

Instituciones Políticas para la Solvencia Fiscal

Una propuesta de CIPPEC para el Consejo Empresario Argentino

ÍNDICE

PRÓLOGO Y AGRADECIMIENTOS	5
RESUMEN EJECUTIVO	6
INTRODUCCIÓN: EL CAMINO HACIA NUESTRA CRISIS FISCAL.....	11
1. MARCO TEÓRICO: POLÍTICA, INSTITUCIONES Y RESULTADOS FISCALES.....	16
1.1. INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	16
1.2. REGLAS DE POLÍTICA FISCAL	23
1.3. REGLAS DE PROCEDIMIENTO Y TRANSPARENCIA	25
1.4. MODELOS Y EXPERIENCIAS DE REGLAS DE POLÍTICA FISCAL EN OTROS PAÍSES FEDERALES	29
2. LOS HECHOS: LA EVOLUCIÓN FISCAL ARGENTINA DURANTE LOS 90...37	
2.1. EL CRECIMIENTO SISTEMÁTICO DEL GASTO PÚBLICO	37
2.2. INGRESOS VOLÁTILES	39
2.3. EL DÉFICIT FISCAL PERSISTENTE Y CRECIENTE	39
2.4. UNA POLÍTICA FISCAL PROCÍCLICA.....	42
2.5. PASIVOS CONTINGENTES.....	43
3. LA NACIÓN	45
3.1. CONSECUENCIAS DE LA FRAGILIDAD FISCAL NACIONAL	45
3.1.1. <i>El gasto público y nuestra vulnerabilidad externa</i>	45
3.1.2. <i>Déficit fiscal, inversión y crecimiento</i>	47
3.2. CAUSAS DE LA FRAGILIDAD FISCAL NACIONAL.....	47
3.2.1. <i>Causas sistémicas, I: los procesos presupuestarios</i>	47
3.2.2. <i>Causas sistémicas, II: economía política del desempeño fiscal</i>	53
3.2.3. <i>Causas excepcionales, I: deuda devengada vs. deuda reconocida</i>	58
3.2.4. <i>Causas excepcionales, II: deuda bruta vs. deuda neta</i>	59
3.2.5. <i>Causas excepcionales, III: efectos de la reforma previsional</i>	60
4. EL SISTEMA FEDERAL.....	62
4.1. DIAGNÓSTICOS.....	62
4.1.1. <i>Alto grado de desequilibrio vertical</i>	62
4.1.2. <i>Discrecionalidad y complejidad en la coparticipación primaria</i>	63
4.1.3. <i>Arbitrariedad en la coparticipación secundaria</i>	63
4.1.4. <i>Salvatajes y otros acuerdos ad hoc</i>	65
4.2. PROPUESTAS DE REFORMA.....	65
4.2.1. <i>Distribución de potestades fiscales</i>	65
4.2.2. <i>Reformas impositivas asociadas</i>	66
4.2.3. <i>Fondos anticíclicos</i>	67
4.2.4. <i>Aspectos institucionales</i>	67
5. LAS PROVINCIAS.....	72
5.1. LA FRAGILIDAD DE LAS FINANZAS PROVINCIALES EN LOS 90.....	73
5.1.1. <i>Panorama general de las finanzas provinciales</i>	73

5.1.2. Evolución del gasto y del ingreso provincial.....	73
5.1.3. Evolución del déficit provincial.....	75
5.1.4. Comportamiento procíclico del gasto provincial.....	81
5.1.5. Diferencias en el desempeño de las provincias.....	82
5.1.6. Asignación y Composición del Gasto de las Provincias.....	85
5.2. CAUSAS DE LA FRAGILIDAD FISCAL PROVINCIAL.....	87
5.2.1. Instituciones fiscales interjurisdiccionales.....	88
5.2.2. Instituciones fiscales provinciales.....	100
5.2.3 Instituciones presupuestarias provinciales y resultados fiscales.....	103
5.2.4. Instituciones políticas y desempeño fiscal.....	104
6. CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES.....	113
7. PROPUESTAS DE REFORMA.....	122
7.1 PROPUESTAS DE REFORMA A NIVEL NACIONAL.....	124
7.1.1. Regla macrofiscal.....	124
7.1.2. Modernización del proceso presupuestario nacional.....	127
7.1.3. Transparencia y Acceso a la Información Pública.....	128
7.2 LA REFORMA DEL SISTEMA FEDERAL DE COPARTICIPACIÓN.....	131
7.3. PROPUESTAS DE REFORMA EN LAS PROVINCIAS.....	134
7.3.1. Modernización de los procesos presupuestarios provinciales.....	134
7.3.2. Limitaciones a la capacidad de endeudamiento provincial.....	134
7.3.3. Racionalidad en la representación.....	135
8. COMENTARIOS.....	136
8.1. COMENTARIO DE ROSENDO M. FRAGA.....	136
8.2. COMENTARIO DE MARIANO TOMMASI.....	140
PROPUESTAS A NIVEL NACIONAL.....	146
PROPUESTAS PARA EL SISTEMA FEDERAL Y LAS PROVINCIAS.....	147
8.3 RESPUESTA A LOS COMENTARIOS, POR MIGUEL BRAUN.....	150
APÉNDICE 1. ACERCA DEL “COSTO DE LA POLÍTICA”.....	152
A1.1. GASTO CONSOLIDADO EN EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO.....	152
A1.2. GASTO CONSOLIDADO EN PODERES LEGISLATIVOS.....	153
A1.3. PODER EJECUTIVO NACIONAL.....	154
A1.4. PODER LEGISLATIVO NACIONAL.....	156
A1.5. PODERES EJECUTIVOS PROVINCIALES.....	157
A1.6. PODERES LEGISLATIVOS PROVINCIALES.....	161
A1.7. PODERES EJECUTIVOS MUNICIPALES.....	163
A1.8. PODERES LEGISLATIVOS MUNICIPALES.....	164
A1.9. UNA MEDIDA DEL "COSTO DE LA POLÍTICA".....	166
APÉNDICE 2. CUADROS SOBRE INSTITUCIONES FISCALES PROVINCIALES.....	168
APÉNDICE 3. CÁLCULO DEL AHORRO FISCAL PROVINCIAL INDIRECTO POR REDUCCIÓN DE NÚMERO DE LEGISLADORES.....	189

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y APARTADOS.....	192
CUADROS	192
GRÁFICOS	193
APARTADOS	194
REFERENCIAS	195

Prólogo y agradecimientos

La investigación que culmina con la publicación de este trabajo comenzó en agosto de 2001, y surgió de la iniciativa de los miembros del Consejo Empresario Argentino, interesados en estudiar el fenómeno del “costo de la política”. CIPPEC presentó una propuesta que implicaba ir más allá del mero análisis contable de cuánto invertimos como sociedad en mantener las estructuras políticas. Nuestra convicción era que las causas fundamentales de muchos de los problemas fiscales yacen en los incentivos que enfrentan los tomadores de decisión, y que estos incentivos dependen de la organización institucional de la política. Con el visto bueno y el apoyo del CEA, pudimos formar un equipo de investigadores y embarcamos en el análisis minucioso del problema. El resultado de los meses de trabajo se presenta a continuación, y esperamos que contribuya a reconstruir la institucionalidad fiscal en Argentina, con el fin de lograr la solvencia fiscal que garantice la estabilidad macroeconómica y la equidad en la asignación de los fondos públicos.

El equipo de trabajo estuvo compuesto por Lucas Llach, Lucas Ferrero, Gabriel Filc y Laura Malajovich. También colaboraron Andrea Cachi, Federico Marongiu y Axel Radics. Jacqueline Behrend colaboró como editora. Antonio Cicioni merece una mención especial, ya que participó en el diseño inicial del proyecto.

Agradecemos la información y los comentarios brindados por Juan Carlos de Pablo, Pablo Spiller, Mariano Tommasi, Rosendo Fraga, Damián Bonari, Rosalía Cortés, Emmanuel Abuelafia, Tomás Serebrisky y Nicolás Ducoté.

También queremos agradecer el apoyo administrativo y logístico que brindaron Perla Torcasso y Francisca Castro Almeyra por parte del CEA y CIPPEC respectivamente.

Por último, agradecemos muy especialmente a Federico Braun y Alfonso Martínez del Consejo Empresario Argentino, que además de leer en detalle el trabajo y brindarnos comentarios que mejoraron sustancialmente el resultado final, nos acompañaron a lo largo del proceso de escritura con sugerencias y apoyo que resultaron invaluable.

Miguel Braun
Coordinador del proyecto
Director, Área de Política Fiscal
CIPPEC

RESUMEN EJECUTIVO

Una de las causas de la actual recesión argentina – la más prolongada de su historia –, ha sido la implementación de políticas macroeconómicas inconsistentes. En un contexto internacional caracterizado por la volatilidad de los flujos de capital y por la sucesión de “shocks” económicos, un país como **Argentina requiere un superávit fiscal estructural para poder mantener la estabilidad macroeconómica.**

Las consecuencias del aumento irresponsable de la deuda externa durante los años de crecimiento económico están a la vista. La reversión en los flujos de capitales y el deterioro en los términos de intercambio, producto de las crisis de Asia, Rusia y Brasil, desencadenaron una fuerte recesión en Argentina. Con un tipo de cambio flexible podría haber compensado la pérdida de competitividad por medio de una depreciación de la moneda. Con tipo de cambio fijo, la disponibilidad de fuertes reservas fiscales hubiera permitido implementar una política contracíclica. Sin embargo, el Estado tuvo déficit recurrentes y aumentó su deuda entre 1991 y 1998, con lo cual se encontró que al comenzar la recesión, no tenía espacio para aumentar el gasto público.

Al profundizarse la recesión, cayeron los ingresos fiscales, reduciendo la capacidad del Estado de repagar su deuda. Esta situación generó una creciente desconfianza en la solvencia de Argentina y contribuyó al aumento del riesgo país, encareciendo el costo del capital y profundizando la recesión. A poco de asumir el gobierno de la Alianza, se hizo evidente que lo único que podía hacer factible mantener la Convertibilidad era un fuerte ajuste fiscal, junto con un paquete de ayuda financiera internacional. De hecho, el gobierno llevó adelante un ajuste fiscal y negoció acuerdos de apoyo con el FMI, pero no fue suficiente. El deterioro se volvió insalvable una vez que la desconfianza se trasladó al sistema financiero, y en los meses entre diciembre de 2001 y mayo de 2002 se sucedieron el default sobre la deuda pública, la devaluación de la moneda, la pesificación asimétrica de las deudas privadas, la confiscación de los depósitos bancarios y las jubilaciones privadas, y una profunda crisis política que pone en duda por primera vez en muchos años la solidez del sistema democrático.

Esta crisis podría haberse evitado si Argentina hubiera utilizado los ingresos por privatizaciones y los ingresos fiscales engrosados por el crecimiento económico del período 1991-1998 para reducir su deuda externa, en lugar de aumentar el gasto público aun más que los ingresos. ¿Por qué no sucedió? ¿Qué podemos hacer para que no se repita una crisis como esta? Estas son las preguntas que buscamos responder.

El principal argumento de este trabajo es que los déficit fiscales crónicos son consecuencia de los incentivos que enfrentan los actores políticos cuando toman decisiones que inciden en el nivel de gasto y la recaudación impositiva. ***Estos incentivos derivan de la organización institucional del sistema político;*** por lo tanto, su transformación requiere modificar las bases de dicha organización - el sistema de coparticipación federal de impuestos, los procesos de aprobación presupuestaria y los canales de participación y control ciudadana en las decisiones fiscales.

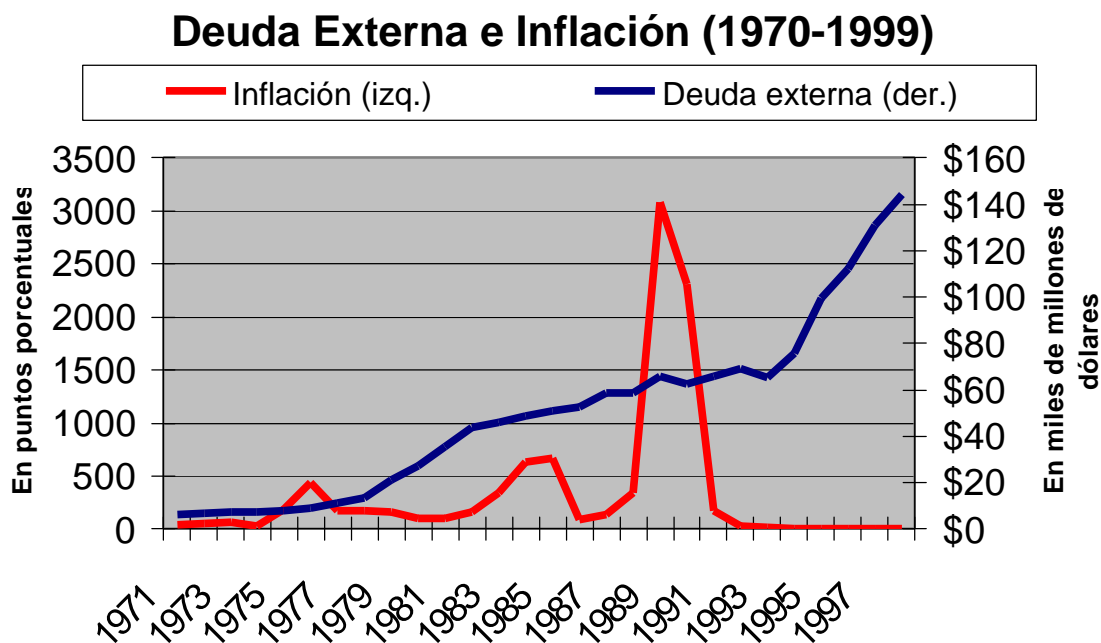
La magnitud de la crisis presenta una oportunidad única para emprender las reformas necesarias. Las propuestas de este trabajo apuntan a contribuir a la refundación de

un marco institucional que propicie el equilibrio en las cuentas públicas, sentando de esta manera las bases para el desarrollo sustentable del país.

Un problema crónico

Según la enseñanza clásica de Finanzas Públicas, el Estado financia todas sus actividades a través de impuestos, tanto mediante tributos tradicionales como a través de otros mecanismos - que se utilizan cuando la imposición tradicional resulta insuficiente. Así, existe por un lado el “impuesto inflacionario”, que el Estado recauda cuando emite dinero, y es pagado por los ciudadanos a través de la depreciación que sufren sus ingresos por la inflación resultante. Y está por otro lado el endeudamiento, que no es otra cosa que “impuestos futuros” que el gobierno deberá cobrar para hacer frente a la acumulación de déficit públicos.

Estos conceptos son útiles para presentar nuestra visión de cuál es el principal problema estructural de las finanzas públicas argentinas: **el sector público ha abusado de mecanismos de imposición no convencionales para financiar sus desequilibrios fiscales.** Como muestra el gráfico, cuando el país tuvo acceso a los mercados internacionales de capital, como ocurrió a fines de los 70 y luego en la década del 90, el Estado privilegió el endeudamiento. Cuando los mercados financieros estuvieron cerrados, el gobierno de turno recurrió a la emisión de dinero. Siempre utilizó uno u otro mecanismo para cerrar una brecha fiscal fuertemente deficitaria.



Estos mecanismos de financiamiento tienen también un carácter cíclico, cuyas fases terminan en crisis cada vez más agudas. El endeudamiento de fines de los 70 concluyó con la crisis financiera de principios de los 80, la emisión monetaria en los 80 terminó con la hiperinflación de 1989, y el endeudamiento de los 90 concluyó con la crisis actual.

Así, “gastar de más” se ha transformado en una lamentable política de Estado, adoptada por todos los gobiernos más allá del color partidario o del sistema político, con consecuencias sumamente perniciosas para el desarrollo del país. Las crisis recurrentes y cada vez más agudas; la pérdida de competitividad de la economía, la falta de inversión y crecimiento producto de la volatilidad del entorno y el riesgo de violación a los derechos de propiedad, son sólo algunos de los perjuicios generados por la irresponsabilidad fiscal, en un clima social de creciente pobreza y desigualdad.

La solvencia fiscal no debería ser una cuestión partidaria o ideológica, sino que debería ser una política de Estado. Se suele asociar la “disciplina fiscal” como una agenda conservadora o de derecha. Sin embargo, los más perjudicados por las crisis fiscales en Argentina son los más pobres. A causa del aumento de precios, entre diciembre de 2001 y mayo de 2002 la población que vive debajo de la línea de la pobreza pasó del 35% a más del 50%. A su vez, la necesidad de los gobiernos de ajustar los gastos en épocas de recesión castigan a los que se quedan sin trabajo y podrían ser beneficiarios de un seguro de desempleo u otros mecanismos automáticos de aumentos del gasto.

Llegado a este punto, el trabajo intenta dar respuesta a la pregunta más importante que surge de la evidencia: ¿Por qué los gobiernos argentinos sistemáticamente gastan de más?

Incentivos políticos a gastar de más

A lo largo de los capítulos se argumenta que la irresponsabilidad fiscal en Argentina se explica en gran parte por los incentivos que enfrenta la dirigencia, en todos los niveles de gobierno, cuando toma decisiones que afectan la política fiscal. Estos problemas de incentivos políticos suelen agruparse en dos grandes categorías: los relacionados con el *common pool*, o pozo común; y los de *principal-agente*.

Los problemas de incentivos de *pozo común* surgen cuando existe un bien sobre el cual los derechos de propiedad no están claramente definidos, y varios agentes tienen posibilidad de consumir el bien en forma total o parcial. Aplicado a las finanzas públicas, los recursos estatales son considerados por distintos agentes económicos y políticos como parte de un pozo común, del cual pueden extraer recursos sin costo alguno. Para el caso argentino, un claro ejemplo de esto son los salvatajes financieros a las provincias o municipios: cuando la Nación asume la deuda de una provincia deficitaria (como ha ocurrido en repetidas ocasiones), traslada a los contribuyentes de todo el país los problemas de un distrito, transformando la deuda provincial en un pozo común; esta práctica se extiende rápidamente al resto de las provincias, que intentan así solventar sus gastos excesivos. Un tipo de gasto excesivo muy difundido, ha sido la manutención de estructuras clientelares: los políticos utilizan el empleo público como mecanismo para mantener una estructura de seguidores “leales” que trabajen en sus campañas y los ayuden a acumular poder.

Los problemas de incentivos de *principal-agente* surgen en las relaciones en las cuales hay un “principal”, o jefe, que contrata a un “agente”, o empleado, para llevar adelante una tarea. Como cada uno tiene objetivos diferentes, el agente no sigue al pie de la letra las directivas del principal. A su vez, al principal le resulta costoso controlar que el agente esté cumpliendo eficazmente su tarea. Para resolver estos problemas, o al menos para reducir su impacto, el desafío para el principal es diseñar un mecanismo de compensaciones y castigos que alinee los

incentivos del agente con los suyos lo más posible. Para las finanzas públicas argentinas, se puede pensar en los ciudadanos como el “principal”, que contrata a los políticos y funcionarios públicos como “agentes” para recaudar impuestos y ejecutar el gasto público necesario para cumplir con las funciones del Estado. La dificultad más grande es que cada ciudadano individual tiene muy pocos incentivos – o carece de poder e información suficiente – para controlar a sus gobernantes. El resultado es que al no existir visibilidad, ni mecanismos institucionales adecuados para hacer un seguimiento de los agentes políticos, éstos pueden utilizar discrecionalmente los fondos públicos, ya sea económica o políticamente, desviándolos de sus usos legítimos, como lo sería el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Estos problemas son sumamente complejos, y ocurren en mayor o menor medida en todos los países. Sin embargo, muchos países han tenido un comportamiento fiscal más prudente y estable que Argentina. A lo largo del trabajo se argumenta que estas diferencias se explican principalmente por diferencias en el funcionamiento de las reglas de juego, que vienen dadas por la estructura de las instituciones políticas.

La desorganización institucional

El diseño y funcionamiento de las instituciones argentinas potencia los problemas de incentivos recién identificados. A la luz de la literatura de economía política y la evidencia fiscal del país, se aborda el análisis institucional sistematizando sus características en tres niveles de análisis: el *sistema federal*; las *instituciones políticas*; y las *reglas fiscales numéricas y de procedimiento*.

Con respecto al *sistema federal*, el régimen de coparticipación argentino combina los atributos que, en la evidencia empírica, generan uno de los peores resultados fiscales consolidados. En efecto, al tener un fuerte desequilibrio fiscal vertical con autonomía de endeudamiento de las provincias, se reducen los incentivos de los gobernadores y del gobierno nacional a recaudar impuestos y limitar el nivel de gasto y deuda.

Las *instituciones políticas* presentan múltiples deficiencias, entre las que se destaca la sobre-representación de las provincias menos pobladas en el Congreso Nacional, lo que les da un mayor poder en la definición del destino de las erogaciones, generando fuertes desequilibrios en la distribución per cápita de los fondos públicos, y un nivel de gasto consolidado muy elevado.

El debate en torno a las *reglas fiscales numéricas y de procedimiento* está íntimamente relacionado con los dos puntos anteriores. Las restricciones macro-fiscales son un instrumento útil para limitar los incentivos oportunistas no solo de la Nación, sino también de las provincias; en Argentina, sin embargo, la Ley N° 25.152 de Responsabilidad Fiscal ha resultado un fracaso, entre otras razones por no haber contado con mecanismos institucionales complementarios que permitieran su cumplimiento. A su vez, el país presenta en todos sus niveles de gobierno una serie de problemas relacionados con *los procedimientos y la transparencia de sus procesos presupuestarios*. Con respecto a los *procedimientos*, entre otras cuestiones identificadas, el Congreso Nacional trasluce problemas de “pozo común”, ya que abusa de sus potestades legislativas y tiende a aumentar el nivel del gasto por encima de la propuesta del Ejecutivo. En relación con la *transparencia*, existen por ejemplo artilugios contables que resultan en un cálculo inadecuado del déficit, generando discrepancias entre el desequilibrio fiscal y el aumento de la deuda.

Para cuantificar los problemas mencionados se presenta en el trabajo una estimación del “costo de la política” y del “costo de la desorganización institucional”. En el primer caso se encuentra que, a nivel consolidado, el gasto en funcionarios públicos nombrados por discreción política asciende a \$5,300 millones, equivalente al 5,6 % del gasto total. A su vez, nuestra estimación preliminar del “costo de la desorganización institucional”, compuesto por el gasto que responde a los incentivos políticos identificados a lo largo del trabajo, es de \$9,865 millones: cerca del 10% del gasto consolidado. Es decir que ***el impacto en las cuentas fiscales de reformar las instituciones políticas que generan incentivos a la irresponsabilidad fiscal pareciera ser bastante mayor que el efecto directo de reducir el número de legisladores.***

La Oportunidad y el Desafío

Como quedó demostrado históricamente por la hiperinflación de 1989 y la crisis del tequila en 1995, lo único que parece disciplinar fiscalmente a la clase política en Argentina son las crisis profundas. En este aspecto, la crisis actual, que es probablemente la más severa que jamás atravesó el país, abre una oportunidad extraordinaria para generar cambios de largo plazo que contribuyan a generar un ciclo de solvencia fiscal. **Así, el desafío de Argentina es lograr que en la próxima expansión económica no aumente el gasto público.**

Propuestas de políticas públicas

Los problemas institucionales argentinos deben encararse en el marco del sector público consolidado. En este aspecto, y siguiendo las categorías definidas en referencia a la “desorganización institucional”, presentamos las siguientes propuestas de políticas públicas: Con respecto al *sistema federal*, se busca aumentar la correspondencia fiscal, transfiriendo capacidad tributaria a las provincias, e institucionalizando el Organismo Fiscal Federal (OFF), a través del cual se limite la capacidad de endeudamiento subnacional y los salvatajes financieros, y se diseñe un sistema de transferencias basado en criterios objetivos de reparto.

En referencia a las *instituciones políticas*, tanto a nivel nacional como provincial se propone racionalizar el “costo de la política” y de las estructuras burocráticas asociadas, mientras que específicamente para las provincias se busca reducir la cantidad de legisladores, para limitar los incentivos a aumentar el gasto provincial.

Para las *reglas fiscales numéricas y de procedimiento* se propone, a nivel nacional, una regla macrofiscal que permita tener superávits en años de crecimiento; la aplicación de una “Unidad de Valor Fiscal” (UVF) como mecanismo automático de ajuste en el gasto cuando cae la recaudación; “Bonos Indexados por el Crecimiento” (BIC) para limitar el aumento del gasto primario en años de crecimiento. A nivel provincial, cumplir con las funciones propuestas para el OFF. Por último, se busca a nivel consolidado limitar la capacidad del Poder Legislativo para aumentar los gastos en el proceso de aprobación presupuestaria; clasificar los gastos por nivel de prioridad; implementar la presupuestación por programas, con índices claros y mensurables de eficiencia del gasto; aumentar la autonomía e independencia de los organismos de control presupuestario; propiciar la creación de la Oficina Parlamentaria del Presupuesto; y facilitar el acceso por parte de los ciudadanos a la información pública de carácter fiscal.

INTRODUCCIÓN: EL CAMINO HACIA NUESTRA CRISIS FISCAL

Argentina tiene una larga historia de crisis fiscales. Ya en la “época dorada” previa a la Primera Guerra Mundial, Argentina era un país altamente endeudado, que en 1890 debió declararse en cesación de pagos. El peso fiscal de la deuda en el total del presupuesto era, por aquel entonces, muchas veces mayor al actual. En el contexto de una economía extremadamente abierta al comercio mundial, sin embargo, la envergadura del endeudamiento público como porcentaje del intercambio comercial era menor que ahora. A principios de siglo, por ejemplo, la deuda pública nacional era equivalente a 6,6 veces los gastos del Estado federal y representaba el 169% del comercio exterior (importaciones más exportaciones). Actualmente, la deuda del gobierno federal es casi tres veces más que los gastos nacionales, pero es, además, el triple del intercambio comercial argentino.

Entre la crisis de 1890 y la Segunda Guerra Mundial, las crisis fiscales argentinas coincidieron con impactos exteriores. Se trataba de una economía que comerciaba intensamente con el resto del mundo (tomando en cuenta a las economías de cierta envergadura, las exportaciones per cápita eran en 1929 las más altas del mundo) en la que los ingresos fiscales dependían casi absolutamente de la recaudación de aranceles. Las crisis comerciales asociadas a la Primera Guerra Mundial y a la Gran Depresión representaron un impacto fiscal de gran magnitud. En ambos casos (mucho más en los 30 que en la Primera Guerra) se avanzó en modificaciones impositivas que fueron reduciendo el peso de la recaudación aduanera en la situación fiscal. Fueron naciendo así distintos impuestos internos – que serían unificados, nacionalizados y coparticipados en la década del 30– y en 1931 se recurrió, por primera vez en muchos años, a la emisión monetaria como forma de financiamiento público. Estos y otros actos reflejos ante el *shock* de la Depresión se volvieron más concientes y sistemáticos, y hacia 1940 ya se habían convertido en estrategias deliberadas que, con el fin de guiar a la economía en el corto o el largo plazo, dotaron al Estado de un mayor poder y, por ende, de un mayor peso financiero.

A partir de la posguerra, los cambios en la política fiscal y en la propia estructura de la economía argentina (en particular, la trayectoria hacia un esquema de desarrollo cada vez más cerrado, que en el año 1960 todavía exportaba por \$1000 millones de dólares, lo mismo en términos nominales que en 1929) hicieron que la evolución fiscal estuviese mucho más definida por factores internos. Varios elementos afectaron el sendero de las cuentas públicas argentinas, en general influidos por la creciente actividad estatal. La revolución de expectativas desatada por el primer peronismo fue, sin duda, un motivo importante. El conflicto distributivo que siguió, a veces caracterizado como un juego de suma cero en una economía estancada –la de los 50–, se canalizaba por la línea de menor resistencia, que era el gasto público. En tanto, el capitalismo argentino de posguerra fue mutando de a saltos (el primer peronismo, el desarrollismo, el peronismo de los 70) hacia lo que recibió el nombre de “capitalismo asistido”. La nacionalización-estatización de empresas, la participación pública en emprendimientos de envergadura que buscaban cimentar la industrialización (petróleo, acero), la asistencia al sector privado a través de subsidios, créditos, “compre nacional”, controles cambiarios y aduaneros, también contribuyó a aumentar el rol del estado y sus necesidades de financiamiento.

¿Cómo se solventó toda esta actividad estatal? Una veta primordial fue la imposición sobre el sector exportador tradicional, a veces perjudicado indirectamente como efecto colateral de las políticas industrializantes o redistributivas (aranceles, controles de cambio), otras sencillamente utilizado como fuente directa de recursos (retenciones a las exportaciones, participación estatal en el comercio exterior pagando precios administrados). Una segunda vía fue la aplicación a gastos corrientes de los fondos obtenidos del naciente sistema previsional, que durante las primeras décadas fue largamente superavitario. El endeudamiento externo, por su parte, recién a mediados de la década del 70 adquirió el papel central que sigue teniendo hoy en día, ya que hasta entonces había sido utilizado más como un recurso para equilibrar la balanza de pagos que como paliativo fiscal. Mientras pudo mantenerse el ritmo de crecimiento estatal de alguna de estas dos maneras, fue posible postergar una crisis fiscal.

La trayectoria de la tasa de inflación a partir de los años 50 sugería, sin embargo, que esa eventualidad estaba cada vez más cerca. Por ese entonces –los años 50 y 60– existía un debate (entre estructuralistas y monetaristas) acerca de las causas de la inflación, que quizás tenía sentido para explicar los vaivenes inflacionarios de corto plazo. Como cuestión de largo y mediano plazo, sin embargo, era claro que la inflación tenía como motivo exclusivo la emisión monetaria, y que ésta respondía a las necesidades de financiamiento público. El ritmo inflacionario era irregular, pero las escaladas inflacionarias tendían a ser más intensas que las reducciones en la inflación asociadas a sucesivos planes de estabilización. Además de constituir un síntoma de un mayor desequilibrio fiscal, el aumento gradual de la inflación y el rechazo creciente a la moneda que era su consecuencia fueron poniendo un límite a la capacidad del Estado para financiarse emitiendo dinero. Ya a partir de principios de los 70, la Argentina estuvo siempre al borde del desborde hiperinflacionario, alejándose de él sólo por obra de circunstancias externas favorables (los altos términos de intercambio en la época de Perón-Perón, la receptividad de los mercados financieros a fines de los 70) y acercándose a él cuando éstas desaparecían (el Rodrigazo de 1975, la crisis de la deuda del 82). Tras el breve intento de estabilizar sin reformar el Estado del Plan Austral, la hiperinflación de 1989-1990 se interpretó como un síntoma inequívoco de que era imposible corregir el desequilibrio fiscal estructural sin cambios de fondo.

Desde el punto de vista de las cuentas públicas, dos de las reformas más trascendentes de los 90 fueron las privatizaciones y la convertibilidad. La confianza en una reconstrucción de la solvencia fiscal de la Argentina descansó en estas reformas, que eran dos caras de una misma moneda. Las empresas del Estado se percibían como la mayor causa individual del déficit, y la emisión de dinero –en un contexto como el de América Latina de fines de los 80, todavía afectado por la crisis de la deuda– como la vía primaria para costearlo. La eliminación de la financiación inflacionaria se consideró, por lo tanto, como un corolario casi natural de las políticas de reforma del Estado. La convertibilidad, que prohibía precisamente ese modo de escapar al equilibrio entre ingresos y gastos, se vio como una garantía suficientemente estricta para evitar desbordes presupuestarios.

Con una década de perspectiva, queda claro que la convertibilidad, con todo el mérito que tuvo para la estabilización económica, sirvió de poco para contener nuestra tendencia a los presupuestos deficitarios. Existen diferencias a la hora de computar el crecimiento de la deuda

pública¹, pero en el cálculo más utilizado, la deuda del Estado nacional creció de \$54 mil a \$128 mil millones entre 1990 y 2000. Las cifras son aún más discutibles en el caso de la deuda provincial. Pero basta como ejemplo comprobar que en un período de tres años, 1997 al 2000, el endeudamiento de las provincias argentinas casi se duplicó, creciendo de menos de \$12 a \$21 mil millones.

La persistencia del déficit fiscal fue sin dudas un factor fundamental en la reciente crisis económica. ***Un país con tipo de cambio fijo –y, por ende, sin el recurso de la devaluación y la política monetaria para atenuar los fuertes shocks internacionales- con baja credibilidad y escaso acceso al crédito internacional en tiempos de recesión no puede más que recurrir al superávit fiscal como mecanismo de reaseguro contra las crisis externas.*** A fines de los 90, Argentina sufrió una fuerte reversión en los ingresos de capitales del exterior. A su vez, la devaluación del Real redujo la competitividad de nuestras exportaciones. Un país con política monetaria o con acceso al crédito en momentos de recesión podría haber enfrentado estos shocks financieros y reales por medio de una devaluación, una política monetaria expansiva o un aumento del endeudamiento externo. Ninguna de estas opciones existió en el caso argentino. Nuestra única opción podría haber sido una fuerte reducción en el gasto público –que demostró ser políticamente inviable– o haber tenido un superávit fiscal acumulado durante los años de fuerte crecimiento como 1996-1998.

Sin embargo, ya vimos que el déficit fiscal fue persistente en los 90. Esta tendencia se profundizó en los años de expansión previos a la crisis económica, con un fuerte aumento del gasto público entre 1996 y 1999. El gasto primario a nivel provincial aumentó de \$31.259 millones a \$37.187 millones, mientras que, a nivel nacional, el pago de servicios de la deuda pública aumentó en \$4.383 millones. Este aumento del gasto no fue acompañado por aumentos similares en los ingresos genuinos del Estado, y debió ser financiado con mayor endeudamiento. El stock de deuda pública nacional pasó de \$97.000 millones a casi \$122.000 millones, mientras que la deuda provincial aumentó en \$4.300 millones entre 1997 y 1999. Queda claro que estuvimos lejos de acumular los superávits necesarios para asegurarnos contra los shocks externos que sufrimos.

Si una institución bastante rígida como la convertibilidad no impidió que todos los niveles de gobierno incurrieran en desequilibrios mucho mayores que los que habrían sido óptimos, ¿es posible garantizar de algún modo que Argentina no incurra en el futuro en políticas fiscales que comprometan la solvencia del Estado, y del país en general? ***Una proposición central de este trabajo es que es posible generar instituciones que contribuyan a una política fiscal más responsable que la que hemos tenido.*** Como se explica más adelante, existe una amplia literatura y experiencia internacional que relaciona diseños institucionales con resultados fiscales. Esto no implica que las instituciones sean la influencia más determinante sobre la política fiscal: las alternativas de la política, de la sociedad, de la economía, impactan siempre - como se ve en un rápido racconto histórico del caso argentino- en las cuentas públicas. Pero esto no quita que un adecuado diseño institucional, que esté asentado en un consenso social que lo considere valioso, pueda mejorar el comportamiento fiscal de aquí en adelante.

¹ Como se verá más adelante, las diferencias en el cómputo son muy significativas y pueden alterar drásticamente la visión sobre la política fiscal de los 90.

El paralelismo con la convertibilidad es obvio y hasta remanido. En el nivel de análisis de la macroeconomía, la convertibilidad fue apenas una exitosa estrategia de estabilización. Más profundamente, sin embargo, la convertibilidad puede ser considerada como la expresión institucional de una decisión social nacida en medio de la traumática experiencia de 1989-1990. Fue en gran medida la sociedad argentina la que decidió –en las urnas, en las encuestas, en los medios de comunicación– en favor de un régimen monetario que, cualesquiera que fueran sus costos, impidiera un retorno a los tiempos de la alta inflación. Si la convertibilidad hubiese nacido en tiempos plácidos y no estuviese asociada al final de un trauma social como fue el de la hiperinflación, difícilmente habría sobrevivido tantos años. Sólo en medio de una crisis terminal y de una convulsión política inédita en tiempos de democracia pudo abandonarse esa institución tan estrechamente asociada al valor de la estabilidad.

De igual manera, es difícil creer que una institución fiscal, por mejor diseñada que esté, pueda sobrevivir en el tiempo si no está asentada en un consenso social y político nacido de la propia historia. Esto no parece posible, al menos, en un país como la Argentina, que no se caracteriza precisamente por avenirse a las decisiones tomadas en el pasado. Para citar dos ejemplos: tanto la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1999 como el mandato constitucional de 1994 llamando a la sanción de una nueva ley de coparticipación fueron sacrificados en nombre de las urgencias de corto plazo.

Es en gran medida por esta cuestión de las instituciones fiscales que tiene sentido la idea, tan difundida hoy en día, de que la crisis actual puede ser una oportunidad. Ahora es el momento en que la Argentina puede empezar a construir instituciones fiscales que persistan en el tiempo si logran ser asociadas en el imaginario colectivo a la recuperación del crédito público. De manera rudimentaria, cierto respaldo instintivo que en su momento despertó la regla del "déficit cero" sugiere que hay una población consciente de los perjuicios asociados a la indisciplina fiscal. Asimismo, la recurrencia de conflictos entre la Nación y las provincias, que ha llevado al centro de la escena el tema de las relaciones federales, está generando un clima favorable para poner en práctica el mandato constitucional acerca de la sanción de una nueva ley de coparticipación.

La construcción de una fiscalidad responsable y creíble no es inmediata. Cuanto más explícito y contundente sea el tránsito hacia un nuevo régimen fiscal, más fácil y rápido se conseguirá. El paralelismo con la estabilización es, también aquí, relevante. La inflación generaba inflación porque deterioraba el valor real de los ingresos fiscales, aumentando el déficit, y porque, a medida que el dinero nacional era rechazado cada vez más, tanto más elevada era la inflación necesaria para financiar un cierto nivel de déficit público. La deflación, por el contrario, revertía estos efectos y así, se reforzaba a sí misma. Algo similar ocurre con la política fiscal: en la medida en que un cambio de régimen fiscal sea creíble –y lo será cuanto más contundente sea en términos de consenso político y social, y de velocidad para alcanzar una posición de solvencia fiscal– la confiabilidad de la economía será mayor, y por ende, también serán mayores los niveles de inversión, consumo, actividad y recaudación fiscal. Al mismo tiempo, la reducción de las tasas de interés consolidaría de un modo directo a las cuentas fiscales, al reducir los servicios de la deuda pública.

En el capítulo que sigue se presentan los conceptos más utilizados para el análisis institucional del comportamiento fiscal. Más adelante se analiza la evolución de las cuentas públicas nacionales y provinciales durante los años 90 y se exploran sus causas y consecuencias.

Se presta especial atención especial a la relación entre el comportamiento fiscal y la política. Finalmente, se presentan algunas propuestas de política económica que, creemos, ayudarán a construir una Argentina fiscalmente responsable.

1. MARCO TEÓRICO: POLÍTICA, INSTITUCIONES Y RESULTADOS FISCALES

Los requisitos de transparencia, las reglas de procedimientos presupuestario y las reglas de política fiscal, juegan un papel central para disminuir el sesgo deficitario que exhiben algunas democracias modernas, particularmente la argentina. Alcanzar un diseño e implementación satisfactorios de tales instituciones exige tomar en cuenta ciertos aspectos propios del país, que incluyen los históricos, las reglas electorales vigentes, la estructura partidaria existente y el nivel de fragmentación de la estructura de gobierno.

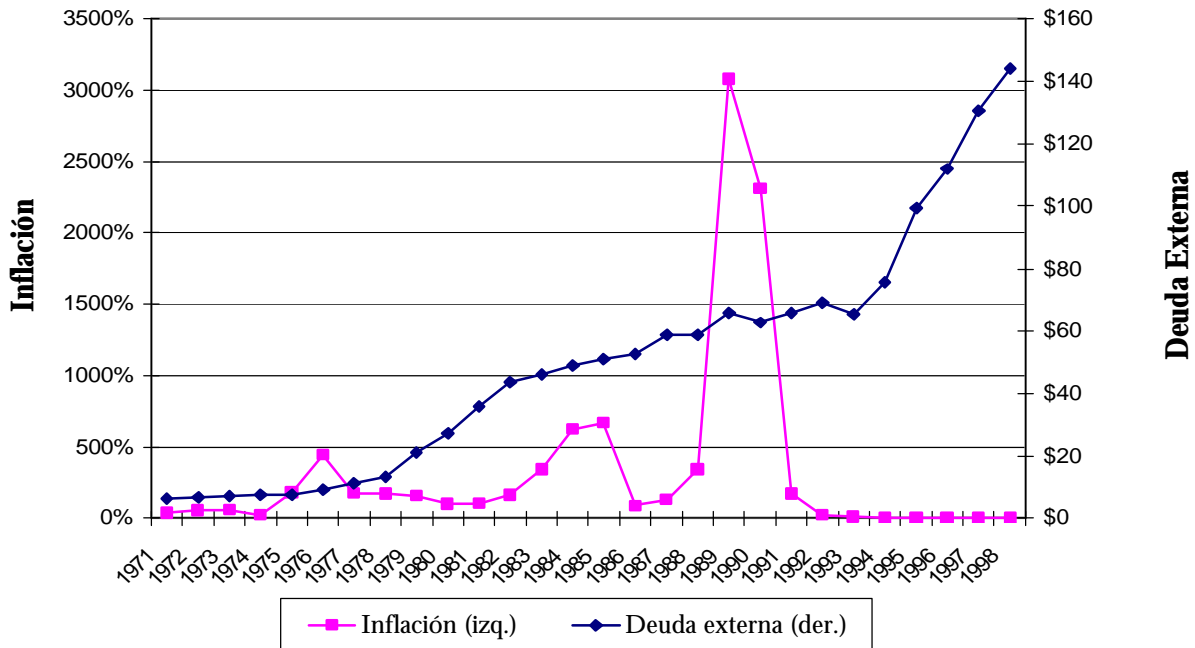
Este capítulo se divide en cuatro partes. La primera consiste en una introducción a la economía política de las finanzas públicas, donde planteamos un esbozo de la problemática argentina en lo referido a los procesos presupuestarios. En la segunda y tercera parte, introducimos y realizamos un breve análisis de la teoría de las reglas de política fiscal y de procedimiento y transparencia respectivamente. En la cuarta parte, presentamos algunos ejemplos de reglas fiscales introducidas en otros países.

1.1. Introducción a la economía política de las finanzas públicas

La actual crisis que vive la Argentina ha puesto de manifiesto la fragilidad fiscal de nuestro país. A contramano de las mejores prácticas en países desarrollados, nos vimos obligados a llevar adelante fuertes ajustes fiscales entre 1999 y 2001, en medio de una profunda recesión. Sin embargo, estos ajustes - que incluyeron reducciones nominales a salarios estatales y jubilaciones, algo muy inusual en la experiencia internacional - fueron insuficientes para evitar el default y la profunda crisis económica.

Según el analista que se escuche, esta crisis fue producto de la debilidad del gobierno electo en 1999, del alto nivel de endeudamiento, de la recesión o de la evasión impositiva, entre otros motivos. Sin embargo, un análisis de la “historia fiscal” argentina de los últimos 30 años nos muestra que el desequilibrio fiscal es la regla y no la excepción. El gráfico muestra la evolución de la deuda externa argentina y la inflación, desde 1970 hasta la actualidad. Lo que salta a la vista es que se alternan períodos de fuerte crecimiento del endeudamiento externo (1976-1983, y 1993 hasta el día de hoy) con períodos de alta inflación (1976-1977 y 1982-1991).

Gráfico 1.1. Deuda Externa Argentina e Inflación
En miles de millones US\$ de 1998



Fuente: Banco Mundial

La conclusión que se puede obtener de este gráfico es que mientras que el Estado argentino tuvo acceso a los mercados internacionales de capital, financió sus déficit con endeudamiento, mientras que cuando el crédito le estuvo vedado, recurrió a la emisión monetaria. ***El lugar común en las finanzas públicas argentinas es entonces la persistencia del déficit fiscal financiado con endeudamiento o emisión monetaria.*** Estos resultados negativos no obedecen a causas simples, sino que están asociados a la carencia de instituciones fiscales que permitan llevar a cabo una política de ingresos y gastos consistente en una economía con fluctuaciones persistentes como argentina, así como a la imposibilidad de lograr un crecimiento sostenido de la economía.

En este trabajo argumentamos que la irresponsabilidad fiscal en Argentina se explica en gran parte por los incentivos que enfrentan los dirigentes políticos - presidentes, gobernadores, legisladores, etc- cuando toman decisiones que afectan la política fiscal. Por ejemplo, una de las causas del aumento del endeudamiento, tanto a nivel nacional como a nivel provincial, es que el político que se endeuda recibe los beneficios políticos del mayor gasto público (construye obras, reparte dinero, etc), pero no paga los costos, ya que el aumento de impuestos necesario para repagar la deuda debe ser asumido por gobiernos futuros.

Los incentivos de los tomadores de decisiones políticas a su vez se ven afectados por las instituciones o “reglas de juego” dentro de las cuales operan. Algunos ejemplos de estas instituciones son las reglas electorales, los procesos presupuestarios, los acuerdos federales de

coparticipación, las reglas de transparencia, los órganos de control y el funcionamiento de las legislaturas, entre otros.

En la literatura reciente de economía política, **los problemas de incentivos políticos que afectan el comportamiento fiscal suelen agruparse en dos grandes categorías: problemas de *common pool*, o pozo común, y problemas de principal-agente².**

Los problemas de pozo común surgen cuando existe un bien sobre la cual los derechos de propiedad no están claramente definidos, y varios agentes tienen posibilidad de consumir el bien en forma total o parcial. El ejemplo clásico es la conocida “tragedia de los comunes”³, en el cual una pastura que pertenece a todo el pueblo se ve depredada cuando todos los granjeros deciden individualmente y simultáneamente mandar a sus ovejas a pastar allí, sin tomar en cuenta las decisiones de los demás. Quizás un ejemplo más cotidiano se da cuando un grupo de amigos sale a cenar, deciden de antemano dividir la cuenta por partes iguales y cada comensal se ve tentado a pedir el plato más caro del menú, ya que solo pagará una parte del mismo. El resultado es que cada individuo termina pagando mucho más de lo que hubiera pagado si cada uno pagaba lo que comía. Este ejemplo permite ver cómo las “reglas de juego”, en este caso la regla para decidir quién paga la cuenta, afectan los incentivos de los agentes, en este caso los comensales, y a su vez influye sobre los resultados fiscales, en este caso el monto total de la cuenta.

Los problemas de pozo común son claves para entender el despilfarro en las cuentas públicas. En muchos casos, los recursos estatales son considerados por distintos agentes económicos y políticos como parte de un pozo común, del cual pueden extraer recursos sin costo alguno. Por ejemplo, cuando una provincia o empresa recibe un subsidio del gobierno nacional, los recursos provienen de la recaudación tributaria pagada por todos los ciudadanos. Esto significa que el funcionario que decide si otorgar o no el subsidio tiene fuertes incentivos para otorgarlo, ya que recibe los beneficios políticos del favor, sin tener que pagar los costos. Lo mismo ocurre con la emisión de bonos provinciales. Cuando una provincia emite bonos que circulan como dinero para financiar sus gastos, estos bonos sustituyen a los pesos en circulación emitidos por el gobierno nacional⁴, ya que los ciudadanos se quieren desprender rápidamente de monedas con alta probabilidad de depreciación. Esto lleva a una reducción de la demanda de pesos, limitando la capacidad del gobierno nacional de obtener recursos fiscales por medio del impuesto inflacionario. En definitiva, la provincia que emite una cuasi-moneda termina obteniendo una parte del señoreaje que antes recaudaba la Nación. Cada provincia tiene por lo tanto un fuerte incentivo para obtener recursos del pozo común del señoreaje, y el resultado final es que todo el país termina con un nivel más alto de oferta monetaria y, por ende, mayor inflación.

Otro caso en el cual los recursos fiscales son utilizados como un pozo común es el financiamiento de la política. La estructura actual de la competencia política hace que cada político y cada partido necesite financiar una estructura de seguidores “leales”, para que

² Ver Tommasi (1996)

³ Hardin (1968)

⁴ Este efecto es conocido como la Ley de Gresham, según la cual una moneda de menor calidad sustituye en la circulación a la de mayor calidad.

trabajen en las campañas y para acumular poder. Como analizamos en el Capítulo 6, es común que los políticos y los partidos usen el empleo público y el gasto público en general como medio para financiar su carrera. Es decir que los impuestos que pagan los argentinos para solventar bienes públicos son utilizados para beneficio privado de políticos individuales.

Los problemas de principal-agente son aquellos que surgen en las relaciones en las cuales hay un “principal”, o jefe, que contrata a un “agente” o empleado, para llevar adelante una tarea. Es natural que cada uno tenga objetivos diferentes, con lo cual el agente no sigue al pie de la letra las directivas del principal. A su vez, al principal le resulta costoso controlar que el agente esté cumpliendo eficazmente su tarea. Para resolver estos problemas, o al menos para reducir su impacto, el desafío para el principal es diseñar un mecanismo de compensaciones y castigos que alinee los incentivos del agente con los suyos lo más posible. Un ejemplo sencillo es cuando un empresario le paga un premio por ventas a su equipo de vendedores para aumentar los incentivos de los mismos a vender una mayor cantidad de productos. Si los vendedores recibieran un sueldo fijo, ganaría lo mismo el que se queda en la oficina tomando café que el que sale a visitar a los clientes todos los días.

En el caso de las finanzas públicas, podemos pensar que los ciudadanos somos el “principal” que contrata a los políticos y funcionarios públicos como “agentes” para recaudar impuestos y ejecutar el gasto público necesario para cumplir con las funciones del Estado. Los problemas en esta relación son múltiples y son consecuencia del hecho de que los intereses de los representantes no coinciden necesariamente con los de los representados. Para empezar, como las decisiones de política pública suelen ser complejas e involucran a diversos niveles de gobierno, es muy difícil para los ciudadanos saber quién es responsable del éxito o fracaso de la decisión. En segundo lugar, como los ciudadanos somos muchos, sufrimos del clásico problema de la acción colectiva conocido como el “free-rider”. Si mi vecino está controlando activamente al consorcio del edificio para garantizar que no nos cobren expensas demasiado altas, entonces yo no necesito controlar. Pero si todos los vecinos pensamos que otro está controlando, nadie termina haciéndolo. Esta lógica se aplica en temas de política pública: cada ciudadano individual tiene muy pocos incentivos para controlar a sus gobernantes. El resultado es que los dirigentes pueden utilizar los fondos públicos para beneficiarse en forma directa o indirecta, en lugar de utilizarlos para maximizar el bienestar de todos los ciudadanos.

Un ejemplo de este problema es el sesgo que existe hacia asignar el gasto público en gastos corrientes en lugar de invertir a largo plazo. En un año de elecciones, un político obtiene un gran rédito electoral si aumenta la cantidad de empleados públicos o reparte subsidios a muchas familias. En cambio, si comienza una obra para evitar las inundaciones que tardará diez años en ser terminada pero que mejorará enormemente la calidad de vida de los ciudadanos, nunca verá los beneficios políticos. La conclusión es que tenderá a priorizar el primer tipo de gastos, en desmedro de la necesaria inversión en infraestructura. En el capítulo 3 presentamos algunos casos ilustrativos de este problema en Argentina.

Estos problemas son sumamente complejos y ocurren en mayor o menor medida en todos los países. Sin embargo, encontramos sociedades que tienen comportamientos fiscales mucho más prudentes y estables que otras. En este trabajo argumentamos que estas diferencias se pueden explicar en parte por las diferencias en el funcionamiento de las reglas de juego y de las instituciones políticas. **En definitiva, el desafío para lograr mejores resultados de política fiscal consiste en diseñar reglas de juego e instituciones que permitan mitigar los**

problemas de incentivos descritos anteriormente para el caso argentino. Por ejemplo, si aumentara la transparencia en la asignación del gasto público y el control ciudadano del mismo, le resultaría más costoso a un político malgastar los fondos del Estado. De la misma manera, si las provincias pudieran firmar y cumplir un acuerdo para prohibir la emisión de cuasi-monedas, entonces se limitaría la posibilidad de abusar del pozo común del señoreaje. En el capítulo 7 presentamos algunas propuestas de reforma a las instituciones políticas argentinas que pueden contribuir a mejorar los resultados fiscales.

Existe una importante literatura académica de economía y ciencias políticas referida a las causas institucionales de los problemas de política fiscal⁵. En el Cuadro 1, tomada de Braun y Tommasi (2002), resumimos los principales determinantes de los problemas fiscales y sus consecuencias sobre el nivel de gasto, el déficit y la eficiencia del gasto.

Cuadro 1.1: Problemas de Política Fiscal y sus Consecuencias

Causa subyacente	Nivel de gasto público	Déficit / acumulación de deuda	Eficiencia asignativa
<i>Falta de representación de generaciones futuras</i>		Se acumula demasiada deuda, porque las generaciones futuras que pagarán el costo no tienen representación política en el sistema democrático.	Subinversión en infraestructura y políticas de largo plazo.
<i>Rotación política (ciclo político, uso estratégico de la deuda)</i>	El gasto es demasiado elevado, ya que cada administración tiene a elevar el gasto antes de las elecciones.	La deuda tiende a aumentar antes de las elecciones, para limitar la capacidad de acción del próximo gobierno.	Volatilidad innecesaria de los componentes políticamente sensibles del gasto.
<i>Clivajes políticos, grupos de interés concentrado, etc.</i>	Gasto público demasiado elevado.	Se retrasa la estabilización frente a shocks negativos, y se acumula demasiada deuda.	Gasto procíclico, y asignación ineficiente y equitativa.
<i>Ilusión fiscal, autoridad delegada, rentas informacionales</i>	Gasto demasiado elevado.		Corrupción, ineficiencia.
<i>Externalidades en los mercados de crédito</i>		Endeudamiento subnacional demasiado elevado, al no tener en cuenta los costos sobre las demás jurisdicciones.	
<i>Salvatajes a gobiernos subnacionales</i>	Gasto demasiado elevado, por los pocos incentivos de los gobiernos locales a ajustar el gasto, pudiendo esperar el salvataje.	Déficit y endeudamiento demasiado elevado. No tiene sentido pagar la deuda si se puede esperar un salvataje.	
<i>Estructura de las transferencias federales</i>	Gasto demasiado elevado, causado por el “efecto flypaper”.		Recaudación ineficiente de impuestos nacionales y locales.

Fuente: Braun y Tommasi (2002)

⁵ Ver Alesina y Perotti (1996) para un buen resumen

Aunque estos problemas ocurren en mayor o menor medida en todos los países, en algunos países la política fiscal es prudente y responsable, mientras que en otros –como en Argentina– existen serios problemas de solvencia fiscal y eficiencia en la asignación del gasto. La literatura de economía política de los últimos 20 años ha identificado ciertas características institucionales que contribuyen a limitar los efectos negativos de los problemas políticos. Entre las más importantes se encuentran:

- ***El sistema federal:*** los arreglos de transferencias interjurisdiccionales afectan directamente los incentivos de los políticos a la hora de definir el nivel de gasto público, los impuestos y el nivel de endeudamiento. El análisis de los problemas de pozo común y de principal-agente se aplica directamente al análisis del federalismo. La falta de límites al endeudamiento subnacional, combinado con el incentivo que enfrentan los gobernadores para aumentar el gasto –ya que obtienen el rédito político, y no pagan el costo de aumentar los impuestos porque reciben la mayor parte a través del sistema de coparticipación– resulta en aumentos continuos en los niveles de deuda provincial. Cada jurisdicción se aprovecha del pozo común de endeudamiento, y los resultados terminan perjudicando a todos los argentinos. En un estudio de 43 países, cubriendo los años 1986-1996, Rodden (2001) encuentra que la combinación de un desbalance fiscal vertical, junto con autonomía de endeudamiento de las provincias lleva a los peores resultados fiscales consolidados. En el capítulo 4 mostramos que el caso argentino se asemeja a esta situación, y que por lo tanto, el diseño de nuestro sistema federal contribuye a la falta de solvencia fiscal, reduciendo los incentivos de los gobernadores y del gobierno nacional a recaudar impuestos, limitar el nivel de gasto y limitar el nivel de endeudamiento.
- ***Instituciones políticas:*** Varios estudios internacionales⁶ muestran que los sistemas electorales, el tamaño de los distritos de representación, el sistema de gobierno y demás instituciones políticas inciden en los resultados fiscales, ya que afectan los incentivos de los políticos a la hora de tomar decisiones fiscales. Por ejemplo, cuando el tamaño de distrito que representa cada legislador es pequeño, los representantes tienen incentivos a defender el interés particular de su distrito en la legislatura, pidiendo aumentos de gasto destinados a su jurisdicción. La suma de las presiones de cada legislador, y la negociación en el congreso llevarán a que el monto total de gasto sea mayor.⁷ En el capítulo 6 mostramos que en el caso de las provincias argentinas, aquellas con mayor número de habitantes por legislador –y por ende, con distritos más grandes– tienen niveles de gasto per cápita más bajo. ***Esto significa que reducir el número de legisladores provinciales contribuiría a reducir el nivel de gasto no sólo por la vía directa de reducir el “costo de la política”, sino que también contribuiría a reducir el gasto público en general, al mejorar los incentivos de los legisladores.***

⁶ Ver Alesina y Perotti (1995), Persson y Tabellini (2001) entre otros

⁷ Este problema es un caso del problema de pozo común estático. El estudio clásico en la materia es Weingast, Shepsle y Johnsen (1981).

- **Reglas fiscales numéricas y reglas de procedimiento:** Si un país pudiera imponer reglas creíbles y cumplibles sobre, por ejemplo, el nivel de déficit fiscal, entonces podría solucionar sus problemas fiscales. De hecho, muchos países han logrado en los últimos años establecer reglas que han contribuido a mejorar su solvencia fiscal. El caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal en Brasil, aunque aún no ha sido desafiada por una recesión, muestra que se puede avanzar en el camino correcto. Desde luego, las reglas por sí solas no pueden resolver los problemas fiscales. Si los incentivos políticos a romper las reglas son lo suficientemente fuertes, éstas serán incumplidas, e incluso serán contraproducentes, ya que envían una señal a inversores internacionales acerca de la falta de capacidad del país de cumplir con sus acuerdos políticos. Los casos de incumplimiento de los acuerdos federales y la ley de déficit cero en Argentina muestran que los problemas son más profundos y que es necesario atacar los incentivos políticos de fondo para cambiar el comportamiento fiscal en nuestro país. En la próxima sección y en el capítulo 5 presentamos los argumentos teóricos y la experiencia internacional en el uso de reglas fiscales numéricas.
 - o Otro tipo de reglas que influyen en el comportamiento fiscal son las reglas que definen la manera en la cual se elaboran, aprueban, ejecutan y controlan los presupuestos, tanto a nivel nacional como a nivel provincial. Diversos estudios internacionales que presentamos en la sección 1.3 muestran que procedimientos presupuestarios más transparentes y más jerárquicos –que otorgan más poder de decisión al Ministerio de Economía sobre otros ministerios y al Poder Ejecutivo sobre la Legislatura– contribuyen a la solvencia fiscal, ya que la transparencia facilita el control ciudadano del gasto, y la centralización le da más poder a agentes que tienen mayores incentivos para mantener la disciplina fiscal. En el capítulo 5 mostramos cómo en el caso argentino, las provincias con mejores instituciones presupuestarias suelen tener mejores resultados fiscales. Este resultado nos muestra otro camino en la reforma necesaria para lograr la solvencia fiscal en Argentina: mejorar las reglas que influyen en la determinación presupuestaria.

A lo largo de este trabajo, mostraremos cómo las instituciones políticas y presupuestarias en Argentina contribuyen a empeorar los desequilibrios fiscales, concentrándonos en el análisis de los cuatro puntos presentados arriba. Dividimos el análisis entre los problemas fiscales a nivel nacional, a nivel provincial, y los que surgen por la interacción entre los distintos niveles de gobierno. En las próximas secciones ampliamos el análisis de las reglas fiscales y de procedimiento, y dejamos el análisis del sistema federal y las instituciones políticas para los capítulos 4, 5 y 6.

1.2. Reglas de política fiscal

La responsabilidad fiscal es un concepto amplio que se puede aplicar por medio de reglas o de una política discrecional⁸. Sin embargo, la acepción más utilizada es la de reglas fiscales, es decir, restricciones permanentes al déficit fiscal, sobre el stock de deuda pública, o sobre algún otro indicador global de conducta fiscal. Tales reglas pueden establecerse en diferentes niveles jerárquicos y de formalidad institucional, y pueden ser acompañadas por criterios de transparencia y de un marco presupuestario plurianual consistente⁹.

Una característica distintiva de las reglas de política fiscal es que, en principio, su aplicación tiene un carácter permanente; es decir, debe ser respetada por sucesivos gobiernos nacionales y/o subnacionales en un país determinado. Para que una regla de política sea creíble, debe involucrar un compromiso durante un período de tiempo razonablemente prolongado.

Siguiendo los argumentos anteriores, la principal utilidad de un conjunto de reglas de política fiscal bien diseñadas e implementadas, es la de impedir o paliar la manifestación del sesgo deficitario, estableciendo un marco despolitizado que gobierne algunos elementos de política fiscal, así como las distintas reglas monetarias intentan despolitizar la política monetaria evitando un sesgo inflacionario¹⁰.

Para que una regla sea efectiva en la consecución de su objetivo de reducir el sesgo deficitario, debe estar acompañada por requisitos de transparencia que reduzcan o eliminen esta asimetría de información discutida anteriormente¹¹.

El problema de los recursos comunes puede ser mitigado introduciendo un marco dentro del cual tengan lugar las discusiones presupuestarias, basado en la imposición de requerimientos de consistencia y solvencia intertemporal a los programas fiscales. En algunos casos, según la naturaleza del sistema político, puede resultar necesario el establecimiento de reglas -con grado de especificidad acorde- con restricciones sobre los niveles de gasto agregados e incluso respecto de su estructura. La posibilidad de monitoreo y la publicidad de

⁸ La Ley de Honestidad Presupuestaria de 1998 promulgada en Australia, con fuerte énfasis en la transparencia por medio de informes frecuentes y confiables de resultados e intenciones en las finanzas públicas, es un buen ejemplo de responsabilidad fiscal sin reglas. Pero el término se originó con la ley de Responsabilidad Fiscal de 1994 en Nueva Zelanda, que además de normas de transparencia establece reglas de política fiscal. La LRF neozelandesa, se ha convertido en el marco de referencia obligado, donde el control social se sobrepone a la rigidez de las reglas, dado que el Parlamento determina los criterios en forma genérica, y el Ejecutivo cuenta con un amplio grado de libertad en términos de elaboración y ejecución presupuestaria, siempre que lo haga en estricto acuerdo con las directivas de la sociedad. El punto a destacar es que, nuevamente, el conjunto de reglas "óptimas" para un país o una jurisdicción, seguramente no será la misma que para otro/a.

⁹ Kopits y Symansky (1998) contiene un análisis detallado de reglas macrofiscales.

¹⁰ Un objetivo buscado en la práctica con la implementación de reglas fiscales, es el de recobrar una reputación de manejo fiscal responsable. Esto ha llevado a muchos gobiernos a creer que el mero anuncio / sanción de reglas fiscales (generalmente, con serias falencias de diseño, excesivamente rígidas, o confundidas con programas de ajuste de corto plazo), es suficiente para ser vistos por los agentes privados como conservadores en materia fiscal. El incumplimiento sucesivo de reglas y acuerdos lleva a la necesidad de señales más contundentes de compromiso fiscal por parte de los gobiernos, aumentando la rigidez del esquema y los costos de nuevos incumplimientos y de las propias reglas, en términos de adaptabilidad a shocks.

¹¹ La transparencia fiscal se puede definir como la apertura hacia el público en general de la estructura y funciones de gobierno, los resultados y las intenciones de la política fiscal, las cuentas y proyecciones del sector público. Involucra el fácil acceso a información confiable, comprensiva, oportuna, comparable internacionalmente, de manera que, tanto el electorado como los mercados financieros, puedan evaluar ajustadamente la verdadera posición y los costos y beneficios de las actividades gubernamentales, incluyendo sus implicaciones presentes y futuras.

los resultados, acompañados por la imposición de penalidades en caso de violaciones a los objetivos establecidos, otorgan mayor poder de negociación a los actores responsables en un sentido fiscal.

En un nivel más práctico, el argumento a favor de reglas y de transparencia se fortalece para el caso de los países emergentes. A medida que estas economías se abren a los flujos de capitales internacionales y experimentan situaciones de estrés fiscal, quedan expuestas a fuertes cambios (o reversiones) en los movimientos de capitales, que pueden resultar en crisis agudas, como caídas en los niveles de empleo y crisis cambiarias. Esto se refleja en el elevado riesgo país que exhiben estos países, que eleva el costo del capital con sus efectos adversos sobre la tan necesitada inversión. Así, las reglas fiscales cobran un rol significativo, dentro de los esfuerzos por reducir la vulnerabilidad a los ataques especulativos (incluyendo la vulnerabilidad ante los efectos de contagio u otros shocks externos), y para promover la estabilidad y el crecimiento (Kopits (2001)).

En un sistema federal, las reglas pueden aplicarse a nivel subnacional, principalmente, debido a la necesidad de fortalecer o construir una reputación de manejo fiscal responsable para acceder al mercado de capitales en ausencia de potenciales rescates por parte del gobierno nacional (EE.UU., Suiza, Canadá). Estos gobiernos pueden, también, estar sujetos a la imposición de reglas centralizadas (desde el gobierno nacional o un organismo fiscal independiente), para prevenir comportamientos estratégicos por parte de los gobiernos subnacionales (moral hazard). En ambos casos, la adhesión a las reglas por parte de los gobiernos subnacionales contribuye a reducir los riesgos de default y los correspondientes premios por riesgo, las externalidades negativas y los comportamientos no cooperativos interjurisdiccionales.

El establecimiento de restricciones fiscales formales genera incentivos para eludirlas mediante el desarrollo de actividades gubernamentales por fuera del presupuesto o de artilugios contables, que dificultan un análisis ajustado de la gestión; también pueden inducir prácticas ineficientes, como ser, cortes en gastos operativos (en hospitales, organismos educativos y de seguridad), de inversión o de mantenimiento. Para que este marco resulte efectivo -además de los requisitos de transparencia- debe ser apoyado por arreglos institucionales que aseguren la coordinación necesaria entre los participantes en las distintas etapas del proceso presupuestario -formulación, sanción, implementación y control- y la consistencia de los resultados con los objetivos de desempeño fiscal a lo largo del tiempo.

Entre los actores que participan del proceso presupuestario, existen algunos, como el Ministro de Economía de la Nación, que tienen más en cuenta el costo fiscal de las distintas alternativas políticas que se le presentan al gobierno. La asignación de un rol central a este tipo de actores en algunos países con regímenes presidencialistas es otro factor que permite paliar el problema de los recursos comunes. El establecimiento de una secuencia ordenada de discusión parlamentaria en materia presupuestaria (por ejemplo, nivel de déficit primero, nivel de gasto después, composición del gasto al final), también puede contribuir a una racionalización de los efectos en materia de decisión fiscal.

Nuevamente, los requisitos de transparencia en las distintas etapas del proceso presupuestario, adquieren un papel fundamental a la hora de evaluar la eficacia del arreglo institucional en sus distintas etapas. Un proceso presupuestario transparente, es aquel que

provee información clara acerca de todos los aspectos de la política fiscal gubernamental. En contraposición, los presupuestos que incluyen numerosas cuentas, que presentan una gran complejidad y dificultad de consolidación en medidas claras del resultado de la gestión, no son transparentes y facilitan el uso estratégico de las asimetrías ya discutidas.

Por último, el diseño institucional basado en reglas fiscales y reglas de procedimiento-transparencia, debe ser adecuado y consistente con las restantes instituciones políticas que definen el sistema electoral y el sistema de gobierno, en general. Otros atributos, tales como la simplicidad y la flexibilidad, pueden ser igualmente importantes a la hora de aumentar el atractivo y el consenso sobre la regla por parte de la Legislatura y la sociedad en general, tendiendo a asegurar la perdurabilidad en su aplicación.

La anterior discusión, en sí incompleta, pretende subrayar las restricciones que deben imponerse para que un sendero de resultados fiscales sea sostenible intertemporalmente en términos de un problema fiscal específico. Se destaca el rol de las instituciones fiscales como elementos potencialmente informativos capaces de reducir las incertidumbres, los problemas de coordinación y las posibilidades para desarrollar comportamientos oportunistas dentro del juego político-fiscal.

1.3. Reglas de procedimiento y transparencia

En el contexto de la discusión de reglas macro-fiscales, el análisis de los procesos presupuestarios es importante debido al potencial impacto de los mismos en las finanzas públicas. En contraposición con las reglas de política fiscal y su hincapié en el control de los resultados, el análisis de las reglas presupuestarias supone que son los procedimientos que gobiernan las distintas etapas del proceso presupuestario –preparación, sanción, implementación, control- los que en última instancia determinan los resultados fiscales observados.

En el mismo sentido, el análisis de los procesos presupuestarios permite ver con mayor claridad que las reglas de política fiscal pueden no tener el efecto deseado¹². Los mecanismos de transparencia y *accountability* por mal desempeño son los que determinarán en última instancia la adhesión y el cumplimiento (o no) de la regla.

El gasto público, los impuestos y el endeudamiento, resultan del proceso presupuestario. Formalmente el presupuesto consiste en un listado de ingresos (estimados) y gastos para un período de tiempo determinado. Establece lo que el gobierno espera y está autorizado a hacer durante ese período. El proceso presupuestario se refiere a cómo se realizan las decisiones sobre la utilización de los recursos públicos; responde a las preguntas de quién hace qué, cuándo y de qué manera, en la preparación, sanción e implementación del presupuesto.

De acuerdo con los resultados empíricos, las facultades relativas de los distintos actores que participan en el proceso y las consideraciones de transparencia y control son los principales

¹² Según la Ley de Goodhart –en base a la observación del Prof. Ch. Goodhart con respecto a la adopción de agregados monetarios como meta cuantitativa en el Reino Unido- un indicador estadístico no suele ser fiable si se lo utiliza como meta de política económica.

responsables en la explicación de estas diferencias, particularmente en términos de resultados globales. En relación a las facultades y procedimientos de votación, los procedimientos presupuestarios pueden clasificarse en los jerárquicos y los colegiados. Las instituciones jerárquicas son proclives a brindar mayor disciplina fiscal, a evitar déficit abultados y persistentes, y a implementar ajustes fiscales de forma más rápida; esto es así, dado que tienden a fortalecer a los actores que más internalizan las restricciones presupuestarias y a debilitar la fragmentación en materia de decisiones presupuestarias. Las instituciones colegiadas tienen características opuestas.¹³

En la etapa de negociaciones intra-gubernamentales (preparación del presupuesto dentro del ejecutivo), una de las características distintivas de los procesos presupuestarios jerárquicos, en contraposición a los colegiados, es que otorgan mayores facultades al Ministro de Economía en materia de elaboración presupuestaria en distintos aspectos (nivel de déficit, nivel de gasto, etc.) en relación a los demás Ministros que conforman el gobierno. La posibilidad de delegación de mayores facultades al Ministro de Economía encuentra fuertes limitaciones en el marco de regímenes electorales proporcionales. La heterogeneidad de preferencias en el gobierno, resultante de estos regímenes (Alesina-Perotti (1994)), genera fuertes problemas de agencia, donde la coalición de gobierno desconfía de las reales preferencias del Ministro de Economía.¹⁴

En la etapa de negociaciones entre el gobierno y el Congreso, las alternativas más jerárquicas tienden a limitar las iniciativas del Legislativo; por ejemplo, cuando el Congreso puede reasignar entre partidas, pero no puede aumentar ni el gasto ni el déficit. En un sistema colegiado, el Legislativo tiene la potestad de aumentar el gasto, pero con recursos genuinos: ni con deuda ni con emisión.

En la etapa de implementación del presupuesto, un aspecto a considerar es la posibilidad de control sobre resultados fiscales. La rigidez estructural del presupuesto atenta contra la posibilidad de control de los gobiernos sobre los resultados, niveles y composición de las variables fiscales relevantes (*controlability problem*). La frecuente necesidad de recortes presupuestarios (cuyas causas están relacionadas con la sobreestimación del crecimiento de la economía, y la manifestación de otros riesgos fiscales) genera conflictos entre los actores afectados que son social y políticamente costosos. Estos conflictos generalmente tienden a demorar la realización de correcciones inevitables, aumentando los costos sociales ante shocks negativos. La asignación de prioridades presupuestarias¹⁵ y otros mecanismos de ajuste automático, pueden permitir la recuperación del control perdido al mismo tiempo que establecen un mecanismo transparente -discutido ante la sociedad en instancia de elaboración y

¹³ Obviamente, los procesos jerárquicos tienden a tomar en cuenta menos los intereses de las minorías y son proclives a generar presupuestos sesgados en favor de los intereses de las mayorías.

¹⁴ En estos casos, un contrato fiscal a través de reglas fiscales y procedimientos más colegiados que respeten los límites de la regla puede resultar más efectivo.

¹⁵ Se deben fijar prioridades durante la elaboración, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, acerca de las partidas a recortar en la ejecución por falta de recursos. Ciertos programas, en razón de su importancia, deben protegerse de cualquier recorte. También se pueden establecer mecanismos de ajuste proporcional de las partidas de gastos para evitar recortes excesivos en las partidas menos protegidas aunque no menos importantes (gastos de mantenimiento, operativos, inversión).

sanción del presupuesto-, que disminuye los problemas de agencia y la intensidad de los conflictos distributivos (Stein, et al.,1999)¹⁶.

Von Hagen (1992) y Von Hagen - Harden (1994) proporcionan un primer análisis empírico comprensivo de los efectos de las reglas de fiscales y de procedimientos presupuestarios sobre los resultados fiscales en los países europeos. Se concentran en la siguiente información referida a los procesos presupuestarios:

Etapa 1: Preparación del presupuesto. Negociación intra-gobierno, posición del ministro de finanzas (o primer ministro) en relación a los demás ministros de gobierno (de gasto).

Etapa 2. Sanción del presupuesto. Relación entre el gobierno y el poder legislativo en términos de facultades para modificar gastos, impuestos y tamaño del déficit, estructura de partidos, etc.

Etapa 3. Implementación del presupuesto. Grado de transparencia. Existencia de reglas de política fiscal y objetivos numéricos. Existencia de presupuestos plurianuales.

Estos autores muestran que existe una gran variedad de procedimientos presupuestarios, asociados a una variedad semejante en términos de resultados fiscales (deuda/PBI). Por ejemplo, Francia y el Reino Unido son presentados como los casos de procedimientos jerárquicos en la etapa de preparación. En estos países las decisiones de gasto están centralizadas en un ministro en particular. Ninguno de estos dos países ha tenido un problema de deuda, a pesar de la magnitud del sector público, en el primero, y de las bajas tasas de crecimiento para el período analizado, en el segundo. Por el contrario, países como Irlanda, Italia y Bélgica se encontraban en el otro extremo (procedimientos colegiados) y presentaban los mayores coeficientes de deuda/PBI en los países de la OECD.¹⁷ Similares resultados se obtienen para la segunda etapa (sanción), con procedimientos más jerárquicos asociados a mayor disciplina fiscal. Los estudios tienden a demostrar que un mayor grado de disciplina fiscal no está asociada a una menor capacidad para utilizar herramientas de política fiscal tendientes a alcanzar una estabilización macroeconómica. Alesina-Hausman-Hommes-Stein (1996) aplican una metodología similar para países latinoamericanos. Encuentran que, para el período 1980-1993, reglas más jerárquicas / transparentes están asociados a déficit primarios menores.

La transparencia en los procesos y resultados presupuestarios es crucial para el correcto funcionamiento de las reglas macro fiscales. Es justamente cuando se introducen este tipo de restricciones explícitas a variables como el nivel de gasto o de deuda, que los políticos tienen aún mayores incentivos para desarrollar una compleja contabilidad creativa de manera tal de cumplir formalmente con las reglas, evitando mayores esfuerzos fiscales y ocultando la verdadera carga –presente y futura- de las decisiones de gasto. Además, existen incentivos para

¹⁶ La consideración más rigurosa del proceso que determina la estructura y monto de los recursos y gastos públicos, destaca las dificultades inherentes a la construcción y consolidación de un sistema efectivo de *management fiscal*. Por ejemplo, del lado de los gastos se puede distinguir: nivel agregado de gasto y su relación con la disciplina fiscal agregada; priorización de las necesidades de gasto entre programas y proyectos; eficiencia técnica de cada programa o proyecto.

¹⁷ No está claro, sin embargo, si las negociaciones bilaterales o las multilaterales, entre el Ministro de Economía o Primer Ministro y los ministros de gasto es más conducente para generar disciplina fiscal.

ocultar impuestos y subsidios, enfatizar los beneficios de los programas de gastos, mantener fuera del presupuesto ciertas actividades gubernamentales y ocultar pasivos (con sus implicancias futuras sobre gastos e impuestos), mediante el uso de presupuestos complejos y de cosméticas contables.

Para evitar este tipo de comportamiento oportunista que distorsiona la información y percepción de los votantes-pagadores de impuestos, es entonces necesario introducir, conjuntamente con las reglas fiscales y de procedimiento, un paquete de reformas que redunden en un incremento del nivel de transparencia del sector público.

Es importante que la agencia especializada para cumplir funciones de control y *enforcement* en representación de los ciudadanos, no responda a las autoridades políticas y que cuente con medios de financiamiento que otorguen completa independencia de criterio. Los ejemplos internacionales incluyen Oficinas de Presupuesto dentro del Poder Legislativo, con estabilidad de funcionarios similar a la del Poder Judicial. Otras alternativas incluyen delegación a *Fiscal Councils*, u organismos similares (incluidos los no gubernamentales).

Uno de los aspectos centrales a la hora de juzgar la transparencia en la gestión fiscal y del presupuesto es el grado de cobertura de las actividades de gobierno. Es frecuente la presencia de una serie de gastos extra-presupuestarios que distorsionan la verdadera posición fiscal del sector público. En el mismo sentido, la presentación incompleta o incorrecta de ciertas partidas encubren subsidios o impuestos implícitos con elevados costos sociales, que evitan un adecuado tratamiento ante la sociedad.

Ciertos artilugios contables que no están adecuadamente auditados permiten cumplir con las metas presupuestarias globales de cada ejercicio, a expensas de trasladar el exceso de erogaciones a los ejercicios siguientes. Esto implica una mayor rigidez en los gastos que ya son, como se mencionó con anterioridad, en su mayor parte estructuralmente inflexibles.

Los aspectos de transparencia, cobertura y criterio de contabilidad son aquellos que deben ser fortalecidos y modificados para atacar el problema de la contabilidad creativa. Respecto al último, el criterio de devengado constituye el criterio más apropiado desde el punto de vista que considera el período en que se produce el impacto económico del hecho fiscal. La posibilidad de postergar pagos, una vez que el gasto ya ha sido comprometido, es una práctica corriente de patear el problema al período siguiente. No obstante, el criterio de caja debe utilizarse como complementario (Kopits et al; 1998).

El problema de cómo hacer que las disposiciones legales sean efectivas constituye uno de los problemas cruciales en materia de reglas fiscales y de procedimiento. Los sucesivos acuerdos fiscales federales y sus sucesivos fracasos, constituyen ejemplos claros del ineficiente ambiente transaccional argentino y las dificultades para hacer cumplir los acuerdos en la arena política –fiscal. Las carencias de los organismos de control intra e interjurisdiccionales constituyen uno de los caminos de revisión que pueden inducir cambios en la estructura de incentivos federales.

Resumiendo, los requisitos de transparencia, las reglas de procedimiento presupuestario y las reglas de política fiscal juegan un papel central para intentar disminuir el sesgo deficitario que exhiben algunas democracias modernas. Un diseño e implementación satisfactorios de

tales instituciones, demanda la consideración de aspectos históricos, reglas electorales, estructura partidaria y nivel de fragmentación en la estructura de gobierno. Abajo, presentamos algunos ejemplos de reglas fiscales.

1.4. Modelos y experiencias de reglas de política fiscal en otros países federales

Como hemos argumentado a lo largo de este capítulo, la creación de un marco institucional que propicie el equilibrio en las cuentas públicas es fundamental para evitar los déficits fiscales crónicos y para sentar las bases de un desarrollo sustentable en el país. Un cambio en las instituciones modificaría los incentivos que enfrentan los actores políticos al tomar decisiones que inciden en el nivel de gasto y la recaudación impositiva. En esta sección, mostraremos ejemplos de modelos y experiencias de reglas de política fiscal adoptadas en otros países con características federales similares a las de Argentina.

El establecimiento de reglas fiscales a nivel subnacional es particularmente crítico cuando existe la necesidad de un ajuste fiscal, ya que, sin ellas, los esfuerzos del gobierno central pueden sucumbir a la indisciplina de los gobiernos subnacionales. Estas reglas deben complementarse, además, con adecuados mecanismos de transferencias entre niveles de gobierno, o entre entidades subnacionales, si así lo requieren consideraciones de eficiencia o la equidad.

El nivel de deuda para el sector público consolidado es un indicador importante, ya que se considera una medida de la vulnerabilidad de un país, particularmente en el caso de los países emergentes o con historias de salvatajes en los niveles inferiores de gobierno por parte del nivel superior. Los inversores privados tienden a evaluar el riesgo de default, reflejando la importancia de las necesidades consolidadas de financiamiento del sector público y la garantía implícita, en muchos casos, de los gobiernos del nivel superior.

Uno de los aspectos fundamentales en la implementación de un programa de ajuste fiscal o de una regla fiscal tiene que ver con el nivel de gobierno que debe llevarlo a cabo. En un sistema unitario, la responsabilidad se concentra en el gobierno nacional, por lo cual la política fiscal suele ser más eficaz que en un sistema descentralizado. En un sistema federal, en cambio, la responsabilidad fiscal se dispersa, ya que afecta a todos y cada uno de los niveles de gobierno. Es por este motivo que es necesario establecer un esquema para que la responsabilidad sea, en efecto, asumida tanto por el gobierno nacional (federal, central), como por cada gobierno subnacional (provincia, estado, municipio, etc.). En caso contrario, pueden desarrollarse comportamientos irresponsables en algunas jurisdicciones que tengan externalidades sobre otros gobiernos y que concluyan en un déficit consolidado mayor y alzas en el costo de financiamiento¹⁸.

Los intentos por lograr una institucionalización de aspectos de disciplina fiscal a través de reglas de aplicación permanente aparecieron a mediados del siglo XIX. En la actualidad, hay

¹⁸ Los problemas de coordinación y los conflictos interjurisdiccionales pueden agravarse en contextos de estrés fiscal -por ejemplo, cada unidad de gobierno espera que las demás realicen el ajuste fiscal necesario para retomar la senda de crecimiento. Por otro lado, los problemas de información impiden una clara distinción por parte del votante acerca de los verdaderos responsables de la situación de desequilibrio e inestabilidad.

una gran diversidad en cuanto a diseño e implementación en las reglas de política fiscal. Dentro de estas experiencias, existen dos modelos básicos para promover la responsabilidad fiscal en sistemas con niveles múltiples de gobierno: *el modelo autónomo* y *el modelo de coordinación* (Kopits, 1999). El cuadro 1 resume la discusión que sigue.

En el *modelo de autonomía* cada gobierno se impone a sí mismo una restricción al endeudamiento y/o al saldo presupuestario (cuadro 1). El ejemplo quizá más conocido es el de EE.UU., donde ya en el siglo XIX algunos estados habían introducido la llamada regla de oro (que requiere equilibrio entre los ingresos y gastos corrientes) con diferentes grados de severidad.

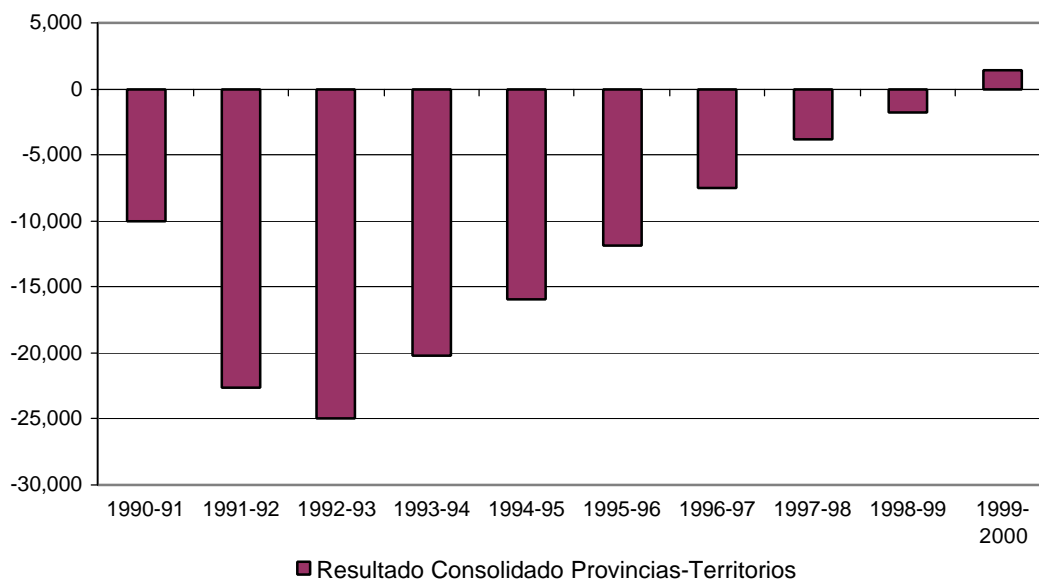
Alesina y Bayoumi (1996) muestran que las restricciones a los resultados fiscales estimulan la presencia de presupuestos equilibrados a nivel subnacional en los Estados Unidos, sin afectar la variabilidad del producto. Las reglas más "duras", efectivamente, dan lugar a presupuestos más superavitarios y a una menor variabilidad cíclica del resultado fiscal, sin que esto esté asociado a una mayor volatilidad del producto estadual. Poterba (1994), que analiza cómo los distintos arreglos institucionales fiscales afectan la capacidad de reacción de los estados norteamericanos ante impactos exógenos que complican la situación fiscal, dice que los estados con reglas anti-déficit débiles (sin requisitos de cumplimiento ex-post, con debilidad de controles en la etapa de implementación de presupuesto, carentes de transparencia, etc.) ajustan sus decisiones de gasto menos que los estados con reglas de déficit más fuertes. Bayoumi y Eichengreen (1995) también afirman que los déficit crecen más ante impactos negativos en los estados norteamericanos con reglas fiscales más débiles. Además, argumentan que mientras en los estados con reglas fiscales más duras los ajustes se producen en el gasto, lo contrario ocurre con los estados que presentan instituciones fiscales más débiles¹⁹.

En Suiza, la mayoría de los cantones ha seguido de facto o de jure diferentes versiones de la regla de oro a partir de 1920 aproximadamente. Un aspecto destacable del caso suizo es que su constitución y prácticas combinan un alto grado federalismo (competencias y autonomía de los cantones) con reglas fiscales y elementos de democracia directa, tales como el referéndum y la iniciativa popular. Estas instituciones políticas presentan una gran variedad de aplicaciones, incluyendo decisiones sobre gastos y déficit con resultados muy satisfactorios, en lo que a disciplina fiscal y eficiencia del gasto se refiere (Feld y Kirchgässner; 1999).

En Canadá, las provincias presentan un elevado nivel de autonomía en lo que hace a sus decisiones de gastos, potestades tributarias y facultades de endeudamiento, comparables con el caso suizo y norteamericano. Varias provincias adoptaron, a principios de los años 90, diversas reglas que requieren un saldo presupuestario global equilibrado o que limitan el déficit en proporción al nivel de ingresos, mientras que otras siguen la regla de oro. El gráfico siguiente ilustra la evolución del déficit subnacional canadiense en los 90, que fue reduciéndose hasta alcanzar un leve superávit en el período 1999-00.

¹⁹ Claramente, consideraciones de transparencia son claves a la hora de explicar estas diferencias. Los requerimientos de equilibrio sólo en las etapas de preparación y sanción del presupuesto, dejan abierta la posibilidad para el uso estratégico de proyecciones y de contabilidad, haciendo aparecer un presupuesto balanceado cuando no lo sería si se realizara en base a proyecciones realistas

Gráfico 1.2. Canadá, resultado presupuestario consolidado de provincias-territorio
En billones de dólares canadienses



Fuente: Cuentas públicas y presupuesto 2000.

Además de su carácter completamente voluntario, los esquemas de reglas autónomas a nivel subnacional tienen varios aspectos en común. Primero, las reglas fueron introducidas por gobiernos subnacionales que deseaban ganar credibilidad y acceso a los mercados financieros de capitales, con el objetivo de financiar inversiones públicas locales (gastos de capital). De hecho, en casi ninguno de estos tres países existe una regla macrofiscal a nivel federal²⁰. Segundo, las relaciones intergubernamentales (es decir, la distribución subnacional de recursos, transferencias, responsabilidad por gastos) generalmente están bien definidas y son estables. Tercero, las sanciones por falta de cumplimiento de estas reglas generalmente consisten en la pérdida de prestigio político por parte de los gobernantes y su partido político y, más concretamente, en un aumento en el costo de capital del gobierno en el mercado financiero; con menor frecuencia, en algunas provincias canadienses, la falta de cumplimiento implica la dimisión o la imposición de una multa al funcionario responsable.

Los aspectos en que se diferencian las reglas contemplan varias dimensiones, incluso dentro de un mismo país. Por ejemplo, mientras que en algunos estados la regla de oro se aplica sólo ex-ante, en otros se aplica también ex-post; muchas impiden el traspaso al próximo período de partidas presupuestarias no utilizadas durante el período; algunas exigen la conformación de fondos contingentes para atender problemas de pasivos ocultos o shocks idiosincráticos (inundaciones, heladas); la naturaleza de las penalidades y la autoridad de aplicación, así como las posibilidades para el desarrollo de la contabilidad creativa, también presentan grandes variaciones entre estados.

²⁰ En el caso de Suiza, en 1999 se votó una regla de equilibrio presupuestario a nivel federal.

Cuadro 1.2. Reglas fiscales a nivel subnacional

País	Fecha de introducción	Restricción	Tipo de Institucionalidad	Sanción por no cumplimiento
Modelo de autonomía				
Canadá	varios	equilibrio corriente	ley	judicial
Estados Unidos	varios	equilibrio corriente	constitución, ley	judicial
Suiza	varios	equilibrio corriente	ley	judicial
Modelo de coordinación				
Alemania	1949	equilibrio corriente	constitución	judicial
Australia	1927 ^{1/}	límite al endeudamiento	acuerdo informal	reputacional
Colombia	1997	límite al endeudamiento	ley	judicial
CFA (zona del franco)	1973	límite al crédito de banco central	tratado internacional	financiero
UE (bajo UEM)	1997	equilibrio global	tratado internacional	financiero
Brasil	2000	varios	ley	judicial - financiero

1/ Abandonado en 1992.

El *modelo de coordinación* entre los gobiernos subnacionales generalmente cae bajo la tutela de un organismo fiscal, ya sea del gobierno nacional o de una entidad supranacional en el caso de un acuerdo entre países. Bajo este modelo hay una tendencia hacia los límites uniformes sobre el endeudamiento y sobre déficit de gobiernos subnacionales.

En Australia, los estados estuvieron sujetos a un acuerdo informal (*gentlemen's agreement*) desde los años 20, que, bajo el auspicio del gobierno federal, definía los límites del déficit subnacional. Con el tiempo, este acuerdo se convirtió en un mecanismo más formal bajo la autoridad del *Loan Council* (1923-92), antes de ser abandonado por su ineficacia dada la evolución de varios canales de evasión por parte de los estados²¹. Entonces, fue reemplazado por requerimientos de transparencia y reportes permanentes de intenciones y desempeño fiscal, de acuerdo con los requisitos de la *Budget Honesty Act* de 1998. Sin embargo, los principios fundamentales que dieron origen al *Loan Council* como instrumento de coordinación macrofiscal adquirieron fuerza renovada, aunque bajo la estructura más informal de un *Commonwealth*-

²¹ Resulta importante señalar que el deterioro de facto del *Loan Council* (LC), se fueron incrementando a medida que las provincias perdían poderes tributarios (se incrementaban los niveles de desbalance vertical). El poder del Commonwealth sobre el LC se hizo cada vez más evidente, dada la dependencia creciente de las provincias sobre las transferencias del Estado Federal (*Commonwealth*).

*State Ministerial Council*²². Estos mecanismos han inducido la disciplina fiscal a nivel subnacional. El compromiso público hacia objetivos fiscales se ha realizado mediante la apertura a los mercados financieros y a los medios de comunicación.

El caso de Alemania, donde se adoptó la regla de oro en el nivel federal y en los *Länder* para asegurar la estabilización económica de posguerra, pertenece al modelo de coordinación, a pesar de que a primera vista se asemeja al modelo autónomo²³. Más recientemente, en Colombia se estableció un límite al endeudamiento de los gobiernos territoriales. Las entidades territoriales no pueden contraer nuevos créditos si su deuda supera 80% del ingreso corriente o sus pagos de intereses superan 40% del superávit corriente²⁴.

Otro ejemplo que también presenta características del modelo de coordinación es el de la Unión Europea, si se considera cada estado miembro como si fuera un gobierno subnacional que funciona dentro de una federación o confederación. En este caso, los valores de referencia del déficit global (límite de 3% del PIB) y la deuda pública (límite de 60% del PIB) se impusieron a partir del Tratado de Maastricht que estableció la Unión Económica y Monetaria (UEM). Es interesante notar que, a raíz de esta obligación, en varios países miembros con sistemas federales (España e Italia) se implementaron reglas internas con respecto a sus propios gobiernos subnacionales (comunidades autónomas y gobiernos regionales, respectivamente).

En Brasil, la *Lei de Responsabilidade Fiscal* de mayo del 2000, ha establecido un marco de coordinación fiscal consolidada de acuerdo a criterios de gestión fiscal responsable en materia de endeudamiento, crecimiento del gasto para cada jurisdicción, nivel de gasto y responsabilidad de los funcionarios públicos (penal y patrimonial). Un aspecto destacable de esta LRF brasileña es su especial acento en consideraciones de ética y transparencia en la gestión pública, apoyado por una serie de penalizaciones estrictas. Otro aspecto que merece atención es su esfuerzo de control del gasto, estableciendo mecanismos de corte automático y de compensación de partidas para el caso de la creación de gastos a largo plazo.

A diferencia del modelo autónomo, el modelo de coordinación debe abarcar a todos los gobiernos subnacionales y no sólo a aquellos que asuman la obligación unilateralmente. Además, estas reglas uniformes se imponen desde arriba, habitualmente según un acuerdo entre los entes subnacionales y bajo la tutela nacional (o supranacional en el caso de la Unión Europea). Por consiguiente, existe una autoridad nacional (o supranacional) encargada de velar por el cumplimiento de la regla y autorizada a imponer sanciones (inclusive multas financieras) por falta de cumplimiento. La experiencia comprueba que la credibilidad del modelo se apoya fielmente en la transparencia de las relaciones financieras entre la autoridad nacional y las autoridades subnacionales, así como en los criterios de contabilidad. La falta de transparencia

²² El caso australiano se encuentra en el extremo opuesto –dentro de los federalismos maduros– respecto de los más descentralizados (US, Suiza, Canadá). Los estados de Australia no tienen a su disposición las bases imponibles más amplias (ingreso, ventas, etc.), lo que resulta en un elevado nivel de desbalance vertical

²³ Spahn y Föttinger (1997) demuestran la falta de transparencia en la contabilidad y en el financiamiento de déficit en los *Länder*, no obstante la utilidad de la regla como instrumento de coordinación.

²⁴ Según la Ley 358 de 1997, el incumplimiento de estas restricciones implica suspensión de nuevo endeudamiento, salvo que la entidad territorial suscriba un plan de ajuste con el Ministerio de Hacienda. La Superintendencia de Bancos podrá imponer multas financieras a entidades que otorguen créditos a estos gobiernos, pero estos incentivos y recursos no han sido suficientes para que todos los gobiernos subnacionales cumplan con la regla.

perjudica la eficacia de la regla. Aun así, en general, las reglas bajo el modelo de coordinación han sido menos eficaces, con excepción de la UEM, que entró en vigencia hace poco.

Otra diferencia clave es que, mientras en el modelo de coordinación la razón de ser de la regla fiscal es en parte la de reducir el *riesgo moral* que puede surgir por la existencia de una garantía de rescate (“bailout clause”) implícita o explícita, en el modelo de autonomía los gobiernos subnacionales no tienen acceso al rescate financiero por parte del gobierno nacional en caso de insolvencia o incapacidad de pago. En otras palabras, en el modelo de coordinación, la regla sirve para evitar la externalidad negativa de la falta de disciplina fiscal que un gobierno subnacional impone a los gobiernos del mismo nivel dentro del mismo espacio económico²⁵. Por consiguiente, desde el punto de vista de un país altamente endeudado con un sesgo al déficit presupuestario, se puede argumentar a favor del modelo de coordinación. Volviendo a la premisa de base, en estas circunstancias, es difícil implementar un ajuste fiscal o mantener la prudencia fiscal a nivel nacional sin restricciones que se apliquen de manera uniforme y transparente por todos los gobiernos subnacionales. Los modelos muy autónomos pueden presentar problemas de coordinación -políticas de estabilización, etc- que incluso pueden llevar a situaciones de conflicto entre jurisdicciones²⁶.

Por el otro lado, los esfuerzos de descentralización fiscal presionan hacia una mayor responsabilidad por parte de cada gobierno local, no sólo en términos de los resultados globales, sino también en términos de sus funciones de asignación de impuestos y gasto. El principio de imputabilidad (*accountability*) y de lo que Courchene (1999) llama coincidencia fiscal de responsabilidades de gasto, ingresos y resultados presionan a favor de modelos de autonomía. Asimismo, la importancia que adquieren las características idiosincráticas de los estados provinciales en los procesos de regionalización pueden constituir una presión externa considerable hacia la descentralización y los modelos de autonomía.²⁷

²⁵ Eichengreen y von Hagen (1995) analizan los argumentos basados en la presencia o ausencia de cláusulas de rescate con referencia a la Unión Europea.

²⁶ Ver Courchene, T. (1999) para enriquecedora comparación entre los regímenes federales de Australia (centralizado) y Canadá (descentralizado).

²⁷ No se pretende asociar unívocamente centralización-coordinación y descentralización-autonomía dado que existen claros contraejemplos (EMU); no obstante, existe una tendencia de los países federales fuertemente descentralizados a mantener modelos autónomos (Canadá, Suiza, Estados Unidos), mientras que los fuertemente centralizados tienden a mantener modelos de coordinación (Australia).

Apartado 1.

Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil

Motivada por la crisis de balanza de pagos que sufrió en 1998/1999, se promulgó en Brasil la Ley de Responsabilidad Fiscal. Esta ley rige el accionar de administradores públicos de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en los tres niveles de gobierno (federal, estadual y municipal). Por medio de ella, todos los gobernantes se someten a normas y límites para la administración de las finanzas, rindiendo cuentas respecto de cuánto y cómo se utilizan los recursos de la sociedad. La ley incluye reglas para la deuda pública, salarios (gastos en personal), y otros indicadores fiscales, como ser porcentajes de ingresos propios. Además determina las metas a crear para controlar los ingresos y gastos, a la vez que fija reglas más estrictas para los años electorales apuntando a limitar el ciclo político oportunista, contemplando sanciones para los casos en que la ley no sea cumplida.

Las disposiciones más relevantes de la ley son las siguientes:

Cuadro 1.3. Principales disposiciones de la ley de responsabilidad fiscal de Brasil

Gastos en Personal	Unión: El límite global para el gasto en personal es el 50% del ingreso corriente. Los límites en particular son los siguientes: 2,5% para el Poder Legislativo; 6% para el Poder Judicial, 0,6% para el Ministerio Público; 3% para los gastos del Distrito Federal; 37,9% para el Poder Ejecutivo. Estados: El límite global para el gasto en personal es el 60% del ingreso corriente. Los límites en particular son los siguientes: 3% para el Poder Legislativo; 6% para el Poder Judicial, 2% para el Ministerio Público; 49% para el Poder Ejecutivo. Municipios: El límite global para el gasto en personal es el 60% del ingreso corriente. Los límites en particular son los siguientes: 6% para el Poder Legislativo; 54% para el Poder Ejecutivo.
Deuda Pública	Los límites para la deuda pública son establecidos por el Senado Federal a propuesta del Presidente de la República. Dichos límites se definen como porcentuales de los ingresos de la unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios. En el caso que los límites sean traspasados, se le otorga a la autoridad doce meses para regularizarse.
Metas Fiscales	La Ley determina el establecimiento de metas fiscales trienales que apuntan a la planificación de los ingresos y los gastos. A su vez, las metas fiscales facilitan el rendir cuentas a la sociedad.
Año de Elección	La Ley de Responsabilidad Fiscal contiene restricciones extras para control de las cuentas públicas en años de elección: <ul style="list-style-type: none">- Se prohíbe al gobernante asumir un gasto que no pueda pagarse en el mismo año. El gasto solamente puede transferirse para el año siguiente si hubiera disponibilidad de caja;- Se prohíbe cualquier acción que provoque aumento de gasto de personal en los poderes legislativo y ejecutivo en los 180 días anteriores al fin de la legislatura o mandato de los jefes del poder ejecutivo.
Sanciones previstas	Los gobernantes que no cumplan con lo dispuesto por la Ley de Responsabilidad Fiscal están sujetos a diversas sanciones institucionales: Suspensión de las transferencias voluntarias, de la obtención de garantías, y de la contratación de operaciones de crédito por parte de la Unión o los Estados para aquellos gobernantes que no cumplan con los límites de gastos en personal. Suspensión de las transferencias voluntarias de la Unión o del Estado en caso que se viole el límite para el endeudamiento.

Si bien no se puede establecer conclusiones definitivas acerca de la efectividad de la ley a largo plazo, ya que la misma fue sancionada en Mayo de 2000 –y no ha enfrentado todavía el desafío de una recesión económica- existen algunos indicadores que alientan a pensar que puede tener efectos positivos. Especialmente en lo que se refiere a gasto en personal, los resultados son satisfactorios en varios niveles de gobierno. El 92,3% de los municipios lograron mantener sus gastos en personal por debajo del límite de 60% de sus gastos corrientes, mientras que a nivel nacional el gasto en personal alcanzó el 30,5% de los ingresos corrientes, considerablemente por debajo del límite legal del 37,9%.

2. LOS HECHOS: LA EVOLUCIÓN FISCAL ARGENTINA DURANTE LOS 90

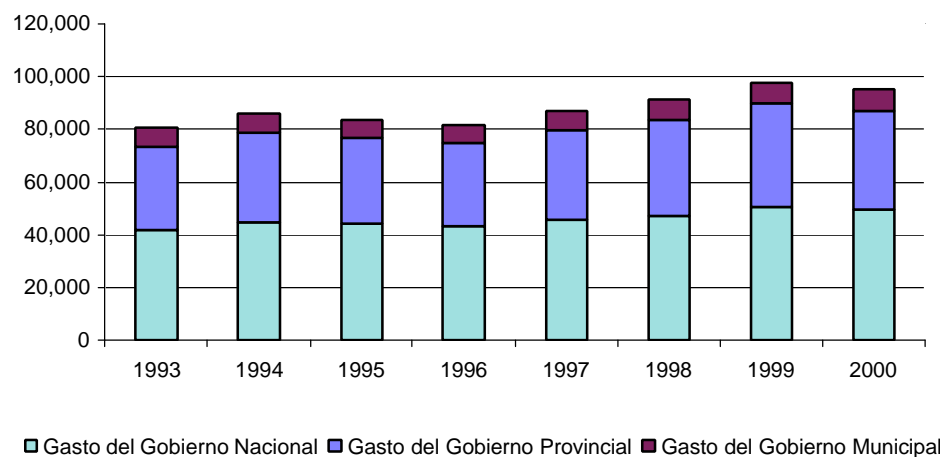
Un análisis de la experiencia reciente en Argentina permite identificar cinco problemas fundamentales relacionados con la solvencia fiscal²⁸. Desde luego, existen muchos defectos asociados al gasto y a los ingresos públicos (por ejemplo, la eficiencia del gasto o el sistema de incentivos provocado por la estructura tributaria), pero aquí se consideran sólo aquellos relacionados más directamente con la solvencia fiscal. Cuatro de los problemas están claramente relacionados. La *política fiscal procíclica*, que implicó que durante la primera mitad de la década el *gasto público* creciera en forma sistemática. A su vez, los *déficit fiscales* que se registraron durante todo el período están, en parte, relacionados con la *volatilidad que se observa en los ingresos*. Por último, analizamos el problema de la generación de *pasivos contingentes*.

2.1. El crecimiento sistemático del gasto público

Entre 1993 y 2000, el gasto público consolidado creció un 17.7% en términos reales, fundamentalmente por el aumento del gasto primario en el nivel provincial, y por el aumento en los pagos de intereses de la deuda externa. En efecto, del aumento en el gasto consolidado, un 41.6% se debió al crecimiento en la cuenta de intereses de la deuda pública de la Nación, un 40,5% al aumento en las erogaciones provinciales, un 12,5% al incremento en el gasto primario de la Nación, y el restante 5,4% correspondió al gasto de los municipios. Cabe aclarar que una parte considerable del incremento en el gasto de las provincias corresponde a la transferencias de servicios (salud y educación) impulsada por la Nación a comienzos de la década de los '90.

²⁸ Por limitaciones en la calidad de la información, se realiza este análisis empezando a partir de 1993. Además, se trata del año en el que ya estaban completados los traspasos a la órbita provincial de un conjunto de gastos en salud y educación.

Gráfico 2.1. Gasto Público de los distintos niveles de Gobierno
En millones de pesos del año 2000



Fuente: Ministerio de Economía

Cuadro 2.1. Ingreso, gasto, déficit y deuda, por niveles de gobierno año 2000
En millones de pesos²⁹

	Ingresos	Gastos	Déficit	Deuda
Nación	\$55.813	\$55.130	\$6.973	\$128.018
Provincias	\$32.129	\$33.504	\$3.301	\$21.259
Municipios ³⁰	\$8.000	\$8.000	S/d	S/d

Cuadro 2.2. Crecimiento del gasto público, por niveles de gobierno entre 1993 y 2000

	Aumento del gasto	% sobre el crecimiento total del consolidado	% sobre el gasto consolidado inicial
Gasto Consolidado	14,337	100.0%	17.7%
Intereses deuda nacional	5,961	41.6%	7.4%
Gasto Primario Nacional	1,793	12.5%	2.2%
Gasto del Gobierno Provincial	5,813	40.5%	7.2%
Gasto del Gobierno Municipal	770	5.4%	1.0%

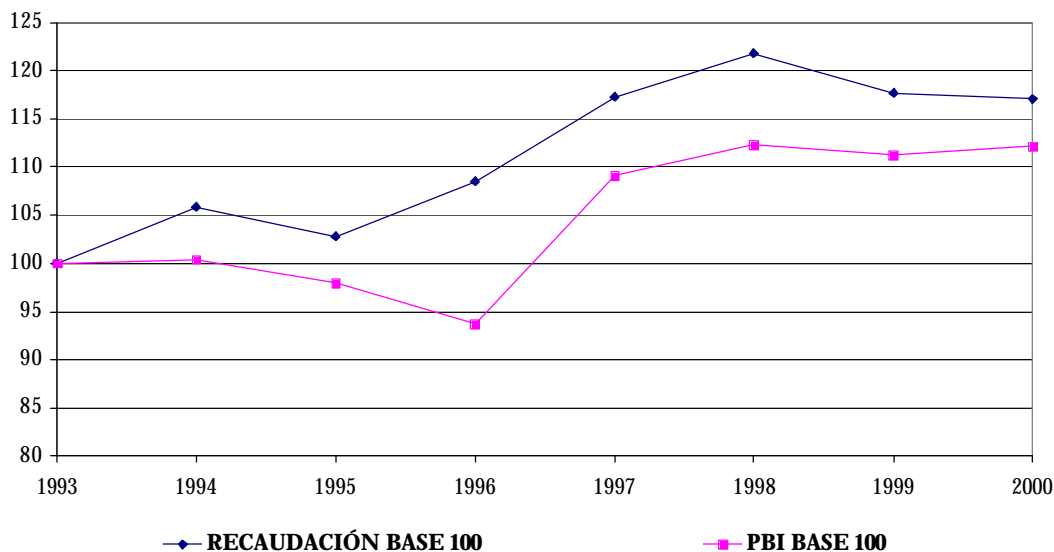
Fuente: Ministerio de Economía

²⁹ Los datos para calcular los déficit son base caja

³⁰ Datos estimados en base a los montos de gasto social

2.2 Ingresos volátiles

Gráfico 2.2. Evolución de la recaudación y del PBI
1993 base 100

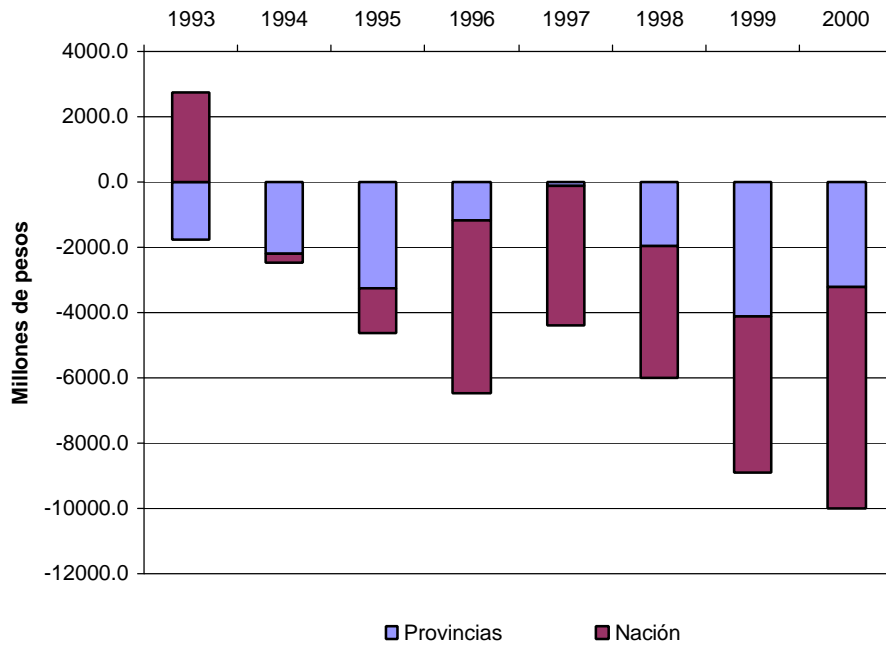


Los déficits que se observan durante los últimos ocho años no son consecuencia simplemente del aumento del gasto. Lo que ocurre, también, es que no se pueden adecuar los ingresos tributarios a los niveles de erogación que enfrenta el Estado. Una de sus principales causas es la volatilidad del ingreso debida a las constantes fluctuaciones de la economía.

2.3. El déficit fiscal persistente y creciente

Pese al crecimiento de la recaudación que acompañó el aumento del gasto, la Nación y las provincias incurrieron en déficit fiscales de importancia. Tomando el período 1993-2000, el déficit creció prácticamente sin pausa, pasando de un pequeño superávit a un déficit consolidado de \$10 mil millones.

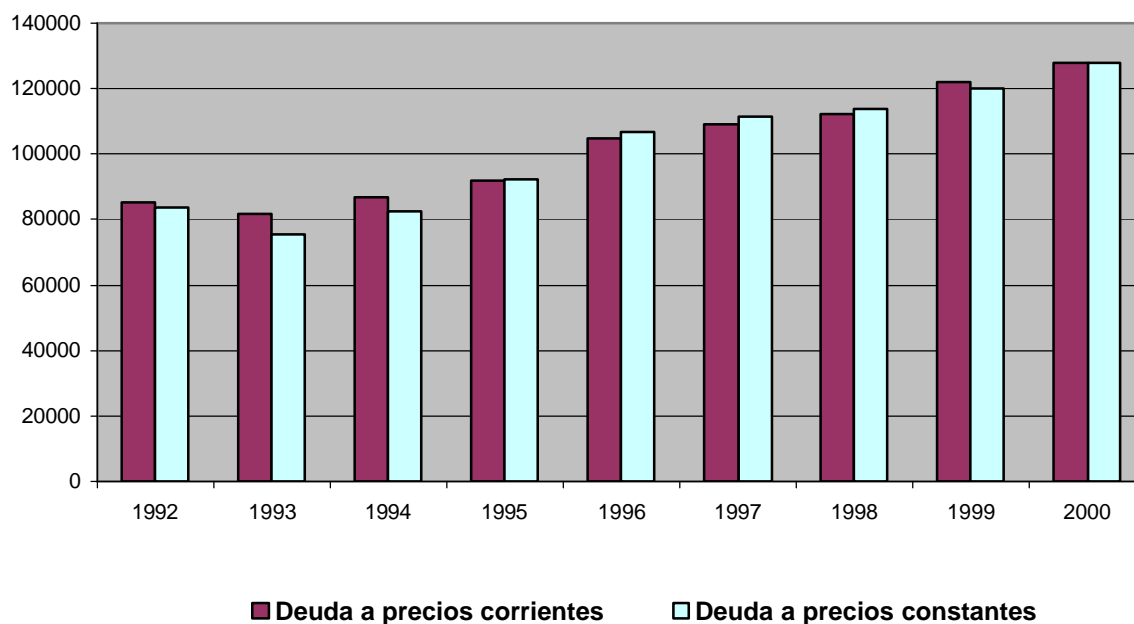
Gráfico 2.3. Resultado fiscal nacional y provincial
En millones de pesos constantes año 2000



Fuente: Ministerio de Economía

La deuda explícita del gobierno federal pasó de \$81 mil a \$128 mil millones entre 1993 y 2000. Para las provincias, no hay cifras confiables de endeudamiento provincial antes de 1997. Entre ese año y el 2000, la deuda provincial creció de \$12 mil a \$21 mil millones de pesos.

Gráfico 2.4. Deuda Pública Nacional
En millones de pesos constantes año 2000



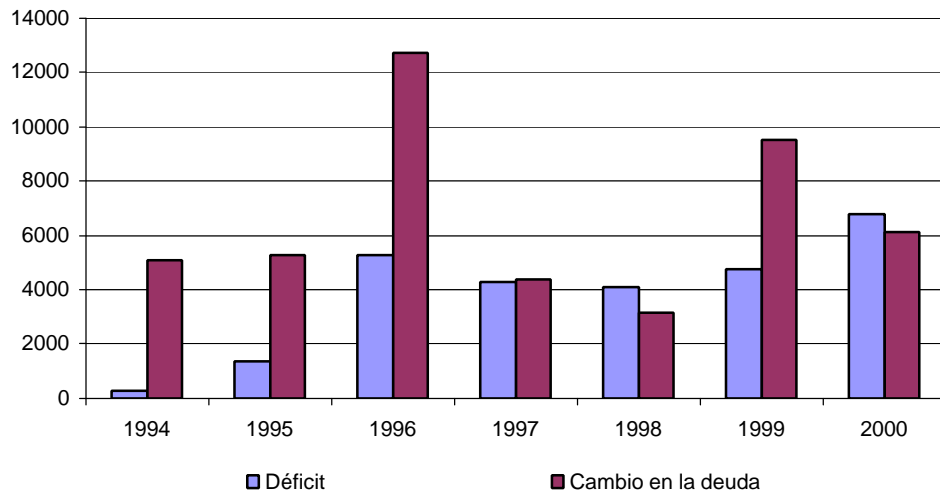
Fuente: Ministerio de Economía

Además, la contabilidad del déficit fiscal y la deuda no ha sido consistente. Sistemáticamente, el aumento en la deuda pública ha superado al déficit fiscal. Así, por ejemplo, entre 1994 y 2000 se acumularon desequilibrios fiscales a nivel nacional por un total de \$24 mil millones de dólares, pero la deuda del gobierno federal aumentó en \$41 mil millones.

Esta situación revela un engaño por parte del gobierno a la población acerca del verdadero monto del déficit. Es decir, si el monto en que la deuda aumenta supera a aquel que expresa la diferencia entre los ingresos y los gastos, es porque uno de los datos es incorrecto. Por lo general es más difícil modificar el nivel de endeudamiento que el del déficit, por lo que conviene atenerse a la evolución del primero para tener una idea cabal del estado de las cuentas públicas.

Tal cual explica Teijeiro (2001), se trataron de ocultar los déficit durante la década de los 90 por medio de una contabilidad pública errónea con el objetivo de dar una imagen de ortodoxia fiscal ante los operadores internacionales. Entre los mecanismos utilizados para lograr este fin, se encuentran la omisión de pagos realizados a través de la entrega de bonos del gobierno; la no registración de intereses sobre la deuda pública que se capitalizaban; y la contabilización de privatizaciones como ingresos corrientes.

Gráfico 2.5. Déficit fiscal y cambio en la deuda pública
En millones de pesos corrientes

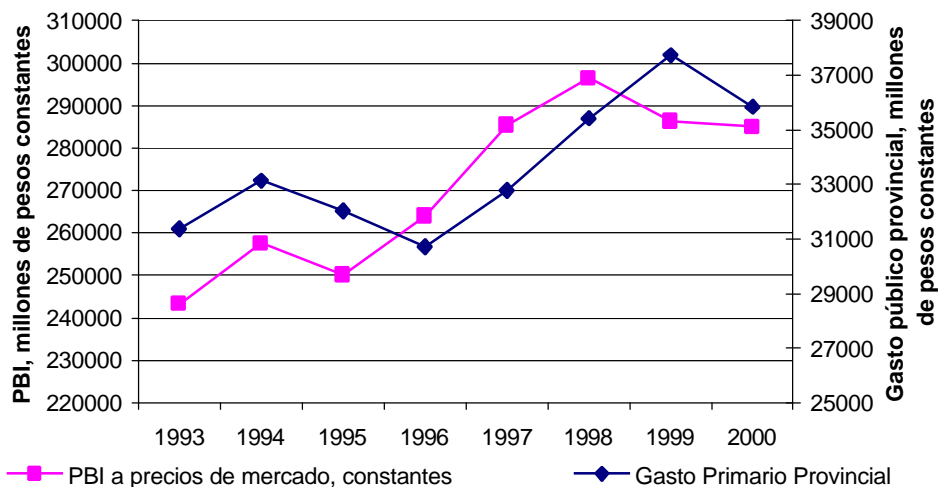


Fuente: Ministerio de Economía

2.4. Una política fiscal procíclica

En contraste con la experiencia de los países desarrollados, el gasto público en Argentina suele crecer cuando crece la economía y ajustarse hacia abajo en momentos de recesión. Este comportamiento amplía las fluctuaciones macroeconómicas, lo cual es perjudicial en el largo plazo: la volatilidad del producto hace más riesgosa la inversión; el desempleo, que es mayor cuanto más intensas son las recesiones, tiene consecuencias permanentes para los que lo sufren; y las caídas pronunciadas de producto pueden, además, complicarse con crisis bancarias o financieras que las agravan. En este sentido, la Nación y las provincias se han movido en tándem, alcanzando máximos de gasto en la expansión de 1996-98 (prolongados, en ambos casos, hasta 1999) y corregidos recién durante la actual recesión.

Gráfico 2.6. Prociclicidad del gasto público provincial
En millones de pesos constantes año 2000

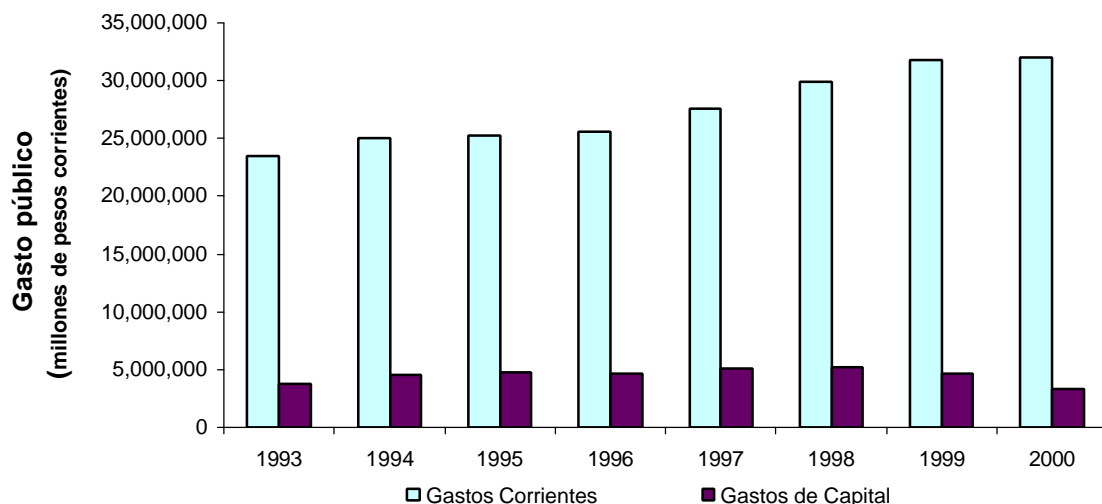


Fuente: Ministerio de Economía

2.5. Pasivos contingentes

El gasto corriente ha ido creciendo en los últimos años, mientras que el gasto en capital no creció e incluso, se redujo en las provincias a partir de 1998. La subinversión en gastos de capital lleva a una situación riesgosa, ya que en algún momento será necesario aumentar el gasto público para renovar infraestructura, con lo cual se comprometen las cuentas fiscales futuras.

Gráfico 2.7. Gastos corrientes y de capital en las provincias
En millones de pesos corrientes



Fuente: Ministerio de Economía

Asimismo, los gastos previsionales futuros no están contabilizados como deuda y, aunque la reforma de 1994 atenuó este problema, sería deseable la publicación de un agregado de endeudamiento que incluya los pagos estatales a jubilados futuros. Aproximadamente el 50% de los aportantes al régimen privado de jubilación no está cumpliendo con sus pagos, con lo cual no tendrán un fondo con el cual solventar su jubilación en el futuro. Claramente el Estado se verá forzado en algún momento a asistir a algunas de estas personas, con lo cual también aquí se está generando un pasivo futuro, que tendrá que ser cubierto con mayor gasto público.

3. LA NACIÓN

3.1. Consecuencias de la fragilidad fiscal nacional

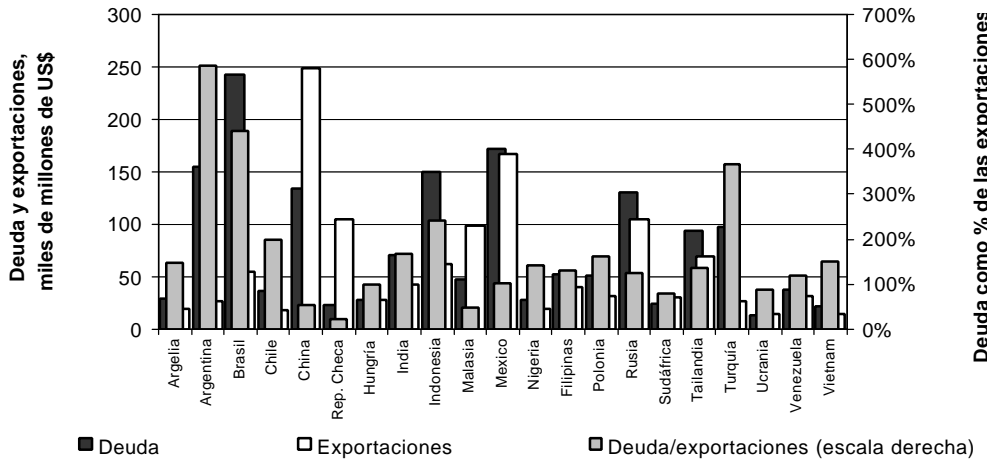
La fragilidad de las cuentas fiscales nacionales afecta el rendimiento económico del país, que está situado en un contexto internacional, de diversas formas. Por un lado, afectan el desempeño del sector externo, mientras que, por el otro, influyen en la inversión por medio del riesgo país.

La fragilidad de las cuentas fiscales nacionales obedece al exceso de gastos sobre la recaudación impositiva. Las causas de este exceso pueden clasificarse en sistémicas y excepcionales. Dentro de las primeras, se encuentran los procesos presupuestarios y la economía política del desempeño fiscal, mientras que las excepcionales incluyen la deuda devengada vs. la deuda reconocida, la deuda bruta vs. la neta y los efectos de la reforma previsional. Todos estos factores contribuyen, en mayor o menor medida, a explicar el origen de los déficit constantes que han presentado los distintos niveles de gobierno en la Argentina durante los últimos años.

3.1.1. El gasto público y nuestra vulnerabilidad externa

Sin duda, una de las grandes debilidades de la Argentina –que viene desde, por lo menos, la época del *stop and go* y las crisis de balanza de pagos– es la vulnerabilidad externa de su economía. La deuda pública argentina es bastante alta, en comparación con el resto del mundo, cuando se la mide en relación al PBI. Pero cuando la comparación es con las exportaciones, la deuda argentina es récord mundial. La presencia en el podio de este ranking de la Argentina, Brasil y Turquía (protagonistas de las tres mayores crisis financieras de los últimos tres años) habla de la importancia de este indicador.

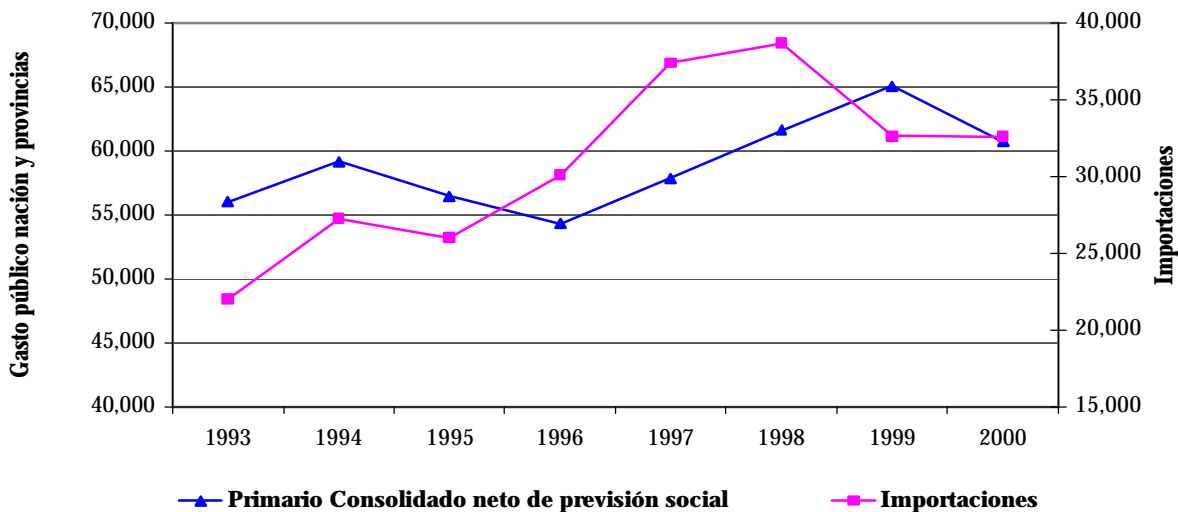
Gráfico 3.1. Exportaciones y deuda externa
En miles de millones de US\$



Fuente: Banco Mundial

El desempeño fiscal afecta al sector externo por más de una vía. En primer lugar, la presión de demanda del gasto público provoca aumentos en las importaciones. Así, por ejemplo, durante la expansión de 1996-1998, el gasto consolidado contribuyó a estimular la demanda y, por ende, a aumentar las importaciones. Es decir, la prociclicidad durante la época expansiva genera no solamente una situación fiscal más débil para la fase recesiva, sino también una fragilidad mayor en la cuenta corriente.

Gráfico 3.2. Gasto público e importaciones
En millones de pesos constantes año 2000



Fuente: Ministerio de Economía

La necesidad de financiar el gasto público con nuevos impuestos es otro canal por el cual la política fiscal debilita las cuentas externas. La expansión de fines de los 90 también es ilustrativa en este sentido. Impuestos que afectan la competitividad de la producción argentina debieron ser aumentados para financiar gasto público. Así sucedió con los impuestos a los intereses y a la renta mínima presunta. Asimismo, la política de reducción progresiva de contribuciones patronales debió moderarse y hasta revertirse por motivos fiscales.

3.1.2. Déficit fiscal, inversión y crecimiento

Los estudios disponibles sobre la tasa de riesgo país han encontrado en general una correlación robusta entre algún indicador de solvencia fiscal y la tasa de riesgo país. En Oks y Padilla (2000) y Nogués y Grandes (1999) el déficit fiscal federal –o una medida relacionada– es una variable significativa en las regresiones que explican el riesgo país. No es el único: factores internacionales, como la predisposición de los mercados financieros hacia países en desarrollo, o internos, como las perspectivas de crecimiento, también influyen. Una tasa alta de riesgo país deteriora, por supuesto, la solvencia a largo plazo del sector público, al incrementar geométricamente la cuenta de intereses de la deuda. Pero, además, una prima elevada ahoga a la economía privada, tanto por el lado de la oferta, como por el de la demanda, al incrementar el costo de financiamiento para la inversión y para el consumo.

El riesgo país es un determinante tanto o más importante del costo argentino que otros sobrecostos tradicionalmente considerados (impuestos, nivel salarial en dólares). Una elaboración sobre los datos provistos por la matriz insumo producto argentina –que el INDEC calculó por última vez en 1997– permite atribuir el 56,4% de participación del valor agregado nacional al factor capital, que incluye las ganancias empresarias. A los rubros laborales (capital humano, trabajo no calificado) corresponde un total de 39% (el restante 4,5% se atribuye a recursos naturales). Para las exportaciones, la participación de los servicios del capital es 50%. Es decir, la competitividad externa de la producción argentina se ve más afectada por un aumento en la tasa de interés –el costo del capital– que, por ejemplo, por un incremento de la misma proporción en los costos laborales.

3.2. Causas de la fragilidad fiscal nacional

La fragilidad de las cuentas fiscales nacionales se debe, por supuesto, al exceso de gastos sobre la recaudación impositiva. ¿Qué llevó al sector público argentino, durante los años 90, a recurrir sistemáticamente al endeudamiento como forma de financiar sus gastos?

3.2.1. Causas sistémicas, I: los procesos presupuestarios

Un primer motivo que surge del análisis presentado en el capítulo 1 se trata de los procesos por los cuales se determina el presupuesto nacional. Si bien ha habido avances en los procedimientos presupuestarios –se quebró una racha de décadas en las que los presupuestos no pasaban en tiempo y

forma por el Congreso–, las instituciones presupuestarias tienen incorporados mecanismos proclives a generar déficit mayores a los deseables. En particular, la tendencia sistemática a sobreestimar los ingresos fiscales, la propensión del poder legislativo a proponer aumentos de gasto, la rigidez a la baja en la ejecución presupuestaria cuando no se cumplen las proyecciones de ingresos y la falta de transparencia y control contribuyen a generar déficit fiscales y aumentos de endeudamiento a nivel nacional.

i) La sobreestimación de los ingresos fiscales.

La facultad del Poder Ejecutivo para proyectar ingresos futuros a discreción contribuye a la propensión a gastar por encima de los ingresos. En el cuadro que sigue se propone un ejercicio ilustrativo: ¿Cómo habrían evolucionado los déficit fiscales si, para alcanzar los objetivos de déficit planteados en la Ley de Presupuesto de cada año, se hubiesen utilizado las proyecciones de crecimiento económico de consultores privados, en lugar de las que discrecionalmente se supusieron? El ejercicio consiste en elaborar una columna de “gasto corregido” en la que las erogaciones son aquellas que deberían haberse votado para cumplir con las cifras de déficit proyectado si se hubiese supuesto un crecimiento económico como el que proyectaban los consultores privados.

Cuadro 3.1. Uso estratégico de las proyecciones macroeconómicas³¹

	Resultado fiscal estimado	Resultado fiscal efectivo	Resultado fiscal corregido	Crec. PBI estimado	Crec. PBI efectivo	Crec. PBI proyec. privadas
1994	0	-2.214	-21	6,5%	8,0%	4,4%
1995	0	-4.862	-4.300	6,5%	-4,0%	4,8%
1996	-181	-3.353	-223	5,0%	4,8%	3,3%
1997	-2.202	-2.919	204	5,0%	8,6%	5,0%
1998	-3.467	-5.247	-2.417	5,8%	4,2%	4,3%
1999	-3.597	-8.486	-1.861	4,8%	-4,0%	2,4%
2000	-4.424	-6.049	-4.889	3,4%	-0,5%	2,5%
TOTAL	-13.871	-33.130	-13.507			

Fuentes: Presupuesto Nacional, Ministerio de Economía, Estimaciones Estudio Broda y Asoc.

El uso estratégico de las proyecciones macroeconómicas, como modo de hacer votar mayores gastos a los fiscalmente sostenibles, admite al menos tres variantes. Para estimar los ingresos del año siguiente a aquel en el cual se vota el presupuesto, es necesario estimar (i) el PBI del año en curso, que todavía no es público a la hora de votarse el Presupuesto, (ii) la tasa de crecimiento económico del año siguiente, donde hay mayor margen para proyectar discrecionalmente, y (iii) la evolución esperada de la evasión impositiva. En el ejercicio anterior del cuadro se corrigió solamente por los factores (i) y (ii), que determinan la estimación del PBI del año para el cual se está votando el presupuesto. Para construir las columnas de gasto, recursos y déficit “corregidos” del cuadro anterior se supuso (i) que

³¹ A diferencia de los cálculos anteriores del déficit, en los que se utilizó la metodología base caja, para comparar los montos ejecutados con los presupuestados optamos por base devengado. El resultado fiscal corregido ha sido calculado a partir de las proyecciones de crecimiento de las consultoras privadas.

el PBI del año corriente puede estimarse adecuadamente, es decir, se tomaron las cifras de PBI efectivo del año correspondiente, y (ii) que la proyección de crecimiento para el año siguiente se realizaba utilizando un promedio de las estimaciones calculadas por consultores privados. De haberse seguido esos criterios, y suponiendo los mismos objetivos de déficit que se plantearon en su momento, el déficit fiscal nacional acumulado entre 1994 y 2000 habría sido de \$13.507 millones en lugar de \$33.130.

Este problema nos lleva a proponer en el capítulo 7 la utilización de estimaciones privadas para las proyecciones macroeconómicas. De esta manera se limitaría la capacidad del Congreso de aprobar presupuestos poco realistas, con gastos muy por encima de los genuinamente financiables.

ii) La propensión del poder legislativo a proponer aumentos en el gasto:

Tal como se explica en el Capítulo 1 acerca de la problemática del pozo común (*common pool*), las legislaturas son propensas a defender intereses particulares aumentando así el nivel de gasto. Lo que suele suceder es que en el proceso de aprobación del presupuesto se incrementa el gasto en relación a lo previsto por el proyecto del Poder Ejecutivo. Dos ejemplos en distintos niveles de gobierno son los de Capital Federal y Nación, que se presentan a continuación.

Ciudad de Buenos Aires 2001 en millones de pesos:

Cuadro 3.2. Presupuesto CBA 2001
En millones de pesos 2001

Finalidad – Función	Proyecto	Ley	Diferencia
Administración Gubernamental	\$465,38	\$478,8	\$13,41
Servicios de Seguridad	\$38,82	\$39,3	\$0,47
Servicios Sociales	\$2.138,33	\$2.177,5	\$39,16
Servicios Económicos	\$547,09	\$543,3	\$-3,79
Deuda Pública	\$109,7	\$109,7	\$0
Total	\$3.299,33	\$3.342	\$ 49,08

Fuente: Presupuesto CBA

Cuadro 3.3. Presupuesto Nacional 2001
En millones de pesos 2001

Finalidad Función	Proyecto de Ley P.E.	Ley de Presupuesto	Diferencias
Administración Gubernamental	\$3.809,7	\$3.743,3	\$-66,4
Defensa y Seguridad	\$3.295,4	\$3.293,7	\$-1,7
Servicios Sociales	\$30.584,7	\$30.973,2	\$388,5
Servicios Económicos	\$2.332,6	\$2.535	\$202,4
Subtotal	\$39.986,4	\$40.545,1	\$558,7
Deuda Pública - Intereses	\$1.124,6	\$11.184,7	\$-61,3
Total	\$51.232,4	\$51.729,8	\$497,4

Fuente: Presupuesto Nacional

Una de las propuestas enunciadas en el Capítulo 7, que está orientada a limitar la posibilidad de que el Congreso aumente el gasto es cambiar el orden de la votación del Presupuesto. Lo que se propone es votar primero el nivel de gasto y de ingresos, y una vez aprobado esto, pasar a votar la asignación del gasto. De esta manera se eliminaría el riesgo de que ciertos gastos específicos votados por el Congreso redunden en un nivel de erogaciones superior al preestablecido.

iii) La rigidez a la baja en la ejecución presupuestaria cuando no se cumplen las proyecciones de ingresos:

Esta rigidez se manifiesta, en parte, debido a la falta de reglas claras de cómo se va a ajustar el gasto en el momento en que surja la necesidad de hacerlo. Es decir, no están estipuladas normas que determinen qué sectores del Estado reducirán sus gastos y en qué porcentaje cuando el gasto público debe disminuir. Si tenemos en cuenta que, para elaborar estas reglas, que implican un cambio en la distribución del ingreso, es necesario contar con consenso político, es fácil concluir que, de no existir las mismas, este consenso deberá ser buscado en el mismo momento de la crisis que obligue al ajuste. Conseguir el apoyo en esa circunstancia es mucho más difícil y, por lo tanto, lo que sucede, es que el nivel de conflicto generado por la discusión en torno a quienes ver reducido su ingreso es muy elevado, llegando en algunos casos a provocar la caída de los funcionarios que promueven el ajuste. La otra consecuencia no deseada es que generalmente los grupos afectados por la crisis son claramente más vulnerables y por ende los principales candidatos a ser los “ajustados”. Situaciones

como ésta son las que se plantearon ante las propuestas de ajustes que terminaron deteriorando la gestión de José Luis Machinea y provocando la caída Ricardo López Murphy.

En el caso del primero, la imposición de tres ajustes en el curso de un año (la suba de impuestos, las podas salariales y el congelamiento del gasto) contribuyó a la gradual pérdida de legitimidad de la gestión de Machinea, obligándolo a dejar el gobierno a principios del 2001. El caso de López Murphy es más claro en cuanto el ajuste propuesto era más radical y, por ende, fueron más los sectores afectados por el mismo. Entre la serie de recortes incluidos en la propuesta se destacaban: la eliminación de los fondos a las Provincias como el Incentivo Docente; la posible eliminación de los subsidios a las naftas patagónicas y al tabaco para las provincias del Norte; un plan de reforma del Estado que preveía eliminar el 30% del empleo público nacional y una profundización de la reforma laboral. El ajuste no fue rechazado sólo por los gobernadores peronistas, sino también por los de la Alianza. También los sindicatos, especialmente el docente, se unieron a la reacción en contra del ajuste, convocando al paro y movilización. En definitiva, todos los sectores a los que se le reducían los ingresos no vacilaron en plantear una confrontación política. Sin embargo, más allá de la poca voluntad por construir consenso que caracterizó la breve gestión del ministro, parte de su fracaso se debió a que tuvo que concentrar el ajuste en un sector en particular, ya que carecía de poder (legal o político) para reducir otras partidas naturalmente candidatas a ser recortadas (salarios públicos, provincias). El mismo López Murphy reconoció en una entrevista al diario Clarín (18/03/2001) que "Yo nunca quise recortar los gastos en Educación. Pero es la única manera que tengo, dentro de los marcos legales, para obligar a las provincias a ajustarse y para compartir el esfuerzo de cumplir con nuestros compromisos".

Una forma de atenuar esta problemática es diseñando normas que estipulen ajustes automáticos ante la necesidad de reducir el gasto público. De esta forma no es necesario embarcarse en un conflicto político para decidir qué sector deber recortar, sino que la baja en las erogaciones se produce automáticamente. Leyes de este tipo posibilitan reducir considerablemente el grado de conflicto generado por el cambio en la distribución de ingresos que implica el ajuste del Estado. La necesidad de implementar este tipo de normas es recogida en las propuestas de ajuste automático presentadas en el Capítulo 7.

iv) La falta de transparencia y control:

El gasto del Estado argentino es, en muchos casos, poco transparente, lo que conduce generalmente a una mala asignación de recursos. Un ejemplo de esta falta de transparencia en el gasto público son las Pensiones no Contributivas otorgadas por el Congreso de la Nación. El Presupuesto 2001, en su artículo 55 dispone hasta la suma de \$25.000.000 para la atención de pensiones graciables por parte del Honorable Congreso de la Nación.

Las Pensiones no Contributivas tienen como objetivo "brindar asistencia económica, médica y social. Para tal fin se otorgan pensiones a la vejez a personas mayores de 80 años, pensiones por invalidez, pensiones a familiares de personas desaparecidas, a ex-combatientes de Malvinas, a madres de 7 o más hijos, y a los beneficiarios comprendidos en los regímenes de pensiones vitalicias otorgados por leyes del Honorable Congreso de la Nación".

Así, podemos distinguir dos tipos de Pensiones No Contributivas, según quien las otorga: las que da la Secretaría de Desarrollo Social, y las que concede el Congreso Nacional .

Cuadro 3.4: Descripción de las pensiones no contributivas otorgadas por la Secretaría de Desarrollo Social

Beneficiario	Duración	Monto Promedio	Requisitos	Derecho de Habientes	Compatibilidad con otros benef. Previsionales
Vejez o invalidez	Vitalicia	\$105	Personas incapacitadas en forma total y permanente. No poseer bienes o ingresos de ninguna naturaleza	Transferible a cónyuge supérstite	Incompatible
Familiares de desaparecidos	Vitalicia para cónyuges, padres e hijos incapacitados	\$150	Certificar relación de parentesco con la persona desaparecida. Formalizar fecha de desaparición.		Para cónyuges e hijos compatible. Para padres incompatible.
Madre de 7 o más hijos	Vitalicia	\$150	No contar con beneficio previsional ni recursos propios.	Viudo incapacitado a cargo de la causante e hijos menores de 18 años o incapacitados.	Incompatible.
Ex-combatientes de Malvinas	Vitalicia	\$315	Ex-combatientes conscriptos que participaron en efectivas acciones bélicas de combate y civiles que cumplían acciones en la zona de combate.	Según régimen de la legislación previsional	Compatible.

Fuente: Ministerio de Economía

El cuadro permite observar la especificidad necesaria para ser beneficiario de una pensión de este tipo y el monto mensual promedio con el que se espera puedan mantenerse. En el caso de los ex-combatientes el monto equivale al 100% del sueldo de un cabo del Ejército Argentino. Es interesante remarcar la incompatibilidad con otros beneficios en el caso tanto de maternidad numerosa o como de invalidez.

El segundo tipo de pensiones consiste en las otorgadas por el Congreso de la Nación que son distribuidas mediante la asignación de un cupo a cada diputado. Estas pensiones son créditos “para la atención de pensiones graciables que se otorgan por el término de la ley y por los importes y a las personas que se determinen por el Honorable Congreso de la Nación y se informen a la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación... Las prestaciones que se otorgan por la presente ley serán compatibles con cualquier ingreso que pudieran percibir sus beneficiarios.” (Ley de Presupuesto de la Administración Nacional, 1999).

A partir del Presupuesto del año 2001, “serán incompatibles con cualquier ingreso equivalente o superior a DOS COMA CINCO MODULO PREVISIONAL (2,5 MOPRE) a partir del 1º de enero de 2001 y su monto no podrá exceder el importe mensual de TRES COMA SETENTA Y CINCO MODULO PREVISIONAL (3,75 MOPRE)”

Cuadro 3.5.: Descripción de las pensiones no contributivas administradas por el Congreso de la Nación

Beneficiario	Duración	Monto Promedio	Requisitos	Derecho de Habientes	Compatibilidad con otros benef. previsionales
A determinar por los legisladores	10 años	A determinar (debe ser inferior al monto de DOS (2) haberes mínimos de jubilación del régimen de jubilaciones y pensiones).	Ninguno		Compatible con otros ingresos siempre que: <ul style="list-style-type: none"> • No sea superior a UNO COMA OCHENTA Y OCHO MODULO PREVISIONAL (1,88 MOPRE). • No sea titular de un bien inmueble cuya valuación fiscal fuera equivalente o superior a SESENTA MIL PESOS (\$ 60.000). • Tener vínculo inferior a cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el legislador otorgante.

Fuente: Ministerio de Economía

La comparación de los dos tipos de pensiones muestra una importante diferencia en lo referente a transparencia del gasto. Nos referimos a la disimilitud observada en cuanto a requisitos, y montos especificados para asignar las mismas, siendo inexistentes las exigencias sobre los criterios por los cuales los legisladores asignan las pensiones.

En el Capítulo 7, secciones 7.1.2 y 7.1.3, presentamos propuestas que contribuyen a resolver estos cuatro problemas referidos al proceso presupuestario nacional y a la falta de transparencia en la asignación de fondos públicos.

3.2.2. Causas sistémicas, II: economía política del desempeño fiscal

Detrás de la política fiscal hay, desde luego, una lógica política. Últimamente ha habido una pródiga producción intelectual acerca de la economía política del comportamiento fiscal³². Una de las enseñanzas de esta literatura es la verificación de mayores déficit fiscales en años electorales. Como se explica en el apartado *Ciclo político y comportamiento fiscal*, hay un sustento empírico para el caso argentino a las predicciones sobre la prodigalidad en años electorales. Estos factores políticos se combinaron, en la política fiscal de los 90, con las restricciones al endeudamiento impuestas por las circunstancias económicas. Los vaivenes de la política fiscal argentina durante los 90, pues, pueden explicarse por la convivencia de una ausencia de límites a la expansión del gasto en los años de

³² Un ejemplo de sistematización de esta literatura es Alesina y Perotti (1994).

bonanza con la persistente presencia de fuertes motivaciones políticas para una política fiscal expansiva.

Son abundantes los incentivos para aumentar el gasto hasta el límite permitido por la realidad de los mercados internacionales. En primer lugar, el gasto del Estado es un “bien público”, en el sentido que los economistas dan a ese término: cada actor individual en la arena de discusión presupuestaria se puede beneficiar políticamente del aumento en una determinada partida, mientras que el costo –el deterioro de la solvencia fiscal– se diluye entre toda la ciudadanía, presente y futura. Ello se denomina el problema de pozo común (*common pool*), tal cual especificamos en el Capítulo 1. Ya que el interés concentrado predomina sobre el interés difuso, como demostrara Mancur Olson en sus investigaciones sobre la acción colectiva, la tendencia natural del sistema, en ausencia de restricciones institucionales, es hacia el aumento del gasto. El apartado *Distribuyendo los costos...* (página 57) describe brevemente un caso reciente en el que el interés concentrado predomina sobre el interés diluido.

En segundo lugar, existe una diversidad de intereses entre representantes y representados: quien supuestamente representa a un electorado tiene intereses personales que las más de las veces no coinciden, o coinciden vagamente, con los de aquellos que lo han votado para tomar decisiones públicas, incluidas las decisiones fiscales. Se trata de un problema similar al que existe por la disparidad de incentivos entre el dueño de una empresa y quien la administra, que en la literatura se denomina problema del principal-agente. El principal sería, en este caso, el electorado, y el agente, su representante. El financiamiento público de la política es uno de los ejemplos más claros de influencia del problema del principal-agente (se avanza sobre este punto en el capítulo sobre "El costo de la política").

En tercer lugar, sobre esa asimetría en el grado de concentración de los costos y beneficios de la prodigalidad fiscal, y sobre esa disparidad de intereses, se monta una asimetría de información. Los actores políticos –Poder Ejecutivo, Congreso– que definen la distribución de beneficios del gasto público imponen un costo sobre un sector que no sólo es más difuso e inasible –la sociedad presente y la del futuro– sino que además está casi completamente desinformado sobre las sutilezas de las decisiones fiscales y que es apenas consciente del costo que una política de insolvencia acarrea.

Las propuestas que presentamos en el Capítulo 7, sección 7.1.1 contribuyen a resolver estos problemas de incentivos políticos, al quitarle discreción al gobernante de turno para aumentar los gastos en años electorales y en años de fuerte crecimiento económico, en los cuales los aumentos de recursos deberían ser usados para cancelar deuda en lugar de aumentar erogaciones.

Apartado 2.

CICLO POLÍTICO Y COMPORTAMIENTO FISCAL

Se llama "ciclo político oportunista" a la coincidencia de períodos preelectorales con políticas generosas de gastos o recortes de impuesto o políticas monetarias expansivas. El objetivo de este tipo de comportamiento gubernamental puede tener una o ambas de dos motivaciones: incrementar el nivel de actividad económica, reduciendo el desempleo y aumentando el consumo previamente a una elección o sencillamente dar ventajas fiscales a ciertos sectores que se consideran claves para ganar una elección. Desde luego, estas acciones fiscales o monetarias con inspiración política rara vez coinciden con lo que en realidad sería beneficioso desde el punto de vista de la eficiente asignación de recursos y de la solvencia fiscal.

Siguiendo a Tufte (1975) se puede resumir la base del modelo de ciclo político con dos premisas:

- Las condiciones económicas previas a la elección afectan las decisiones del votante;
- Los políticos intentan tomar ventaja de la maleabilidad del electorado por la vía de la política fiscal.

La predicción empírica de esta hipótesis es una correlación entre las elecciones y los movimientos cíclicos de los instrumentos de política fiscal y/o monetaria. En los países en desarrollo, la posibilidad de manipulación de este tipo es mucho mayor, dado que los controles son más débiles y que, por lo general, el gobernante que está jugando una elección tiene mayor poder sobre la política monetaria y fiscal, en comparación con los países desarrollados (donde los controles parlamentarios o de la autoridad monetaria tienden a ser mayores). Drazen sostiene que en los países en desarrollo las políticas de gasto son probablemente más efectivas que las reducciones impositivas para afectar el comportamiento electoral, ya que tienen un efecto visible más inmediato para los votantes. Estas medidas pueden ser la distribución de bienes gratuitos o subsidiados, la generación de planes de empleo a través de obra pública, etc.

En la Argentina de la convertibilidad, la posibilidad para los gobernantes de comportarse de acuerdo al ciclo político se ha limitado a la política fiscal, ya que la convertibilidad implicó, en la práctica, la desaparición de la política monetaria.

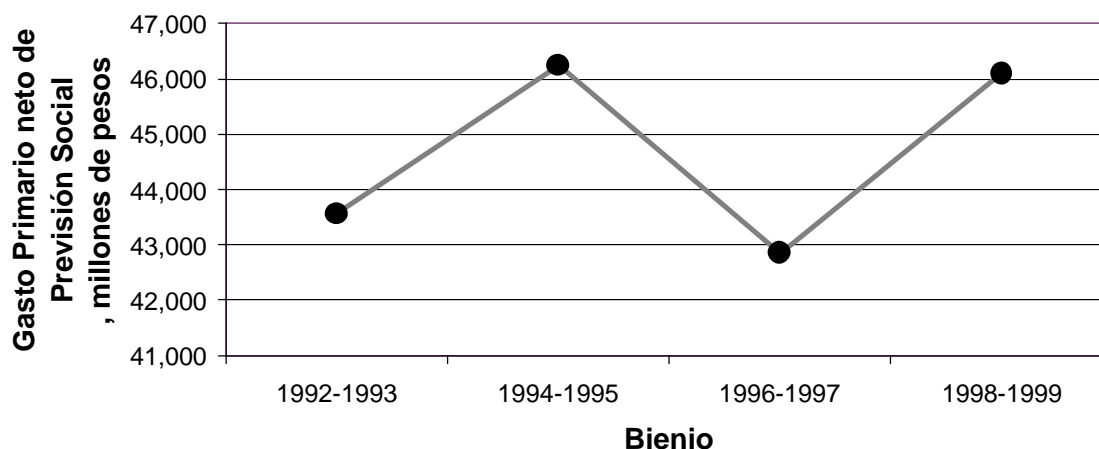
A nivel nacional, los gastos presupuestados y efectivamente ejecutados por el gobierno nacional durante el período 1993-1999 presentan algunas de las características del denominado "ciclo político oportunista". En el gráfico de este apartado puede verse con claridad que en un lapso previo a las elecciones presidenciales de 1995 y 1999 (en las cuales se buscaba la reelección del presidente Carlos Saúl Menem, pese a que en la segunda de ellas no estaba habilitado constitucionalmente para presentarse como candidato), el gasto a nivel nacional se incrementó rápidamente (un 6.2% en la comparación 1993-1995 y un 7.6% en la comparación 1997-1999).

CICLO POLÍTICO (cont.)

El esquema presentado se aleja de la interpretación habitual del ciclo político extendiéndolo por un período de dos años. Es decir que el ciclo electoral dura de elecciones legislativas a elecciones presidenciales. Una posible explicación de este fenómeno es la gran importancia que conlleva la victoria electoral en las elecciones presidenciales en comparación con las legislativas y la preponderancia del poder Ejecutivo sobre el Legislativo en las decisiones de gasto. En efecto, Argentina tiene un sistema político que se puede considerar como de “winner takes all”, lo que resulta en un esfuerzo mucho mayor por lograr la victoria en las elecciones presidenciales, pudiendo de esta forma extenderse el ciclo.

Para captar este fenómeno, hemos realizado un análisis bianual, es decir, hemos agrupado las series de los diversos gastos en grupos de dos años. Lo que puede observarse en la serie es que en los bienios coincidentes con alguna elección presidencial (que conlleva, asimismo, un cambio en las autoridades provinciales y municipales) como 1994-1995 o 1998-1999 el gasto se incrementa en relación a los otros años.

Gráfico 3.3. Gasto público nacional y ciclo político
En millones de pesos



Fuente: Ministerio de Economía

**Apartado 3. *DISTRIBUYENDO LOS COSTOS DE LA DEVALUACIÓN:
INTERÉS CONCENTRADO versus INTERÉS DILUIDO***

Como casi toda gran convulsión económica, la súbita devaluación del peso ocurrida a principios de 2002 dio lugar a una enorme redistribución de riqueza entre distintos miembros de la sociedad argentina. Cuando el grado de dolarización de un sistema financiero es mayor al grado de dolarización de la economía real, una devaluación de la moneda implica la generación de un deterioro en la relación ingresos/deudas en algún sector de la economía. En particular, la devaluación argentina encontró a pequeños deudores en dólares con sus ingresos en esa moneda reducidos a aproximadamente la mitad. Asimismo, empresas que se habían endeudado en dólares vieron reducirse drásticamente su capacidad de pago.

¿Quién debía sufrir las consecuencias de ese deterioro en la capacidad de repago de empresas y personas? Había cuatro actores posibles entre quienes se podía distribuir ese costo: los depositantes en dólares (a quienes podía reducirse forzosamente sus activos financieros), los bancos (que podían ver aumentadas sus pérdidas e inclusive verse obligados a cerrar), los deudores (de no ser compensados por el aumento en el valor real de sus obligaciones) y/o el Estado (subsidiando a alguno de los anteriores). De hecho, los anuncios acerca de quién cargaría con el costo de la devaluación fueron cambiando. En un primer momento se anunció que los depósitos serían devueltos en la moneda original y que la mayoría de las deudas (aquellas de más de US\$ 100.000) se pagarían en dólares, o en pesos al valor real ("libre") del dólar. Con el tiempo, el interés relativamente más concentrado de los deudores (el 0.7% de los deudores, un total de apenas 60.000 personas físicas o jurídicas, acumulaba los dos tercios de las deudas totales con el sistema financiero, y los primeros 1.400 concentraban el 43%³³) fue ganando posiciones. Por un tiempo pareció que los deudores pagarían sus deudas a un tipo de cambio de 1 peso con 40 centavos en lugar de pagarlo al dólar libre (por entonces cotizando cerca de los 2 pesos), en gran medida a expensas de los depositantes que cobrarían \$1,40 por dólar depositado. Más adelante pareció considerarse la idea de que los deudores pagarían a \$1,20, hasta que finalmente se decidió la pesificación total US\$1= \$1 para las deudas con el sistema financiero local, al tiempo que se exploraba la idea de estatizar parte de la deuda externa privada. Ya que para los depositantes se mantuvo el valor de \$1,40 por dólar depositado, el esquema implicaba un deterioro agudo de los balances de los bancos, que veían encarecer sus pasivos (medidos en pesos) mientras que sus activos, medidos en la misma moneda, se mantenían. Para evitar la caída generalizada de bancos, que habría tenido consecuencias políticas y económicas dramáticas y que habría involucrado pérdidas cuantiosas para un interés también muy concentrado, el Estado argentino decidió compensar a los bancos completamente por el costo de la pesificación. Ese costo, todavía difícil de calcular, puede estimarse en alrededor de 20 mil millones de pesos, algo así como todo el desequilibrio nacional incurrido en tiempos de De la Rúa (2000-2001).

³³ La distribución de deudores totales, se supone, no es tan disímil a la de deudores en dólares, que son en realidad los beneficiados con la pesificación 1 a 1.

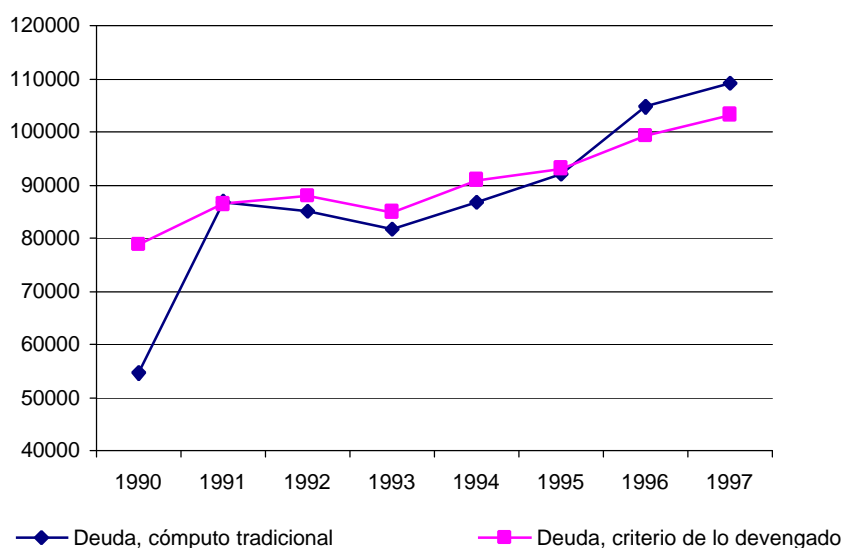
3.2.3. Causas excepcionales, I: deuda devengada vs. deuda reconocida

La discusión en torno a la deuda pública argentina ha girado alrededor de las “culpas” por la expansión –retrospectivamente considerada como excesiva– del gasto estatal. En este sentido, se ha señalado que una proporción no desdeñable de gastos que contablemente se incurrieron en los 90 eran, en realidad, reconocimientos demorados de obligaciones fiscales contraídas anteriormente. El trabajo de CEDI (1999), por ejemplo, calcula que “deudas básicamente originadas con jubilados y proveedores hacia fines de los 80 y principios de los 90” ascendían a \$29.715 millones. Un trabajo de Dal Din y López Isnardi (1998) introduce y computa un concepto útil: el de la deuda devengada, que

se refiere básicamente a la imputación del endeudamiento al período de tiempo en que la deuda se genera, y no al momento en que es reconocida por el Gobierno Nacional y posteriormente instrumentada. Esta metodología es fundamental para explicar las variaciones en los stocks provenientes de la colocación de los Bocones, Botes y Botesos que bajo este análisis se imputan históricamente al momento en que se devengó.

El cómputo tradicional de la deuda sobreestima, pues, el endeudamiento verdaderamente devengado durante la década del 90. En el gráfico siguiente se compara el cómputo tradicional de la deuda con el que Dal Din y López Isnardi calculan como endeudamiento devengado. Esta divergencia se dio principalmente a principios de los 90. Así, mientras que según el cálculo tradicional el endeudamiento creció \$54 mil millones entre 1990 y 1997, con el criterio de devengamiento la deuda creció \$24 mil millones.

Gráfico 3.4. Deuda devengada vs. Deuda reconocida
En millones de US\$



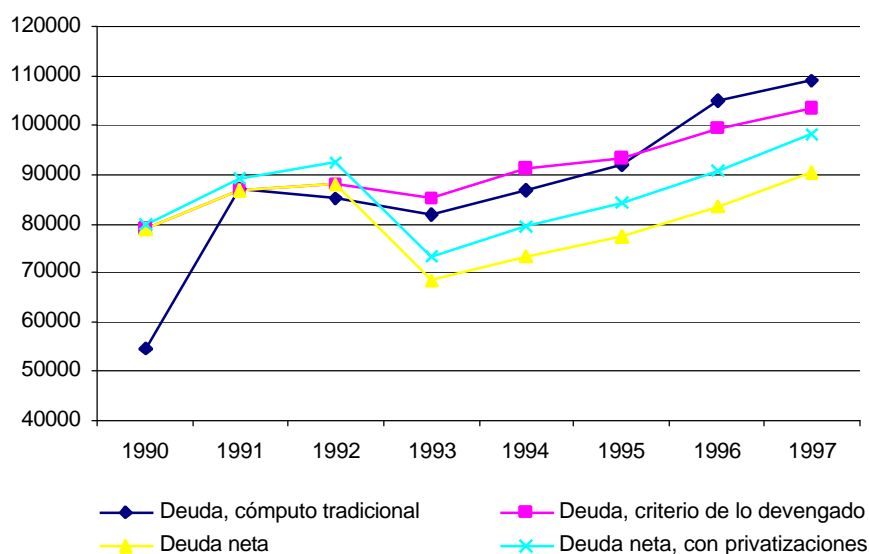
Fuente: Ministerio de Economía

3.2.4. Causas excepcionales, II: deuda bruta vs. deuda neta

En el mismo trabajo se establece una distinción entre deuda bruta y deuda neta. La diferencia entre ambas se explica por activos externos que la Argentina adquirió como resultado de las negociaciones externas durante su incorporación al Plan Brady. Parte de los títulos emitidos como frutos de esos acuerdos están garantizados por bonos del Tesoro norteamericano de valor equivalente, y es natural considerar esas garantías como activos del Estado argentino. Si a la deuda total se restan, pues, aquellos pasivos garantizados por otros de igual valor, se obtiene un nivel de endeudamiento neto sensiblemente menor al endeudamiento bruto.

Aunque Dal Din y López Isnardi no lo toman en cuenta en su trabajo, es natural considerar también que la reducción de otros activos del Estado debería computarse en la estimación de endeudamiento neto. En este sentido, no puede omitirse que parte de los ingresos fiscales de principios de los 90 eran ingresos de una sola vez provenientes de la privatización de empresas públicas.

Gráfico 3.5. Cómputos de la deuda pública
En millones de US\$



Fuente: Dal Din y López Isnardi (1998) y elaboración propia. Notas: “deuda neta” sustrae de “deuda, criterio de lo devengado” los títulos externos que garantizan la deuda pública; “deuda neta, con privatizaciones” agrega a “deuda neta” los ingresos por privatizaciones.

3.2.5. Causas excepcionales, III: efectos de la reforma previsional

¿Cuánto ha costado, desde el punto de vista fiscal, el tránsito de un régimen público a uno de capitalización? Como se recordará, la reforma de 1994 (ley 24.241) dio a luz a un Régimen Integrado de Jubilaciones y Pensiones que reemplazó al antiguo sistema previsional. Básicamente, se pasó de un esquema de reparto (el aporte de los trabajadores activos era repartido por el Estado entre los jubilados, complementado cada vez más por recursos provenientes de rentas generales) por uno de capitalización individual³⁴. Ello implicó que el Estado cediera a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) los aportes personales de los trabajadores, que con anterioridad a la reforma eran recibidos por el sector público. En tanto, se han mantenido como ingreso estatal las contribuciones patronales. Mientras que el Estado resignó de este modo ingresos públicos, no hubo un correlato inmediato en materia de gastos, ya que el Estado sigue haciéndose cargo de los jubilados que accedieron a esa condición por el antiguo régimen de reparto.

Una primera aproximación al valor presente del costo fiscal de la reforma previsional, en el periodo 1994-2000, está dado por el monto acumulado en las AFJPs. Efectivamente, tal acumulación está dada por el valor presente de la diferencia entre los ingresos de las AFJPs y los pagos a quienes ya se han jubilado bajo el régimen de capitalización³⁵. De haberse mantenido el sistema bajo la órbita estatal, de haberse pagado, bajo esta hipótesis, jubilaciones de igual valor promedio al efectivamente pagado a los afiliados al régimen de capitalización, de haberse incurrido en gastos públicos en administración tributaria tanto como las comisiones de las AFJPs, y de utilizarse las mismas tasas de capitalización, el resultado financiero del sistema previsional estatal sería mejor al observado en una suma de \$20.381 millones. Se trata, se entiende, de una aproximación gruesa, mayor o menor a la real según el grado de cumplimiento de esos supuestos. La cifra equivale a un 49,5% del incremento en la deuda (medido a la manera tradicional) en el periodo 1994-2000, y a un 65,5% del incremento en la deuda medida según el criterio de lo devengado.

El motivo por el cual el déficit asociado a la reforma previsional puede catalogarse como excepcional es que se trata de un déficit transitorio. Las erogaciones asociadas al viejo sistema de reparto, que no tienen una contrapartida por el lado de los ingresos, se irán reduciendo a medida que esos jubilados vayan siendo reemplazados como beneficiarios por una generación cuya tasa de afiliación al viejo sistema público sea menor. Rofman, Stirparo y Lattes (1997) estiman que los pagos totales en concepto de jubilaciones del régimen de reparto irán reduciéndose a razón de aproximadamente 400 millones de pesos por año. A medida que el sistema de capitalización aumente su participación, sin embargo, se incrementarán los pagos asociados a ese régimen, especialmente en concepto de PBU (prestación universal a cargo del Estado) y de Prestación Compensatoria (que tiene el sentido de devolver, a quienes pasaron del antiguo sistema de reparto al de capitalización, montos proporcionales a sus aportes al sector público)³⁶. Combinando estos tres valores de trayectoria divergente se obtiene un sendero de

³⁴ En realidad, se trata de un sistema mixto, ya que se ha mantenido, de manera opcional para el trabajador, un esquema de reparto que relaciona el monto de la jubilación a percibir con la cantidad de años de aporte y los ingresos promedio durante la vida activa.

³⁵ Al 30 de junio de 2001, la Superintendencia de AFJPs consignaba 92.740 beneficiarios.

³⁶ Como parte del programa lanzado en ocasión del blindaje de 2000 se introdujeron reducciones en la PBU, pero la instrumentación legal de dicha norma no ha sido completada.

crecimiento muy leve en el total del gasto previsional nacional, que sería compensado por el incremento progresivo en la recaudación de aportes patronales, aún bajo una hipótesis muy conservadora de crecimiento económico. Considerando lo que podría denominarse el “resultado global del sistema previsional”, es decir, la diferencia entre ingresos (aportes patronales y personales) y gastos (sistema de reparto, PBU, Prestación Compensatoria) previsionales, el desequilibrio actual va reduciéndose gradualmente hasta cambiar de signo en un lapso de aproximadamente diecisiete años.

4

4. EL SISTEMA FEDERAL

4.1. Diagnósticos

En el contexto de la crisis fiscal actual (2002), uno de los elementos más enfatizados en el debate académico y en la discusión pública es el del comportamiento fiscal de las provincias. Este desempeño ha estado determinado, en buena medida, por los incentivos institucionales generados por el sistema de coparticipación federal. Con algunas variaciones, la literatura sobre el tema señala ciertas características del sistema de coparticipación argentino que tienden a fomentar una incorrecta decisión sobre los niveles de gasto. El alto grado de desequilibrio vertical, que estimula la aparición de problemas de “pozo común”, y las carencias en los mecanismos mediante los cuales se determina qué porcentaje de asignación de la coparticipación se destina a cada nivel de gobierno y distrito, juegan también un rol preponderante en la mala asignación del gasto público.

Estos temas han sido estudiados con asiduidad y se han propuesto diversas reformas institucionales para atenuarlos o solucionarlos. En la mayor parte de las propuestas, juega un rol clave la distribución de potestades fiscales a las provincias, con reformas impositivas asociadas, que está orientada a atenuar el problema del desequilibrio vertical. A su vez, otro instrumento que rescatamos es el del organismo previsto por la Constitución de 1994, que tendría como misión garantizar el cumplimiento de las disposiciones acerca de las relaciones fiscales federales previstas en la reforma.

4.1.1. Alto grado de desequilibrio vertical

A contramano de la descentralización del gasto público ocurrida durante la década de 1990, con el traslado a las provincias de la mayoría de los servicios sociales que seguían en manos del Estado federal (escuelas secundarias, sistemas de salud) no ha habido un desplazamiento correspondiente en la capacidad de recaudación de las provincias argentinas. Ello ha determinado que la proporción del gasto público provincial cubierta con transferencias desde el estado nacional sea alta en comparación con otras naciones federales. A esto se denomina desequilibrio fiscal vertical. En efecto, las provincias argentinas financian con recursos de origen nacional el 56% de sus gastos,³⁷ contra 33% de Brasil, y 42% como promedio de los países de la OECD. Varios autores³⁸ sostienen que un esquema en el que los gobiernos subnacionales deben recaudar una baja proporción de sus gastos es proclive a generar indisciplina fiscal. En primer lugar, porque la dependencia financiera de las provincias respecto

³⁷ Datos de 1999, tomados de Sanguinetti, Saiegh y Tommasi (2000). Vale destacar además que 10 de los 24 distritos financian con recursos propios menos del 20% de sus gastos.

³⁸ Ávila (2000), Saiegh y Tommasi (1998), Rodden (2001).

de la Nación acepta los mecanismos por los cuales los gobiernos provinciales pueden cargar sobre los hombros de la Nación sus propios desequilibrios (ver, en este sentido, el apartado *Tres ejemplos de salvataje* al final de este capítulo).

Además, el divorcio entre potestades impositivas y responsabilidades de gasto influye sobre los incentivos a recaudar. Desde el punto de vista de la Nación, el incentivo para mejorar la recaudación de impuestos nacionales es menor con un sistema de coparticipación que con uno de equilibrio vertical, ya que parte del rédito político de la recaudación -el gasto público- se traslada automáticamente a las provincias. Desde el punto de vista de las provincias, podría argumentarse que con el esquema de coparticipación, tal como funciona en la actualidad, los incentivos son los correctos porque los gobiernos provinciales efectivamente se quedan con el total de lo que recaudan. Sin embargo, analizado como una decisión de asignación óptima de esfuerzo, el esquema actual fomenta una dedicación excesiva del esfuerzo provincial a la negociación y renegociación financiera con la Nación de los montos de coparticipación o de transferencias discrecionales³⁹.

4.1.2. Discrecionalidad y complejidad en la coparticipación primaria

El sistema argentino de distribución de recursos entre entidades subnacionales se ha llamado a veces “el laberinto de la coparticipación”⁴⁰. Hay tres operaciones que, a partir de la recaudación de impuestos nacionales, determinan la distribución de recursos entre las provincias. En primer lugar está la determinación de la masa coparticipable, es decir de los recursos de origen nacional sobre los cuales las provincias tienen derechos. A su vez, ese total debe distribuirse entre la Nación, por un lado y, por el otro, el conjunto de las provincias. Por último, el total dedicado a las provincias debe distribuirse entre cada una de ellas (coparticipación secundaria). Las dos primeras de estas tres operaciones han estado caracterizadas por una miríada de asignaciones específicas, deducciones y exenciones, sin ningún criterio general, que han dado lugar a un sistema extremadamente complejo. Como se explica en el capítulo sobre las finanzas provinciales, a partir de 1999, dos pactos federales entre la Nación y las provincias dieron lugar a una simplificación de la coparticipación primaria, supuestamente de carácter transitorio. La Nación garantizó un monto fijo anual para las provincias, con un horizonte que (tras el Compromiso Federal firmado en 2000) se prolongaba hasta 2005. Los avatares de la macroeconomía, sin embargo, han puesto en cuestión nuevamente dicho arreglo. Como salida de emergencia, se ha apelado a la emisión de bonos nacionales (LECOP) para afrontar parte de los pagos por coparticipación.

4.1.3. Arbitrariedad en la coparticipación secundaria

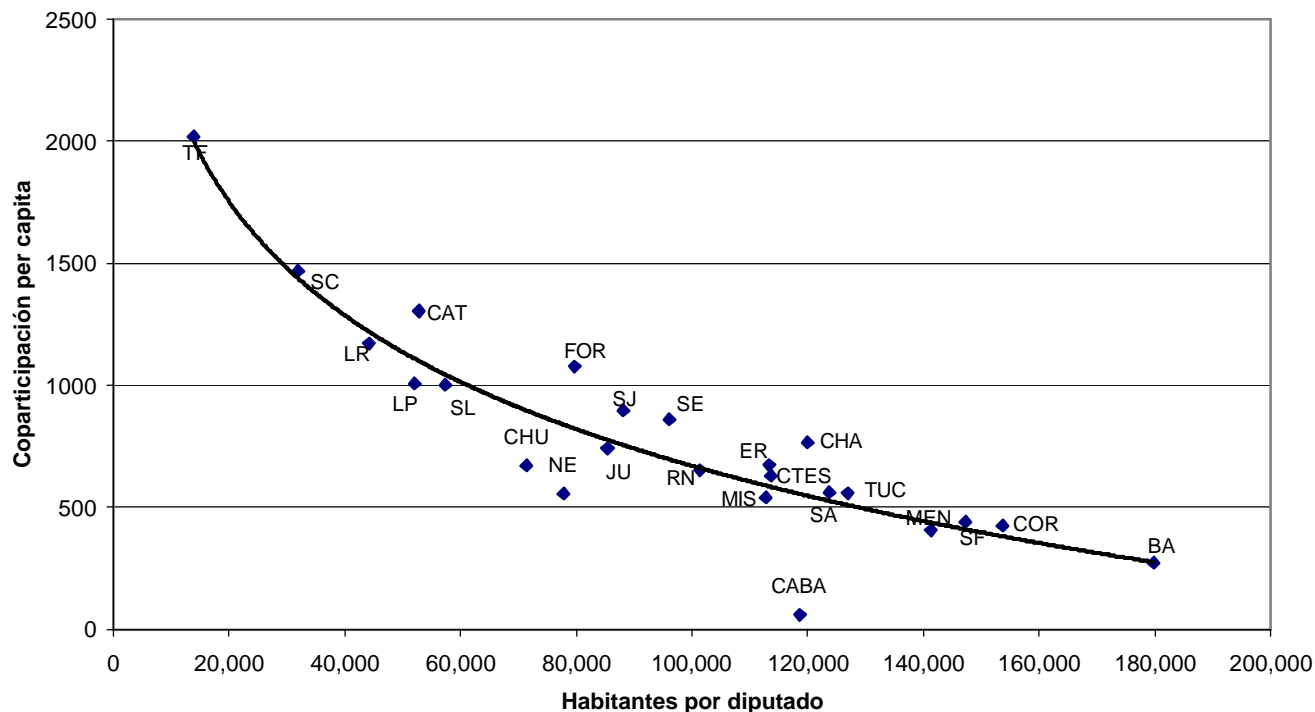
A la distribución primaria sigue la distribución secundaria, es decir, el reparto entre cada una de las provincias de los recursos nacionales definidos por la coparticipación primaria. No existe ningún criterio objetivo para la distribución entre provincias de esos fondos. Porto y Sanguinetti (1996) compararon la situación existente con la que surgiría de un esquema en la

³⁹ Se trata, pues, de una instancia de *rent seeking*, es decir, de tiempo y recursos que en lugar de asignarse a usos productivos se dedican a forzar transferencias de un sector (en general, el Estado) a un interés particular (en este caso, las provincias).

⁴⁰ Zapata (2000), Saiegh y Tommasi (1998).

que todas las provincias recibieran el mismo monto de transferencias nacionales *per capita* y concluyen que “la provincia de Buenos Aires, aparece como la más perjudicada, recibiendo un 43% menos de lo que le correspondería (...) La Rioja es la más favorecida obteniendo casi tres veces más de lo que le asignaría la regla según población (...) Algunas de las jurisdicciones con baja densidad -Tierra del Fuego y Santa Cruz- también son beneficiadas con una participación en las transferencias totales muy superiores a su nivel poblacional”. Sí parece cierto, a grandes rasgos, que el esquema de coparticipación actual favorece a las provincias de menor desarrollo (en comparación con la situación que existiría de no haber ningún tipo de transferencias interregionales). Así, Porto y Sanguinetti encuentran una asociación positiva -aunque bastante débil- entre las transferencias *per capita* y el índice de necesidades básicas insatisfechas. La configuración actual de la distribución secundaria se explica mejor por factores políticos. Las provincias sobrerrepresentadas en el Congreso (en el sentido de ocupar en el Parlamento una proporción de bancas mayor al peso demográfico de esas provincias en la población nacional) han estado recibiendo mayores transferencias per capita que las provincias subrepresentadas⁴¹. En el gráfico que sigue se presenta la relación entre el nivel de transferencias por habitante y la cantidad de habitantes representados por cada diputado nacional. La correlación es intensa: el estadístico R^2 indica que tanto como un 85% de las diferencias interprovinciales en transferencias nacionales está explicada por un grado diferente de representación legislativa nacional.

Gráfico 4.1. Coparticipación y representatividad



Fuente: Ministerio de Economía e INDEC

⁴¹ Porto y Sanguinetti (1998).

Si bien cualquier reforma deseable del sistema de coparticipación debería incluir el tránsito hacia criterios que incorporen elementos de equidad de un modo objetivo (teniendo en cuenta uno o varios índices de progreso social provincial), desde el punto de vista de la economía política es problemático plantear una reforma en esos términos, ya que tendría la oposición de todas aquellas provincias que, hoy desproporcionadamente favorecidas, se verían perjudicadas por el cambio.

4.1.4. Salvatajes y otros acuerdos ad hoc

La interacción entre las finanzas nacionales y provinciales ha dado lugar a una serie de acuerdos bilaterales entre niveles de gobierno, por los cuales la Nación brindaba alivio financiero a cambio de compromisos de disciplina fiscal por parte de las provincias. Dos recursos han sido típicos en este sentido: la nacionalización de deudas provinciales y la nacionalización de cajas jubilatorias provinciales deficitarias⁴². Estos mecanismos han tenido, en general, el objetivo de evitar las implicancias nacionales de las turbulencias sociales y en los mercados de capitales que surgirían de librar a cada provincia a su propia suerte. Por supuesto, esta “capacidad de hacer daño” -que no es ajena a la actual dependencia financiera de las provincias respecto a la Nación- puede ser utilizada estratégicamente por las provincias, cargando sobre el conjunto de la Nación las consecuencias de la indisciplina fiscal. (ver apartado *Tres ejemplos de salvataje* al final de este capítulo).

4.2. Propuestas de reforma

No es sorprendente que, en presencia de los evidentes defectos del actual sistema de coparticipación federal, abunden propuestas que propugnan su reforma. En lo que sigue, analizamos cinco de estas propuestas, todas ellas muy recientes: Avila y otros (2000), Iaryczower, Sanguinetti y Tommasi (2000, en adelante IST), Fundación Tucumán (2000), IEERAL de la Fundación Mediterránea (2001) y Llach (2001). El análisis se centra alrededor de cuatro temas: (i) la distribución de las potestades fiscales entre niveles de gobierno, (ii) la estructura impositiva asociada a ella, (iii) el fondo anticíclico y (iv) la implementación institucional. En el capítulo de propuestas con el que concluye este trabajo se presenta un posible diseño tributario e institucional que recoge, creemos, buena parte de las recomendaciones analizadas a continuación.

4.2.1. Distribución de potestades fiscales

En este sentido, la distinción clave es entre aquellas propuestas que proponen el reemplazo del esquema actual por uno en el que “quien gasta debe recaudar”, y aquellas que mantienen el principio de que la Nación sea la encargada de recaudar recursos finalmente destinados a las

⁴² Tommasi, Saiegh, Sanguinetti (2001).

provincias. El principio de “quien gasta debe recaudar” se llama habitualmente correspondencia fiscal.

Las propuestas de Avila y Llach son favorables al reemplazo del sistema actual por uno que maximice la correspondencia fiscal. Ambos enfatizan que la debilidad del vínculo entre gastos e ingresos provinciales promueve la indisciplina fiscal. Existe en estas dos propuestas un conflicto entre el principio de que las provincias se financien exclusivamente con recursos propios y la estabilidad de sus finanzas, ya que en el caso de las provincias más pobres (las más dependientes de los giros desde la Nación) sería imposible solventar con recursos provinciales sus actuales niveles de gasto. Ambos autores proponen, en consecuencia, un sistema de transferencias horizontales interprovinciales. Mientras que en Avila estas compensaciones siguen un criterio objetivo (la igualación de recursos *per capita*), en Llach las transferencias están diseñadas de modo tal que ninguna provincia pierda en relación a la situación de partida. En otras palabras: Avila prioriza la eficiencia del sistema por sobre su viabilidad política, mientras que Llach invierte esos términos.

La propuesta de IST introduce la correspondencia fiscal de un modo *sui generis*. No se plantea la separación de fuentes impositivas entre provinciales y nacionales como una necesidad *sine qua non*, ya que se prevé la posibilidad de "devolver" a cada provincia una parte de la recaudación de impuestos nacionales efectuada en su territorio. El monto a devolver no sería fijo, sino que dependería del potencial recaudatorio de cada provincia, que en IST se denomina *capacidad fiscal*. A aquellas provincias con menor capacidad fiscal la Nación les devolverá una proporción mayor de la recaudación que generen, de modo que exista una cierta convergencia interprovincial en materia de recursos fiscales.

Las propuestas de la Fundación Tucumán y de la Fundación Mediterránea, en tanto, no plantean una reformulación de las potestades fiscales. Más bien, proponen modificaciones en los criterios de determinación de la masa coparticipable y de la distribución primaria y secundaria de esa base. Ambas proyectan un aumento de la masa coparticipable, incluyendo en ella recursos que hoy no la integran. Coinciden también en establecer los porcentajes de distribución entre la Nación y las provincias (distribución primaria) que surgen del reparto efectivamente observado en el año base. En cuanto a la distribución secundaria, la Fundación Tucumán propone respetar los porcentajes por provincia vigentes actualmente, pero introducir criterios objetivos –específicamente, criterios relacionados con la eficiencia del gasto público– para la distribución del *incremento* de la masa efectivamente coparticipada. La Fundación Mediterránea, en tanto, proyecta aplicar dos tipos de criterios objetivos al total de recursos (no sólo a los incrementales): de equidad y de eficiencia del gasto público.

4.2.2. Reformas impositivas asociadas

Este punto es relevante para las propuestas que contemplan una redistribución de las potestades impositivas, ya que una reforma que dote de más poder recaudatorio a las provincias debe, idealmente, prever con qué nuevos recursos contarán.

Las propuestas de Avila y Llach coinciden en traspasar al nivel provincial el impuesto a las ganancias de las personas. Pero difieren en que, mientras Avila propone la introducción de un IVA provincial, Llach prefiere un impuesto a las ventas minoristas (IVM). En ambos casos se

prevé una reducción de la alícuota del IVA nacional. En la propuesta de Llach se proyecta un IVM a una tasa tal que permita al mismo tiempo la eliminación del impuesto a los ingresos brutos. La posición financiera de las provincias sería reforzada, además, por la cesión desde la Nación del impuesto a los bienes personales.

Las recomendaciones de los otros tres trabajos en materia de organización fiscal federal pueden llevarse a cabo sin modificar los impuestos actualmente vigentes. IST recorre las distintas alternativas que existen para el financiamiento provincial, pero no se pronuncia por ninguna de ellas. La propuesta de la Fundación Mediterránea es parte de una proyectada reforma tributaria integral, pero sus consideraciones en materia de relaciones fiscales federales no dependen de las modificaciones impositivas previstas para la Nación y las provincias.

4.2.3. Fondos anticíclicos

Si bien existen variaciones de detalle, varias de las contribuciones analizadas prevén la conformación de un Fondo Anticíclico. Las propuestas de la Fundación Mediterránea y de la Fundación Tucumán, que determinan las transferencias por coparticipación en base a promedios históricos de recaudación, prevén que el fondo se nutra de los recursos excedentes que surgen en momentos de crecimiento económico, cuando la recaudación supera dicho promedio. En Llach, se destina a un Fondo de Ahorro Público un 30% de los incrementos en la recaudación nacional y provincial. En IST, se concede cierta autonomía a las provincias para determinar las características de su fondo anticíclico (pudiendo optar, por ejemplo, entre constituirlo con ahorros o con un préstamo contingente) pero sí se induce a las provincias a que integren algún tipo de fondo para ser utilizado en momentos de recesión. La propuesta de Avila, por último, no prevé este instrumento.

4.2.4. Aspectos institucionales

La mayoría de los trabajos organiza la institucionalidad de la reforma alrededor del un Organismo Fiscal Federal, previsto por la Constitución de 1994. La única excepción es Avila, que propone un Fideicomiso Federal. Existe un consenso amplio en cuanto a las funciones de la institución que proponen todos los trabajos: se trata del organismo que garantiza el cumplimiento efectivo de las disposiciones acerca de las relaciones fiscales federales que se encuentran en cada reforma.

La propuesta de IST es la que más avanza en el diseño institucional de este organismo, previendo dentro de él un órgano político (la *Asamblea Fiscal Federal*, con representantes de las distintas jurisdicciones) y una comisión técnica, de carácter independiente y con fuertes atribuciones.

Apartado 4.

TRES EJEMPLOS DE SALVATAJE

Un elemento clave para entender la falta de incentivos para la prudencia fiscal que enfrentan los gobiernos subnacionales es la existencia de mecanismos de salvataje financiero o *bailout* por parte del gobierno central. En este apartado, que resume información y análisis presentada por Nicolini et al (1999), mostramos la importancia de los salvatajes en el caso argentino.

La problemática del salvataje se encuentra estrechamente ligada a la del *common pool* o "pozo común". Así como las provincias cuentan con un incentivo para gastar más allá de lo socialmente óptimo por la existencia de un pozo común, a nivel del presupuesto provincial la posibilidad del salvataje amplifica este comportamiento. Es decir, si la Nación corre en auxilio de una determinada provincia cuando ésta no puede afrontar sus pagos, el costo que enfrenta el electorado de ese distrito - y, por ende, el costo político que asume el gobernante- es menor. Así las cosas, las autoridades provinciales actúan como si no enfrentaran una restricción presupuestaria rígida, anticipando la posterior asistencia por parte de la Nación.

Los salvatajes por parte del gobierno central pueden ser clasificados de acuerdo con la forma que tomen y con las razones que lo generen. Los mecanismos para implementarlos son diversos: transferencias, préstamos, anticipo de impuestos, garantías, nacionalización de deudas de gobiernos subnacionales, etc. Los motivos que pueden llevar al gobierno nacional a auxiliar a las finanzas provinciales también son variados y están relacionados con los incentivos para la provincia y para el gobierno nacional de llevar a cabo el salvataje. Entre ellos pueden señalarse:

- **el costo político que debería asumir el gobierno provincial por ajustar en momentos de dificultad** si no es auxiliada, lo que dependerá del grado de flexibilidad que el gobierno subnacional posea para cambiar impuestos y gastos
- **las externalidades que generaría la crisis provincial si una provincia no puede honrar sus deudas**, lo cual puede incrementar el costo de endeudamiento del resto del país. Esto lleva a la predicción "demasiado grande para caer", por lo que el tamaño del salvataje pasa a ser determinante.
- **la relación costo-beneficio político que enfrenta el gobierno nacional** por intervenir a nivel subnacional. Aquí juega la cercanía de las elecciones, y la importancia electoral del distrito (no necesariamente en tamaño). El costo político de no impulsar el *bailout* dependerá de si la crisis es vista como consecuencia de actos del gobierno central.

Para ejemplificar este fenómeno, se considerarán tres casos de salvataje: la serie de auxilios financieros a provincias pequeñas a principios de los 90, la nacionalización de cajas jubilatorias provinciales y la crisis financiera cordobesa de mediados de los 90.

En el primer caso, las crisis que motivaron los salvatajes tuvieron lugar entre los años 1992 y 1994, en jurisdicciones relativamente pobres que cargaban con desequilibrios fiscales reiterados y donde la posibilidad de realizar reformas tendientes a alcanzar la solvencia fiscal por parte de los gobiernos locales estaba restringida debido a una coyuntura sociopolítica

inestable. La motivación esencial fue, precisamente, la inestabilidad política que el gobierno habría enfrentado de haberse abstenido de intervenir.

El mecanismo utilizado por el gobierno federal para asistir financieramente a estas 7 provincias fue la entrega de bonos nacionales del tesoro que estaban disponibles a nivel federal en ese momento. El gobierno central concedió préstamos a estas provincias por un total de 800 millones de pesos. El mecanismo fue el traspaso de un remanente de bonos nacionales, que las provincias se encargaban de negociar en el mercado. Para tener una idea de la magnitud de estos fondos en relación a las necesidades de estas jurisdicciones, basta decir que los mismos cubrieron el 89,5% de las necesidades de financiamiento de estas provincias durante el año 1994.

Si bien los acuerdos estipulaban que los préstamos debían ser cancelados por medio de la afectación automática de los recursos con los que cuentan las provincias en virtud del sistema de coparticipación federal, este rescate por parte de la Nación puede ser considerado un salvataje, tal como fue definido anteriormente. En primer término, debemos considerar que esta intervención del gobierno federal no se avino a una regla preestablecida. En cuanto a la anticipación por parte del gobierno local del futuro salvataje, no se puede saber si hubo comportamiento oportunista por parte de las provincias. Sin embargo, se ha documentado que estas provincias estaban teniendo déficit fiscales significativos y no sustentables durante varios años. Por último, dado que los préstamos fueron a un costo financiero menor que las otras alternativas de financiamiento, las provincias en cuestión efectivamente recibieron un subsidio del pozo común, es decir, del presupuesto nacional.

Cuadro 4.1. Salvatajes

Jurisdicción	Préstamo	Déficit Fiscal	Rec. propios	Déficit fiscal posterior
Corrientes 1992	70	9,3	0,116	11,7
Corrientes 1994	199,9	84,6	0,134	68,1
Santiago del Estero 1993	78	44,3	0,101	77,5
Santiago del Estero 1994	80,4	4,6	0,124	23,1
Catamarca	70	98,2	0,76	64,3
Rio Negro	68	168,7	0,285	235
Misiones	6	76,8	0,16	155
Formosa	150	146,8	0,067	136,1
Tucumán	80	86,3	0,228	227,4

Un segundo ejemplo de salvataje fue la nacionalización de las cajas de jubilación provinciales. Hasta 1994, todas las provincias administraban sus propios sistemas de seguridad social. Las cajas se financiaban con los trabajadores activos, pero eran benévolas al momento de definir las condiciones para otorgar las pensiones: la edad para jubilarse era inferior a 60 años, existían en el sector público programas de retiro voluntario que permitían acceder a beneficios sociales a personas con edad bastante inferior a la requerida, y había generosos

regímenes especiales de pensiones. Estas condiciones de benevolencia implicaban una relación muy baja entre trabajadores activos y pasivos, generando así importantes déficits en las cajas. El desequilibrio fue incrementándose de \$596 millones en 1990 a \$1.100 millones en 1994, un 54% superior.

En 1994, la situación de las provincias era heterogénea. En términos absolutos, la Ciudad de Buenos Aires tenía un déficit de \$193 millones, Santa Fe \$138 millones y Buenos Aires \$227 millones. Sin embargo, en términos del gasto en beneficios jubilatorios, los mayores desequilibrios correspondían a la provincia de Santiago del Estero, con 65% del gasto, Catamarca, con un 45,8%, la Ciudad de Buenos Aires, con un 43,8% y Jujuy, con un 34,4%.

Ante ese panorama de desequilibrio, las provincias accedieron a la nacionalización de sus cajas a cambio de promesas de disciplina fiscal subnacional. Las primeras provincias en transferir los sistemas de pensión provinciales fueron Catamarca, Santiago del Estero y la Ciudad de Buenos Aires, en 1994. En Santiago del Estero coincidió con la intervención del Gobierno Nacional en la provincia, y la Ciudad de Buenos Aires se transformó en ciudad autónoma. En Catamarca, la transferencia tuvo lugar justo después de la intervención federal. El proceso de nacionalización fue generalizándose en 1995, al compás del deterioro de la situación fiscal que siguió al efecto Tequila. Así, en diciembre de 1995 se negoció el traspaso de la Caja de Salta, en enero de 1996 las de San Juan y Mendoza, y en marzo la de La Rioja. Finalmente, entre abril y junio, se transfirieron a la órbita nacional los sistemas de Jujuy, Río Negro, Tucumán y San Luis. El costo financiero total que asumió el gobierno nacional frente a este salvataje se estima en \$1.100 millones en 1996 y más de \$1.500 millones en 1998.

Un tercer ejemplo de salvataje fue el que benefició a la provincia de Córdoba en 1995. En este caso, la principal motivación del gobierno nacional parece haber sido el temor de que, debido al tamaño de la jurisdicción que afrontaba la crisis, ésta se extendiera hacia otras provincias.

La situación de Córdoba era grave. La acumulación de déficits fiscales en los años previos generó un serio problema de deuda a fines de 1994. El endeudamiento cordobés ascendía a alrededor de \$684 millones, siendo su acreedor principal el banco provincial. Otra forma mediante la cual se venían financiando los crecientes desequilibrios había sido la acumulación de deuda flotante, conformada por retrasos en los pagos de salarios del sector público, pensiones estatales y contratos con proveedores.

Aun cuando la provincia estaba en una situación muy difícil desde fines de 1994, el gobierno federal intervino ofreciendo ayuda financiera sólo a partir de julio de 1995, una vez que el gobernador renunció y una nueva administración asumió. La ayuda fue ofrecida en el contexto de un acuerdo formal entre el nuevo gobierno y las autoridades nacionales.

El salvataje se materializó mediante tres tipos de instrumentos. Por un lado, el Banco Nación otorgó un crédito puente de 70 millones. Además, las autoridades centrales se comprometieron a pagar a Córdoba lo que habría recibido por la cláusula de garantía estipulada en el pacto federal, y adicionalmente se le adelantaron recursos coparticipables.

Cuadro 4.2. Situación fiscal de la provincia de Córdoba, en millones de pesos corrientes.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Recursos totales	842	1.111	1.651	2.219	2.183	2.218	2.138	2421
Propios	364	429	702	871	1.026	976	994	956
De jurisdicción nacional	462	665	909	1.011	1.058	1.220	1.123	1.436
Otros	16	17	40	337	99	22	21	29
Erogaciones totales	980	1.264	1.808	2.386	2.542	2.403	2.056	2.349
Resultado global	-138	-153	-157	-167	-359	-185	82	72
En % de las erogaciones	-0,14	-0,12	-0,09	-0,07	-0,14	-0,08	0,04	0,03
Amortización de la deuda	4	24	57	84	35	267	403	171
Necesidades de financiamiento	142	177	214	251	394	452	321	99

Cuadro 4.3. Evolución de la deuda pública cordobesa, en millones de pesos corrientes

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Deuda consolidada	96,1	44,5	136,1	444,7	648,3	820,8	931,4	869
Banco de la Prov. De Córdoba	60,8	8,2	67,3	162,3	400,4	203,3	181,2	119,7
Banco Social de Córdoba	0	0	21	34,8	49	6,7	0	0
Otros Bancos	24,8	0	3,4	163,3	115,2	119,1	3,3	72,8
Gobierno Nacional	0	23,6	22,5	32,6	32,6	6,7	6,7	6,7
Otros Conceptos	0	0	0	0	0	419	662,4	585
De organismos descentralizados	9,5	8,1	17,9	42,7	36,9	38,9	29,8	30,8
Cuentas especiales	1	4,6	4	9	14,2	27,1	48	54
Deuda flotante				312	320,6	509,3	311,4	422,2
Deuda total	96,1	44,5	136,1	756,7	968,9	1.330,1	1.243	1.291,2

5

5. LAS PROVINCIAS

Durante la década de 1990, las finanzas públicas provinciales sufrieron fuertes cambios estructurales, acompañando los cambios en la política económica nacional. El Plan de Convertibilidad limitó la capacidad del gobierno nacional de financiar sus desequilibrios fiscales con emisión monetaria. Los resultados fiscales fueron significativamente mejores que en la década anterior, gracias a la estabilidad de precios, el aumento de los recursos tributarios propios y de los fondos de la coparticipación federal. Por otra parte, como consecuencia de la crisis financiera de 1995, se privatizaron la mayor parte de los bancos provinciales, cerrando otra tradicional fuente de financiamiento de desequilibrios provinciales.

Sin embargo, la mejora con respecto a la década anterior no alcanzó para lograr el equilibrio fiscal. Los gastos fueron mayores a los ingresos, y la sucesión de déficit llevó a un fuerte aumento del endeudamiento provincial. Por otra parte, el proceso de descentralización del gasto realizado entre 1992 y 1994, sin un aumento correspondiente en la capacidad tributaria local, aumentó en forma significativa el desequilibrio fiscal vertical, al punto que menos del 45% de los gastos totales provinciales se financian con recursos propios (Tommasi y Sanguinetti, 1997).

Pese a la desaparición del financiamiento inflacionario, hubo margen para varios salvatajes financieros de la Nación a las provincias. Como se explicó en el capítulo anterior, hubo al menos 10 episodios durante la década del 90 en los cuales la Nación envió auxilio financiero a las provincias por distintos medios, incluyendo la transferencia de las cajas jubilatorias deficitarias. Estos salvatajes, sin duda, constituyen uno de los principales factores que reducen los incentivos a la solvencia fiscal en las provincias.

En medio de los cambios vertiginosos, la Nación hizo esfuerzos por llevar disciplina fiscal a las provincias y reducir los impuestos distorsivos por medio de una sucesión de pactos fiscales. Sin embargo, estos pactos, en su mayor parte, fueron violados por alguna de las partes. Los incumplimientos mencionados reflejan las dificultades que ha tenido el país para construir acuerdos institucionales sólidos en su manejo presupuestario.

En este capítulo, investigamos las instituciones fiscales y políticas en las provincias argentinas, y su influencia en los resultados fiscales. En la primer sección, describimos la evolución de las finanzas públicas locales durante los 90, mientras que en la segunda, analizamos las instituciones que afectan el comportamiento fiscal de las provincias argentinas y mostramos de qué manera estas instituciones influyen en los resultados fiscales.

Encontramos que una parte significativa de las diferencias en los desempeños fiscales provinciales se explica por diferencias en la calidad de los procesos presupuestarios y las instituciones políticas. Con respecto a los procesos presupuestarios, las provincias con procesos más jerárquicos, límites más estrictos al

endeudamiento, y mayores controles independientes, tuvieron en general un desempeño fiscal más prudente. Por el lado de las instituciones políticas, encontramos que la influencia del gasto político y del tamaño de las estructuras legislativas debe ser aplicada para el análisis fiscal en un sentido más profundo que lo que ha sido la norma. Un mayor número de legisladores no solo implica un mayor gasto en la estructura legislativa, sino que además, profundiza los problemas de pozo común, contribuyendo así a un aumento del gasto público total.

5.1. La fragilidad de las finanzas provinciales en los 90

5.1.1. Panorama general de las finanzas provinciales

El sector público en Argentina se encuentra altamente descentralizado. El gasto consolidado del sector público argentino representaba en el año 2000, aproximadamente, un 33% del PBI. El gobierno nacional contribuye en un 51,5% y el gobierno provincial y municipal es responsable por la ejecución de un 48,5% del gasto público, que es relativamente alto comparado con un 25% en México, con un promedio de participación de gobiernos subnacionales de América Latina menor a un 30% y con un promedio de los países de la OCDE del 34%. En 1999 las provincias financiaron el 96% del gasto en educación, el 70% del gasto en salud y el 62% del gasto en promoción y asistencia social.⁴³

La relevancia del gasto provincial es, por lo tanto, primordial. Tal es así, que si no se consideran los pagos de intereses de la deuda y el gasto previsional*, la proporción de las erogaciones que son asumidas por los gobiernos de las provincias es de aproximadamente dos tercios del total.

Los recursos propios, por su parte, cubren el 45%⁴⁴ del gasto provincial total. Es decir, se financian en un 55% con transferencias nacionales, mientras que en Brasil, las mismas son un 33% del gasto provincial y en la OCDE un 42% (Tommasi y Sanguinetti, 1997). Como dijimos en el capítulo anterior, la explicación de esto radica en que los impuestos más importantes se recaudan a nivel nacional, generando así un fuerte desequilibrio vertical fiscal.

La brecha entre los gastos y los recursos se financia, según la situación de cada provincia, por medio de transferencias de la Nación, en particular por coparticipación, por endeudamiento o afrontando la situación deficitaria (anticipando generalmente la asistencia ex post de los recursos nacionales). En lo que sigue, presentamos un análisis más detallado de la evolución del gasto, los recursos, el déficit y la deuda provincial.

5.1.2. Evolución del gasto y del ingreso provincial

⁴³ Fuente: Caracterización y Evolución del Gasto Público Social. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Ministerio de Economía, 2000. Los datos son Base Devengado.

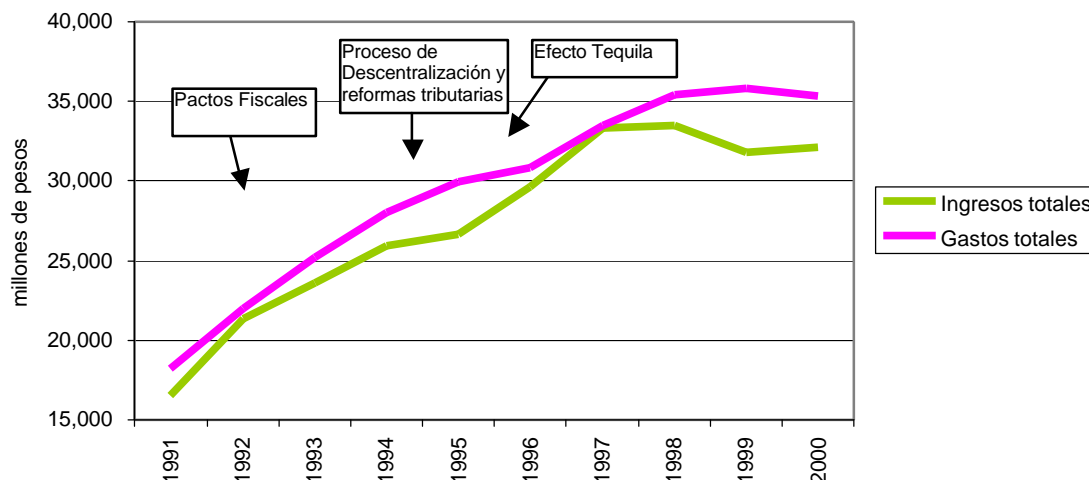
* Consideramos que el gasto previsional y los intereses de la deuda son gastos relativamente fijos, en el sentido que a menos que se entre en cesación de pagos, los montos a gastar están dados y no son objeto de política del gobierno. Esta es la razón que nos lleva a desestimarlos en el cálculo presentado.

⁴⁴ Base Caja

Como se observa en el gráfico 1, las finanzas provinciales sistemáticamente muestran un nivel de gasto total mayor al nivel de ingresos, incluyendo los ingresos transferidos por la Nación, en particular a partir de 1992. Durante la primera fase del Plan de Convertibilidad, muchos factores ayudaron a reforzar los ingresos provinciales: la reactivación, la reversión del efecto Olivera-Tanzi (que deteriora los ingresos fiscales en tiempos de alta inflación), y el aumento de los montos de coparticipación, a raíz del aumento en la recaudación del gobierno central, que se debió a esos mismos factores y, además, a la modernización tributaria nacional.

Entre 1990 y 1992, los ingresos provinciales totales aumentaron de un 7% del PBI a un 9,5% del PBI. Esta medida se combina con los pactos fiscales firmados a partir de 1992. El Pacto Federal de 1993 incluyó la limitación de los incrementos de los gastos corrientes, presupuestos provinciales equilibrados, y la modificación de los impuestos provinciales y nacionales. De esta manera, frente al fuerte compromiso fiscal acordado con las provincias, los ingresos propios aumentaron en un 54% y las transferencias nacionales en un 25%.

Gráfico 5.1: Evolución de los gastos e ingresos provinciales, 1991-2000
Pesos constantes de 2000



Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía

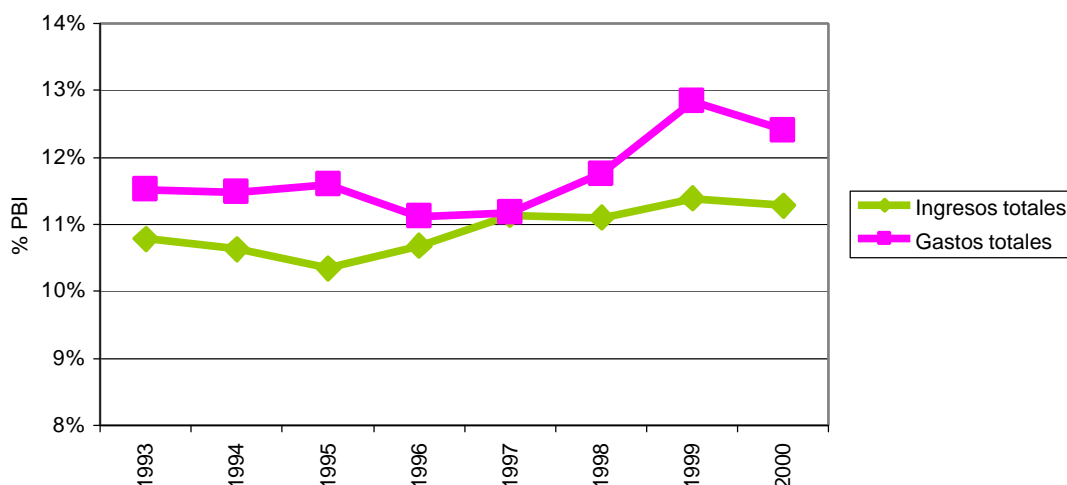
Entre 1993 y 1994, los ingresos provinciales crecieron en la misma medida que el PBI (como se observa en el gráfico 2), pero los gastos aumentaron en mayor medida, llevando a un mayor déficit. Esto se explica, en gran parte, por las transferencias de la educación secundaria y el gasto en salud, y por un fuerte incremento de los salarios reales provinciales, que crecieron casi un 40% entre 1991 y 1994.

En noviembre de 1996 se firmó un nuevo pacto fiscal, que junto con el fuerte crecimiento económico, permitió una significativa disminución del déficit. Parte del déficit anterior se nacionalizó con el salvataje financiero realizado por el Gobierno Nacional, que asumió la responsabilidad directa por los sistemas de jubilaciones y pensiones provinciales de 8 jurisdicciones (Tucumán, Río Negro, Jujuy, Salta, La Rioja, San Juan, San Luis y Mendoza). La tendencia al equilibrio se reforzó en 1997, dado el crecimiento del 8% de la economía y la política de privatizaciones, en particular, la privatización de ESEBA (Empresa de Servicios

Eléctricos de Buenos Aires) en 1997, que representaba el 30% del presupuesto de la provincia de Buenos Aires. Esta fue la privatización más grande realizada en una provincia.

En el gráfico 2, se puede observar que, en términos del PBI, el gasto se mantuvo relativamente estable hasta 1998 (disminuyendo en 1996 y aumentando en 1998), mientras que los recursos disminuyeron hasta 1995 y comenzaron a aumentar proporcionalmente desde 1996. Como se observa, sin embargo, el porcentaje del gasto fue siempre superior al de los ingresos, excepto en 1997.

Gráfico 5.2: Evolución de los gastos e ingresos provinciales, 1993-2000
% PBI



Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía

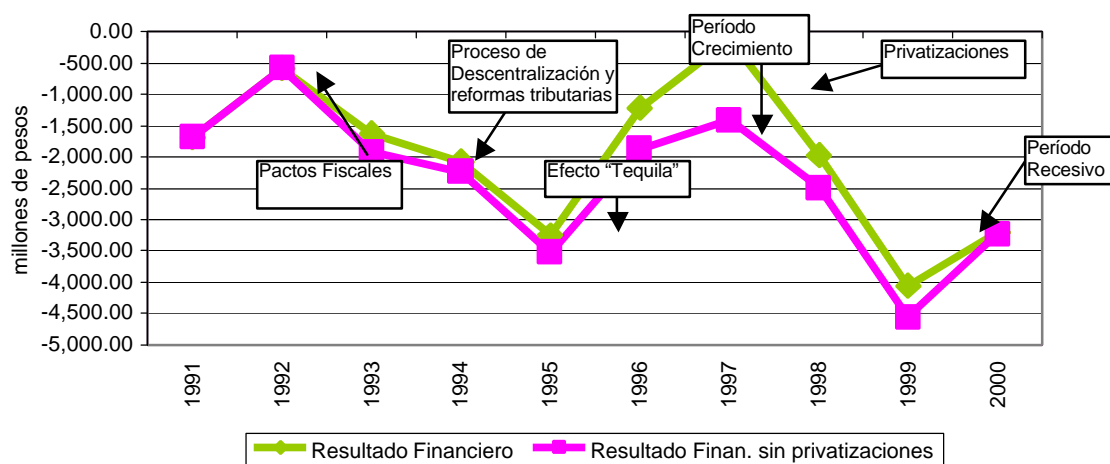
5.1.3. Evolución del déficit provincial

El mayor crecimiento del gasto respecto de los recursos repercutió, desde luego, en el déficit. Tras la abrupta mejora a principios de los 90, asociada a la estabilización, los desequilibrios crecieron un 90% a lo largo de la década. El gráfico 3 muestra el impacto en el déficit del ajuste fiscal en 1992, que llevó a una fuerte reducción del mismo. Sin embargo, el proceso de descentralización de los servicios sociales que siguió entre 1993 y 1994 (cuyas partidas principales implicaban un aumento cercano a un 40% del gasto en personal) y el cuantioso déficit que generaban las cajas de jubilación provinciales -dos componentes relativamente rígidos del gasto- llevaron a un importante incremento del déficit. Entre 1992 y 1994, el desequilibrio provincial consolidado aumentó \$1.650 millones.

En 1995, las cuentas fiscales provinciales reflejaron el impacto del efecto Tequila, alcanzando uno de los mayores niveles de déficit (\$3.250 millones, un 56% superior a 1994). El periodo de 1996-1997 fue más favorable, al compás de la reactivación económica. Las transferencias del Tesoro Nacional (ATN) aumentaron en un 32% a partir de 1995, pasando de \$437 a \$580 millones. A ello se sumó la transferencia a la Nación de las Cajas de Seguridad Social más deficitarias y la ya mencionada privatización de ESEBA.

El deterioro de las finanzas entre 1997 y 1999 se debió principalmente a un aumento de los gastos corrientes, en particular por un crecimiento del 20% en las erogaciones de la Provincia de Buenos Aires, cuyo gasto representa un 30% del total provincial. Otra parte de la creciente fragilidad fiscal se debió al costo de asumir las deudas de los bancos provinciales que fueron privatizados. Así, el nivel de déficit alcanzado en 1999 superó al de 1995. Cabe destacar el impacto en ambos casos del ciclo electoral, como se explicará más adelante.

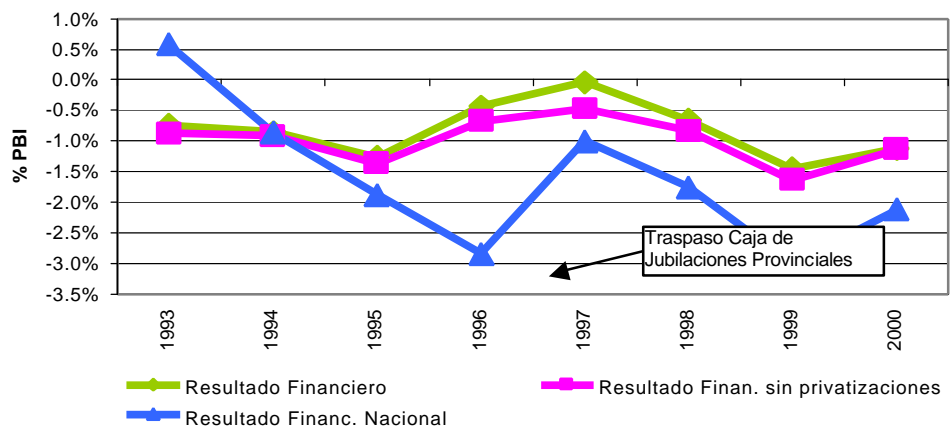
Gráfico 5.3: Evolución del Resultado Financiero, 1991-2000
Pesos constantes de 2000



Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía

En el gráfico 4 puede observarse la relación entre el resultado financiero a nivel nacional y a nivel provincial, en términos de PBI. Si bien la evolución a nivel provincial es similar a la observada en el gráfico 3, los cambios son más suaves al medirse en proporción al PBI. En el Gráfico 4 se advierten las consecuencias de las políticas nacionales respecto de las provincias. Así, por ejemplo, es notoria la dispar evolución en 1996, año en el que el déficit provincial pasó de casi un 1,5% del PBI al 0,5% del PBI, y el gasto nacional pasó de un desequilibrio del 2% del PBI a uno del 3% del PBI. Esto se explica principalmente por el traspaso de las cajas jubilatorias deficitarias a la Nación.

Gráfico 5.4: Evolución del Resultado Financiero, 1991-2000
% PBI



Fuente: Dirección nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía.

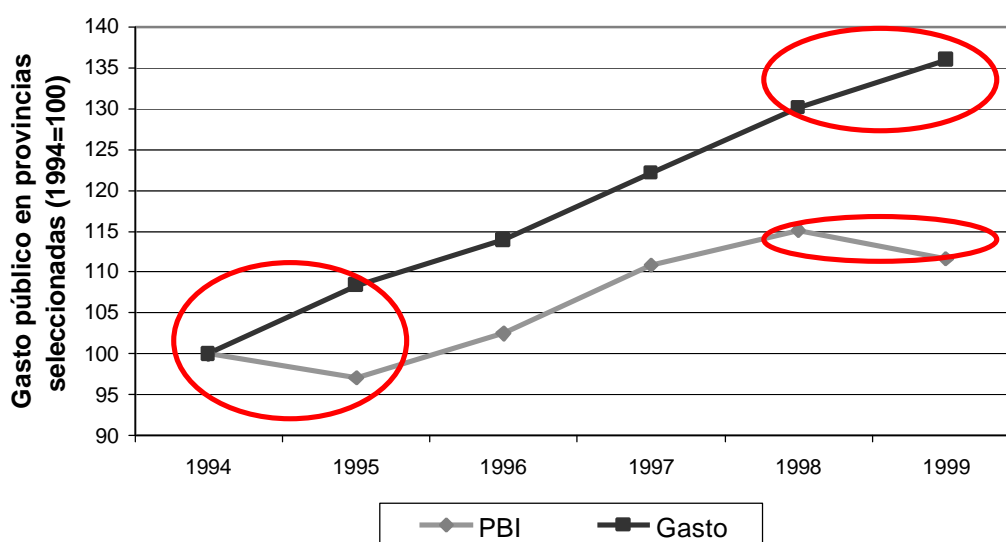
Apartado 5.

EL CICLO POLÍTICO EN PROVINCIAS Y MUNICIPIOS

En el año 1999 se registró un aumento del gasto en varias provincias argentinas⁴⁵. Este dato resulta de interés, porque ese año presentó la combinación de una caída en el PBI con un acto eleccionario en el que se eligieron gobernadores en casi todas las provincias argentinas.

En el gráfico que sigue, se compara la variación del gasto agregado de estas provincias con la variación del PBI nacional. Llamativamente, los dos años en los que la política de gasto fue contracíclica coincidieron con momentos de elecciones para los cargos de gobernador y presidente.

Gráfico 5.5. Gasto público y elecciones, provincias seleccionadas
Año 1994 base 100

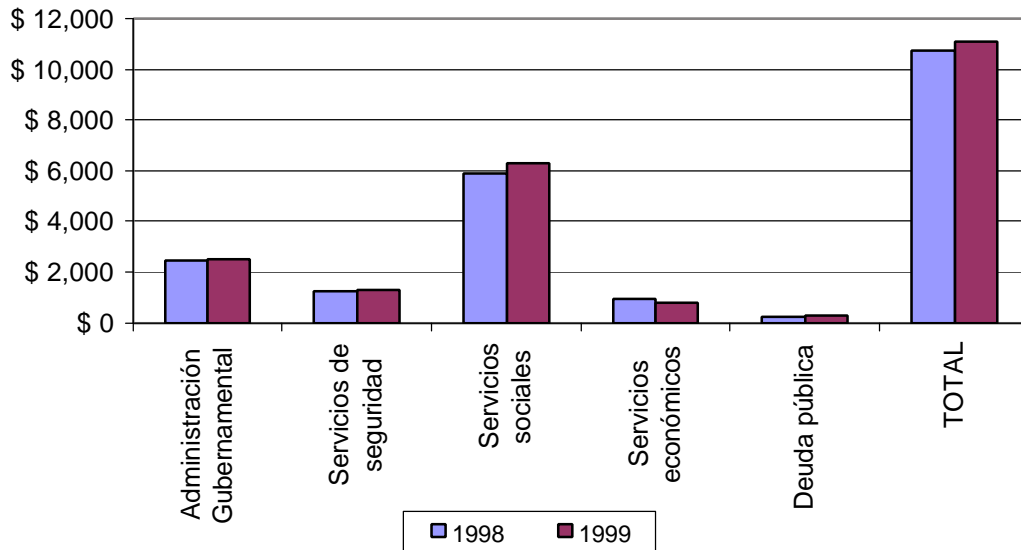


Fuente: Ministerio de Economía

El caso de Buenos Aires. Si realizamos un análisis pormenorizado de la evolución de los gastos en las jurisdicciones, tomando como ejemplo a la Provincia de Buenos Aires, lo que puede verse en la comparación de la evolución de dicho rubro en 1998 y 1999 es que el incremento en el gasto total se explica, en buena parte, por el aumento observado en los gastos en servicios sociales, que son aquellos más factibles de ser utilizados para poner en práctica planes de clientelismo político cuyo resultado es el incremento en el caudal de votos a favor del partido gobernante.

⁴⁵ Buenos Aires, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Luis y Tucumán.

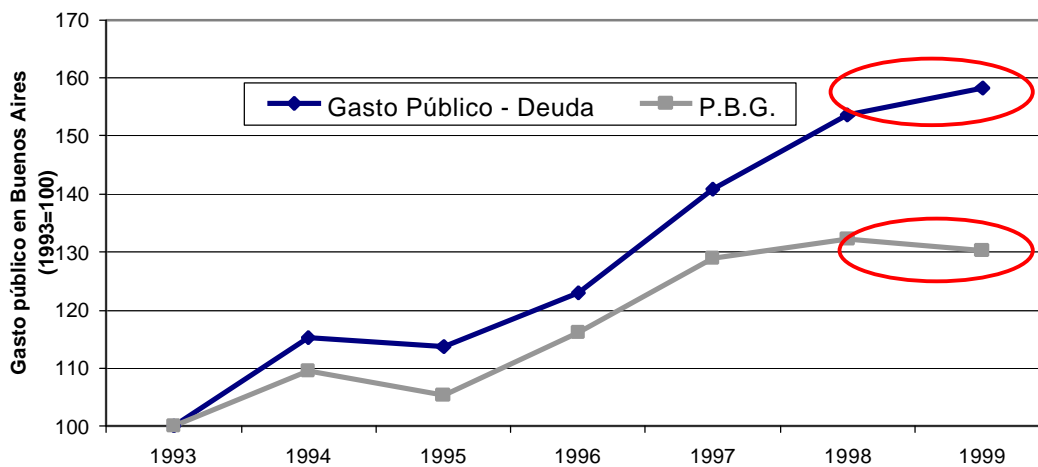
Gráfico 5.6. Gasto público por finalidad, Buenos Aires
En millones de pesos 1998



Fuente: Ministerio de Economía

En el siguiente gráfico se puede observar claramente el cambio de comportamiento del gobierno de la provincia de Buenos Aires en 1999, año en el que su gobernador fue candidato a presidente de la Nación. En los años anteriores la política fue procíclica (un aumento en el producto fue acompañado por un aumento en el gasto), sin embargo, en 1999 la política fiscal fue contracíclica: la disminución del producto fue acompañada por un aumento del gasto.

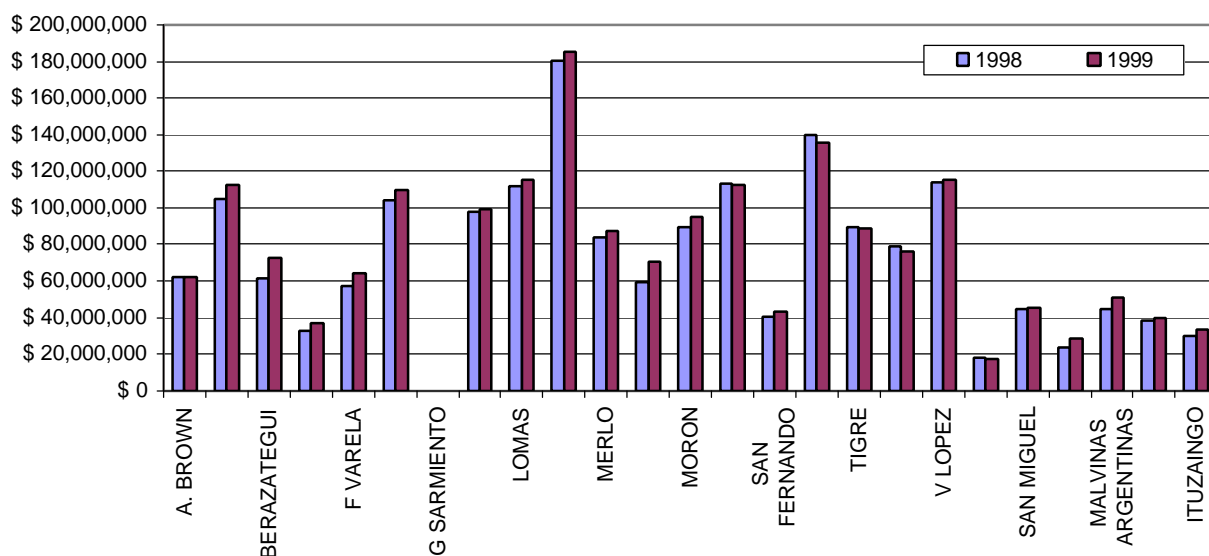
Gráfico 5.7. Buenos Aires: gasto público primario y ciclo económico
Año 1993 base 100



Fuente: Ministerio de Economía

Municipios del Gran Buenos Aires. El mismo Ciclo Político Oportunista observado a nivel nacional y en las provincias puede ser observado también a nivel municipal. En el gráfico que sigue puede verse que en 1999 aumentó en casi todos los municipios de Buenos Aires, en comparación con el año anterior. Desde luego, esto no es independiente del ciclo político nacional y provincial, ya que una manera de ganar popularidad a nivel local es precisamente aumentando las transferencias de gasto a los niveles inferiores de gobierno.

Gráfico 5.8. Partidos de la provincia de Buenos Aires: gasto público en año electoral
En pesos año 1998

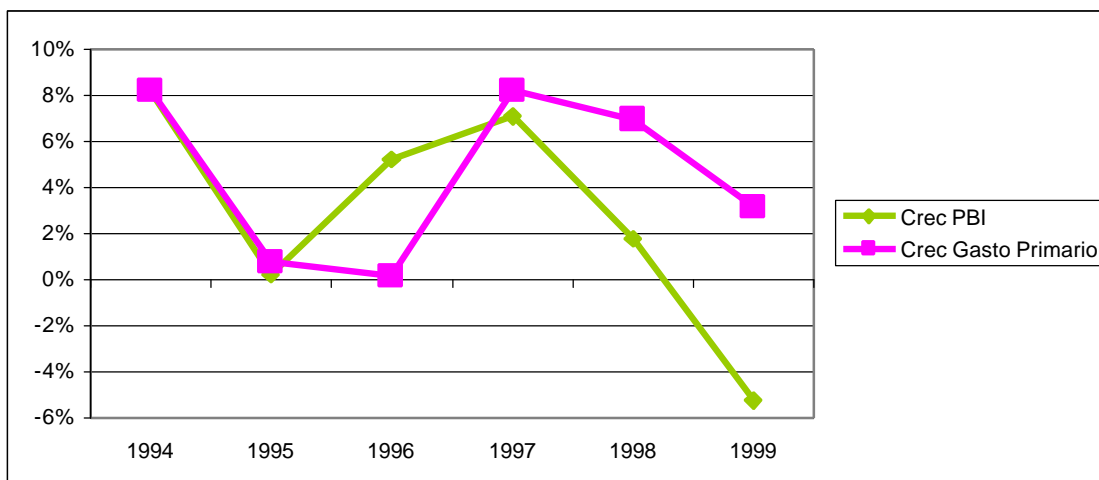


Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

5.1.4. Comportamiento procíclico del gasto provincial

En el gráfico 5 puede analizarse la prociclicidad del gasto provincial. Para esto, se toma el gasto primario, es decir, no se toma en cuenta el gasto por pago de intereses de la deuda. Como puede observarse en el gráfico 5, el gasto provincial fue procíclico, creciendo aproximadamente al compás de la economía.

Gráfico 5.9: Evolución del crecimiento del gasto primario y del PBI, 1994-1999
En pesos corrientes



Fuente: Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía

Una excepción a esta prociclicidad fue la recesión de fin de siglo. En 1998 y 1999 se observó una fuerte caída del crecimiento del PBI -que en 1999 ya era una caída en el nivel de producto- pero apenas se redujo la tasa de crecimiento del gasto primario. Podría argumentarse que esa menor caída estaba en realidad justificada, ya que los ajustes fuertes en tiempos de recesión no son aconsejables. Pero es más veraz, para este período, una explicación distinta. Los gobiernos provinciales siguieron aumentando sus gastos rápidamente, a pesar de la recesión, no como respuesta eficiente a una recesión, sino por una lógica política que no priorizó la solvencia fiscal entendida en un sentido permanente. Como el sector público argentino no había acumulado en la época de las vacas gordas, no podía ser dispendioso en tiempos de vacas flacas. Pero lo fue, en parte por una lógica política que tiende a aglomerar demandas sobre el gasto público, pero también como consecuencia de la rigidez de aquellos rubros de gasto que habían aumentado durante la expansión y de la abultada cuenta de intereses que habían provocado. Las erogaciones en los rubros de educación y salud, que representan un 40% del gasto total provincial y tienen cerca de un 90% del gasto en personal, son comparativamente rígidos. Si además se toma en cuenta el pago por servicios de la deuda, que aumentó en un 300% durante el período (superando así los \$1,800 millones), es posible argumentar que aumentó en la época pre-recesiva no sólo el monto del gasto provincial, sino también la rigidez del mismo.

5.1.5. Diferencias en el desempeño de las provincias

En esta sección se clasifica a las provincias según los siguientes indicadores, analizando los períodos 1993-1995 y 1996-1999:

Situación fiscal (déficit/ ingresos): se descuentan del cálculo los ingresos provenientes de las privatizaciones. Se considera moderado si el déficit no supera el 10% de los ingresos totales.

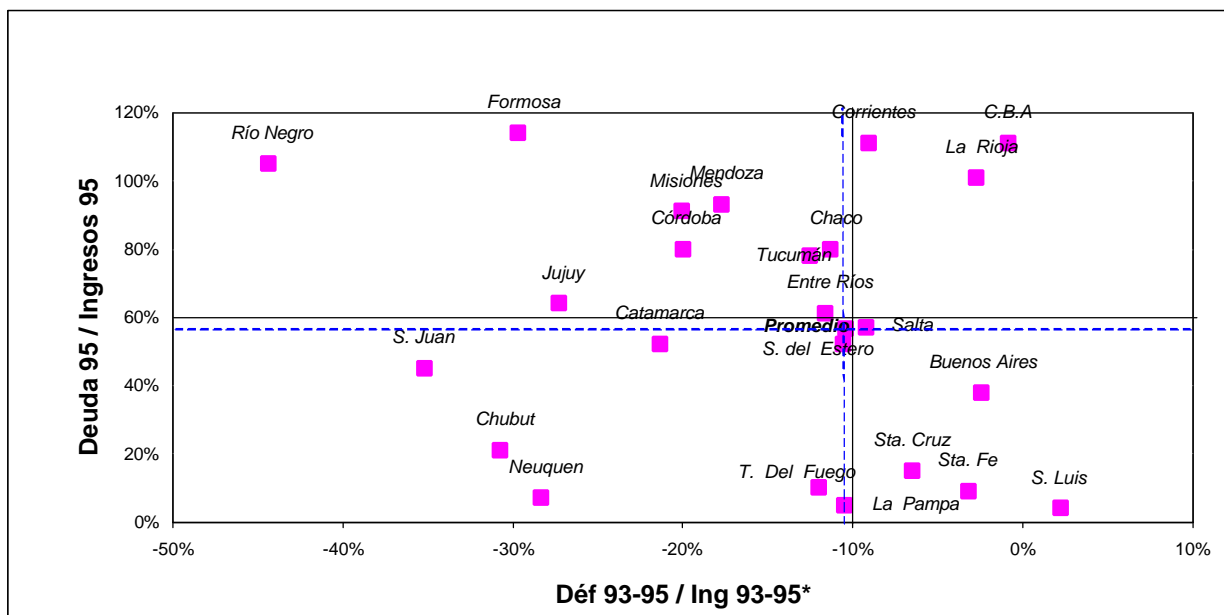
Situación de la deuda (deuda/ ingresos corrientes): se considera que hay serias dificultades de repago de la deuda si este monto es un 60% superior a los ingresos corrientes.

Considerando que cada una de estas variables, en cada uno de los períodos, puede tener un valor "alto" o un valor "bajo", cada provincia puede caer en uno de cuatro casilleros. La clasificación en cuatro grupos, que se ilustra en los cuadros 6 y 7, se explica a continuación.

Un grupo (**Grupo I**) incluye provincias cuya situación fiscal es moderadamente holgada, o que puede serlo con un leve ajuste fiscal, y cuya capacidad de repago de la deuda es relativamente alcanzable. En el primer período este grupo incluyó a San Luis y La Pampa (provincias tradicionalmente bien administradas) Santa Cruz, Santa Fe (que también mantuvieron niveles adecuados de déficit y deuda), Buenos Aires, Santiago del Estero y Salta (en estos últimos casos, el endeudamiento fue relativamente alto en relación al resto del Grupo 1). En el segundo período, de las siete provincias se mantuvieron cinco: La Pampa, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero. Llama la atención la mejoría de esta última, tanto en el déficit como en la deuda. Se incorporaron al grupo, además, Córdoba, quien mediante las reformas efectuadas logró una situación favorable respecto al período anterior, y La Rioja, que estaba en una situación fiscal balanceada y con capacidad de repago de la deuda, explicada principalmente por las transferencias discrecionales que recibió del Tesoro Nacional durante este período.

El **Grupo II** consiste en las provincias con serios problemas de déficit pero con un nivel de endeudamiento relativamente balanceado. Estas son provincias que corrían el riesgo de que su deuda comenzara a crecer, en la medida en que no reducían sus déficit, y de encontrarse en una situación insostenible de alto endeudamiento con alto déficit. En el primer período éstas fueron Entre Ríos, Catamarca (con un nivel relativamente alto de deuda respecto al resto del grupo) y Tierra del Fuego. Chubut, San Juan y Neuquen, también en este grupo, presentaron un nivel de déficit mayor que las anteriores. En el segundo período, las provincias mencionadas en el período anterior empeoraron su situación. La provincia que pasó a este grupo, debido a un incremento significativo de su nivel de déficit, fue Buenos Aires que pasó de un 2% a un 15%, aunque mantuvo relativamente un nivel de deuda bajo con respecto a los ingresos corrientes, especialmente si se tiene en cuenta que se incluye la deuda con el Banco Provincia.

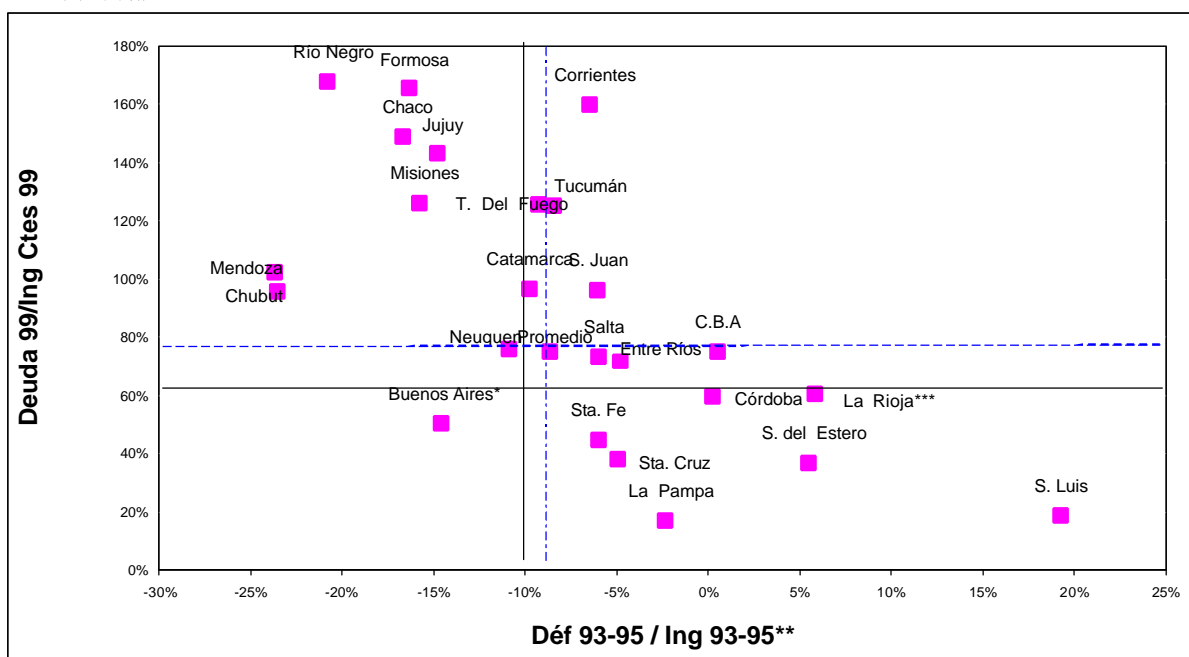
Gráfico 5.10: Distribución de las provincias, 1993-1995



* Se toma un promedio simple entre 1993-1995 y no se incluyen los ingresos por privatizaciones

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía

Gráfico 5.11. Distribución de las provincias, 1996-1999



*** La Rioja incluye las transferencias discrecionales que recibe del Tesoro Nacional en la contabilización de los ingresos corrientes

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía

El **Grupo III** incluye provincias que presentaron un alto nivel de endeudamiento y una situación deficitaria moderada o superavitaria. En el primer período se ubicaron tres provincias, Corrientes, la Ciudad de Buenos Aires y La Rioja, todas con un déficit inferior al 10%, pero con un nivel de endeudamiento superior al 100% de sus ingresos corrientes. En el segundo período, se ubicaron San Juan, Corrientes, Ciudad de Buenos Aires, Salta, Catamarca, Tucumán, Entre Ríos y Tierra del Fuego. Cabe destacar que San Juan, Catamarca, Entre Ríos y Tierra del Fuego pasaron del Grupo II al Grupo III, mostrando una importante reducción del déficit, pero incrementando su nivel de endeudamiento. Corrientes permaneció en el mismo grupo durante ambos períodos pero siguió la misma dinámica, logró reducir su nivel de déficit aumentando su nivel de endeudamiento. Tucumán, en cambio, pasó del Grupo IV al III, logrando reducir el déficit, aunque en ambos financiándolo con un aumento de la deuda. De este modo, pasó de un 78% de deuda respecto a sus ingresos, a un 125%. La Ciudad de Buenos Aires, luego de constituirse como jurisdicción autónoma, si bien siguió perteneciendo al Grupo III, redujo su nivel de deuda, pasando de un 111% de sus ingresos a un 75% de los mismos.

Finalmente, el **Grupo IV** incluye provincias con problemas en los niveles de déficit y de endeudamiento. En el primer período ocho provincias estaban en este grupo: Mendoza, Misiones, Jujuy, Chaco, Tucumán y Córdoba, y Río Negro y Formosa, que se destacaron con un nivel de endeudamiento superior al 100% y un déficit superior al 30% de los ingresos. En el segundo período también hubo ocho provincias en este grupo, en su mayor parte, con un stock de deuda mayor al monto de ingresos corrientes (es decir, que superaba el 100%). Las provincias fueron las mismas que en el período anterior, excepto Tucumán y Córdoba que pasaron a otro grupo, incorporándose a éste Chubut y Neuquén. Los casos que vale la pena destacar son los de Río Negro y Formosa, que tuvieron una tendencia que se sostuvo desde 1995, ambas con un nivel de endeudamiento superior al 160% y una situación deficitaria superior al 15% de sus ingresos corrientes. Neuquén y Chubut tuvieron el mismo comportamiento, si bien redujeron su nivel de déficit, pasando de un 31% de sus ingresos a un 24% Chubut, y de un 28% a un 11% Neuquén. Estas provincias aumentaron su nivel de endeudamiento de manera más importante a partir de 1995 –Chubut pasó de un 21% a un 95% y Neuquén de un 7% a un 75%-, lo cual significó el cambio de grupo.

El primer cambio que vale la pena destacar es la modificación del promedio de las provincias en cuanto al desempeño, donde si bien el promedio del déficit respecto a los ingresos se mantuvo cercano al 10%, el nivel de deuda aumentó de manera importante, pasando de un 57% a un 75% de los ingresos corrientes.

Los casos que presentaron variaciones significativas entre los períodos analizados, que vale la pena destacar son:

Tierra del Fuego que pasó del Grupo II al Grupo IV; esto es, en promedio, mantuvo un nivel deficitario cercano a un 10% en ambos períodos. Sin embargo su nivel de endeudamiento pasó de un 10% a un 125% de los ingresos corrientes en 1999.

La provincia de **Buenos Aires**, que pasó del Grupo I al Grupo II, aumentando su déficit de un 2% a un 15% de sus ingresos corrientes y su nivel de endeudamiento, si bien permaneció por debajo del promedio, aumentó de un 38% a un 50%.

La provincia de **San Juan**, que pasó del Grupo II al Grupo III, en el primer período presentaba un déficit del 35% y en el segundo período, el mismo fue de un 6%; sin embargo su nivel de endeudamiento pasó del 45% al 96% de sus ingresos corrientes.

La provincia de **Córdoba**, por el contrario, pasó del Grupo IV al Grupo I, mejorando significativamente, tanto su nivel de déficit, que pasó de un 20% a 0%, como su nivel de endeudamiento, que disminuyó de un 80% a un 60% de sus ingresos.

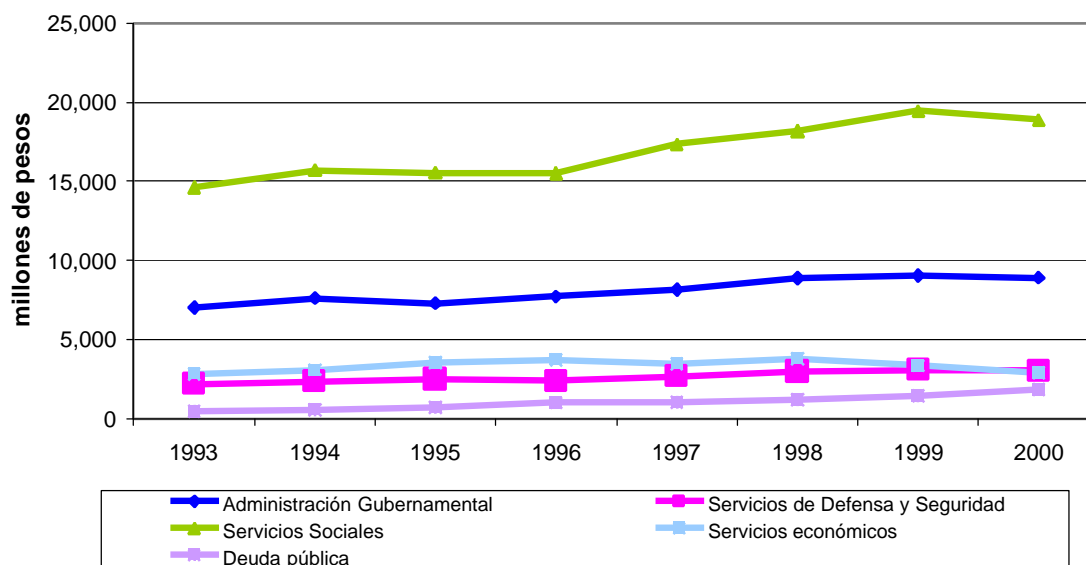
La provincia de **Santiago del Estero** también presentó una mejora, pasando del Grupo II al Grupo I y mejorando significativamente, tanto su nivel de déficit, que pasó de un 11% a un superávit de un 6%, como su nivel de endeudamiento, que disminuyó de un 52% a un 37% de sus ingresos.

El caso de **La Rioja**, que pasó de ser deficitaria en 1995 a ser superavitaria en los años siguientes sin necesidad de endeudarse, es particular ya que logró así incrementar su gasto y mejorar su comportamiento, pasando del Grupo IV en 1995 al Grupo I en 1999, y mostrando así, las transferencias discrecionales del gobierno nacional en este período.

5.1.6. Asignación y Composición del Gasto de las Provincias

En esta sección, analizamos el cambio en la composición del gasto de las provincias. Esto no sólo es relevante para comprender hacia dónde se destinan principalmente los fondos provinciales, sino también para comprender el aumento en la rigidez del gasto de las mismas. Asimismo, se analiza la eficiencia del gasto provincial y la irresponsabilidad fiscal.

Gráfico 5.12. Evolución del Gasto Provincial Consolidado por finalidad, 1993-2000



Fuente: Dirección Nacional de Gastos Consolidados, Ministerio de Economía

El primer punto que es importante remarcar es el importante aumento en el gasto en Servicios Sociales, que se da paulatinamente desde 1993 y de manera importante a partir de 1996 y 1997. Este aumento se explica, en gran parte, por la fuerte descentralización del gasto en salud y educación, que requirió un incremento significativo del gasto en personal, componentes que le otorgan fuerte rigidez al gasto. Este gasto aumentó en un 30% entre 1993 y 2000.

Asimismo, se destaca el constante crecimiento -en particular en 1996 y en 1999 y 2000- que tuvo el gasto en servicios de la deuda pública; el pago de intereses por la deuda aumentó casi en un 300% en 2000 con respecto al nivel de 1993. Esto muestra el gran incremento del gasto provincial, sin liberar recursos en ninguna de sus finalidades, esto es, recurriendo a transferencias nacionales o a endeudamiento, que a su vez llevó a un aumento del pago por los servicios de la deuda en los últimos años.

Estudiando el comportamiento de la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, se explica el 53% del gasto, como muestra el Cuadro 1, característica que sin duda marca la tendencia del gasto provincial.

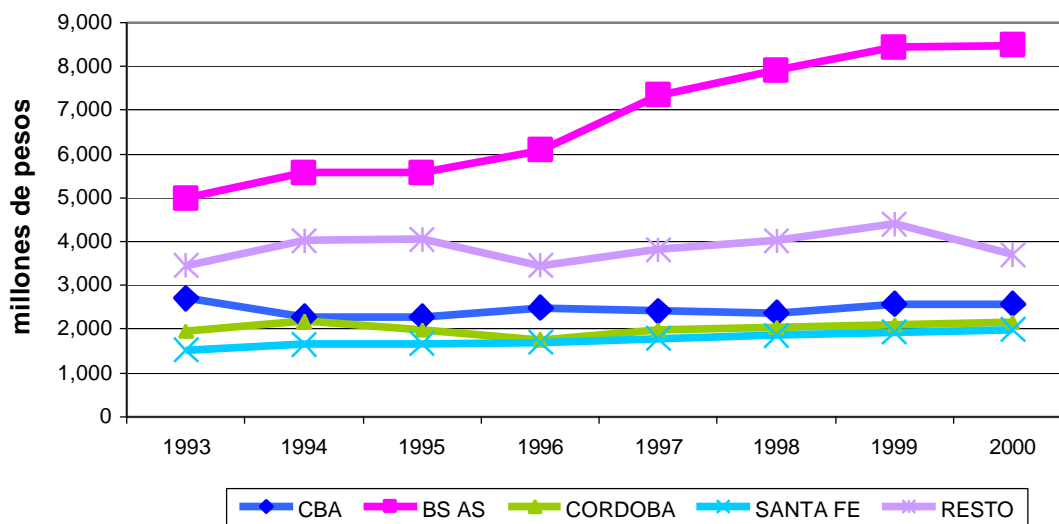
Cuadro 5.1: Distribución del Gasto por Finalidad de principales provincias, 1999
En millones de pesos corrientes

	Administración Gubernamental	Servicios de Seguridad	Servicios Sociales	Servicios Económicos	Deuda Pública	TOTAL
C.B.A.	\$ 495	\$ -	\$ 2.401	\$ 128	\$ 114	\$ 3.139
Buenos Aires	\$ 2.492	\$ 1.288	\$ 6.283	\$ 774	\$ 260	\$ 11.097
Córdoba	\$ 777	\$ 257	\$ 1.246	\$ 81	\$ 139	\$ 2.500
Santa Fe	\$ 762	\$ 259	\$ 1.401	\$ 184	\$ 43	\$ 2.650
TOTAL	\$ 9.058	\$ 3.085	\$ 19.423	\$ 3.383	\$ 1.432	\$ 36.380
% TOTAL	50%	59%	58%	34%	39%	53%

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía

Así, en el Cuadro 5.1 puede observarse que las cuatro provincias señaladas (en particular la Provincia de Buenos Aires que por sí sola explica un 32% del gasto en Servicios Sociales) representan un 58% del gasto total provincial en Servicios Sociales, un 59% en Servicios de Seguridad, y un 50% en Administración Gubernamental. En menor medida, representan un 34% del gasto en Servicios Económicos, y un 39% del gasto en Servicios de la Deuda.

Gráfico 5.13. Gasto en Servicios Sociales en provincias seleccionadas, 1993-2000
En millones de pesos



Fuente: Dirección Nacional de Gastos Consolidados, Ministerio de Economía

El gráfico 9 permite observar la importancia de las finanzas de la Provincia de Buenos Aires e incluso Ciudad de Buenos Aires, ya que, si bien el resto de las provincias disminuyeron su gasto social en 1996, estas dos lo aumentaron, equilibrando así el cambio en el gasto social entre 1995 y 1996. En 1997 creció de manera importante en la Provincia de Buenos Aires y en menor medida en el resto de las provincias, aumentando en total en un 12%. Mientras que el gasto social total aumentó en un 30%, el de la Provincia se incrementó en casi un 70%, alcanzando los \$8,4 mil millones. Los principales cambios se produjeron por el aumento del gasto en educación (un 48%), y en salud (un 21%), alcanzando \$10.769 millones y \$3.970 millones, respectivamente.

5.2. Causas de la fragilidad fiscal provincial

Los resultados de las finanzas públicas provinciales son determinados por la interacción de una serie de actores: los poderes ejecutivos y legislativos de la Nación y de las provincias, las burocracias estatales provinciales, los partidos políticos, los actores privados, etc. Cada uno de estos grupos persigue sus propios objetivos, y éstos muchas veces están contrapuestos. Las instituciones fiscales pueden definirse, en general, como el conjunto de normas y prácticas por las cuales estos intereses se aglomeran hasta producir los resultados observados en materia de ingresos y egresos estatales. Las instituciones fiscales que afectan el desempeño provincial pueden clasificarse en dos: por un lado, aquellas que involucran relaciones interjurisdiccionales (que incluye, tanto las relaciones interprovinciales, como aquellas entre las provincias y la Nación), y por el otro, las que rigen exclusivamente en el ámbito de cada provincia. En los términos utilizados en la sección anterior, podría hablarse de instituciones fiscales *de coordinación* e instituciones fiscales *autónomas*.

5.2.1. Instituciones fiscales interjurisdiccionales

Leyes nacionales con influencia en las provincias

Si bien la Constitución Nacional se refiere en forma muy superficial al tema del presupuesto -determina, por ejemplo que es atribución del Congreso imponer contribuciones indirectas, como facultad concurrente con las provincias, e imponer contribuciones directas proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación- hay una serie de instituciones a nivel nacional, en su mayoría leyes, que afectan el comportamiento fiscal no sólo de la Nación, sino también de las provincias. En general, tienen como objetivo limitar los desajustes fiscales y la autonomía de las provincias para llevar a cabo políticas económicas independientes, por medio de un control de las fuentes de financiamiento y del establecimiento de parámetros generales para el proceso presupuestario.

En los últimos años, la sanción de sucesivas leyes de responsabilidad fiscal a nivel nacional estuvo acompañada de un reclamo por parte de la Nación a las provincias a que ajustaran sus cuentas públicas en sintonía con lo que, se esperaba, iba a ser el ajuste nacional. Así sucedió, por ejemplo, con la sanción de la ley de Administración de los Recursos Públicos (más conocida como la ley de Solvencia Fiscal) de 1999. Esta norma estipulaba una reducción paulatina del déficit hasta su eliminación, una tasa máxima para el crecimiento de la deuda pública y del gasto primario y la implementación de criterios de transparencia y control presupuestario. Las previsiones de la ley fueron incumplidas cuando, en 2001, el déficit excedió largamente el que preveía la norma. Las provincias fueron incorporadas a esta ley al firmar, en el año 2000, el Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (ver más abajo), que también preveía un sendero de reducción del déficit provincial.

Otra ley con impacto provincial fue la de Déficit Cero, que obligaba tanto a la Nación como a las Provincias a gastar únicamente lo recaudado como impuestos y otros ingresos genuinos. La idea era eliminar el recurso a la deuda pública como forma de financiación. El impacto principal de esta ley en las provincias fue que, a fines de 2001, debieron aceptar un recorte del 13% en los pagos por coparticipación, aunque el arreglo varió según el estado de las situaciones fiscales provinciales.

Apartado 6.

¿Por qué fracasó la ley de Déficit Cero?

Tanto la ley de responsabilidad financiera, como la de Déficit Cero presentaban el problema de ser intensamente procíclicas. Es decir, permitían gastar más en los momentos en que el PBI aumentaba, a la vez que reducían el gasto cuando éste caía. De esta forma, se impedía que el Estado fuera fuente de reactivación en las recesiones y un factor que limitara el calentamiento de la economía en las expansiones. Esto implica, en primer lugar, un comportamiento poco razonable de regulación macroeconómica. Pero además, introduce un problema de credibilidad. Es precisamente en las coyunturas de contracción económica cuando el Estado tiene más necesidad de promover programas que exigen un mayor gasto. Por lo tanto, en estos contextos, el incentivo que existe para cumplir con las restricciones de gasto impuestas por las leyes es débil. Es decir, el recorte del gasto, con el costo político y social que implica, en pro de obtener (y sin tener la certeza de hacerlo) beneficios en el mediano plazo, es difícil de aceptar para cualquier gobernante. En el caso particular de estas leyes, se agregaba una carencia adicional, tal cual fue explicado oportunamente: la discusión de “quién” debe pagar el ajuste en un momento de crisis es especialmente ardua y se ve acompañada de un alto nivel de conflicto.

La imposibilidad por parte del gobierno de De la Rúa de cumplir con la ley de déficit cero se debió, justamente, a la gran dificultad de aplicar ajustes en el gasto en un contexto claramente recesivo. A mediados de 2001 el gobierno del presidente De la Rúa ya había comenzado su pérdida de legitimidad y poder que lo llevaría finalmente a dimitir el 20 de diciembre de ese mismo año. Luego de realizar tres ajustes durante la gestión de José Luis Machinea como ministro de economía e intentar otro en el breve paso de Ricardo López Murphy, el gobierno promulgó la ley de Déficit Cero, que, entre otras cosas, significaba el recorte del 13 por ciento para los salarios y jubilaciones superiores a 500 pesos, así como la rebaja de facto en los giros por coparticipación a las provincias y recortes en los tres poderes del gobierno. Sin embargo, debido al gran costo político que implicaba el implementar un recorte del gasto durante la profunda recesión que atravesaba el país, este plan nunca pudo llevarse a cabo. Para lograr que las cuentas mostraran un déficit cero, durante los pocos meses que lo hicieron, se debió apelar a argucias contables.

Coparticipación

Según nuestra Constitución, la Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal. Dentro del marco de este régimen de gobierno, se establece la relación en materia fiscal existente entre la Nación y las Provincias. A partir del mismo, se desarrolla el federalismo fiscal, que confiere autonomía a los niveles de gobierno nacionales, lo que determinó que en las últimas dos décadas el gasto público haya sido descentralizado hacia las provincias aun cuando el ingreso tributario se mantuvo centralizado en la Nación.

La Constitución Reformada señala la necesidad de actualizar el sistema vigente. En el artículo 75, inciso 2, indica tanto los criterios de reparto como el procedimiento para la aprobación de la ley convenio. Éste indica que la ley debe originarse en el Senado, debe sancionarse con la mitad más uno de la totalidad de los miembros de cada cámara y deberá ser posteriormente aprobada por todas las provincias. Por su parte, los criterios que establece la Constitución para decidir la proporción correspondiente a cada provincia son los siguientes:

- Flexibilidad: no se establecen rigideces ni perpetuidades, lo que permite cambiar los porcentajes de coparticipación de acuerdo con las necesidades que surjan en las provincias.
- Objetividad: los gastos deben adecuarse a estimaciones de las necesidades genuinas de financiamiento y los montos coparticipables que recibe cada provincia deben calcularse de acuerdo a fórmulas específicamente diseñadas para medir sus necesidades.
- Equidad: para el reparto de la recaudación se tiene en cuenta la cantidad de recursos que hubiera recaudado la provincia por sí misma si la Nación no tuviera esta función.
- Solidaridad: Este criterio establece una asignación mayor a las provincias con menor capacidad tributaria
- Grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades: el sistema de coparticipación deberá contemplar las necesidades de desarrollo regional, servicios económicos ligados a la infraestructura económica y demás factores que influyen en el desarrollo, a la hora de determinar el financiamiento de las distintas provincias.

A pesar del mandato constitucional para la sanción de una nueva ley de coparticipación, la norma vigente sigue siendo la 23.548, sancionada en 1988. Esta ley dispone la recaudación centralizada de determinados impuestos -Ganancias, IVA, internos y combustibles- y la distribución del monto recaudado, entre el gobierno nacional y las provincias, por un lado, (distribución primaria) y, por otro lado, entre cada una de las provincias (distribución secundaria).

Así como no se ha respetado lo dispuesto por la Constitución Nacional en cuanto a los plazos estipulados para la sanción de la nueva ley, tampoco la norma vigente respeta los criterios constitucionales para el reparto de los fondos. La división de los recursos termina siendo el resultado de una pugna definida por factores tales como el poder político de cada uno de los gobernadores, la situación socio-política de cada provincia, las internas de los distintos partidos políticos nacionales, y los intereses y conveniencias del Poder Ejecutivo Nacional.

Pactos Fiscales Federales

Luego de la sanción de la ley 23.548, que establecía los coeficientes y los montos que se repartirían entre las distintas jurisdicciones por el sistema de coparticipación federal, existieron numerosas alteraciones al sistema. Algunos ejemplos son: la precoparticipación de Ganancias para financiar el déficit de la Seguridad Social, la falta de inclusión de distintos impuestos en la masa coparticipable (Impuesto a los Intereses o a las Transacciones Financieras, por ejemplo). Pero el cambio más importante al sistema de distribución interjurisdiccional de impuestos nacionales fue el que surgió de los pactos federales entre la Nación y las provincias a fines de

1999 y de 2000, luego modificado por imperio de la ley de Déficit Cero. Estos pactos involucraban distintas responsabilidades para la Nación y las Provincias, tal como se describe en el apartado "Pactos Federales".

Aportes del Tesoro Nacional

Los Aportes del Tesoro Nacional se crearon, originalmente, para responder a situaciones de emergencia que desembocaran en desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales. Los ATN son administrados por el Ministerio del Interior.

El Fondo para los ATN está formado por:

- a) El 1% del total de lo recaudado por todos los impuestos nacionales, con la excepción de: derechos de importación y exportación; aquellos cuya distribución esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación; los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica; los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades que se declaren de interés nacional.
- b) Por ley número 24.699, sancionada el 27 de septiembre de 1996, se establece que el Fondo recibirá la suma de 20 millones de pesos, en forma anual, proveniente del Impuesto a las Ganancias.
- c) Además del 1% dispuesto en el punto (a), la ley 24.073 (modificatoria del Impuesto a las Ganancias) otorga un refuerzo al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional consistente en un 2% de la recaudación de dicho tributo. (artículo 40, inciso 2°).

Sin embargo, el informe de la Sindicatura general de la Nación (SIGEN) acerca de los ATN establece que el Ministerio del Interior no ha cumplido con su obligación de informar a las provincias sobre la distribución de los fondos y sobre los criterios seguidos para la asignación. Por otra parte, también se comprobó que se realizaron asignaciones sin un requerimiento formal de las provincias que justificara las situaciones de emergencia o de desequilibrio financiero. Por último, la evaluación y análisis de las transferencias no fueron llevadas a cabo por el Ministerio de Interior, sino por las autoridades provinciales, disponiendo éstas el destino final de los fondos.

Programa de Asistencia Financiera y Saneamiento Fiscal

Este programa surgió del Compromiso Fiscal firmado entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales en diciembre de 1999 (Artículo 7º, Ley 25.235) y su objetivo es brindar asistencia financiera a provincias con dificultades de financiamiento.

Las provincias que adhirieron a este programa son: Catamarca, Tierra del Fuego, Tucumán, Río Negro, Formosa, Jujuy, Chubut, Chaco, Neuquén, Misiones y San Juan. Estas provincias se comprometieron a implementar un programa de reducción progresiva del déficit fiscal y a completar la aprobación de leyes compatibles con las de la Nación de Administración

Financiera, Responsabilidad Fiscal y de Presupuesto para el año en curso. Los niveles de resultado primario y financiero sin privatizaciones fijados en los acuerdos con cada provincia corresponden al objetivo de llegar al equilibrio fiscal en el año 2003 según lo establecido en el artículo sexto del Compromiso Federal.

En virtud de estos convenios, la Nación se comprometió a brindar asistencia financiera a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial y del Banco de la Nación Argentina, a las provincias firmantes, de manera que pudiesen afrontar las necesidades de financiamiento (vencimientos de capital y desequilibrio) del año 2000. Los préstamos estaban previstos como desembolsos trimestrales sujetos al cumplimiento de los compromisos trimestrales asumidos. Las Provincias que cumplieron tanto con las metas del superávit primario como con la del resultado fiscal (sin privatizaciones) fueron Catamarca, Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego.

Apartado 7.

PACTOS FISCALES FEDERALES

Pacto Fiscal Federal de 1999

En diciembre de 1999 se firmó el Compromiso Federal bajo la Ley 25.235, que reglamentaba la relación entre la Nación y las provincias en materia fiscal.

En este caso las obligaciones para la Nación fueron:

- 1) Transferir durante el año 2000 a las provincias 1350 millones de pesos mensuales en carácter de piso y techo de coparticipación federal de impuestos. Para el año 2001, las transferencias fueron pactadas en el promedio de lo recaudado coparticipable en los años 1998, 1999 y 2000. A su vez, la Nación garantizará una transferencia mínima mensual de 1364 millones de pesos en el mismo periodo.
- 2) Presentar un proyecto de Ley de Coparticipación Federal de acuerdo al artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional.
- 3) La implementación de un programa tendiente a posibilitar la extensión de los plazos de la deuda y lograr tasas más convenientes para aquellas provincias cuyas dificultades lo justifiquen, previa suscripción de compromisos individuales de reducción del déficit, de contención, eficiencia y transparencia de sus gastos.
- 4) El Estado Nacional se compromete a financiar con recursos provenientes de Rentas Generales los déficit globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos hasta la fecha del presente convenio en función de los regímenes actualmente vigentes, como los de aquellos sistemas que arrojen déficit previsional originados en forma individual.

Obligaciones para las provincias:

- 1) Dictar una ley que adopte principios o parámetros similares a los establecidos para la Nación por la ley 25.152 de Administración de los Recursos del Públicos, que permita disminuir el déficit fiscal, contener el gasto público y asegurar la transparencia fiscal.
- 2) Establecer procedimientos para posibilitar la amplia difusión de sus cuentas fiscales, incluyendo el presupuesto, su ejecución, deuda y la proyección de sus servicios con sistemas que aprovechen la nueva tecnología que brindan las redes informáticas.

Pacto de 2000: *Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal*

Obligaciones para la Nación :

- 1) Distribuir durante el año 2001 y 2002 la suma de 1364 millones de pesos mensuales en concepto de coparticipación federal, siendo este monto tanto el piso como el techo de la coparticipación. Distribuir desde el año 2003 en adelante el promedio plurianual de los recursos coparticipables a provincia teniendo como piso 1.400 millones mensuales para el 2003, 1440 millones para el 2004 y 1480 millones para el 2005.

- 2) La Nación libera el 50% de los fondos con asignación específica y leyes especiales (por ejemplo: FONAVI, FEDEI). Esto implica que los fondos que estaban afectados solamente para asignaciones específicas, pueden ser utilizados para otro tipo de gastos.
- 3) Establecer programas de sociales y de empleo por 225 millones de pesos, cediendo la administración de los mismos a las Provincias.
- 4) La Nación se compromete a realizar el Plan de Infraestructura.
- 5) Profundizar el programa de Saneamiento Fiscal y Financiero hasta el año 2005 para las jurisdicciones provinciales con dificultades financieras a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial.

Obligaciones para las provincias:

- 1) Antes del 2003, deben sancionar una nueva ley de coparticipación federal.
- 2) No aumentar los gastos primarios en la medida que presenten desequilibrios fiscales actuales o potenciales con el objeto de alcanzar el equilibrio fiscal.
- 3) Sancionar leyes de Administración Financiera y de Solvencia Fiscal.
- 4) Sancionar presupuestos Plurianuales.
- 5) Establecer un padrón único de beneficiarios de programas sociales y de empleo.

Modificaciones debido a la ley de Déficit Cero

A partir de la promulgación de la ley de Déficit Cero, que impuso una restricción extremadamente rígida para el gasto del gobierno nacional, a éste se le tornó imposible cumplir con los pactos acordados con las provincias. A raíz de esta situación, tuvieron lugar extensas negociaciones que terminaron en una serie de acuerdos bilaterales entre la Nación y cada una de las jurisdicciones.

Los puntos centrales de los nuevos acuerdos con las provincias fueron:

- 1) Hasta diciembre de 2001, las provincias seguirían recibiendo la garantía de los \$1.364 millones de la coparticipación federal, incluidos los meses en que la Nación les giró menos. Si bien no se les recortarían los fondos, las provincias cobrarían una parte de este monto en LECOP. Por lo tanto si bien se produjo un ahorro en pesos, el gasto nacional no se redujo. Las LECOP no reemplazarían a los bonos provinciales ya emitidos, ni se impidió la emisión de éstos en el futuro.
- 2) Para el año 2002, la garantía de los \$1.364 millones mensuales se redujo en el mismo porcentaje que el recorte de jubilaciones y sueldos públicos, recorte que no podrá ser superior al 13%. De esta forma, el nuevo piso es de \$1.187 millones. Sin embargo, si la recaudación cae y la Nación no puede cumplir con ese piso mensual, la deuda que se genere se pagará un 60% en efectivo y un 40% en LECOP.
- 3) Las deudas provinciales que pagaban tasas de alrededor del 24% son canjeadas a partir de una garantía de la Nación. A partir de la misma serán refinanciadas al 7% con 3 años de gracia en el pago del capital.

La Pampa y las "tres grandes" (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) lograron incluir algunas cláusulas particulares en sus respectivos acuerdos. Buenos Aires se aseguró 70 millones en LECOP para poder cancelar en forma inmediata los sueldos estatales adeudados. Córdoba

obtuvo el auxilio del Banco Central para su banco provincial. Este acuerdo tenía como meta la mejora de las condiciones de la privatización del Banco de Córdoba, a través de una reducción de la deuda que mantiene con el Central. A su vez, gran parte del déficit de las cajas jubিলatorias de Córdoba, Santa Fe y La Pampa serían asumidas por el Gobierno Nacional, en una proporción mayor a la que se había acordado en 1999.

Hubo un grupo de provincias (Santa Cruz, San Luis y Salta) que, al no tener grandes deudas bancarias, no verían compensada su pérdida del 13% de los ingresos coparticipables. Para lograr su acuerdo, fueron necesarias otro tipo de compensaciones. Además del el pago por parte de la Nación del recorte del 13% en la coparticipación del 2002 mediante la entrega de Letras del Tesoro, Salta obtuvo un pago en LECOP de \$20 millones adeudados por la Nación en concepto de obras de infraestructura; San Luis consiguió que el gobierno nacional asumiera la deuda de 65 millones generada por la privatización de su banco provincial.

Apartado 8.

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA COPARTICIPACIÓN

"El Gobierno empieza a entender que los que le garantizamos la gobernabilidad somos nosotros y no la Alianza, así que con cerrar trato con ellos no ganan demasiado"

Adolfo Rodríguez Saá, gobernador de San Luis

El proceso de negociación de la coparticipación no obedece a criterios objetivos como los estipulados en nuestra Constitución Nacional, sino a pugnas de poder entre los gobernadores y el gobierno nacional, en las cuales se dirimen cuestiones más vastas que el reparto de los recursos coparticipables. El relato de las negociaciones en oportunidad del ajuste asociado a la ley de Déficit Cero ilustra cabalmente la índole política del reparto por coparticipación.

La señal de partida para la crisis fue el anuncio por parte del entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo de que no podría garantizar la suma fija de \$1364 millones de transferencias por coparticipación que establecía la ley del Compromiso Federal firmado por el Ministro José Luis Machinea en el año 2000. De hecho, la Nación ya había incumplido el pacto en septiembre, mes en el cual envió \$392 millones menos que lo debido. Esta situación dio lugar a una discusión acerca de los montos que debía transferir la Nación a las provincias, en la cual salieron a la luz los mecanismos de poder por medio de los cuales se toman las decisiones de política fiscal en lo que respecta a la relación Nación-provincias.

En el debate, que tuvo lugar luego de la derrota del oficialismo en las elecciones de Octubre de 2001, se situaba, por un lado la Nación, y por el otro, diversos bloques de provincias, los cuales iban modificándose a medida que las negociaciones y la situación del país evolucionaban. En un primer momento, las provincias gobernadas por los gobernadores peronistas con aspiraciones presidenciales se opusieron a la política de confrontación directa sostenida por el resto de las provincias peronistas denominadas "chicas". Su postura fue adoptar una actitud prudente que garantizara la gobernabilidad, con el objetivo -según lo caracterizara uno de los presidenciables- de capitalizar la victoria electoral sin hacer enojar a los mercados. Uno de los puntos de conflicto entre las mismas provincias peronistas era la elección del Presidente del Senado, cargo para el cual las "chicas" proponían a un ex gobernador de la provincia de Misiones, que era resistido por las provincias "grandes". También el núcleo de las provincias de la Alianza sobrellevó disidencias internas. Los gobernadores de Mendoza y Chaco fueron los más duros en cuanto a la exigencia de respetar los montos acordados de coparticipación, mientras que el de Río Negro fue el más conciliador hacia el poder central.

La discusión entre los distintos niveles de gobierno se centró principalmente en lo que ocurriría a partir de 2002, ya que para lo que restaba de 2001, el ministro Cavallo había aceptado pagar con bonos LECOP el faltante de la coparticipación. En este *quid pro quo*, las provincias terminaron cediendo, a su vez, en su deseo de que se les pagara en pesos. Sólo cuando estuvo bien entrada la discusión plantearon sus reservas respecto a la posibilidad de terminar "empapeladas" con los bonos y verse obligadas a rescatar estos papeles con dinero de sus propias arcas.

A su vez, la situación social fue utilizada a lo largo de todo el proceso como un arma, tanto por la Nación como por las provincias, la primera, esperando que la urgencia por obtener fondos llevara a las provincias a firmar, y éstas porque el estallido social amenazaba al gobierno de De la Rúa. Algunas provincias fueron más permeables a este tipo de amenazas. Con la salvedad de cinco distritos (La Pampa, Santiago del Estero, Santa Cruz, San Luis y Tierra del Fuego), el tema del endeudamiento representó un problema que requería una solución rápida, ya que el crédito estaba cortado y los recursos propios no eran suficientes para pagar todos los compromisos.

A medida que pasó el tiempo, quedó claro que el punto más candente de la discusión era el piso de la coparticipación para el 2002, dado que todas las provincias se negaban a modificarlo. Luego de algunos enfrentamientos entre los gobernadores aliancistas y el del Movimiento Popular Neuquino con aquellos de las provincias grandes del PJ –en cuanto a la forma de llevar a cabo la negociación- se llegó a un documento en común que incluyó la refinanciación de las deudas con los bancos (para reducir la tasa de interés del 24% vigente al 7%) y el pago de las deudas atrasadas por coparticipación con bonos respaldados por la Nación. Aunque en este documento se planteaba mantener el piso de \$1364 millones de coparticipación en el 2002, extraoficialmente se admitió la posibilidad de negociarlo. En este momento de puja, y acuciados por las crisis provinciales, algunos mandatarios aceptaron que “si Economía nos asegura una tasa del 7%, todo lo demás es negociable”. Es decir, algunos se resignaron a una reducción del 13% (el recorte asociado a la política de Déficit Cero) en la coparticipación para el 2002.

Dada la inminencia del viaje presidencial a los EE.UU., la urgencia por obtener resultados tangibles que pudieran ser presentados ante los organismos de financiamiento externo llevó al gobierno nacional a cambiar de táctica. Se encaró la negociación a partir del reconocimiento de la situación financiera particular de cada jurisdicción. Así, las provincias poco endeudadas no sufrirían recortes en la coparticipación y la Nación no las ayudaría a refinanciar la deuda. Otras canjearon el piso de \$1364 millones a cambio de un alivio en sus pasivos. Todas debieron aceptar la cancelación de las deudas con LECOP. De esta forma, se apuntó a negociar individualmente con cada provincia respecto a sus deudas para lograr dividir el frente de los gobernadores.

Sin embargo, la estrategia no rindió sus frutos, al menos en ese momento, ya que la primera reacción de los gobernadores justicialistas fue no aceptar el recorte ni negociar por separado. En este intento por quebrar la “coalición” de los gobernadores se utilizó la influencia del político de más peso del radicalismo, Raúl Alfonsín, para tratar de convencer a los mandatarios de la Alianza de que aceptaran el acuerdo.

Entretanto, el gobierno nacional, al acordar la entrega de dinero en efectivo a la provincia de Buenos Aires y a la de Córdoba, volvió a granjearse la enemistad de los gobernadores aliancistas, que habían aceptado cobrar sus deudas en bonos. Esta maniobra, por otra parte, tampoco le permitió obtener el apoyo de los mandatarios del justicialismo.

En un intento por destrabar el “empate técnico”, los gobernadores (justicialistas y algunos aliancistas como Sergio Montiel y Roberto Iglesias) hicieron uso de su poder para obligar al Gobierno Nacional a ceder, por medio de los legisladores del Congreso Nacional. Los mandatarios hicieron saber que estaban dispuestos a impulsar, desde el Congreso, una ley para

hacer coparticipable lo recaudado por el impuesto al cheque y un pedido de juicio político a Domingo Cavallo. Finalmente, lo que permitió comenzar a destrabar el conflicto, fue el interés del gobierno nacional en presentar al menos un inicio de acuerdo en la gira del entonces presidente De la Rúa en EE.UU. Exhibir un logro en el tema de la coparticipación era fundamental para incrementar la confianza de los inversores en el canje de deuda. Para alcanzar este objetivo, se garantizó a las provincias la refinanciación de las deudas bancarias a una tasa del 7%. Si bien no se cerraron los acuerdos con todas las provincias antes del viaje, sí se logró firmar los convenios con diez distritos (ocho gobernados por la Alianza, la intervención de Corrientes, y Neuquén).

En este punto, el gobierno intentó presionar a Ruckauf, uno de los más intransigentes entre los justicialistas, sacando partido del hecho de que las provincias más comprometidas por la crisis financiera (Jujuy, Formosa, Misiones, Tucumán, entre otras) estaban dispuestas a firmar. Desafortunadamente para el gobierno, el resultado no fue el esperado; Ruckauf no mostró voluntad de firmar. Por el contrario, se acercó al resto de los duros (las provincias con problemas financieros moderados: San Luis, Santa Cruz y Santa Fe). Este bloque arrastró a todos los justicialistas a un endurecimiento de sus posiciones, llevando al fracaso todo intento por firmar el acuerdo.

Sin embargo, las provincias que pasaban por una urgencia económica más severa no quedaron conformes con la jugada y expresaron su intención de acordar con la Nación. Los cálculos políticos también primaron en este acuerdo. La firma se llevó a cabo de forma escalonada (de acuerdo a las necesidades financieras de cada provincia), para evitar que el gobierno exhibiera el acuerdo como un triunfo político. Por último, tal cual se detalla en el apartado sobre Pactos Fiscales Federales, firmaron el resto de las provincias, una vez que se les hubieron ofrecido compensaciones particulares.

De estos acontecimientos se pueden obtener varias conclusiones:

- En el momento en que la institucionalidad se quiebra, el actor más fuerte siempre es el que tiene la ventaja para alcanzar un acuerdo de su conveniencia. En este caso, la distribución de fuerzas entre las provincias y la Nación era bastante pareja, principalmente debido a la derrota del oficialismo en las elecciones.
- La política intrapartidaria es fundamental para los sistemas de alianzas que se forman en la negociación. Una prueba de esto es el que el gobierno haya acudido a una figura de peso dentro del partido oficialista (Alfonsín), dado que carecía de alguien con estas características dentro del gabinete.
- La importancia de las ambiciones políticas de los gobernadores es importante. El hecho que De la Sota y Ruckauf tomaran en ciertos momentos posturas disonantes con las del resto de los gobernadores justicialistas se debía, no sólo a particularidades de sus provincias, sino a que en el cálculo del costo-beneficio que implicaba firmar, jugaban sus ambiciones presidenciales.

Consecuencias sobre el manejo fiscal provincial

Las "instituciones fiscales interjurisdiccionales", tal como las hemos definido arriba, suponen las siguientes restricciones para las provincias, no siempre cumplidas:

- **Las provincias no pueden emitir dinero:** esta prohibición surge expresamente de la Constitución Nacional, que en su artículo 126 dice que: "Las Provincias no ejercen el poder delegado a la Nación... no pueden ejercer el poder delegado a la Nación, sancionar leyes sobre comercio, navegación exterior o interior, establecer aduanas provinciales, acuñar moneda, ni crear bancos con facultades de emitir billetes". De esta forma, se imposibilita a las provincias el financiamiento de déficit mediante la emisión de dinero.
- **Las provincias no pueden recaudar los impuestos que conforman la mayor parte de los ingresos públicos:** esta limitación tiene su origen en la ley de coparticipación y los pactos fiscales posteriores. En los mismos, queda definido que el cobro de los impuestos que son facultad concurrente de las Nación y las provincias se realiza en forma centralizada. De esta forma, las provincias cargan con la mayor parte de los gastos en bienes y servicios públicos, mientras que la Nación recauda la mayoría de los impuestos. Esta situación genera lo que se conoce como desequilibrio vertical, donde las provincias gastan más recursos de los que pueden recaudar.
- **Las provincias deben hacerse cargo de un porcentaje de gasto rígido (tema reforma del estado 92):** una de las consecuencias de la reforma del Estado llevada a cabo mediante los pactos del 1992 (Pacto Federal-Ley24130) y 1993 (Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento) y las leyes de reforma del Estado fue la descentralización del gasto público. Esta situación profundizó el problema del desequilibrio vertical.
- **Los recursos que posee cada provincia no dependen exclusivamente de lo que se recaude en su territorio, sino también de otros criterios:** esto es un resultado directo del espíritu y la letra de la Ley de Coparticipación. Los criterios utilizados para repartir la recaudación apuntan a brindar igual prestación de servicios y bienes públicos a todos los ciudadanos, más allá de cuál sea su provincia de origen. No todas las provincias poseen la misma capacidad recaudatoria, ni las mismas necesidades de gasto. Para corregir estas diferencias es que provincias como Buenos Aires, que es una de las que genera mayor recaudación por habitante, están entre las que menos fondos por habitante reciben. Sin embargo, como fue mencionado previamente, estos criterios se desestiman en una negociación en la cual termina pesando la capacidad de negociación de cada uno de los gobernadores y los intereses políticos de las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional.
- **Las provincias deben sancionar leyes de administración financiera y solvencia fiscal donde se incluyan medidas que favorezcan la transparencia del proceso presupuestario:** una de las aspiraciones detrás de los pactos era la de conferir mayor transparencia a los presupuestos. Entre las reglamentaciones tendientes a alcanzar este objetivo, se pueden mencionar las siguientes: el Pacto 2000 indica que deben sancionarse leyes de Solvencia Fiscal; la ley Nacional que aparece como modelo para las provincias estipula que se deben instituir mecanismos de gestión y control comunitario para los programas de servicios sociales de la Administración Nacional; se obliga al Jefe de

Gabinete a efectuar presentaciones ante el Congreso para informar sobre el cumplimiento del presupuesto del año anterior y del presupuesto del año en curso.

- **Las provincias se comprometen a llegar al déficit cero:** a partir de la sanción de la Ley de Déficit Cero por parte de la Nación, se creó un marco para que esta regla se implemente también en las provincias.

5.2.2. Instituciones fiscales provinciales

Para realizar el análisis de las instituciones fiscales provinciales, es conveniente hacerlo de acuerdo con la etapa del proceso presupuestario en que actúan. De esta forma, podemos distinguir el grado de institucionalización que posee cada regla según cuán avanzado esté el proceso en el momento en que tiene efecto.

Se pueden distinguir 3 etapas en el proceso presupuestario

- **Formulación**, etapa en la que actúa principalmente el Ejecutivo.
- **Aprobación**, etapa en la que actúa principalmente el Legislativo.
- **Implementación y control**, etapa en la que actúan principalmente la burocracia del Ejecutivo y los organismos de contralor.

Formulación

En esta etapa encontramos dos tipos de instituciones que actúan sobre el presupuesto: aquellas que determinan el proceso de formulación y aquellas que establecen restricciones fiscales. En cuanto a las primeras, los modelos que puede adoptar el proceso de formulación son el jerárquico o el colegiado. En el caso jerárquico, un integrante del gobierno tiene un rol preponderante en las negociaciones del presupuesto, generalmente el ministro de finanzas. Los procedimientos colegiados, por su parte, proveen un mayor balance de poder entre los agentes que protagonizan el proceso presupuestario.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a los Directores de Presupuesto Provinciales, en las provincias argentinas prima el procedimiento jerárquico, con el atenuante de que gran parte del gasto existente es rígido. Esto implica que, si bien el Ministro de Economía es el que tiene más peso en la decisión acerca del destino de los recursos, el porcentaje sobre el que es posible decidir es bajo, debido a que la mayor parte del monto total está destinada a gastos que no pueden ser modificados (un ejemplo de esto es el gasto en personal).

En segundo término están las leyes que establecen restricciones fiscales. Éstas pueden aparecer bajo distintas formas: limitaciones por medio de la Constitución provincial, por medio de leyes provinciales o a través de convenios entre Nación y provincias.

Las limitaciones constitucionales al endeudamiento provincial: las constituciones provinciales establecen algún tipo de restricción a la capacidad que tiene el ejecutivo para contraer deuda pública. Esta limitación incluye procedimientos específicos acerca de los mecanismos para autorizar al Poder Ejecutivo a endeudarse, como ser la exigencia de una

mayoría especial para su autorización en la legislatura), restricciones en cuanto al destino y el uso de los fondos, y limitaciones expresas sobre los montos de los servicios de la deuda. Las restricciones pueden ser, tanto al monto de la deuda, como al monto del déficit.

En todas las provincias, el endeudamiento obliga a la aprobación de la legislatura. Salvo Entre Ríos, donde los empréstitos son aprobados por la mitad más uno de los legisladores y San Juan, cuya constitución no lo aclara, las demás exigen una mayoría especial de 2/3 de los legisladores. La mayor parte de las provincias establece un límite a los servicios de la deuda que es entre el 20 y 25% de los recursos ordinarios del Tesoro Provincial. Las provincias que no lo hacen son: Neuquen, San Juan, Córdoba, Santa Cruz, Corrientes, Tucumán y Tierra del Fuego. Algunas provincias, como ser Catamarca, Río Negro, Entre Ríos, Chubut, Tierra del Fuego y Jujuy, especifican el uso que se les puede dar a los empréstitos.

Ver Apéndice 2 (TABLA A2.1 : REGLAS DE ENDEUDAMIENTO y TABLA A2.2: EXISTENCIA DE PORCENTAJES PREASIGNADOS)

Otro tipo de restricciones fiscales son aquellas que vienen dadas por las leyes de solvencia y responsabilidad fiscal provincial. Algunos gobiernos provinciales han impulsado en sus legislaturas proyectos de responsabilidad y solvencia fiscal en concordancia con la ley Nacional de Regulación de la administración de los recursos públicos. En este tipo de norma, la efectividad depende de los controles políticos y constitucionales existentes. (Fiscalía del Estado, Contaduría General de la Provincia, Legislatura Provincial) Las provincias que dictaron estas leyes son: Chaco, Neuquen, Chubut, Formosa, Misiones, Catamarca, Salta, San Luis y Tucumán.

Ver Apéndice 2 (TABLA A2.3.: Ley Nacional de Regulación de la administración de los recursos públicos y sus equivalentes provinciales - Estudio de J. Sanguinetti)

Aprobación

En esta etapa, las instituciones que actúan son principalmente las relacionadas con el grado de “jerarquía” de los procedimientos. Los procedimientos jerárquicos limitan el rol de la legislatura en expandir el tamaño del presupuesto al atribuir un rol preponderante al ejecutivo en el proceso presupuestario. Un ejemplo podría ser el impedir al Legislativo el introducir enmiendas. Un caso interesante de entre procedimientos de aprobación del presupuesto en las Provincias es el de San Luis, donde en caso de una demora en la aprobación por parte del Legislativo se tiene por aprobado el proyecto enviado por el Ejecutivo.

Ver Apéndice 2 (TABLA A2.4.: PROCEDIMIENTOS JERÁRQUICOS; TABLA A2.5.: FECHAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO)

Implementación y Control

Durante esta etapa, las instituciones que actúan son generalmente procedimentales. Éstas están conformadas por normas y organismos destinados a brindar previsibilidad, transparencia y control en el proceso presupuestario.

Existen diversas prácticas que pueden afectar la transparencia de los presupuestos públicos. Entre ellas se pueden mencionar: el ocultar partidas de gasto en instituciones que no consolidan dentro del presupuesto, el uso de pasivos contingentes o la presencia de actividades cuasifiscales.

El caso de existencia de actividades cuasifiscales merece un párrafo aparte ya que, si bien se ha reducido su importancia como determinante del resultado de las cuentas provinciales, debido a la privatización de los bancos y empresas provinciales, ha sido, a lo largo de la historia argentina, un factor clave en la evolución de las finanzas, tanto nacionales como subnacionales. Las actividades cuasifiscales están relacionadas con las transacciones en las que participa el gobierno provincial como ser la existencia de bancos públicos, sistemas jubilatorios de reparto o la posibilidad de colocar títulos de deuda de manera compulsiva. Tanto los bancos provinciales, las empresas públicas como los sistemas jubilatorios ponían en manos de los gobernantes poco escrupulosos recursos para ser gastados que no estarían disponibles si se siguiera un proceso presupuestario eficiente y transparente.

Ver Apéndice 2 (TABLA A2.6.: ACTIVIDADES CUASIFISCALES)

Otro factor institucional que resulta clave para la adecuación del gasto provincial con lo presupuestado es la existencia de *bailouts* o salvatajes. El hecho de que puedan ocurrir estos salvatajes provee un incentivo perverso a las provincias, incentivándolas a no cumplir con sus restricciones presupuestarias, dado que de cualquier manera el gobierno nacional responderá por ellas. Por este motivo, la presencia de mecanismos de este tipo afecta la implementación de los presupuestos provinciales.

En cuanto al control de las acciones que determinan los resultados fiscales en las provincias, el mismo descansa sobre la Contaduría General, responsable de la contabilidad, y los Tribunales de Cuentas Provinciales, que realizan un control externo del presupuesto.

Existen algunas características interesantes de los organismos de contralor en las provincias. En el caso de los contadores hay dos puntos destacables. En primer lugar, tanto en Entre Ríos como en Chubut el Ejecutivo puede insistir ante una observación del contador. En segundo lugar, la posibilidad que tienen algunos ejecutivos provinciales de nombrar al contador sin acuerdo de la legislatura, y removerlo sin juicio político.

Por su parte, con respecto al Tribunal de Cuentas, probablemente la divergencia más notoria entre las distintas provincias esté en la designación. Se observan dos grandes grupos, por un lado aquellas Provincias que exigen representación de la oposición en el nombramiento del Tribunal, y por el otro aquellas que no lo hacen.

Ver Apéndice 2 (TABLA A2.7. Y A2.8.: CONTADOR TABLA A2.9. Y A2.10.: TRIBUNAL DE CUENTAS)

5.2.3 Instituciones presupuestarias provinciales y resultados fiscales

Como se mencionó en el capítulo 2, las provincias y los municipios ejecutan cerca de la mitad del gasto público argentino. De un total consolidado en el año 2000 de \$95,234 millones, el 48% fue gastado por las provincias y los municipios. El gasto público provincial fue de \$37,694 millones (13% del PBI) y las erogaciones municipales ascendieron a aproximadamente \$8,000 millones⁴⁶. A su vez, queda claro que el comportamiento fiscal de las provincias durante los años 90 ha contribuido al desequilibrio fiscal y macroeconómico del país. El crecimiento del gasto provincial, su comportamiento procíclico, los déficits persistentes, el endeudamiento creciente y la ineficiencia en la asignación del gasto, son un reflejo del problema fiscal argentino. Si queremos entender los determinantes de los resultados fiscales en Argentina, es fundamental prestar atención a cómo se toman las decisiones de gasto público, ingresos y endeudamiento en los gobiernos locales.

En secciones anteriores se mostró de qué manera la teoría reciente y la experiencia internacional muestra que las instituciones políticas y presupuestarias inciden sobre los resultados fiscales. Asimismo, en el capítulo 4 se mencionó el defectuoso esquema de incentivos fomentado por el actual régimen de coparticipación federal. En las secciones que siguen, se asocian los resultados fiscales de las provincias argentinas a sus instituciones fiscales y, en un sentido más amplio, a sus instituciones políticas.

Más allá de los problemas que surgen de la interacción entre las provincias y entre éstas y la Nación, existen problemas institucionales dentro de cada provincia que contribuyen a aumentar los problemas fiscales. En particular, existen dificultades asociadas con la forma en la que elaboran, aprueban y ejecutan los presupuestos provinciales, es decir, problemas con el proceso presupuestario. Hay, además, problemas que surgen de la dinámica y la organización política. Ambos tipos de problemas afectan los incentivos de los políticos a gastar, recaudar y endeudarse, y por lo tanto, son claves en la determinación de los resultados fiscales. En esta sección nos concentraremos en los aspectos relacionados con los procesos presupuestarios provinciales y cómo éstos afectan los incentivos políticos y por lo tanto, los resultados fiscales.

Uno de los corolarios del capítulo 1 es que los procesos presupuestarios más jerárquicos generan incentivos a una mayor disciplina fiscal. Por otra parte, cuanto más difícil sea el endeudamiento para una jurisdicción, menor será el déficit fiscal, y cuanto mejor funcionen los organismos de auditoría y control, mejores serán los resultados fiscales.

En un estudio reciente, Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000) analizan los resultados fiscales de las provincias entre 1983 y 1996, y encuentran que el gasto per capita es más bajo en provincias con un alto grado de institucionalidad fiscal. Para determinar esto, construyen un "índice de institucionalidad fiscal", que toma valores más altos para las provincias cuyas prácticas presupuestarias se adecuan más a las mejores prácticas internacionales. En particular, consideran que una provincia tiene mejores instituciones fiscales si la Constitución provincial:

⁴⁶ Fuente: Caracterización y Evolución del Gasto Público Social. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Ministerio de Economía, 2000. Los datos son Base Devengado.

- requiere fuertes mayorías legislativas para aprobar la emisión de nuevo endeudamiento.
- tiene límites explícitos al nivel de endeudamiento.
- tiene límites explícitos al endeudamiento municipal.
- menciona algún tipo de auditoría interna para el gasto público.
- menciona en forma explícita algún acuerdo de coparticipación municipal.
- no menciona en forma explícita la necesidad de promover ciertas actividades por medio de subsidios, crédito barato y otros incentivos.

El Cuadro 5.3 (tomado de Sanguinetti y Tommasi, 1997) muestra el resultado de la construcción del índice. Mendoza, San Luis, La Pampa y Buenos Aires son las provincias con mejores instituciones fiscales, mientras que en San Juan, La Rioja, Misiones y Tucumán las restricciones son más débiles. Se observa una relación directa entre la fortaleza de la institucionalidad presupuestaria y el desempeño fiscal. En general, provincias con peores instituciones fiscales suelen tener mayores desequilibrios fiscales.

Cuadro 5.2. Instituciones y resultados fiscales

Déficit Fiscal		Instituciones Fiscales		
		Bajo Déficit	Déficit Intermedio	Alto Déficit
	Buenas	La Pampa, San Luis	Mendoza, Buenos Aires	
	Intermedias		Córdoba, Entre Ríos, Neuquen, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego.	Jujuy, Corrientes, Chaco
	Malas		Misiones, Santa Cruz	Catamarca, Chubut, Formosa, San Juan, Río Negro, La Rioja, Salta, Tucumán

Fuente: Sanguinetti y Tommasi (1997)

5.2.4. Instituciones políticas y desempeño fiscal

El costo de la política es, en una primera interpretación, el costo de funcionamiento de las instituciones electivas. En una visión más laxa, puede definirse el costo de la política como el de aquellos funcionarios que son, a su vez, designados por las autoridades electivas, como por ejemplo ministros, secretarios de estado, jueces y asesores (ver Apéndice 1). Sin embargo, es

posible encarar la problemática del impacto de la política en las finanzas públicas desde una perspectiva más amplia aún. En este trabajo analizamos el costo de la desorganización institucional, esto es, el impacto negativo que tienen los malos incentivos políticos sobre la solvencia fiscal, la eficiencia del gasto público; los gastos incurridos por contar con un aparato estatal y político demasiado grande; y los gastos originados en el clientelismo y sistema de prebendas.

El "costo de la política" tiene cierta importancia con respecto al gasto total, pero no es capaz de explicar el grueso de la problemática fiscal, sobre todo, teniendo en cuenta que una proporción nada desdeñable de este costo se incurriría de todas maneras aun si las instituciones políticas funcionaran a bajo costo.

Sin embargo, existen dos razones por las cuales el estudio detallado de estas erogaciones debe ser encarado. En primer lugar, el gasto excesivo en sueldos y erogaciones asociados de funcionarios electos y de "personal político", es decir, lo que se llama el costo de la política, puede ser un indicador de un mal manejo de fondos y de despilfarro de los recursos públicos. La existencia de discrecionalidad o carencia de razonabilidad en las decisiones sobre las erogaciones del gobierno, entendiéndose por tal la ausencia de una relación entre la situación económica de la provincia y los gastos asumidos por aquellos que ocupan cargos políticos, permite suponer, asimismo, una falta de racionalidad en el manejo de la totalidad del presupuesto de la unidad política. Ejemplos de este tipo de gasto serían gastos excesivos en telefonía celular, viáticos, pensiones gratificables y dietas abultadas.

Más profundamente, el hecho de tener una legislatura sobredimensionada puede causar por sí misma un desequilibrio en el gasto público de las provincias. La idea detrás de esta aseveración está vinculada con la naturaleza misma del régimen democrático representativo imperante en la Argentina. En este tipo de régimen, la negociación juega un rol primordial en tanto proceso político por medio del cual la sociedad toma decisiones concernientes al uso de sus recursos. Tal como se ha mencionado anteriormente en este trabajo, los actores que participan en estas negociaciones son de naturaleza muy variada: dirigentes partidarios, políticos en cargos ejecutivos y legislativos, presidentes de comisiones parlamentarias, dirigentes de las burocracias gubernamentales, miembros de ONGs, sindicalistas, dirigentes empresariales, líderes religiosos, formadores de opinión que trabajan en medios de comunicación; individuos con prestigio propio, etc.

Si bien esta multiplicidad de actores se debe a que en la sociedad existen muchos grupos con intereses diversos, éstos tienen un grado de interdependencia entre sí. Esto hace que deban negociar entre ellos para obtener protección y ventajas. Teniendo en cuenta el carácter representativo de nuestro sistema político, las legislaturas son los escenarios donde gran parte de estas negociaciones tienen lugar. Dentro de este sistema en el que se toman las decisiones por medio de la negociación en espacios institucionalizados, se abre la posibilidad de que los legisladores actúen en representación de intereses particulares.

En este esquema, los grupos de interés con capacidad de actuar en forma coordinada pueden ejercer influencia en el proceso político a través de determinados representantes, logrando beneficios particulares a la vez que hacen recaer el costo sobre el conjunto de los miembros de la sociedad (por ejemplo en la forma de subsidios o exenciones impositivas). Debemos recordar que la problemática del *pozo común* surge precisamente debido a que quienes

toman decisiones fiscales tienden a sobreexplotar el fondo de recursos comunes. **La presencia de una gran cantidad de legisladores por habitante permite que sea mayor la cantidad de grupos con intereses individuales que intentan realizar estas prácticas, que son perjudiciales desde el punto de vista de la solvencia. Esto nos lleva a esperar que, a mayor cantidad de legisladores por habitante, mayor será el gasto público y el desequilibrio fiscal.**

La influencia de la cantidad de legisladores por habitante puede aplicarse tanto a las legislaturas provinciales como al Congreso Nacional y quizás también –aunque ésto no se analiza aquí– a los órganos legislativos municipales. En el caso del Congreso Nacional, la predicción de la teoría no es solamente que una mayor cantidad global de legisladores implicará mayor gasto. También existe un problema específico relacionado con la ausencia de una proporcionalidad numérica en la representación de distintos distritos. No es sólo que los distritos pequeños estén sobrerrepresentados en el Congreso por la existencia de un Senado en el que las provincias tienen igual cantidad de representantes independientemente de su población (algo que, con la excepción de los Estados Unidos, no es la norma en otros países federales); además, existen mínimos de diputados por provincia que hacen que también en la Cámara Baja esté desproporcionadamente representado el interés de provincias menos pobladas. Este esquema, entonces, da fuerza legal a la influencia desproporcionada de un interés concentrado (el de las provincias chicas) sobre el presupuesto, lo cual agrava el problema del *pozo común*.

Más representantes implican mayor necesidad de conseguir fondos y apoyos para la campaña tanto en la instancia de las internas como en las generales, lo que los hace más vulnerables a la contribución económica o política a cambio de favorecer intereses particulares. Esta situación se ve probablemente agravada a nivel provincial y más aún en aquellas provincias con menor cantidad de habitantes. El contacto personal de los individuos con intereses comunes entre sí y con los legisladores surge con mayor facilidad. Por otra parte, los lazos existentes entre la clase política y estos grupos suelen ser más estrechos, lo cual favorece la posibilidad de contactar y presionar a los legisladores.

A partir de los trabajos fundacionales de Olson (1965) Becker (1983) surgieron una serie de modelos teóricos que relacionan la cantidad de grupos de interés representados en las legislaturas con el nivel del gasto público. Los trabajos que nos resultan de mayor utilidad para encarar la crisis fiscal de las provincias argentinas se describen a continuación.

Grossman y Helpman (1994,1995) proponen modelos en que los lobbies intentan influir la formulación de políticas en forma directa y no por resultados electorales. El gasto público es mal distribuido, los grupos organizados obtienen más y los no organizados menos que el óptimo. Este modelo no predice nada acerca del resultado total, ya que algunos reciben más y otros menos. Sin embargo, en el caso argentino, al registrarse una excesiva representación legislativa en varias provincias, podemos suponer que serán más los grupos representados que reciben más, y por ende aumentará la probabilidad de un desequilibrio fiscal.

Snyder (1991) propone un modelo en el cual los lobbies centran sus contribuciones en los legisladores marginales, aquellos que están cercanos a la indiferencia entre una propuesta política favorable a los lobbistas y el statu quo. Este modelo también sirve para explicar los efectos negativos de la sobrerrepresentación que se observan en el caso argentino: a mayor

cantidad de legisladores mayor cantidad de temas en los que se registran legisladores con preferencias marginales factibles de ser cooptados por grupos de interés.

El estudio econométrico que presentamos a continuación apunta justamente a encontrar evidencias de una relación, ya sea en el sentido de un indicador o en el sentido causal, entre las variables que reflejan el rendimiento fiscal y aquellas que muestran el costo político en un sentido tradicional. Creemos necesario aclarar que la decisión acerca de cuál debe ser cantidad de representantes por habitante no es sencilla. Si bien existen razones como las expuestas, que llevan a considerar deseable establecer un límite a la cantidad de legisladores, también se debe considerar que para que las instituciones representativas sean verdaderamente legítimas, es necesario que las voces de las minorías políticas tengan un lugar en las legislaturas. Si se pretende permitir esta representatividad, es necesario considerar también un mínimo en la cantidad de legisladores existentes.

ANÁLISIS DE REGRESIÓN

Para corroborar ambas hipótesis, el exceso de gasto legislativo como indicador del exceso de gasto total, y el sobredimensionamiento del aparato legislativo como causal del desequilibrio fiscal, realizaremos una serie de regresiones para la totalidad de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En estas regresiones, las variables dependientes (aquellas que deseamos explicar) son la Deuda per Capita y el Gasto per Capita de las provincias, mientras que las variables independientes (las que explican el comportamiento de las anteriores) son:

Cantidad de habitantes por legislador provincial: Esta variable se relaciona directamente con la segunda hipótesis. Por medio de ella intentamos medir la relación entre la cantidad de legisladores y grupos de interés. Cuanto menor sea la cantidad de habitantes por legislador, habrá más grupos que pueden conseguir “su” legislador que defienda sus intereses en la Legislatura. Por lo tanto, esperamos que cuanto menor sea esta variable, mayor sean tanto el gasto público per capita como la deuda per capita.

Gasto legislativo per capita: Esta variable sirve para intentar verificar ambas hipótesis. En primer lugar, indica el gasto excesivo por parte de los representantes de la ciudadanía, lo cual nos permite controlar si esta variable efectivamente actúa como un indicador del mal manejo de fondos en un nivel general. Por otra parte, también nos da una idea acerca del tamaño del aparato político de los legisladores (asesores, viáticos, gastos en pensiones graciabiles, etc.). Podemos suponer que al disponer los diputados de mayores recursos, tienen mayor posibilidad de impulsar iniciativas individuales que no necesariamente estén relacionadas al interés común.

Cantidad de habitantes de cada provincia por legislador nacional: Introducimos esta variable para verificar la influencia en el gasto de cada distrito de la sobrerrepresentación de las provincias chicas en el Congreso Nacional.

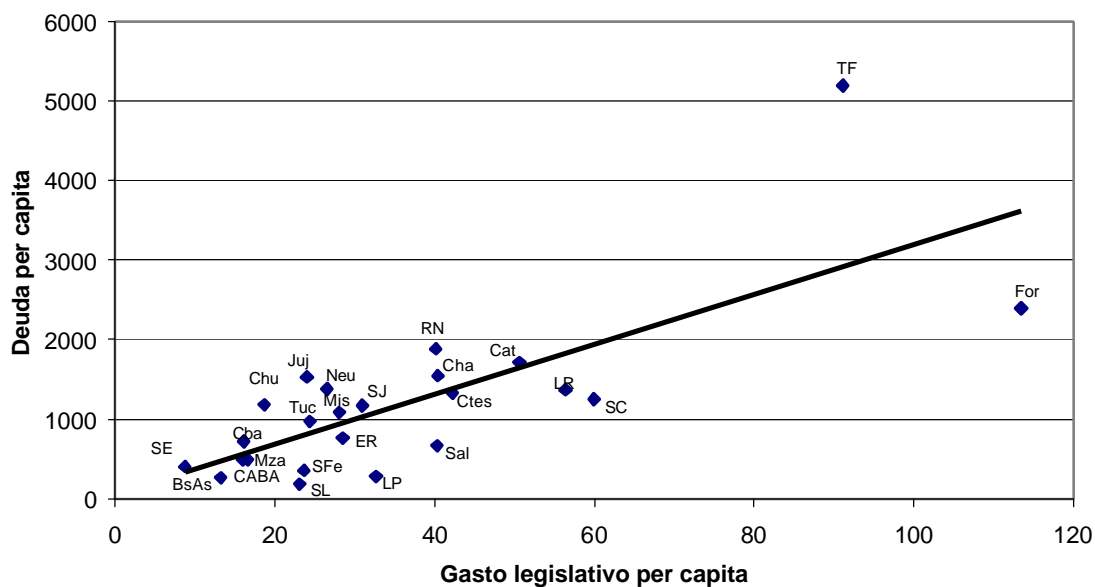
RESULTADOS Y GRAFICOS

Regresión 1.

$$\text{Deuda per capita} = \text{constante} + b1 * \text{gasto legislativo provincial per capita}$$

De acuerdo a los resultados de la regresión, la variable gasto legislativo provincial per capita es significativa para explicar el comportamiento de la deuda per capita.

Gráfico 5.14. Relación entre gasto legislativo y deuda per capita (año 2000)



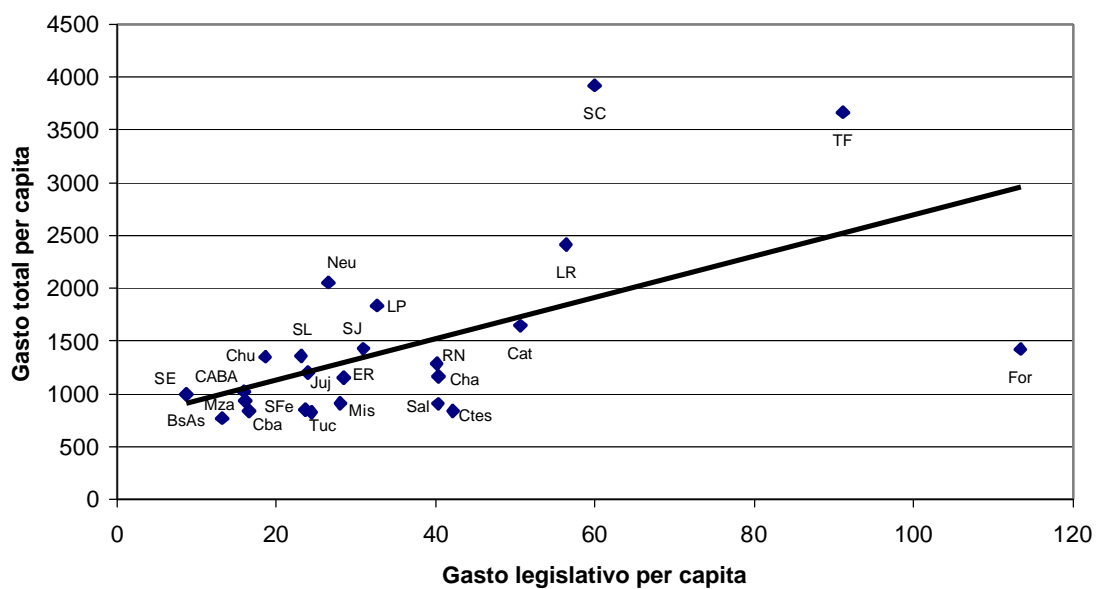
Fuente: Ministerio de Economía

Regresión 2.

Gasto per capita provincial = constante + b1* gasto legislativo provincial per capita

De acuerdo a los resultados de la regresión, la variable gasto legislativo provincial per capita es significativa para explicar el comportamiento del gasto per capita provincial.

Gráfico 5.15. Relación entre gasto total y gasto legislativo per capita (año 2000)



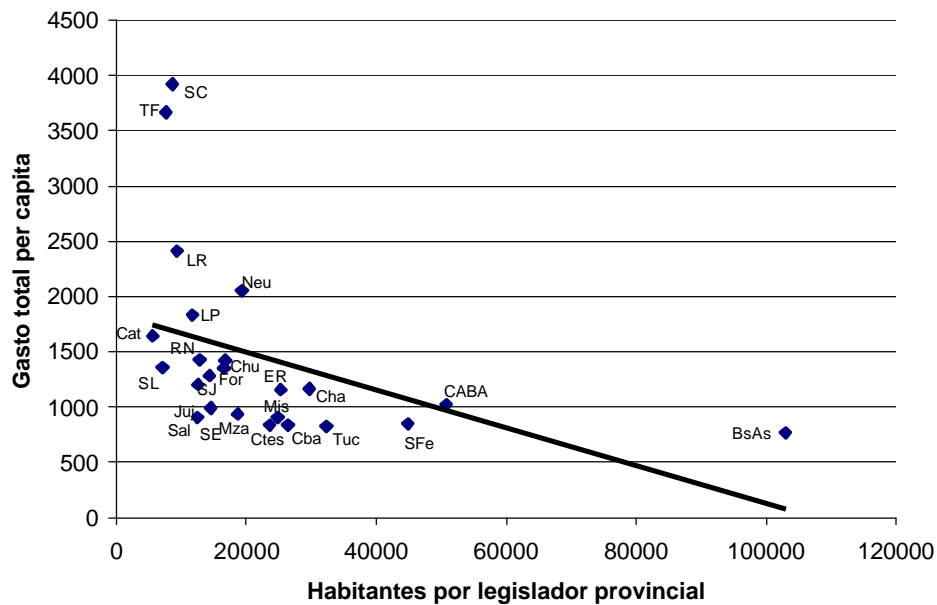
Fuente: Ministerio de Economía

Regresión 3.

$$\text{Gasto per capita provincial} = \text{constante} + b1 * \text{habitantes por legislador provincial}$$

De acuerdo a los resultados de la regresión, la variable habitantes por legislador provincial es significativa para explicar el comportamiento del gasto per capita provincial.

Gráfico 5.16. Relación entre gasto total per capita y habitantes por legislador (año 2000)



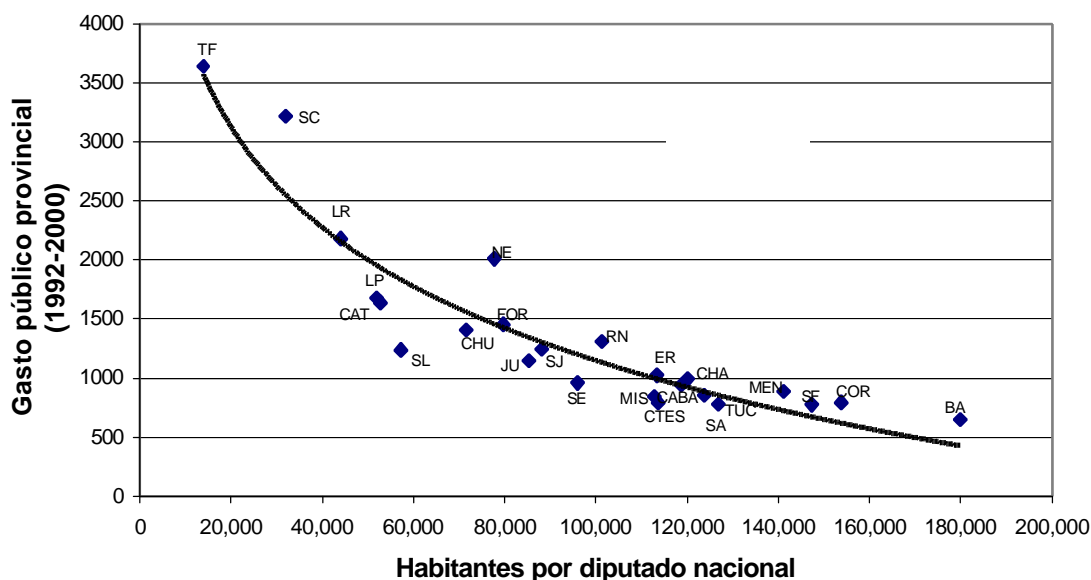
Fuente: Ministerio de Economía

Regresión 4.

$$\text{Gasto per capita prov.} = \text{constante} + b1 * \log(\text{habitantes por legislador nacional})$$

Como se observa en el gráfico, es muy fuerte la correlación entre gasto público provincial per capita y representación en el Congreso Nacional. Las variables están relacionadas principalmente por el hecho de que una mayor participación en el Congreso permite tener más peso político para la negociación de recursos nacionales, tanto de coparticipación (como se mostró en el capítulo "Sistema Federal" como de otro tipo).

Gráfico 5.17. Gasto público provincial per capita y representación en el Congreso Nacional



Fuente: Ministerio de Economía

El caso de la variable habitantes por legislador comparada gasto total per capita se relaciona más con la hipótesis de que el rendimiento fiscal es causa directa de una sobrerrepresentación en la legislatura. En relación a este punto, es interesante comprobar que las provincias que aparecen en el extremo de la línea de tendencia (menor cantidad de habitantes por legislador combinado con mayor gasto total per capita) son coincidentes en ambos gráficos. Estas provincias se encuentran entre las de peor comportamiento fiscal: Tierra del Fuego, La Rioja, Catamarca, Jujuy y Formosa. Asimismo, la desproporción en la representación parlamentaria nacional se muestra quizás como el factor más determinante de la distribución interprovincial del gasto público.

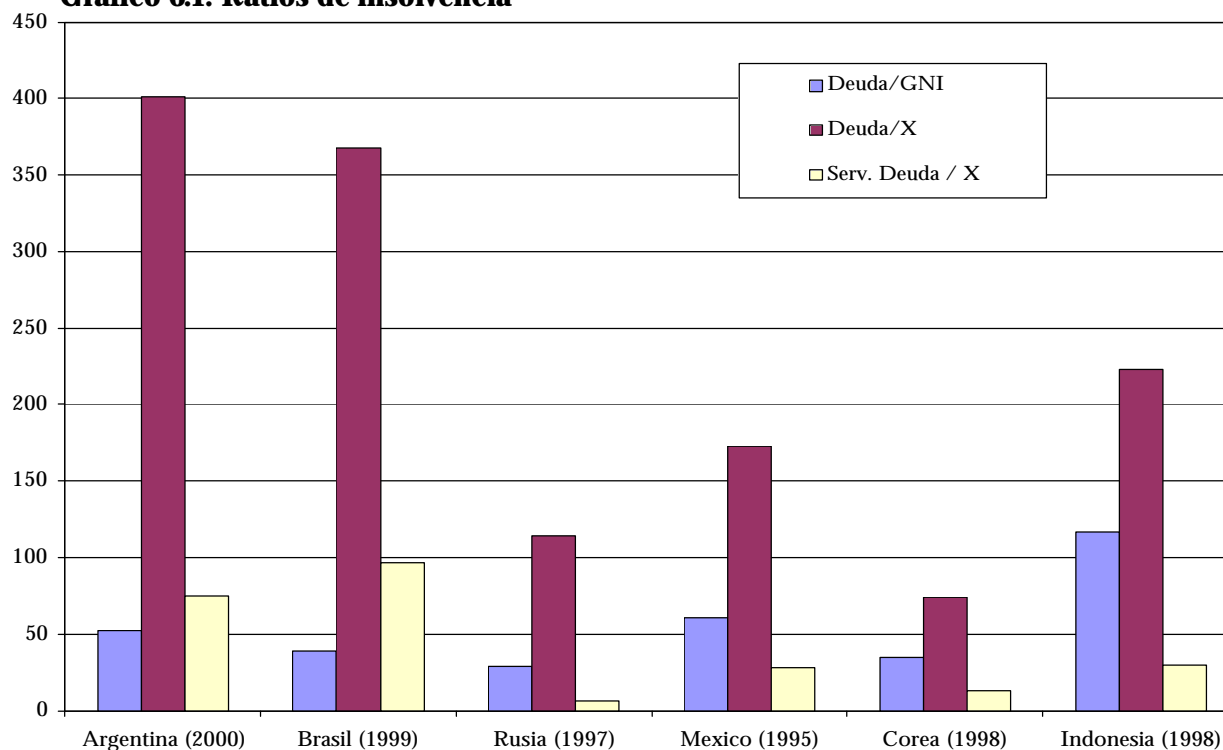
Por otra parte, el comportamiento de la variable gasto legislativo per capita aparece más vinculado a la idea de que el criterio de gasto en la legislatura está relacionado al criterio de gasto a nivel provincial. Las provincias que aparecen con la peor relación entre estas variables (mayor gasto legislativo per capita combinado con mayor deuda y gasto total per capita) son nuevamente las de peor desempeño en materia fiscal. Es necesario aclarar que un alto nivel de gasto per capita no implica necesariamente un mal desempeño fiscal, ya que quizás está compensado por mayores ingresos. Sin embargo, exceptuando el caso de Santa Cruz, el resto de las provincias mencionadas tienen efectivamente graves problemas fiscales.

A partir del análisis podemos concluir que la influencia del gasto político y del tamaño de las estructuras legislativas debe ser aplicada para el análisis fiscal en un sentido más profundo que lo que ha sido la norma. Un mayor número de legisladores no solo implica un mayor gasto en la estructura legislativa, sino que además, profundiza los problemas de pozo común, contribuyendo así a un aumento del gasto público total.

6. CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo, hemos mostrado que los déficits fiscales han sido una constante en la historia argentina. Sin embargo, la crisis actual presenta características inéditas. Como puede observarse en el gráfico siguiente, la crisis actual es de una magnitud inusual a nivel internacional, aun si se compara con las crisis más importantes de la última década. La situación actual es aún más grave que la registrada en el año 2000. La posibilidad de pago de la deuda, contraída en dólares, ha disminuido drásticamente debido a la devaluación-depreciación para un Estado que sigue recaudando la mayor parte de sus ingresos en pesos. Mientras que a fines de 2001 el endeudamiento público representaba el 57% del PBI, ese porcentaje asciende hoy en día al 151%. Las causas que llevaron a esta crisis y a aquellas que la precedieron -como la hiperinflación y la crisis financiera de principios de los 80- ya estaban presentes en la organización política y económica argentina desde hacía mucho tiempo.

Gráfico 6.1. Ratios de insolvencia



Fuente: Banco Mundial

Efectivamente, los problemas fiscales argentinos son profundos y de largo plazo. Nuestro país es un caso atípico de desequilibrio fiscal alto y crónico. En esto influyen condiciones estructurales e históricas de la economía y la sociedad argentinas. Actualmente, Argentina está padeciendo la recesión más larga de su historia, producto de la última y más aguda de sus crisis

fiscales. Si bien es cierto que la crisis fiscal y la recesión económica se retroalimentaron, la irresponsabilidad fiscal en los años de expansión sembró las semillas de la desconfianza que sobrevino luego del impacto de las crisis internacionales. Queda claro que las políticas fiscales adoptadas durante la última década fueron deficientes y perniciosas para el desenvolvimiento de la economía argentina.

Como consecuencia de la imposibilidad de afrontar las obligaciones financieras del Estado, el gobierno debió declarar el default y poner fin a 10 años de convertibilidad. La sociedad argentina debe afrontar esta situación de insolvencia fiscal y clausura del acceso al crédito en una realidad socioeconómica que nos presenta un panorama desolador. Aproximadamente el 50% de la población está sumida en la pobreza, la devaluación y posterior depreciación del peso desataron un proceso inflacionario de final abierto y, por último, la crisis financiera y el default impiden el acceso al crédito.

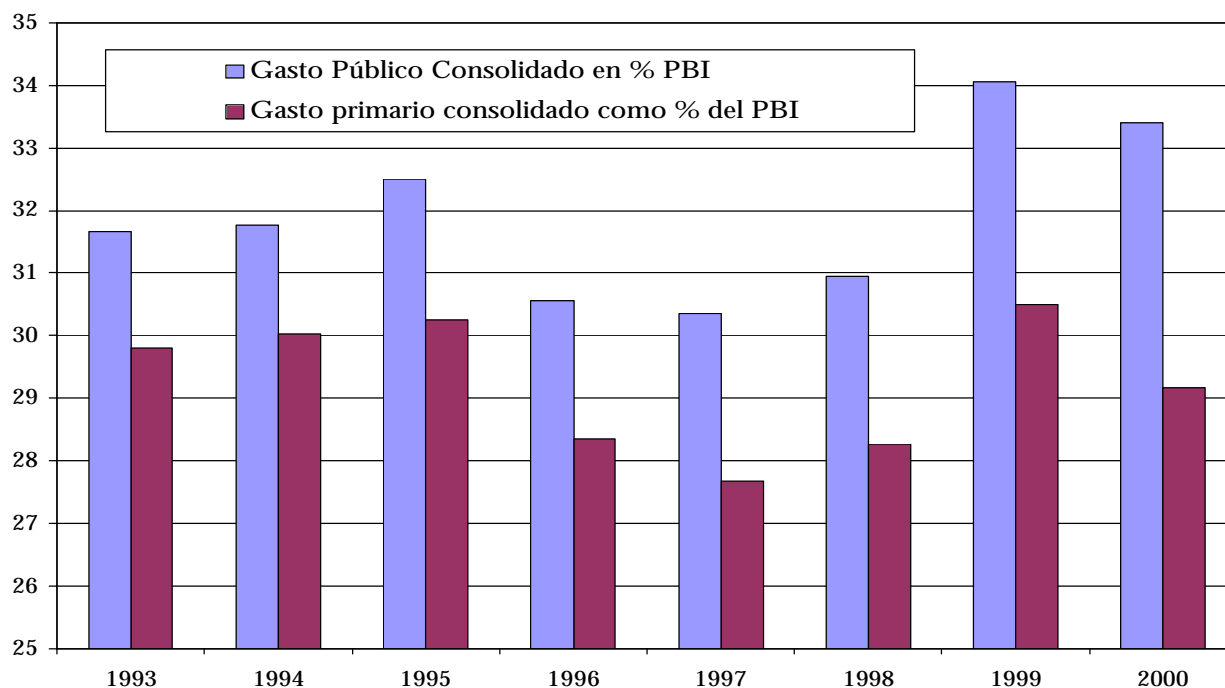
Es nuestra idea que la crisis, “así como desarticula, también puede tornar visibles algunas estructuras que los tiempos normales llegaron a naturalizar”⁴⁷. Por lo tanto, se nos presenta una oportunidad para atacar las causas estructurales de estas crisis recurrentes, que, debido a su efecto nocivo sobre la capacidad productiva de la Argentina, son cada vez más graves, a la vez que existen menos posibilidades de enfrentarlas sin afrontar altos costos sociales.

No es posible mantener a largo plazo ningún tipo de financiamiento de déficit crónicos -ni el inflacionario ni el de endeudamiento- sin caer en una crisis recesiva. Esto se observa claramente cuando uno se enfrenta a la experiencia argentina. El Estado no pudo financiar sus gastos con recursos “genuinos” y debió apelar a mecanismos de imposición no convencionales para financiar sus desequilibrios fiscales. Como mencionamos al principio de este trabajo, estos mecanismos de financiamiento tienen también un carácter cíclico, cuyas fases terminan en crisis cada vez más agudas. El endeudamiento de fines de los 70 concluyó en la crisis financiera de principios de los 80, la emisión monetaria en los 80 terminó en la hiperinflación de 1989, y el endeudamiento de los 90 concluyó en la crisis actual. Es decir, los déficit crónicos han sido la causa principal de las últimas grandes crisis sociales y económicas de nuestro país. Estas crisis han sido económicas en tanto han significado una caída del Producto Bruto Interno, y sociales, por sus consecuencias en el nivel de pobreza y la distribución del ingreso.

Es por este motivo que insistimos en que la solvencia fiscal no constituye una cuestión partidaria, sino una política de Estado que debe ser impulsada por todas las fuerzas políticas del país. Evidentemente, la experiencia argentina demuestra que, si bien el déficit fiscal puede ser una herramienta de política económica útil en momentos de recesión, ya que permite reactivar la demanda, apelar continuamente a ellos, ya sea mediante la emisión monetaria o el endeudamiento, tiene efectos sociales y económicos perniciosos.

⁴⁷ Oscar Terán, “La experiencia de la crisis” en *Punta de vista*, Mayo 2002.

Gráfico 6.2. Evolución del gasto público consolidado en relación al PBI



Fuente: Ministerio de Economía

La necesidad de conseguir financiamiento para solventar los déficit, una vez que el crédito internacional dejó de estar disponible –hecho que ocurrió una vez desencadenada la crisis del Tequila y la de Rusia- obligó al Estado a financiarse con crédito interno. La consecuencia directa fue el aumento de la tasa de interés y el consiguiente encarecimiento para los productores de financiarse localmente, desencadenando la recesión que comenzó a mediados de 1998. A su vez, la insostenibilidad de la deuda, que devino en el default de diciembre último, generó inconvenientes en la capacidad y el potencial productivo del país. El riesgo país aumentó a medida que los mercados comprendieron que la deuda pública no podía pagarse sin una expropiación de los activos de la ciudadanía, arrastrando así la tasa de interés interna y desalentando la acumulación de capital físico y humano.

El sector externo también se ve afectado por el desempeño fiscal y la presión de demanda del gasto público provoca aumentos en las importaciones. Así, por ejemplo, durante la expansión de 1996-1998, el aumento del gasto consolidado contribuyó a estimular la demanda y, por ende, a aumentar las importaciones, generando un nuevo déficit en la cuenta corriente.

Los déficit fiscales persistentes, que en el período 1993-2000 crecieron desde un equilibrio fiscal hasta un déficit consolidado de \$10 mil millones, no son producto de coyunturas económicas desfavorables, sino que obedecen a decisiones políticas concretas. Un ejemplo de esto es la inconsistencia entre el crecimiento de \$41 mil millones de la deuda entre los años

1994 y 2000, y los desequilibrios fiscales acumulados en ese período por un monto de \$24 mil millones. Estos datos evidencian un ocultamiento del déficit que buscaba tranquilizar a los mercados internacionales en lo referente al nivel de gasto público, a la vez que buscaba un rápido crecimiento por medio del incremento de la demanda.

El incremento de la demanda se buscó por medio del aumento sistemático del gasto público (consolidado), que entre los años 1993 y 2000 creció un 17,7% en términos reales. Parte de este aumento se debió al incremento del monto a pagar por los intereses de la deuda externa, producto de los déficit previos y el alto costo del endeudamiento para el país.

La política fiscal procíclica - signada por aumentos del gasto público en momentos de expansión - que llevó adelante el gobierno argentino durante la última década, se contraponen a lo observado en los países desarrollados. El incremento del gasto corriente generó, a su vez, una nueva estructura de gasto muy rígida, ya que, tanto la previsión social, los intereses de la deuda, como los mayores gastos en personal, son muy difíciles de ajustar una vez que los ingresos tributarios caen como consecuencia de la gran volatilidad de una economía atada al dólar, y en consecuencia, sumamente vulnerable a los shocks externos.

Los desequilibrios fiscales fueron consecuencia, en gran parte, de los incentivos que tienen los tomadores de decisiones fiscales a gastar de más, actuando en un contexto institucional que posibilita, e incluso incentiva, este accionar. Lo que ocurre es que, muchas veces, los incentivos que enfrentan los tomadores de decisiones fiscales no están alineados con los de la sociedad (problema de principal-agente), como ocurre en los casos que se mencionan a continuación.

Los políticos que tienen un cargo electoral que no puede ser renovado poseen incentivos para endeudarse y dejar la deuda al sucesor. En los años electorales, existen incentivos para aumentar el gasto público. Un claro ejemplo de esta problemática es el comportamiento de la provincia de Buenos Aires, cuya salud financiera se sacrificó en nombre de la mayor disputa política de la década, aquella que definía la continuidad o sucesión del menemismo en el poder nacional. El gasto total de la provincia, que en 1996 ascendía a \$8.716,5 millones, fue de \$9.869 en 1997, de \$10.730,9 en 1998, y finalmente, de \$11.097,2 en 1999, año en que se definió quién sería el presidente de la Argentina.

Los gastos destinados a mantener estructuras políticas son excesivos. Aún en períodos no electorales, los partidos políticos afrontan importantes gastos para mantener su estructura de locales y militantes. Se han registrado casos, como el de los planes de empleo, en que dineros públicos destinados a atenuar la grave crisis social y económica que enfrenta el país han sido desviados hacia la manutención de estructuras partidarias. Las irregularidades encontradas en la asignación \$2.250.000 correspondientes a planes laborales de la Ciudad de Buenos Aires son un ejemplo de esto.

Existe, también, una fuerte vulnerabilidad ante las presiones de grupos de interés respecto de la necesidad de financiamiento y apoyo político. Muy frecuentemente, los sectores que presionan para orientar el gasto en determinada dirección son, al mismo tiempo, beneficiarios de ese gasto público, pero sólo perciben una pequeña porción de su costo (problema de *common pool* o pozo común); además, sus intereses personales no necesariamente coinciden con los del grupo a quien legalmente representan (problema de principal-agente).

El accionar de los tomadores de decisión no depende solamente de sus incentivos particulares, sino también de aquellos que les impone la sociedad por medio de las instituciones en las cuales actúan. Evidentemente, el análisis del caso argentino nos muestra que el diseño y funcionamiento de sus instituciones, lejos de atenuar estos problemas de incentivos, los potencia.

El abordaje que propusimos para analizar esta problemática atraviesa dos ejes. En primer lugar, siguiendo la literatura de economía política, el institucional, a partir de tres niveles de análisis: el *sistema federal*; las *instituciones políticas*; y las *reglas fiscales numéricas y de procedimiento*. En segundo lugar, íntimamente relacionado con el anterior, el que surge del sistema de organización política de nuestro país, el análisis del comportamiento fiscal a niveles Nacional, provincial y la relación Nación–provincias.

Los condicionamientos que dificultan la programación de gastos consistentes con los ingresos proyectados son producto del sistema de incentivos generado por las instituciones presupuestarias vigentes, ya sean normas que regulan las relaciones federales, instituciones propiamente políticas, o reglas numéricas y de procedimiento. Éstos actúan a lo largo de todo el proceso presupuestario, tanto de la Nación, como de las provincias.

A nivel nacional, la tendencia sistemática a sobreestimar los ingresos fiscales, la propensión del Poder Legislativo a proponer aumentos del gasto, la rigidez a la baja en la ejecución presupuestaria cuando no se cumplen las proyecciones de ingresos, así como la falta de transparencia y control, han contribuido a generar déficit fiscales y aumentos del endeudamiento a nivel nacional.

En lo que hace a la sobreestimación de los ingresos fiscales, de haberse estimado correctamente el crecimiento entre 1994 y 2000, se habrían acumulado \$19.623 millones menos de déficit.

La propensión del Poder Legislativo a proponer aumentos de gasto implicó en 2001 un incremento de \$497,4 millones en las erogaciones nacionales. La falta de transparencia permite que se realicen gastos como el asumido por el Congreso de la Nación al otorgar pensiones graciables por un monto de hasta \$25.000.000, sin que las mismas fueran otorgadas sobre la base de criterios objetivos.

En el nivel caracterizado como sistema federal, que abarca la relación Nación–provincias, encontramos también problemas de diseño institucional que fomentan conductas de los políticos tendientes a obtener réditos individuales.

Hemos visto que en un sistema federal como el nuestro, gran parte de las decisiones sobre niveles de gasto total y la asignación particular de los recursos son producto de un complejo mecanismo de negociaciones entre los distintos niveles de gobierno que atraviesan distintos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo. Nuevamente, el diseño institucional de los ámbitos y de las reglas bajo las cuáles tiene lugar esta negociación, afectan su resultado, de manera que el gasto es mayor al aconsejable para una coyuntura económica dada. Las carencias del sistema institucional que regula la relación Nación–provincias son diversas y sumamente perjudiciales. En primer término, hemos mencionado el alto grado de desequilibrio vertical, que consiste en que gran parte del gasto provincial es cubierto con transferencias del Estado Nacional. Esta

dependencia financiera de las provincias respecto a la Nación permite la aparición de problemas de “pozo común”, a la vez que facilita la adopción de mecanismos ad-hoc como ser los salvatajes, que han implicado que el gobierno Nacional realizara préstamos extraordinarios para permitir que una serie de provincias (Corrientes, Santiago del Estero, Catamarca, Río Negro, Misiones, Formosa y Tucumán) sobrellevaran sus desequilibrios fiscales por un monto de \$802,3 millones.

A su vez, este divorcio entre potestades impositivas y responsabilidades de gasto genera un problema de pozo común (*common pool*), desincentivando la recaudación local, ya que se busca reemplazar a ésta por ingresos provenientes de los impuestos nacionales.

En segundo término, está la discrecionalidad y complejidad en la coparticipación primaria como consecuencia de la falta de algún criterio general, así como en la determinación de la masa coparticipable y la forma en que ésta se distribuye entre Nación y provincias.

Directamente relacionado con el problema anterior, se verifica también una arbitrariedad en la coparticipación secundaria, es decir, en el reparto entre cada una de las provincias de los recursos nacionales definidos por la coparticipación primaria. Para establecer esta distribución entre las provincias no existe ningún criterio objetivo. Esto genera que aquellas provincias que tienen mayor poder de negociación obtengan un monto de coparticipación proporcionalmente mayor. Esto se observa en el gráfico 4.1, que establece una relación entre la coparticipación per cápita y los habitantes por diputado. A su vez, esto obviamente permite que las provincias sobrerrepresentadas en la Cámara de Diputados tengan un mayor gasto per cápita (Gráfico 5.17).

Por último, muchos de los problemas existentes a nivel Nacional se replican en los gobiernos subnacionales. Los resultados financieros consolidados de las provincias, sin contabilizar privatizaciones, fueron deficitarios durante todo los ejercicios entre 1991 y 2000. Al igual de lo que ocurre a nivel nacional, se observa prociclicidad del gasto y, tal como dijimos previamente en referencia a la provincia de Buenos Aires, el ciclo político juega un rol importante en la explicación de los niveles de gasto.

En lo que respecta al marco normativo vigente que regla el proceso presupuestario, otro fenómeno que suele aumentar las erogaciones del gobierno es la tendencia a incrementar el gasto por parte del Poder Legislativo. También este vicio es compartido por muchos distritos con la Nación. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, este aumento alcanzó los \$49,08 millones en el año 2001.

A su vez, existen particularidades del sistema de representación que presentan cierta relación con el nivel de gasto. Como mostramos en el gráfico 5.16, las provincias con mayor cantidad de diputados provinciales suelen asumir gastos per capita más abultados.

Las instituciones políticas argentinas tienen, pues, consecuencias fiscales que exceden el mero costo contable de mantener funcionando en sus actuales niveles de empleo y remuneración a las estructuras ejecutivas y legislativas de los distintos niveles de gobierno.

En nuestro análisis de los problemas institucionales fiscales en Argentina, hemos, por lo tanto, identificado diversos factores fundamentales, tanto a nivel nacional como a nivel

provincial. En los párrafos siguientes, procederemos a presentar una estimación preliminar del impacto que tienen estos factores en el nivel de gasto público en Argentina. Este cálculo es un intento de aproximación al costo de la desorganización institucional fiscal, medido en términos del nivel de gasto, y da una idea del potencial beneficio que pueden generar las propuestas de reforma presentadas en el Capítulo 7.

Desde luego, resulta imposible cuantificar de forma precisa y completa las consecuencias de los factores institucionales en los niveles de gasto, déficit, endeudamiento y en la eficiencia del gasto. De hecho, no existen cálculos de esta naturaleza para ningún país del mundo. Dicho esto, consideramos importante realizar un cálculo estimativo, presentando en forma explícita los supuestos que utilizamos, para facilitar el trabajo de aquellos interesados en criticar y profundizar las estimaciones.

Nuestro cálculo incluye:

- i) Para el nivel nacional:
 - a. El costo fiscal de la sobreestimación de recursos tributarios en el Presupuesto Nacional, que podría ser eliminado utilizando estimaciones privadas de evolución del PBI
 - b. Los aumentos del gasto público propuestos por el Congreso Nacional, que podrían ser eliminados implementando modificaciones en el proceso presupuestario (ver sección 7.1.2.)
 - c. El costo fiscal producto del gasto político en períodos electorarios
- ii) Para el nivel provincial:
 - a. El costo fiscal asociado al hecho de que un mayor número de legisladores por habitante contribuye a un aumento del gasto per cápita
 - b. Los aumentos de gasto público propuestos por las legislaturas provinciales

Nuestro cálculo

El costo estimado de la desorganización institucional es del 14% del gasto público Nacional y del 8,5% del gasto público Provincial. Para el año 2000, este costo se estima en \$9,865 millones.

- i) Nivel Nacional: estimamos que el costo asociado a la desorganización institucional fiscal a nivel Nacional es del 14% del gasto público Nacional. En el año 2000, este porcentaje hubiera sido de \$6,900 millones.
 - a. Sobreestimación de recursos tributarios: En la sección 3.2.1, la tabla 3.1 muestra que en el período 1994-2000 la sobreestimación de los recursos promedió aproximadamente \$2,750 millones anuales, o un 6,1% del gasto total Nacional.
 - b. Aumentos de gasto propuestos por el Congreso: en la sección 3.2.1 mostramos que en 2001, el Congreso Nacional votó un aumento del gasto de \$497 millones, casi un 1% del gasto total Nacional. Este cálculo fue realizado teniendo en cuenta un solo año. Para tener una idea más acertada de la verdadera incidencia del Congreso en el aumento del gasto, debería realizarse un estudio a lo largo de varios años.
 - c. Costo del gasto en períodos electorarios: en la sección 3.2.2 mostramos que el gasto público Nacional aumenta en promedio un 6,9% en períodos de elecciones. Si bien el aumento del gasto no obedece necesariamente al acto

electoral (al igual que en el punto anterior, lamentablemente la historia argentina es fecunda en golpes de estado y no permite relevar suficientes casos como para arribar a una conclusión relevante), es significativo que, en ambos bienios electorales estudiados, hubo años de recesión y, aún así, el gasto aumentó.

- ii) Nivel provincial: estimamos que el costo asociado a la desorganización institucional fiscal a nivel Provincial es del 8,5% del gasto público provincial. En el año 2000, este porcentaje hubiera sido de \$2,965 millones.
 - a. Costo por mayor número de legisladores: los cálculos presentados en el Apéndice 3 muestran que si cada provincia redujera el número de legisladores provinciales a la mitad o a 15, el que sea mayor, el gasto público provincial se reduciría en un 7%, que en 2000 hubieran sido aproximadamente \$2,440 millones. Este monto es el que consideramos más discutible, ya que la relación entre la cantidad de diputados y el gasto no puede ser lineal. Existen numerosas variables que tienen un grado de correlación con el número de legisladores por habitante que parecen ser más indicadas para explicar el nivel de gasto. Entre ellas destacamos la densidad poblacional, que permite a aquellos distritos de densidad elevada tener economías de escala en la prestación de servicios de salud, educación y seguridad, los cuales constituyen el grueso de los presupuestos provinciales.
 - b. Aumentos de gasto propuestos por legislaturas provinciales: en la Sección 3.2.1 mostramos que en 2001, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires votó un aumento del gasto de \$49 millones, o un 1,5% del presupuesto total. Suponiendo que el porcentaje de aumentos votados es uniforme en todas las jurisdicciones, mejoras en el proceso presupuestario provincial hubieran podido reducir el gasto en 2000 en \$525 millones. Nuevamente en este caso vale la misma aclaración presentada para el nivel nacional.

Objeciones

En nuestro trabajo mencionamos otros factores institucionales que contribuyen a la indisciplina fiscal, entre los cuales están los costos asociados a la falta de transparencia y la falla en los organismos de control del presupuesto, los costos asociados con un ineficiente diseño del sistema de coparticipación federal, y los costos que genera la existencia de intereses concentrados que toman recursos del “pozo común” fiscal. Sin embargo, resulta sumamente difícil -si no imposible- estimar en forma fehaciente el impacto de estos factores en el nivel de gasto público. La no inclusión de estos factores puede redundar en una significativa subestimación del verdadero costo de la desorganización institucional fiscal.

Por otra parte, los diversos factores institucionales están interconectados, con lo cual la simple suma de las estimaciones que llevamos adelante puede resultar en una sobreestimación del costo. Reiteramos que nuestra intención no es establecer cuál es el verdadero ahorro que se podría alcanzar realizando reformas institucionales, ya que los problemas epistemológicos propios de las ciencias sociales nos impiden alcanzar este conocimiento, sino que nos interesa enriquecer el debate en torno a dos problemáticas -la de la reforma política y la del rendimiento fiscal- que son de una actualidad acuciante.

Queremos recalcar otras consideraciones con respecto a este ejercicio que también consideramos relevantes. Cualquier modificación de las instituciones de la democracia representativa debe ser encarada con la seriedad que estas merecen. En particular, es necesario asegurar que la reducción del número de legisladores no implique la no representación de las minorías políticas locales. La reducción presentada en este capítulo no constituye de ninguna forma una propuesta concreta de reforma política, sino que pretende establecer un parámetro a partir del cuál se discutan modificaciones de las instituciones políticas que consideramos necesarias.

Tenemos plena conciencia al abordar esta temática -ya que tenemos presente el rol social que cumplen los investigadores- de que estas propuestas y conclusiones pueden ser utilizadas para cuestionar la existencia de ciertas instituciones democráticas. Sin embargo, creemos que la problemática del costo de la desorganización institucional tiene consecuencias sociales y económicas muy negativas. Por lo tanto, consideramos que no hay que eludir esta discusión, ya que es justamente mediante el debate público, que se defienden las instituciones democráticas.

A pesar de todas los problemas ocasionados por el accionar de los políticos en el marco de desorganización institucional vigente, estamos convencidos de que el crecimiento de la Nación debe tener lugar bajo el imperio de las instituciones de la democracia representativa. Esto nos lleva a proponer una serie de reformas dentro del sistema vigente para mejorar su eficiencia, eficacia y transparencia.

Consideramos que las propuestas no pueden consistir en una mera “importación” de experiencias exitosas, sino que deben considerar la organización política y económica existente en el país. Por lo tanto, es fundamental tener en cuenta que, dado el sistema federal de la Argentina, en el cual las decisiones de gasto se encuentran considerablemente descentralizadas, las propuestas presentadas en el capítulo siguiente abarcan los tres niveles de gobierno.

7. PROPUESTAS DE REFORMA

El análisis de la situación institucional Argentina en el contexto de la experiencia internacional nos ha llevado a enfocarnos en problemas que afectan tanto al nivel nacional como al nivel provincial de gobierno. Como vimos en el Capítulo 1, estos problemas se pueden agrupar fundamentalmente en dos categorías:

- i) Problemas en el diseño de las instituciones políticas***
- ii) Problemas en el diseño de las reglas fiscales y de procedimiento presupuestario***

También vimos en el Capítulo 4 que la dimensión federal presenta una serie de desafíos fundamentales para lograr la solvencia fiscal. Por ello, agregamos una tercera categoría de problemas institucionales:

- iii) Problemas en el diseño de las instituciones fiscales federales***

Las propuestas que presentamos a continuación tienen como objetivo atacar de manera sistémica estos tres tipos de problemas, y están fundamentadas en el análisis de los capítulos precedentes. Estas propuestas deberían plasmarse legislativamente a través de una ley marco de Institucionalidad Fiscal a nivel nacional, una nueva ley de Relaciones Fiscales Federales que reemplace a la de coparticipación, una norma referida a la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, leyes provinciales análogas y reformas constitucionales a nivel provincial.

El siguiente cuadro resume las propuestas que presentamos

Cuadro 7.1: Reformas institucionales para la solvencia fiscal

Tipo de problema	Propuestas para Nación	Propuestas para Provincias
<p>Problemas en el diseño de las instituciones políticas</p>	<p>1. Racionalizar el “costo de la política” y de las estructuras burocráticas asociadas.</p>	<p>1. Reducir la cantidad de legisladores provinciales, para limitar los incentivos a aumentar el gasto provincial.</p> <p>2. Racionalizar el “costo de la política” y de las estructuras burocráticas asociadas.</p>
<p>Problemas en el diseño de reglas fiscales y de procedimiento presupuestario</p>	<p>1. Regla macrofiscal que permita tener superávits en años de crecimiento.</p> <p>2. Ajuste automático en el gasto público cuando cae la recaudación - la Unidad de Valor Fiscal (UVF).</p> <p>3. Bonos Indexados al Crecimiento económico (BIC), que limitan el aumento del gasto primario en años de crecimiento.</p> <p>4. Limitar la capacidad del Congreso para aumentar los gastos en el proceso de aprobación presupuestaria.</p> <p>5. Utilizar estimaciones privadas para calcular los ingresos esperados en el presupuesto</p> <p>6. Clasificar los gastos por nivel de prioridad, para facilitar los ajustes cuando los recursos sean menores a los presupuestados.</p> <p>7. Implementar la presupuestación por programas, con índices claros y mensurables de eficiencia del gasto.</p> <p>8. Aumentar la autonomía e independencia de los organismos de control presupuestario. Crear una Oficina Parlamentaria de Presupuesto</p> <p>9. Diversas propuestas para aumentar la transparencia y el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.</p>	<p>1. Fuertes limitaciones a la capacidad de endeudamiento provincial</p> <p>2. Idem propuestas 4 a 8 para el nivel nacional.</p>
<p>Problemas con el sistema federal</p>	<p>1. Aumentar la correspondencia fiscal, transfiriéndole capacidad tributaria a las provincias.</p> <p>2. Limitar la capacidad de salvatajes del gobierno nacional a las provincias</p> <p>3. Limitar la capacidad de endeudamiento de las provincias</p> <p>4. Creación de un Organismo Fiscal Federal para institucionalizar el nuevo sistema</p>	

7.1 Propuestas de reforma a nivel nacional

7.1.1. Regla macrofiscal

El análisis de la experiencia internacional y el caso argentino a nivel nacional presentados en los Capítulos 1 y 3 muestran que bajo los arreglos institucionales existentes, los políticos argentinos tienen fuertes incentivos a comportarse de manera irresponsable en lo fiscal. En particular, vimos que el gasto suele aumentar en forma desmedida en períodos de expansión y en años electorales. Una manera de limitar estos comportamientos nocivos es la implementación de reglas cumplibles y creíbles que permitan aumentar el ahorro fiscal en años de expansión. En esta sección proponemos tres instrumentos que conforman una regla macrofiscal que generan fuertes incentivos al ahorro fiscal en tiempos de expansión.

Variaciones sobre el Déficit Cero

En el curso de los últimos tres años, la Nación se ha manejado con no menos de tres reglas macrofiscales, como se explicó en la sección correspondiente. Sin embargo, las reglas fueron incumplidas. Evidentemente, más allá de que en algunos casos se observa una falta de voluntad política, existe un problema en el diseño de estas normas que impide su correcta aplicación en nuestro país. Resulta entonces pertinente recordar cuáles son las características necesarias para que una ley macrofiscal sea eficaz. Debe ser una norma simple, acompañada por transparencia en los procesos y resultados presupuestarios, así como por un compromiso creíble de que será aplicada por un período de tiempo prolongado. La ley de Déficit Cero, pese a tener como virtud la simplicidad y el énfasis en la solvencia fiscal, fracasó por ser poco creíble. Al exigir recortes políticamente inviables en tiempos de recesión, el cumplimiento de la ley era inviable.

Proponemos, pues, como regla macrofiscal una versión más creíble y refinada de la regla de Déficit Cero, manteniendo sus características deseables. Es difícil exagerar la importancia que tiene, para que se trate de una regla creíble, el hecho de que parta de un consenso político y, a su vez, que tenga cierto grado de compromiso social. En ese sentido, resulta difícil imaginar un contexto más propicio que el actual o el del próximo par de años –contexto en el que los daños provocados por el alto endeudamiento ocupan un lugar en la conciencia pública– para obtener un acuerdo en torno al comportamiento fiscal futuro del país. Como aspiración mínima, esta regla podría plantearse como horizontes los tres períodos presidenciales que siguen a la actual, en la que el Déficit Cero, o al menos la existencia de fuertes limitaciones al endeudamiento, seguirá siendo una imposición de las circunstancias. Como alternativa, puede pensarse como una regla que deberá regir hasta el 2010.

Un rasgo adicional que tiene la regla que se propone aquí es que limita con severidad la discrecionalidad para las proyecciones de ingresos, que son determinantes relevantes de la política fiscal. El procedimiento sería el siguiente: cada año, en ocasión de enviar el presupuesto al Congreso, se estimará una recaudación estructural para el año siguiente; este potencial no tendrá ningún componente discrecional; se calculará sencillamente como el acumulado de ingresos públicos en los últimos cuatro trimestres (los tres del año en curso al momento de sancionarse el presupuesto, y el último trimestre del año anterior), aumentado por

la tasa de crecimiento promedio de los tres años anteriores al año en curso. Por ejemplo, al elaborarse el presupuesto para 2004 se calcularía:

$$RE_{2004} = \text{promedio}(R_{2003,III}, R_{2003,II}, R_{2003,I}, R_{2002,IV}) \times \text{crecimiento anual (1997 - 2002)}$$

donde RE es la “recaudación estructural estimada”, R la recaudación efectiva y los subíndices indican el período (números romanos indican el trimestre). La regla de política fiscal será que el endeudamiento máximo permitido para cada año será la diferencia entre los ingresos efectivos y la “recaudación estructural estimada”, y que todo ingreso por encima de la “recaudación estructural estimada” deberá dedicarse a la cancelación de deuda pública.

¿Qué implicancias tiene esta regla? Sencillamente que cuando la economía crezca por encima de lo normal (considerando normal a lo ocurrido en los cinco años previos a aquel en que se elabora el presupuesto), se producirá un superávit fiscal, que se utilizará para reducir la deuda. Y cuando la economía crezca por debajo del potencial, se incurrirá en desequilibrios fiscales, de magnitud limitada. Si bien esta regla no garantiza con una precisión del 100% que el déficit acumulado durante su vigencia sea exactamente cero, sí genera una expectativa de déficit igual a cero⁴⁸. Ello es satisfactorio ya que, en tanto resulte una regla creíble, la disposición a prestar de los mercados financieros estará guiada por esa expectativa.

Si el país lograra mantener aproximadamente constante el nivel nominal de la deuda de aquí, digamos, hasta el Bicentenario del 2010, habrá logrado reducir el peso de la deuda y de sus servicios expresados como proporción de los ingresos públicos, de las exportaciones, o del Producto Bruto. Habrá conseguido, además, repetir la feliz experiencia que se dio en el período anterior al Centenario de 1910. En la década que siguió a 1900, la deuda nominal se mantuvo en niveles más o menos constantes, pero el peso de sus servicios, expresado como ratio del gasto público, disminuyó de más del 40% a cerca del 25%.

Ajustadores automáticos: la Unidad Fiscal de Valor (UFV)

Con todo, la experiencia argentina de los últimos años sugiere que los problemas de credibilidad asociados a promesas futuras de comportamiento fiscal son enormes. Si se han violado al menos dos reglas fiscales (Responsabilidad Fiscal y Déficit Cero), será difícil instalar la creencia de que una regla como la que aquí se propone será cumplida.

Si efectivamente se pretendiera garantizar la solvencia fiscal, es posible pensar en mecanismos a través de los cuales el gasto se ajustase a los ingresos (presentes y esperados) con una mayor automaticidad, un menor nivel de conflicto político y una mayor credibilidad que la que existe, por ejemplo, con un esquema como el de Déficit Cero. Los gastos del sector público podrían clasificarse entre intangibles y flexibles. Los primeros (servicios de la deuda, componentes mínimos de jubilaciones, de salarios y de pagos por coparticipación) estarían presupuestados en pesos, y su monto completo se pagaría en pesos. Los gastos flexibles, en

⁴⁸ O, en realidad, un pequeño superávit, ya que la estimación de la recaudación estructural se basa en la recaudación del año anterior pero disminuida por la diferencias de recaudación entre el último trimestre del año en el que se vota el presupuesto y el último trimestre del año anterior, diferencia que en un contexto de crecimiento económico será positiva.

cambio, estarían presupuestados en una Unidad Fiscal de Valor (UFV), cuya paridad con el peso dependería de la relación entre ingresos y gastos comprometidos.

El mecanismo que determinaría esa paridad sería de mercado y el valor dependería de las expectativas presentes y futuras de ingresos y gastos estatales. El gobierno nacional depositaría a nombre de sus empleados, proveedores, etc., en los bancos que habitualmente utiliza para sus pagos, tantas UFV como pesos previstos por el presupuesto y por las leyes vigentes. Las UFV serían simplemente un crédito de los bancos contra el Estado. Quienes recibieran pagos del Estado tendrán acreencias en sus cuentas bancarias medidas en UFVs. Cada vez que retirasen fondos, o hicieran pagos electrónicos o por cheque, las UFV se convertirán a pesos a la tasa de conversión vigente.

Mensualmente, el gobierno rescataría las UFV depositadas en los bancos. El monto dedicado al rescate de UFVs sería el siguiente:

$$\text{Rescate} = \text{Recaudación tributaria} + \text{Endeudamiento neto} - \text{Pagos comprometidos en pesos.}$$

El rescate se realizaría por un mecanismo de licitación similar al que existe para títulos del Tesoro, sólo que en sentido inverso: aquí sería el gobierno quien compra los "bonos" (las UFV). El gobierno anunciaría la cantidad de pesos disponibles para el rescate y los bancos presentarían sus curvas de oferta de UFV. La existencia de un mercado libre de UFVs en el que pudiesen participar otros individuos o entidades daría más transparencia al sistema. Las UFV no tendrían vencimiento -y podrían pagar un interés moderado, medido en UFVs- con lo cual no habría una obligación de ofrecer al gobierno, cada mes, la totalidad de las UFV existentes, pudiendo esperarse para cobrar a una tasa mejor si existiera la expectativa de un aumento en la recaudación. Este mecanismo de licitación determinaría la tasa de conversión que deberían utilizar los bancos, durante el siguiente mes, para transformar las UFV en pesos cuando los titulares de cuentas en UFV quisieran realizar pagos o retirar pesos.

Así, por ejemplo, supongamos que en un determinado mes el Estado Nacional tuviese comprometido un total de \$ 4.500 millones de gasto, \$ 1.500 de ellos clasificados como intangibles y \$ 3.000 de ellos categorizados como flexibles, y la recaudación obtenida fuese \$ 4.000 millones. Una vez pagados los \$1.500 M de gastos intangibles, quedarían \$ 2500 millones⁴⁹ para pagar compromisos por \$ 3.000. La UFV de ese mes sería $2.500/3.000 = 83\%$ si todos los tenedores de UFVs decidieran canjearlas por recaudación. Si se esperase para el mes siguiente una mejora en el panorama fiscal, algunos participantes del mercado retendrían los bonos esperando una cotización mejor, lo cual repercutiría favorablemente sobre la cotización corriente de esos bonos. De este modo se evitaría el carácter fuertemente procíclico que tiene una política estricta de ajustar los gastos a los ingresos, al mismo tiempo que se aseguraría un nivel de gasto público sostenible en el tiempo.

⁴⁹ Sería razonable que se permita reforzar los ingresos públicos con los fondos que puedan obtenerse por la vía de endeudamiento cuando el Estado recuperase la capacidad de tomar créditos a una tasa baja.

Estabilizadores automáticos: los Bonos Indexados por Crecimiento (BIC)

Como se ha dicho, el comportamiento fiscal óptimo consiste en ahorrar recursos en épocas de crecimiento y endeudarse cuando las cosas van mal, algo que no ocurrió en la Argentina. Políticas fiscales muy procíclicas, como ha sido la de Argentina, obligan a llevar adelante, en épocas de vacas flacas, ajustes fiscales conflictivos y socialmente indeseables. Una posible forma de moderar el carácter procíclico del gasto público interno es incorporar algún mecanismo a los bonos por el cual se pague menos cuando las cosas van mal. Una manera de lograr esto es convertir el actual stock de deuda en nuevos bonos indexados por crecimiento (BIC). Estos bonos funcionarían de la siguiente manera: pagarían un cupón (tasa de interés) de alguna tasa fija (por ejemplo, Libor) más un número relacionado con la tasa de crecimiento real de la economía (por ejemplo, la mitad del crecimiento, o el 75 por ciento).

Es decir, los BIC pagarían una tasa alta cuando la economía crece, y una tasa más baja que la internacional en épocas de recesión. Por ejemplo, supongamos que el BIC paga una tasa Libor más la tasa de crecimiento. Si la tasa Libor es de 6%, y la economía crece un 4%, entonces el bono pagaría una tasa total de 10%. En cambio, si la economía cae un 2%, entonces el bono pagaría una tasa de 4 por ciento.

Este esquema tendría dos grandes ventajas para la Argentina: en primer lugar, reduciría en forma automática el gasto público consolidado en momentos de recesión, moderando la necesidad de llevar a cabo costosos ajustes. En segundo lugar, limitaría la expansión del gasto primario en épocas de crecimiento. Los BIC obligarían a repagar más deuda (una forma de ahorrar) en las épocas de alto crecimiento.

Los BIC podrían mejorar la credibilidad de la Argentina, ya que el país sólo pagaría en tanto y en cuanto crezca. De esta manera, se eliminaría la posibilidad de un crecimiento exponencial de los pagos de la deuda, como ocurrió en los 90. En definitiva, haría más probable el cumplimiento puntual de las obligaciones, contribuyendo así a la baja del riesgo país. Hay en esta propuesta, además, un sentido de oportunidad. El default declarado sobre la deuda pone al país en posición de negociar la conversión del stock actual en Bonos Indexados por Crecimiento.

7.1.2. Modernización del proceso presupuestario nacional

La teoría económica, la experiencia internacional y los resultados fiscales recientes en Argentina presentados en los Capítulos 1 y 3 muestran que mejoras en los procesos presupuestarios contribuyen a la solvencia fiscal. En la sección 3.2, 5.4 y 5.5, vimos que la forma en la que se elaboran, aprueban y ejecutan los presupuestos – tanto a nivel nacional como subnacional – incide sobre los resultados fiscales.

En particular, identificamos cuatro problemas en los procesos presupuestarios argentinos: i) la tendencia sistemática a sobreestimar los ingresos fiscales, ii) la propensión del poder legislativo a proponer aumentos de gasto, iii) la rigidez a la baja en la ejecución presupuestaria cuando no se cumplen las proyecciones de ingresos, y iv) la falta de transparencia y control.

Para resolver estos problemas, proponemos:

Limitar la capacidad que tiene el Congreso para aumentar el nivel de gasto. Se debería votar primero el nivel de gasto y de ingresos, y una vez aprobado esto, pasar a votar la asignación del gasto, sin que exista posibilidad de aumentar el nivel previamente aprobado.

Por otra parte, es importante que el presupuesto tenga la capacidad de responder a shocks que reducen la recaudación tributaria. Por ejemplo, Argentina en 2001 se vio forzada a realizar varios ajustes en el nivel de gasto. Para que este proceso sea más rápido y menos costoso, **el Congreso debería aprobar presupuestos que clasifiquen los gastos por nivel de prioridad.** En particular, debería haber tres “niveles” de gasto. Los dos últimos niveles deberían cubrir un 5% del gasto cada uno, y ante la necesidad de realizar un ajuste durante el transcurso del año, el Poder Ejecutivo puede elegir en forma discrecional cuáles gastos del último nivel recortar. Si hiciera falta un ajuste aún mayor, entonces procederá con los gastos del segundo nivel. De esta manera, se reduce el nivel de conflicto en caso de tener que llevar a cabo un ajuste inesperado. Esta propuesta puede ser complementaria o alternativa a la de la Unidad de Valor Fiscal.

Con respecto a la estimación de recursos para el presupuesto, deberían usarse cálculos privados, para evitar la sobreestimación estratégica que permite gastar por encima de los ingresos esperados.

Con respecto a la ejecución y control del presupuesto, proponemos generalizar la **presupuestación por programas, con índices claros y mensurables de eficiencia del gasto.** Esto permitirá a la ciudadanía y a los organismos de control mejorar su capacidad de monitoreo sobre las cuentas públicas. A su vez, **los organismos de control deberían tener mayor autonomía,** al estilo de la autonomía del Banco Central. Esto se logra haciendo que el mandato de los que dirigen los organismos tenga mayor duración que el mandato constitucional del presidente, y limitando la capacidad de los poderes nacionales para removerlo.

En particular, proponemos la creación de una Oficina Parlamentaria de Presupuesto (OPP), similar al Congressional Budget Office que existe en EE.UU., cuyo objetivo sería proveer capacidad técnica apartidaria al Congreso, para facilitar el tratamiento del presupuesto, y dotar al Congreso de la capacidad necesaria para evaluar y controlar la ejecución presupuestaria. El Director de la OPP sería nombrado por los presidentes del Senado y la Cámara de Diputados, y duraría en su mandato por 5 años, con posibilidad de reelección. La OPP sería un organismo con autarquía, similar al Banco Central, y el director debería ser elegido con criterio técnico.

7.1.3. Transparencia y Acceso a la Información Pública

La transparencia en las acciones del gobierno es reconocida como una precondition importante para la sustentabilidad fiscal, buen gobierno y rectitud fiscal. La transparencia se entiende como la apertura hacia el público de las estructuras y funciones del gobierno, planes de política fiscal, cuentas del sector público y proyecciones. Para lograr una gestión presupuestaria transparente, la información de las actividades del gobierno debe ser: de fácil acceso, confiable, comprensible, abarcativa, y comparable internacionalmente. De esta forma los votantes y los mercados financieros pueden evaluar la posición financiera del gobierno y los

verdaderos costos y beneficios de las acciones del gobierno, incluyendo sus implicancias sociales y económicas futuras. Esta medida tiene un componente democratizador, ya que los mercados financieros suelen tener mayor acceso a la información restringida que el común de la ciudadanía. Al tornar pública esta información, se permite que toda la población se encuentre en una situación de conocimiento de la realidad fiscal del estado, y pueda actuar en consecuencia (sin dejar de reconocer que aún cuando la información sea pública, gran parte de la población no tiene acceso a la misma).

Existe una serie de razones por la cuál este tipo de política resulta deseable para alcanzar el bienestar general. La publicación periódica de documentos de presupuesto ayudan a los mercados a evaluar las acciones del gobierno y a imponerle a aquel una disciplina constructiva, a la vez que cuentas públicas transparentes posibilitan que el mercado sepa lo que el gobierno ha hecho realmente y lo compare con lo que había sido propuesto. Los beneficios de la transparencia no se limitan a posibilitar un “castigo” por parte de los mercados, sino que incrementan el riesgo político de llevar a cabo políticas no sustentables.

Por último, la transparencia tiene consecuencias positivas con respecto a la vida cívica, ya que, al incrementar la confianza de la gente en el gobierno, tiene un efecto positivo en el funcionamiento de la democracia.

A su vez, las medidas que tienden a aumentar la transparencia tienen un rol fundamental en el diseño de un marco de instituciones fiscales que sea integral. Las presiones para llevar a cabo prácticas no transparentes suelen aparecer durante períodos de problemas fiscales. En lugar de tomar medidas correctivas que suelen ser impopulares, el gobierno cae en estas practicas cuando se enfrenta con dificultades para alcanzar objetivos fiscales. Por lo tanto, las reglas numéricas, como puede ser el déficit cero, carecen de sentido sin instituciones que garanticen la transparencia.

Para implementar normas tendientes a la transparencia resulta de utilidad agrupar a las instituciones intervinientes en el proceso fiscal en áreas siguiendo el criterio planteado por Kopits: i) instituciones y prácticas gubernamentales; ii) cuentas públicas; iii) indicadores de política fiscal y proyecciones de variables macro. Dentro de cada una de estas áreas existe una gama de posibles reformas que, de implementarse, conllevarían un aumento en la transparencia del proceso presupuestario.

Instituciones y Prácticas Fiscales

- Proveer información acerca de los costos de las actividades cuasi fiscales y de operaciones de rescate financiero promovidas por el gobierno.
- Uso obligatorio de indicadores de eficiencia y eficacia para las distintas áreas del Gobierno tanto a nivel Nacional como Provincial.
- Leyes de acceso a la información que permitan el acceso a ésta en un tiempo razonable sin que se tenga que probar especial interés.
- Las operaciones cuasi fiscales si existen deben al menos ser transparentes mediante el cálculo de los costos de cada política particular.

- Eliminación de gastos reservados a nivel provincial (carecen de sentido al no existir la causa de seguridad nacional).
- Explicitar objetivos y prioridades fiscales en el proyecto de presupuesto, en todos los niveles de gobierno.
- Publicitar los resultados de rendimiento y auditorías fiscales (se podría incluir un resumen de la Cuenta de Inversión en las boletas de impuestos) en todos los niveles de gobierno
- Publicación de un informe del presupuesto claro que posea un análisis objetivo.
- Explicitación de metas fiscales
- Monitoreo de lo que realmente se va gastando y del movimiento de caja de las Tesorerías, el cual podría ser vía internet a nivel nacional y provincial.
- Publicación de un resumen de la cuenta de inversión que sea comprensible.
- Publicación de los informes negativos de la auditoría (también podrían incluirse una vez por año en el recibo de impuestos) en todos los niveles de gobierno
- Cálculo y publicación del costo de las exenciones impositivas.
- Transparencia en los préstamos de los bancos oficiales. Para alcanzarla debe estar disponible la información sobre: criterios para la política de préstamos, análisis de riesgo y términos y condiciones de los préstamos.
- Eliminación de la obligación que tienen las AFJP de comprar deuda pública ya que impide conocer el verdadero costo de endeudarse.

Dado que en la Argentina la legislación nacional todavía no garantiza el acceso a la información, y teniendo en cuenta que en un sistema republicano como el nuestro es imperiosa la necesidad de un marco legal que regule este derecho, creemos que es fundamental una Ley de Acceso a la Información Pública. En lo referente a esta ley, proponemos que cuente con las siguientes características:

En primer lugar el principio de publicidad, mediante el cual se asegura la divulgación de los actos de gobierno a través de la rendición de cuentas a la sociedad civil. En segundo lugar, la sociedad debe tener el derecho de buscar, recibir y difundir aquellos actos que no fueran divulgados por parte del Estado. Para lograr esto en la ley debe especificarse que: toda persona tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información de cualquier órgano perteneciente al Sector Público Nacional, del Poder Legislativo y del Poder Judicial; que toda información producida u obtenida por estos organismos o que obre en su poder, se supone pública; la no provisión de la información por parte de los funcionarios públicos es considerada una falta grave; se obliga a los distintos organismos a permitir el acceso inmediato a la información

Cuentas Públicas

- El informe de presupuesto, es decir gastos e ingresos públicos debe existir en forma consolidada, incluyendo los niveles nacional, provincial y municipal
- Información acerca de los activos públicos en la cual se debe tener en cuenta la depreciación
- Separar los servicios de deuda entre pagos de interés y vencimientos de capital
- Clasificación de los gastos. Diseñar los presupuestos provinciales por programa

Indicadores de política fiscal y proyecciones de variables macro

- Implementación de indicadores analíticos: Indicadores que permitan ver si la política es expansiva, contractiva o neutral. Indicadores que tengan en cuenta las generaciones futuras
- Los métodos utilizados para realizar los pronósticos de crecimiento a corto y mediano plazo deben ser publicados.

7.2 La reforma del sistema federal de coparticipación

En este rubro más vale nutrirse de las numerosas propuestas existentes que pretender elaborar una completamente nueva. Esencialmente, la elección básica que debe hacerse es entre las contribuciones que pretenden maximizar la correspondencia fiscal y aquellas que sólo proponen ordenar el sistema actual quitándole componentes discrecionales y haciéndolo más claro, pero mantienen la idea básica de que la Nación recaude parte de los impuestos que solventarán gastos provinciales.

Nuestra posición es que el tránsito a un esquema de mayor correspondencia fiscal sí es crucial para corregir varios vicios del sistema actual. En primer lugar, porque mejora los incentivos a recaudar de todos los impuestos que hoy son coparticipables. En aquellos impuestos, el beneficio político para el Presidente de la Nación de combatir la evasión es hoy aproximadamente la mitad de lo que sería con un sistema de correspondencia fiscal, ya que bajo el sistema actual debe compartir lo recaudado con los gobernadores⁵⁰. Con un esquema de correspondencia fiscal, cada peso de recaudación adicional obtenido por la Nación tiene al Poder Ejecutivo Nacional como su beneficiario exclusivo.

El tránsito hacia un esquema de correspondencia fiscal implicaría la provincialización de ciertos impuestos hoy nacionales. Se mencionan como candidatos en este sentido Ganancias de las Personas, Bienes Personales, una porción del IVA y/o un Impuesto a las Ventas Minoristas (compensado por una reducción del IVA nacional y quizás reemplazando impuestos provinciales considerados ineficientes). Ya que se trata de impuestos hoy coparticipados, o que reemplazarían impuestos coparticipados, también allí mejoraría el incentivo a recaudar: los mandatarios provinciales obtendrían un peso para sus arcas por cada peso que de reducción en la evasión, es decir que el incentivo a recaudar sería mayor que el que tiene hoy el Poder Ejecutivo Nacional.

Es decir que en todos los impuestos que hoy son nacionales aumentaría el atractivo político de combatir la evasión: en aquellos que quedan en manos de la Nación, porque el gobierno nacional se llevaría el 100% de cada peso adicional recaudado; en los que pasan a las provincias, porque los gobiernos provinciales también se llevarían el total de lo que logran recaudar.

⁵⁰ A primera vista, con el esquema de transferencias fijas hoy vigentes eso deja de ser cierto. Sin embargo, la reciente sanción por el Congreso de la coparticipación del Impuesto a las Transacciones financieras muestra la dificultad de una auténtica "separación de fuentes" con el sistema actual.

Subsiste el problema de que la derogación de las transferencias nacionales a las provincias se desmontaría un sistema que tiene un importante componente de equidad distributiva. Las alternativas para reemplazarlo –no hacerlo equivaldría a la inviabilidad política de la correspondencia fiscal– son o bien mantener ciertas transferencias de la Nación a las provincias más pobres, o bien generar un esquema de transferencias interprovinciales, de las jurisdicciones más ricas a las más pobres, de manera de emparejar los costos y beneficios de la reforma al régimen de coparticipación. Creemos preferible esta segunda alternativa, a la que debería dársele una expresión institucional en el Organismo Fiscal Federal previsto por la Constitución, que debería tener un representante por cada provincia y uno por la Nación. Dicho organismo debería supervisar el cumplimiento de las transferencias interprovinciales previstas, e informar al Congreso Nacional al respecto. El Congreso, que tiene en sus manos la llave a la intervención federal, sería naturalmente el garante de última instancia para que las transferencias desde las provincias ricas a las pobres se hicieran efectivas.

Al quitarle recursos a la Nación, se estaría dando un gran paso para evitar el problema de *riesgo moral* implícito en los salvatajes federales a las provincias, que es probablemente el defecto más grave del actual régimen. Los márgenes de maniobra para el gobierno federal se reducirían drásticamente, lo que tendería a mejorar los comportamientos fiscales provinciales. El Organismo Fiscal Federal debería tener el monopolio de la ayuda pública a provincias con necesidades de recursos. El origen de fondos para esos salvatajes podría ser nacional o provenir de otras provincias, pero sólo podría hacerse efectivo con el consentimiento por unanimidad del Organismo Fiscal Federal. De esta manera, las provincias internalizarían buena parte del costo fiscal de ayudar a provincias con escasa disciplina fiscal.

Asimismo, la puesta en marcha de un Organismo Fiscal Federal sería una buena oportunidad para darle un carácter más efectivo a las reglas fiscales subnacionales. El Organismo podría tener entre sus atribuciones la de conferir premios y castigos a las provincias según el desempeño fiscal respecto a pautas preestablecidas. En términos de Braun y Tommasi (2002) el Organismo Fiscal Federal podría constituirse en un garante exógeno de las reglas fiscales subnacionales, lo cual aumentaría las posibilidades de cumplimiento de las mismas.

7.3. Propuestas de Reforma en las Provincias

7.3.1. Modernización de los procesos presupuestarios provinciales

En este aspecto se aplican las mismas recomendaciones que para el proceso presupuestario nacional: limitaciones a las atribuciones de las legislaturas para determinar los montos de gasto y déficit; utilización de proyecciones privadas para el crecimiento de la recaudación; fortaleza institucional de los mecanismos de control; presupuestación por programa incorporando índices de desempeño de cada dependencia estatal; clasificación de gastos entre prioritarios y no prioritarios, con mecanismos automáticos de ajuste; y creación de un consejo parlamentario independiente encargado de cuestiones presupuestarias.

7.3.2. Limitaciones a la capacidad de endeudamiento provincial

Vimos en el capítulo 1 que la experiencia internacional muestra que en países con elevado grado de desbalance fiscal vertical como Argentina, la facilidad que tienen las provincias para endeudarse es un determinante clave de la insolvencia fiscal. Por lo tanto, consideramos fundamental limitar la capacidad de endeudamiento provincial.

La posibilidad que tienen los gobiernos provinciales de recibir salvatajes financieros por parte del gobierno nacional reduce fuertemente los incentivos a la disciplina fiscal. Al momento de decidir si aumentar los gastos y endeudarse, un gobernador provincial evaluará los costos y beneficios de esta medida. La existencia de salvatajes reduce fuertemente los costos de endeudarse, ya que existe la posibilidad de que no tenga que pagar la deuda incurrida. Si a esto le sumamos que los gobernadores ya tienen un incentivo fuerte a aumentar el gasto y endeudarse, debido a su horizonte limitado de planeamiento, no nos debería sorprender la situación de indisciplina fiscal y endeudamiento creciente descrita en los capítulos anteriores.

Ya analizamos maneras de limitar la capacidad del gobierno nacional para realizar salvatajes. Ahora, agregamos mecanismos para limitar la capacidad de endeudamiento provincial.

Un enfoque “legalista” nos llevaría a proponer límites legales al endeudamiento provincial. Sin embargo, hemos visto que 16 provincias tienen límites constitucionales al endeudamiento, incumplidos en casi todos los casos. Otra opción que puede resultar atractiva a primera vista sería que las provincias se comprometan con algún límite sobre el endeudamiento, en un pacto con la Nación, al estilo del Tratado de Maastricht, según el cual los países europeos se comprometieron a limitar sus déficit a menos de 3% del PBI, y sus deudas a menos de 60% del PBI. Sin embargo, también hemos visto que la Nación y las provincias han firmado sucesivos pactos durante los 90, todos ellos incumplidos.

La clave se encuentra en elevar los costos de endeudamiento para las provincias, sobre todo cuando se encuentran en problemas fiscales. Esto se logra imponiendo costos a los prestamistas de las provincias, y haciendo que estos costos sean crecientes en el nivel de desequilibrio fiscal de la provincia.

En concreto, proponemos que el Banco Central aumente los requisitos de capital por riesgo de crédito para los préstamos de bancos a las provincias, y que el aumento sea creciente en el nivel de tasa de interés. De esta manera, caerá el incentivo de los bancos privados a prestarle a las provincias, y resultará más difícil para las mismas aumentar su endeudamiento en forma desmedida. A la vez, esta medida llevará a un aumento de la oferta de crédito al sector privado.

Otro camino para contener la capacidad de endeudamiento de las provincias es limitar la capacidad de recibir préstamos de la Nación. Esto se logra enmarcando la decisión sobre prestarle o no a una provincia dentro de la nueva institucionalidad fiscal. En particular, sería deseable que cualquier préstamo nuevo de la Nación a una provincia tenga que ser aprobado por el Organismo Fiscal Federal. Esto limitaría el poder discrecional de la Nación para otorgar salvatajes, y por lo tanto reduciría los incentivos marginales a endeudarse de las provincias. Como se explicó arriba, además, el Organismo Fiscal Federal podría establecer límites precisos al endeudamiento provincial, y al sendero de ese endeudamiento, y actuar como un garante externo de esos límites, castigando a las provincias que no los cumplieran. Podría ocurrir, como sucedió con los acuerdos entre la Nación y las provincias, que dichos límites no se respetasen. Puede argumentarse, sin embargo, que las condiciones para un perdón a las provincias incumplidoras son más factibles si la Nación es la encargada de decidirlos (ya que el presidente obtiene así un rédito político local) que si ese poder está en manos de las restantes provincias, quizá menos propicias a ceder por imperio de situaciones políticas en territorios que no son los propios.

7.3.3. Racionalidad en la representación

Tal como se mostró estadísticamente en el Capítulo 5, las dimensiones excesivas de las legislaturas provinciales y la sobrerrepresentación de ciertas provincias a nivel del Congreso Nacional contribuyen a la prodigalidad estatal. En ese sentido, la tendencia incipiente a una racionalización de las estructuras legislativas provinciales es un paso en la dirección correcta, que debería impulsarse decididamente. Pero el desafío no acaba allí. Los cuadros en el capítulo del "costo de la política" muestran que la representación a nivel municipal demanda en algunos casos más recursos per capita que la representación a nivel provincial. Una hipótesis probable es que a nivel local se reproducen los problemas fiscales presentados estadísticamente para el nivel provincial. En cuanto al nivel nacional, también allí es deseable una reforma que al menos atenuase las desproporciones verificadas en los niveles de representación provincial, que, como se ha presentado estadísticamente, también tienen involucran una pérdida fiscal que excede largamente el "costo de la política" en un sentido meramente contable.

8. COMENTARIOS

8.1. Comentario de Rosendo M. Fraga

Rosendo M. Fraga es Director del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría. Fue profesor de la Universidad Católica Argentina y del Colegio Militar. Ha sido condecorado por la República Federativa del Brasil con la Orden de Río Branco y con la Orden Nacional do Cruzeiro do Sul, en el grado de Comendador y por la República de Chile con la Orden de Bernardo O'Higgins en el mismo grado. En el año 1997 ha sido galardonado con el Premio Konex de Platino 1997 "Comunicación - Periodismo" en Aspectos Teóricos. Es colaborador de diversos medios periodísticos y es autor de numerosos libros referidos a temas políticos e históricos.

Este trabajo tiene la virtud de plantear la importancia y a su vez la eficacia que pueden tener las instituciones políticas, para resolver una cuestión central de la Argentina como es la solvencia fiscal. Pero también con acierto, vincula esta cuestión, con un aspecto central de la cultura política, como es el llamado "costo de la política" que en los últimos tiempos ha generado un profundo debate en la sociedad argentina.

La importancia de las instituciones políticas sobre la evolución de los comportamientos económicos, es claramente verificable en la historia del país.

La Argentina logra entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, un éxito excepcional, convirtiéndose en uno de las naciones más exitosas del mundo.

El país anarquizado y ensangrentado por las guerras civiles de la primera mitad del siglo XIX, da paso en el siguiente medio siglo a una nación moderna y exitosa, que a comienzos del siglo pasado, era centro de atención mundial, como lo muestran los festejos del primer Centenario.

La clave de este éxito estuvo en la solidez y continuidad institucional, en momentos que la mayor parte de América Latina se debatía todavía en la anarquía política y los conflictos internos.

Entre 1862 y 1930, la Argentina goza de una estabilidad institucional única en América Latina. Doce elecciones presidenciales se suceden ininterrumpidamente sin alterar la vigencia de las instituciones políticas establecidas en la Constitución Nacional sancionada en 1853.

Pero esta estabilidad no se da sólo en el Ejecutivo, se produce también en el Legislativo y el Judicial. En este último caso, durante estas siete décadas, la Suprema Corte siempre tuvo cinco miembros y todos los reemplazos se produjeron por renuncia o fallecimiento. Es más,

entre 1904 y 1929, la Argentina tiene el mismo presidente de la Suprema Corte -el Dr. Antonio Bermejo- quien ocupa el cargo en forma continua desde la segunda presidencia de Roca hasta la segunda de Yrigoyen. Es un período en el cual se suceden siete presidentes y tienen lugar transformaciones fundamentales, como el establecimiento del voto universal, secreto y obligatorio.

Esta breve referencia histórica, apunta a confirmar la tesis central de este trabajo: la importancia de las instituciones políticas para la economía, que en este caso se refiere a una cuestión específica de la misma como es la solvencia fiscal.

Pero el aspecto normativo-institucional, debe ser complementado con el análisis de la cultura política, como un factor determinante para el funcionamiento y vigencia efectiva de las normas.

Que la cultura política es una cuestión central, se evidencia claramente en la afirmación de que “El lugar común en las finanzas públicas argentinas es la persistencia del déficit fiscal, financiado con endeudamiento o emisión monetaria”, ubicando el fenómeno en el período que se inicia en 1970 y que llega hasta nuestros días.

Nuevamente el análisis histórico, nos permite constatar la persistencia de un fenómeno que se ha dado en la Argentina más allá de las ideologías, los partidos y los regímenes político-institucionales ya sean de facto o democráticos.

Es claro que gobiernos de orientación económica populista, como fueron el de facto de Lanusse (1971-1973), el democrático justicialista que lo sucedió (1973-1976), el de Alfonsín (1983-1989) y nuevamente ahora el gobierno provisional de Duhalde, han recurrido sistemáticamente a la inflación para financiar el déficit.

A su vez gobiernos de orientación económica ortodoxa, como fue el de facto que gobernó de 1976 a 1983, el de Menem (1989-1999) y de De la Rúa (1999-2001), recurrieron al endeudamiento externo con el mismo objetivo: financiar el déficit.

Ha sido tan fuerte la tendencia de la cultura política argentina a mantener el déficit público, que ésta ha estado más allá de los regímenes políticos (gobiernos democráticos o de facto), las ideologías (populistas u ortodoxos) o los partidos (radicales o justicialistas).

Pero al aspecto normativo y cultural, se agrega el del liderazgo político, el que resulta clave para el funcionamiento eficaz de las normas y para la modificación de los aspectos culturales del comportamiento político.

Como bien se dice en el trabajo, la economía argentina históricamente fue muy sensible a los factores externos.

A pesar de ello, el país demostró en momentos de crisis, la existencia de liderazgos políticos que fueron capaces de enfrentar los ajustes necesarios para conjurar las crisis.

Tal fueron los casos de Nicolás Avellaneda en 1876, Pellegrini en 1890, Victorino de la Plaza en 1914 y Agustín P. Justo en 1931.

En los dos primeros casos, el país enfrentó graves crisis externas, al cerrarse el financiamiento y el crédito fue recuperado con políticas de gran dureza fiscal.

En los dos últimos, fueron crisis derivadas de la caída de las exportaciones -en 1914 por el cierre de los mercados generados por la Primera Guerra Mundial y en 1931 por la situación análoga que produjo la crisis económica mundial-, de las cuales provenía el 80% de los ingresos fiscales.

Pero en las últimas décadas, no se registraron liderazgos políticos con la firmeza de los mencionados para enfrentar el problema de reducir el déficit.

Podrá argumentarse que en los cuatro casos mencionados, regían sistemas democráticos de participación restringida y no mayoritaria y ello es cierto, pero cabe señalar que desde 1970, hemos visto la debilidad para enfrentar el problema del déficit tanto en regímenes democráticos como de facto.

El análisis del problema del liderazgo muestra que resultan también necesarios cambios en la política, para que puedan ser eficaces nuevos mecanismos institucionales para resolver el decisivo tema de la solvencia fiscal.

La cuestión también se pone en evidencia al analizar específicamente el federalismo y el gasto provincial. Cabe destacar que la reforma constitucional de 1994, debilitó el federalismo al eliminar el Colegio Electoral y establecer el voto directo para elegir al Presidente de la Nación y al incorporar el tercer senador.

Sin embargo, en los últimos años y en particular en las presidencias de De la Rúa y Duhalde, hemos visto una ampliación inédita del poder decisional de los gobernadores, hasta llegar al punto que en 2002, el FMI negocia directamente con los mandatarios provinciales, lo que constituye un hecho inédito, no sólo en nuestro país sino en las negociaciones que el organismo internacional ha desarrollado en otros países del mundo con estructura federal.

Esto no ha sido consecuencia de cambios institucionales, sino de liderazgos políticos débiles y prácticas derivadas de una cultura política que ha tendido a ceder para evitar conflictos.

Entre las muchas propuestas acertadas que propone este trabajo para controlar el gasto provincial, está la de limitar el endeudamiento provincial y ello resulta clave.

Modificar el régimen federal requiere cambiar la Constitución y ello a su vez exige un mecanismo complejo y largo. A su vez modificar el régimen de coparticipación, hace necesarias leyes del Congreso con mayorías especiales que no resultan fáciles. Pero controlar el endeudamiento provincial, requiere decisiones firmes del Ejecutivo, implementadas a través de decretos, en combinaciones con normas del Banco Central.

El ejemplo es útil para percibir cómo determinadas reformas de las propuestas, pueden tener un rápido comienzo de ejecución, mientras que otras requerirán esperar las condiciones políticas e institucionales adecuadas para llevarlas adelante.

Este trabajo tiene a su vez la virtud del realismo. En las propuestas concretas que integran el último capítulo, al analizar la cuestión del endeudamiento provincial, se dice que “hemos visto que 16 provincias tienen límites constitucionales al endeudamiento, incumplidos en todos los casos” agregándose más adelante “también hemos visto que la Nación y las provincias han firmado sucesivos pactos durante los 90, todos ellos incumplidos”.

Surge así la realidad concreta de acuerdo a la cual en la Argentina la sanción de normas o la firma de acuerdos no implica su cumplimiento.

Es por ello que tanto las instituciones como las normas en nuestro país, para su efectivo respeto y cumplimiento requieren cambios en la cultura política y renovación en los sistemas y dirigentes.

Es en este marco, que este trabajo constituye un aporte muy valioso para la comprensión de la necesaria interacción entre política y economía y en términos específicos entre instituciones políticas y solvencia fiscal.

Las propuestas que integran el capítulo final tienen la virtud de ser un conjunto de cuestiones concretas que pueden ser implementadas con distinto grado de factibilidad, pero que en todos los casos tienen la posibilidad de generar debates positivos sobre aspectos que hacen a la posibilidad de mejorar la calidad institucional del funcionamiento del Estado y por ende promover una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

La historia constata que es cierta la tesis de que las instituciones políticas tienen un rol decisivo para el desarrollo de la economía y la solvencia fiscal, pero serán los cambios en la cultura política y el liderazgo los que finalmente permitirán que estas propuestas se transformen en realidad, ya sea total o parcialmente.

8.2. Comentario de Mariano Tommasi

Mariano Tommasi es Director del Departamento de Economía de la Universidad de San Andrés, y Director del CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad. Fue profesor en la Universidad de California en Los Angeles y Profesor Visitante en la Universidad de Harvard. Recientemente fue electo Presidente de la Latin America and Caribbean Economic Association, organización que nuclea a los más prestigiosos economistas de América Latina. Es autor de numerosos libros y artículos académicos referidos a temas de economía política, inflación y organización industrial.

COMENTARIOS GENERALES

Como dijera Schumpeter, la historia de un pueblo se lee con gran claridad en la evolución de sus cuentas fiscales. Lamentablemente, la Argentina está pagando hoy un enorme costo por no haber tenido mejores instituciones para el manejo de las principales cuestiones públicas, especialmente aquellas de naturaleza fiscal.

El trabajo *Instituciones Políticas para la Solvencia Fiscal* es un aporte importante para una discusión central en la Argentina de hoy. Comparto plenamente el espíritu que alienta este trabajo. Es indispensable entender a las políticas públicas, en este caso en sus implicancias fiscales, como el resultado de interacciones políticas. Estas interacciones, a su vez, están condicionadas por las reglas del juego político; es decir, por las instituciones políticas. Este es un enfoque que ha recobrado vigencia en el análisis de la política económica en las últimas décadas a nivel internacional, y que también está siendo crecientemente aplicado en la Argentina.⁵¹

Este trabajo hace una lúcida exposición de algunas ideas pre-existentes y desarrolla algunas interesantes extensiones en la aplicación del enfoque político-institucional moderno al estudio del impacto de las instituciones políticas y presupuestarias sobre los resultados fiscales, en particular sobre la solvencia fiscal, en el caso argentino. El trabajo acierta en su enfoque y en la decisión de enfatizar el impacto de las instituciones políticas y presupuestarias sobre los resultados fiscales. En particular, creo que el trabajo representa un avance con respecto a una sobresimplificación existente en el debate público argentino de hoy, que contiene una obsesión peligrosa por “bajar los costos de la política”, ignorando una interpretación más amplia del efecto que la política (y las instituciones que la regulan) tienen sobre la sociedad y la economía argentina. El trabajo, si bien aún desde una perspectiva (en mi opinión) excesivamente fiscalista, se aparta de las nociones más estrechas de “costo de la política.”

Habiendo expresado mi concordancia con el espíritu general del trabajo y con buena parte de las consideraciones específicas que en él se realizan, voy a dedicar el resto de estos comentarios generales a marcar algunos aspectos en los cuáles el trabajo podría ser mejorado. Mi principal crítica parte precisamente de la centralidad que la problemática fiscal tiene en el funcionamiento de una *polity* (tal como señalara citando a Schumpeter al principio de este comentario), y a la profunda interrelación existente entre lo político y lo fiscal. A pesar de que el título del trabajo hace, acertadamente, referencia a las instituciones políticas, a la hora de

⁵¹ Saiegh, S. y M. Tommasi *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, EUDEBA, 1998, presentan una introducción a este enfoque, fronterizo entre el análisis económico y la ciencia política.

mirar explícitamente el impacto de las instituciones políticas, el análisis peca de lo que podríamos llamar un “enfoque de equilibrio parcial” para estudiar un problema que requiere un enfoque de *equilibrio general*.

Esta noción de equilibrio general invita también a una mirada más amplia sobre la cuestión de “el costo de la política.” Coincido con la idea de que, en el contexto argentino actual es fundamental encontrar las instituciones que conduzcan a un sendero fiscal sustentable y que, necesariamente, dicho sendero deberá ser muy ajustado, incluyendo rebajas importantes en “gastos asociados con la política.” Habiendo dicho eso, quiero recalcar que si miramos al sistema político como una organización dedicada a la producción de bienes y políticas públicas, no tiene sentido mirar sólo su “costo”, sino que el costo debe ser relacionado al output de dicho proceso. Resulta que, en el caso argentino, no sólo el costo es alto, sino que también el producto es malo. Es un error centrar todas las energías en bajar el costo, sin al mismo tiempo prestar atención a la calidad del producto.

Un análisis integral de las instituciones políticas y fiscales argentinas debería centrarse, por un lado, en los impactos más amplios (no sólo sobre solvencia fiscal) que tienen las reglas del juego de la determinación de las políticas públicas en la Argentina. Por otro lado, para entender los impactos tanto en lo fiscal estrictamente como en otros terrenos, hay que entender a las reglas del juego de formulación de políticas públicas en su integralidad. Dichas reglas incluyen una serie de aspectos constitucionales (tales como ciertas prerrogativas legislativas del ejecutivo), de prácticas internas de los partidos políticos en la selección de candidatos, así como otras tantas variables político-institucionales. Dichas variables, y sus interacciones, no son suficientemente explicitados en el trabajo, y esto lleva a un diagnóstico y a un conjunto de propuestas que no son suficientemente integrales.

Para profundizar un poco esta aseveración, en los próximos párrafos intento hacer una síntesis de un diagnóstico más global del funcionamiento de las decisiones públicas en la Argentina y sus determinantes.⁵² Las políticas públicas argentinas se caracterizan por una mezcla de volatilidad (fuente de inseguridad jurídica), rigidez, incoherencia entre áreas de política, y baja calidad en su implementación. La inestabilidad de las políticas económicas en la Argentina es tal que el país ocupa el séptimo lugar en una calificación de Freedom House sobre la volatilidad de las políticas económicas implementadas entre 1970 y 1997. Ejemplos recientes que ilustran algunas de estas características son la incumplida leyes de responsabilidad fiscal, los varios pactos fiscales incumplidos, la incumplida ley de intangibilidad de los depósitos (25.466), así como la excesivamente rígida Ley de Convertibilidad y los varios mecanismos de rigidez incorporados en la Coparticipación Federal de Impuestos.

La volatilidad de políticas, así como las costosas rigideces con las que se pretende evitar esa volatilidad, son el resultado de la incapacidad del sistema político argentino de realizar los acuerdos intertemporales que serían necesarios para sustentar políticas públicas (incluidas

⁵² Este diagnóstico es una breve síntesis de trabajos previos y en curso, sintetizados en el libro *Las Fuentes Institucionales del Desarrollo Argentino: Hacia una agenda institucional* (Fundación Gobierno y Sociedad – PNUD – EUDEBA, 2000), y en el artículo de Spiller y Tommasi (2001) “The Institutional Determinants of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina.” Por supuesto que no pretendo argumentar que el diagnóstico específicamente desarrollado en dichos trabajos y las propuestas que de allí surgen sean necesariamente las correctas, pero sí quiero argumentar que cualquier propuesta de reforma en este terreno debe partir de algún diagnóstico articulado de la interrelación entre lo fiscal y lo político.

aquellas con impacto fiscal y más específicamente política fiscal) de mayor calidad. Los actores políticos (tanto los políticos profesionales como los grupos de poder) son oportunistas cada vez que cuentan coyunturalmente con poder de decisión, tratando de maximizar beneficios de corto plazo en desmedro de otros actores políticos y sociales. (Estos otros, si alguna vez tiene la fortuna de pasar por el poder, retribuirán en la misma moneda).

Este comportamiento no cooperativo se debe, a su vez, a un conjunto de características del sistema político argentino que, en su interacción, conducen a este equilibrio no cooperativo. Por un lado, la Argentina tiene un sistema político altamente fragmentado, dada su estructura presidencialista, bicameral no-congruente y federal. Dicha multiplicidad de posibles actores de veto institucionales dificulta la posibilidad de acordar políticas consensuadas, y requeriría de aceitados mecanismos institucionales para facilitar la cooperación. Desafortunadamente esas “otras variables” no se han configurado en la dirección que hubiera permitido mayor cooperación. El poder ejecutivo ha contado con excesivos instrumentos que le permiten modificar la voluntad legislativa del Congreso en múltiples asuntos, especialmente en todos aquellos que hacen a la implementación presupuestaria. A su vez el Congreso no se ha constituido en el ámbito relevante de deliberación, negociación y *enforcement* de acuerdos políticos, en parte por las capacidades del ejecutivo antes mencionadas, pero también debido a los escasos incentivos que los legisladores argentinos tienen para desarrollar expertise individual e instituciones legislativas adecuadas que le permitan convertirse un interlocutor serio en materias técnicas.⁵³ Dicha falta de incentivos en los legisladores, a su vez se debe a los incentivos que devienen del sistema electoral, incluyendo primariamente el hecho de que los distritos electorales coincidan con las provincias, y que los mecanismos de selección de candidatos otorguen excesivo poder a los líderes partidarios provinciales, por sobre los ciudadanos, y también por sobre los liderazgos nacionales.⁵⁴ Esto genera una “provincialización de la política nacional” de consecuencias nefastas, especialmente cuando interactúa con la dependencia presupuestaria de las administraciones provinciales con respecto a fondos distribuidos a través de mecanismos “centralizados”; ya sea la coparticipación federal de impuestos propiamente dicha o canales en el presupuesto nacional que se utilizan (muchas veces en forma poco transparente) para distribuir fondos a las provincias. Esta incapacidad de realizar acuerdos y sostenerlos, es potenciada por otros factores que el devenir histórico le ha dado al sistema político argentino: un poder judicial incapaz de actuar como garante imparcial del cumplimiento de la constitución y otros acuerdos fundamentales; y una administración pública que tampoco puede convertirse en el ejecutor técnicamente capacitado pero políticamente imparcial, de las políticas acordadas en ámbitos legislativos.

Lo que esta apretada síntesis pretende sugerir es que las calidades de las políticas públicas, incluida la política fiscal, son determinadas por la interacción de un conjunto de “instituciones políticas” que exceden a aquellos aspectos que han sido específicamente tratados en este trabajo. Más aún, en mi opinión esto a llevado a focalizar las recomendaciones a un nivel que

⁵³ La falta de interés en desarrollar instituciones legislativas más fuertes, se refleja en los fracasos que han tenido diversas iniciativas, muchas veces impulsadas por organismos internacionales con generoso financiamiento, por desarrollar cambios organizacionales tendientes a la modernización parlamentaria. Entre dichas iniciativas, hasta ahora fallidas, ha habido esfuerzos por crear un Oficina Parlamentaria de Presupuesto, como la que se propone crear en este trabajo.

⁵⁴ Este tema se encuentra desarrollado en más detalle en Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi “Políticos Profesionales – Legisladores Amateur: El Congreso Argentino en el Siglo XX”, Documento de Trabajo 45, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad; y, de los mismos autores, “Keeping a Seat in Congress: Provincial Party Bosses and the Survival of Argentine Legislators”.

puede no ser sostenible en la práctica, si no cambian otros determinantes más profundos ligados a los incentivos más globales del sistema político.

A modo de ejemplo, algunas de las recomendaciones que se realizan (sobre reglas limitando el endeudamiento provincial, o sobre reasignaciones de potestades tributarias hacia las provincias), si bien serían muy valiosas si se instrumentan efectivamente, pueden resultar de dudosa implementación si no cambian algunos determinantes de orden superior con respecto a los incentivos de los actores políticos a avenirse a estar reglas, o si no se instrumentan mecanismos de *enforcement* exógenos, hoy inexistentes. Esta preocupación se fundamenta en las experiencias fallidas de instrumentación de reglas semejantes en el pasado.⁵⁵ Una triste muestra de la necesidad de *enforcement* exógeno, la estamos viendo en estos días en los que el jefe de la misión del FMI intenta actuar como negociador y enforcer de acuerdos que los gobiernos nacional y provinciales no son capaces de sostener por sí mismos.

COMENTARIOS UN POCO MÁS ESPECÍFICOS

Introducción y capítulos de diagnóstico (1 al 6)

□

Me parece muy valioso el esfuerzo de iniciar el trabajo con un background de la dinámica histórica que lleva a este “build up” del funcionamiento fiscal argentino, que es un componente importante para intentar desentrañar las tendencias subyacentes que puedan ayudar a entender la crisis actual, para intentar operar sobre ella.

El trabajo realiza una valiosa descripción y análisis de la evolución de las principales variables fiscales en los 90. Si bien se enfatiza el problema de la vulnerabilidad externa, la experiencia que hemos acumulado alrededor de la crisis 2001/2002 nos enseña que un factor clave a considerar a la hora de valorar la sustentabilidad de un sendero fiscal, es la vulnerabilidad que ante una modificación forzada en el tipo de cambio, genera “el pecado original” de que gran parte de la deuda es en moneda extranjera, mientras que la mayor parte de los ingresos (especialmente luego de la apertura y varias reformas tributarias) es en pesos.⁵⁶

El trabajo hace también un buen esfuerzo por señalar y medir la presencia de importantes pasivos contingentes usualmente no contabilizados, que introducen riesgos adicionales. Entre dichos pasivos contingentes habría que agregar, a la luz de la experiencia reciente, los eventuales costos fiscales de posibles bailouts al sistema financiero en el caso de devaluación en una economía altamente dolarizada.

Dentro del universo de pasivos contingentes se señala, acertadamente, al sistema previsional como uno de los minotauros siempre presentes en la dinámica del sector público y de la sociedad argentina. El trabajo reconoce el enorme riesgo que importa la alta informalidad con la consiguiente exclusión de grandes segmentos de la sociedad del sistema de previsión, lo

⁵⁵ Véase Braun y Tommasi “Fiscal Rules for Subnational Governments: Some organizing principles and Latin American experiences” Documento de Trabajo 44, Departamento de Economía, Universidad de San Andrés, 2002.

⁵⁶ Este problema es destacado en R. Hausmann “Unrewarded Good Fiscal Behavior: The Role of Debt Structure” Mimeo, Harvard, 2002.

que casi seguramente redundará en un trade-off entre altos costos sociales y altos costos fiscales en el futuro.

Se pensó en algún momento de los 90 que la reforma previsional, más allá de costos transicionales, sacaba al monstruo previsional de la esfera pública. Por supuesto que esto no fue así. Por un lado la regulación argentina ha obligado a las AFJP a tener títulos públicos del gobierno, una práctica común en otras latitudes, pero que en el contexto argentino implica, contrariamente a lo que sucede en otros países, forzar a las AFJP (e indirectamente a los aportantes) a invertir en activos muy riesgosos, generando nuevamente posibles futuros trade-offs entre problemas sociales y problemas fiscales. Una reformulación realista de todo el complejo contrato intertemporal que constituye el sistema previsional es uno de los temas urgentes en la agenda de reformas de la Argentina.

Como en tantos otros aspectos centrales de las políticas públicas argentinas, la cuestión previsional viene profundamente entrelazada con la madeja del federalismo fiscal, por lo cual una posible resolución del enigma federal debe articularse con lo previsional, una dimensión no contemplada en este estudio.

□

Es muy útil la distinción que el trabajo hace entre causas sistémicas y causas excepcionales de la fragilidad fiscal argentina, (aunque en función de lo dicho en el párrafo anterior, yo tendería a incluir al problema previsional como una cuestión sistémica). En particular es muy interesante el análisis que demuestra la tendencia a sobreestimar el crecimiento en las proyecciones macroeconómicas utilizadas para el presupuesto. Comparto plenamente algunas de las sugerencias para atender ese problema, como la de hacer obligatorio el uso de fuentes externas al gobierno para dicha elaboración.⁵⁷

□

Con respecto al diagnóstico y propuestas en el terreno de federalismo fiscal, comparto plenamente el listado de falencias del sistema presentado en la sección 4.1. Sin embargo, creo que al trabajo le falta un diagnóstico político institucional que trate de *entender* las falencias allí listadas como el resultado de un juego político-insitucional más amplio y más dinámico entre actores políticos nacionales y provinciales. Esta falta de diagnóstico político-institucional se traduce en un conjunto de recomendaciones que, si bien comparto en su mayoría, no están articuladas ni fundamentadas integralmente.

□

En el Capítulo 5 se realiza una interesante caracterización de las provincias en términos de una serie de indicadores, para tratar de diagnosticar la sustentabilidad de su trayectoria fiscal durante los 90. Más allá de la necesidad de un modelo más profundo de sustentabilidad fiscal (que entre otras cosas reconozca los factores de estructura temporal y composición de monedas de la deuda, así como de otros pasivos contingentes), vale la pena destacar que la caracterización de déficit moderado a aquel menor al 10% de los ingresos, no parece

⁵⁷ De hecho, eso fue lo que sugerimos en “Instituciones Fiscales: Algunas Consideraciones Generales y una Propuesta (parcial) para el Caso Argentino”, en Reglas Macro-Fiscales, Instituciones, e Instrumentos Presupuestarios Plurianuales. Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía (2000, Proceedings de la conferencia homónima, mayo de 1999). Por algún motivo esta sugerencia realizada en la parte de diagnóstico no es retomada en el capítulo de recomendaciones.

consistente con el hecho de que provincias cercanas a la frontera de la “moderación” presentan aumentos importantes del cociente de deuda sobre ingresos.

□ El Capítulo 5 también presenta un interesante análisis de cambios en la composición del gasto en distintas provincias. El trabajo de base de esa sección merecería ser difundido y su análisis debería ser profundizado. Este tipo de análisis debería ser una práctica permanente y más institucionalizada, posiblemente en el contexto del Organismo Fiscal Federal.⁵⁸

□ Como ya dije, comulgo plenamente con el espíritu del Capítulo 5, en la cual se pretende ir un paso más allá en la discusión de “el verdadero costo de la política”. Posiblemente la naturaleza de la audiencia de este trabajo no permita mayor margen para la discusión de tecnicismos econométricos, pero me siento en la obligación de mencionar que los ejercicios empíricos efectivamente realizados serían más creíbles si se contara con otras variables de control que también contribuyan a explicar las diferencias de resultados fiscales entre provincias. Por un lado no es del todo claro porqué la deuda (a diferencia del gasto) sobre producto debería depender del número de legisladores. Aún con respecto al gasto, nosotros hemos realizado ejercicios semejantes a los aquí planteados, con otras variables de control, y no encontramos que las variables relacionadas al número de legisladores (o tamaño del distrito) tuvieran efectos estadísticamente significativos sobre los gastos públicos per capita provinciales.⁵⁹

Capítulo 7: Propuestas de Reforma

La crítica principal a las propuestas de reforma ya se anticipó en el comentario general. Las propuestas de reforma no se engarzan en un diagnóstico político-institucional integrado. Aún dentro del contexto que el trabajo decidió enfatizar, hay que remarcar que se nota una cierta discontinuidad entre los capítulos de diagnóstico y el capítulo de recomendaciones.

El capítulo 7 presenta un conjunto de ideas, algunas pre-existentes,⁶⁰ otras francamente novedosas, que resultan un tanto sorprendidas al no estar ligadas directamente al análisis previo. Varias de ellas, si bien constituyen valiosos aportes a la discusión y ameritan su presentación pública, requerirían un análisis más detallado. En lo que sigue sugiero algunos de los

⁵⁸ Algunos detalles en esta dirección son propuestos en Iaryczower, Sanguinetti y Tommasi “Nueva Institucionalidad Fiscal Federal: Una propuesta de reforma” Documento de Trabajo 43, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, 2000.

⁵⁹ Dicho análisis se realizó en el contexto de Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000) “Politics, institutions and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces” *Journal of Development Economics* Vol 61, 305-333. Dicho artículo también encuentra evidencia, un poco más formal que la presentada en este trabajo, con respecto al efecto del ciclo electoral sobre el gasto público provincial. La bibliografía citada en el trabajo con respecto al impacto del tamaño de la legislatura sobre el gasto público debería incluir a Gilligan y Matsusaka (1995) “Deviations from Constituent Interests: the Role of Legislative Structure and Political Parties in the States” *Economic Inquiry* XXXIII, 383-401, el primer trabajo que documenta explícitamente esta cuestión.

⁶⁰ Además de en los trabajos citados anteriormente, varias recomendaciones en el terreno de las instituciones fiscales (en buena parte coincidentes con las que se realizan en este trabajo, incluyendo reglas macrofiscales para nación y provincias, la creación de una oficina de presupuesto en el Congreso, y varias otras reformas en los procedimientos presupuestarios) se encuentran en *Cómo reducir la variabilidad del crecimiento y del empleo*, trabajo realizado por la Fundación Gobierno y Sociedad para el Consejo Empresario Argentino, 2000.

interrogantes a tener en cuenta, sin explayarme sobre los detalles de las varias propuestas con las cuales concuerdo plenamente.

Propuestas a nivel nacional

□

La propuesta de regla macrofiscal, una suerte de Deficit Cero “aggiornado”, suena razonable pero no está explícitamente apoyada en un cálculo de sustentabilidad (y menos aún en un cálculo que tenga explícita cuenta de los factores de riesgo de descalce de monedas y otros de los cuales hemos tenido un penoso aprendizaje en los últimos meses). Si bien los análisis explícitos de sustentabilidad fiscal son una materia compleja, se han realizado importantes avances en los últimos tiempos. Vale la pena destacar el libro *Fiscal Sustainability* editado por la Banca D'Italia en 2000. Para un intento de estudiar la sustentabilidad fiscal en el caso argentino, puede consultarse Cetrángolo, Damill, Frenkel y Jiménez “La sostenibilidad de la política fiscal en América Latina”, Documento de Trabajo R-315, Red de Centros de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.

□

La idea de la Unidad Fiscal de Valor, es muy novedosa, y puede constituir un instrumento valioso en ciertas circunstancias. De todos modos requiere más análisis o al menos más explicación. ¿No hay posibilidades de “gaming” por dentro del gobierno? ¿Cómo se distingue entre cambios en los ingresos públicos que devienen de shocks, versus cambios en los ingresos públicos que devienen de acciones de política, o es dicha distinción innecesaria?

Tampoco está clara la sustituibilidad o complementariedad entre la idea de una UFV y los criterios de priorización en el gasto (una idea que desarrollamos en “Instituciones Fiscales: Algunas Consideraciones Generales” op. cit.).

Adicionalmente, no queda claro cómo ambas sugerencias se articulan con los impactos que tendría una regla macrofiscal que creíblemente induzca un sendero fiscal sostenible. Si esto último se lograra, sería mucho menos necesario realizar penosos ajustes fiscales procíclicos cada instante que hay un shock negativo, con lo cual dichos criterios de ajuste pueden resultar poco relevantes. Más generalmente, sería importante desarrollar algunas simulaciones de equilibrio general del funcionamiento simultáneo de todas estas reglas, para evitar situaciones de sobre-determinación en algunos estados de la naturaleza.

Los Bonos Indexados por Crecimiento constituyen otra propuesta sumamente creativa, que apunta a convertir a los deudores en accionistas, disminuyendo algunos de los riesgos que emanan de una estructura de financiamiento sesgada a la deuda. Sería interesante una discusión más detallada de esta propuesta, en el contexto de la abundante literatura sobre estructuras de financiamiento en empresas (en Finanzas Corporativas). Habría que ver en qué condiciones los agentes de mercado estarían dispuestos a incorporar esta clase de activos en sus carteras.

□

Coincido plenamente con la sugerencia de eliminar las obligaciones de las AFJPs de comprar deuda pública. Dicha propuesta debería articularse con una reestructuración mucho más amplia de la naturaleza del “contrato triangular” entre las AFJP’s, los aportantes, y el

Estado, en el contexto de un Estado con credibilidad cercana a cero que va a caracterizar a la Argentina de los próximos años.

Propuestas para el sistema federal y las provincias

En mi opinión, el eje central de las reformas al sistema federal fiscal deberían ser cambios en la estructura de *governance* político del mismo. Algunos de esos cambios se incluyen en la propuesta de este trabajo (por ejemplo en materia presupuestaria) otros no, como por ejemplo cambios en las formas de interacción entre el Congreso Nacional, el ejecutivo nacional y el Organismo Fiscal Federal a crearse. Esas consideraciones, como los autores reconocen, están abundantemente tratadas en el Documento 43 del CEDI. Quiero hacer aquí un par de observaciones específicas a modo de ejemplo de porqué redefinir el *governance* futuro del federalismo fiscal argentino es más importante que “congelar” una asignación (*allocation*) en particular.

Comparto plenamente los motivos que llevan a muchos autores a desear una separación de fuentes tributarias. El motivo por el cual nuestras propuestas han enfatizado los cambios en la *governance* de las relaciones interjurisdiccionales más que propuestas específicas de descentralización tributaria, es porque nuestro estudio de la historia del federalismo fiscal en la Argentina refleja una dinámica compleja, en la cual aparecen a través del tiempo circunstancias de tecnología tributaria, de necesidades fiscales consolidadas, de cambios sociales, o de cambios en las tecnologías de producción de bienes públicos que requieren constantes ajustes en las asignaciones. Por ejemplo, la educación y la salud han sido en buena parte descentralizadas en la Argentina. Algunas de propuestas sólidas en materia de reforma del sector salud (por ejemplo la de FIEL) requeriría una re-centralización del gasto en salud, para hacerlo más compatible con un sistema de seguro universal. Cualquier cambio de esa naturaleza requiere una reasignación de recursos aproximadamente equivalente. Si uno realiza una separación de fuentes muy estrictas, estos cambios en las necesidades de gasto pueden llevar a sesgar la estructura impositiva en la dirección de aquellos impuestos en cabeza de la jurisdicción responsable por el ahora mayor gasto, alejándola de una política tributaria óptima. Estos cambios pueden ser muy costosos para la eficiencia económica, o para la sustentabilidad fiscal, o incluso para la propia viabilidad de cambios que oportunamente puedan ser deseables, si se define de manera muy rígida la separación de fuentes tributarias y no existen buenos mecanismos para transferir recursos entre jurisdicciones.

Por otro lado, aún si en los múltiples trade-offs que tiene esta cuestión, uno se inclinara por una absoluta separación de fuentes con gran descentralización tributaria, su instrumentación requiere de una institucionalidad distinta a la actual, dado que con ella no ha sido posible instrumentar ni siquiera las más modestas, pero aún deseables, reformas tributarias acordadas en los sucesivos pactos fiscales de la década del 90.

Por otro lado, para hacer compatible con las restricciones políticas cualquier cambio, como se señala en el trabajo, son necesarios mecanismos de compensación a aquellas jurisdicciones que sufren perjuicios en la transición. Esto también requiere una institucionalidad diferente a la actual. Los autores del trabajo afirman que “El Congreso, que tiene en sus manos la llave de la intervención federal, sería naturalmente el garante de última instancia para que las transferencias desde las provincias ricas a las pobres se hicieran efectivas.” Si bien hay alguna presunción en esa dirección proveniente de la sobrerrepresentación de las provincias chicas en

el Congreso (la peor del mundo, que en sección 7.3.3 los autores apuntan tímidamente a modificar), basado en mi análisis de la historia de estos juegos, yo le recomendaría a las provincias pobres que para firmar una reforma de la Coparticipación de esta naturaleza, más les conviene confiar en el Fondo Monetario Internacional, o en el Departamento de Economía del MIT, que en el Congreso Nacional como garante de que sus actuales derechos serán respetados en el futuro.

Esto se relaciona con el punto en el cuál los autores se refieren al Organismo Fiscal Federal como garante “exógeno” de algunas de las reglas que se sugieren en el trabajo. En ese sentido, coincido con la parte en la que los autores (siguiendo nuestras recomendaciones) proponen reemplazar a la Nación por el conjunto de las provincias en “el juego del bail out.” De todos modos, la cuestión de los salvatajes a las provincias en problemas financieros es un juego complejo, que debe atacarse por varios frentes al mismo tiempo.⁶¹

ALGUNOS COMENTARIOS FINALES

Por una eventualidad de los tiempos de la producción de investigación vis a vis los tiempos de la realidad, el informe que me toca comentar fue desarrollado mayormente antes de la gran debacle argentina de fines de 2001 y principios de 2002. Muchos de nosotros hemos aprendido en estos últimos meses cosas que no teníamos suficientemente presentes (o que ignorábamos) previamente. Estoy seguro que a los autores del trabajo les ha pasado lo mismo. Si bien el espíritu general del trabajo tiene mucha validez y mucha relevancia en el contexto actual, algunas de las observaciones y recomendaciones, deberían revisarse a la luz de lo que estamos aprendiendo en estos meses y a la luz del cambio en el punto de partida sobre el cual estas recomendaciones podrían aplicarse.

Por el lado de los aprendizajes, ya he enfatizado los problemas de denominación de la deuda. Querría señalar adicionalmente una idea que se relaciona con algo insistentemente señalado por Daniel Heymann, que ha cobrado dolorosa vigencia en estos días.⁶² El trabajo utiliza medidas relativamente convencionales de deuda sobre producto y otros cocientes macroeconómicamente importantes, tomando al denominador (el PBI) como una variable relativamente fidedigna y razonablemente estable. Lamentablemente, el comportamiento histórico de la economía argentina contradice dicho procedimiento. Más allá de los cambios en el numerador generados por los costos de la pesificación asimétrica y por el *accrual* de la deuda que no se está pagando, dicho coeficiente se está multiplicando rápidamente en la medida que el PBI argentino se desploma. Posiblemente el PBI argentino del año 2002 no sea un indicador certero de la riqueza argentina y por tanto de uno de los determinantes de la solvencia fiscal futura.⁶³ Pero hemos aprendido dolorosamente que tampoco lo era el PBI que utilizábamos en ese cociente en la década del 90.

⁶¹ Además de las referencias ya citadas, en este punto véase E. Espino “El problema de los salvatajes financieros: algunas consideraciones para el caso argentino” Documento de Trabajo 52, CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad, 2001.

⁶² Véase por ejemplo Heymann, Kaufman y Sanguinetti (2001) “Learning about trends: Spending and Credit Fluctuations in Open Economies” en A. Leijonhufvud *Monetary Theory as a Basis for Monetary Policy*. Palgrave.

⁶³ La solvencia fiscal depende de muchas cosas, pero entre otras hay que incluir la voluntad y la capacidad del sector público de tomar una parte de esa riqueza o de ese flujo de ingresos para honrar la deuda pública. Lamentablemente esta capacidad también se ha visto fuertemente deteriorada por los eventos recientes.

Por el lado de las nuevas condiciones iniciales, estos meses han generado un deterioro institucional que parece difícil de revertir en el corto plazo, a menos que se recurra a alguna alquimia muy riesgosa como la que sugieren Dornbusch y Caballero. Los autores del trabajo enfatizan el aspecto optimista de que la crisis puede ser una oportunidad para generar consensos sociales para reformas profundas. Reconozco que hay casos en los cuales las crisis pueden ayudar a romper equilibrios ineficientes preexistentes y abrir ventanas de oportunidad para cambios impensables anteriormente. Pero (sin caer en el extremo opuesto de un excesivo pesimismo) cumplo en recordar que las condiciones para que esto suceda no son de cumplimiento trivial, que de muchas crisis surgen instituciones aún peores que las anteriores, que las instituciones más sólidas se construyen con el tiempo, y que su construcción requiere una cierta base de “capital social” que en este momento se encuentra fuertemente deteriorada.⁶⁴

⁶⁴ Algunas de estas ideas las desarrollo en más detalle en “Crisis, Political Institutions, and Policy Reform” trabajo preparado para la Annual World Bank Conference on Development, Oslo, Noruega, Junio 2002.

8.3 Respuesta a los comentarios, por Miguel Braun

Antes de comentar sobre los aportes de Rosendo Fraga y Mariano Tommasi quisiera agradecerles el tiempo y la atención que dedicaron a enriquecer el trabajo y a ayudar al lector a evaluar el diagnóstico y las conclusiones del mismo.

En primer lugar, es gratificante encontrar que existe un consenso entre los comentaristas respecto de la relevancia del enfoque institucional para encarar los problemas fiscales. Rosendo Fraga propone estudiar también el problema del liderazgo político, y Mariano Tommasi insiste en llevar a cabo un diagnóstico más profundo del funcionamiento político, pero ambos coinciden en que el trabajo es un aporte en la dirección correcta.

Con respecto al liderazgo político, concuerdo con Fraga que es un determinante importante de cualquier decisión de política pública, incluyendo las decisiones fiscales. Sin duda, un Presidente con la firme voluntad de reducir el déficit fiscal pondrá una mayor parte de su capacidad política a llevar adelante las reformas necesarias para lograr este objetivo. Sin embargo, la evidencia presentada en el Capítulo 1 muestra que el problema fiscal argentino ha sido persistente durante los últimos 30 años. Lo notable es que en este período se han sucedido presidentes con distintas ideologías y lazos partidarios. La hipótesis de la importancia del liderazgo político pareciera entonces pasar a un segundo plano frente a los problemas de desorganización institucional del país.

A su vez, los líderes políticos que surgen actualmente en Argentina dependen fuertemente de los mecanismos de elección de candidatos de los partidos políticos, los únicos autorizados para presentar candidatos en elecciones. Sería interesante llevar a cabo un estudio profundo sobre el impacto que tienen los mecanismos de selección de candidatos sobre las características de los mismos. Sospecho que el resultado mostraría que se valora más la capacidad de construcción de poder dentro del partido que la capacidad para gobernar.

Con respecto al comentario de Mariano Tommasi, su crítica principal al trabajo es que no se analiza con suficiente profundidad las instituciones políticas. Sostiene que “[...] para entender los impactos tanto en lo fiscal estrictamente como en otros terrenos, hay que entender a las reglas del juego de formulación de políticas públicas en su integralidad. Dichas reglas incluyen una serie de aspectos constitucionales (tales como ciertas prerrogativas legislativas del ejecutivo), de prácticas internas de los partidos políticos en la selección de candidatos, así como otras tantas variables político-institucionales. Dichas variables, y sus interacciones, no son suficientemente explicitados en el trabajo, y esto lleva a un diagnóstico y a un conjunto de propuestas que no son suficientemente integrales.”

Aunque coincido con Tommasi respecto de la importancia de estudiar en profundidad los problemas para entenderlos y proponer reformas, no coincido respecto de su evaluación de la profundidad de análisis del trabajo. Las propuestas que llevamos a cabo están fundamentadas en el diagnóstico presentado: el problema de insolvencia fiscal argentino de largo plazo, resumido en la necesidad de financiar los déficit fiscales con endeudamiento o emisión monetaria, se debe a los incentivos que enfrentan los agentes políticos a comportarse de manera imprudente en lo fiscal. Estos incentivos a su vez están determinados por las instituciones y reglas de juego políticas. Por ejemplo, las reglas de juego que definen los procedimientos según los cuales se aprueban los presupuestos, que permiten al Poder

Legislativo aumentar el nivel de gasto simplemente cambiando la estimación de recursos esperados, en su interacción con los mecanismos de votación de los legisladores, que favorecen a los que obtienen beneficios para sus provincias del presupuesto nacional, generan incentivos para que los legisladores propongan aumentos de gasto, que luego deberán ser financiados con endeudamiento, en la medida que se sobreestiman los ingresos genuinos.

A lo largo del trabajo se presentan varios otros ejemplos de análisis de los incentivos políticos a gastar de más, como el aumento del gasto que se observa en períodos electorarios. A su vez, organizamos el análisis de los problemas fiscales bajo tres categorías: el sistema federal, las instituciones políticas y las reglas fiscales. El enfoque de las recomendaciones del trabajo es, una vez identificadas las causas de los incentivos a gastar de más, buscar mecanismos que influyan positivamente sobre esos incentivos. Se puede no coincidir con las propuestas específicas, o con elementos del análisis presentado, pero eso no implica que las propuestas no surjan de un profundo análisis de los malos incentivos fiscales en Argentina. Tampoco implica que las propuestas no vayan a contribuir a mejorar la solvencia fiscal en el país. De hecho, cuando uno ve los comentarios específicos que hace Tommasi acerca de las propuestas, encuentra que coincide con la mayoría, y que plantea mayormente detalles de implementación que deberían discutirse en etapas de discusión futuras.

En definitiva, la principal diferencia respecto de las propuestas es la opinión de Tommasi respecto de la importancia de enfatizar los aspectos institucionales en lugar de la separación de fuentes en las propuestas de reforma al sistema de coparticipación federal. Coincido con la importancia de este aspecto de las reformas, pero creo que no es inconsistente con aumentar la responsabilidad de recaudar que tienen los mandatarios provinciales. De hecho, Argentina es junto con Australia el país con mayor grado de desbalance fiscal vertical, y es indudable que la potestad de gastar y endeudarse, sin la responsabilidad de recaudar, contribuye a la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales en Argentina.

Tommasi también sostiene que “algunas de las observaciones y recomendaciones deberían revisarse a la luz de lo que estamos aprendiendo en estos meses y a la luz del cambio en el punto de partida sobre el cual estas recomendaciones podrían aplicarse.” Por el contrario, creo que los eventos de los últimos meses refuerzan la importancia de mejorar los incentivos fiscales, y que en los detalles de implementación de las propuestas habría que prestar atención a las proyecciones numéricas, ya que cambiaron los supuestos, pero no creo que sea necesario cambiar el tenor de las propuestas.

Por último, Tommasi afirma que “de muchas crisis surgen instituciones aun peores que las anteriores.” Creo que este comentario llama a la acción. Es fundamental aprovechar la situación actual para lograr reformas que mejoren los incentivos políticos. Las propuestas que presentamos en este trabajo son un punto de partida.

Apéndice 1. Acerca del “costo de la política”

En los capítulos anteriores hemos enfatizado un concepto amplio de “costo de la política”, mostrando los costos de la desorganización institucional en la Argentina. Intentamos rescatar la idea de “costo de la política” no relacionada a las erogaciones que surgen de la actividad política en sí misma, sino al costo de la desorganización institucional. Sin embargo, la frase “costo de la política” ha adquirido un sentido diferente en la Argentina de los últimos tiempos. Aunque hay variaciones según los casos, en general se utiliza el término “costo de la política” para referirse a las erogaciones del sector público dirigidas a sostener el funcionamiento de sus instituciones políticas. Siendo que el tema es una preocupación válida en la Argentina de hoy, se presenta a continuación una estimación de ese costo. Cabe remarcar que el costo de mantener las instituciones democráticas es en cierta medida el costo de la libertad. Es por medio de estas instituciones que se canaliza la voluntad de la ciudadanía hacia nuestros representantes para que en concordancia con ella, elaboren las leyes que nos rigen.

El objetivo de este capítulo es analizar el total de gastos que se derivan del funcionamiento del Estado Nacional, considerando las erogaciones correspondientes a los funcionarios con cargos electivos y a los funcionarios nombrados por éstos dentro de la órbita de la Administración Central (Ministerios y Secretarías), y al gasto de las legislaturas, detallando los tres niveles de gobierno. Se describirá tanto el gasto en la Administración Central de los funcionarios políticos y funcionarios “temporales”, y el gasto del Poder Legislativo. También se analizará en detalle el gasto en las legislaturas provinciales realizando comparaciones interprovinciales y el gasto en legislatura a nivel municipal (Consejos Deliberantes).

Este capítulo se divide en cinco partes: en la primera se analizará la evolución del gasto consolidado en Funcionamiento del Estado. En la segunda se analizará el gasto del Poder Ejecutivo Nacional (tomando la Administración Central) en funcionarios políticos y “temporales”, distinguiendo asimismo las partidas entre el crédito original y el crédito finalmente ejecutado. En la tercera se analizará la evolución del gasto del Poder Legislativo del Gobierno Nacional; en la cuarta se detallará el gasto de la legislatura provincial, total y por provincia; y por último, en la quinta se analizará la serie histórica del gasto legislativo municipal. Es necesario aclarar que no se cuenta, en general, con información clara y transparente sobre estos aspectos de las finanzas públicas.

A1.1. Gasto consolidado en el funcionamiento del Estado

Los gastos en Funcionamiento del Estado corresponden a todas las acciones que desarrolla el Estado para la administración del aparato estatal, comprendiendo funciones de Administración General, de Justicia, de Defensa y Seguridad, en todos los niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Esto abarca también el funcionamiento de los distintos niveles del Poder Legislativo. Estas tareas son desarrolladas por funcionarios políticos, funcionarios temporarios y empleados de planta permanente. Se denomina “funcionarios políticos” a aquellos que ocupan cargos electivos, como por ejemplo, el Presidente, los

gobernadores e intendentes, y “funcionarios temporarios” a los designados por las personas que accedieron a estos cargos electivos⁶⁵.

Así, puede observarse en el Cuadro 1 que el gasto consolidado en Funcionamiento del Estado, aumentó \$3.700 millones entre 1993 y 1999, lo cual significa en términos porcentuales un incremento del 24%. El mayor aumento se dio en el gasto provincial destinado a estas funciones (30%), mientras que el gasto nacional aumentó un 24% y el municipal un 8% .

Cuadro A1.1: Gasto consolidado en Funcionamiento del Estado por nivel de Gobierno
En millones de pesos año 2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Nación	6.475	7.367	6.945	6.639	6.629	6.844	8.041	6.976
Provincias	6.716	7.160	6.771	6.798	7.197	8.105	8.714	8.302
Municipios	2.582	2.699	2.424	2.253	2.443	2.704	2.787	2.713
Total	15.773	17.226	16.140	15.690	16.269	17.653	19.542	17.991

* provisorio

Fuente: Dirección Nacional de Gastos Consolidados. Ministerio de Economía

El gasto en la función de Administración General, corresponde a las actividades del poder ejecutivo en los ámbitos nacional, provincial y municipal, y las funciones de los poderes legislativos correspondientes. Es en esta última función en donde analizaremos a continuación el costo de la política. El Poder Legislativo, en tanto, necesita una estructura burocrática y administrativa para desarrollar su tarea, que se ve reflejada en el funcionamiento del Congreso Nacional, las Legislaturas Provinciales y los Concejos Deliberantes.

A1.2. Gasto consolidado en Poderes Legislativos

Las siguientes son las responsabilidades legislativas de los distintos niveles de gobierno:

Cuadro A1.2: Distribución de responsabilidades por nivel de gobierno

NACION	PROVINCIAS	MUNICIPIOS
Elaboración y sanción de leyes nacionales	Elaboración y sanción de leyes provinciales	Elaboración y sanción de ordenanzas municipales
Impresiones y publicaciones parlamentarias	Impresiones y publicaciones parlamentarias	Impresiones y publicaciones referidas a las disposiciones de los Consejos Deliberantes

Para analizar el gasto legislativo se analiza íntegramente cada programa o actividad necesaria para llevar a cabo esta función, de modo tal que se incluye tanto el gasto en personal, como los viáticos, los asesores, los bienes de consumo, etc. Es por esto que antes de entrar en el detalle del gasto consolidado (y luego en cada nivel de gobierno), vale la pena mencionar la

⁶⁵ Gasto en Funcionarios Políticos, Funcionarios Temporarios y Legisladores. Grupo Sophia, 2001.

cantidad de legisladores totales que hay por nivel de gobierno, que se muestra en el cuadro a continuación:

Cuadro A1.3: Cantidad de Legisladores existentes por nivel de gobierno

NACIÓN	PROVINCIAS	MUNICIPIOS
257 Diputados	982 Diputados	8488 Concejales
72 Senadores	224 Senadores	
329 Legisladores	1206 Legisladores	8488 Legisladores

Fuente: La Nación, 26/11/2000, Suplemento Enfoques

A continuación se muestra el gasto en la función legislativa por nivel de gobierno. Así, se observa que si bien el gasto legislativo consolidado aumentó en un 10% entre 1993 y 2000, la tasa de crecimiento no fue igual en todos los niveles. Mientras el gobierno Nacional aumentó un 18% en este período, los niveles de gobierno provincial y municipal incrementaron su gasto legislativo en un 6% y un 11% respectivamente, sufriendo reducciones durante el período que implicaron un nivel de gasto inferior al de 1993, en particular durante 1996.

Cuadro A1.4: Gasto Legislativo por nivel de gobierno, 1993-2000

En millones de pesos de 2000

	1993	1994	1995	1996	1997	1998*	1999*	2000*
Consolidado	1.476,21	1.634,39	1.501,55	1.471,82	1.499,22	1.580,80	1.716,22	1.622,20
Nacional	341,43	407,29	364,74	377,04	366,37	376,14	413,50	403,85
Provincial	763,29	835,21	780,44	741,57	756,34	794,25	879,69	806,55
Municipal	371,50	391,89	356,37	353,21	376,51	410,41	423,04	411,80

Nota: * Cifras provisionarias, sujetas a revisión

Fuente: FIEL

A1.3. Poder Ejecutivo Nacional

Como puede observarse en el Cuadro 5, el gasto en Funcionarios Políticos y Funcionarios Temporales de la Administración Central del Poder Ejecutivo Nacional, alcanza los \$301 millones en el monto originalmente presupuestado para 2000, y \$290 millones en el monto del crédito vigente, esto es, se redujo en un 4% (\$11 millones) entre la etapa presupuestaria inicial y el crédito vigente.

Se toma como gasto en Funcionarios Políticos y Funcionarios Temporales al gasto propio del personal político del Poder Ejecutivo, y a los gastos en personal temporario; esto incluye el Gabinete de Autoridades Superiores, el personal temporario, los asesores contratados mediante contratos especiales (decreto 92/95) y los contratados por locación de obra (por servicios técnicos y profesionales).

Cuadro A1.5: Gasto en Funcionarios Políticos y Funcionarios Temporarios del Poder Ejecutivo Nacional- Administración Central- Año 2000

Poder Ejecutivo Administración Central	Cantidad de Cargos	Gasto Anual Inicial	Gasto Anual Vigente
Presidente	1	\$78.000	\$66.300
Vicepresidente	1	\$75.400	\$64.090
Ministros	11	\$1.158.300	\$984.555
Secretarios	42	\$4.258.800	\$3.619.980
Subsecretarios	57	\$5.261.700	\$5.306.070
Gabinete de Autoridades Superiores	S/d	\$4.292.292	\$13.815.573
Asesores Dec 92/95	S/d	\$28.334.241	\$48.816.963
Personal Temporario	S/d	\$35.334.816	\$40.462.321
Contratos Loc. Obra	S/d	\$222.213.474	\$177.439.899
TOTAL		\$301.007.023	\$290.681.245

Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta Inversión 2000

A pesar de la disminución del gasto total, vale la pena aclarar que se tomó un 15% de descuento (por el decreto 430/00) en las remuneraciones de los funcionarios políticos, y se redujo en un 20% el monto de los contratos por locación de obra. Así, se puede observar el importante incremento de los gastos en el Gabinete de Autoridades Superiores, que aumentó más de 200%, y el gasto en Asesores, que aumenta un 72%.

El ajuste del gasto de los funcionarios, sin embargo, fue disímil entre las jurisdicciones. El Ministerio de Defensa, por ejemplo, redujo su gasto respecto del inicial en \$12 millones (lo que equivale a una disminución de 43%), principalmente por un ajuste del gasto en contratos de locación de obra. Mayor fue el ajuste del Ministerio de Justicia, que disminuyó el gasto en un 88% (\$41 millones), también como resultado de una reducción en los contratos. Como contrapartida, puede destacarse el caso de Jefatura de Gabinete de Ministros, que aumentó en un 72% (\$5,5 millones), por un incremento mayor a un 200% (\$2,7 millones) del gasto en asesores y de un 40% (\$2 millones) en contratos de locación de obra. También aumentaron sus gastos el Ministerio de Economía (\$7,5 millones) y de Educación (\$ 8 millones, + 40%)

En los organismos descentralizados, se toma el gasto en contratos por locación de obra, que asciende a \$223 millones. Así, en total, el gasto en Funcionarios Políticos y Funcionarios Temporales del Poder Ejecutivo Nacional alcanza los \$525 millones anuales.

A1.4. Poder Legislativo Nacional

Como se mencionó anteriormente, el gasto del Gobierno Nacional en la función legislativa, que abarca un 0,8% del gasto total, consiste básicamente en la Elaboración y Sanción de Leyes Nacionales y en Impresiones y Publicaciones Parlamentarias. El gasto en la función legislativa en los últimos ocho años supone una disminución de \$30 millones, aunque con respecto al monto devengado en 2000 aumentó cerca de \$22 millones.

Cuadro A1.6: Gasto Nacional por Programa de la Función Legislativa, 1994-2001
En miles de pesos corrientes

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Defensa de los Derechos de los Ciudadanos	2.986	11.969	9.067	10.759	9.850	9.007	9.547	10.050
Formación y Sanción de Leyes Nac.	113.625	118.679	147.023	131.881	151.214	156.028	155.431	138.897
Formación y Sanción Legislativa	200.536	205.154	201.471	205.661	195.996	218.313	214.461	194.002
Impresiones y Public. Parlamentarias	21.786	21.673	20.584	20.580	22.013	22.569	22.321	9.105
Prog. de Previsión de Cuentas Nac.	41.403						1.044	350
TOTAL	380.335	357.475	378.145	368.882	379.073	405.917	402.804	352.404

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNGC. Ministerio de Economía

Si se evalúa el grado de ejecución de la función legislativa, se observa una tendencia a la sobreejecución presupuestaria. Así, en 1999 se devengó un gasto un 17% superior al crédito inicial, mientras que en funciones como Salud presenta una subejecución de un 7% y en Educación también se presenta una tendencia a subejecutar casi un 20% de su crédito.

Cuadro A1.7: Etapas Presupuestarias Gasto Nacional Legislativo, 1995-2001
En pesos corrientes

	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Comprometido	Devengado
1995	376.188.405	369.302.005	357.531.458	357.398.332
1996	357.550.146	398.731.898	378.914.914	378.144.541
1997	314.029.462	440.555.867	369.612.813	368.881.552
1998	315.222.952	423.875.849	379.661.332	379.072.843
1999	346.784.194	420.320.860	413.045.673	405.917.091
2000	419.086.339	420.649.743	403.998.210	401.948.796

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNGC. Ministerio de Economía

La discriminación de la función legislativa por objeto del gasto corresponde en más del 80% a Gasto en Personal. De este total, cerca de un 55% corresponde al Programa de Formación y Sanción Legislativa, responsabilidad de la Cámara de Diputados, y un 40% corresponde al Programa de Formación y Sanción de Leyes Nacionales, bajo la órbita del Senado de Nación. Siendo que los diputados son 257, esto implica un gasto mensual en personal cercano a \$50.000, mientras que a los senadores, que son 72, se les destina un gasto en personal mensual cercano a los \$110.000. Vale destacar además que en 1997, por tomar un

año para el cual se cuenta con datos, el Poder Legislativo tenía a su cargo el 2 % del total de gastos reservados de la Administración Pública Nacional.

A1.5. Poderes Ejecutivos provinciales

El gasto político del Poder Ejecutivo Provincial alcanzó los \$2.679 millones durante el año 2000. En total, los cargos políticos son 1.656, que, en promedio, implican un gasto que asciende a \$3.600.000 anuales por provincia.

El gasto en personal temporario representa, en promedio, el 12% del total del personal de las provincias. Esto implica un gasto anual de \$2.224 millones que, tomando una remuneración promedio de \$1.300, permitiría tener 5.484 personas por provincia. El gasto en contratados para locación de obra se estimó en \$367 millones, que, estimando una remuneración promedio de \$1.300, permitiría contratar a 980 por provincia, 23.560 personas en todo el país, para brindar servicios técnicos y profesionales.

Cuadro A1.8: Gasto en Funcionarios Políticos y Funcionarios Temporarios del Nivel Provincial

En pesos corrientes

	Cantidad cargos	Gasto anual provincial	Gasto Total
Gobernadores	24	\$ 130.000	\$ 3.120.000
Ministros	168	\$ 637.000	\$ 15.288.000
Secretarios	144	\$ 429.000	\$ 10.296.000
Subsecretarios	384	\$ 936.000	\$ 22.464.000
Asesores	480	\$ 1.014.000	\$ 24.336.000
Sec. Privados	456	\$ 494.000	\$ 11.856.000
Pers. Temporario	S/d	S/d	\$ 2.224.284.322
Contratados	S/d	S/d	\$ 367.630.898
TOTAL			\$ 2.679.275.220

Fuente: Gasto en Funcionarios Políticos, Funcionarios Temporarios y Legisladores. Grupo Sophia. 2001

Apartado A1.1.

EL USO DE FONDOS PÚBLICOS PARA FINANCIAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En ocasiones, el "costo de la política" está oculto en partidas presupuestarias que ilegalmente se desvían de los fines para los cuales, se supone, fueron votados. La práctica de financiar partidos políticos con dineros públicos está muy extendida en la Argentina. El establecimiento de instituciones que regulen el financiamiento de los partidos políticos es, pues, una de las grandes reformas que debería encararse para mejorar las decisiones presupuestarias y la representatividad general del sistema político argentino.

Los gastos que deben enfrentar los partidos políticos incluyen principalmente el mantenimiento de los aparatos partidarios y el pago de las campañas electorales cuyo costo ha aumentado considerablemente. Esto condujo a que el financiamiento se realizara mediante diversas fuentes, que muchas veces atentaron contra el normal desempeño del sistema democrático. Ejemplos de ello son el uso de recursos del estado o aportes de sectores particulares recibidos a cambio de impulsar políticas contrarias al interés general.

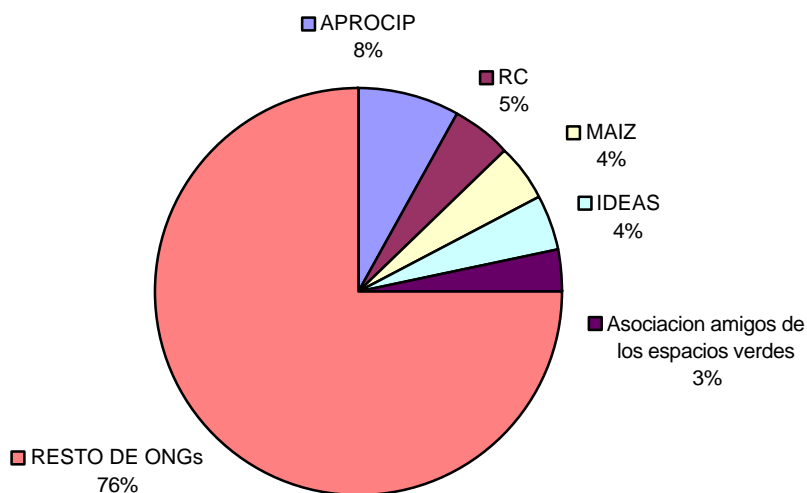
Una de las prácticas más habituales para financiar la política consiste en retribuir a la militancia mediante cargos o contratos en el Estado. Una variante utilizada por el partido gobernante en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires consistió en la adjudicación de planes de trabajo a militantes y parientes de militantes. Esto no es pernicioso sólo en el sentido en que los planes no se dirigen a quienes más lo necesitan, sino que estos mecanismos están en manos de los partidos mayoritarios, perjudicando así a los partidos pequeños que limitan sus fuentes de financiamiento a aquellas que son legales. A continuación se detalla el procedimiento empleado a partir del informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

Durante un tiempo, funcionó en la Ciudad de Buenos Aires el Programa Nuevos Roles Laborales, dentro del marco Programa de Desarrollo de Empleo Local II del gobierno nacional, que tenía como objetivo mejorar la situación de los sectores vulnerables y afectados por la desocupación. La meta era, en la Ciudad, la atención de 2050 desocupados. El programa estaba a cargo de la Dirección General de Microemprendimientos y Promoción del Empleo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, la cual contaba para su implementación, con la suma de cuatro millones seiscientos sesenta mil pesos (\$ 4.660.000) para impulsar el plan. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires financió durante los años 1999 y 2000 proyectos por un costo total cercano a los \$ 9.000.000 (\$3.500.000 en 1999 y \$5.500.000 en el 2000).

Una denuncia acerca de que una de las ONG que seleccionaba beneficiarios funcionaba en un local de la UCR y estaba destinada a desviar fondos desencadenó una investigación de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. La denuncia consignaba, asimismo, que la selección beneficiaría a clientelas políticas con la condición de que tres de los seis meses de las ayudas económicas no remunerativas, de 200 pesos cada una, fueran para el beneficiario y tres para dicha ONG.

Ahora bien, las cinco organizaciones no gubernamentales que recibieron la mayor proporción del presupuesto, y que casualmente son aquellas en las que, de acuerdo a la investigación de la Defensoría, se registraron irregularidades, suman alrededor del 30 % del dinero destinado a estos programas en los dos años, lo que significa un monto de aproximadamente \$2.250.000.

Gráfico 6.1. Distribución del dinero de los planes laborales



La violación más grave a la normativa consistió en la de una ONG que contaba entre sus miembros fundadores a un funcionario público que se desempeñaba en el órgano de contralor de estos programas. Este organismo de control tenía como funciones, entre otras, la aprobación de los programas a ejecutar y de los beneficiarios del programa, así como el seguimiento y evaluación de las acciones y el control del presupuesto de cada uno de los programas.

Muchas de las irregularidades observadas estaban relacionadas a beneficiarios de los planes que no cumplían con los requisitos para ser seleccionados. Entre estos casos, se encuentran algunos en que más de un miembro de una misma familia participaron de los planes de trabajo. Otra de las irregularidades observadas fue la percepción de beneficios por parte de estudiantes de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires que, no casualmente, eran dirigentes de la Agrupación Estudiantil Franja Morada y de la Alianza. Este hecho atenta claramente al objetivo del programa, que era favorecer a los sectores más desamparados, los cuales difícilmente estén integrados por estudiantes universitarios. También se registraron casos de personas que por su situación laboral no cumplían los requisitos para ser

beneficiarios, ya que figuraban en el ANSeS (Administración Nacional de Seguridad Social) realizando aportes en diversos conceptos⁶⁶, así como de un responsable de un organismo ejecutor que al mismo tiempo cobró el beneficio. Por último vale el caso de una de las ONGs, en la cual 13 de sus 19 socios fundadores eran beneficiarios de los planes que ellos mismos otorgaban.

Diversas irregularidades se registraron, a su vez, en relación a la ejecución de cada proyecto. Entre ellas podemos mencionar: direcciones señaladas como lugar de práctica que resultan ser inexistentes⁶⁷ y la no adecuación de los proyectos al objetivo del programa.

Otro aspecto en el cuál se violaron claramente las reglas del proyecto fue en la selección de los capacitadores. Un caso paradigmático resulta el de La Asociación de Amigos de los Espacios Verdes, caracterizado por el informe de la Defensoría como el de “La capacitadora Omnipresente”. Una de las capacitadoras desempeñaba esta función en la totalidad de los proyectos ejecutados por la AAEV, que cubrían las temáticas más disímiles⁶⁸. Cabe mencionar, asimismo, que esta persona era una de las socias fundadoras de la Asociación Amigos de los Espacios Verdes y ocupaba, en esa asociación, el cargo de 1ra. Vocal suplente. A este caso se suman los de capacitadores que cobran por dos programas por el dictado de un solo curso, y el de aquellos capacitadores que eran a su vez miembros de la ONG que administraba los planes.

Asimismo, se registraron fallas dentro del mismo Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ya que si se hubieran aplicado las prácticas y controles que correspondían a la administración pública, las irregularidades antes mencionadas no hubieran sido posibles. Tal cual dice el informe de la Defensoría “La suma de las irregularidades y falencias detectadas nos confirma las responsabilidades primarias de las autoridades públicas de la Secretaría de Desarrollo Económico y la Dirección de Microemprendimientos de la Ciudad de Buenos Aires sólo definen la acción irregular y la desidia de los funcionarios responsables”. A esa indolencia o complicidad oficial se sumó la inacción de la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires, la cual no realizó las auditorías que fueron solicitadas en la Dirección General de Microemprendimientos de la Ciudad de Buenos. Todo esto indica que para que ocurran los ilícitos deben concurrir una serie de fallas en los mecanismos de control.

⁶⁶ Debido a la cantidad de beneficiarios involucrados, sólo se realizó esta constatación en una pequeña muestra. Sin embargo, los resultados obtenidos son mas que suficientes para poder afirmar que existían obvias irregularidades en la selección de los beneficiarios.

⁶⁷ Programa: Orientadores deportivos recreativos. “La dirección señalada como lugar de práctica era inexistente”. Programa: Orientadores en conducta Alimentaria de Embarazadas y Madres en Periodo de Lactancia. “La dirección señalada como lugar de práctica era inexistente”

⁶⁸ Guías de Grupos de Convivencia Ecológica (P. 264) -Orientadores Deportivos Recreativos (P.265) - Promotores del Tango como Producto Artístico de Buenos Aires (P:266) - Promotores del Tango como hecho cultural de Buenos Aires (P. 267) - Orientadores de conducta alimentaria de Embarazadas y Madres en Periodo de Lactancia (P. 270) - Auxiliar de Operador Socio Terapéutico (P.271) -Técnicos para la Utilización de Medios de Comunicación (P.272) -Operadores en Atención Telefónica (P.401) - Diseñadores de Página WEB (P.402)

A1.6. Poderes Legislativos provinciales

El gasto provincial en la función legislativa permite observar los cambios que realizaron las provincias en este periodo. Los incrementos más importantes registrados se dan en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, La Rioja, Neuquén y Tucumán. Asimismo, se destaca la reducción del gasto en la Ciudad de Buenos Aires, concluyendo en 2000 en un nivel 43% inferior al de 1993.

Cuadro A1.9: Gasto Legislativo por provincia, 1993-2000

En millones de pesos corrientes

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Catamarca	13,01	16,18	15,15	14,59	14,78	16,11	16,31	14,14
Ciudad de Bs. As.	109,11	121,99	118,23	118,22	88,72	48,64	62,66	57,08
Córdoba	43,57	45,65	37,67	35,70	46,64	47,06	50,74	44,66
Corrientes	34,05	36,77	32,30	30,23	38,22	40,66	33,16	31,55
Chaco	33,63	34,32	35,47	35,67	36,76	38,32	40,15	37,47
Chubut	6,63	7,72	7,09	6,96	6,77	6,77	7,05	8,04
Entre Ríos	12,24	16,98	18,24	22,90	28,11	31,70	38,09	35,15
Formosa	29,90	34,91	32,60	35,79	41,41	47,51	46,98	39,16
Jujuy	8,44	9,51	10,84	12,78	11,97	12,54	13,78	12,85
La Pampa	8,58	9,78	8,43	9,32	10,40	10,68	10,96	9,89
La Rioja	9,56	10,18	11,25	12,69	12,72	14,89	17,67	16,76
Mendoza	22,25	23,01	24,95	21,97	21,41	25,03	24,77	23,13
Misiones	24,39	23,75	24,26	24,33	23,66	24,59	27,91	23,99
Neuquén	7,74	8,45	8,62	11,09	11,69	12,42	12,99	13,61
Pcia. Bs. As.	168,13	186,65	173,65	162,48	156,13	187,62	229,43	216,33
Río Negro	22,28	26,76	27,30	21,81	22,91	21,88	22,45	18,42
Salta	27,37	34,42	40,18	33,44	38,85	43,08	38,65	37,73
San Juan	17,95	21,72	23,09	15,63	16,99	17,93	17,87	18,23
San Luis	7,00	9,19	8,83	9,64	10,93	8,69	9,82	8,96
Santa Cruz	9,41	10,41	11,53	11,73	12,04	12,37	12,61	13,67
Sta. Fe	60,49	66,63	65,38	63,55	65,62	74,17	71,77	75,60
Stgo. del Estero	11,60	2,38	3,30	4,78	5,16	5,58	6,02	5,93
T. del Fuego	10,02	11,50	11,78	9,43	10,94	12,42	12,64	9,53
Tucumán	18,25	23,38	32,84	31,05	40,35	41,92	42,43	32,54

Fuente: Dirección Nacional de Gastos Consolidados. Ministerio de Economía.

En el cuadro que sigue se muestra el gasto per cápita en el Poder Legislativo, para comparar así en términos similares el gasto entre las provincias. De esta manera, adquieren significado las importantes desigualdades entre las mismas. Las provincias con un mayor gasto son Tierra del Fuego y Santa Cruz. También resulta alto el gasto per cápita en Catamarca y La Rioja. Por otro lado, las provincias con el gasto per cápita más bajo son Santiago del Estero, Buenos Aires, Córdoba y Mendoza. Observando la serie entre 1993-2000 se muestran importantes incrementos en algunas provincias como Entre Ríos y La Rioja, y reducciones en Ciudad de Buenos Aires, Río Negro y Tierra del Fuego.

Cuadro A1.10: Gasto Legislativo per cápita por provincia, 1993-2000

En pesos corrientes

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Catamarca	46,88	57,09	52,37	49,46	49,17	52,56	52,24	44,44
Ciudad de Bs. As.	36,10	40,33	39,05	38,98	29,22	16,00	20,59	18,74
Córdoba	15,21	15,76	12,86	12,05	15,57	15,55	16,59	14,45
Corrientes	40,97	43,55	37,66	34,72	43,26	45,35	36,47	34,22
Chaco	38,57	38,82	39,59	39,31	40,02	41,20	42,67	39,37
Chubut	17,50	19,83	17,76	17,02	16,18	15,80	16,08	17,94
Entre Ríos	11,65	16,02	17,06	21,24	25,85	28,92	34,48	31,57
Formosa	70,55	80,13	72,92	78,10	88,19	98,77	95,39	77,66
Jujuy	15,77	17,43	19,53	22,63	20,85	21,46	23,19	21,28
La Pampa	31,50	35,25	29,84	32,44	35,61	35,98	36,36	32,31
La Rioja	40,73	42,22	45,45	49,96	48,86	55,81	64,62	59,80
Mendoza	15,15	15,45	16,53	14,37	13,83	15,96	15,60	14,39
Misiones	29,08	27,56	27,44	26,85	25,49	25,88	28,69	24,10
Neuquén	18,20	19,01	18,60	23,01	23,33	23,86	24,04	24,27
Pcia. Bs. As.	12,88	14,12	12,98	12,00	11,39	13,52	16,33	15,22
Rio Negro	41,67	48,90	48,78	38,17	39,30	36,79	37,01	29,79
Salta	29,92	36,75	41,94	34,15	38,81	42,12	36,99	35,35
San Juan	32,92	39,48	41,59	27,90	30,08	31,48	31,13	31,51
San Luis	22,96	29,32	27,44	29,20	32,30	25,07	27,67	24,66
Santa Cruz	55,08	59,12	63,61	62,97	62,92	63,00	62,55	66,07
Sta. Fe	20,93	22,82	22,17	21,33	21,81	24,41	23,39	24,40
Stgo. del Estero	16,82	3,42	4,71	6,77	7,26	7,79	8,35	8,16
T. del Fuego	126,92	135,91	130,89	99,29	109,56	118,51	114,87	82,44
Tucumán	15,39	19,47	26,99	25,20	32,34	33,19	33,19	25,16

Fuente: Dirección Nacional de Gastos Consolidados. Ministerio de Economía.

Finalmente, se muestra el cálculo del gasto por legislador (senadores más diputados) para cada provincia. En su conjunto, se destinan en promedio \$51.209 por mes por congresista. El Cuadro 12 muestra importantes diferencias entre provincias. Buenos Aires, Formosa, Chaco y Santa Fe destinan un monto superior al millón de pesos anuales por legislador. Por otro lado, en el extremo inferior se encuentran San Luis y Santiago del Estero, con 165 mil y 126 mil pesos al año, respectivamente.

Cuadro A1.11. Gasto Legislativo por legislador por provincia, 2000

En pesos corrientes

Provincia	Presup. 2000	Legis.	Gasto por Leg.	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
				Presupuesto	Cantidad	Presupuesto	Cantidad
Bs. Aires	\$186.907.000	138	\$1.354.399	\$ 108.997.000	92	\$ 77.910.000	46
Catamarca	\$ 16.100.000	57	\$ 282.456	\$ 9.687.000	41	\$ 6.413.000	16
Chaco	\$ 38.438.000	32	\$1.201.188	\$ 38.438.000	32	n/c	n/c
Chubut	\$ 8.330.000	27	\$ 308.519	\$ 8.330.000	27	n/c	n/c
Ciudad de Bs As	\$ 48.600.000	60	\$ 810.000	\$ 48.600.000	60	n/c	n/c
Córdoba	\$ 51.058.000	117	\$ 436.393	\$ 22.976.000	50	\$ 28.082.000	67
Corrientes	\$ 38.900.000	39	\$ 997.436	\$ 25.610.000	26	\$ 13.290.000	13
Entre Ríos	\$ 31.700.000	44	\$ 720.455	\$ 15.163.000	28	\$ 16.536.000	16
Formosa	\$ 57.197.000	30	\$1.906.567	\$ 57.197.000	30	n/c	n/c
Jujuy	\$ 14.480.000	48	\$ 301.667	\$ 14.480.000	48	n/c	n/c
La Pampa	\$ 9.994.000	26	\$ 384.385	\$ 9.994.000	26	n/c	n/c
La Rioja	\$ 15.788.000	30	\$ 526.267	\$ 15.788.000	30	n/c	n/c
Mendoza	\$ 25.850.000	86	\$ 300.581	\$ 14.760.000	48	\$ 11.090.000	38
Misiones	\$ 27.917.000	40	\$ 697.925	\$ 27.917.000	40	n/c	n/c
Neuquen	\$ 14.859.000	29	\$ 512.379	\$ 14.859.000	29	n/c	n/c
Río Negro	\$ 24.815.000	43	\$ 577.093	\$ 24.815.000	43	n/c	n/c
Salta	\$ 43.100.000	83	\$ 519.277	\$ 30.072.000	60	\$ 13.028.000	23
San Juan	\$ 17.900.000	45	\$ 397.778	\$ 17.900.000	45	n/c	n/c
San Luis	\$ 8.393.000	51	\$ 164.569	\$ 5.875.000	42	\$ 2.518.000	9
Santa Cruz	\$ 12.400.000	24	\$ 516.667	\$ 12.400.000	24	n/c	n/c
Santa Fe	\$ 73.126.000	69	\$1.059.797	\$ 48.263.000	50	\$ 24.863.000	19
Santiago	\$ 6.293.000	50	\$ 125.860	\$ 6.293.000	50	n/c	n/c
T. del Fuego	\$ 10.527.000	15	\$ 701.800	\$ 10.527.000	15	n/c	n/c
Tucumán	\$ 31.500.000	40	\$ 787.500	\$ 31.500.000	40	n/c	n/c
TOTAL	\$814.172.000	1223	\$ 665.717	\$ 620.441.000	976	\$193.730.000	247

Fuente: Gasto en Funcionarios Políticos, Funcionarios Temporarios y Legisladores. Grupo Sophia. 2001

A1.7. Poderes Ejecutivos municipales

A continuación se analiza el gasto de los gobiernos municipales en los cargos ocupados por los funcionarios políticos y temporarios y el gasto en la función Legislativa. En la Argentina existen 1.925 municipios, que pueden dividirse según la cantidad de población, en municipios pequeños, medianos y grandes.

Cuadro A1.12. Gasto en Funcionarios Políticos y Funcionarios Temporarios del Nivel Municipal

En pesos corrientes

	Municipios Pequeños			Municipios Medianos			Municipios Grandes		
	Cantid. cargos	Gasto anual munic.	Gasto Total	Cantid. cargos	Gasto anual munic.	Gasto Total	Cantid. cargos	Gasto anual Municip.	Gasto Tot.
Intendente	1650	\$ 52.000	\$ 85.800.000	179	\$ 65.000	\$ 11.635.000	96	\$ 97.500	\$ 9.360.000
Secretarios	3300	\$ 36.400	\$ 60.060.000	716	\$ 93.600	\$ 16.754.400	576	\$ 202.800	\$ 19.468.800
Subsecretaria.	1650	\$ 14.300	\$ 23.595.000	358	\$ 39.000	\$ 6.981.000	576	\$ 179.400	\$ 17.222.400
Directores	14850	\$ 117.000	\$ 193.050.000	1790	\$ 156.000	\$ 27.924.000	1632	\$ 397.800	\$ 38.188.800
TOTAL			\$ 362.505.000			\$ 63.294.400			\$ 84.240.000

Fuente: Gasto en Funcionarios Políticos, Funcionarios Temporarios y Legisladores. Grupo Sophia. 2001

Los municipios pequeños, con una población menor a 16.000 habitantes, son 1.650, con un gasto anual en funcionarios políticos del poder ejecutivo que se acerca a los \$363 millones. Los municipios medianos, con una población inferior a 50.000 habitantes, son 179, alcanzando un gasto total de \$63 millones. Finalmente, los municipios grandes, con una población superior a 50.000 habitantes, son 96 y alcanzan un gasto total de \$84 millones.

A1.8. Poderes Legislativos municipales

Siguiendo el esquema de la parte anterior, en la siguiente Cuadro se muestra el gasto legislativo de los municipios en cada una de las provincias en millones de pesos. Las provincias con un mayor gasto municipal en esta función son Buenos Aires y Santa Fe. Asimismo, Jujuy, luego de disminuir su gasto en 1994, aumentó el mismo, concluyendo en 2000 con un gasto de \$11,9 millones. Tucumán, por su parte, en 1993 tenía un gasto de \$5,3 millones y en 2000 de \$20 millones. Lo mismo sucede con La Rioja, donde en 1993 el gasto era de \$14 millones y en 2000 de \$23 millones. Misiones y San Luis son las provincias que más redujeron su presupuesto legislativo municipal.

Cuadro A1.13. Gasto Legislativo Municipal por provincia, 1993-2000

En millones de pesos corrientes

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Buenos Aires	131,02	133,62	129,45	86,91	95,94	111,69	112,32	111,01
Catamarca	5,37	5,49	4,52	7,43	7,60	7,89	7,94	7,87
Chaco	7,54	7,65	7,43	6,89	7,82	8,33	8,37	8,28
Chubut	4,11	4,69	4,18	7,46	7,93	8,01	8,06	7,97
Córdoba	31,32	39,60	32,98	36,96	39,08	40,97	41,08	40,45
Corrientes	12,10	14,87	12,71	9,75	10,03	11,39	11,35	11,10
Entre Ríos	13,03	23,25	17,89	16,59	17,36	18,75	18,81	18,54
Formosa	5,26	4,76	4,74	7,69	8,31	8,28	8,34	8,26
Jujuy	5,18	4,54	6,29	9,53	9,85	11,97	12,06	11,94
La Pampa	4,86	5,85	5,87	5,36	5,48	6,87	6,92	6,85
La Rioja	13,68	16,31	16,81	23,86	23,31	23,14	23,31	23,09
Mendoza	8,08	8,66	8,01	11,07	11,25	13,14	13,22	13,07
Misiones	6,74	4,77	4,43	4,22	4,32	4,28	4,31	4,26
Neuquén	7,38	6,44	13,34	12,55	12,92	14,33	14,43	14,28
Rio Negro	7,78	8,00	6,81	10,07	10,26	10,00	10,07	9,98
Salta	7,99	6,65	5,67	5,41	6,16	6,05	6,10	6,04
San Juan	4,46	5,62	5,02	7,20	7,43	8,00	8,06	7,98
San Luis	7,36	7,61	5,95	5,46	4,48	4,85	4,88	4,82
Santa Cruz	4,85	5,13	5,53	6,04	6,56	6,80	6,85	6,78
Sta. Fe	35,73	36,77	36,95	49,40	54,95	54,45	54,85	54,31
Stgo. del Estero	6,78	6,26	7,31	7,69	8,74	8,36	8,42	8,33
T. del Fuego	7,89	8,23	7,20	6,06	6,46	6,68	6,71	6,62
Tucumán	5,37	6,80	7,43	16,37	18,66	20,48	20,43	20,00

Fuente: Dirección Nacional de Gastos Consolidados. Ministerio de Economía.

En Argentina hay 8.488 concejales. Si se toma el gasto total de las provincias destinado a los Concejos Deliberantes, incluyendo el gasto en personal político, asesores, etc, se alcanza un total de \$385 millones, siendo entonces el presupuesto anual por concejal de \$45.358. Si se calcula el gasto por legislador (concejales) para cada conjunto de municipios por provincia, los montos más importantes se presentan en Tierra del Fuego, Santa Fe, Neuquén, La Rioja y Tucumán, y los menores, con el gasto por legislador más bajo son Salta, Misiones y Chaco.

En la siguiente Cuadro se muestra el gasto en la función Legislativa en términos per cápita, donde se puede observar que tres provincias gastan muy por encima del promedio. Ellas son La Rioja, Tierra del Fuego y Santa Cruz. En cambio, las provincias con un menor gasto municipal en esta función son Misiones, Salta, Buenos Aires, Mendoza y Chaco.

Cuadro A1.14. Gasto Legislativo Municipal per capita, por provincia, 1993-2000
En pesos per capita

Pesos per cápita	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Buenos Aires	10,03	10,11	9,68	6,42	7,00	8,05	8,00	7,81
Catamarca	19,33	19,38	15,62	25,20	25,29	25,73	25,44	24,73
Chaco	8,65	8,65	8,29	7,59	8,51	8,96	8,90	8,69
Chubut	10,85	12,04	10,47	18,26	18,95	18,71	18,39	17,79
Córdoba	10,93	13,67	11,26	12,48	13,05	13,54	13,43	13,09
Corrientes	14,57	17,61	14,81	11,20	11,36	12,70	12,49	12,04
Entre Ríos	12,40	21,93	16,73	15,39	15,97	17,10	17,03	16,65
Formosa	12,40	10,93	10,60	16,77	17,69	17,22	16,93	16,38
Jujuy	9,66	8,33	11,34	16,87	17,15	20,49	20,30	19,77
La Pampa	17,84	21,09	20,77	18,66	18,77	23,15	22,95	22,37
La Rioja	58,32	67,64	67,91	93,98	89,55	86,72	85,25	82,40
Mendoza	5,50	5,82	5,31	7,24	7,27	8,38	8,32	8,13
Misiones	8,03	5,54	5,01	4,65	4,65	4,50	4,43	4,28
Neuquén	17,35	14,48	28,79	26,05	25,79	27,54	26,70	25,46
Rio Negro	14,55	14,61	12,17	17,63	17,60	16,82	16,61	16,13
Salta	8,74	7,10	5,92	5,52	6,15	5,92	5,83	5,65
San Juan	8,19	10,22	9,05	12,86	13,15	14,05	14,04	13,80
San Luis	24,11	24,26	18,47	16,56	13,25	13,99	13,74	13,26
Santa Cruz	28,38	29,12	30,50	32,42	34,30	34,60	33,96	32,78
Sta. Fe	12,36	12,59	12,53	16,58	18,26	17,92	17,87	17,53
Stgo. del Estero	9,82	9,01	10,45	10,90	12,29	11,68	11,68	11,47
T. del Fuego	99,92	97,30	80,01	63,77	64,73	63,68	60,98	57,31
Tucumán	4,53	5,66	6,11	13,28	14,96	16,21	15,98	15,46

Fuente: Dirección Nacional de Gastos Consolidados. Ministerio de Economía.

A1.9. Una medida del "costo de la política"

Aquí resumimos los principales indicadores presentados en este capítulo, en un intento por dar una medida del costo de la política. Cabe aclarar que la categoría más importante dentro del resumen está constituida por el gasto del Poder Ejecutivo Provincial, donde el monto que se destaca es el correspondiente a Personal Temporario, que representa durante 2000 el 41,68% del gasto político total del Estado Argentino. No es fácil determinar qué porcentaje de este monto en realidad puede atribuirse al "costo de la política" y cuánto es, en cambio, costo genuino de las administraciones provinciales.

En el caso de los poderes legislativos, una aproximación al exceso de gasto puede construirse calculando cuál sería el gasto legislativo provincial si todas las provincias tuviesen un gasto legislativo per cápita igual al de la provincia más austera en este rubro, que es Santiago del Estero (8,16 pesos por habitante de gasto legislativo en 2000). Si todas las provincias gastaran 8,16 pesos per cápita en su poder legislativo, el gasto total de las legislaturas provinciales habría sido de 302 millones de pesos en el año 2000, en lugar de \$ 807 millones. Un ejercicio similar puede realizarse para los poderes legislativos municipales. Los municipios de la provincia de Misiones imponen a cada misionero un costo de 4,28 pesos (en el extremo opuesto, las legislaturas municipales de La Rioja suponen una carga de más 82 pesos anuales a cada habitante de esa provincia). Si en las 23 provincias argentinas las legislaturas municipales gastaran lo mismo que en Misiones, en términos per cápita, costarían globalmente 145 millones de pesos, en lugar de 412 millones. Ambos cálculos -el de las legislaturas provinciales y municipales- sugieren que el exceso de costo por sobre lo necesario para que funcionen esas instituciones es superior al 50% de lo observado.

Cuadro A1.15. Gasto político total, Año 2000
En millones de pesos

	Nacional	Provincial	Municipal	Total
Poder Ejecutivo	525	2679	510	3714
Poder Legislativo	404	807	412	1623
Total Gasto Político	929	3486	922	5337

Fuentes: Dirección Nacional de Gastos Consolidados. Ministerio de Economía. Gasto en Funcionarios Políticos, Funcionarios Temporarios y Legisladores. Grupo Sophia (2001).

Apéndice 2. Cuadros sobre instituciones fiscales provinciales
Tabla A2.2.

REGLAS DE ENDEUDAMIENTO	AUTORIZACION DE LA LEGISLATURA	VOTOS NECESARIOS	LIMITES A LA DEUDA (en porcentaje de los recursos)	RAZONES ADMISIBLES
BUENOS AIRES	SI	Dos tercios		
CATAMARCA	SI	Dos tercios	20%	No pueden ser utilizados para equilibrar gastos ordinarios
CHACO	SI	Dos tercios	20%	
CHUBUT	SI	Mitad más uno		No pueden ser utilizados para equilibrar gastos ordinarios
CORDOBA	SI	Dos tercios		
CORRIENTES	SI	Dos tercios		
ENTRE RIOS	SI	Mitad más uno	25%	No pueden ser utilizados para equilibrar gastos ordinarios
FORMOSA	SI	Dos tercios	25%	
JUJUY	SI	Dos tercios	20%	No pueden ser utilizados para equilibrar gastos ordinarios
LA PAMPA	SI	Dos tercios	25%	Solo para obras públicas
LA RIOJA	SI	Dos tercios	25%	Solo para obras públicas
MENDOZA	SI	Mitad más uno	25%	
NEUQUEN	SI	Dos tercios		
RIO NEGRO	SI	Dos tercios	25%	Obras públicas, reforma agraria o hacer frente a catástrofes
SALTA	SI	Dos tercios	25%	
SAN JUAN	SI	Dos tercios	25%	
SAN LUIS	SI	Dos tercios	25%	
SANTA CRUZ	SI	Dos tercios		
SANTA FE			25%	
TIERRA DEL FUEGO	SI	Dos tercios	25%	No pueden ser utilizados para equilibrar gastos ordinarios
TUCUMAN	SI	Dos tercios		

Tabla A2.2.

EXISTENCIA DE PORCENTAJES PREASIGNADOS	
JURISDICCION	FUNCION
BUENOS AIRES	El presupuesto de gastos dispondrá los recursos necesarios para la prestación adecuada de los servicios educativos
CATAMARCA	
CHACO	Educación: El treinta y tres por ciento, como mínimo, de los recursos que ingresen al Tesoro provincial por el régimen de coparticipación federal y tributarios propios.
CHUBUT	En ningún caso la contribución del tesoro de la provincia es inferior al veinticinco por ciento de los recursos fiscales
CORDOBA	
CORRIENTES	Educación: En ningún caso la contribución del tesoro de la Provincia será inferior del 25% del total de los recursos fiscales.
ENTRE RIOS	Educación: El fondo de la educación común estará formado por el veinticinco por ciento, como mínimo, de las rentas generales de la Provincia
FORMOSA	
JUJUY	
LA PAMPA	
LA RIOJA	
MENDOZA	Educación: con el 20% de las rentas generales de la Provincia como mínimo
NEUQUEN	Educación: el treinta por ciento (30 %) como mínimo de las rentas generales de la Provincia y con los demás recursos que se establezcan
RIO NEGRO	Educación: presupuesto un fondo propio para educación no menor de un tercio de las rentas generales
SALTA	
SAN JUAN	Distribución de gastos anuales no inferiores al seis por ciento para el Poder Judicial y uno por ciento para el Poder Legislativo
SAN LUIS	Educación: las partidas previstas en el presupuesto provincial asignadas a ese fin, no son inferiores al veintitrés por ciento de los recursos fiscales de la Provincia.
SANTA CRUZ	Educación: Fijase como fondo propio para el sostenimiento de la educación una suma no inferior al veinte por ciento de la renta fiscal de la Provincia
SANTA FE	
TIERRA DEL FUEGO	
TUCUMAN	

Tabla A2.3. (Estudio elaborado por Juan Sanguinetti para el CEDI – FG&S)

	DEFICIT	DEUDA	GASTO CORRIENTE	PRESUPUESTO PLURIANUAL	FONDO ANTICICLICO	TRANSPARENCIA EN LA INFORMACION FISCAL	OTROS NIVELES DE GOBIERNO
NACIONAL (Regulación de la administración de los recursos públicos)	Resultado financiero equilibrado a partir del año 2003	La deuda pública no podrá aumentar más que la suma del déficit del SPNNF, la capitalización de intereses, el pase de monedas, los préstamos que el Estado nacional repase a las Provincias y el pago establecido de las leyes 23.982, 24.043, 24.070, 24.073, 24.130y 24.411. Se podrá exceder esta restricción cuando el endeudamiento se destine a cancelar deuda pública con vencimientos en el primer trimestre del año siguiente.	La tasa de incremento del gasto público primario no podrá superar la tasa de aumento real del PBI, salvo que se agreguen al presupuesto autorizaciones para gastar financiadas con recursos específicos o debidamente identificados. Cuando la tasa de variación del PBI sea negativa el gasto primario podrá a lo sumo permanecer constante en moneda corriente.	Elaboración de un detallado presupuesto plurianual de por lo menos tres años.	Créase el Fondo Anticíclico Fiscal que se constituirá con el 50% de los recursos provenientes de las privatizaciones, concesiones, venta de activos fijos y acciones remanentes de las empresas públicas privatizadas de propiedad del Estado nacional. El fondo se integrará hasta alcanzar un monto equivalente al 3% del PBI y será utilizado cuando se verifique una reversión del ciclo económico.	Se instituyen mecanismos de gestión y control comunitario para los programas de servicios sociales de la Administración Nacional. Presentaciones del Jefe de gabinete en el Congreso sobre cumplimiento del presupuesto del año anterior y del presupuesto del año en curso. Eliminación de los gastos extrapresupuestarios.	Invitación a los gobiernos provinciales a sancionar normas legales en concordancia con la ley nacional.
CHACO	El déficit fiscal para el año 2000 no deberá superar los \$100 millones. Luego deberá disminuir un 20% anual hasta alcanzar el equilibrio presupuestario.	La deuda pública total del Estado provincial no podrá incrementarse en mayor medida que el déficit fiscal correspondiente, la capitalización de intereses y los préstamos recibidos por el Gobierno provincial que se transfieran a las municipalidades.		El PE deberá remitir a la Cámara de Diputados una proyección presupuestaria de los cuatro ejercicios posteriores			

NEUQUEN	El superávit primario deberá ascender como mínimo a un 3% de los recursos totales en el ejercicio 2001, un mínimo de 6% en 2002 y un mínimo de 10% para 2003, 2004 y 2005.		El gasto corriente y primario en el 2000 deberá ser inferior a \$833,4 millones, que es el nivel nominal de la ejecución del mismo concepto de 1998. Durante los ejercicios 2001 a 2005 deberá mantenerse una relación anual entre gasto corriente primario y recursos corrientes menor a la que resulte del preupuesto 2000.			Invitase a los Municipios a adherirse a la presente Ley	
CHUBUT	El resultado primario deberá ser:2000:superavit equivalente al 50% de los intereses devengados durante el periodo, como mínimo. 2001: superavit equivalente al 75%. 2002:superavit equivalente al 100%. 2003:superavit suficiente como para generar un excedente sobre los intereses, el que se aplicará a la amortización parcial de la deuda.	La provincia sólo podrá tomar nuevas deudas para financiar obras incluidas en el Presupuesto, para atender los compromisos que se derivan de la deuda flotante al 31/12/99 y parra atender los deficit remanentes hasta lograr el equilibrio fiscal en todos los casos con autorización de la Legislatura.	La tasa real del crecimiento del gasto primario no deberá superar la tasa de crecimiento del PBG. Si la tasa de variación del PBG resultara negativa, el gasto corriente, a lo sumo, podrá mantenerse constante.	El Poder Ejecutivo elaborará un presupuesto plurianual de al menos tres años.			

FORMOSA	El déficit fiscal no deberá superar en el año 2000 la suma neta del pago de servicios de la deuda pública provincial consolidada. A partir del año 2003 deberá tenderse a un resultado financiero equilibrado y el cumplimiento de los siguientes parámetros: Los servicios de intereses de la deuda no excederán el 15% de los recursos corrientes. El stock de deuda inicialmente equivalente al 127% de las erogaciones deberá disminuir gradualmente	La deuda pública total del Estado provincial no podrá incrementarse en mayor medida que el déficit fiscal correspondiente, la capitalización de los intereses, los préstamos recibidos por el Gobierno provincial que se transfieran a las municipalidades y el pago establecido en las leyes especiales cuyo límite anual se establecerá en cada Presupuest.	La tasa real de crecimiento del gasto primario no deberá superar la tasa de aumento real de los recursos de jurisdicción nacional. Si la tasa de variación de los recursos resultara negativa, el gasto primario, a lo sumo, podrá mantenerse constante.	El Poder Ejecutivo elaborará un presupuesto plurianual de al menos tres años.	Este fondo se constituirá con el 50% de los recursos provenientes de las privatizaciones, con los superavit financieros que se generen en cada ejercicio fiscal no menos del 1% de los recursos corrientes del Tesoro en el 2000, 1,5% por el 2001 y 2% a partir del 2002. Se integrará hasta alcanzar un monto de \$100 millones y será utilizado cuando se verifique una reversión del ciclo económico.	La documentación producida en el ámbito de la Administración Provincial tendrá carácter de información pública y será de libre acceso.	Invitase a los Municipios a adherirse a la presente Ley.
MISIONES	El déficit fiscal no deberá superar en el año 2000 la suma neta del pago de servicios de la deuda pública provincial consolidada. A partir del año 2003 deberá tenderse a un resultado financiero equilibrado y el cumplimiento de los siguientes parámetros: Los servicios de intereses de deuda no excederán el 15% de los recursos corrientes.	El stock de deuda no podrá superar el 100% de las erogaciones y deberá disminuir gradualmente.	La tasa real de crecimiento del gasto primario no deberá superar la tasa de aumento real de los recursos de jurisdicción nacional. Si la tasa de variación de los recursos resultara negativa, el gasto primario, a lo sumo podrá mantenerse constante.		Este fondo se constituirá con el 50% de los recursos provenientes de las privatizaciones, con los superavit financieros que se generen en cada ejercicio fiscal no menos del 1% de los recursos corrientes del Tesoro en el 2000, 1,5% en el 2001 y 2% a partir del 2002. Se integrará hasta alcanzar el 12% del presupuesto de gastos vigentes y será utilizado cuando se verifique una reversión del ciclo económico.	La documentación producida en el ámbito de la Administración Provincial tendrá carácter de información pública y será de libre acceso.	Invitase a los Municipios a adherirse a la presente Ley.

CATAMARCA	El déficit primario no podrá superar el 2N% del promedio de los gastos corrientes y de capital de los ejercicios 1998 y 1999. En el 2001, superavit primario del 30% del monto total de los intereses. 2003:superavit suficiente como para generar un excedente sobre los intereses.					EIPE autorizará el acceso a la siguiente información: Ejecuciones, datos financieros y estado de cumplimiento de las obligaciones tributarias.	El PE propenderá a la armonización tributaria entre la provincia y los municipios.
SALTA	Equilibrio presupuestario. Se admitirá déficit presupuestario cuando sea generado por acontecimientos extraordinarios, calificados por el Fiscal de Estado a requerimiento del Gobernador.	No deberá exceder el 70% de los recursos corrientes anuales. Para este cálculo no se computarán los préstamos que contratare el Estado provincial para ser transferidos a los municipios.	El gasto en personal no podrá superar ewl 65% de los recursos corrientes netos.				Invitase a los Municipios a adherirse a la presente Ley.

SAN LUIS		La deuda total no podrá superar el 3% del PBG ni el equivalente de recaudación de tributos provinciales correspondientes a 1,5 años. La mortización de la deuda pública deberá ser financiada exclusivamente por recursos provenientes de la venta de activos públicos, superavit fiscal corriente y el uso del crédito, en ese orden.	La tasa de crecimiento anual del gasto corriente no deberá superar la tasa de crecimiento anual del PBG. Si la tasa de variación del pbg fuera negativa el gasto podrá ser cte. El gasto corriente no deberá superar el 50% del Presupuesto total. Los gastos corrientes deberán financiarse exclusivamente con recursos tributarios corrientes. El producido de la venta de activos y de otras transferencias de capital no deberán destinarse a financiar gastos corrientes.	El poder Ejecutivo elaborará un presupuesto plurianual de al menos tres años.		Será obligación del Poder ejecutivo la publicación semestral de la ejecución presupuestaria con detalle de gastos, recursos, déficit y endeudamiento en forma desagregada.	El Poder ejecutivo acordará con los estados municipales el dictado de normas legales en concordancia con lo dispuesto en la presente Ley.
TUCUMAN	No podrá existir déficit corriente, los gastos corrientes serán atendidos exclusivamente con los ingresos corrientes. Se exceptúan de este cálculo las erogaciones de carácter extraordinario.		La tasa de incremento de los gastos corrientes no podrá superar la tasa de incremento de los ingresos corrientes. Cuando la tasa de variación de estos ingresos sea negativa, el gasto real podrá a lo sumo mantenerse constante. Se exceptúan las erogaciones de carácter extraordinario. El producido de la venta de activos no podrá utilizarse para atender gastos corrientes.	El Poder Ejecutivo elaborará un presupuesto plurianual de al menos tres años.			

Tabla A2.4.

PROCEDIMIENTOS JERÁRQUICOS	CONGRESO TIENE POSIBILIDAD DE AUMENTAR GASTO	CONGRESO PUEDE AUMENTAR EL GASTO ORDINARIO	AUMENTAR CARGOS Y SUELDOS	DEMORA POR PARTE DEL EJECUTIVO EN LA PRESENTACION DEL PRESUPUESTO	DEMORA POR PARTE DEL CONGRESO EN APROBAR EL PRESUPUESTO	DEMORA POR PARTE DEL CONGRESO CUANDO EL EJECUTIVO ENVIO	POSIBILIDAD DEL EJECUTIVO DE EFECTUAR REFORMAS
CBA	NO				Queda en vigencia el anterior		
BUENOS AIRES	NO			Puede iniciar el estudio y sanción tomando como base el vigente	Queda el anterior en vigencia		
CATAMARCA					El anterior sigue en vigencia		
CHACO		NO		Leg. Modifica el que rige			
CHUBUT				Leg. Modifica el que rige			Si pero limitado
CORDOBA				Leg. Modifica el que rige	El anterior sigue en vigencia		
CORRIENTES				Leg. Modifica el que rige	El anterior sigue en vigencia		
ENTRE RIOS		NO	NO	Leg. Modifica el que rige	El anterior sigue en vigencia		
FORMOSA				Sigue vigente en sus partes ordinarias			
JUJUY	NO						
LA PAMPA	No pueden exceder los recursos			Puede iniciar el estudio tomando como base el vigente	Se considerará prorrogado el que se halle en vigor		
LA RIOJA				Sigue vigente en sus partes ordinarias			
MENDOZA		NO		Leg. Modifica el que rige	El anterior sigue en vigencia		
MISIONES							
NEUQUEN		NO		Leg. Modifica el que rige	El anterior sigue en vigencia		PE decreta distribuciones administrativas
RIO NEGRO			NO	Leg. Modifica el que rige	El anterior sigue en vigencia		
SALTA				Leg. Modifica el que rige	El anterior sigue en vigencia		

PROCEDIMIENTOS JERARQUICOS	CONGRESO TIENE POSIBILIDAD DE AUMENTAR GASTO	CONGRESO PUEDE AUMENTAR EL GASTO ORDINARIO	AUMENTAR CARGOS Y SUELDOS	DEMORA POR PARTE DEL EJECUTIVO EN PRESENTAR EL PRESUPUESTO	DEMORA POR PARTE DEL CONGRESO EN LA APROBACION DEL PRESUPUESTO	DEMORA POR PARTE DEL CONGRESO CUANDO EL EJECUTIVO ENVIO	POSIBILIDAD DEL EJECUTIVO DE EFECTUAR REFORMAS
SAN JUAN							
SAN LUIS						Se tiene por aprobado	
SANTA CRUZ				Leg. Modifica el que rige	El anterior sigue en vigencia		
SANTA FE		NO			El anterior sigue en vigencia hasta la sanción del nuevo		Si, cambios entre las partidas
SANTIAGO DEL ESTERO							
TIERRA DEL FUEGO					El anterior sigue en vigencia		SI
TUCUMAN					El anterior sigue en vigencia hasta la sanción del nuevo		

Tabla A2.5.

FECHAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO	FECHA EN QUE EL PE ENVIA EL PROYECTO A LA LEGISLATURA	FECHA EN QUE LA LEGISLATURA ADOPTA EL PRESUPUESTO
CBA	30 DE SEPTIEMBRE	
BUENOS AIRES	31 DE AGOSTO	
CATAMARCA	30 DE NOVIEMBRE	
CHACO	15 DE OCTUBRE	1 DE ENERO
CHUBUT	30 DE SEPTIEMBRE	
CORDOBA	30 DE SEPTIEMBRE	
CORRIENTES	31 DE MAYO	
ENTRE RIOS	30 DE SEPTIEMBRE	
FORMOSA	30 DE JUNIO	
JUJUY		1 DE MARZO
LA PAMPA	30 DE SEPTIEMBRE	
LA RIOJA		
MENDOZA	31 DE JULIO	
MISIONES	31 DE JULIO	
NEUQUEN	30 DE JUNIO	
RIO NEGRO	30 DE ABRIL	31 DE DICIEMBRE
SALTA	31 DE AGOSTO	
SAN JUAN	30 DE JUNIO	
SAN LUIS	30 DE JUNIO	
SANTA CRUZ	31 DE AGOSTO	
SANTA FE	30 DE SEPTIEMBRE	
SANTIAGO DEL ESTERO	31 DE JULIO	
TIERRA DEL FUEGO	15 DE SEPTIEMBRE	
TUCUMAN	31 DE AGOSTO	1 DE ENERO

Tabla A2.6.

ACTIVIDADES CUASIFISCALES	EMPRESAS DE GENERACION Y DISTRIBUCION DE ENERGIA ELECTRICA	EMPRESAS DE DISTRIBUCION DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO	BANCOS PUBLICOS PROVINCIALES
GCBA			No privatizado
BUENOS AIRES	Privatizada	Parcialmente	No privatizado
CATAMARCA	Privatizada	Privatizada	Privatizado
CORDOBA	No privatizada	Mixto	En proceso
CORRIENTES	En proceso	Privatizada	En proceso
CHACO	No privatizada	No privatizada	Privatizado
CHUBUT	Descentralizada	Descentralizada	No privatizado
ENTRE RIOS	Privatizada	Descentralizada	Privatizado
FORMOSA	Privatizada	Privatizada	Privatizado
JUJUY	Privatizada	No privatizada	Privatizado
LA PAMPA	No privatizada	Descentralizada	No privatizado
LA RIOJA	Privatizada	Privatizada	Privatizado
MENDOZA	Privatizada	Privatizada	Privatizado
MISIONES	En proceso	Privatizada	Privatizado
NEUQUEN	Parcialmente	Parcialmente	No privatizado
RIO NEGRO	Privatizada	No privatizada	Privatizado
SALTA	Privatizada	Privatizada	Privatizado
SAN JUAN	Privatizada	En proceso	Privatizado
SAN LUIS	Privatizada	Descentralizada	Privatizado
SANTA CRUZ	No privatizada	No privatizada	Privatizado
SANTA FE	No privatizada	Privatizada	Privatizado
SANTIAGO DEL ESTERO	Privatizada	Privatizada	Privatizado
TUCUMAN	Privatizada	Privatizada	Privatizado
TIERRA DEL FUEGO	No privatizada	No privatizada	No privatizado

Tabla A2.7.

ATRIBUCIONES DEL CONTADOR	INTERVENCION EN PAGOS	CON TESORERO	PAGOS FUERA DEL PRESUPUESTO	OBJETAR DECRETOS	OBJETAR RESOLUCIONES	EJECUTIVO
BUENOS AIRES			NO AUTORIZA			
CATAMARCA	SI					Puede insistir a una observación con acuerdo de los ministros
CORDOBA	SI		NO AUTORIZA			
CORRIENTES			OBSERVA O NO LIQUIDA			
CHACO	SI		NO AUTORIZA			
CHUBUT	SI					Puede insistir a una observación con acuerdo de los ministros
ENTRE RIOS			NO AUTORIZA			Puede insistir en cuyo caso la Contaduría informa al Tribunal de Cuentas
FORMOSA						
JUJUY	SI	SI				
LA PAMPA	SI					
LA RIOJA						
MENDOZA	SI		OBSERVA			
MISIONES	SI					
NEUQUEN			OBSERVA			
RIO NEGRO						
SALTA	SI		NO AUTORIZA			
SAN JUAN						
SAN LUIS	SI		NO AUTORIZA			
SANTA CRUZ						
SANTA FE			OBSERVA O REPARA	SI	SI	
SANTIAGO DEL ESTERO						
TUCUMAN						
TIERRA DEL FUEGO	SI		OBSERVA			
CBA (Sindicatura)	SI					

CONTADOR	DESIGNACIÓN	DURACIÓN	REMOCIÓN
BUENOS AIRES	PE con aprobación del Senado, a partir de una terna propuesta por este último.	4 años	
CATAMARCA	PE con acuerdo del Senado		
CORDOBA	PE		PE
CORRIENTES	PE con acuerdo del Senado		
CHACO	PE con acuerdo de 2/3 de la cámara de diputados		Juicio político
CHUBUT	PE con acuerdo de la Legislatura	El tiempo que dure el Gobernador que lo nombró	Juicio político
ENTRE RIOS	PE con acuerdo del Senado	Duran 8 años	
FORMOSA	PE con acuerdo de la Legislatura		Juicio político
JUJUY	PE con acuerdo de la Legislatura	Lo que dure el mandato del gobernador que los designó	Juicio Político
LA PAMPA	PE con acuerdo de la Cámara de Diputados		
LA RIOJA			
MENDOZA	PE con acuerdo del senado		
MISIONES	PE con acuerdo de la Cámara de Representantes		Juicio político
NEUQUEN	PE con acuerdo de la Legislatura		
RIO NEGRO	PE con acuerdo de la Legislatura	Duran lo que dura el período constitucional del gobernador	Juicio político
SALTA	PE con acuerdo del Senado	Inamovibles mientras dure su buena conducta	
SAN JUAN	PE con acuerdo de Diputados		
SAN LUIS	PE con acuerdo del Senado	4 años	
SANTA CRUZ	PE		PE
SANTA FE	Por concurso con acuerdo de la Legislatura		Con acuerdo de la Legislatura
SANTIAGO DEL ESTERO	PE con acuerdo de la Legislatura	4 años	Con autorización de la Cámara de Diputados
TUCUMAN			
TIERRA DEL FUEGO	PE con acuerdo de la Legislatura		
CBA (Sindicatura)	PE		PE

Tabla A2.8.

TRIBUNAL DE CUENTAS	APROBACION DE INVERSION	INTERVENCION EN ORDENES DE PAGO Y GASTOS	EJERCE CONTROL SOBRE	SUS RESOLUCIONES SON RECURRIBLES ANTE	APRUEBA CUENTA DE INVERSION	CUANDO SE CUMPLE EL CASO OBSERVADO
BUENOS AIRES	Si examinarlas					
CATAMARCA			Fiscalizar y vigilar todas las operaciones y cuentas de las haciendas para estatales.			
CORDOBA	SI					En caso de observación, dichos actos sólo pueden cumplirse, cuando haya insistencia del Poder Ejecutivo en Acuerdo de Ministros. De mantener la observación, el Tribunal pone a disposición de la Legislatura, en el término de quince días, los antecedentes del caso.
CORRIENTES						
CHACO	SI		Es el órgano de control externo del sector público provincial y municipal y de entidades privadas beneficiarias de aportes estatales.			
CHUBUT	SI			La administración centralizada y	SI	
ENTRE RIOS	SI		Los funcionarios y administradores de la Provincia y de las Municipalidades			

TRIBUNAL DE CUENTAS	APROBACION DE INVERSION	INTERVENCION EN ORDENES DE PAGO Y GASTOS	EJERCE CONTROL SOBRE	SUS RESOLUCIONES SON RECURRIBLES ANTE	APRUEBA CUENTA DE INVERSION	CUANDO SE CUMPLE EL CASO OBSERVADO
FORMOSA	SI		Dependencias provinciales y municipales, públicas, privadas o mixtas que administren fondos públicos, en las que el Estado tenga intereses o hubiera garantizado materialmente su solvencia o utilidad	Los fallos del Tribunal de Cuentas serán recurribles en sede administrativa por ante el mismo, y judicialmente por ante el Superior Tribunal de Justicia		sólo podrá cumplirse cuando hubiera insistencia del Poder Ejecutivo en acuerdo de ministros, o de los respectivos presidentes de la Honorable Legislatura y del Superior Tribunal de Justicia o Intendentes
JUJUY	SI	SI	Hacienda pública, la de los municipios, entidades descentralizadas, empresas públicas, sociedades del Estado o con participación estatal y beneficiados de aportes y subsidios;	Las resoluciones del Tribunal de Cuentas son recurribles ante el fuero contencioso administrativo.	SI	
LA PAMPA	SI					
LA RIOJA	SI		Funcionarios y empleados públicos, entes de la administración centralizada, descentralizada y municipales, empresas públicas o con participación estatal e instituciones privadas que administren fondos del Estado	Ante el Tribunal Superior		

TRIBUNAL DE CUENTAS	APROBACION DE INVERSION	INTERVENCION EN ORDENES DE PAGO Y GASTOS	EJERCE CONTROL SOBRE	SUS RESOLUCIONES SON RECURRIBLES ANTE	APRUEBA CUENTA DE INVERSION	CUANDO SE CUMPLE EL CASO OBSERVADO
MENDOZA	SI		Todos los funcionarios, empleados y administradores de la Provincia	Sus fallos serán sólo susceptibles de los recursos que esta Constitución y las leyes establezcan para ante la Suprema Corte de la Provincia.		Nombrados por el PE con acuerdo del Senado
MISIONES		SI, cuando es observada por el Contador	Oficinas provinciales y municipales. Privados que reciban subsidios del estado.			
NEUQUEN	SI		Tiene poder para aprobar o desaprobado la percepción e inversión de caudales públicos hecha por todos los funcionarios, empleados y administradores de la Provincia			
RIO NEGRO			Administración centralizada y descentralizada, empresas del Estado, sociedades con participación estatal, beneficiarios de aportes provinciales, como así también los municipios que lo soliciten		SI	
SALTA (Auditoría)						

TRIBUNAL DE CUENTAS	APROBACION DE INVERSION	INTERVENCION EN ORDENES DE PAGO Y GASTOS	EJERCE CONTROL SOBRE	SUS RESOLUCIONES SON RECURRIBLES ANTE	APRUEBA CUENTA DE INVERSION	CUANDO SE CUMPLE EL CASO OBSERVADO
SAN JUAN	SI		Funcionarios y empleados de todos los poderes públicos, entes de la administración centralizada, descentralizada y municipal, empresas públicas, empresas con participación estatal, sociedades del Estado e instituciones privadas que perciban fondos del Estado,			
SAN LUIS	SI	SI	Rentas públicas provinciales, reparticiones autárquicas, entes descentralizados y municipalidades	Superior Tribunal de Justicia		
SANTA CRUZ			Funcionarios y administradores del Estado Provincial y de los municipios y comunas			En caso de observación, dichos actos sólo podrán cumplirse cuando haya insistencia del poder del Estado al que corresponda el gasto
SANTA FE	SI			Recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia		
SANTIAGO DEL ESTERO						
TUCUMAN						
TIERRA DEL FUEGO					SI	
CBA (Auditoría)	SI				SI	

Tabla A2.9.

TRIBUNAL DE CUENTAS	DESIGNACIÓN	DURACIÓN	REMOCIÓN
BUENOS AIRES	Nombrados por el PE con acuerdo del Senado		Juicio político
CATAMARCA	Por el PE con acuerdo del senado		Juicio político
CORDOBA	Son elegidos por el pueblo de la provincia con representación de las minorías.	Duran cuatro años en sus cargos	Juicio político
CORRIENTES			
CHACO	Son designados por dos tercios de la cámara de diputados respetando la proporcionalidad.		
CHUBUT	Dos miembros por el PE con acuerdo de la legislatura. Los restantes tres por la leg. uno por mayoría y dos por minorías	Duran 6 años	juicio político
ENTRE RIOS	Nombrados por el PE con acuerdo del Senado		Juicio político
FORMOSA	Todos son inamovibles y designados por la Legislatura a propuesta del PE		Juicio político
JUJUY	Sus miembros serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura	Gozarán de inamovilidad	Podrán ser removidos mediante juicio político.
LA PAMPA	PE a propuesta del Consejo de Magistratura y con acuerdo de la Legislatura		Juicio político
LA RIOJA	El presidente, vice y un vocal por la cámara de diputados a propuesta del bloque mayoritario. Los dos restantes por la minoría	6 años	Juicio político
MENDOZA	PE con acuerdo del Senado		Juicio político
MISIONES	PE con acuerdo de la legislatura		Juicio político

TRIBUNAL DE CUENTAS	DESIGNACIÓN	DURACIÓN	REMOCIÓN
NEUQUEN	PE con acuerdo de la legislatura		Juicio político
RIO NEGRO	Por la legislatura a propuesta del PE	6 años	Juicio político
SALTA (Auditoría)	Comisión de Cámara de diputados con participación de la minoría. Aprobados por el Senado		
SAN JUAN	El presidente, vice y un vocal por la cámara de diputados a propuesta del Ejecutivo. Los dos vocales restantes por la minoría de diputados	Los nombrados por la mayoría duran mientras dure su buena conducta, los restantes mientras duren los diputados que los eligieron	Pueden ser removidos por juicio político
SAN LUIS	Tres por la Cámara de Senadores a propuesta del Poder Ejecutivo, .2) Los dos miembros restantes por la Asamblea Legislativa a propuesta, uno de la mayoría y el otro por la minoría.	Los tres primeros conservan el cargo mientras dura su buena conducta. Los otros dos, duran dos años en sus funciones, coincidiendo su mandato con las renovaciones legislativas	Son removidos por el Jurado de Enjuiciamiento de magistrados,
SANTA CRUZ	Por el PE con acuerdo de la cámara, uno por la minoría.		
SANTA FE	Nombrados por el PE con acuerdo de la Asamblea Legislativa	Duran 6 años en sus funciones	Juicio político
SANTIAGO DEL ESTERO	PE con acuerdo de la legislatura	4 años	Juicio político
TUCUMAN			
TIERRA DEL FUEGO	PE a propuesta de Legislatura y Consejo de Magistratura		Juicio político
CBA (Auditoría)	Legislatura. El presidente, por la oposición		Juicio político

Apéndice 3. Cálculo del ahorro fiscal provincial indirecto por reducción de número de legisladores

En este apéndice se calcula el ahorro fiscal que sucedería en las provincias si se redujera el número de legisladores provinciales a la mitad o a 15, el número que resulte mayor. En la Tabla A3.1 se presentan los datos básicos que se utilizan en el ejercicio.

El primer paso es calcular una regresión en logaritmos, tomando el gasto per cápita promedio de 1992-2000 como variable dependiente, y el número de habitantes por legislador y el PBG per cápita como variables independientes. La regresión tiene 24 observaciones, una por cada provincia. La ecuación estimada (con coeficientes significativamente distintos de cero con un 99% de confianza) es

$$\text{Ln(GPC)} = 6,9 - 0,56 * \text{Ln(HABLEG)} + 0,66 * \text{Ln(PBGPC)}$$

$$N = 24, R \text{ cuadrado ajustado} = 0,6$$

Como la regresión está estimada en logaritmos, los coeficientes estimados representan la elasticidad, o cambio porcentual en la variable dependiente frente a un cambio de 1% en la variable independiente. Tomando esta estimación, podríamos calcular el cambio porcentual en el gasto per cápita por provincia frente a un cambio en el número de legisladores en cada provincia.

Lo que hacemos es aplicar el coeficiente estimado no sobre el gasto total, sino sobre lo que calculamos como gasto flexible. La idea es que la hipótesis de pozo común por número de legisladores se aplica a aumentos del gasto por proyectos no asociados con ciertas áreas fijas de gasto, tales como el pago de jubilaciones. Definimos entonces gasto flexible como el gasto provincial financiado con ingresos propios excluyendo el pago de intereses de la deuda, jubilaciones, gastos en salud y gastos en educación.

Suponiendo que el número de legisladores baja a la mitad o a 15, el mayor, en cada provincia, y suponiendo que el coeficiente estimado en la regresión efectivamente representa la elasticidad del gasto per cápita flexible respecto del gasto público, entonces el ahorro total de gasto sería de \$2,440 millones. El detalle de ahorro por provincia se presenta en la Tabla A3.2.

Desde luego, estas estimaciones son sumamente cuestionables. Por empezar, el coeficiente estimado puede sufrir de sesgos por variables omitidas y problemas de causalidad. A su vez, el porcentaje del gasto flexible sobre el cual se aplica el coeficiente se podría estimar con mayor precisión. En definitiva, nuestra estimación debería tomarse como un esfuerzo preliminar por cuantificar un problema complejo, que merece un análisis más profundo.

Tabla A3.1.

Poder legislativo	Legisladores	Habitantes por Legislador	PBG cápita provincial	Gasto per cápita promedio, 1992-2000 (pesos)	Gasto total promedio, 1992-2000 (millones de pesos)	Legisladores propuestos (mitad de lo actual o 15, lo que sea mayor)	Habitantes por legislador, propuesta
CBA	60	50.778	\$14.561	\$943	\$2.873	30	101.555
Buenos Aires	138	103.005	\$8.758	\$648	\$9.217	69	206.010
Catamarca	57	5.582	\$5.201	\$1.638	\$521	28	11.362
Chaco	32	29.744	\$6.805	\$990	\$942	16	59.487
Chubut	27	16.594	\$6.306	\$1.407	\$630	15	29.869
Córdoba	117	26.417	\$4.832	\$793	\$2.452	58	53.290
Corrientes	39	23.639	\$5.198	\$792	\$731	19	48.523
Entre Ríos	44	25.305	\$6.558	\$1.023	\$1.139	22	50.611
Formosa	30	16.806	\$4.412	\$1.452	\$732	15	33.612
Jujuy	48	12.583	\$3.664	\$1.145	\$692	24	25.167
La Pampa	26	11.774	\$7.026	\$1.675	\$513	15	20.408
La Rioja	30	9.340	\$6.867	\$2.178	\$610	15	18.680
Mendoza	86	18.693	\$5.596	\$885	\$1.423	43	37.386
Misiones	40	24.883	\$4.757	\$842	\$839	20	49.766
Neuquén	29	19.335	\$6.145	\$2.010	\$1.127	15	37.382
Río Negro	43	14.383	\$5.381	\$1.310	\$810	21	29.452
Salta	83	12.860	\$4.327	\$856	\$913	41	26.033
San Juan	45	12.856	\$7.150	\$1.241	\$718	22	26.296
San Luis	51	7.124	\$6.352	\$1.236	\$449	25	14.534
Santa Cruz	24	8.621	\$6.067	\$3.214	\$665	15	13.793
Santa Fe	69	44.908	\$5.952	\$774	\$2.399	34	91.137
S del Estero	50	14.520	\$4.813	\$959	\$696	25	29.040
T. del Fuego	15	7.703	\$7.582	\$3.637	\$420	15	7.703
Tucumán	40	32.334	\$5.671	\$776	\$1.003	20	64.667

Tabla A3.2.

Provincia	Recursos propios sobre recursos totales (1)	Porcentaje flexible del gasto (2)	Porcentaje no rígido y propio (1)*(2)	Caída del gasto total estimada por provincia
CBA	85,53%	39,70%	33,95%	\$536.433.692
Buenos Aires	46,45%	39,23%	18,22%	\$923.726.817
Catamarca	7,03%	56,53%	3,98%	\$11.804.391
Chaco	11,60%	44,61%	5,17%	\$26.818.799
Chubut	12,07%	43,93%	5,30%	\$14.701.637
Córdoba	37,96%	42,68%	16,20%	\$222.228.104
Corrientes	10,77%	41,20%	4,44%	\$18.766.835
Entre Ríos	24,27%	40,14%	9,74%	\$61.044.310
Formosa	4,56%	42,94%	1,96%	\$7.880.383
Jujuy	9,03%	48,44%	4,38%	\$16.651.888
La Pampa	18,90%	56,79%	10,73%	\$22.197.564
La Rioja	4,09%	62,90%	2,57%	\$8.632.183
Mendoza	14,57%	54,29%	7,91%	\$61.883.128
Misiones	14,50%	50,71%	7,35%	\$33.920.719
Neuquen	14,94%	48,33%	7,22%	\$41.779.102
Río Negro	20,69%	49,72%	10,29%	\$48.026.400
Salta	14,19%	57,26%	8,13%	\$41.819.901
San Juan	12,70%	53,36%	6,78%	\$27.974.235
San Luis	16,70%	67,37%	11,25%	\$28.898.118
Santa Cruz	9,71%	52,62%	5,11%	\$11.207.639
Santa Fe	36,04%	41,48%	14,95%	\$203.041.620
Santiago del Estero	10,05%	53,13%	5,34%	\$20.436.411
Tierra del Fuego	14,89%	57,41%	8,55%	\$0
Tucumán	17,54%	51,35%	9,00%	\$49.691.484
TOTAL				\$2.439.565.359

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y APARTADOS

CUADROS

Cuadro 1.1. Problemas de Política Fiscal y sus Consecuencias.....	20
Cuadro 1.2. Reglas fiscales a nivel subnacionales.....	32
Cuadro 1.3. Características de la LRF de Brasil.....	35
Cuadro 2.1. Ingreso, gasto, déficit y deuda, por niveles de gobierno.....	38
Cuadro 2.2. Crecimiento del gasto público, por niveles de gobierno.....	38
Cuadro 3.1. Uso estratégico de las proyecciones macroeconómicas.....	48
Cuadro 3.2. Presupuesto CBA 2001.....	49
Cuadro 3.3. Presupuesto Nacional 2001.....	50
Cuadro 3.4. Pensiones otorgadas por la Sec. de Desarrollo Social.....	52
Cuadro 3.5. Pensiones administradas por el Congreso de la Nación.....	53
Cuadro 4.1. Salvatajes.....	69
Cuadro 4.2. Situación fiscal de la provincia de Córdoba.....	71
Cuadro 4.3. Evolución de la deuda pública cordobesa.....	71
Cuadro 5.1. Distribución del gasto por finalidad de provincias, 1999.....	86
Cuadro 5.2. Instituciones y resultados fiscales.....	104
Cuadro 7.1: Reformas institucionales para la solvencia fiscal.....	123

GRÁFICOS

Gráfico 1.1. Deuda Externa Argentina.....	17
Gráfico 1.2. Canadá, resultado presupuestario de provincias-territorio.....	31
Gráfico 2.1. Gasto Público de los distintos niveles de Gobierno.....	38
Gráfico 2.2. Evolución de la recaudación y el PBI.....	39
Gráfico 2.3. Resultado fiscal nacional y provincial.....	40
Gráfico 2.4. Deuda Pública Nacional.....	41
Gráfico 2.5. Déficit fiscal y cambio en la deuda pública.....	42
Gráfico 2.6. Prociclicidad del gasto público provincial.....	43
Gráfico 2.7. Gastos corrientes y de capital en las provincias.....	44
Gráfico 3.1. Exportaciones y deuda externa.....	46
Gráfico 3.2. Gasto público e importaciones.....	46
Gráfico 3.3. Gasto público nacional y ciclo político.....	56
Gráfico 3.4. Deuda devengada vs. Deuda reconocida.....	58
Gráfico 3.5. Cómputos de la deuda pública.....	59
Gráfico 4.1. Coparticipación y representatividad.....	64
Gráfico 5.1. Evolución de los gastos e ingresos provinciales, 1991-2000.....	74
Gráfico 5.2. Evolución de los gastos e ingresos provinciales, 1993-2000.....	75
Gráfico 5.3. Evolución del Resultado Financiero, 1991-2000.....	76
Gráfico 5.4. Evolución del Resultado Financiero, 1991-2000.....	77
Gráfico 5.5. Gasto público y elecciones, provincias seleccionadas.....	78
Gráfico 5.6. Gasto público por finalidad, Buenos Aires.....	79
Gráfico 5.7. Buenos Aires: gasto público primario y ciclo económico.....	79
Gráfico 5.8. Partidos de Buenos Aires: gasto en año electoral.....	80
Gráfico 5.9. Evolución del gasto primario y del PBI, 1994-1999.....	81
Gráfico 5.10. Distribución de las provincias, 1993-1995.....	83
Gráfico 5.11. Distribución de las provincias, 1996-1999.....	83
Gráfico 5.12. Evolución del Gasto Provincial por finalidad, 1993-2000.....	85
Gráfico 5.13. Gasto en Servicios Sociales en provincias, 1993-2000.....	87
Gráfico 5.14. Relación entre gasto legislativo y deuda per capita.....	108
Gráfico 5.15. Relación entre gasto total y gasto legislativo per capita.....	109
Gráfico 5.16. Relac. entre gasto per capita y habitantes por legislador.....	110
Gráfico 5.17. Gasto prov. y representac. en el Congreso Nacional.....	111
Gráfico 6.1. Ratios de insolvencia.....	113
Gráfico 6.2. Evolución del gasto público consolidado en relación al PBI.....	115

APARTADOS

Apartado 1 LRF de Brasil	35
Apartado 2 Ciclo político y comportamiento fiscal.....	55
Apartado 3 Distribuyendo los costos de la devaluación.....	57
Apartado 4 Tres ejemplos de salvataje.....	68
Apartado 5 El ciclo político en provincias y municipios.....	78
Apartado 6 ¿Por qué fracasó la ley de Déficit Cero?.....	89
Apartado 7 Pactos fiscales federales.....	93
Apartado 8 Economía política de la coparticipación.....	96

Referencias

Alesina, A. y R. Perotti, (1994) "The Political Economy of Budget Deficits", NBER Working Paper No. 4637, February.

Alesina, A. y R. Perotti, (1995) "Economic Risk and Political Risk in Fiscal Unions", NBER Working Paper No. 4992, January.

Alesina, A. and Bayoumi T. (1996) "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence From U.S. States", NBER Working paper No. 5614, June.

Alesina, Alberto, R. Hausman, K. Hommes and E. Stein (1996). "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", NBER Working Paper No. 5586. April.

Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes and E. Stein (1999), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America," *Journal of Development Economics*, Vol. 59, no. 2 (August 1999): 253-273

Artana, Daniel y Lopez Murphy, Ricardo (1994). "Fiscal Decentralization: Some Lessons for Latin America". Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Documento de Trabajo N°42

Ávila J. (2000). *Propuesta de Federalismo Fiscal*. Consejo Empresario Argentino.

Becker, Gary. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence." *Quarterly Journal of Economics* 98 (October 1983): 371-400.

Braun, Miguel y Mariano Tommasi (2002), "Fiscal Rules for Subnational Governments: Some Organizing Principles and Some Latin American Experience", mimeo.

CEDI (1999), "Política fiscal en Argentina: la historia reciente, la importancia de la solvencia intertemporal del gobierno, los problemas político-institucionales y una propuesta concreta de reglas macrofiscales".

Courchene Thomas (1999) "Subnational Budgetary and Stabilization Policies in Canada and Australia" in *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press.

Dal Din, Claudio y López Isnadi, Norberto (1998) "La deuda pública Argentina, 1990-1997" Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Documento de Trabajo N°56

Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social". Ministerio de Economía de la Argentina, 2000.

Durán, Viviana y Collar López, Diana (1995). “Las políticas fiscales en Argentina:1985-1992” Serie Política Fiscal, División de Desarrollo Económico- CEPAL. LC/L.889 N°65

Durán, Viviana y Gómez Sabián, Juan Carlos (1995). “Lecciones sobre reformas fiscales en Argentina:1990-1993” Serie Política Fiscal, División de Desarrollo Económico- CEPAL. LC/L.892 N°68.

Eichengreen B. and von Hagen J. (1995). “Fiscal policy and monetary union: Federalism, fiscal restrictions, and the no-bailout rule.” CEPR Discussion Paper Series N°1247. London: Centre for Economic Policy Research.

Eichengreen, B. and J. von Hagen (1996) “Federalism, Fiscal Restraints and European Monetary Union” *American Economic Review* 86(2) May.

Eichengreen, B., R. Hausmann and J. von Hagen (1998) “Reforming budget institutions in Latin America: the case for a national fiscal council.” In R. Picciotto and E. Wiesner (eds.) *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, World Bank: Transaction Publishers.

Esterelles Gabriel (2001): “Instituciones Presupuestarias y Performance Fiscal”. El caso de las provincias Argentinas en la década de los noventa. Mimeo.

Feld, L.P. and Kirchgassner, G. (1999), “Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom Up? Some Evidence from Swiss Municipalities” in *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press.

Grossman G. and Helpman E. (1994). “Protection for sale”. *American Economic Review* 84:833-50.

Grossman, Gene and Elhanan Helpman (1995). “The Politics of Free Trade Agreements” *American Economic Review* 85: 667-690.

Grupo Sophia (2001), “Gasto en Funcionarios Políticos, Funcionarios Temporarios y Legisladores” Documentos de Trabajo N°6.

Hardin, G. (1968), “The Tragedy of the Commons” *Science*, 162:1243-1248

Iaryczower M., Saiegh S., Tommasi M. (1999) “Coming Together: The Industrial Organization of Federalism.” Documento de Trabajo N°30, CEDI.

Iaryczower, M., Sanguinetti, J., Tommasi, M. (2000). “Nueva Institucionalidad Fiscal Federal. Una Propuesta de Reforma.” Documento de Trabajo N° 43 CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad.

IERAL (2001). *Una Reforma Tributaria Integral para el Crecimiento de la Argentina*. Fundación Mediterránea.

Jones, Mark P., Sanguinetti Pablo, Tommasi Mariano (2000) “Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces”, *Journal of Development Economics* Vol.61: 305-33.

Kopits, G. and J. Craig (1998) "Transparency in Government Operations" Occasional Paper N°158. (Washington: International Monetary Fund).

Kopits, G. and S. Symansky (1998) Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper N° 162 (Washington: International Monetary Fund).

Kopits George, (1999) Implications of EMU for Exchange Rate Policy in Central and Eastern Europe, Working Paper 99/9, IMF, Washington.

Kopits, G. (2001), "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?" IMF Working Paper No. 01/145, October.

Llach, Juan José (2001), "Un nuevo contrato fiscal federal", trabajo para la XXVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.

Makón, Marcos (1995) "Instituciones presupuestarias en la Argentina"

Nicolini et al (1999). "Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments, and the Bailout Problem: The case of Argentina". IADB.

Nogues J. y Grandes M.(1999) "Riesgo País: Políticas Económicas, Contagio o Ruido Político?" Subsecretaría de Programación Económica, Ministerio de Economía Argentina, Noviembre.

Oks, Daniel y González Padilla, Gustavo (2000), "Determinantes del riesgo país en Argentina durante 1994-1999", Asociación Argentina de Economía Política.

Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action*, New Haven, Yale University Press.

Persson T. and Tabellini G. (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press.

Porto A. y Sanguinetti P. (1993) "Descentralización Fiscal en América Latina: El Caso Argentino" CEPAL, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, Serie Política Fiscal N°45.

Porto y Sanguinetti (1996). "Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva: el caso argentino." Serie Política Fiscal N° 88. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti (1998), "Political Determinants of Regional Distribution in a Federation: Evidence from Argentina", *Documento de Trabajo No. 6*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

Porto A. y Cont W., (1998) "Presupuestos Provinciales, transferencias intergubernamentales y equidad". *Desarrollo Económico*, Vol.38.

Porto A. (1999) "Preguntas y respuestas sobre coparticipación federal de impuestos" Documento de Trabajo N°17 UNLP.

Porto A. y Porto N. (2000) “Los determinantes políticos de la distribución de los recursos coparticipados” AEP

Porto A. (2000): “Reforma fiscal para el financiamiento de la educación pública básica” Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata.

Porterba, J. and J. von Hagen (1999) “Introduction” in *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, J. Poterba and J. von Hagen (eds.), National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Rodden J. (2001) “The dilemma of fiscal federalism: Grants and Fiscal performance around the world” Presentado en el Congreso del IAE

Rofman, Shapiro y Lattes (1997), “Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 1995-2000”, Serie de Estudios Especiales, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

Saiegh, Sebastián y Mariano Tomassi (1998), “Argentina’s Federal Fiscal Institutions: A case study in the transaction cost theory of politics”, CEDI.

Snyder, J. (1991), “On Buying Legislatures”, *Economics and Politics* 3, 93-109.

Spahn, Paul Bernd and Wolfgang Fottinger, 1997. “Germany,” in Ter-Minassian, pp. 226-48. Ter-Minassian, Teresa, editor. 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Teijeiro, Mario (2001), “Una vez más, la política fiscal...” en *La economía argentina hoy*, Ed. El Ateneo.

Tommasi (1996). “Instituciones y Resultados Fiscales”, Universidad de San Andrés, Departamento de Economía, Mimeo (Ciclo Seminarios 1996), Victoria, Provincia de Buenos Aires, 1996.

Tommasi, Mariano y Sanguinetti Pablo. (1997) “Los Determinantes Económicos e Institucionales de los Déficit en los Presupuestos Provinciales: Argentina 1983-1996” Banco Interamericano de Desarrollo

Tommasi M., Saiegh S. and Sanguinetti P. (2001), “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform” in *Economía* Vol.1 N°2 Spring.

Tufte, E. (1975), “Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections,” *American Political Science Review* 69, 812-26

von Hagen (1992), Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities. Economic Paper N°96, Commission of the European Communities. October

von Hagen J., Harden I.J., (1994). *National Budgetary Processes and Fiscal Performance in European Economy: Towards Greater Fiscal Discipline Reports and Studies 1994 No.3* pp 311-418, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

Weigast, B., Shepsle K., Johnsen C. (1981) The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, *Journal of Political Economy* 89, 642-64

Zapata, Juan (2000). Presentación ante la Asociación de Bancos Argentinos.