

Capacidades estatales tras las reformas de segunda generación.

Alejandro M. Rossi.

Cita:

Alejandro M. Rossi (2004). *Capacidades estatales tras las reformas de segunda generación*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/677>

Capacidades estatales tras las reformas de segunda generación,

por Alejandro M. Rossi, Facultad de Ciencias Sociales, UBA,

alemrossi@yahoo.com.ar

I) Introducción.

Las transformaciones implementadas durante la década del noventa fueron muy variadas y generaron resultados muy disímiles. En tal sentido, a las reformas en la macroeconomía caracterizadas por un vasto proceso de privatización de numerosas empresas prestadoras de servicios públicos, la liberalización de gran parte de las variables económicas y financieras, la desregulación de numerosas actividades, el incremento de la apertura a la economía internacional y la descentralización de servicios y recursos a las provincias, se produjeron intentos de innovación en otras políticas públicas. En esa línea, se intentó llevar a cabo una reforma en el funcionamiento de las organizaciones estatales para resolver eficientemente las demandas indelegables a partir del mejoramiento de las instancias burocráticas. Además fue un objetivo del gobierno introducir modificaciones que permitieran superar la crisis fiscal a partir del incremento de los ingresos y el control del gasto público.

Las modificaciones en el plano macroeconómico adquirieron gran dinamismo, produciendo resultados aparentemente favorables, ya que entre 1991 y 1998 se logró contener la inflación y creció significativamente el Producto Bruto Interno, con importantes aumentos en el consumo, en la inversión (produciéndose una importante modernización de algunos sectores de la economía) y en las

exportaciones de bienes y servicios. Como contrapartida, creció fuertemente la desocupaciónⁱ, empeoró significativamente la distribución del ingreso y se agravó el déficit fiscal lo cual llevó a una creciente dependencia frente a la afluencia de capitales externos. Pero no en todas las áreas el dinamismo de las transformaciones fue tan notorio. Así, en el área de las políticas sociales, en el funcionamiento de la estructura gubernamental y en el terreno fiscal, tanto las características de las reformas delineadas como la velocidad de las mismas contrastaron con los cambios mencionados. En tal sentido, puede plantearse que el hecho que muchas de estas iniciativas no fueran enmarcadas dentro de las Leyes de Reforma del Estado 23.696 y de Emergencia Económica 23.697ⁱⁱ, promulgadas en los inicios del gobierno justicialista, disminuyó la velocidad y profundidad de los cambios operados en dichas políticas, permitiendo que las diferentes instituciones (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, etc.) y actores sociales (sindicatos, grupos empresariales, etc.) pudieran influir en la decisión finalmente adoptada. El trabajo ha sido organizado en tres secciones. Inicialmente, se avanzará en la evaluación de las transformaciones operadas en la burocracia estatal tendientes a mejorar sus mecanismos de resolución de problemas. El análisis del plano fiscal tanto desde el punto de vista de los ingresos como desde el control del gasto, ocupará la segunda sección para terminar, en la tercera presentando las conclusiones más significativas del trabajo.

II) Cambios en el aparato burocrático estatal.

Surgió durante los '90 una preocupación por dotar al Estado de mayores capacidades para la resolución de problemas que no podían ser resueltos por el mercado. De ahí que se hiciera hincapié, dentro de lo que se conoce como reformas de segunda generación, en modificar ciertos patrones en el accionar de la administración pública.

En tal sentido, la reforma administrativa encontró su espíritu en un pensamiento managerialista que sostenía que la burocracia debía transformarse en una organización más flexible, más eficiente, menos jerárquica. Así, era necesario transformar la cultura organizacional adecuándola a la noción de cliente al mismo tiempo que reorientar la visión hacia los productos y no los procesos y reglamentos (Estévez, 2001).

La reforma administrativa estuvo signada por un camino errático. Entre la normativa que regula el marco de la misma, deben mencionarse la Ley de Administración Financiera, 24.156, la Ley 24.629 denominada de Segunda Reforma del Estado, la Ley 25.152 de Solvencia Fiscal, la 25.164 que establece el Marco para el Empleo Público y el Decreto 993/91 que creó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), que significó un intento de profesionalización de la carrera administrativa.

El SINAPA eliminó el antiguo sistema de 24 categorías reemplazándolo por niveles, cada uno de los cuales estaba asociado a diferentes rangos salariales y requerimientos. Los niveles escalafonarios estaban diseñados de acuerdo a la complejidad de la posición ocupada, la

responsabilidad del cargo desempeñado y los requisitos de titulación y experiencia que se necesitaran. Existían 6 niveles escalafonarios, al interior de los cuales se establecía una diversidad de grados (Abal Medina y Nejamkis, 2002).

Para favorecer el proceso de profesionalización se creó la Comisión Permanente de la Carrera integrada por miembros de la Secretaría de la Función Pública y del Ministerio de Economía y representantes de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), que marcaría las pautas para futuras negociaciones colectivas. En esta Comisión, los agentes eran calificados a partir de una metodología establecida, habiéndose reglamentado inclusive con posterioridad cuotas que señalan mínimos de agentes por jurisdicción para cada uno de los grados de la escala clasificatoria.

Asimismo se planteó la eliminación de la antigüedad como requisito para la promoción y se la reemplazó por la capacitación y el desempeño (Díaz, 2002). Para ello, se diseñaron 2 programas básicos: el de Alta Gerencia y Formación Superior, destinado a funcionarios con actividades ejecutivas y el de Entrenamiento Laboral para los niveles inferiores. Por último se establecía un sistema de concursos abiertos para los cargos con responsabilidad de conducción (los que por su perfil requieren título terciario) mientras que se daba prioridad a los agentes estatales en la cobertura de las demás ocupaciones. Además se buscaba otorgar un incentivo económico a aquellos funcionarios que cumplieran actividades gerenciales, con el objetivo de retener en el

sector público a individuos con un alto nivel de preparación para ejercer tareas de conducción.

En 1992, se sancionó la ley 24.156 que estableció el presupuesto por programas y nuevos mecanismos de control externo e interno. Dicha norma apuntaba a mejorar la responsabilidad en el uso de los fondos públicos. En este sentido, la ley establecía que la administración del Estado estaba compuesta por distintos subsistemas. Los organismos de control, SIGEN (dependiente del Poder Ejecutivo) y AGN (dependiente del Congreso) tenían facultades para ejercer el control posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión.

La ley 24.629, reproducía en sus objetivos explícitos los principios y valores de la reinversión del gobierno norteamericano: responsabilidad por resultados, orientación al ciudadano, contratos por objetivos, definición de estándares, incentivos al desempeño, capacitación permanente y transparencia de la gestión pública. En el capítulo II de la norma se establecía la reorganización administrativa con la finalidad de lograr una mayor eficiencia y racionalización del gasto público a través de la modificación, fusión y transferencia de organismos cuyas responsabilidades se encuentren superpuestas o duplicadas o se hayan tornado irrelevantes (Rodríguez Larreta y Repetto, 1998).

La Jefatura de Gabinete de Ministros era la autoridad de aplicación de esta Ley. El decreto 558/96 creó la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME) que tenía a su cargo la confección y seguimiento de los Planes Estratégicos. Dichos planes debían contener la misión y

visión del organismo, así también su operacionalización en términos de objetivos y metas. En algunos organismos descentralizados, su puesta en marcha puede calificarse como meramente “formal” ya que en la mayoría de los casos no revistió cambios en la práctica en la gestión y en los objetos de control.

Por otra parte, el Decreto 660/96 promovía la reducción organizacional de la administración central y la fusión de organismos descentralizados, achicando la planta de personal. Este cambio sería conducido por la Jefatura de Gabinete y apuntaba a ordenar el esquema funcional luego de la multiplicación de secretarías y subsecretarías que se había venido produciendo desde 1.991.

La Ley 25.152 de Solvencia Fiscal, en 1999, introdujo la preocupación por la calidad en el gasto público y por el establecimiento de nuevos criterios en la asignación de los recursos a través de la celebración de Acuerdos–Programas entre unidades ejecutoras y la jefatura de gabinete de Ministros. En este sentido, la Ley establecía que en estos acuerdos la unidad ejecutora debía comprometerse al cumplimiento de políticas, objetivos y metas cuantificadas. Asimismo, entre otras innovaciones merecen mencionarse la obligación de incorporar desde el sector público mecanismos de gestión y control comunitario y una mayor transparencia en la ejecución del presupuesto.

Finalmente, la Ley 25.164 apuntaba al crecimiento de la participación y de la profesionalización en el marco del empleo público. En ella, se establecían los requisitos e impedimentos para ser aceptado como empleado público, se definían distintos regímenes laborales, se

articulaba un conjunto de derechos, obligaciones y prohibiciones para los empleados públicos y se establecía un régimen disciplinario, cuyas decisiones están sujetas a revisión judicial (Díaz, 2002).

Sin embargo, estas reformas burocráticas no han dado los resultados esperados. En primer término, el examen de los resultados de la gestión no es algo que se haya conseguido implementar en el aparato estatal ya que esto implica una detallada asignación de responsabilidades, hecho que no se cumple en el presupuesto por programas. Asimismo, en relación con la transformación en el funcionamiento de los programas gubernamentales, siguiendo a Estévez y Lopreite (2001) podemos decir que su formulación careció de un diagnóstico que permitiese una adecuada definición de metas e indicadores cuantificables para avanzar en la gestión por resultados.

Por otra parte, el limitado número de agentes públicos nacionales efectivamente incluidos dentro del SINAPA (de los 107.862 agentes de la Administración Pública Nacional sólo 29.702 estaban comprendidos en el sistema) disminuyó la posibilidad de introducir transparencia e igualdad de oportunidades en la carrera de los agentes públicos.

Asimismo, se remarca que el modelo de capacitación implementado se ha convertido en un mecanismo para sumar créditos para ascender de grado, sin que se contemplen las necesidades específicas de gestión de los distintos organismos ni de los recursos humanos, con lo que el mejoramiento en el nivel organizacional es muy limitado. Además existió una incompatibilidad entre un régimen escalafonario que planteaba incentivos económicos al esfuerzo personal, con un Estado que sufre

una permanente crisis fiscal, por lo que debe postergar en muchas ocasiones la implementación de esas recompensas.

Por último, el juego de alianzas políticas limitó claramente la aplicación de varios de estos programas. La vinculación de UPCN con el gobierno le dio características muy particulares a la reforma, generando grupos beneficiados por los cambios. Por otra parte, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), excluida del proceso, se constituyó en un importante polo de resistencia que también dificultó la implementación de algunas de estas transformaciones.

Puede decirse que excepto en ciertos aspectos del manejo macroeconómico, en otras áreas queda en evidencia la debilidad estatal en sus diferentes niveles para llevar adelante las tareas que cada jurisdicción debe gestionar, tanto en el plano de las políticas sociales como en su incapacidad para regular la dinámica del mercado y de los actores productivos (Repetto, 2001).

III) Transformaciones en el plano fiscal

El campo fiscal también ha sido uno de los espacios objeto de transformaciones estructurales. En efecto, también en este terreno se implementaron mecanismos legislativos e instrumentos de política tributaria que operaron tanto sobre el gasto como sobre los ingresos del Estado.

En ese sentido, hay que recordar que en el marco de fuertes desequilibrios, condicionado por la demostración de fuerza de las fracciones sociales que desataron la hiperinflación en 1989, tras su

asunción Carlos Menem debió buscar introducir mecanismos que le permitieran alcanzar el equilibrio fiscal para evitar la reiteración de una corrida sobre el tipo de cambio y los precios que pudiera generar conflictos sociales de mayor envergaduraⁱⁱⁱ.

La situación fiscal era muy compleja ya que durante los años 80, la Argentina sufrió fuertes altibajos en sus ingresos tributarios. Este periodo terminó con tres episodios hiperinflacionarios que expusieron la crisis en toda su magnitud y que licuaron los ingresos del Estado.

El movimiento de la recaudación tributaria en el período radical, estuvo muy ligado a los planes de ajuste implementados como el Plan Austral y el Primavera^{iv}. En el corto plazo el primero tuvo éxito en elevar la recaudación que había llegado en 1984 a uno de los puntos más bajos de la década junto con la de 1988/9. Por el contrario, el Plan Primavera no fue capaz de generar el consenso necesario en los grupos sociales con capacidad de influencia sobre el gobierno y no pudo contener la caída brusca de la recaudación.

Este periodo se caracterizó además por la aparición de una profusa legislación tributaria que impuso constantes modificaciones en las alícuotas y en las bases imponibles, complejizando la ya de por sí poco sencilla tarea de los contribuyentes. Por otra parte, y fundamentalmente a raíz de las dificultades fiscales agravadas en 1987 aparecieron una serie de impuestos de emergencia concatenados a los impuestos internos, de fácil recaudación, que en conjunto no superaban el 1,5% del PBI^v. De todos modos, la aparición de impuestos de emergencia no era

una novedad, por el contrario éstos perduraban a pesar de la desaparición de los objetivos específicos de su planteamiento^{vi}.

Si bien las expectativas en el nuevo gobierno eran elevadas, el aumento de la recaudación no fue inmediato. Los valores de 1990 apenas superaron a los del año anterior -de muy baja performance-, a pesar del blanqueo, la interrupción de exenciones impositivas vía promoción industrial, la aparición del Impuesto a los Activos, la modificación de las alícuotas del IVA y su generalización a los servicios y actividades financieras. Además la hiperinflación de ese año prácticamente licuó por segunda vez a los ingresos del Estado.

Era necesario por consiguiente, encarar cambios muy profundos en materia de recaudación. El proyecto de reforma de fines de 1991 estaba basado en tres pilares: a) lucha contra la evasión fiscal, implementando métodos para mejorar la eficiencia de la recaudación, b) expansión de la base impositiva y c) simplificación del régimen, centrándolo en tres impuestos, el IVA, el Impuesto al Excedente Primario de las Empresas (IEPE), y el Impuesto a las Ganancias Distribuidas (IEGD).

Sin embargo, numerosos grupos sociales se opusieron al proyecto. Por una parte, un importante sector empresarial se opuso a la reforma, en tanto ésta afectaba algunos de sus privilegios. Por otra, los profesionales dedicados a la seguridad social, también resistieron los cambios, argumentando razones técnicas, lo mismo que los partidos políticos opositores (Díaz, 2002).

Frente a los riesgos de no poder lograr la aprobación, el gobierno aceptó postergar la consideración de los aspectos más controvertidos de la

reforma en cuanto a la introducción del IEPE y el IEGD. La iniciativa fue tratada el 19 de Marzo y el 1 de Abril de 1992 en Diputados y en Senadores respectivamente y convertida en Ley 24.073 con el voto afirmativo de los legisladores justicialistas y de algunos de sus aliados provinciales.

Dicha Ley establecía el principio de la “base impositiva mundial” (por el que los contribuyentes pagarían impuestos sobre los activos tanto en el país como en el exterior), incrementaba el monto máximo permitido para reingresar al país y se extendía la potestad de la Dirección General Impositiva para cerrar instalaciones económicas por deudas impositivas. Además se implementó un conjunto de estrategias tendientes a mejorar el cumplimiento y los mecanismos recaudatorios.

En tal sentido con la llegada de Carlos Tacchi a la Secretaría de Ingresos Públicos, se redujo el número de impuestos, se modificaron las agencias de recaudación (DGI, ANSES y Aduanas), se expandió la base imponible y se incrementaron las tasas de algunos impuestos. Entre las reformas más importantes del período, podemos señalar la generalización del IVA sobre el conjunto de los bienes y servicios, el aumento de la alícuota que pasó en el período por sucesivas subas del 13 al 15,6% en noviembre de 1990, al 16% en febrero de 1991 y a 21% en Abril de 1995. Además se derogaron varios impuestos distorsivos – especialmente entre 1992 y 1993-, y se bajó en 1994 la alícuota de los aportes patronales.

Los resultados favorables fueron rápidos, ya que en 1991 la recaudación superó en un 41% la del año anterior inaugurando una seguidilla de

crecimientos sostenidos de los ingresos tanto en volumen como en porcentaje del PBI, justamente cuando éste estaba aumentando. Estos incrementos son producto tanto de razones de orden macroeconómico, como de orden político que permitieron la sanción de algunas leyes que habilitaron profundos cambios en la administración tributaria.

En esta primera etapa no pueden soslayarse los cambios en las penalidades tributarias. En este sentido se sancionaron dos leyes en este período cuyo objetivo fundamental era endurecer las penas vinculadas con los ilícitos tributarios, la Ley 23.771^{vii}, más conocida como Ley Penal Tributaria y su sucesora la Ley 24.479^{viii}.

En ellas, el delito de evasión se asimila al de fraude a la administración pública, se endurecen las penas reimplementándose la pena de prisión^{ix}, se incorpora a los ciudadanos en su rol de consumidores a las acciones de fiscalización obligándolos a exigir las facturas y se instaura la figura de la clausura preventiva, todas medidas más vinculadas a reprimir la “evasión a cielo abierto” que otros tipos de ilícitos tributarios.

En 1996, luego de un año recesivo en el que bajó la recaudación, fue nombrado Secretario del área Carlos Silvani, el cual en Julio de 1997 creó una nueva agencia pública de recaudación de impuestos, la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP), que unificaba a la Dirección General Impositiva y a la Administración Nacional de Aduanas.

Paralelamente se produjo una fuerte mejora en la recaudación, llegando en 1998 a 61.600 millones de pesos, a partir de una concentración en el cumplimiento por la multiplicación de inspecciones, cierres, multas y

demandas judiciales. Para ello el 18 de Diciembre de 1996 se sanciona la Ley 24.765, que modifica a la antigua Ley de Procedimientos Fiscales 11.683^x, endureciendo aún más las sanciones para las infracciones en el plano fiscal.

En este período, también deben mencionarse otros factores como la escalonada eliminación de las exenciones al IVA, que propició la gradual generalización de ese impuesto, la reducción de impuestos al comercio exterior, la disminución del 50% en el IVA para los bienes de consumo comprendidos en la canasta familiar y la creación del monotributo (impuesto simplificado para pequeños contribuyentes) que hizo posible la inclusión de 800.000 nuevos aportantes al sistema (Díaz, 2002).

Estas modificaciones se efectuaron sobre una estructura tributaria que se destaca por su alta concentración sobre los impuestos internos sobre los bienes, servicios y transacciones, fenómeno que se fue levemente acentuando a lo largo del período si tomamos en cuenta incluso a los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social sobre toda la serie. Así se fue delineando una estructura de alto contenido regresivo ya que son los impuestos al consumo los más importantes, aquellos cuyo monto no depende de la capacidad contributiva de quien lo paga.

Así la estructura tributaria argentina se ha ido centralizando a lo largo de la década en tres impuestos: al consumo, sobre la nómina salarial y a las ganancias. La importancia del impuesto regresivo sobre los consumos pero de fácil fiscalización contrasta con la menor incidencia

de aquellos tributos progresivos destinados a gravar con mayor presión a los sectores sociales de mayores ingresos.

A modo de ejemplo, se puede señalar que los impuestos internos aportan más del 50% de lo recaudado, seguido por los Aportes y contribuciones a la Seguridad Social que oscila en el 22% y por el Impuesto a los Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital que no alcanza el 20%^{xi}.

En efecto la capacidad redistributiva del sistema tributario de nuestro país ha sido muy poca. Considerando la presión tributaria^{xii} de la Nación, ésta ha ascendido de los 12,51^{xiii}% en 1990 a 17,21% en 1999; pero mientras el impuesto a las ganancias alcanzó sólo el 3,26% del PBI para 1999, los impuestos sobre el consumo llegan al 9,17% del PBI, más del doble de la presión de aquél. A su vez, sólo el 30% de este impuesto se recauda sobre las personas físicas con lo cual su progresividad decae aún más.

Para mejorar el plano fiscal se intentó introducir algunas transformaciones en el gasto público. Si bien el sistema de coparticipación federal fue ligeramente modificado, el gobierno no logró mejorar su capacidad para controlar el gasto en el largo plazo. Esto se debe, en opinión de muchos economistas, a la carencia de instituciones presupuestarias adecuadas, posibilitando que el gasto ascienda cuando aumentan los ingresos, sin reducirse con la misma rapidez cuando la economía pierde dinamismo.

Por otra parte, se observó una fuerte vinculación entre el incremento del gasto y los ciclos electorales, produciéndose un aumento de las erogaciones fiscales previo a una elección, hacia gastos de consumo fácilmente observables (Díaz, 2002).

Esto se hace evidente a partir de los intentos de reelección de Menem, en los que desde las elecciones para constituyentes de 1994 hasta los comicios presidenciales de 1999, se observó un incremento del déficit fiscal al aproximarse el período electoral. Su necesidad de consolidar su relación con los gobernadores para favorecer su reelección, llevó a que se siguiera una política de amplia tolerancia frente al aumento del gasto provincial, relajándose las presiones hacia la búsqueda de la disciplina fiscal. Según numerosos economistas, pareció existir una clara inconsistencia entre la recaudación efectuada por el Estado Nacional y luego coparticipada y la posibilidad de los estados provinciales de incumplir los pactos para ajustar sus finanzas a través de la contención en el gasto.

Sobre el final de la década se intentó una reforma institucional a través de la Ley 25.152 llamada Ley de Convertibilidad Fiscal. Los objetivos del proyecto eran reducir el déficit hasta su eliminación en el año 2003, imponiendo pasos para balancear el presupuesto, limitando incrementos en el gasto mayores que el crecimiento del PBI y congelando la presión tributaria.

Asimismo, se preveía la creación de un fondo fiscal contracíclico de hasta un 3% del PBI y el mejoramiento en la calidad y transparencia del

gasto por medio de presupuestos plurianuales y a través de la publicidad de la información referida al gasto fiscal.

Esta iniciativa, aprobada a fines de Agosto de 1999, en las postrimerías del gobierno menemista, fue rápidamente modificada por la nueva administración. Se eliminaron los límites al gasto y se introdujeron varias decisiones administrativas que distorsionaban las correlaciones pautadas en la ley (Díaz, 2002).

Conclusiones.

El hecho que las políticas consideradas en este trabajo no hayan entrado en el primer conjunto de reformas encaradas por el gobierno justicialista al llegar al poder en 1989, condicionó su tratamiento cuando fueron planteadas. La recuperación de la capacidad de negociación que adquirió el Parlamento una vez que la etapa más dura de la crisis económica fue superada, así como el refuerzo que consiguieron los distintos actores sociales para perseguir sus intereses, limitaron la posibilidad de encarar transformaciones de mayor intensidad.

Por otra parte, pese a los intentos de llevar adelante una reforma burocrática en el Estado persistieron problemas sustanciales de funcionamiento que se hicieron graves por ejemplo, en la incapacidad para cobrar impuestos con la consecuente crisis fiscal, y al no poder desempeñar eficazmente las funciones de contralor sobre el mercado y los actores sociales de forma de poder asegurar la competencia y la

asignación de recursos más eficiente en el caso de las políticas de protección de los sectores menos favorecidos.

Finalmente en el plano fiscal, si bien se han producido modificaciones, éstas distan de poder asegurar el equilibrio presupuestario y de convertirse en palancas para el desarrollo económico. En ese aspecto, la década del '90 no ha tenido un comportamiento uniforme en lo que al fenómeno tributario se refiere. En efecto, el nivel de actividad económica así como la presión de diferentes sectores sociales sobre los órganos de decisión política han incidido en las características adquiridas por la estructura tributaria y en la masa de la recaudación de impuestos en la Argentina; así puede entenderse por ejemplo el aspecto errático de la misma durante la década.

Asimismo, el comportamiento flexible en el gasto público se relacionó con la necesidad de dar ciertos beneficios a distintos integrantes de la coalición gubernamental para obtener apoyo a iniciativas que se presentaban controvertidas a la hora de su aprobación en el Parlamento, entre las que se encontraban la reforma previsional o ciertas transformaciones en materia educativa.

Bibliografía.

Abal Medina Juan Manuel y Nejamkis Facundo, "Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen del empleo público", Revista SAAP, octubre 2.002.

Aguilar Villanueva Luis (1993): Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Porrúa Grupo Editorial, Méjico.

Banco Mundial (1990): "Argentina: Política tributaria para la estabilización y la recuperación económica", Washington.

Díaz Rodolfo (2002): ¿Prosperidad o ilusión?. Las reformas de los 90 en la Argentina, Editorial Abaco, Buenos Aires.

Estevez Alejandro y Lopreite Débora (2001): “El Nuevo Management Público y su intento de aplicación en la Argentina”, ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la SAAP, Río Cuarto. Ley 25.152. Régimen de Solvencia Fiscal.

Repetto Fabián (2001), Gestión pública y desarrollo social en los noventa, Prometeo, Buenos Aires.

Rodríguez Larreta Horacio y Repetto Fabián (1998) “Herramientas para una administración pública más eficiente: gestión por resultados y control social”, Mimeo, CEDI.

Rossi Alejandro y Ferrari Paola (2002): “Reforma del Estado ¿cuánto y cómo?”. Ponencia presentada en el V Congreso Nacional sobre Democracia, Universidad Nacional de Rosario, Noviembre de 2002.

Sidicaro Ricardo (2001): La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina, (1989-2001), Libros del Rojas, Buenos Aires.

Subirats Joan (1992): Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración, Ministerio de Administración Pública, Madrid.

Torre Juan Carlos (1998): El proceso político de las reformas económicas en América Latina, Paidós, Buenos Aires.

ⁱ La tasa de desocupación llegó en Mayo de 1995 a 18,6 %

ⁱⁱ La Ley de Reforma del Estado fue aprobada el 10 de Agosto de 1989, mientras que la Ley de Emergencia Económica obtuvo su aprobación el 1 de Septiembre de 1989, luego de varias idas y vueltas con modificaciones entre las cámaras de Senadores y Diputados.

ⁱⁱⁱ Es necesario recordar que en la última etapa del gobierno de Raúl Alfonsín se habían producido saqueos en diferentes comercios, generando la demanda de una rápida estabilización de la economía.

^{iv} En Junio de 1985 se lanza el Plan Austral, que tuvo sucesivos ajustes en Febrero del 1987 y Octubre del mismo año, para desembocar en agosto de 1988 en el Plan Primavera.

^v A modo de ejemplo se pueden mencionar que entre 1988 y 1990 se recaudaron los siguientes impuestos: Ley de Impuestos Internos Ley 23.549, Impuestos Internos Motores a Alconafta, Impuestos Internos al Gas, Impuestos Internos al Servicio Telefónico, a la Transferencia de Divisas, Para Desequilibrios Fiscales de las Provincias, Cigarrillos Ley 23.562, artículo 2, Fondo Ley 23.562 artículo 5 , Sobre Intereses y Ajuste a los Plazos Fijos, entre otros.

^{vi} Entre ellos el Impuesto para las Zonas Afectadas a las Inundaciones y El Ahorro Obligatorio que se recaudaron entre 1983 y 1988 y 1985 y 1988, respectivamente.

^{vii} Sancionada en Febrero de 1990.

^{viii} Ya en la Ley de Emergencia Económica se establecían penas de prisión para los ilícitos tributarios (arts.64 a 83)

^{ix} La Ley 20.658 sancionada el 28 de Marzo de 1974 introduce la pena de prisión para los delitos de evasión fiscal fraudulenta suspendiéndose la medida a través de la Ley 21.344 de Julio de 1976, para reintroducirse en Agosto de 1978 a partir de la Ley 21.858.

^x La misma fue sancionada el 30 de Diciembre de 1932.

^{xi} Por ejemplo en el año 1995, los Impuestos Internos aportaban el 52,4% de la recaudación para llegar al 56,7% en 1999; el Impuesto a los Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital de 15,2% pasa al 19,2% en 1999 y los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social caen del 29,1% al 21,7% en 1999. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía.

^{xii} La presión tributaria es un indicador de la importancia de los impuestos sobre el conjunto de la economía. Se construye como un cociente entre el/los impuestos considerados y el PBI.

^{xiii} Los datos sobre presión tributaria han sido suministrados por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía.