigente y del control realizado por el ENRE de Catamarca de la calidad del servicio público de distribución de energía eléctrica de la provincia - Etapa 1", 2001b.
- ENRE, Informes anuales del sector eléctrico.
- ENRE, [www.enre.gov.ar](http://www.enre.gov.ar)
- EPRE San Juan: "Informe anual 2001", en [www.diarioelzonda.com/epre/http/index2.htm](http://www.diarioelzonda.com/epre/http/index2.htm), 2002.
- Espino, E.: *El problema de los salvatajes financieros. Algunas consideraciones para el caso argentino*, CEDI y UNLP, julio de 2001.
- FIEL: La regulación de la competencia y de los servicios públicos: teoría y experiencia argentina reciente, FIEL, 1999.
- FIEL: "La seguridad jurídica y su impacto sobre las inversones", mimeo, julio de 1998.
- FIEL: "Informe sobre la situación socioeconómica de las provincias argentinas", preparado para Fundación Invertir, mimeo, Buenos aires, 1998.
- FIEL, *Crecimiento y equidad en la Argentina. Bases para una política económica para la década*. Vol.I, Cap.IV, Buenos Aires, 2001.
- Foster, J.; Greer, J. y Thorbecke, E.: "A class of decomposable poverty measures", 1994.
- Fukuyama, F.: *Falling Tide*. Harvard International Review, vol. 20, Issue 1, invierno de 1997.
- Gaebler y Osborne: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, 1991.
- Gasparini, L. y Sosa Escudero, W. *Implicit Rents from Own-Housing and Income Distribution. Econometric Estimates for Greater Buenos Aires*. Documento de Trabajo, UNLP, 2003.
- Glaeser, E.; Laibson, D. y Sacerdote, B.: "The Economic Approach to Social Capital", NBER, documento de trabajo N° 7728, Cambridge, Massachusetts, reimpresso en *The Economic Journal*, 112, noviembre de 2002.
- Heller, P. y Tait, A.: *Government Employment and Pay: Some International Comparison*, FMI, octubre de 1983.
- Helliwell: "Economic growth and social capital in Asia". NBER, documento de trabajo N° 5470, 1996.
- Helliwell, J. F.: "Do borders matter for social capital? Economic growth and civic culture in U.S. states and Canadian provinces", NBER, documento de trabajo N° 5863, Cambridge, Massachusetts, 1996.
- Hernández Trillo, F.; Díaz Cayeros, A. y Gamboa González, R.: "Fiscal Decentralization in Mexico: The Bailout Problem", BID, Research Network Working paper R-447, abril de 2002.

- Hodrick, R. y Prescott, E.: "Postwar U.S. business cycles: An empirical Investigation", documento de discusión 451, Northwestern University, 1980.
- Ingreso en el área Metropolitana del Buenos Aires: diagnóstico y alternativas de política*, IERAL, Buenos Aires,
- Kaufmann, D; Kraay, A. and Zoido-Lobaton, P.: *Governance Matters*. Policy Research Working Paper 2196. The World Bank. October 1999a.
- Kaufmann, D; Kraay, A. and Zoido-Lobaton, P.: *Aggregating Governance Indicators*. Policy Research Working Paper 2195. The World Bank. October 1999b.
- Kaufmann, D; Kraay, A. and Zoido-Lobaton, P.: *Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01*. The World Bank. January 2002a.
- Kaufmann, D and Kraay, A.: *Growth without Governance*. The World Bank. May 2002 b.
- Kennedy, S. y Robbins, J.: "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance", Bank of Canada, documento de trabajo 2001-16, 2001.
- Knack, S.: "Social Capital, growth and poverty: A survey of cross-country evidence", documento de trabajo N° 7, Social Capital Initiative, Banco Mundial, 1999.
- Knack, S. y Keefer, P.: "Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation", en *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1997, págs. 1251-1288.
- Kopits, G.: "Fiscal Rules: Useful policy framework or unnecessary ornament?", FMI, documento de trabajo 01/145, septiembre de 2001.
- Kraay, A. y Van Rijckeghem, C.: "Employment and Wages in the Public Sector. A Cross Country Study", documento de trabajo 95/70, FMI.
- Kraemer, M., *Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico*. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo N° 345, Enero de 1997.
- La Porta, R.; López-de-Silanes, F.; Shleifer, A. y Vishny, R.: "Trust in large organizations", en *American Economic Review*, 87 (4), 1997, págs. 333-338.
- La Porta, R.; López-de-Silanes, F.; Shleifer, A. y Vishny, R.: "Law and Finance", en *Journal of Political Economy*, vol. 106, N° 6, 1998, págs. 1113-1155.
- Lee, H.: "Poverty and income distribution in Argentina", 2000.
- Levi, M.: "Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam's Making Democracy Work", en *Politics & Society*, vol. 24, Issue 1, marzo de 1996.
- Llach, J. y Montoya, S.: En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del
- Locke, R. M.: "Building Trust", trabajo presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association en San Francisco, California, septiembre de 2001.
- Londoño, J. y Székely, M.: *Persistent poverty and excess inequality: Latin*, 2000.
- López Murphy, R. Y C. Moskovits, *Decentralization, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance. The Case of Argentina*. FIEL, Documento de Trabajo Nro. 53, Agosto de 1997.
- Lucas, R.: "Understanding Business Cycles", en Karl Brunner y Alan Meltzer (comps.) *Stabilization of the Domestic and International Economy*, Amsterdam, 1977.
- Mankiw, N. G.; Romer, D. y Weil, D. N.: "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, 108, 3, agosto de 1992, págs. 737-773.
- Marina, A.: "Convergencia económica en la Argentina ¿Qué nos dice la evidencia empírica?", XXXIII Reunión Anual AAEP, Mendoza, Argentina, 1998.
- Millar, J.: "The Effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization", Bank of Canada, documento de trabajo 1997-15, junio de 1997.
- Nicolini, J. P.; Posadas, J.; Sanguinetti, J.; Sanguinetti, P. y Tommasi, M.: *Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments, and the Bailout Problem: The Case of Argentina*, BID, enero de 2000.
- North, D. C. y Weingast, B.: "Constitutions and Commitment: The evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England", en *Journal of Economic History*, vol. XLIX (4), diciembre de 1989.
- Novacovsky: *De igual a igual. El desafío del estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, 2000.
- Olson, M.: *The Rise and Decline of Nations*, New Heaven, Yale University Press, 1982.
- Ostrom, O.: *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 1990.
- Panizza, U.: "Why do Lazy People Make More Money? The Strange Case of Public Sector Wage Premium", 1998.
- Paz, J.: La pobreza en la Argentina: una comparación entre regiones disímiles.
- Porto, A. y Sanguinetti, P.: *Political Determination of Intergovernmental Grant: Evidence from Argentina*, mimeo, mayo 1988.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Los 18 desafíos que plantea la realidad argentina", noviembre de 2002 ([www.pnud.org.ar](http://www.pnud.org.ar)).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Aportes para el desarrollo humano 2002", Buenos Aires, 2002.
- Putnam, R.: *Making democracy work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.
- Putnam, R., Social Capital. Measurement and Consequences. ISUMA, vol. 2, N° 1, Primavera, ([http://www.isuma.net/v02n01/putnam/putnam\\_e.shtml](http://www.isuma.net/v02n01/putnam/putnam_e.shtml)), 2001.
- Rama, M. y Newman, C.: Downsizing and Productivity Gains in the Public and Private Sectors of Colombia, documento de trabajo 2770, Banco Mundial, 2002.
- Rama, M.: "Efficient Public Sector Downsizing", Policy Research Working Papers 1840, Banco Mundial, 1997.
- Ravaillon, M.: "Las líneas de pobreza en la teoría y en la práctica", en Carpio y Referencias, 2000.
- Rodden, J.: *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World*, junio de 2001.
- Sala-i-Martin, X.: *Apuntes de crecimiento económico*, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 2001.
- Sanguinetti, P. y Tommasi, M.: *Los determinantes económicos, institucionales y políticos del comportamiento fiscal de las provincias argentinas: 1983-1996*, BID, diciembre de 1997.
- Sanguinetti, J.: *Determinantes políticos e institucionales ligados al desempeño fiscal: el caso de las provincias argentinas*, mimeo.
- Schiavo-Campo, S.; de Tommaso, G. y Mukherjee, A.: "Government Employment and Pay in Global Perspectives: A Selective Synthesis of International Facts, Policies and Experience", Policy Research Working Papers 1806, Banco Mundial, 1997.
- Secretaría de Energía: "Informe de Prospectiva 1998", 1999.
- Secretaría de Energía: "Impuestos y subsidios sobre las tarifas eléctricas a usuario final", Dirección Nacional de Prospectiva, 2002.
- Secretaría de Energía, "Informes del Sector Eléctrico", años 1997 a 2001.
- Secretaría de Energía, [www.energia.mecon.gov.ar](http://www.energia.mecon.gov.ar).
- Seitz, H.: "Subnational Government Bailouts in Germany", IADB, Research network Working paper R-396, noviembre de 2000.
- Solow, Robert M.: "A Contribution to the Theory of Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics*, 70:65-94, 1956.



- Stein, E.; Talvi, E. y Grisanti, A.: "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", BID, documento de trabajo 367, Washington, D.C., febrero de 1998.
- Stein, E.: *Fiscal Decentralization and Government size in Latin America*, BID, enero de 1998.
- Strauch, R. y von Hagen, J.: *Formal fiscal restraints and budget processes as solutions to a deficit and spending bias in public finances: US experience and possible lessons for EMU*. Banca d'Italia, 2001.
- Swan, T. W. (1956) "Economic Growth and Capital Accumulation", *Economic Record*, Vol. 32 (2), p.334-61.
- Temple, J.: Growth effects of education and social capital in the OECD countries, 2001.
- Ter-Minassian, T., *Decentralizing Government, Finance and Development*, Vol. 34, Nro.3, Setiembre de 1997.
- Tommasi, M.; Saiegh, S. y Sanguinetti, P.: "Fiscal federalism in Argentina: Policies, politics and institutional reform", en *Economía*, primavera de 2001.
- Urbiztondo, S.: "La Regulación de la calidad en el servicio eléctrico: una evaluación en base a principios teóricos y la experiencia internacional", en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, 2000.
- Urbiztondo, S.; Auguste, S. y Basañes, F.: "Access Arrangements in Argentina's Public Utilities: Electricity, Natural Gas and Telecommunications", Taller sobre "Second Generation Issues in the Reform of Public Services", BID, Washington DC, 1999.
- Utrera, G. y Koroch, J.: "Convergencia: evidencia empírica para las provincias argentinas (1953-1994)", en *Anales de la XXXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, 1998.
- Velasco, A.: *A model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms*, 1999.
- von Hagen J.; Bordignon, M.; Dahlberg, M.; Grewal, B.; Petterson, P. y Seitz, H.: "Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies", IADB, Research network Working paper R-399, noviembre de 2000.
- Webb, S.: "Argentina: Hardening the Provincial Budget Constraint", Banco Mundial, en J. Rodden, G. Eskeland y J. Litvack, (comps.) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*.
- Williamson, O.: "The new institutional Economics: Taking stock, looking ahead", en *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, septiembre de 2000, págs. 562-613.
- Willington, M.: "Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina", *Revista Estudios*, Fundación Mediterránea, N° 84, 1998.
- Woolcock: "The place of social capital in understanding social and economic outcomes", mimeo, Banco Mundial, 2000.

## FUNDACION DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS LATINOAMERICANAS

Presidente Honorario: Arnaldo T. Musich

### CONSEJO DIRECTIVO

Presidente: Juan P. Munro  
 Vicepresidentes: Victor L. Savanti  
 Juan Masjoan  
 Luis MarioCastro  
 Secretario: Franco Livini  
 Prosecretario: Juan Manuel Forn  
 Tesorero: Mario E. Vázquez  
 Protesorero: Manuel Sacerdote

Vocales: Guillermo E. Alchourón, Alberto Alvarez Gaiani, Juan Aranguren, Juan Bruchou, José M. Dagnino Pastore, Carlos de la Vega (Presidente de la Cámara Argentina de Comercio), José M Gogna, Marcelo Lema, Silvio Machiavello, Francisco Mezzadri, Luciano Miguens (Presidente de la Sociedad Rural Argentina), Raúl Padilla, Carlos Popik, Aldo B. Roggio, Mariano Rossi, Santiago Soldati, Esteban Tackacs, Juan Pedro Thibaud, Amadeo Vázquez, Oscar Vicente, Julio Werthein (Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires), Federico Zorraquín.

### CONSEJO CONSULTIVO

Jorge Rubén Aguado, Cristian Beyer, Martín J. Blaquier, Alejandro Bulgheroni, José Gerardo Cartellone, Enrique Cristofani, Guillaume Dehollain, Martín Del Nido, Jorge Ferioli, Rodolfo Ferro, Martín Fornara, Miguel A. Gutiérrez, Amalia Lacroze de Fortabat, Juan Larrañaga, Pablo de Lazari, Eric Legros, Héctor Marsili, Carlos Ormachea, Antoni Peris Mingot, Francisco Ponasso, Ernesto Silva, Horacio Turri, Gustavo Valle, Gonzalo Verdomar Weiss, Mauricio Wior.

### CONSEJO ACADEMICO

Miguel Kiguel, Manuel Solanet, Mario Teijeiro.

## CUERPO TECNICO

Economistas Jefe: Daniel Artana, Juan Luis Bour (Director), Fernando Navajas

Economistas Asociados: Walter Cont, Leonardo Gasparini, Santiago Urbiztondo

Economistas Senior: Marcela Cristini, Oscar Libonatti, Mónica Panadeiros, Abel Viglione.

Economista Principal Dpto. Economía de la Educación: María Echart.

Economistas: Cynthia Moskovits, Ramiro A. Moya, Nuria Susmel.

Economistas Junior: Guillermo Bermúdez, Ezequiel Cabezón

Investigadores Visitantes: Enrique Bour, Alfonso Martínez, Mario Salinardi, Enrique Szewach.

Asistentes de Investigación: M. E. Orlicki

Asistentes de Estadísticas: A. Bour, V. Djmal, S. Fernández Bocacci, A. Moscatelli, V. Mutuberría, L.A. Schupak, M.de la Paz Villagra.

## ESTAS EMPRESAS CREEN EN LA IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION ECONOMICA PRIVADA EN LA ARGENTINA

Aga S.A.

Agfa Gevaert Arg. S.A.

American Express Argentina S.A.

Aseg. de Cauciones S.A. Cía. Seg.

Aseg. de Créditos y Garantías

Asoc. Argentina de Cías. de Seguros

Asoc. Bancos de la Argentina -ABA

Automóvil Club Argentino

Banca Nazionale del Lavoro S.A.

Banco CMF S.A.

Banco COMAFI

Banco Galicia

Banco de Inversión y Comercio Exterior - BICE

Banco de la Nación Argentina

Banco del Chubut

Banco Europeo para América Latina

Banco Patagonia

Banco Río

Banco Sáenz S.A.

Banco Societe Generale

BankBoston

Bansud S.A.

Bayer S.A.

BBV Banco Francés

BNP Paribas

Bodegas Chandon S.A.

Bolsa de Cereales de Buenos Aires

Bolsa de Comercio de Bs.As.

Booz Allen & Hamilton de Arg. S.A.

Bunge Argentina S.A.

C&A Argentina SCS

Cablevisión S.A.

Caja de Seguro S.A.

Cámara Argentina de Comercio

Cámara Argentina de Supermercados

Cámara de Frigoríficos de Argentina

Camuzzi Argentina

Cargill S.A.C.I.

Carrefour Argentina S.A.

Central Puerto S.A.

Cepas Argentinas S.A.

Cervecería y Maltería Quilmes

Cía. Molinera del Sur SACI

Citibank, N.A.

CMS Operating S.A.

Coca Cola de Argentina S.A.

Coca Cola FEMSA de Buenos Aires

Compañía de Radio Comunicaciones Móviles

COPAL

Corsiglia y Cía. Soc. de Bolsa S.A.

CTI Compañía de Teléfonos del Interior S.A.

Daimler Chrysler

Direct TV

Droguería Del Sud

Du Pont Argentina S.A.

EDENOR S.A.

Editorial Atlántida S.A.

Esso S.A. Petrolera Argentina

Estudio Glibota Mac Loughlin y Asoc.

F.V.S.A.

Falabella S.A.

Ford Argentina S.A.

Fratelli Branca Dest. S.A.

Fund. Cámara Española de Comercio de la Rep. Arg.

Fundación Juan Mascarenhas

Gas Natural Ban S.A.

Grupo Danone

Hewlett Packard Argentina S.A.

IBM Argentina S.A.

Industrias Metalúrgicas Pescarmona

IRSA

Javicho S.A.

José Cartellone Const. Civiles S.A.

JP Morgan Chase

La Holando Sudamericana

Loma Negra C.I.A.S.A.

Luncheon Tickets S.A.

Lloyds Bank (BLSA) Limited

Massalin Particulares S.A.  
Mastellone Hnos. S..  
Medicus A. de Asistencia Médica y Científica  
Mercado Abierto Electrónico S.A.  
Mercado de Valores de Bs. As.  
Merchant Bankers Asociados  
Metrogas S.A.  
Molinos Río de la Plata S.A.  
Monsanto Argentina S.A.I.C.  
Morixe Hermanos S.A.C.I.  
Murchison S.A. Estib. y Cargas  
  
Nobleza Piccardo S.A.I.C.F.  
Novartis  
Nuevo Banco Bisel S.A.  
  
OCASA  
Organización Techint  
Orígenes AFJP S.A.  
Orlando y Cía. Sociedad de Bolsa  
  
Pan American Energy LLC  
PBBPolisur S.A.  
Petrobras Energía S.A.  
Philips Argentina S.A.  
Pirelli Argentina S.A.

Repsol-YPF S.A.  
Roggio S.A.  
  
San Jorge Emprendimientos S.A.  
SC Johnson & Son de Arg. S.A.  
SanCor Coop. Unidas Ltda.  
Sealed Air Argentina S.A.  
Shell C.A.P.S.A.  
Siembra AFJP  
Siemens S.A.  
Sociedad Comercial del Plata S.A.  
Sociedad Rural Argentina  
Socma Americana S.A.  
Swift Armour S.A. Argentina  
  
Telecom Argentina  
Telefónica de Argentina  
Thales Spectrum de Argentina  
Total Austral  
Transportadora de Gas del Norte SA  
  
Unicenter Shopping  
Unilever de Argentina S.A.  
Unión de Administradoras de Fondos,  
    Jubilaciones y Pensiones  
  
Vidriería Argentina S.A.