

SEMINARIO

**REGLAS MACRO-FISCALES, INSTITUCIONES E
INSTRUMENTOS PRESUPUESTARIOS
PLURIANUALES**

**Objetivo: Fortalecer el proceso de formulación del
Presupuesto de la Administración Pública Nacional.**

PARTICIPANTES:

Funcionarios de:

Secretaría de Hacienda de la Nación,
Administración Pública Nacional y Provincial,
Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires,
Organismos Internacionales y especialistas en el área temática.

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES:

Lunes 10 de mayo

9:00 9:30 Acreditaciones

9:30 10:00 Apertura del Seminario
Cdor. Guillermo Lesniewier
Subsecretario de Presupuesto - Secretaría de Hacienda de la Nación

10:00 11:00 Experiencia Internacional con Reglas Macro - Fiscales: Lecciones para la Argentina
Dr. George Kopits
Director Adjunto - Departamento de Finanzas Públicas
Fondo Monetario Internacional (FMI) Washington

11:00 11:30 Debate

11:30 11:45 Intervalo

11:45 12:45 Reglas Macro Fiscales vs. Instituciones Presupuestarias
1. Virtudes y defectos de cada una
2. Complementariedad o sustitución
3. Experiencia Internacional
4. Reglas para los distintos tipos de gobierno
Dr. Ernesto Stein
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Washington

12:45 13:15 Debate

Martes 11 de mayo

9:30 10:30 Reglas Macro - Fiscales vs. Instituciones Presupuestarias
1. Propuesta para la Argentina
Dr. Mariano Tommasi
Director del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional
Fundación Gobierno y Sociedad
Profesor de la Universidad de San Andrés

10:30 11:00 Debate

11:00 11:15 Intervalo

11:15 12:15 Modelos Económicos y Presupuesto Plurianual

1. Utilidad de los modelos para proyecciones macroeconómicas, de ingresos y gastos públicos

2. Limitaciones

Lic. Enrique Bour

Universidad de Buenos Aires (UBA) / Fundación de Investigaciones Latinoamericanas (FIEL)

12:15 13:00 Debate

Miercoles 12 de mayo

9:30 10:30 Análisis Comparativo Internacional de Metodologías de Cálculo de Presupuestos Plurianuales

Comparar metodologías de cálculo utilizadas en diversos países del mundo, con el fin de conocer sus características y diferencias con la Argentina.

Dr. Humberto Petrei

Director Ejecutivo del Gobierno Argentino ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

10:30 11:00 Debate

11:00 11:15 Intervalo

11:15 12:15 El Presupuesto Plurianual Nacional de Argentina

1. Metodología de elaboración

2. Características distintivas de otras experiencias internacionales

3. Propuestas para su perfeccionamiento

Lic. Alcides Saldivia

Subdirector de la Oficina Nacional de Presupuesto - Secretaría de Hacienda de la Nación

12:15 12:45 Debate

12:45 13:00 Cierre del Seminario

Cdor. Guillermo Lesniewier

Subsecretario de Presupuesto - Secretaría de Hacienda de la Nación

PARTICIPANTES DEL SEMINARIO:

- Lic. Marcelo Acuña
- Dr. Julio César Aguilar
- Lic. Joaquín Alperovich
- Lic. Gustavo Alvarez
- Dr. Eduardo Ballesteros
- Lic. Marina Barbeito
- Lic. Guillermo Barris
- Lic. Agustín Bilotta
- Lic. Miguel Angel Bolívar
- Cdora. Silvia Bosco
- Dr. Saúl Bouer
- Lic. Alejandro Brocato
- Lic. Pablo Buratti
- Lic. Miguel Angel Busso
- Lic. Jorge Domper
- Lic. Héctor Dottore
- Lic. Gabriel Esterelles

- Lic. Alberto Feo
- Lic. Carlos Fernandez
- Dr. Enrique Folcini
- Dra. Nora María Fraccaroli
- Cdor. José Luis González
- Cdora. Graciela Lain
- Dr. Moisés Lichtmajer
- Lic. Jorge Lifszyc
- Cdor. Jorge Lizza
- Dr. Hernán Llosas
- Lic. Susana Luna
- Dr. Jorge Macón
- Lic. José Luis Maia
- Cdora. Graciela Manzano
- Lic. Fernando Martín
- Cdor. Roberto Martirene
- Lic. Claudio Alberto Mauro
- Cdor. Horacio Muscia
- Ing. Emilio Natri
- Cdor. Antonio Paz
- Lic. Marcelo Pérez Alfaro
- Lic. Luis Rajuán
- Lic. Carlos Riviere
- Lic. María Guillermina Rodríguez
- Lic. Eduardo Rosconi
- Lic. Julio Nicolás Rossi
- Lic. Alcides Saldivia
- Lic. Roberto Tolosa
- Lic. Juan Fernando Urlézaga
- Lic. Susana Vega

INDICE

I. Prefacio

1. Introduccion: El equilibrio fiscal y las Instituciones

2. Experiencia Internacional con Reglas Macro-Fiscales: Lecciones para la Argentina George Kopits - Debate

3. Reglas Macro-Fiscales e Instituciones Presupuestarias - Ernesto Stein - Debate

4. Instituciones Fiscales - Algunas consideraciones generales y una propuesta (parcial) para el caso argentino - Mariano Tommasi - Debate

5. Modelos Economicos y Presupuesto Plurianual- Enrique Bour - Debate

6. Presupuestos Plurianuales - Humberto Petrei - Debate

7. El Presupuesto Plurianual en la Argentina - Alcides Saldivia - Debate

8. Conclusiones: Resulta ventajoso continuar introduciendo reformas al Proceso Presupuestario

Anexo A: "Instituciones Presupuestarias y Desempeño Fiscal en America Latina" - Alberto Alesina, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein

Anexo B: "Consensos Basicos sobre relaciones fiscales federales y Coparticipacion" - Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI) – Fundación Gobierno y Sociedad

Anexo C: "Reflexiones sobre las Reformas Institucionales requeridas para America Latina" - Mariano Tommasi y Carlos Acuña

Anexo D: "Instituciones y Resultados Fiscales" - Mariano Tommasi

Anexo E: Ley de Solvencia Fiscal

I. PREFACIO

Es un placer para nosotros dar inicio a esta actividad. Particularmente me gustaría agradecer, por intermedio del señor Dr. George Kopits, el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), para la realización de esta actividad y también, al Dr. Ernesto Stein, por colaborar en el planteo de estos temas, que son de mucho interés para todos nosotros.

Este Seminario, básicamente, va a tratar temas relacionados con las Reglas Macro-Fiscales y las Instituciones Presupuestarias; también sobre la utilidad de poner en marcha modelos para la formulación de estimaciones y todo lo relativo a los presupuestos plurianuales, en lo que es la experiencia que hemos desarrollado en la Argentina y lo que en materia internacional se ha avanzado sobre el particular. Me gustaría hacer algunos comentarios respecto del objetivo del Seminario. Si bien se pretende que el enfoque académico prime sobre aspectos coyunturales o circunstanciales, no es menos cierto que la Secretaría de Hacienda, a través de la implementación de este Seminario, tiene como pretensión final obtener una lista de proyectos metodológicos a poner en marcha durante lo que reste de esta gestión, o en el futuro, que de alguna manera vayan marcando lo que es el liderazgo en lo que hace a la competencia técnica, que un organismo de esta naturaleza debe tener. La Secretaría de Hacienda, tiene varias funciones importantes; pero diría que entre las primordiales está la de formulación, programación y ejecución del presupuesto público. Por eso, todas las cuestiones que hagan al desarrollo de metodologías, al análisis de técnicas avanzadas, son casi un deber a cumplir, y han de ser tenidas en cuenta, a la par de mantener actualizado todo lo que es la ejecución de sus tareas, por ser un cuerpo eminentemente ejecutivo.

La Secretaría de Hacienda, en ese sentido, compromete un esfuerzo importante, en el entendimiento de que el marco cambiante del devenir económico se pone de manifiesto en el plano de las ideas y en el campo de los hechos. Muchos acontecimientos nos obligan a estar permanentemente actuando sobre procesos que son difíciles de predecir. De alguna manera nos impone la obligación -a caballo de estas circunstancias- de tener en cuenta que es necesario analizar todas estas opiniones, todas estas ideas, filtrarlas y darles un tratamiento adecuado.

La Secretaría de Hacienda, a través de las distintas Subsecretarías y Direcciones, sigue desarrollando una tarea innovadora, venciendo las resistencias al cambio e implementando, en su rol institucional, en la medida que esté a su alcance, todas las cuestiones que hacen a las nuevas técnicas de trabajo.

Yendo específicamente a los temas que son motivo de este Seminario, en primer término vamos a tratar todo lo relativo a las reglas macro-fiscales y las instituciones financieras. Los otros días, charlando con algunos de los expositores que vamos a tener el gusto de escuchar, cuando anunciamos originalmente el programa, hablábamos de reglas macro-fiscales vs. instituciones presupuestarias. La inquietud fue por qué el vs. Este es un interrogante que vamos a dilucidar a lo largo de este Seminario. Lo que sí está claro es que los países emergentes, y particularmente Latinoamérica, con todo el cambio que ha habido durante esta última década, han evidenciado la fuerte intención de los gobiernos de mostrar disciplina fiscal en el largo plazo. En este sentido la Argentina no está ajena y ha trabajado afanosamente. Cuando uno se plantea reglas fiscales vs. instituciones presupuestarias, de alguna manera está poniendo en consideración dos herramientas: una es bastante clara y sencilla, pero a su vez presenta ciertas rigideces y la tentación de propender a cierta creatividad para poder sortear las restricciones cuantitativas. Me estoy refiriendo a las reglas fiscales. Por el otro lado, tenemos las instituciones presupuestarias, que de alguna manera son más flexibles y permiten adaptarse a los marcos cambiantes. A veces son complejas y tienen cierta inestabilidad en su constitución. Estoy seguro de que a lo largo del Seminario vamos a poder ver la complementariedad o sustituibilidad que existe en este particular.

La Argentina, en estos momentos, tiene en estado parlamentario dos proyectos sobre este tema*. Uno es un proyecto iniciado en la Cámara de Senadores que cuenta ya con media sanción y que está en la Cámara de Diputados a la espera de su tratamiento. El otro, es uno

que se ha iniciado en la Cámara de Diputados y que entiendo cuenta con dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda y todavía no ha sido tratado en recinto. Estos dos proyectos, si bien incluyen la misma intención, digamos que tienen consideraciones o apreciaciones diferenciales.

Por un lado, el proyecto elaborado por el Senado, conocido como de "convertibilidad fiscal" es un proyecto más fuerte, en lo que respecta a las reglas macro-fiscales. Es bastante más explícito en lo que hace a consideraciones respecto de limitaciones, en cuanto a lo que es el incremento del gasto, y de la deuda. Mientras que el otro proyecto -que es el elaborado en la Cámara de Diputados y conocido como de "solvencia fiscal"- es más difuso en lo que hace a estos límites. No obstante, es más claro en lo que es el objetivo o la definición de tender a un equilibrio presupuestario. Tiene una escala a partir de la cual, al cabo de tres años -comenzando en el año en que fue formulado o sea el año 1999- tendería al equilibrio presupuestario.

Los dos proyectos incluyen un fondo anticíclico. Tal vez las constituciones de los dos fondos no sean muy diferentes. Los dos tienen un porcentaje de los recursos del Tesoro. Los dos se alimentan de lo que es el resultado de la venta de los activos del Estado Nacional. Tal vez en este aspecto el proyecto elaborado por Diputados es más claro en lo que hace a la utilización de este fondo anticíclico. Primero, fija un límite para su constitución, y segundo, establece en qué momentos debe ser utilizado, y hacia qué destinos debe dirigirse en el caso en que el límite fijado para dicho fondo sea superado. Básicamente, está mejor diseñado, no sólo en la etapa de su concepción, sino también en la etapa de su utilización. Un aspecto contradictorio, que va a ser necesario aclarar y que está mejor expuesto en la Ley de convertibilidad fiscal, que en el de solvencia fiscal, es que la legislación actual destina un porcentaje del 30% de las privatizaciones y concesiones al financiamiento de la seguridad social.

Los dos proyectos incluyen la necesidad de formular presupuestos plurianuales. El proyecto de Diputados tiene alguna mención interesante en lo que hace a Reforma del Estado, por cuanto establece la necesidad de crear por Ley, Organismos Descentralizados y Empresas del Estado. Algo que es bastante interesante. También dispone la eliminación de todos los Organismos Descentralizados que tengan financiamiento del Tesoro del 90% o más, pasando esas funciones a ser desarrolladas por la Administración Central. También el proyecto, en materia de reforma, incluye todo lo que es la concepción del convenio - programa, en lo que hace al diseño de la formulación programática y la evaluación de sus resultados. Tiene todo un capítulo destinado a lo que es la información al público e incluye un programa de evaluación de la calidad del gasto.

Estos aspectos, que si bien son muy importantes -creo que el hecho de que estén formulados en una Ley le da mayor jerarquía- podríamos decir que tampoco son necesarios, en el sentido de que hoy día ya estamos haciendo alguna experiencia en materia de convenios - programa, inicialmente en algunas instituciones muy pequeñas para ver el funcionamiento de la metodología, y no hay ninguna Ley que lo reglamente. También se han realizado algunas charlas en la Jefatura de Gabinete de Ministros, para la implementación de un programa de revisión de gastos; lo que se llama en el Banco Mundial el PER ("Program Expenditure Review") o sea, que el programa de la evaluación de la calidad del gasto de alguna manera ya está contemplado. No obstante eso, el hecho que esté incluido en la Ley le da más fuerza y lo creo bastante beneficioso.

Por otro lado, el proyecto de convertibilidad fiscal tiene algunos criterios de administración presupuestaria que no los tiene el proyecto de Diputados. En fin, hay una serie de diferencias que se podrán apreciar en el material que les hemos suministrado. Allí se encuentran los dos proyectos de Ley. A lo largo de las charlas, probablemente, enfatizaremos un poco más al respecto.

Lo importante aquí es que tenemos dos proyectos. Ambos tienen buenas ideas y creo que están dadas las condiciones para consolidar ambos en un solo proyecto que mejore sustancialmente lo que cada uno individualmente nos presenta.

Otro tema que va a ser objeto en este Seminario es en qué medida son útiles los modelos, ya sea econométricos o de otra naturaleza. En qué medida estas herramientas hoy, en Argentina, luego de haber pasado importantes cambios estructurales, presentan una alternativa para poder analizar el marco económico inmediato o futuro. Digo inmediato refiriéndome a ciertas decisiones que se pueden tomar en el campo del ejecutivo o en el campo parlamentario, de manera que nos permitan medir las implicancias fiscales de determinadas decisiones, que muchas veces se toman sin tener realmente una total consciencia de lo que representan.

En este sentido, hay distintas experiencias internacionales y muchos países trabajan con modelos. Tal vez el tema más delicado es la habilidad de quienes deben analizar los resultados de los modelos. La habilidad de quienes deben mantener actualizadas las variables, los coeficientes y los supuestos que dan base a estos modelos como para que el tema estrictamente del modelo, no sea más importantes que las conclusiones que se obtienen de la utilización de los mismos.

Hay experiencias bastantes interesantes en algunos países. Particularmente, en lo que hace a ciertos temas de alta sensibilidad como son los de seguridad social o deuda pública. En estos temas, en particular, se hacen proyecciones a períodos muy prolongados de 30 o 40 años. Se puede observar que algunos autores hablan de contabilidad generacional, a través de la utilización de estos modelos; donde se puede apreciar una transferencia de cargas fiscales de unas generaciones a otras. El último punto que se va a desarrollar el día miércoles, va a estar referido a los presupuestos plurianuales. Vamos a hablar de lo que es la experiencia internacional. Allí vamos a contar con la presencia del Dr. Humberto Petrei y un miembro de la casa, el Lic. Alcides Saldivia, nos va a hablar de lo que fue la experiencia argentina en la implementación de los presupuestos plurianuales.

En este tema en particular, cuando se firmó el acuerdo de facilidades extendidas con el Fondo Monetario Internacional, a finales del año 1997, nos comprometimos a dar una idea de mediano plazo, en lo que respecta a las políticas públicas y sus efectos fiscales. Asumimos el compromiso de tener en el año 1999 presupuestos plurianuales. La primera experiencia la lanzamos en el año 1998, donde se hicieron proyecciones globales que se incluyeron en el mensaje del presupuesto. Se centralizó esta tarea en la Subsecretaría de Presupuesto. Eso nos permitió tener una primera aproximación al tema y en el año siguiente, ya con la experiencia adquirida, lo que desarrollamos fue toda una metodología, para que las unidades gestoras de gasto formulen sus propias proyecciones plurianuales. Esto se enmarca en la política del Fondo Monetario Internacional (FMI) que hemos tomado como referencia, a través del Manual de Transparencia Fiscal, en el cual se recomienda como norma mínima a los gobiernos de distintos países, que hagan una presentación de cuáles son sus intenciones fiscales, de cuál es el impacto de las políticas actuales y la sostenibilidad de las políticas fiscales en el mediano y largo plazo. Creo que es una obligación para todos los países presentar esta política de mínima. Marca la previsibilidad de los gobiernos. Indica claramente, cuál es la orientación que en materia fiscal tienen las autoridades. De alguna manera, ponen de manifiesto para la población, para los analistas internos o internacionales, cuál es la orientación que se busca dar a las actividades del gobierno.

Vale decir que, a lo largo de estos días que vamos a compartir, los interrogantes a dilucidar son: en qué medida los presupuestos plurianuales contribuyen a una mejor transparencia fiscal; cuánto pueden aportar los modelos económicos a un análisis rápido y confiable de la realidad económica que es bastante cambiante. Todo esto va a ser exitoso en la medida que, al final del Seminario, podamos encontrar algunas respuestas a estos interrogantes.

Yo quisiera agradecer nuevamente la presencia de los expositores que nos van a dar tanto su visión local de estos temas, como la visión internacional; que van a permitir que tengamos en carpeta las propuestas que surjan de las discusiones que aquí se hagan, y que es un gusto para nosotros poder llevar adelante esta actividad.

Ahora los voy a dejar con George Kopits que es un miembro integrante del Departamento de Finanzas Públicas del FMI, quien va a referirse específicamente al tema de las reglas macro-fiscales y las instituciones presupuestarias; cuáles son las lecciones que debemos tener en cuenta en la Argentina.

Guillermo Lesniewier
Subsecretario de Presupuesto de la Nación
Buenos Aires, 10 de mayo de 1999

1. INTRODUCCION: EL EQUILIBRIO FISCAL Y LAS INSTITUCIONES

Hernan Llosas*

El debate reglas vs. discreción en materia de política económica tiene mucha antigüedad. Mayor es esa antigüedad en el terreno de la ciencia política a secas, ciencia en la que la economía "política" abrevia para el armado de los argumentos que utiliza en ese debate.

El reinado y la dictadura, dos de las formas de organización política definidas por Aristóteles, concentran niveles muy altos de discrecionalidad en una sola persona, el rey o el dictador, según el caso.

Las sociedades encontraron siempre que, excepto en situaciones de emergencia o desastre, el costo de la discrecionalidad elevada superaba a sus ventajas¹. Es así que hoy en día la inmensa mayoría de las naciones ha establecido sistemas políticos en los que las actividades públicas y privadas están regidas por leyes. Esas leyes restringen y encauzan la discrecionalidad de quienes toman decisiones de cualquier tipo.

En el terreno de la política fiscal en particular, Richard Musgrave, ya a mediados de este siglo², proponía que el Congreso, al dictar normas tributarias, introdujese fórmulas ligando las tasas impositivas a los datos macroeconómicos. De esta manera buscaba hacer a la regla (la Ley) compatible con la necesaria flexibilidad en el manejo fiscal, sin caer en la discreción. Posibilitaba así la existencia de una política fiscal anticíclica, sin sacrificar los límites impuestos por las reglas.

Este libro reúne seis conferencias desarrolladas en el Seminario sobre Reglas Macro-Fiscales, Instituciones e Instrumentos Presupuestarios Plurianuales, organizado en abril de 1999 por la Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la República Argentina, con el propósito de iniciar un análisis de alto nivel de los temas indicados.

Los seis trabajos presentados en el Seminario y las sesiones de preguntas y respuestas que siguieron a las exposiciones, están todos relacionados con el debate reglas vs. discreción, en el contexto de economías donde los déficit fiscales son persistentes. Las reglas macro-fiscales constituyen una actualización y ampliación de las ideas de Musgrave, aplicadas a ese contexto. Los presupuestos plurianuales son una institución necesaria para la efectiva aplicación de las reglas macro-fiscales. El tema de las instituciones que hacen falta para garantizar el funcionamiento de aquellas reglas no se agota, sin embargo con los presupuestos plurianuales.

Antecedentes: (a) La Evolucion del Gasto Publico

Hasta la Primera Guerra Mundial el gasto público representó un porcentaje pequeño del PBI de las naciones. Las funciones que cumplían los sectores públicos resultaban muy limitadas, coincidiendo a grandes rasgos con los conceptos del liberalismo político en boga en la época: defensa nacional, seguridad interior y administración de justicia. La tecnología bélica no requería en ese entonces grandes inversiones, y lo mismo ocurría con las funciones de policía interior y de fronteras. No es de extrañar entonces que en los procesos presupuestarios la preocupación se centrara en el cumplimiento de los aspectos formales solamente.

Durante todo el siglo XX el gasto público creció en forma continua, para llegar a alcanzar porcentajes muy elevados del PBI, sobre todo en países como los escandinavos, donde la noción del estado de bienestar tuvo mayor desarrollo. A partir de la terminación de la

Segunda Guerra Mundial el tamaño del gasto se convirtió en una seria preocupación. Dado su tamaño, a la atención por los aspectos formales, se sumó el interés por la eficiencia y eficacia de ese gasto.

Técnicas como las del presupuesto por programas, y presupuesto base cero, surgieron como respuesta a aquella preocupación. Se trata de metodologías que prometen facilitar el control del gasto y la medición de la eficiencia y la eficacia. Probablemente, debido al descuido de los factores institucionales, los resultados de los primeros experimentos no respondieron a las expectativas. Hoy están siendo retomados en un contexto diferente en el cual el énfasis se coloca sobre la cultura de las organizaciones, la estructura socio-política de las instituciones, y el uso de técnicas como el monitoreo del desempeño y la evaluación de los resultados.

En este grupo se enmarcan las reglas macro-fiscales y los presupuestos plurianuales, que han sido los objetos del análisis en los diversos capítulos de este libro.

(b) La Importancia del Equilibrio Fiscal

En parte, como consecuencia de las ideas de política económica desarrolladas por J. M. Keynes y sus discípulos, como respuesta a la Gran Crisis de los años '30, y en parte como muestra de que la tendencia creciente del gasto público estaba llevándolo a niveles que hacían difícil su financiación con recursos tributarios, los déficit fiscales dejaron en estas últimas décadas de ser patrimonio de algunos países subdesarrollados.

Los gastos crecieron más rápidamente que los ingresos fiscales en muchos países, elevando el tamaño de las deudas públicas como porcentaje de los PBI respectivos. En otros casos los déficit acumulados durante las recesiones fueron mayores que los superávit en las etapas expansivas. Pareciera observarse que los gobiernos elegidos democráticamente, en particular cuando no existe un claro predominio de un partido político sobre los demás, tendrían un sesgo intrínseco hacia el déficit, con redistribución del ingreso de las generaciones futuras hacia las presentes.

Este fenómeno resultó más marcado aún en los países en desarrollo, sujetos a fuertes variaciones en los términos del intercambio, a inestabilidad política interna y falta de credibilidad internacional. Las políticas discrecionales adoptadas no han tenido éxito, con los consiguientes costos en términos de recesión e inflación.

Este crecimiento de los déficit creó un interés por los aspectos institucionales del sector público. Esto dio lugar al dictado de diversas normas legales que intentaron poner límites a ese crecimiento. Complementariamente, otras normas tendieron a reformar los sectores públicos, introduciendo procedimientos tales como el gerenciamiento por resultados en procura de una mayor eficiencia y eficacia³.

Las Reglas Macro-Fiscales

La regla clásica de política fiscal continuaba postulando que el déficit fiscal debía ser cero. Esta se conoce como la doctrina del presupuesto equilibrado. Muchos son los economistas⁴ que aceptaron modificar esa regla para transformarla en la doctrina del equilibrio fiscal plurianual. Es decir, admitían que, dado que el ciclo económico es una realidad, el déficit promedio a lo largo del ciclo debe ser cero, lo que es compatible con déficit positivos y negativos en años particulares dentro de ese ciclo.

Esta regla moderada tampoco fue seguida con rigurosidad, por un lado, porque los Estados enfrentaban crecientes demandas por servicios públicos (economía del bienestar) y por prestaciones públicas (pirámides de población cuyas bases se achican peligrosamente) y en parte debido a que la existencia de abundante liquidez en los mercados internacionales facilitaba el financiamiento de los déficit. En los primeros momentos, el crecimiento de la deuda pública no resultó alarmante. Como porcentaje del PBI o de la recaudación tributaria, no era importante.

Con el tiempo, esos porcentajes fueron aumentando. A esto se unió la creciente necesidad de armonizar las políticas macroeconómicas en áreas de libre comercio, uniones aduaneras y comunidades económicas. Todo esto contribuyó a crear una demanda por nuevas reglas que, sin ser tan rígidas como la regla clásica, pusiesen límites al desordenado crecimiento de las finanzas públicas.

Surgen así las reglas macro-fiscales, que no son sino restricciones permanentes de la política presupuestaria fiscal, en sentido amplio. Estas reglas, que forman parte de las instituciones presupuestarias, son heterogéneas y varían de un país a otro. Los argumentos a favor de las mismas se basan en la tendencia al déficit de las políticas discrecionales. En comparación con reglas anteriores se puede decir que las nuevas reglas introducen un mayor grado de flexibilidad-acotada⁵, y ponen énfasis en la necesidad de transparencia.

Las experiencias de los diversos países en materia de reglas macro-fiscales se diferencian en la variable elegida como objetivo, en la cobertura institucional y en la metodología utilizada para su implementación. Las reglas deben responder a las características que conforman la realidad del país donde se aplican.

En el Capítulo 2 se explica que la transparencia es una de las cualidades más importantes de la política fiscal. Existe el peligro de que cuando ella falte, la aplicación de reglas de lugar a artimañas y distorsiones que en última instancia atenten contra la credibilidad, la disciplina fiscal y la efectividad misma de las reglas.

Para que exista una regla, la misma debe ser considerada por las diversas fuerzas políticas como política de estado. Es decir, ser adoptada con el compromiso de aplicarla de manera permanente, incluso por sucesivos gobiernos. También es necesario que su cumplimiento se realice tanto ex-ante (en la aprobación del presupuesto) como ex-post (durante su ejecución).

Es muy importante que las reglas sean muy específicas y que cierren por completo el círculo de las alternativas, para evitar lo que se ha dado en llamar la "contabilidad creativa", o sea formas de eludir la regla. Esto ocurre cuando, por ejemplo, se impone un límite al endeudamiento del gobierno con el Banco Central, pero no se fijan restricciones a la toma de créditos en el exterior.

Las reglas deben ser coherentes y congruentes con las demás políticas, sencillas para ser comprendidas por el Congreso y la ciudadanía, flexibles para ajustarse al ciclo económico, y exigibles, lo que implica la existencia de sanciones por incumplimiento y de una autoridad de fuerza para implementar esas sanciones.

Las reglas pueden ayudar a otras políticas financieras, en particular las monetarias, a las que se libera de la carga de financiar los déficit. Una excesiva rigidez en las reglas fiscales, sin embargo, puede sobrecargar la función estabilizadora de la política monetaria⁶.

Reglas Macro-Fiscales en Países Federales

En países federales como la Argentina, el manejo macro-fiscal global se beneficiaría con la adopción de reglas macro-fiscales por las provincias. Esto evitaría que se generasen tensiones político-sociales que requiriesen transferencias nacionales hacia las provincias con efectos desestabilizantes sobre toda la economía.

La adopción de reglas puede también mejorar la credibilidad de la política gubernamental, bajando la tasa de riesgo país, y evitar el peligro de un abandono de la disciplina fiscal. La mayor credibilidad significa además una mayor inversión, lo que contribuye al crecimiento económico y a la estabilidad de precios. Otro beneficio de las reglas ha sido la reducción en los costos de endeudamiento que favorece a los países y estados o provincias que aplican adecuadamente las reglas, en comparación con quienes no lo hacen.

Los costos por la corrección de desvíos, en caso de incumplimiento de las reglas, se manifiestan como los ya familiares en los ajustes económicos: reducción de la inversión pública, aumento del atraso en los pagos, adelantos de fechas de pago de los impuestos⁷.

Cuando existen desequilibrios estructurales importantes, la realización de reformas debiera preceder a la implantación de las reglas. Esas reformas estructurales deben abarcar todas las áreas donde se identifiquen presiones que puedan poner en peligro la credibilidad de las reglas. Posiblemente la seguridad social y las relaciones fiscales federales sean dos de estas áreas. Otra reforma complementaria deseable es el avance en la instrumentación de un presupuesto plurianual que permita contar con un horizonte de planeación de mediano plazo.

Las Instituciones Federales

La evidencia de experiencias fiscales disímiles en países económicamente homogéneos produjo un creciente interés en los aspectos institucionales y en las variables políticas y sociales. Esto coincidió en el tiempo con un interés similar en el campo de las empresas. Se comenzó a hablar de "culturas empresarias", las que explicarían desempeños más o menos exitosos.

Las instituciones presupuestarias no son sino el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas que determinan la elaboración, aprobación e implementación del presupuesto (Alesina y Perotti, 1995). Muchas de esas reglas y procedimientos no están escritos sino que resultan de la costumbre y de la cultura vigentes en cada organismo presupuestario. "El presupuesto es una realidad socialmente construida" (Zapico-Goñi, 1999). Es decir, no es el producto sólo de un proceso racional, sino de un proceso en lo que incide lo político y lo social.

Los beneficios de los programas del sector público se concentran espacial o sectorialmente en determinadas poblaciones. Los costos, por el contrario, se distribuyen entre todos los contribuyentes, se financian con un fondo común de recursos⁸. Como consecuencia existen externalidades.

Cada agente, o grupo de ellos, tiene sus intereses particulares que, en ausencia de medidas específicas, suelen no coincidir con los de la sociedad en su conjunto. La no-coincidencia apuntada presiona sobre los recursos comunes provocando una sobre utilización que genera déficit. De ahí la importancia de crear sistemas de premios y castigos, y de rendición de cuentas, que no son sino medios para acercarse a aquella coincidencia. Estos sistemas debieran formar parte de las instituciones presupuestarias.

La acción colectiva, la toma de decisiones en conjunto, es mucho más compleja que la decisión individual. En un sistema representativo de gobierno, los representantes del pueblo tienen intereses propios que no necesariamente son los mismos de sus representados (principal-agente). Esto está a su vez vinculado con problemas relativos a la forma de organizar las elecciones de representantes (por ejemplo, las listas sábana, los sistemas de lemas). Tampoco los intereses de los votantes coinciden con los de sus hijos y nietos (inconsistencia temporal).

A todo esto es necesario agregar la intervención de los grupos de presión en la formación de las decisiones de política económica (Heymann y Navajas, 1989), el tema de los ciclos de origen electoral, el "yo me beneficio políticamente con el gasto público, y que lo pague el próximo gobierno", sea éste de otro signo político o del mismo, y las demoras en corregir problemas que implican costos políticos.

El tema de la posibilidad de que los electorados controlen a sus representantes ha cobrado nuevas dimensiones a partir del fenomenal desarrollo de las comunicaciones masivas. Las posibilidades de manipulación de los medios, por otro lado, introducen escepticismo en muchos de los analistas.

Las instituciones presupuestarias son importantes porque representan las reglas del juego, formales e informales, con que interactúan los actores presupuestarios: gerentes de programas, gabinete de Ministros, legisladores, todos ellos con intereses creados en el aumento del gasto, por un lado, y el Ministro de economía o hacienda por el otro, como custodio del equilibrio presupuestario y de la estabilidad macro. Alesina y Perotti identifican tres tipos de instituciones presupuestarias. Las primeras, restricciones numéricas, son del tipo de las reglas macro-fiscales que Kopits analiza en el Capítulo 2. Las reglas de procedimientos hacen a las relaciones entre los actores presupuestarios, las de transparencia establecen la necesidad de que el presupuesto sea integral, cubriendo todos los ingresos y egresos del Estado, y de que el mismo sea público.

La segunda reforma del estado y las instituciones

Luego del éxito alcanzado por la primera ronda de Reformas del Estado: dejemos que los mercados se liberen y ellos cuidarán de la mayoría de los problemas de la sociedad, hoy el discurso no es ya sólo económico sino que resulta integrado con aportes de la nueva economía institucional, del nuevo institucionalismo y de la economía "política". Esa integración dista aún de haber producido un cuerpo asentado de doctrina.

Las nuevas prioridades se centran en lo social, y en mantener la estabilidad lograda en la primera Reforma, por lo que se requiere aumentar la productividad del sector público. Sólo así los recursos disponibles serán suficientes para atender las crecientes demandas. Para ello se necesitan nuevas instituciones basadas en las 3E (eficiencia, eficacia y economía)⁹. Debido al incremento en la incertidumbre y en la volatilidad, a esas 3E resulta hoy necesario agregar las 3D (diagnóstico, diseño y desarrollo)¹⁰, tanto en el sector privado como en el público. El grado de complejidad administrativa es muy alto, por lo que se necesitan gerentes públicos que se guíen por resultados y rindan cuenta de su gestión. Es una tarea de mediano y largo plazo que, por amenazar las prebendas y la tranquilidad de grupos de poder específicos, enfrenta obstáculos.

En impulsar este proceso de Reformas están tomando parte activa los organismos multilaterales de créditos, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El principio que guía las nuevas Reformas es el de la "governabilidad", el buen gobierno, como condición necesaria para el desarrollo humano sostenido. Participación, transparencia, equidad, rendición de cuentas, régimen de derecho, evaluación por resultados, monitoreo del desempeño, eficacia y eficiencia, son conceptos asociados.

La estrategia central es la descentralización, en particular en la prestación de los servicios públicos sociales, para asegurar que la provisión de los mismos se adapte a las necesidades de la población objetivo.

En la elaboración de esa estrategia y en la implementación de la Reforma hará falta recurrir a la economía y a las otras ciencias sociales, realizando una tarea interdisciplinaria.

Modelos Econometricos y Presupuesto Plurianual

Los modelos econométricos se usan para el análisis estructural, la realización de pronósticos y la evaluación de políticas económicas. Estos dos últimos son elementos necesarios para la aplicación de las reglas macro-fiscales y para el diseño del presupuesto plurianual.

Esos modelos deben ser ajustados periódicamente para que reflejen las nuevas realidades institucionales y de los mercados, la existencia de técnicas que permitan robustecer los pronósticos y evitar los sesgos.

El uso de modelos econométricos, como toda herramienta, presenta beneficios y tiene costos. Permiten analizar las implicancias de cambios simulados en los parámetros,

construyendo escenarios alternativos en forma rápida y barata. Aceptan modificaciones en la estructura del modelo en respuesta a cambios en la realidad, o en nuestra percepción de la misma.

Los costos se manifiestan en la necesidad de tamizar los resultados del uso de los modelos con un buen análisis económico. Los conocimientos por parte del econometrista, tanto de la realidad económica del país de que se trate, como de la teoría económica, son indispensables para que el uso de los modelos produzca frutos útiles para la toma de decisiones.

Los Presupuestos Plurianuales

El carácter anual que tiene el presupuesto en todos los países responde en parte a que históricamente la mayor parte de los efectos del gasto público se producía en el corto plazo. Se debe asimismo a la necesidad de que las autorizaciones para gastar que otorga el Congreso al Ejecutivo sean limitadas en el tiempo.

Con el tiempo, porciones crecientes del gasto público pasaron a tener efectos de mediano y largo plazo. Al ampliar el campo de acción del sector público con la provisión de una mayor variedad de bienes y servicios, la inversión pública se convirtió en un segmento importante del gasto total, haciendo crecer el horizonte temporal de planeamiento. La reinterpretación del gasto en educación, salud y nutrición como inversión en capital humano, agregó importancia a los efectos de mediano y largo plazo.

A efectos de poder tomar en cuenta esos efectos de mediano y largo plazo se recurrió al uso de proyecciones plurianuales como complemento de los presupuestos anuales. Más tarde varios países convirtieron esas proyecciones en verdaderos presupuestos plurianuales. Si bien los mismos no poseen por ahora el carácter vinculante que tiene el presupuesto anual, en el capítulo 6 se verá que en algunos países los organismos deben dar explicaciones sólidas para sostener los cambios que deseen introducir respecto a las proyecciones presentadas uno o más años antes.

La evolución de la realidad tanto económica como extra económica demandan la aplicación de nuevos instrumentos de política fiscal. Para que esos instrumentos produzcan los resultados deseados es necesario que el marco institucional en el que se desenvuelve el proceso presupuestario sea adecuado. Cuando no lo es resulta necesario introducir reformas en las instituciones presupuestarias.

En los próximos capítulos seis expertos explicarán el desenvolvimiento de las reglas macro-fiscales en los últimos años y presentarán sugerencias para su aplicación en la Argentina. Analizarán la importancia de las instituciones presupuestarias y los cambios que permitirían mejorar su funcionamiento. Nos hablarán del presupuesto plurianual, la experiencia reciente en nuestro país y el camino a recorrer.

Bibliografía

-Acuña C. y Tommasi M. (1999), "Reflexiones sobre las reformas institucionales requeridas para América Latina", Universidad de San Andrés.

-Alessina, A, Hausmann R, Hommes R. y Stein E. (1999), "Budget institutions and fiscal performance in Latin America", Journal of Development Economics, Vol.59, N° 2, págs.. 253-273

-Alesina A. y Perotti R. (1997), "Budget deficits and budget institutions", no publicado.

-Musgrave R. (1958), The theory of public finance, McGraw Hill, New York.

-Petrei H. (1997), Presupuesto y control, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

-Von Hagen J. y Harden I.J., (1994), "National budget process and fiscal performance", no publicado.

-Zapico-Goñi E. (1997), "Performance monitoring for budget management", en Mayne J.

-Zapico-Goñi E. (eds.), "Monitoring performance in the public sector", Transaction, New Brunswick, págs.. 67-100.

-Zapico-Goñi E. y Mayne J. (1997), "Performance monitoring: implications for the future", en Mayne J. y Zapico-Goñi E. (eds.), Monitoring performance in the public sector, Transaction, New Brunswick, págs.. 253-276 .

2. EXPERIENCIA INTERNACIONAL CON REGLAS MACRO-FISCALES: LECCIONES PARA LA ARGENTINA

Dr. George Kopits*

I. Introduccion

El creciente interés en las reglas macro-fiscales puede atribuirse, en parte, al deterioro de los resultados fiscales, el denominado sesgo hacia el déficit observado durante más de dos décadas en muchos países del mundo. En muchos países, el deterioro se ha corregido recientemente, en algunos casos como parte de la convergencia hacia el cumplimiento de reglas fiscales. Sin embargo, algunas economías avanzadas enfrentan la enorme tarea de aplicar una política fiscal sostenible a mediano y largo plazo, ante la incertidumbre del panorama macroeconómico, las rigideces estructurales y el envejecimiento demográfico. Igualmente inquietantes son las perspectivas de las economías en desarrollo y las economías en transición, ya que la vulnerabilidad a los desequilibrios macroeconómicos impide la realización plena del potencial de crecimiento, especialmente si no existe una política fiscal previsible y sólida². Estas tendencias son bien conocidas en la Argentina, sobre todo la vulnerabilidad que se arraiga en el déficit presupuestario y en el endeudamiento público acumulado, no obstante la restricción que impone la Ley de Convertibilidad. En cierta medida, esta Ley se puede interpretar como una regla macro-fiscal implícita. Sin embargo, se puede arguir que la Argentina no llega a disfrutar completamente de los beneficios que se suelen derivar de la aplicación eficaz de las reglas macro-fiscales formales. De ahí que las recientes iniciativas legislativas para establecer reglas fiscales en la Argentina son sumamente oportunas³.

En este contexto se plantean una serie de importantes interrogantes básicos. ¿Qué son las reglas macro-fiscales? ¿Cuáles son los beneficios y deficiencias principales de las diversas reglas fiscales, en particular comparándolas con otros enfoques para llevar a cabo el ajuste fiscal? ¿Pueden las reglas fiscales contribuir a la sostenibilidad y el bienestar a largo plazo sin sacrificar la estabilización a corto plazo? De ser así, ¿cuáles son las características de las reglas fiscales que hacen más efectivo este aporte? Además de un intento de responder a estos y a otros interrogantes, el presente trabajo procura en última instancia derivar lecciones útiles para el diseño y manejo de reglas macro-fiscales en la Argentina.

Ante todo, es preciso señalar que las reglas macro-fiscales tienden a ser más heterogéneas y complejas que las reglas monetarias y cambiarias. Las reglas fiscales varían considerablemente de un país a otro en cuanto a la variable que se fije como objetivo, la cobertura institucional y el método que se utilice para implementarlas. Aunque en este trabajo se hace referencia a las contribuciones teóricas al tema, no pretende decir la última palabra en el debate en torno a la cuestión más amplia que se plantea entre las reglas y la discrecionalidad de política macroeconómica. Asimismo, sobre la base de los argumentos presentados y de la experiencia relativamente restringida en materia de normas o reglas, el trabajo no puede respaldar ni rechazar categóricamente ni una ni otra práctica. En general, el objetivo es, más bien, simplemente arrojar luz sobre la utilidad y conveniencia de implementar -en las circunstancias adecuadas- reglas fiscales que reúnan determinadas características. Más precisamente, en última instancia, el objetivo es el de explorar la aplicación de tales características a la realidad argentina.

Al examinar las características que deben tener estas reglas, surge de inmediato la transparencia como el atributo quizá más importante para determinar su utilidad. La claridad de los mecanismos institucionales, la cuantificación y el análisis es un elemento vital para la formulación e implementación de una política fiscal que de buenos resultados.

La imposición de restricciones presupuestarias más rigurosas, a través de límites al déficit y al endeudamiento del Estado (sea por medio de una norma o en forma discrecional) puede, en los hechos, inducir a prácticas no transparentes. En consecuencia, la aplicación de una regla fiscal sin el mandato explícito de mantener la transparencia probablemente de lugar a evasiones y distorsiones que, en última instancia, erosionan la eficacia de la regla.

Análogamente, la implementación transparente de un programa de ajuste fiscal a mediano plazo bien diseñado y creíble también puede ser efectivo para asegurar la disciplina fiscal.

El final de esta sección se dedica a una definición relativamente amplia de las reglas macro-fiscales y a un breve examen de su evolución pasada que sirve de antecedente para el resto del trabajo. En la sección II se examinan los argumentos que suelen esgrimirse en la literatura sobre el tema y que varios países utilizan para adoptar reglas, y luego se examinan los aspectos institucionales de las reglas fiscales. En la sección III se estudian las

posibles consecuencias económicas de las reglas fiscales sobre la base de la experiencia concreta y de simulaciones de reglas proyectadas en los principales países industriales. Sobre la base de las secciones precedentes, en la sección IV se analiza la economía política de las reglas y se describen las principales características que estas debieran tener. En la sección V se exploran las consecuencias del análisis para la Argentina. En la sección final se resumen las principales conclusiones.

A. Definición de las reglas macro-fiscales

A los efectos del presente trabajo, las reglas fiscales se definen, en un contexto macroeconómico, como restricciones permanentes de la política presupuestaria fiscal (en el sentido amplio), habitualmente definidas mediante un indicador de los resultados fiscales globales. Las reglas que se considerarán comprenden los indicadores fiscales sintéticos, como el déficit presupuestario, los empréstitos, la deuda o los principales componentes de los mismos, a menudo expresados como tope o meta numérica, en proporción del producto bruto interno (PBI) (cuadro 1)⁴.

Las reglas fiscales no consisten solamente en restricciones del saldo presupuestario global, el financiamiento del déficit o la deuda pública (como lo prevé, por ejemplo, la Unión Económica y Monetaria (UEM)), sino que podrían abarcar subconjuntos fundamentales de estos agregados, incluido el saldo presupuestario corriente; es decir, podrían admitir el endeudamiento únicamente para efectuar inversiones (como la restricción que se aplica en Alemania y Estados Unidos a los gobiernos subnacionales). Asimismo, en ausencia de mercados financieros internos suficientemente desarrollados. O ante un acceso limitado a fuentes de financiamiento externas, la prohibición del endeudamiento interno (como en Indonesia) y las restricciones a los empréstitos del Banco Central (como en los países miembros de la zona del franco) podrían imponer una restricción rigurosa al déficit presupuestario y actuar así como reglas fiscales (cuadro 1). La imposición de reglas especializadas referidas al nivel o la asignación de ciertas categorías de gastos o ingresos estatales, aunque podrían ser útiles de por sí, escapan al alcance del presente trabajo.

Una característica fundamental de las reglas fiscales es que —independientemente del instrumento legal (tratado internacional, enmienda constitucional, disposición legal o directriz de política) o de la terminología local⁵— se las concibe para ser aplicadas de manera permanente por sucesivos gobiernos de un determinado país, a nivel nacional o subnacional. Para que una regla de política sea creíble, debe implicar un compromiso a lo largo de un período de tiempo razonable⁶. Por lo tanto, las restricciones que se adoptan con la intención de aplicarlas en forma indefinida, pueden considerarse reglas, aunque eventualmente sean abandonadas o suspendidas. En este sentido, por ejemplo, serían reglas el antiguo tope fijado por los Países Bajos al déficit estructural y la antigua limitación establecida en Japón, según la cual el Estado sólo podía contraer préstamos para financiar gastos de capital⁷. En contraste con ello, los tope al déficit presupuestario o las metas especificadas en el contexto de un programa de ajuste fiscal a lo largo de un período preanunciado —incluidos los programas anuales o multianuales respaldados por el FMI— no pueden considerarse reglas fiscales.

En forma muy similar a lo que ocurre con otras políticas basadas en normas⁸, las reglas fiscales pueden definirse por el grado de rigurosidad, precisión y aplicación del instrumento legal. Una definición restringida exigiría el cumplimiento ex-ante (en la aprobación del presupuesto) y ex post (en la ejecución del presupuesto), con sujeción a penalidades tangibles. Como ejemplos cabe mencionar el saldo presupuestario corriente en algunos estados de los Estados Unidos, el valor de referencia para el déficit presupuestario en el contexto de la UEM y los límites al endeudamiento en la zona del franco CFA; en todos estos casos, el incumplimiento ex post comporta sanciones judiciales y financieras⁹. Una definición más amplia abarca también los casos de mero cumplimiento ex-ante (como es el caso de los saldos presupuestarios corrientes de Alemania y de los demás estados de Estados Unidos) y los casos en que existe cierto margen de interpretación (por ejemplo, el antiguo tope al déficit estructural impuesto por los Países Bajos, el saldo operativo a mediano plazo en Nueva Zelanda, el saldo global a mediano plazo en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UEM y el saldo ajustado en función de las variaciones cíclicas propuesto en Suiza), que dan lugar a sanciones morales por incumplimiento.

Existen algunos casos ambiguos que en principio podrían considerarse reglas fiscales, como las disposiciones sobre la reducción de la relación deuda pública-PBI a un valor de referencia, a un ritmo satisfactorio (el caso de la UEM) o a un nivel prudente, logrando al mismo tiempo un nivel adecuado de activo neto (Nueva Zelanda). Estas disposiciones pueden estar abiertas a una considerable discrecionalidad y comportar básicamente sanciones morales por incumplimiento. Dado el sustancial alcance del margen de interpretación, es discutible que puedan considerarse reglas fiscales¹⁰.

El tema principal de este trabajo son las reglas de política fiscal, distinguiéndolas de las reglas de procedimiento que pueden aplicarse en la ejecución de políticas discrecionales o políticas basadas en normas. Las reglas de procedimiento abarcan las medidas automáticas de contingencia, como las reducciones generalizadas de los gastos primarios (generalmente excluyendo también las transferencias por programas obligatorios), los límites de caja, el embargo de fondos, o la imposición de una sobretasa¹¹. Estas u otras medidas, especificadas con

antelación, empiezan a regir durante el ejercicio fiscal si la ejecución del presupuesto (en términos de evolución de los gastos o los ingresos) se aparta de las previsiones presupuestarias, sea en el contexto de un programa anual o de un programa multianual, o de acuerdo con una regla macro-fiscal. La regla que incorpora esas medidas de contingencia se denomina regla fiscal contingente¹².

B. Antecedentes

A efectos de comprender el interés actual en las reglas macro-fiscales, vale la pena repasar las tendencias fiscales generales observadas en los principales grupos de países. Con excepción de los últimos años, el período transcurrido desde los años setenta —tras la ruptura del sistema de Bretton Woods— fue testigo de un incremento de la participación del Estado en la actividad económica de las economías avanzadas y de una profundización de los desequilibrios fiscales: el sostenido aumento de los desembolsos del Estado no estuvo acompañado por un mejoramiento correspondiente de las recaudaciones tributarias¹³. Las tendencias estructurales divergentes del ingreso y el gasto del Estado, aunadas a la política fiscal orientada a la estabilización a corto plazo, reflejaron una gestión de la demanda fundamentalmente asimétrica: los déficit presupuestarios que se produjeron durante las recesiones no fueron totalmente compensados por un superávit equivalente durante las fases de expansión de la economía¹⁴.

La evolución fiscal de las economías en desarrollo se caracterizó por fluctuaciones mucho más acentuadas. Si bien las presiones al alza sobre el gasto del Estado fueron en su mayor parte tan intensas como en las economías avanzadas, los límites impositivos se fijaron a un nivel muy inferior, debido a que el sector informal era relativamente más voluminoso y la capacidad administrativa menor. Además, en las regiones en desarrollo, los programas de gasto y los ingresos tributarios estaban sujetos a fuertes oscilaciones que reflejaban las pronunciadas variaciones de la relación de intercambio y el horizonte relativamente a corto plazo del proceso decisorio ante la inestabilidad de los gobiernos, a lo que se sumaban rápidos cambios en la confianza de los inversionistas. Esta situación dio lugar a una orientación de la política fiscal sumamente volátil y procíclica¹⁵.

Ante la profundización de los desequilibrios fiscales, a partir de mediados de los años ochenta, una serie de países emprendieron planes de ajuste fiscal a mediano plazo¹⁶; pero estos planes lograron éxito sólo en algunos casos¹⁷. En lo que respecta a las economías avanzadas, el ajuste se ha sostenido en los últimos años en buena medida como parte de la convergencia hacia una posición presupuestaria equilibrada en el contexto de normas fiscales concretas (Nueva Zelanda y la Unión Europea) o proyectadas (Estados Unidos, Japón y Suiza). En las economías en desarrollo, el ajuste fiscal —con frecuencia emprendido en el contexto de un programa respaldado por el FMI luego de una crisis de pagos externos— habitualmente ha incluido una combinación de reformas fiscales estructurales y liberalización financiera y comercial. No obstante, en muchos casos, al restablecerse el acceso a los mercados, el empeño por consolidar los progresos iniciales obtenidos mediante el ajuste se diluyó, planteándose una nueva crisis que exigía una tarea de ajuste aún más estricta que la anterior¹⁸. En conjunto, sin embargo, estos países han logrado reducir sus déficit fiscales en los últimos años.

Al emprender la transición hacia una orientación de mercado a comienzos de los noventa, las antiguas economías de planificación centralizada atravesaron una etapa de considerables dificultades fiscales. Debido a la caída del producto, las oleadas de privatizaciones, la carencia de recursos administrativos y la expansión del sector informal, el ingreso tributario se redujo extraordinariamente. Entretanto, los gastos que el Estado debió realizar para construir una infraestructura y redes de seguridad social, y para respaldar la reestructuración empresarial y bancaria, sólo se financiaron, en parte, con el ahorro de recursos derivado de una considerable reducción de los subsidios de precios. En algunos casos, los desequilibrios fiscales se vieron exacerbados por las abultadas obligaciones por servicio de la deuda heredados, en parte, contabilizadas fuera de las cuentas del presupuesto. Más recientemente, un número creciente de economías en transición han avanzado en la reducción del déficit fiscal y han obtenido cierta credibilidad en sus políticas económicas¹⁹.

La evolución fiscal de los últimos 20 años puede resumirse en cuatro observaciones. Primero, muchos países experimentaron un sesgo hacia el déficit, que se reflejó en el constante deterioro de las finanzas públicas; el cambio de signo de la evolución observado recientemente en una serie de casos puede atribuirse fundamentalmente a la convergencia en el contexto de reglas fiscales. Segundo, el empeño por contener este deterioro con medidas discrecionales a corto y mediano plazo ha tenido éxito en relativamente pocos países. Tercero, contrariamente a la opinión comúnmente aceptada —en buena medida, en el marco de la tradición keynesiana—, si el ajuste fiscal está respaldado por una reforma estructural no tiene por qué inducir una recesión²⁰. Y, en cuarto lugar, un elemento vital para el éxito del ajuste es el compromiso sostenido de mantener la disciplina fiscal.

II. Argumentos e Instituciones

En esta sección se examinan los principales argumentos que se han planteado para adoptar reglas macro-fiscales, contra el telón de fondo de la evolución fiscal de los últimos decenios. Seguidamente se examinan los aspectos institucionales de las reglas existentes y proyectadas, los instrumentos legales en que se prevén dichas reglas, la autoridad responsable de aplicarlas y controlar su cumplimiento, y los medios concretos para hacerlas cumplir.

A. Argumentos en favor de reglas fiscales

Los argumentos para establecer reglas fiscales debe examinarse sobre todo teniendo en cuenta el deterioro generalizado de las finanzas públicas, moderado por algunos intentos de revertir esta tendencia mediante una política fiscal discrecional y mediante el reciente ajuste previo a la participación en la UEM, en la Unión Europea (EU). Estos hechos apuntan a una tarea doble: primero, lograr una reducción creíble del déficit fiscal dentro de una gama que establezca el coeficiente de deuda pública a un nivel prudente y, luego, contenga el coeficiente de deuda en el mediano a largo plazo. En términos generales, la tarea consiste en asegurar una disciplina fiscal que contribuya a la estabilidad de precios y favorezca un crecimiento económico sostenido. Para ello, es necesario preguntarse si, en la consecución de este objetivo, es mejor emprender una tarea continua de corrección discrecional en el contexto de los presupuestos anuales o de planes de ajuste a mediano plazo, o diseñar e implementar reglas de política fiscal económicamente sensatas. Como parte de este planteamiento, es útil examinar los argumentos concretos que con frecuencia se esgrimen para respaldar la adopción de reglas fiscales de amplia base: estabilidad macroeconómica; apoyo a otras políticas financieras, incluidas otras reglas de política; sostenibilidad de la política fiscal; necesidad de evitar repercusiones negativas y reacciones adversas del mercado, especialmente dentro de una zona de moneda común, y credibilidad global de las políticas económicas.

El argumento tradicional de las reglas fiscales es la estabilidad macroeconómica. En varios países de Europa occidental y en Japón, la regla del equilibrio del presupuesto corriente se utilizó para respaldar la estabilización macroeconómica de posguerra; una vez logrado este objetivo, se flexibilizaron o abandonaron las reglas²¹. Aunque se aplicaron a un indicador del desequilibrio fiscal de menor alcance, los límites o las prohibiciones al endeudamiento del gobierno en cualquier fuente interna (como en Indonesia) y, sobre todo, frente al Banco Central (de especial utilidad en algunas economías en desarrollo y en transición), se entendió que contribuían a la estabilidad al eliminar una importante fuente de creación de base monetaria y, por ende, de presiones inflacionarias. Frente a esta consideración, se plantea la preocupación de que una regla, especialmente definida como exigencia estricta de equilibrio presupuestario, pueda afectar las funciones de estabilización a corto plazo y de nivelación impositiva que cumple la política fiscal. En este sentido, una combinación prudente de políticas fiscales y monetarias discrecionales orientadas a lograr determinados resultados macroeconómicos- a saber, baja inflación y equilibrio con el exterior-puede considerarse conceptualmente superior a las reglas fiscales. Sin embargo, como ya se señaló, la superioridad de una política fiscal discrecional no siempre ha sido corroborada en la práctica. Además, con frecuencia, la falta de una disciplina fiscal adecuada ha reducido la función anticíclica de la política fiscal al punto de hacerla procíclica²². Si se aplican con flexibilidad, las reglas fiscales pueden restablecer al menos una función anticíclica moderada mediante el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, y no a través de la limitación de la capacidad para formular la política fiscal. En estas circunstancias, dado el sesgo de muchos gobiernos hacia el déficit, inducido por razones políticas, las reglas fiscales constituyen una opción preferible²³.

Las reglas fiscales pueden ayudar a otras políticas financieras, especialmente la utilización de instrumentos monetarios, en la persecución de la meta de estabilización. Se ha sostenido (por ejemplo, en relación con la UEM y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento) que una regla que reduce los déficit presupuestarios -a la vez que permite el funcionamiento de los estabilizadores automáticos- tiende a aminorar la carga que recae en la política monetaria²⁴.

Análogamente, la necesidad de imponer disciplina fiscal mediante la aplicación de reglas fiscales suele intensificarse en presencia de otras reglas de política; específicamente, ciertas reglas monetarias y cambiarias imponen una restricción implícita al déficit²⁵. Sin embargo, una regla de equilibrio presupuestario excesivamente rígida (como la propuesta en la enmienda constitucional estadounidense) podría sobrecargar la función estabilizadora de la política monetaria²⁶.

El reciente interés por las reglas fiscales responde en buena medida a la necesidad de alcanzar o mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. En efecto, el principal objetivo de las reglas fiscales establecidas en Nueva Zelanda y propuestas en Suiza y Japón, ha sido consolidar los avances logrados mediante ajustes discrecionales anteriores y evitar un posible aumento futuro del endeudamiento del Estado vinculado, por ejemplo, al envejecimiento de la población. De manera similar, las reglas encaminadas a mantener la deuda pública —incluidos, tal vez parcialmente, los pasivos contingentes sin financiamiento

previsto— por debajo de determinada proporción del PBI pueden contribuir a una correcta distribución de los beneficios y las cargas fiscales entre varias generaciones²⁷.

En términos más inmediatos, estas reglas ayudarían a moderar las tasas de interés reales en los mercados financieros, a atenuar el desplazamiento de la inversión privada y a reducir la redistribución del ingreso en perjuicio de los asalariados y en provecho de quienes ganan intereses.

Históricamente, las reglas fiscales se han utilizado en diversos niveles del gobierno para evitar las repercusiones negativas dentro de una zona monetaria común²⁸. Una regla fiscal que restrinja los déficit gubernamentales subnacionales evitará que las externalidades creadas por el comportamiento fiscal inadecuado de una jurisdicción se transmitan, a través de un deterioro de la calificación crediticia y el consiguiente aumento de los cargos por intereses, a otras jurisdicciones subnacionales y al Gobierno Nacional, ejerciéndose, en general, la función de estabilización a nivel nacional o federal. Este argumento ha sido aplicado a los países miembros de una confederación combinada con una unión monetaria (como es el caso de la UEM), siendo más sólido el argumento cuanto mayor es el peso del presupuesto de cada miembro, en relación con el presupuesto supranacional, o de la confederación²⁹.

Asimismo, ésta también es aplicable, aunque quizás en menor medida, a todos los países que integran la economía internacional³⁰. Los fundamentos que justifican evitar la acumulación de déficit en los niveles inferiores de gobierno (por ejemplo, mediante las reglas adoptadas por la mayoría de los estados de Estados Unidos) se ven reforzados por la prima de riesgo que podría aplicarse a la tasa de interés de la deuda contraída por esos niveles de gobierno si no existiera un compromiso explícito o implícito del Gobierno Nacional (o supranacional) de rescatarlos financieramente³¹. A la inversa, también se teme que la aplicación de políticas fiscales demasiado flexibles en las jurisdicciones inferiores genere presiones en favor de un rescate financiero que la autoridad monetaria común (supranacional) difícilmente pueda resistir³².

Las reglas fiscales pueden ser útiles para garantizar la credibilidad de la política gubernamental a lo largo del tiempo. En otras palabras, una de las principales ventajas de las políticas basadas en reglas sobre un enfoque discrecional es la coherencia a lo largo del tiempo³³. Este aspecto es fundamental en países con un historial caracterizado por grandes oscilaciones: períodos de resultados fiscales frágiles, alternados con ajustes impuestos por el mercado, seguidos una vez más por un gasto deficitario insostenible, etc.. Para lograr una confianza duradera de los mercados financieros, los hogares y las empresas, los gobiernos pueden verse obligados a someterse a una restricción permanente del déficit, la obtención de préstamos o el nivel de la deuda³⁴. A modo de ejemplo, en Costa Rica, se propuso implantar la regla de equilibrio presupuestario con miras a eliminar los déficit causados por el ciclo electoral³⁵. En términos más generales, dado el considerable peligro de postergar el ajuste, una regla de ese tipo puede ser útil en los casos en que el electorado esté predispuesto a pasar por alto -en el contexto de la denominada ilusión fiscal- las consecuencias de un deterioro de la sostenibilidad, o cuando los acreedores no puedan juzgar con precisión el riesgo de incumplimiento al otorgar préstamos a prestatarios soberanos. De hecho, los organismos internacionales que determinan el grado de capacidad crediticia modifican la calificación, asignando una superior o inferior, con considerable atraso ante una mejora o un deterioro sustancial de los indicadores. En pocas palabras, las reglas fiscales pueden ayudar a reducir o eliminar la influencia de las actitudes políticas cortoplacistas que dan lugar a un sesgo hacia el déficit³⁶, especialmente en un contexto en el que los encargados de formular las políticas se ven periódicamente (sobre todo antes de las elecciones) sometidos a fuertes presiones, con frecuencia contradictorias, en favor de una flexibilización de la orientación fiscal.

En la práctica, puede ser difícil alcanzar la sostenibilidad, evitar las repercusiones negativas o lograr credibilidad para las políticas, independientemente de que se recurra o no a reglas fiscales, si no existe una percepción suficientemente generalizada de la necesidad de mantener la disciplina fiscal. Sin embargo, los países que experimentan dificultades fiscales extraordinarias en el contexto de una crisis financiera importante pueden no tener otra opción que someterse a una regla fiscal para restablecer la confianza en sus políticas económicas. Particularmente, una vez concluido el ajuste inicial, una regla bien diseñada puede ser útil para evitar un retorno a políticas discrecionales ineficaces. Con menos frecuencia, podría percibirse la necesidad de imponer una regla de ese tipo para evitar un futuro deterioro de los resultados fiscales, por ejemplo, ante la futura presión demográfica en el contexto de sistemas de prestaciones generosos. En cualquier caso, la regla representa en esencia la restricción que, en un régimen discrecional, impondrían —probablemente, a un costo muy superior— los mercados financieros. En tales circunstancias, una regla fiscal bien diseñada (sección IV) podría demostrar ser un sustituto eficaz de la disciplina que busca un electorado que actúa con visión de futuro.

B.Mecanismos Institucionales

1. Base jurídica

La base jurídica de las reglas fiscales vigentes y proyectadas puede encontrarse en una serie de instrumentos: la Constitución, la Ley, los reglamentos, las directrices de política o los tratados internacionales. El instrumento que se elija en un determinado país está básicamente determinado por la costumbre, por los precedentes jurídicos o por convención. Aunque cabría esperar que una disposición o enmienda constitucional tuviera mayor peso que una Ley o una directriz de política, en los hechos esta última puede incluso ser más vinculante.

Por ejemplo, en Alemania, tanto para el gobierno federal como para los gobiernos de los *länder*, la regla de equilibrio presupuestario está establecida en la constitución y confirmada en las respectivas leyes de presupuesto. Análogamente, las reglas fiscales que se proyectan en Costa Rica, Estados Unidos y Suiza exigen la aprobación de una enmienda constitucional. La mayor parte de los estados de Estados Unidos que aplican reglas fiscales están sometidos a algún tipo de requisito constitucional (aprobado por referéndum del Estado) para equilibrar el presupuesto, en tanto que otros se basan en leyes aprobadas a nivel del Estado. Sin embargo, aunque en la mayoría de los estados de Estados Unidos las reglas fiscales se aplican estrictamente, en Alemania con frecuencia no se llevan a la práctica, y rara vez dan lugar a una impugnación judicial.

Entre los países que aplican el criterio legislativo, corresponde mencionar que la Ley de Responsabilidad Fiscal de Nueva Zelanda de 1994 exige que el gobierno respete los principios de una gestión fiscal responsable, que incluye el mantenimiento de un presupuesto operativo equilibrado. Estos principios admiten cierta flexibilidad en la implementación, pero están sujetos a estrictas normas de transparencia³⁷. Aunque todas las reglas, incluidas las establecidas por Ley, deben aplicarse en forma estricta y permanente —a lo largo de los sucesivos gobiernos— en la práctica admiten cierta interpretación y pueden ser revisadas, suspendidas o derogadas mediante posterior acción legislativa. En Japón, por ejemplo, la Ley de Finanzas Públicas de 1947, que limita la emisión de bonos del Estado (bonos de “construcción”) para financiar la inversión pública, ha sido derogada por sucesivas leyes desde 1975 para permitir la emisión de bonos destinados al financiamiento de los déficit presupuestarios. Sin embargo, el gobierno actual se propone reimplantar la legislación original³⁸. A nivel de los gobiernos subnacionales, en el primer quinquenio de los años noventa, la mayor parte de las provincias y territorios canadienses promulgaron leyes que exigían el equilibrio presupuestario o la contención del déficit.

Indonesia y los Países Bajos ofrecen ejemplos de reglas basadas en directrices de política. En Indonesia, la regla fiscal figura en las directrices de política del Estado. Aunque estas directrices normalmente no están respaldadas por una Ley, han sido aplicadas por el Ministerio de Hacienda en la formulación y ejecución del presupuesto. En los Países Bajos, el tope al déficit estructural, que fue incorporado como norma de política en 1961, fue abandonado en 1974 tras una serie de nuevos cálculos poco transparentes efectuados, en parte, para dar cabida a un déficit presupuestario más abultado³⁹. De acuerdo con un criterio más reciente, introducido en 1995, los Países Bajos están aplicando una regla similar para cumplir de manera transparente con el valor de referencia impuesto por la UEM para el déficit⁴⁰.

Los límites o las prohibiciones con respecto a la concesión de crédito del Banco Central a los gobiernos suelen establecerse en la carta orgánica del Banco Central. Una excepción es el Reino Unido, donde la prohibición está basada en la tradición. En la zona del franco el límite es reforzado por un tratado internacional. Análogamente, de acuerdo con el Tratado de Maastricht, la participación en la UEM exige que los países de la UE se abstengan de recurrir al financiamiento directo del Banco Central para cumplir los topes de déficit presupuestario —en tanto fijan como meta, a mediano plazo, un equilibrio o un superávit presupuestario— y demuestren un progreso satisfactorio hacia el valor de referencia de la deuda. Aunque, en principio, los miembros de la UE que no pueden cumplir estos criterios fiscales no reunirían los requisitos para participar en la UEM (tercera fase), el Tratado admite un margen considerable de discrecionalidad en la aplicación del valor de referencia de la deuda.

Habitualmente, las reglas fiscales más especializadas, que fijan como meta la acumulación de un nivel mínimo de reservas de contingencia en un fondo extrapresupuestario del tipo de un seguro, están respaldadas por una directriz de política fiscal o por una Ley. En Estados Unidos, la meta relativa a la proporción entre las reservas de los planes de jubilación y las prestaciones anuales ha sido fijada por el Directorio de los fondos fiduciarios de la seguridad social, que debe rendir cuentas públicamente; en Canadá, la Ley del plan de jubilaciones fija la proporción que debe lograrse. En Chile, las reservas de contingencia que deben mantenerse en el marco del Fondo de Estabilización del Cobre fueron establecidas oficialmente por Ley.

Autoridad

La aplicación de las restricciones al financiamiento del déficit presupuestario por el Banco Central habitualmente suele estar en manos de éste o, en algunos casos, del departamento u organismo encargado de la ejecución del presupuesto, bajo la autoridad del Ministerio de Hacienda. En términos más generales, una autoridad de mayor jerarquía, tal vez independiente del Poder Ejecutivo, actúa como árbitro o dictamina si han cumplido las reglas de política fiscal. En los países donde las reglas nacionales o subnacionales están incorporadas a la Constitución, esta facultad generalmente se asigna a la Corte Suprema en la jurisdicción nacional o subnacional.

En cambio, en Indonesia y Nueva Zelanda, el Ministerio de Hacienda, en el ámbito del Poder Ejecutivo, se ha ocupado de la aplicación y el control de las reglas fiscales. Además, en Nueva Zelanda se garantiza un alto grado de transparencia mediante un requisito formal que obliga al Ministro de Hacienda y al Secretario de la Tesorería⁴¹. En contraste con esta situación, en los Países Bajos el gobierno nunca ha aplicado el tope al déficit estructural. En Estados Unidos, la responsabilidad por el cumplimiento de las normas relativas a las reservas corresponde a la administración de la seguridad social, bajo la autoridad del Directorio de los fondos fiduciarios de la seguridad social, que es directamente responsable ante el Congreso. En Chile, la supervisión del Fondo de Estabilización del Cobre es ejercida conjuntamente por el Banco Central, la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), la Tesorería y la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

La supervisión de la convergencia hacia los criterios establecidos en el Tratado de Maastricht y de la observancia de estos criterios corresponde al Consejo de Ministros de la UE (sobre la base de la supervisión de la Comisión Europea) que se reúne periódicamente con este propósito. En la zona del franco CFA, el control de los límites al endeudamiento ha sido encomendado a dos Bancos Centrales regionales, a saber, el Banco Central de los Estados del África Occidental (BCEAO) y el Banco de los Estados del África Central (BEAC). En la mayoría de los países, la facultad de determinar si se han observado los límites al crédito del Banco Central al gobierno corresponde, en principio, a los tribunales.

Estos ejemplos indican que, de acuerdo con las circunstancias y tradiciones específicas de cada país, las reglas fiscales pueden ser aplicadas efectivamente inclusive por entidades cercanas al Poder Ejecutivo, o que forman parte de éste. Sin embargo, es conveniente que exista cierto grado de independencia del órgano supervisor para garantizar la adhesión a las reglas. Asimismo, cuanto más complejo es el conjunto de reglas fiscales, mayor la necesidad de contar con una autoridad de supervisión técnicamente competente⁴².

3. Metodo de implementacion

Un aspecto fundamental que determina la implementación es si las reglas deben cumplirse simplemente ex-ante, es decir, en el momento de la aprobación del presupuesto, o también ex post, en el curso de la ejecución del presupuesto. Obviamente, aunque la primera etapa es siempre una condición ineludible, sólo la segunda permite garantizar el cumplimiento. Además, suponiendo que los agregados principales —saldo presupuestario, financiamiento o niveles de gasto— del presupuesto aprobado sean congruentes con la regla, existen tres elementos esenciales en la implementación: la disponibilidad de medidas de contingencia automáticas o discrecionales en el curso de la ejecución presupuestaria, el establecimiento de cláusulas de salvaguardia o de excepción (o lagunas involuntarias) y la eficacia de las sanciones por incumplimiento.

En cuanto al aspecto inicial, con excepción de jurisdicciones básicamente subnacionales (algunos estados de Estados Unidos y todos los *länder* alemanes) donde la regla puede cumplirse simplemente por aprobación de un presupuesto corriente equilibrado (es decir, mediante la sanción de una Ley), prácticamente todas las reglas exigen una implementación concreta. Habitualmente, el cumplimiento ex-ante de la regla implica que el debate y la acción legislativa afectan la composición del gasto pero no los agregados sujetos a la regla⁴³. Una vez aprobado el presupuesto, las autoridades deben concentrarse a lo largo del ejercicio fiscal en la implementación del presupuesto, manteniéndose dentro de límites congruentes con la regla, y valiéndose de las técnicas de control y ejecución presupuestaria a su disposición. A su vez, pueden intentar recurrir a cláusulas de excepción o salvaguardia, formales o informales, para evitar el incumplimiento de esos límites.

De las reglas en vigor, sólo las de algunos estados de Estados Unidos establecen medidas de contingencia automáticas —como la reducción uniforme del gasto o la imposición de una sobretasa, por ejemplo— para responder a pérdidas imprevistas de ingresos o a un exceso de gastos⁴⁴. En el contexto de una variante de la reglaproyectada en Suiza, el Consejo Federal estaría autorizado a reducir varios subsidios para evitar un exceso de déficit. Sin embargo, de acuerdo con ciertas reglas, incluidas las que fijan límites al financiamiento mediante déficit, es posible obviar la regla por otras vías. Por ejemplo, la regla de Indonesia permite recurrir a operaciones extrapresupuestarias. Algunos estados de Estados Unidos permiten el traslado de las autorizaciones de gastos al siguiente ejercicio fiscal. De manera menos formal, una regla que impida la obtención de préstamos —si equivale a la imposición de un presupuesto de caja equilibrado— podría inducir al gobierno pertinente a invocar toques de caja o embargar fondos, paralelamente a la acumulación de atrasos.

Para fortalecer su eficacia, las reglas fiscales deben ser lo más específicas posible en lo que respecta al registro en valores devengados y a la referencia al gobierno general (como ocurre en la UEM), o a todo el sector público cuando es necesario abarcar actividades cuasifiscales generalizadas (como ocurre en Costa Rica). Como se señaló, en el contexto del procedimiento de déficit excesivo en la UEM, el cumplimiento de los límites al déficit y la deuda estará sujeto al control del Consejo de la UE. De justificarse, el Consejo podría considerar la aceptación de déficit que superen los toques; estas autorizaciones, que se conceden en “circunstancias especiales”, exigirían una prueba numérica de una recesión o la decisión por una mayoría cualificada del Consejo. Naturalmente, la

UEM y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento podrían fortalecerse con reglas especiales a nivel de cada país miembro de la UE (como ocurre en los Países Bajos).

Para el cumplimiento de estas reglas nacionales, es útil prescribir procedimientos internos -que incluyan la naturaleza y oportunidad de las medidas de contingencia y las circunstancias en que deberían implementarse- sea automáticamente o por la vía de un presupuesto complementario⁴⁵. En Suiza, las enmiendas constitucionales propuestas incluirían medidas de contingencia para el cumplimiento, así como cláusulas de excepción que permitirían que la política fiscal reaccione ante conmociones desfavorables importantes. Por su parte, en Alemania y Costa Rica, las reglas vigentes y proyectadas no especifican ni las circunstancias ni las cláusulas de excepción que admiten un apartamiento de la regla básica. En Estados Unidos, según la enmienda constitucional propuesta, los déficit se admitirían únicamente en situaciones extremas⁴⁶. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países, donde las reglas fiscales admiten cierto margen para eludirlas o para realizar una contabilidad creativa, en Nueva Zelanda se ha reducido al mínimo la posibilidad de ese tipo de prácticas.

El mecanismo definitivo para disuadir del incumplimiento consiste en un conjunto de sanciones financieras, judiciales o morales por inobservancia de la regla. La penalidad puede adoptar la forma de un tope más bajo en el ejercicio siguiente —reducido en el monto del exceso del ejercicio anterior—, como ocurre en algunos estados de Estados Unidos. En el contexto de un tratado internacional, el gobierno puede estar sujeto a sanciones financieras. El Tratado de Maastricht deja en principio cierto margen para la imposición de sanciones financieras por la violación de los valores de referencia que ha establecido la UEM para el déficit y la deuda. Si bien en la práctica no se prevén sanciones de este tipo por incumplimiento del valor de referencia fijado para la deuda, en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se imponen sanciones financieras cuando el déficit supera el valor de referencia. Por cada punto porcentual de exceso de déficit por encima del 3% del PBI fijado como valor de referencia, el país miembro de la UE debería efectuar un depósito no remunerado por hasta -punto porcentual del PBI si no corrige el exceso del déficit en el ejercicio siguiente- a menos que este exceso pueda atribuirse a “circunstancias excepcionales”⁴⁷. De no adoptarse medidas correctivas en un período de dos años, el depósito se convertiría en una transferencia al presupuesto de la UE. En una provincia canadiense (Manitoba) la Ley prevé una sanción que consiste en la reducción del sueldo de los integrantes del gabinete, en caso de déficit presupuestarios no provocados por conmociones exógenas. En la zona del franco CFA, se aplican sanciones financieras similares cuando se supere el límite fijado para los adelantos del Banco Central al gobierno. En muchos otros casos, la violación de las reglas fiscales puede comportar una decisión judicial desfavorable contra el gobierno que incurre en incumplimiento, sea a nivel nacional o subnacional.

Mucho más allá de toda sanción financiera o judicial, el incumplimiento implica habitualmente una pérdida de prestigio para el gobierno frente al electorado y a los mercados financieros. En Nueva Zelanda, por ejemplo, el incumplimiento trae consigo una sanción moral para el gobierno. En la UE, el incumplimiento del valor de referencia fijado por la UEM para el coeficiente de deuda pública tiene para el gobierno en cuestión un costo moral. Análogamente, en Suiza, la inobservancia de las enmiendas constitucionales propuestas traería consigo una pérdida de prestigio para el gobierno⁴⁸.

III. Efectos Economicos

Las reglas macro-fiscales obligatorias probablemente influyen en el nivel y la composición del gasto estatal y de los impuestos. Además, las reglas fiscales tienen importantes consecuencias macroeconómicas en la inflación, el endeudamiento externo y el crecimiento económico. De especial preocupación es el efecto de las reglas de equilibrio presupuestario en la variabilidad a corto plazo del producto y el ingreso. Dada la limitada experiencia en materia de reglas fiscales, algunos de estos efectos deben ser examinados con la ayuda de simulaciones. Comparativamente, vale la pena señalar que en la esfera de la política monetaria la experiencia en la aplicación de enfoques basados en la fijación de metas explícitas de inflación, que comenzó a adoptarse a comienzos de los noventa, ha sido aún más restringida.

A. Experiencia

En su mayor parte, los resultados económicos registrados bajo el imperio de reglas macro-fiscales han sido variados. Fuera de algunas experiencias positivas, algunas reglas han sido ineficaces y se ha suspendido o abandonado su aplicación. A nivel nacional, en las economías avanzadas, los intentos de cumplir con reglas fiscales (incluida la reciente convergencia de la posición fiscal de la mayoría de los países miembros de la UE) contribuyeron a una disminución de la inflación y una rebaja de las tasas de interés, mitigaron el desplazamiento de la inversión privada y aliviaron los desequilibrios externos.

En las economías en desarrollo, a falta de mercados financieros internos suficientemente desarrollados, las restricciones impuestas al financiamiento bancario o al endeudamiento interno se soslayaron en parte mediante

un incremento sustancial del endeudamiento con el exterior. En cierta medida, este incremento se vio facilitado por la mayor credibilidad que trajo aparejada la implementación de las reglas fiscales.

Aparte de los efectos macroeconómicos, en general favorables, el cumplimiento de las reglas fiscales ha dado lugar a distorsiones en la composición del gasto público o a aumentos de los impuestos. En lo que respecta al gasto, con frecuencia el grueso del ajuste se efectuó mediante reducciones de la inversión pública. En algunos casos, las reglas fiscales indujeron cierta falta de transparencia en el proceso presupuestario (por ejemplo, la acumulación de atrasos en los pagos), la proliferación de prácticas contables creativas y el recurso a medidas de carácter extraordinario (como el financiamiento con los ingresos generados por las privatizaciones). Asimismo, tal vez se hayan agravado las distorsiones en la estructura y la administración impositivas (por ejemplo, mediante el adelanto de los pagos de impuestos), a lo que se sumó un incremento de la presión tributaria global. Sin embargo, más que en el caso de las políticas discrecionales, el futuro mantenimiento y, por ende, la credibilidad de las reglas fiscales se ven amenazados por el excesivo recurso a medidas excepcionales de calidad mediocre.

La experiencia concreta en materia de reglas de política fiscal se ha visto limitada fundamentalmente a restricciones en el endeudamiento a nivel nacional y a reglas de equilibrio presupuestario a nivel de los gobiernos subnacionales. En general, las prohibiciones en cuanto al crédito del Banco Central a los gobiernos han sido efectivas; la evasión de esta prohibición (fundamentalmente mediante adelantos a corto plazo) ha sido relativamente infrecuente. Sin embargo, en algunos países, se ha producido una acumulación de atrasos en el pago de gastos o una aceleración de la recaudación de impuestos; asimismo, en los casos en que estaba autorizado, el financiamiento indirecto del Banco Central, principalmente a través del mercado de valores del Estado, ha demostrado ser un conducto adicional para evadir los propósitos de la regla. A diferencia de las prohibiciones, ha resultado mucho más difícil exigir el cumplimiento de los topes al crédito del Banco Central a los gobiernos (como proporción del ingreso o el gasto de períodos anteriores) debido a la posibilidad de que el cálculo de los topes deje margen a la evasión. Aunque la reducción de la inflación depende primordialmente del control monetario y no de las reglas que restringen el financiamiento de los déficit presupuestarios por el Banco Central, en la práctica es imposible mantener una orientación monetaria apropiada si el gobierno tiene un acceso prácticamente ilimitado al financiamiento del Banco Central. Por consiguiente, la prohibición del crédito del Banco Central elimina una importante fuente de presión inflacionaria, y los límites obligatorios a dicho crédito contribuyen a moderar la inflación.

La experiencia de los países de la zona del franco CFA ilustra la dificultad de exigir el cumplimiento de los topes al crédito del Banco Central al gobierno, en comparación con la aplicación de prohibiciones. En la mayoría de los países miembros, se ha alcanzado o superado el límite legal fijado para los préstamos y adelantos del Banco Central al gobierno. Los excesos se produjeron cuando la disminución de los ingresos del Estado no fue necesariamente acompañada por una consiguiente reducción del financiamiento del Banco Central y cuando, en algunos casos, el Banco Central asumió las obligaciones de la deuda externa de los Estados miembros sin violar formalmente la regla. En parte debido a estas formas de evasión y en parte por el frecuente recurso al financiamiento externo y el atraso en los pagos, la mayoría de los países incurrió en los años ochenta en cuantiosos déficit presupuestarios. El consiguiente desplazamiento de la actividad privada y la apreciación del franco contribuyeron a un estancamiento del producto y a una profundización de los déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos⁴⁹.

En Indonesia, la regla que estableció la prohibición del financiamiento interno de los déficit presupuestarios ha aportado un extraordinario grado de disciplina fiscal a lo largo de casi treinta años. En la mayor parte de este período, pese a gozar de un crecimiento sostenido, Indonesia ha logrado evitar la elevada inflación que experimentaron muchos otros países en etapas comparables de desarrollo, en particular los países en desarrollo productores de petróleo. El cálculo del saldo presupuestario ajustado en función de las variaciones cíclicas desde comienzos de los años setenta revela que la aplicación de la regla fiscal ha brindado a las autoridades margen suficiente para aplicar una política fiscal anticíclica, sobre todo durante los años ochenta⁵⁰. Sin embargo, aunque restringió efectivamente el financiamiento interno del déficit por concepto de gastos, la regla ha permitido una acumulación sustancial de deudas externas en los últimos años.

En Estados Unidos, la experiencia que han recogido los Estados en la aplicación de la regla de equilibrio presupuestario tal vez ofrezca la prueba empírica más importante en esta esfera. Dados los distintos grados de rigor de la regla entre un Estado y otro, se pudo probar el efecto de las distintas características institucionales en el cumplimiento de la regla y el efecto de ésta en la varianza del producto y los costos de intereses. En Estados Unidos, los Estados que han aplicado una regla constitucional estricta ex post han logrado un equilibrio entre el gasto corriente y el ingreso corriente, frente a aquellos que aplican la regla meramente ex-ante, bajo la supervisión de la Corte Suprema del Estado⁵¹. En otras palabras, la eficacia de la regla para contener los déficit presupuestarios se ve reforzada si se aplica a los resultados de fin del ejercicio, sin permitir el traslado de gastos al ejercicio siguiente, bajo la supervisión de una autoridad políticamente más independiente y sobre la base de una obligación constitucional. En cuanto a la composición del ajuste, los déficit tienden a reducirse, o se logra

superávit, mediante la reducción del gasto y no mediante el aumento de los impuestos⁵². Este resultado no es de sorprender teniendo en cuenta las presiones competitivas entre los estados para reducir los impuestos locales sobre las ventas, sobre la renta y sobre los bienes.

A diferencia de las reglas de equilibrio presupuestario que se aplican en Estados Unidos a nivel subnacional, en Canadá la mayor parte de estas reglas han estado vigentes sólo durante uno o dos ejercicios fiscales. A lo largo de este breve período, la experiencia preliminar indica que las provincias o territorios que aplican restricciones al déficit han obtenido mejores resultados presupuestarios que las que no aplican este tipo de restricciones. Este resultado podría atribuirse a la reacción relativamente rápida de los mercados financieros tendiente a fomentar la disciplina fiscal mediante un aumento de los costos del endeudamiento por parte de los gobiernos provinciales que no han corregido un elevado y creciente nivel de endeudamiento, así como a la mayor tolerancia de la población ante la austeridad fiscal⁵³.

Los datos muestran que los efectos macroeconómicos de las reglas de equilibrio presupuestario aplicadas por los estados de Estados Unidos han sido dispares. Entre el comienzo de la década de los setenta y mediados de los ochenta, y una vez más a comienzos de los noventa, los resultados fiscales parecen ser sensibles a las variaciones cíclicas del producto —en general, reflejadas en una orientación anticíclica— a través del efecto de los estabilizadores automáticos o de una acción discrecional. Comparativamente, en los sesenta y fines de los ochenta, los superávits presupuestarios y el producto parecen no guardar relación alguna entre sí, o mantener una relación inversa. La tendencia más reciente podría atribuirse en parte a la delegación de la responsabilidad fiscal a los niveles inferiores del gobierno y a la mayor capacidad de los estados para recurrir a los fondos de estabilización creados con los superávits acumulados⁵⁴. Sin embargo, la flexibilidad a los ciclos depende de la cobertura del presupuesto del Estado y del indicador cíclico que se seleccione⁵⁵. Pruebas más recientes han confirmado que la regla fiscal limita la flexibilidad presupuestaria pero ello, a su vez, no parece incidir en la varianza del producto⁵⁶. Aunque estas conclusiones son alentadoras para quienes propugnan la aplicación de reglas de equilibrio presupuestario, tienen poca relevancia para las reglas fiscales nacionales, dado el escaso peso de los gobiernos subnacionales en relación con el gobierno federal. Una conclusión que podría resultar útil, sin embargo, es que las reglas de equilibrio presupuestario obligatorias pueden ser eficaces para limitar el déficit fiscal, aunque a veces den lugar a una estructura de gasto ineficiente; además, con la acumulación de suficientes reservas para contingencias, estos mecanismos no son incompatibles con la estabilización macroeconómica.

Los Estados Unidos también ofrecen evidencias de la sensibilidad de los costos de intereses al nivel de endeudamiento y a la rigurosidad de las reglas fiscales⁵⁷. Presumiblemente, éstas pueden afianzar la disciplina que ejercería el mercado (por ejemplo, en el contexto de algunas provincias canadienses) si no existieran estas reglas. Sin embargo, también en este caso corresponde señalar que la experiencia de los gobiernos subnacionales se ve limitada debido a que los coeficientes de deuda son muy inferiores a los que registran los prestatarios soberanos a nivel nacional. En última instancia, la reacción del mercado a la orientación fiscal y el endeudamiento depende de la opinión que se tenga sobre la posibilidad de que el gobierno de nivel superior o el Banco Central estén dispuestos a rescatar financieramente a los gobiernos de los niveles inferiores en caso de incumplimiento. Por supuesto, la aplicación de reglas fiscales suficientemente obligatorias obviaría situaciones de este tipo⁵⁸.

La orientación que se imprimió a la política fiscal en Argentina y Estonia, en el contexto del régimen de conversión a comienzos de los noventa, ayudó a restablecer la credibilidad de la política financiera. Ello, a su vez, contribuyó al repunte de la inversión y el crecimiento y a la estabilidad de precios de Argentina —un cambio sustancial con respecto al anterior período de elevada inflación y estancamiento—, aunque a costa de cierto endeudamiento externo⁵⁹. En Estonia, la regla fiscal implícita permitió frenar la contracción del producto y desacelerar la inflación, en contraste con la profunda contracción y la espiral inflacionaria experimentada por Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética⁶⁰. Estos episodios corroboran las ventajas sustanciales que se derivan de la adhesión a una regla monetaria estricta respaldada por una regla implícita de equilibrio presupuestario.

Anticipándose al advenimiento de la UEM, la mayoría de los países miembros de la UE emprendieron a partir de 1992 planes de convergencia a fin de cumplir, para 1997, el valor de referencia fijado al déficit y acercarse a mediano plazo al valor de referencia fijado para la deuda. Aunque algunos miembros de la UE avanzaron en la reducción de la relación deuda pública/PBI (Bélgica, Dinamarca e Irlanda) y la mayoría de los miembros redujeron el déficit presupuestario en relación con el PBI, el logro de estos criterios no siempre está garantizado; en algunos casos parece difícil profundizar la convergencia, en parte debido a que la recuperación cíclica del producto ha sido más lenta que lo previsto. En una serie de países, está en duda la perdurabilidad de la convergencia en la medida en que el ajuste fiscal se ha logrado mediante un fortalecimiento del ingreso y no mediante una reducción del gasto⁶¹. Esto resulta extraordinario dada la ya elevada tasa impositiva que impera en buena parte del continente, que obviamente no puede mantenerse de manera indefinida debido a que las tasas más bajas que rigen en algunos países de la UE en el contexto del mercado único probablemente determinen presiones competitivas para reducir las tasas en los países con impuestos elevados. En

consecuencia, las elevadas tasas de aporte sobre la nómina de sueldos y la frágil situación financiera de las instituciones de seguridad social —también incluidas en la definición de los criterios fiscales— probablemente no puedan sostenerse en el mediano largo plazo⁶². Este problema se ve agravado por los intentos de cumplir con los límites al déficit recurriendo a medidas de carácter extraordinario⁶³.

Aunque sería prematuro determinar todas las consecuencias macroeconómicas de la convergencia, parecería que el ajuste fiscal podría ser, en parte, responsable de la desaceleración registrada recientemente en ciertos países europeos. Por otro lado, las tasas de interés reales han disminuido, especialmente en los países muy endeudados, como Bélgica e Italia —anticipándose a la etapa final de la UEM, dado que parecería que el cumplimiento de los criterios fiscales está al alcance de la mayoría de los miembros—, lo cual mitiga la desaceleración⁶⁴. Sin embargo, el efecto inmediato del ajuste fiscal en el producto sólo puede inferirse tomando como base los estudios sobre ajustes efectuados en el pasado⁶⁵. Una de las consecuencias que se pueden derivar de estos ajustes es que la naturaleza o composición del ajuste en presencia de una regla fiscal, al igual que en el caso de un régimen discrecional, puede ser vital para las repercusiones macroeconómicas de la regla. En efecto, los efectos beneficiosos para la inversión y el crecimiento pueden potenciarse mediante recortes permanentes de las transferencias, el empleo estatal y los subsidios, y no mediante reducciones de la inversión pública, la congelación de salarios o el aumento de los impuestos, medidas que tienden a ser transitorias y contractivas. Por lo tanto, si la convergencia hubiera estado respaldada por medidas de reforma estructural más eficientes y duraderas habría contribuido a una recuperación más rápida del producto (o a una recesión menos severa) en algunas economías europeas⁶⁶.

La experiencia de Nueva Zelanda tras la reciente introducción de reglas fiscales ha sido favorable en términos generales. Desde 1994, el gobierno ha seguido de manera estricta y transparente los objetivos de política fiscal que se había fijado. El presupuesto ha registrado superávit, la deuda neta ha disminuido y el patrimonio adquirió signo positivo. El alto grado de disciplina fiscal logrado con estas reglas se ha visto acompañado de un elevado crecimiento y una baja inflación, aunque en los últimos años también se profundizó el déficit de la cuenta corriente.

Los fondos fiduciarios de la seguridad social de los Estados Unidos han acumulado suficientes reservas de contingencia para los programas de seguro de vejez, supervivencia e invalidez que superan por amplio margen los coeficientes de reserva mínimos en proporción con el pago anual de prestaciones, en tanto que los fondos de Medicare, de acuerdo con los pronósticos, se habrán agotado al fin del decenio. Sin embargo, la acumulación de reservas ha sido utilizada efectivamente para compensar parte de los déficit del presupuesto federal. Por consiguiente, los superávits de la seguridad social han ayudado a reducir el déficit presupuestario unificado, de manera tal que los planes de ajuste fiscal a mediano plazo emprendidos desde mediados de los ochenta parecen haber sido más eficaces de lo que habrían sido si no se hubieran registrado esos superávits⁶⁷.

En Chile, el Fondo de Estabilización del Cobre ha sido administrado escrupulosamente a lo largo de los últimos diez años. Pese a su función de estabilización simétrica, el Fondo ha acumulado reservas sustanciales, lo cual —sumado a la prohibición de que el Banco Central financie los déficit estatales— ayudó a que las finanzas públicas arrojaran superávit y favoreció la estabilidad macroeconómica.

B. Simulaciones

Dada la limitada experiencia práctica en la aplicación de reglas de equilibrio presupuestario —particularmente a nivel nacional— y de reglas que limitan el déficit y la deuda del Estado, es conveniente examinar dos tipos de experimentos de ajuste fiscal. El primero trata de determinar los posibles efectos del ajuste fiscal, vinculados a la implementación de reglas fiscales obligatorias, en las tasas de interés y el crecimiento. El otro consiste en una serie de simulaciones estocásticas de los efectos de las diversas reglas fiscales en la variabilidad del producto a corto plazo⁶⁸.

En primer lugar, cabría esperar que las reglas fiscales obligatorias tuvieran efectos macroeconómicos similares a todo ajuste fiscal, reflejándose en los multiplicadores fiscales la cantidad y calidad de los efectos sobre las tasas de interés y el crecimiento.

Además, dado que el ajuste fiscal en el contexto de reglas de este tipo se considera permanente, los incrementos previstos en el producto futuro, así como las disminuciones previstas en las tasas futuras de interés y de impuestos, tienden a estimular la inversión y el consumo actuales, mitigando a la vez la retracción negativa de la demanda. Ante una misma perturbación fiscal, el multiplicador puede mostrar una variación sustancial (entre valores negativos y positivos), de acuerdo con las expectativas sobre el curso futuro de la política. En general, los multiplicadores tienden a ser menores si el ajuste de la política fiscal es gradual pero creíble. En este caso, los efectos positivos en cuanto a la credibilidad (como menores tasas de interés a largo plazo y mayor crecimiento futuro del ingreso) de una reducción fiscal continua se prevén y, por ende, se materializan en las primeras etapas del ajuste.

En cuanto al nexo entre el ajuste fiscal y las tasas de interés, las estimaciones empíricas para los países industriales confirman que las tasas de interés son sensibles a las variaciones de la relación deuda pública/PBI. La mayoría de los investigadores han comprobado la existencia de una relación positiva entre las tasas de interés y la deuda pública, distribuyéndose las estimaciones en una gama muy amplia: en promedio, un aumento de la deuda pública equivalente al 25% del PBI determinaría un incremento de hasta 500 puntos básicos (pero no menos de 125 puntos básicos) en las tasas de interés a largo plazo. En todo caso, estos resultados deben considerarse como la cota mínima de los efectos beneficiosos a largo plazo que puede reportar la reducción de la deuda resultante de la aplicación de una regla permanente que limite la razón deuda pública-PBI y déficit-PBI.

Se realizaron una serie de simulaciones estocásticas en relación con las economías del Grupo de los Siete, sobre la base de perturbaciones derivadas de los datos históricos, para determinar los posibles efectos de las distintas reglas de equilibrio presupuestario en la variabilidad de los resultados macroeconómicos. Una premisa básica en que se basaron estas simulaciones es que, si una causa importante de la variabilidad es una política fiscal irresponsable, las reglas fiscales tienden a contener las fluctuaciones macroeconómicas. Si, en cambio, la variabilidad del producto es resultado de distorsiones debidas a conmociones ajenas a la política fiscal, las reglas fiscales serán procíclicas y tenderán a exacerbar esas fluctuaciones⁶⁹.

En general, la variabilidad macroeconómica global es resultado de perturbaciones en las ecuaciones de comportamiento del modelo, así como de la política fiscal, con margen para que actúen los estabilizadores automáticos. El efecto de las reglas fiscales en la variabilidad del producto está determinado por el alcance relativo y la persistencia de las perturbaciones de la política fiscal, en comparación con el alcance de otras perturbaciones subyacentes, y por su interacción con los estabilizadores automáticos. En conjunto, para la mayoría de los países, la variabilidad en la simulación de referencia se acerca considerablemente a la variabilidad real registrada entre 1974 y 1995.

Se realizaron simulaciones para varias de las principales reglas de política fiscal: una regla de equilibrio presupuestario estricta, aplicada alternativamente mediante un ajuste del consumo del Estado, el ajuste de las transferencias y el ajuste tributario; una meta de déficit cero y un tope al déficit presupuestario del 3% del PBI, con margen para la acción de los estabilizadores automáticos cuando se registrara superávit o cuando el presupuesto estuviera por debajo del tope, respectivamente, y una meta para la deuda, con margen para la acumulación de deudas y giros a corto plazo. Todas las reglas han sido estilizadas, partiéndose de la hipótesis de que son inmediatamente obligatorias.

Los resultados indican que, con excepción de la definición más rígida (simétrica) de la regla de equilibrio presupuestario, las reglas simuladas agregan muy escasa variabilidad al producto, en comparación con la variabilidad registrada en la simulación de referencia (cuadro 2). Una comprobación importante es que tanto la meta de déficit cero (similar a lo previsto en la enmienda constitucional proyectada en Estados Unidos) como la fijación de un tope al déficit equivalente al 3% del PBI (congruente con el valor de referencia de la UEM) brindan margen suficiente para el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Aparte de permitir esta flexibilidad, la fijación de una meta a la deuda aporta la ventaja adicional de evitar que con el tiempo se acumulen deficiencias respecto a la meta, lo que sí puede ocurrir con los topes al déficit⁷⁰.

Por lo tanto, ninguna de las reglas fiscales consideradas o que se están adoptando en los principales países industriales parecería ser sustancialmente procíclica ni exacerbar las variaciones del producto.

IV. Evaluación de las Reglas Fiscales

En la sección anterior se sugiere que mediante políticas fiscales adecuadas, basadas en reglas, se podría corregir el sesgo hacia el déficit que suelen generar las políticas discrecionales y se podrían lograr mejores resultados económicos. Sobre la base de la escasa experiencia disponible, incluida la reciente convergencia hacia los valores de referencia fijados por la UEM para los déficit, parecería que la observancia de reglas fiscales puede ayudar a moderar la inflación y reducir las tasas de interés, lo cual contribuye a fomentar la inversión y el crecimiento. Sin embargo, como ya se señaló, en las economías en desarrollo, las reglas que restringen la obtención de préstamos por el Estado en fuentes internas pueden haber dado lugar a un incremento sustancial del endeudamiento externo. De acuerdo con la experiencia de los estados de Estados Unidos y las simulaciones estocásticas realizadas en relación con las economías avanzadas, las reglas fiscales contribuyen sólo en escasa medida a la variabilidad a corto plazo del producto, siempre que permitan el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Al igual que numerosos planes de ajuste (entre los que se incluyen planes basados en medidas discrecionales), las reglas fiscales a menudo han sido implementadas por la vía de reducciones del gasto en inversión, aumentos de los impuestos y diversas medidas de carácter extraordinario, y no a través de la imperiosamente necesaria reforma estructural. Por consiguiente, el efecto favorable de las reglas fiscales en el crecimiento no se ha materializado totalmente.

Sin embargo, como siempre, es difícil juzgar qué habría ocurrido si no se hubieran aplicado las reglas fiscales. Dado que en principio se podrían haber obtenido los mismos resultados con la implementación de una política discrecional acertada, la cuestión que corresponde analizar es por qué esto último ha ocurrido en tan pocos casos. En un intento por contestar a este interrogante, la presente sección se dedicará a examinar la economía política de las reglas fiscales y a aportar una descripción de las características que deberían tener las reglas fiscales, y de las circunstancias en que éstas deberían aplicarse.

A. Economía política

Quizás el argumento más sólido en favor de las reglas fiscales es que se centre en sus aspectos de economía política. De acuerdo con este argumento, los gobiernos elegidos democráticamente (especialmente, las coaliciones) tienen un sesgo intrínseco hacia el déficit y, por ende, hacia la redistribución del ingreso de las generaciones futuras (es decir, de personas que en su mayoría aún no nacieron) entre la presente generación de electores. Dada su sensibilidad a las presiones electorales, la mayoría de estos gobiernos es incapaz de corregir el sesgo sin una norma superior —tal vez, constitucional— que limite la política fiscal⁷¹. Sin duda, la dificultad que enfrenta para adoptar medidas correctivas se ve exacerbada en los países donde se observa un envejecimiento demográfico y las prestaciones sociales son rígidas.

Análogamente, puede argüirse que las posibles ventajas de las reglas fiscales sobre las políticas discrecionales derivan de la credibilidad de un compromiso duradero de mantener la disciplina fiscal o, en otras palabras, de la coherencia temporal de las reglas ante los ojos de quienes adoptan decisiones racionales a nivel privado⁷². La mayor credibilidad del gobierno, por un lado facilita el acceso a los mercados financieros a un costo muy inferior para el gobierno y para todos los agentes económicos y, por el otro, garantiza el apoyo y la confianza del electorado. Estas condiciones pueden dar lugar a un círculo virtuoso de estabilidad macroeconómica, inversión y crecimiento sostenidos.

Restricciones jurídicas —de preferencia, mediante una Ley o una disposición constitucional— en relación con los principales indicadores de los resultados fiscales podría ser una condición necesaria, aunque no suficiente, para la aplicación exitosa de una regla de política fiscal; es decir que una regla formal, de por sí, puede no garantizar la disciplina fiscal (como ocurrió en los Países Bajos en los años setenta). Para que una regla sea eficaz y totalmente creíble debe estar fundada en un compromiso compartido por amplios sectores, al que adhieran los sucesivos gobiernos (de distinta persuasión política), y debe cumplirse tal como fue concebida⁷³. Este compromiso habitualmente se basa en el recuerdo de una crisis financiera importante (como ocurrió en Indonesia a mediados de los sesenta)⁷⁴, o está inspirado en un desafío que plantea el futuro (el envejecimiento demográfico, en Suiza) o en un objetivo (la creación de una zona monetaria común, en el contexto de la UEM), y las autoridades deben confirmarlo reiteradamente de distintas maneras⁷⁵. Si no existe un compromiso suficiente, las autoridades, en algunos casos con el consentimiento implícito (colusión) del parlamento o el poder judicial, pueden tratar de eludir la regla mediante una serie de mecanismos a su disposición, entre los cuales los más comunes son la utilización de una contabilidad creativa o el aprovechamiento de ambigüedades en la cobertura institucional de la regla fiscal⁷⁶. A la inversa, si no existe una regla fiscal formal, el compromiso puede no bastar para garantizar una acción política prudente; un gobierno con una firme determinación, pero débil, puede tener que invocar una regla fiscal para implementar ciertas medidas de ajuste impopulares, pero necesarias.

Para que sea realmente creíble, la regla fiscal debe pasar dos pruebas: tener antecedentes de cumplimiento satisfactorio y contar con el respaldo de medidas de política futuras adecuadamente especificadas, incluyendo, de ser necesario, reformas estructurales profundas. Actualmente existen relativamente pocos casos (fundamentalmente, algunos estados de Estados Unidos) que pasan esta primera prueba, aparte de la prohibición adoptada en numerosos casos de que el Banco Central financie los déficit estatales. La segunda prueba aún no la han pasado muchos países que han aprobado reglas fiscales.

La adhesión a las reglas fiscales a mediano y largo plazo con frecuencia sería problemática si no se emprendieran profundas reformas estructurales, sobre todo en la esfera de los programas de seguro social⁷⁷. Como lo refleja el valor actual del pasivo neto de los sistemas de seguridad social sin financiamiento previsto⁷⁸, el envejecimiento demográfico, sumado a los crecientes costos de la atención de la salud, plantea a algunas economías avanzadas un obstáculo formidable que interfiere con el cumplimiento futuro de las reglas fiscales. Para que la credibilidad adquirida en estos países merced a las reglas de política fiscal se materialice cabalmente, es esencial crear cuanto antes un consenso en favor de la reforma de los sistemas jubilatorios y de los programas de atención de la salud e iniciar la ejecución de estas reformas, en lugar de recurrir a medidas de carácter extraordinario o a soluciones parciales para cumplir con la regla, postergando un ajuste verdadero.

B. Características de una regla fiscal modelo

La evaluación precedente de las reglas existentes y proyectadas revela cuáles deberían ser las características principales de una regla o conjunto de reglas modelo. En términos ideales, una regla fiscal debe estar bien definida, ser transparente, adecuada, coherente, sencilla, flexible, exigible y eficiente. En todo caso, de preferencia, la regla debe ser adoptada definitivamente después de un proceso de convergencia.

La regla fiscal debe estar bien definida en cuanto al indicador que se deberá limitar, la cobertura institucional y las cláusulas de excepción específicas, para evitar ambigüedades y una aplicación ineficaz. Sobre esta base, por ejemplo, una regla definida en relación con el saldo global es preferible a una que apunta al saldo corriente (que exige un equilibrio entre el ingreso corriente y el gasto corriente), pues el gasto destinado a la inversión se ve afectado por deficiencias conceptuales y de medición. Asimismo, las limitaciones de la cobertura institucional del presupuesto del Estado —excluidas las operaciones extrapresupuestarias y el costo de las actividades cuasifiscales de las empresas públicas— invitan a la evasión. Es por esta razón que, por ejemplo, el tope al déficit que se ha propuesto en Costa Rica tiene el propósito de abarcar a todo el sector público. Sin embargo, como excepción, puede ser conveniente excluir los fondos de la seguridad social en la aplicación de una regla de equilibrio presupuestario (como la que se implementó en Japón) para asegurar que la acumulación de superávit cubra los pasivos contingentes futuros. Por último, es necesario definir de antemano, y con la mayor precisión posible, las circunstancias que deben imperar para invocar las cláusulas de excepción. En el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en los proyectos de enmienda constitucional en Suiza y Estados Unidos se trató de especificar las circunstancias que admiten el incumplimiento de los límites legales al déficit presupuestario.

Una característica esencial de una regla fiscal duradera es la transparencia en las operaciones del gobierno, incluidos la contabilidad, los pronósticos y los mecanismos institucionales⁷⁹. La falta de transparencia en las intenciones de la política fiscal y el recurso a una contabilidad creativa o al ocultamiento de la verdadera magnitud y plazo de las futuras obligaciones fiscales —habitualmente bajo la forma de compromisos y pasivos contingentes— probablemente conspiran contra la eficacia de la regla y contra el apoyo popular que la misma requiere. Entre los países que han fijado metas o topes en relación con el saldo presupuestario, Nueva Zelanda sobresale como el país que aplicó el criterio más transparente —con acento en la rendición de cuentas fiscales— y el que probablemente cuente con más apoyo del electorado.

Las reglas fiscales deben ser adecuadas en lo que respecta a la meta próxima especificada. Si la meta es reducir la tasa de inflación y la obtención de ingresos del señoreaje, la regla, como lo hacen muchos países, debe restringir el acceso del gobierno al financiamiento del Banco Central o, como lo ha hecho Indonesia, prohibir de plano el endeudamiento interno. Sin embargo, si, además, el objetivo es evitar la acumulación de deuda externa, la restricción debe imponerse a todo el saldo presupuestario. A su vez, la sostenibilidad de la relación deuda pública-PBI podría exigir que la regla definiera un coeficiente máximo de endeudamiento, o, más precisamente, un superávit primario mínimo, como proporción del PBI, equivalente o superior a la diferencia proyectada entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento de la economía.

Un criterio muy afín es que el conjunto de reglas fiscales sea internamente coherente, y congruente con las demás políticas o reglas de políticas macroeconómicas. Un tipo de cambio nominal fijo debe ir acompañado de una restricción explícita de la monetización de los déficit presupuestarios. Análogamente, un mecanismo de caja de conversión impone implícitamente una limitación al financiamiento de los déficit presupuestarios por el Banco Central. Los valores de referencia fiscales de la UEM fijados para la deuda y el déficit son numéricamente coherentes en el contexto de ciertas hipótesis macroeconómicas razonables⁸⁰.

Las reglas deben estar caracterizadas por la sencillez para hacerlas más aceptables a los ojos del Poder Legislativo y de la opinión pública⁸¹. Esto explica en parte el amplio apoyo político de la propuesta de enmienda constitucional de Estados Unidos sobre el equilibrio presupuestario, en comparación, por ejemplo, con la limitación que fijaron los Países Bajos al déficit estructural, que fue establecida a partir de estimaciones de la brecha del producto actualizadas periódicamente. Análogamente, la prohibición es superior a la fijación de límites al financiamiento de los déficit presupuestarios por el Banco Central puesto que estos límites exigen ajustar con precisión topes numéricos específicos, habitualmente determinados como proporción del ingreso o el gasto público de un período anterior.

Las reglas deben ser flexibles para adaptarse a las perturbaciones exógenas que escapan al control de las autoridades. La flexibilidad se puede obtener en el contexto de reglas de equilibrio presupuestario definidas en un horizonte a mediano plazo, exigiendo el equilibrio del saldo estructural o del saldo ajustado en función de las variaciones cíclicas, permitiendo de esta manera explícitamente apartamientos cíclicos del saldo a corto plazo mediante la acción de los estabilizadores automáticos. Estas reglas, definidas en términos amplios, fueron aplicadas en los Países Bajos, adoptadas en Nueva Zelanda y previstas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (con la limitación adicional de un valor de referencia para el déficit), y proyectadas en Suiza⁸². En otro contexto, los adelantos del Banco Central al gobierno en el curso del ejercicio (y sujetos al reembolso total al

final del ejercicio) ofrecen cierta flexibilidad cuando rige una regla que prohíbe el acceso del gobierno al crédito del Banco Central.

Las reglas fiscales deben ser exigibles. La experiencia de los países indica que los mecanismos institucionales, incluidas las sanciones, varían ampliamente de un país a otro, sin que exista un claro perfil que permita determinar cuál es el mecanismo más eficaz. De ahí la necesidad de que los instrumentos constitucionales o legales, tal vez acompañados de sanciones por incumplimiento y de una autoridad capaz de aplicarlas, sean los más adecuados para cada país. Las consecuencias del incumplimiento, ya se trate de sanciones financieras, judiciales o morales, deben acordarse con claridad. Huelga decir que la implementación de la regla debe ser controlada por el gobierno. Sin embargo, existen argumentos en favor de la designación de una autoridad independiente —función que, en última instancia, puede ser asumida por el poder judicial— que tenga la responsabilidad de controlar el cumplimiento de la regla y de las pertinentes normas de contabilidad y procedimiento.

La mayor parte de las reglas no pueden durar mucho tiempo si no están respaldadas por medidas de política eficientes. Se puede cumplir una meta de equilibrio presupuestario en un plazo dado recurriendo a medidas de carácter extraordinario, como las recientemente introducidas por algunos países miembros de la UE para lograr la convergencia hacia los valores de referencia de la UEM. Sin embargo, estas medidas deben considerarse solamente como medidas paliativas de carácter temporario que permiten ganar tiempo para preparar e implementar reformas más fundamentales que garanticen en el futuro la adhesión permanente a la regla fiscal. Desde esta perspectiva, como ya se sugirió, puede considerarse que las reglas fiscales catalizan las reformas fiscales que resultarían necesarias de cualquier manera para asegurar la sostenibilidad.

Ninguna de las reglas examinadas en el presente trabajo reúne todos los atributos deseables, en parte, porque inevitablemente algunos de estos atributos van en desmedro de otros. Por ejemplo, cuanto más flexible sea una regla, menos sencilla será, como lo ilustran diversas reglas de equilibrio presupuestario basadas en el saldo estructural o el saldo ajustado en función de las variaciones cíclicas. En términos más generales, la credibilidad de una regla seguramente sea mayor si ésta es sencilla, transparente, coherente y aplicable. Además, como ocurre con otras políticas basadas en normas, existe una clara relación inversa entre la credibilidad y la flexibilidad⁸³. En efecto, en el caso extremo, una regla muy flexible equivale casi a la discrecionalidad.

Con sujeción a estas reservas, el criterio adoptado por Nueva Zelanda y por los participantes en la UEM, así como las reglas que se están considerando en Suiza, parecen tener en todos los casos la mayor parte de las características señaladas. El caso de Nueva Zelanda es destacable por su alto grado de transparencia y flexibilidad, quizás a un cierto costo en cuanto a la capacidad de aplicación y sencillez. Aunque, en varios países miembros de la UE, se ha intentado cumplir los valores de referencia fiscal de la UEM con medidas de política económica menos eficientes, los valores se han definido claramente, son adecuados y coherentes, pero, al mismo tiempo, suficientemente sencillos, flexibles y aplicables. Por otro lado, la ventaja principal de la enmienda constitucional estadounidense es su sencillez, aunque carece sobre todo de flexibilidad suficiente.

Ha habido una serie de casos en que, casi inmediatamente después de una grave crisis financiera, los gobiernos han introducido un régimen basado en reglas, incluidas reglas fiscales, para restablecer la credibilidad, que se había visto gravemente deteriorada. Aunque, necesario en ciertas circunstancias, este enfoque está lejos de ser ideal, habida cuenta de la probable dificultad de respaldar la continuidad de la regla con un conjunto de reformas estructurales que cuenten con un amplio consenso popular. En general, es preferible prepararse con la debida anticipación para adoptar una regla fiscal mediante un plan de convergencia trazado cuidadosamente. Esa implementación gradual es la que han seguido, por ejemplo, Suiza y Japón, donde las autoridades han fijado una meta presupuestaria (de equilibrio o limitación del déficit) que se debe cumplir en el contexto de un plan de ajuste a mediano plazo, antes de establecer formalmente la regla. Análogamente, Nueva Zelanda ha seguido con éxito una trayectoria de ajuste fiscal discrecional, logrando superávits presupuestarios a lo largo de varios años, antes de imponer la regla. Algo menos satisfactoria fue la experiencia reciente de una serie de miembros de la UE, en los que la convergencia para participar en la UEM se limitó apenas a cumplir el valor de referencia fijado para el déficit, en lugar de tratar de lograr la meta de equilibrio presupuestario a mediano plazo especificada en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁸⁴. En términos generales, estos ejemplos indican que una regla fiscal que reúna muchas de las características mencionadas alcanzaría su eficacia máxima si se aplicara después que una política discrecional haya logrado restablecer o lograr la disciplina fiscal. Sin embargo, también en este caso corresponde señalar que la acción discrecional durante la convergencia en lo posible debería consistir fundamentalmente en reformas estructurales que garanticen la perdurabilidad de la regla.

V. Lecciones para la Argentina

La experiencia acumulada, sobre todo en países industrializados, demuestra que el cumplimiento de reglas macro-fiscales sensatas confieren importantes beneficios. Ya la convergencia hacia reglas fiscales eficaces

conlleva a una caída duradera en la tasa de interés real a medida en que los mercados financieros perciban que las autoridades —con el respaldo de la mayoría del electorado— se adhieren a la regla con convicción. Con la caída en la tasa de interés surge un círculo virtuoso de aumento de inversión fija y del empleo que mantienen una alta y sostenible tasa de crecimiento económico. Al mismo tiempo, la razón de la deuda pública al PBI se estabiliza y eventualmente se encoje mientras que la intermediación financiera interna se profundiza. Este proceso, por supuesto, reduce la vulnerabilidad de la economía a una posible crisis financiera o cambiaria.

Para que este escenario favorable se materialice, es necesario adoptar un conjunto de reglas que en general reúnan las características enumeradas en la sección anterior. Pero además, en el caso de la Argentina, el diseño y la operación de las reglas se deben calibrar a las circunstancias del país. En este caso, a los argumentos habituales en favor de las reglas macro-fiscales se le suma la necesidad de apoyo a la restricción fiscal implícita en la Ley de Convertibilidad⁸⁵. Dado el rápido endeudamiento externo e interno del sector público en los últimos años⁸⁶, y el requisito tácito de minimizar las necesidades de financiamiento del sector público, conviene establecer reglas que satisfagan ciertas condiciones. En primer término, es lógico que el gobierno se comprometa, por lo menos, a mantener el equilibrio presupuestario. Pero además, el gobierno de turno debería fijar, y observar, como meta un coeficiente de endeudamiento público (es decir, razón deuda-PBI) razonable y el ritmo de convergencia hacia esta meta. Una condición adicional sería que mientras el coeficiente de endeudamiento actual se encuentre por encima de la meta, el gobierno interpretaría la regla de saldo presupuestario de manera que rinda un excedente conforme con la deseada convergencia a la meta de endeudamiento.

Según lo anticipado en secciones anteriores, para que las reglas tengan éxito, es indispensable que, incluso con posibles desviaciones, estén bien definidas, que la contabilidad sea transparente y que la cobertura institucional sea amplia. Además, la implementación de las reglas debe estar respaldada por reformas fundamentales en áreas clave del sector público, por un presupuesto plurianual, a mediano plazo, y por la formulación de medidas de contingencia, en el corto plazo. Por último, el cumplimiento de las reglas requiere la definición de ciertos criterios y proceso de responsabilidad, y la asignación de una autoridad de arbitraje para determinar el cumplimiento de las reglas y de imponer sanciones por incumplimiento.

Las reglas de equilibrio presupuestario y del endeudamiento deben definirse en un marco macroeconómico claro, con parámetros cuantitativos relevantes para la Argentina. Así, la meta del endeudamiento en relación al PBI (y la trayectoria hacia esa meta) se fijaría teniendo en mente la tolerancia de los mercados financieros y los límites de credibilidad dada la situación actual⁸⁷. Para la transparencia y eficacia de las reglas, es necesario utilizar contabilidad por lo devengado sin ambigüedades de ninguna índole. Sobre todo, la medición del saldo presupuestario y del stock de pasivos del gobierno —netos solamente de activos valorizados de una manera prudente—incluyendo pasivos contingentes, requieren máxima claridad.

Desde luego, la regla del equilibrio presupuestario (o de superávit presupuestario, expresada por medio de una meta operacional de saldo primario estructural) debe ser consistente con la trayectoria hacia la meta de endeudamiento. Alcanzada esa meta, el equilibrio presupuestario se definiría simplemente en referencia a la tasa de crecimiento tendencial del PBI real. Es en referencia a esta tasa de crecimiento que se podrían determinar, de una manera objetiva, las desviaciones del equilibrio (o superávit) del presupuesto, a través del ciclo económico, para mantener neutralidad con respecto al ciclo. Dada la información sobre el valor de las elasticidades de cada categoría de impuestos con respecto al PBI, se puede medir, dentro de ciertos márgenes, el déficit permitido en el caso de una desaceleración del crecimiento, o el superávit necesario en el caso de una aceleración por encima de la tasa tendencial⁸⁸. Tal método permitiría una interpretación objetiva de una cláusula de excepción a la regla con el fin de acomodar choques exógenos.

La cobertura institucional de las reglas debe ser lo más amplia posible. Este criterio involucra las operaciones extrapresupuestarias, sin excepciones. También, idealmente, las reglas deberían abarcar las operaciones de los gobiernos provinciales y municipales dentro de la esfera del gobierno general. En caso contrario, dado el carácter del federalismo fiscal argentino, puede que sea necesario buscar soluciones alternativas: estableciendo reglas correspondientes a cada gobierno provincial consolidado con sus municipios, u otorgando suficientes alicientes —por medio del mecanismo de transferencias— para la cooperación provincial con las reglas adoptadas a nivel federal⁸⁹.

Para el funcionamiento eficaz de las reglas fiscales, es indispensable que el nivel y composición de los gastos públicos y los recursos tributarios permitan la sostenibilidad financiera a mediano y largo plazo, frente a presiones macroeconómicas, estructurales, y demográficas, o simplemente por falta de estabilidad institucional. En cuanto se conozcan de antemano las presiones que puedan poner en peligro la credibilidad de las reglas, es necesario emprender reformas en las áreas clave —si es posible ya mucho antes de la entrada en vigor de las reglas— para asegurar la sostenibilidad de las reglas. Con este propósito, por ejemplo, la reforma del sistema del seguro social⁹⁰ o de las relaciones fiscales intergubernamentales⁹¹ proveerían respaldo esencial para la viabilidad de reglas macro-fiscales en la Argentina.

Desde el punto de vista operacional, las reglas fiscales presuponen la preparación, debate y ejecución presupuestaria con un horizonte a mediano plazo. Esto significa, en términos concretos, un presupuesto anual apoyado por un presupuesto plurianual rotativo con suficiente detalle a nivel de partidas y programas, separando programas mandatorios y discrecionales. A corto plazo, el cumplimiento de las reglas requiere también la preparación de medidas contingentes cuya implementación —según prioridades establecidas previamente por el gobierno— puede ser necesaria en caso de acontecimientos no anticipados y no registrados bajo las desviaciones cíclicas previstas en las reglas.

La eficacia de las reglas depende en gran parte de los criterios de responsabilidad y su asignación a una entidad pública encargada de velar por el cumplimiento de cada regla, con autoridad para imponer sanciones por falta de su cumplimiento. Un instrumento muy útil para promover la responsabilidad fiscal en general, y especialmente con respecto a las reglas fiscales, es la obligación del poder ejecutivo —a nivel federal, así como también provincial— de informar al Congreso y al público con regularidad, no sólo por medio de la presentación del presupuesto, sino también al rendir cuentas durante y después de su ejecución, ofreciendo explicaciones detalladas sobre las causas de los desvíos con referencia a las metas establecidas e indicando las medidas propuestas para corregir los desvíos.

Por último, es necesario que la Ley autorice, probablemente al poder judicial, a servir de árbitro imparcial —armado de competencia legal y de capacidad técnica— para imponer sanciones a los principales funcionarios públicos responsables por infracciones en el cumplimiento de las mismas reglas o de la obligación de proveer información adecuada y frecuente, tal como la prescribe la Ley. Hay que reconocer que probablemente las sanciones financieras a nivel de Gobierno Nacional no sería una opción viable; ésta es más bien una alternativa que puede considerarse a niveles subnacionales, por ejemplo por medio de la retención de transferencias federales por falta de cumplimiento a nivel provincial.

VI. Resumen y Conclusiones

Una serie de economías avanzadas y en desarrollo han adoptado o proyectan adoptar reglas que imponen una limitación permanente a la política fiscal —expresadas como topes o metas numéricas— a modo de indicadores sintéticos de los resultados fiscales globales. El fundamento de las reglas de política fiscal (sobre todo en la forma de diversas reglas de equilibrio presupuestario, reglas de financiamiento y reglas sobre deuda) reside primordialmente en la necesidad de lograr la estabilidad económica, el apoyo a otras políticas financieras, la sostenibilidad a largo plazo, la reducción de los efectos indirectos negativos y la credibilidad general de las políticas económicas. En principio, la mayor parte de estos objetivos se pueden alcanzar con medidas fiscales discrecionales —si son también los objetivos de un electorado que actúa con visión de futuro— dentro del contexto de un presupuesto anual o un plan de ajuste a mediano plazo. Sin embargo, muchos programas de saneamiento fiscal emprendidos en las últimas décadas para corregir la persistencia de déficit presupuestarios no han arrojado los resultados deseados, lo que lleva a pensar que, si bien teóricamente las políticas discrecionales son superiores, la aplicación de reglas macro-fiscales bien diseñadas puede constituir una alternativa útil para contrarrestar las presiones políticas sobre la formulación de la política fiscal. En realidad, el argumento más sólido en favor de las reglas fiscales se basa en aspectos de economía política, a saber, la idea de que las reglas son útiles para corregir la inclinación de los gobiernos elegidos democráticamente a financiar el déficit presupuestario y a acumular deuda pública a expensas de las generaciones futuras. En términos técnicos, una importante ventaja de la política fiscal basada en normas o reglas frente a la política discrecional, es la coherencia en el tiempo.

Las reglas macro-fiscales se pueden implementar en una serie de contextos institucionales. Aunque la base jurídica habitualmente consiste en una disposición constitucional, una Ley o un tratado, puede ser igualmente eficaz la aplicación de reglas basadas en una reglamentación o una directriz de política. En realidad, el instrumento que el país elija dependerá en buena medida de la costumbre, los precedentes jurídicos o la simple convención. La aplicación y supervisión del cumplimiento de la regla deben ser de preferencia ejercidas por una autoridad independiente del Poder Ejecutivo. Sin embargo, existen casos en que el departamento u organismo responsable de la ejecución del presupuesto, bajo la autoridad del Ministerio de Hacienda, puede encargarse de esta función si existen mecanismos adecuados de rendición de cuentas y transparencia. Un aspecto fundamental de las reglas fiscales es el método de implementación, que debe incluir los siguientes elementos: la determinación de si la regla debe cumplirse como obligación ex-ante solamente o también como requisito ex-post; la previsión de medidas de contingencia en el curso de la ejecución del presupuesto; el establecimiento de cláusulas de salvaguardia o excepción y la eficacia de las sanciones por incumplimiento.

La experiencia concreta recogida en la aplicación de reglas fiscales, aunque escasa, ha sido dispar. Puede ser útil imponer prohibiciones o límites al acceso del gobierno al financiamiento del Banco Central, especialmente en las economías en desarrollo y en transición, para contener las presiones inflacionarias. La prohibición del

endeudamiento interno del gobierno tiene éxito limitado dado el riesgo de que aumente el endeudamiento externo. Cuando la restricción se extiende a todo el endeudamiento público, los efectos favorables se sienten por la vía de menores tasas de interés, para inducir la inversión y contribuir a un crecimiento sostenido. Recientemente, la convergencia hacia los valores de referencia de la UEM en materia de déficit público ha contribuido a una sustancial presión a la baja sobre las tasas de interés, especialmente en algunos países miembros de la UE muy endeudados, lo que confirma la sensibilidad de las tasas de interés a las reglas de equilibrio presupuestario que se observa en los estados de Estados Unidos. Sin embargo, como ha ocurrido en numerosos episodios de ajuste fiscal (incluidos los que se han basado en un enfoque discrecional), en muchos casos las reglas fiscales se han cumplido merced a reducciones del gasto en inversiones, aumento de los impuestos y distintas medidas de carácter extraordinario, y no por la vía de una reforma estructural duradera de las finanzas públicas. Por consiguiente, habida cuenta de estos problemas de diseño y funcionamiento, aún no se ha materializado plenamente la posible contribución de las reglas fiscales a un crecimiento sostenido.

Los datos relativos a los gobiernos subnacionales de Estados Unidos demuestran que el cumplimiento de una regla de equilibrio presupuestario tiene poca o ninguna influencia en la varianza del producto. Esta comprobación se ve respaldada por las simulaciones realizadas sobre economías avanzadas; estas simulaciones indican que la variabilidad del producto vinculada a la fijación de un tope para el déficit o al establecimiento de una regla que prohíbe el déficit —previstas, respectivamente, en el marco de la UEM y en la enmienda constitucional propuesta en Estados Unidos— es sólo ligeramente mayor a la que se registra en ausencia de una regla, si se permite que los estabilizadores automáticos actúen debidamente. De manera similar, la fijación de una meta para el coeficiente de deuda pública, con margen para la acumulación o utilización de reservas de contingencia, brinda flexibilidad suficiente.

Entre los efectos favorables en la sostenibilidad, las reglas fiscales bien diseñadas —en comparación con las políticas discrecionales, que carecen de coherencia en el tiempo— pueden determinar importantes avances en materia de credibilidad, lo que se refleja en un acceso más barato a los mercados financieros y en un mayor respaldo del electorado. Para lograr la credibilidad, los encargados de formular las políticas económicas deben demostrar su compromiso mediante el cumplimiento de la regla en forma transparente, y no mediante el recurso a una contabilidad creativa o el aprovechamiento de ambigüedades institucionales. La credibilidad se logra sobre la base de la acumulación de antecedentes satisfactorios en materia de cumplimiento de la regla y del compromiso de aplicar en el futuro medidas de política económica, incluidas las reformas estructurales necesarias, para respaldar la regla.

Partiendo de esta evaluación, es posible identificar las características principales de una regla fiscal ideal. Esta regla debe estar bien definida en cuanto al indicador seleccionado, la cobertura institucional y las cláusulas de excepción; debe ser sumamente transparente y adecuada para lograr su objetivo específico, debe tener coherencia interna y con otras políticas macroeconómicas; debe ser suficientemente sencilla a los ojos del público, suficientemente flexible para adaptarse a las variaciones cíclicas y a las perturbaciones exógenas y exigible en el contexto concreto en que debe aplicarse, a la vez que debe estar respaldada por políticas eficientes, que incluyan reformas estructurales, y no por medidas de carácter extraordinario. Aunque en algunos casos se han establecido políticas basadas en reglas para corregir desequilibrios macroeconómicos graves, en general es preferible aplicar un enfoque de convergencia gradual —en el marco de un ajuste fiscal multianual— antes de adoptar una regla fiscal.

Conforme a estas características, en la Argentina sería aconsejable fijar una meta de endeudamiento público prudente en relación al PBI, y tratar de aproximarse a esta meta manteniendo un excedente presupuestario. Luego, una vez alcanzada la meta de endeudamiento, se debería adherir el equilibrio presupuestario, pero acomodando los efectos de fluctuaciones cíclicas. Tanto estas reglas como las desviaciones, deben estar bien definidas dentro de un marco macroeconómico, en base a la contabilidad transparente, y con una cobertura institucional amplia que abarque, si es posible, a los gobiernos provinciales y municipales. Para que la aplicación de las reglas sea duradera en el mediano y largo plazo, sería necesario emprender reformas en áreas clave de las finanzas públicas, como por ejemplo el seguro social y las relaciones intergubernamentales. Además, sería conveniente complementar el presupuesto anual con un presupuesto plurianual a mediano plazo, y siempre alerta para tomar medidas de contingencia a corto plazo. Por último, la implementación de las reglas requiere la asignación de responsabilidad de información y cumplimiento con las reglas, así como también de arbitraje, incluso con sanciones por el no cumplimiento.

La tarea de diseñar y manejar con eficacia las reglas macro-fiscales es substancial. Sin embargo, no cabe duda de que la Argentina ganaría por medio de estas reglas: especialmente alta tasa de crecimiento sostenible y menor vulnerabilidad a los choques exógenos. Esto aumentaría y robustecería las ventajas ya realizadas bajo la Ley de Convertibilidad. Pero así también las reglas serían útiles si la Argentina decidiera participar en una zona de moneda común. Por último, en el futuro, la implementación de reglas macro-fiscales con credibilidad comprobada durante varios años permitiría considerar tales reglas como elemento indispensable de una estrategia para el abandonamiento de convertibilidad.

Apendice I. Principales Reglas Macro-Fiscales

En este apéndice se examinan las restricciones de política fiscal que se están aplicando o se proyectan aplicar y que podrían definirse como reglas de política fiscal (véase la sección I)92.

Saldo presupuestario

Quizás las reglas fiscales más conocidas sean las relacionadas con el equilibrio entre el ingreso y el gasto del gobierno y podrían definirse específicamente como el saldo global, el saldo corriente y el saldo de operaciones que es necesario cumplir en cada ejercicio fiscal. A su vez, podrían definirse, a más largo plazo, como el saldo estructural y el saldo ajustado cíclicamente.

En el período de postguerra, los gobiernos de varios países industriales se sometieron a varias reglas de equilibrio presupuestario. En Alemania, Japón y los Países Bajos, la regla fue definida en relación con el saldo corriente —se limitaba al gobierno a contraer préstamos únicamente para gastos de capital— denominándose la comúnmente “la regla de oro”93. Posteriormente, en los Países Bajos, el gobierno se comprometió a respetar un tope en el déficit estructural. En el mundo en desarrollo, la exigencia de equilibrio presupuestario de Brasil se aplica hoy solamente al Gobierno Central, aunque ciertas formas de endeudamiento se consideran parte del ingreso fiscal.

De acuerdo con el Tratado de Maastricht, los miembros de la Unión Europea que desean participar en la tercera fase de la UEM (la unificación monetaria emprendida en 1999) están obligados a limitar el déficit del gobierno a un nivel que no supere el 3% del PBI para 1997, de acuerdo con un plan de convergencia emprendido en 1992. Además, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento exige una situación presupuestaria a mediano plazo cercana al equilibrio o superavitaria, sujeta al valor de referencia de 3 puntos porcentuales para el déficit de cualquier año dado, a fin de permitir el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, según corresponda, a lo largo de todo el ciclo económico94. A estos efectos, se han establecido normas contables basadas fundamentalmente en valores devengados, de acuerdo con lo que se denomina procedimiento de déficit excesivo95, y la verificación del cumplimiento de esta exigencia se realizará ex post, después del fin del año calendario.

En Nueva Zelanda, las autoridades están obligadas a garantizar que, una vez alcanzada una relación deuda pública-PBI prudente, ésta se mantenga en promedio, a lo largo de un período razonable, mediante un equilibrio entre los gastos e ingresos operativos del sector público96. Esta exigencia admite desviaciones cíclicas a corto plazo de la situación de equilibrio presupuestario, aunque sin especificar si estas desviaciones pueden deberse únicamente a la acción de los estabilizadores automáticos o también a medidas discrecionales. Además, se exige que las tasas de los impuestos se mantengan estables a lo largo del tiempo, lo que implica que el ajuste debe aplicarse del lado del gasto.

En Suiza, las autoridades han propuesto enmiendas constitucionales conforme a las cuales las finanzas del gobierno federal se equilibrarían a lo largo del ciclo económico.

La enmienda de equilibrio presupuestario entraría en vigencia en el 2001, fecha en que las autoridades lograrían el equilibrio97. Se entiende que los niveles inferiores del gobierno cooperarían en este emprendimiento para contener el incremento de la relación deuda pública-PBI.

En Estados Unidos, la enmienda constitucional sobre equilibrio presupuestario, propuesta en varias ocasiones (en 1982, 1995 y 1997) pero hasta ahora rechazada, exigiría que el gobierno equilibrase el presupuesto federal en cada ejercicio fiscal. Sólo podría obviarse la aplicación de esta norma por una mayoría de tres quintos de cada cámara parlamentaria o en el caso de un conflicto armado o de una amenaza a la seguridad nacional. Por consiguiente, la regla impide que los estabilizadores automáticos cumplan una función explícita y no incluye directrices concretas sobre cómo cumplirla.

En Costa Rica se está considerando una enmienda constitucional similar. La enmienda, que se prevé implementar en 1999, limitaría el déficit global al 1% del PBI o menos. El alcance de la regla abarcaría todo el sector público, incluidas las instituciones financieras públicas, para captar todas las actividades cuasifiscales de importancia. Aunque aún no se han precisado los detalles de su implementación, resulta claro que ha surgido un consenso para poner fin a las fluctuaciones políticamente inducidas de los resultados fiscales que han caracterizado a las finanzas públicas costarricenses a lo largo de más de veinte años.

En cuanto a los países con sistemas federales, los niveles subnacionales de gobierno de Alemania y de Estados Unidos están sujetos a la denominada regla de oro: el ingreso corriente y el gasto corriente deben estar en equilibrio en cualquier ejercicio fiscal. Se admiten los empréstitos no bancarios para financiar proyectos de inversión en ciertas condiciones claramente definidas. En Alemania, la mayoría de los länder están en principio sujetos a la regla de oro. Sin embargo, en la práctica, se ha admitido una latitud considerable en la definición del gasto corriente y del gasto de capital. Además, la regla se aplica a la aprobación del presupuesto y no a su

ejecución. En Estados Unidos -desde la mitad del siglo diecinueve- la mayoría de los Estados (ahora la única excepción que queda es el Estado de Vermont) sigue la regla de oro con diverso grado de rigor. Mientras que en algunos Estados basta aprobar un presupuesto equilibrado, en otros también es necesario implementarlo. Algunos Estados no permiten que para cumplir la regla se trasladen de un ejercicio a otro las asignaciones no gastadas ni los efectos por pagar. Otros Estados prescriben la creación y utilización de reservas de contingencia y la mayoría impone varios tipos de límites al monto y la clase de deuda que se puede emitir.

Más recientemente, también a nivel subnacional, en Canadá, seis gobiernos provinciales (Alberta, Manitoba, New Brunswick, Nova Scotia, Quebec y Saskatchewan) y dos territorios (el Nordoccidental y Yukon) han adoptado reglas de equilibrio presupuestario. Estas reglas oscilan en rigor entre la exigencia de un equilibrio global real o la imposición de topes al déficit (equivalentes al 1% del gasto o el ingreso) cada año y la exigencia de un equilibrio en el saldo corriente a lo largo de cuatro o cinco años. Se pueden invocar cláusulas de excepción que admiten el déficit en caso de emergencia o desastre (o, en un caso, una disminución sustancial del ingreso que escape al control de las autoridades). Algunos gobiernos están obligados a observar la regla sólo ex-ante; para otros, la obligación se extiende también a los resultados presupuestarios concretos.

Financiamiento

Algunas de las reglas fiscales más antiguas consisten en la prohibición o limitación del financiamiento del déficit público. La limitación del endeudamiento habitualmente especifica la fuente de financiamiento (Banco Central o todas las fuentes internas) y el nivel del gobierno (nacional o subnacional) al que se aplica.

La mayoría de las economías avanzadas y algunas economías en desarrollo prohíben el financiamiento directo del Banco Central al gobierno general y al resto del sector público no financiero. De acuerdo con el Tratado de Maastricht, esa regla entró en vigencia al iniciarse la segunda fase para todos los países miembros de la UE que participan en la UEM. Normalmente, esta regla deja librado, el alcance de los adelantos a corto plazo, al gobierno, a la discreción del Banco Central, como prueba de la independencia de éste. La aplicación de esta regla es menos común en los países en desarrollo y en las economías en transición⁹⁸. Como variante estricta, en Chile y en Ecuador, se prohíbe el acceso directo e indirecto al crédito del Banco Central. En lugar de establecer una clara prohibición, en algunas economías en desarrollo y en algunas economías en transición (en la zona del franco CFA, Brasil, Egipto, Filipinas, Marruecos y la República Eslovaca), el crédito del Banco Central se limita a una proporción (habitualmente entre el 5% y el 20%) del ingreso gubernamental registrado en el año precedente⁹⁹.

Quizás una regla más conocida que prohíbe el financiamiento interno del gobierno es la que se aplica en Indonesia, que fue establecida a mediados de los años sesenta, luego de una crisis de pagos externos y de una etapa de elevada inflación. Se excluyen del ámbito de aplicación de esta regla ciertas operaciones extrapresupuestarias, particularmente las que se financian con los ingresos de la exportación del petróleo o con préstamos del exterior.

En muchos países, existen límites al financiamiento en los niveles inferiores del gobierno¹⁰⁰. En una serie de países, el endeudamiento se admite, en el mejor de los casos, para efectuar inversiones (Alemania, Suiza y Estados Unidos) o hasta una determinada proporción del ingreso (Canadá) o del gasto (Corea). En algunos países en desarrollo (las Bahamas y Chile), el endeudamiento de los gobiernos subnacionales no está prohibido; en otros (México), la restricción se aplica únicamente al endeudamiento con el exterior. Recientemente, en algunas economías en transición (Albania, Bulgaria, Polonia y Rumania) se ha impuesto la prohibición de contraer préstamos ante la fragilidad de los controles institucionales globales en las finanzas de los gobiernos locales.

Deuda

Una regla de política fiscal puede consistir en limitar o ajustar a una meta la masa de deuda pública como proporción del PBI. Actualmente, de acuerdo con una definición amplia, existen dos mecanismos que se podrían considerar reglas.

En la Unión Europea, el Tratado de Maastricht prevé un tope a la deuda bruta del gobierno general, fijado como un valor de referencia del 60% del PBI, para participar en la UEM. Sin embargo, existe margen para la interpretación, especialmente en la determinación de si un país está avanzando lo suficiente hacia el valor de referencia. El tope permite utilizar el ingreso por privatizaciones para reducir la deuda bruta, aunque la operación no haga variar el patrimonio, valorando debidamente el activo. Además, se excluyen del tope de deuda los pasivos con garantía pública que contraiga el resto del sector público o el sector privado, el pasivo acumulado en el contexto de planes jubilatorios del Estado y otros pasivos contingentes, incluidas las obligaciones de la

seguridad social sin financiamiento previsto correspondientes a jubilaciones futuras y prestaciones de atención de la salud.

En Nueva Zelanda, las autoridades están obligadas a anunciar un plan de mediano plazo para reducir el coeficiente de la deuda pública a un nivel prudente¹⁰¹. En consecuencia, el gobierno anterior declaró su compromiso de reducir la deuda pública neta al 20% del PBI a mediano plazo, y mantener a un nivel adecuado el patrimonio del sector público como protección frente a una evolución adversa imprevista en el futuro. A los efectos del cumplimiento de esta meta, se entiende que el patrimonio abarca todo el pasivo pendiente, incluido el valor actuarial neto de las jubilaciones de los funcionarios públicos comprendidos en planes de beneficios definidos y otros pasivos y compromisos contingentes cuantificables, aunque se excluye el pasivo sin financiamiento previsto vinculado a los programas de jubilaciones del Estado y otros pasivos no cuantificables. En Canadá, como parte de la legislación sobre equilibrio presupuestario, tres provincias han impuesto la exigencia de reducir la deuda. Estas disposiciones se especifican como meta explícita (Alberta) o quedan a discreción del gobierno, dentro de directrices amplias (New Brunswick y Quebec).

Reservas

En forma algo similar a la regla sobre endeudamiento, una regla fiscal puede prescribir una meta para la acumulación de reservas (presumiblemente, en forma de activos líquidos) para contingencias futuras. La contingencia podría ser la protección de la vejez, un seguro contra el agotamiento de un recurso natural o un seguro contra un descenso imprevisto de los precios de productos básicos fundamentales. Esa regla habitualmente se limita a establecer como meta una determinada proporción de reservas de contingencia en el contexto de un fondo extrapresupuestario.

A efectos de prever un financiamiento mínimo de las futuras jubilaciones en Estados Unidos, los fondos fiduciarios de la seguridad social (Old-Age, Survivors' and Disability Insurance, u OASDI (por vejez, muerte e invalidez)) se han fijado la meta de acumular reservas de contingencia equivalentes al 100%–150% de los desembolsos anuales por concepto de prestaciones. De acuerdo con proyecciones recientes, se prevé que esta proporción mínima entre las reservas y las prestaciones se mantenga sólo hasta cerca del 2025, a menos que se introduzcan cambios en los niveles de las prestaciones o las tasas de los aportes sobre la nómina. En Canadá, el Plan de Jubilaciones Canadiense está obligado a alcanzar y mantener una proporción anual reservas–prestaciones no inferior al 200%. De acuerdo con un nuevo plan financiero, se prevé aumentar esta proporción al 500% a largo plazo. En Alemania, las reservas de los planes de jubilación del Estado deben cubrir por lo menos un mes de beneficios.

En lugar de fijar un nivel mínimo o un nivel meta para las reservas, el Fondo de Estabilización del Cobre de Chile está obligado a acumular el excedente de ingresos de las exportaciones del cobre, como función de la diferencia entre el precio de referencia a mediano plazo (determinado por el promedio móvil de exportación en seis años) y el precio de exportación corriente del cobre, y de otros varios factores. En caso de que los diferenciales de precios sean negativos, habitualmente se efectúan transferencias de las reservas del fondo al presupuesto.

Reglas implícitas

En términos generales, de las reglas monetarias o cambiarias pueden derivarse reglas implícitas de política fiscal. Quizás la regla más común sea un tipo de cambio nominal fijo —y, en menor medida, una paridad móvil preanunciada— que exige mantener el presupuesto cerca del equilibrio, sobre todo si la cuenta de capital es totalmente abierta y el mercado de títulos públicos no está desarrollado. Muchos países miembros del FMI —en el marco del Sistema de Bretton Woods, todos sus miembros— se basaron o se siguen basando en esta regla del tipo de cambio que impone un alto grado de disciplina fiscal.

Mucho menos frecuente es el régimen de convertibilidad¹⁰² que, en principio, permite que los gobiernos se endeuden frente al sistema bancario interno y frente a fuentes no bancarias externas e internas, pero a un alto costo en cuanto a la exclusión de la actividad privada, ya que la expansión monetaria debe ser respaldada por el ingreso de divisas. En consecuencia, en Argentina y Estonia, en el contexto de un mecanismo de caja de conversión recientemente establecido, las finanzas públicas (incluidos los ingresos por privatizaciones) deben mantenerse cerca del equilibrio, dado el limitado acceso a otras fuentes (internas no bancarias y externas) de financiamiento.

Otras reglas

Existen reglas fiscales especializadas —aunque no son el tema central de este trabajo— que se aplican a ciertas categorías de ingresos o gastos del gobierno y que tienen su propia razón de ser. Por ejemplo, la limitación del gasto primario a precios constantes, o del gasto primario como proporción del PBI, habitualmente tiene el propósito de contener o reducir la participación del Estado en la economía¹⁰³. Las reglas que exigen la afectación de ingresos a fines concretos o el mantenimiento de cierta composición del gasto a lo largo del tiempo (como el límite de los gastos de defensa) suelen basarse en razones de carácter macroeconómico y pueden ser difíciles de mantener por un período prolongado.

Aunque las reglas sobre la composición del ingreso tributario y el gasto primario pueden ser arbitrarias o incongruentes con las reglas que se aplican a los agregados, en ciertas circunstancias puede justificarse su adopción. Las reglas que exigen un equilibrio entre los desembolsos complementarios, por ejemplo, en educación primaria y secundaria —o entre el gasto corriente (operaciones y mantenimiento) y el gasto de capital, en infraestructura de atención de la salud o en carreteras— tienen una clara justificación económica. La afectación de ciertos cargos que se cobran a los usuarios por la prestación de servicios específicos (por ejemplo, los peajes) o los aportes para fondos de seguridad social específicos pueden ser útiles como forma de respaldar y controlar esos programas. Las reglas sobre tasas impositivas mínimas —por ejemplo, las tasas del impuesto al valor agregado en la UE— dentro de un contexto federal o confederado podrían ser necesarias para evitar una competencia tributaria inconveniente entre las jurisdicciones. Además, los mecanismos explícitos para compartir el ingreso —incluidas las reglas sobre distribución de la base del impuesto sobre la renta de las empresas entre jurisdicciones nacionales— o las transferencias de equiparación, basadas en fórmulas, entre los diferentes niveles del gobierno, han sido concebidos como instrumentos distributivos entre distintas jurisdicciones impositivas.

Apendice II. Un Esquema de Reglas Fiscales

Conforme a los criterios presentados en la sección V.B, se propone el siguiente diseño de un esquema sencillo de reglas macro-fiscales para países cuyo sector público se encuentra con diferentes coeficientes de endeudamiento (razón-deuda PBI).

En un país con un coeficiente de endeudamiento moderado y sostenido, la coherencia de las políticas macroeconómicas puede asegurarse mediante una regla de equilibrio presupuestario, en virtud de la cual las autoridades fijan una meta operativa para el saldo estructural primario, en referencia a la trayectoria de crecimiento tendencial de la economía.

$$bt^* = idt-1 \quad (1)$$

donde b^* se define como

$$bt^* = rt(1 - \mu GAP_t) - et(1 - \beta GAP_t)$$

y donde (expresado como proporción del PBI)

b = saldo primario del gobierno general

i = tasa de interés nominal media sobre la deuda pública

d = deuda del gobierno general

r = ingreso primario del gobierno

e = gasto primario del gobierno

$\mu < 0$ = elasticidad de ingreso con respecto al GAP

$\beta > 0$ = elasticidad de gasto con respecto al GAP

GAP = diferencia entre PBI tendencial y PBI observado

Por consiguiente, $bt < idt-1$ se permite cuando $GAP_t > 0$

y $bt > idt-1$ se requiere cuando $GAP_t < 0$.

El cumplimiento de la regla (1) puede estar acompañada por variaciones en el coeficiente de endeudamiento d en función de la tasa de crecimiento de la economía: el coeficiente cae (sube) con crecimiento positivo (negativo), y se mantiene estable con crecimiento cero.

En cambio, en un país en que el sector público está altamente endeudado, puede que sea necesario subordinar la regla de equilibrio presupuestario a una regla explícita de endeudamiento. Específicamente, la meta del saldo primario debe ser coherente con la convergencia hacia la meta de endeudamiento.

Dada la determinación intertemporal de la deuda pública:

$$dt = [(1+i) / (1+g)] dt-1 - bt$$

donde g es la tasa nominal de crecimiento del PBI, las autoridades pueden fijar una meta

$$dt + n^* < dt$$

que debe alcanzarse durante un período de n años, con una reducción anual mínima de x en el coeficiente de deuda, de forma tal que la meta operativa para el saldo presupuestario primario se convierte en

$$bt^* = (i - g) dt-1 + x t \quad (2)$$

con el fin de reestablecer la sostenibilidad de la deuda. Por supuesto, si el producto de la tasa de crecimiento y el coeficiente de endeudamiento es $gdt-1 = xt$, entonces la regla (2) es equivalente a (1). Asimismo, si $gdt-1 > xt$, la regla (1), en efecto, es más estricta que la regla (2).

Referencias

Alesina, Alberto, y Tamim Bayoumi, 1996, "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States", NBER Working Paper No. 5614 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, junio).

———, y Roberto Perotti, 1996, "The Political Economy of Budget Deficits", Staff Papers, Vol. 42 (marzo), págs. 1–31.

Baliño, Tomás, y Charles Enoch, 1997, "Currency Board Arrangements: Issues and Experiences", IMF Occasional Paper No. 151 (Washington: Fondo Monetario Internacional, agosto).

Bayoumi, Tamim, y Barry Eichengreen, 1995, "Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization", Staff Papers, Vol. 42 (marzo), págs. 32–48.

———, Tamim, Morris Goldstein, y Geoffrey Woglom, 1995, "Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from U.S. States", Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 27, Parte Primera (noviembre), págs. 1046–59.

Blejer, Mario I., y otros, 1997, Optimum Currency Areas: New Analytical and Policy Developments, (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Bohn, Henning, y Robert P. Inman, 1996, "Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States", NBER Working Paper No. 5533 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, abril).

Bordo, Michael D., y Eugene N. White, 1993, "British and French Finance During the Napoleonic Wars", en Michael D. Bordo y Forrest Capie, ed., Monetary Regimes in Transition, (Cambridge: Cambridge University Press).

Buchanan, James M., y Richard E. Wagner, 1977, Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, (Nueva York: Academic Press).

Buiter, Willem, Giancarlo Corsetti, y Nouriel Roubini, 1993, "Maastricht's Fiscal Rules", Economic Policy: A European Forum, Vol. 8 (abril), págs. 58–100.

Buti, M., D. Franco, y H. Ongena, 1997, "Budgetary Policies During Recessions: Retrospective Application of the 'Stability and Growth Pact' to the Post-War Period", Economic Papers, No. 121 (Bruselas: European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, mayo).

- Cangiano, Marco, 1996, "Accountability and Transparency in the Public Sector: The New Zealand Experience", IMF Working Paper 96/122 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Cetrángolo, O., M. Damill, R. Frenkel, y J.P. Jiménez, 1997, "La sostenibilidad de la política fiscal en América Latina: El caso argentino", Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Centros de Investigación, Documento de Trabajo R-315 (Buenos Aires: CEDES, noviembre).
- , y J.P. Jiménez, 1998, "Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos", *Desarrollo Económico*, Vol. 38 (otoño), págs. 293-327.
- Cheasty, Adrienne, y Jeffrey M. Davis, 1996, "Fiscal Transition in Countries of the Former Soviet Union: An Interim Assessment", IMF Working Paper 96/61 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Clément, Jean A.P., Johannes Mueller, Stéphane Cossé, y Jean Le Dem, 1996, "Aftermath of the CFA Franc Devaluation", IMF Occasional Paper No. 138 (Washington: Fondo Monetario Internacional, mayo).
- Comisión Europea, 1995, "Methodological and Operational Aspects of the Reporting of Government Deficits and Debt Levels in the Context of the Excessive Deficit Procedure" (Bruselas: Directorate-General II, julio).
- , 1996, "Annexes to the Conclusions of the Presidency", *Bulletin of the European Union* (diciembre), págs. 20-33.
- Corsetti, Giancarlo, y Nouriel Roubini, 1993, "The Design of Optimal Fiscal Rules for Europe After 1992", in *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, ed. por Francisco Torres y Francesco Giavazzi (Cambridge: Cambridge University Press).
- Cottarelli, Carlo, 1993, "Limiting Central Bank Credit to the Government: Theory and Practice", IMF Occasional Paper No. 110 (Washington: Fondo Monetario Internacional, diciembre).
- Craig, Jon D., 1987, "Macro Controls on Public Spending", in *Restraining Leviathan: Small Government in Practice*, ed. por Michael James (St. Leonards, NSW, Australia: The Centre for Independent Studies).
- Cukierman, Alex, y Allan H. Metzler, 1986, "A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government and the Benefits of a Constitution", *Economic Inquiry*, Vol. 24 (julio), págs. 367-88.
- Damill, Mario, 1996, "Convertibilidad, capitales volátiles y estabilización. El papel de las finanzas del gobierno", Universidad de Palermo, Serie Documentos de Economía No. 1 (Buenos Aires: CEDES).
- Drazen, Allan, y Paul R. Masson, 1994, "Credibility of Policies Versus Credibility of Policymakers", IMF Working Paper 94/49 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Easterly, William, 1996, "When Is Stabilization Expansionary? Evidence from High Inflation", *Economic Policy: A European Forum*, No. 22 (abril), págs. 67-107.
- Eichengreen, Barry, y Jürgen von Hagen, 1995, "Fiscal Policy and Monetary Union: Federalism, Fiscal Restrictions and the No-Bailout Rule", CEPR Discussion Paper No. 1247 (Londres: Centre for Economic Policy Research, septiembre).
- , Barry, Ricardo Hausmann, y Jürgen von Hagen, 1996, "Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council", IDB Working Paper No. 011 (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Estados Unidos, General Accounting Office, 1989, *Social Security: The Trust Fund Reserve Accumulation, the Economy, and the Federal Budget*, Report to the Chairman, Subcommittee on Social Security and Family Policy, U.S. Senate Committee on Finance (Washington: General Accounting Office, enero).
- Fischer, Stanley, Ratna Sahay, y Carlos A. Vegh, 1996, "Stabilization and Growth in Transition Economies", *Journal of Economic Perspectives* (edición de Primavera), págs. 45-66.
- Fondo Monetario Internacional, 1996a, *World Economic Outlook*, May 1996 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , 1996b, *World Economic Outlook*, October 1996 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

- Friedman, Milton, 1995, "Balanced Budget: Amendment Must Put Limit on Taxes", Wall Street Journal (4 de enero), págs. A12.
- Gavin, Michael, Ricardo Hausmann, Roberto Perotti, y Ernesto Talvi, 1996, "Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness", IDB Working Paper No. 13 (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Green, John H., 1996, "Inflation Targeting: Theory and Policy Implications", Staff Papers, Vol. 43 (diciembre), págs. 779–95.
- Gutián, Manuel, 1992, "Rules and Discretion in International Economic Policy", IMF Occasional Paper No. 97 (Washington: Fondo Monetario Internacional, junio).
- Helpman, Elhanan, Leonardo Leiderman, y Gil Bufman, 1994, "New Breed Exchange Rate Bands: Chile, Israel, and Mexico", Economic Policy: A European Forum, Vol. 19 (octubre), págs. 259–306.
- Kiguel, Miguel, 1998, "Debt Management: Some Reflections Based on Argentina", Working Paper No. 364 (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Kopits, George, 1993, "Lessons in Fiscal Consolidation" in Overcoming the Transformation Crisis: Lessons for the Successor States of the Soviet Union, ed. por H. Siebert (Kiel: Institut für Weltwirtschaft).
- , 1997, "Are Europe's Social Security Finances Compatible with EMU"? IMF Paper on Policy Analysis and Assessment 97/3 (Washington: Fondo Monetario Internacional, febrero).
- , Robert Hagemann, Lazaros Molho, y Olav Bjerkholt, 1993, "Fiscal Rules in Indonesia: Analysis and Reform Proposal" (inédito; Washington: Fondo Monetario Internacional, marzo).
- , y Jon Craig, 1998, "Transparency in Government Operations", IMF Occasional Paper No. 158 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , y Steven Symansky, 1998, "Fiscal Policy Rules", IMF Occasional Paper No. 162 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Kotlikoff, Laurence J., 1989, "From Deficit Delusion to the Fiscal Balance Rule: Looking for an Economically Meaningful Way to Assess Fiscal Policy", IMF Working Paper 89/50 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Kydland, Finn E., y Edward C. Prescott, 1977, "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", Journal of Political Economy, Vol. 85, págs. 473–91.
- Laidler, David, 1985, "Fiscal Deficits and International Monetary Institutions", Centre for the Study of International Economic Relations Working Paper No. 8526C (Londres, Canadá: University of Western Ontario, Department of Economics).
- Masson, Paul R., 1996, "Fiscal Dimensions of EMU", Economic Journal, Vol. 106 (julio), págs. 996–1004.
- , y Michael Mussa, 1995, "Long-Term Tendencies in Budget Deficits and Debt", IMF Working Paper 95/128 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- McKinnon, Ronald I., 1996, "Monetary Regimes, Government Borrowing Constraints, and Market-Preserving Federalism: Implications for EMU", presentado en la conferencia The Nation State in a Global/Information Era: Policy Changes, Queen's University, Kingston, Ontario, 13-15 de noviembre (inédito).
- Millar, Jonathan, 1997, "The Effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization", Bank of Canada Working Paper 97-15 (junio).
- Musgrave, Richard A., y Peggy B. Musgrave, 1989, Public Finance in Theory and Practice, (United States: McGraw-Hill, Inc., 5a. ed.).
- Mussa, Michael, 1994, "Monetary Policy: U.S. Monetary Policy in the 1980s", en American Economic Policy in the 1980s, ed. por Martin Feldstein (Chicago: University of Chicago Press).

Nueva Zelanda, Tesoro, 1995, Fiscal Responsibility Act of 1994: An Explanation, (Wellington: Adprint Ltd., septiembre).

Oort, C.J., y G. de Man, 1968, "De 'Zijlstra-norm' in Theorie en Praktijk", Economisch Kwartaaloverzicht, Nos. 12 and 13 (Amsterdam: Amsterdam-Rotterdam Bank NV).

Persson, Torsten, y Guido Enrico Tabellini, 1990, Macroeconomic Policy, Credibility and Politics, (Chur, Suiza: Harwood Academic Publishers).

Phelps, Edmund S., 1961, "The Golden Rule of Accumulation: A Fable for Growthmen", American Economic Review, Vol. 51 (septiembre), págs. 638–41.

Porto, A., y P. Sanguinetti, 1993, "Decentralización Fiscal en América Latina: El caso argentino", Serie Política Fiscal No. 45, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal (Santiago de Chile: CEPAL).

Reischauer, Robert D., 1997, "The Unfulfillable Promise: Cutting Nondefense Discretionary Spending", in Setting National Priorities: Budget Choices for the Next Century, ed. por Robert D. Reischauer (Washington: Brookings Institution Press).

Roseveare, Deborah, Willi Leibfritz, Douglas Fore, y Eckhard Wurzel, 1996, "Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: Simulations for 20 OCDE Countries", Economics Department Working Papers No. 168 (París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos).

Suits, Daniel B., y Ronald C. Fisher, 1985, "A Balanced Budget Constitutional Amendment: Economic Complexities and Uncertainties", National Tax Journal, Vol. 38 (diciembre), págs. 467–77.

Suiza, Consejo Federal, 1995, "Rapport destiné à l'envoi en consultation concernant un frein à l'endettement" (Berna, octubre).

Tanzi, Vito, 1994, "The Political Economy of Fiscal Deficit Reduction", en Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance, ed. por William Easterly, Carlos Alfredo Rodríguez, y Klaus Schmidt-Hebbel (New York: Oxford University Press para el Banco Mundial).

———, y Ludger Schuknecht, 1995, "The Growth of Government and Reform of the State in Industrial Countries", IMF Working Paper 95/130 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Taylor, John B., 1993, "Discretion Versus Policy Rules in Practice", Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 38/39, C.4 (Amsterdam: North Holland), págs. 195–214.

Teijeiro, Mario, 1996, "La Política Fiscal Durante la Convertibilidad, 1991–95" (Buenos Aires: Centro de Estudios Públicos, julio).

Ter-Minassian, Teresa, 1996, "Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences", IMF Paper on Policy Analysis and Assessment 96/4 (Washington: Fondo Monetario Internacional, abril).

von Hagen, Jürgen, y Ian J. Harden, 1994, "National Budget Processes and Fiscal Performance", en European Economy, Reports and Studies: Towards Greater Fiscal Discipline, (Bruselas: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, No. 3), págs. 311–418.

Wellink, A.H.E.M., 1996, "Budgetary Control: Goodhart's Law in Government Finances" en Essays on Money, Banking, and Regulation: Essays in Honour of C.J. Oort, ed. por Clemens Kool, Joan Muysken, y Tom van Veen (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers).

Zalm, G., 1997, "Economic Science and Fiscal Policy", in Economic Science: Art or Asset? The Case of the Netherlands, ed. por Peter A.G. van Bergeijk, A. Lans Bovenberg, Eric E.C. van Damme, y Jarig van Sinderen (Rotterdam: Research Centre for Economic Policy).

Zapata, Juan Antonio, 1999, "Argentina: el BID y los gobiernos subnacionales", Oficina de Evaluación y Supervisión (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo).

Reglas Macro-Fiscales y Política Anticíclica¹

¿Cómo hacer compatible el establecimiento de la regla macro-fiscal con una política anticíclica?. Si no se lograra esa compatibilización, al ser tan rígida, la regla se prestaría a ser vulnerada rápidamente ante circunstancias macroeconómicas desfavorables.

George Kopits opinó que la pregunta es sumamente importante y relevante. Es un tema clave que se puede enfocar mediante las diferentes estrategias alternativas consultadas. Una podría ser el caso de Maastricht: dado que tiene como uno de los límites tres puntos de déficit, se supone que los países debieran pretender estar por debajo de eso. Entonces la meta, en términos de lo que es la tendencia mundial, sería el equilibrio pleno. Pero como la restricción legal es el 3%, pareciera que entre el 0% y el 3% existe un margen que tienen ellos para hacer política anticíclica sin vulnerar la regla.

Conclusión: pareciera ser que una forma de fijar la regla es que ésta sea más o menos liviana para que, dentro de la regla, se permita la política anticíclica. Otra alternativa sería fijar la regla en términos de un equilibrio estructural, de manera tal de permitir déficit anuales que oscilen alrededor de ese equilibrio estructural en función del comportamiento cíclico. Parece más complicada porque requiere estimaciones econométricas y sería más fácil eludirla, o más fácil de que se degenere. Es muy difícil saber cuál es el componente tendencial de la relación déficit - PBI, sobre todo en épocas en que hay cambios estructurales. Finalmente otra posibilidad sería fijar un número dado, por ejemplo, un 1%, o cualquier otro, y establecer en qué condiciones se puede superar o no cumplir con ese límite. O sea establecer las excepciones. Como puede ser el caso de catástrofes o crisis internacionales.

En su respuesta, Kopits consideró que ante todo hay que distinguir entre una política anticíclica discrecional y una política anticíclica basada solamente en los estabilizadores automáticos. Por ejemplo, la regla de equilibrio pleno a mediano plazo, que se aplica en Nueva Zelanda, da lugar a ambos tipos de políticas anticíclicas, mientras que el Tratado de Maastricht permite sólo el segundo tipo. A mi parecer, en el caso de la Argentina, no creo que sería muy buena idea darle lugar a la política anticíclica discrecional sin haber establecido antes suficiente credibilidad. Es una situación análoga a la política cambiaria que se escogió en 1991. Una regla alternativa en aquella área podría haber sido la famosa "tablita", con un margen amplio. Pero en gran parte la razón por la cual se adoptó una tasa de cambio fija sin márgenes, bajo la Ley de Convertibilidad, fue justamente la necesidad de lograr credibilidad.

De manera similar, la regla fiscal podría fijar la meta de equilibrio estructural, permitiendo así sólo el efecto de los estabilizadores automáticos, que dependen de la elasticidad de la recaudación tributaria con respecto al producto. Este método, aunque probablemente un poco difícil para la Argentina, no es imposible. Kopits cree que se podría establecer tal regla, con referencia al crecimiento tendencial del PBI, con cierto margen de error volcado hacia el lado conservador. Se podría basar la regla sobre parámetros derivados de la experiencia Argentina calculados en algún centro de investigación.

La otra alternativa, fijar un valor límite de referencia para el déficit, tal como se lo define en el Tratado de Maastricht, también tiene un problema. El peligro es que, en esta alternativa, el valor de referencia, del 3% del PBI, se puede interpretar como meta, más que como límite. Así, durante el período de convergencia, varios países miembros de la Unión Europea (UE) apuntaron a este valor de referencia, en vez de al equilibrio o superávit, como debieran haberlo hecho. Y ahora su déficit presupuestario apenas está debajo del límite del 3% del PBI, que en caso de una recesión sólo es sostenible mediante una política discrecional procíclica. En resumen, tendrían que haber apuntado al equilibrio presupuestario, con suficiente margen, para que cuando apareciera una recesión, pudieran permitir un empeoramiento del déficit dentro del valor de referencia. Este es el problema que se ha tratado de evitar durante la convergencia inicial en Suiza y Nueva Zelanda, por ejemplo; en este último país se alcanzó un superávit presupuestario significativo antes de que la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994 entrara en vigencia.

En cuanto a la tercera alternativa planteada, a Kopits le preocupó la falta de medición objetiva de lo que constituye una catástrofe o crisis internacional. Además de su carácter asimétrico, excepciones al cumplimiento de la meta, dados tales acontecimientos, pueden dar lugar a manipulación y abusos que dañarían la credibilidad de la regla.

Los estabilizadores automáticos están dados en gran medida por la progresividad del sistema impositivo, que no siempre es suficiente para corregir fluctuaciones cíclicas.

Por ejemplo, si la tasa de desempleo es muy alta, si hay una prolongada recesión, los estabilizadores automáticos no van a alcanzar para realizar el ajuste necesario. En el caso del Japón, confiar solamente en los estabilizadores automáticos no sería prudente, se necesita cierto grado de intervención discrecional para promover la actividad económica. En un ambiente económico donde hay una seria falta de credibilidad y sostenibilidad fiscal, es necesario estabilizar ante todo las expectativas. Por consiguiente, sería conveniente seguir una regla que permita funcionar sólo a los estabilizadores automáticos.

Los otros objetivos fundamentales de la política fiscal, es decir, la asignación eficiente de recursos y una distribución más justa, son sumamente importantes. Kopits no cree que deba haber una contradicción entre reglas macro-fiscales y estos otros objetivos, especialmente a mediano y largo plazo. Indudablemente, a corto plazo pueden surgir tensiones entre la implementación de la regla, por un lado, y la eficiencia o la equidad, por el otro. Pero con programación presupuestaria a mediano plazo, subsidios focalizados, un sistema tributario de base amplia y tasas relativamente altas, se pueden aliviar o evitar estas tensiones.

Tasa de Interés

Para los propósitos del cálculo del saldo primario que garantice la estabilidad de la deuda pública, o el que se necesite para cumplir con una meta de equilibrio pleno, vale la pena ser prudente en suponer que las tasas de interés real no van a caer significativamente. Además, a mediano plazo, es preferible no suponer explícitamente que la tasa de interés real es endógena a la adhesión a una regla macro-fiscal. Sería imprudente contar ya con una baja de la tasa antes de tiempo, aún si sabemos que la tasa de interés es endógena y así puede impulsar un círculo virtuoso. Por lo demás, es importante introducir supuestos de manera transparente. En algunos países como Canadá, por ejemplo, el gobierno prepara proyecciones macroeconómicas con propósitos presupuestarios, basadas en pronósticos sobre la tasa de interés y la tasa de crecimiento, que se preparan en el sector privado, en instituciones académicas, financieras, etc.. (Además, el gobierno le agrega todavía unos 50 puntos básicos a tal pronóstico consensual de la tasa de interés). Con eso se evita la politización de los pronósticos macroeconómicos que se usan en la preparación del presupuesto y se mantiene un ambiente de credibilidad.

3. REGLAS MACRO - FISCALES E INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS

Dr. Ernesto Stein*

Muchas gracias a los organizadores por la invitación. Estoy muy contento de estar aquí en Argentina. El título de mi charla es "Reglas macro-fiscales e instituciones presupuestarias", ligeramente diferente del que me habían propuesto, "Reglas macro-fiscales versus instituciones presupuestarias", ya que considero que las reglas macrofiscales son una parte integrante del universo más amplio de las instituciones del presupuesto. Mi exposición va a tener bastantes elementos en común con la excelente exposición de George Kopits pero a la vez pondrá el énfasis en temas un poco diferentes. En particular, voy a enfatizar mas las instituciones de presupuesto en general, y menos las reglas numéricas macro-fiscales, en particular. Como parte de la exposición, voy a presentar algunos de los resultados que hemos obtenido en el BID acerca de los efectos de las instituciones presupuestarias en el desempeño fiscal de los países de América Latina

¿De donde surge el interes en las instituciones presupuestarias?

En parte, este interés se debe al crecimiento del déficit en EE.UU. y en otros países desarrollados. En Estados Unidos, este crecimiento de los déficit se debe en parte a ciertos cambios en los procedimientos legislativos, que ocurrieron en 1974, por los que perdieron importancia relativa los comités del Congreso encargados de asuntos presupuestarios, y ganaron importancia en las decisiones fiscales los legisladores individuales (ver Poterba, 1995). El aumento en los déficit, por supuesto, también está relacionado a la implementación de las ideas del supply side economics, y al incremento en el gasto en defensa durante el gobierno de Reagan. Entre 1950 y 1973, el déficit promedio en EE.UU. fue de alrededor del 0.3% del producto. Entre 1974 y 1979, el déficit promedio se elevó a 3% del producto, y en 1983 superó el 6%.

Esta evolución de las cuentas fiscales generó mucho interés en las instituciones del presupuesto, y en particular en las reglas fiscales que pudieran contener este fenómeno. Finalmente, en el año 1985 se aprobó el Gramm-Rudman-Hollings Act.. A través de GRH, se fijaban metas de déficit comenzando en 1986, con reducciones anuales sucesivas hasta llegar al equilibrio fiscal en el año 1991. El Ejecutivo no podía presentar un Proyecto de Presupuesto que superara estas metas, y el Congressional Budget Office y el Office of Management and Budget debían acordar que efectivamente los déficit que se presentaban en el proyecto elaborado estaban bien estimados. De no ser así, se debía reducir el gasto de la manera en que estaba especificado en GRH.

A la vez que se daban estos acontecimientos en EE.UU, otro elemento que suscitó el interés en las instituciones presupuestarias fue la gran variedad de experiencias fiscales que se dieron entre países o estados relativamente homogéneos y la dificultad que tenían los académicos al tratar de explicar esas diferencias en los déficit con variables puramente económicas. A raíz de esto, varios autores comenzaron a considerar variables políticas y variables institucionales como posibles factores explicativos. Autores tales como Roubini y Sachs, o Grilli, Masciandaro y Tabellini, por ejemplo, encontraron que los gobiernos divididos (en los que el partido que controla el Congreso es distinto de aquel que controla el Ejecutivo), tienden a tener déficit mayores que los gobiernos que controlan el Congreso. A esta literatura le siguió otra tratando de explicar las diferencias en los resultados fiscales poniendo énfasis en las instituciones del presupuesto.

¿Por que pueden ser importantes las instituciones del presupuesto?

En primer lugar, conviene especificar qué entendemos por instituciones del presupuesto. Las definimos, siguiendo a Alesina y Perotti, como el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas acorde con las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados.

La pregunta es por qué importan estas instituciones presupuestarias. Hay dos características dentro del presupuesto público que hacen que estas instituciones presupuestarias sean muy importantes. La primera es que mientras los beneficios de los programas públicos tienden a estar concentrados, ya sea geográficamente o en forma sectorial, los costos tienden a financiarse de un fondo (pool) de recursos comunes. Esto da lugar a la presencia de externalidades.

No pasaría nada si ésto estuviese manejado por un planificador social que internalizara todas esas externalidades; pero ésto no es el caso. El presupuesto es el resultado de un proceso de decisión colectiva que involucra una variedad de agentes (legisladores, Ministros de Gasto, Ministro de Economía, la burocracia), cada uno de los cuales tiene sus propios incentivos.

Dado que la mayoría de estos agentes involucrados en el proceso de presupuesto representan intereses geográficos o intereses sectoriales, la combinación de estas características de los presupuestos públicos puede generar una sobreutilización de los recursos comunes y resultar en un gasto y en un déficit excesivos.

Por ejemplo, los legisladores responden a los intereses de sus respectivas jurisdicciones y tienden a favorecer los programas que van a beneficiar a sus distritos, pero que son financiados por toda la Nación. De la misma manera, los Ministros de Gastos están sujetos a las presiones de sus respectivos sectores, y entonces favorecen el crecimiento de los programas de sus respectivas áreas.

Por otro lado, su poder dentro del gabinete, en general está asociado con el tamaño del presupuesto que ellos manejan. El Ministro de Economía, en cambio, por lo general, tiende a enfrentar la restricción presupuestaria de toda la economía y, siendo el responsable último por la estabilidad macro, tiene incentivos para promover la disciplina fiscal.

Volviendo a la pregunta que nos hicimos más arriba, entonces, ¿por qué importan las instituciones presupuestarias?. Importan porque afectan las reglas de juego con que interactúan estos agentes, ya sea imponiendo restricciones a todo el proceso presupuestario (por ejemplo, a través de restricciones numéricas al déficit) o distribuyendo el poder y las responsabilidades entre los diferentes agentes, de tal manera que los resultados fiscales se puedan afectar en una u otra dirección.

Tres tipos de reglas presupuestarias

Siguiendo a Alesina y Perotti (1995), identificamos tres tipos de reglas presupuestarias: 1) restricciones numéricas, que discutimos mucho en la exposición anterior; 2) reglas de procedimientos y 3) reglas que afectan la transparencia del presupuesto.

1. reglas numericas

Ejemplo de ellas son las reglas del presupuesto equilibrado, tales como las que existen en los Estados Unidos. Si bien cuarenta y nueve (49) de los cincuenta (50) Estados tienen reglas de presupuesto equilibrado, estas reglas difieren entre sí y han dado lugar a una literatura muy interesante sobre los efectos que tienen los diferentes tipos de reglas. Discutiremos esta literatura un poco más abajo.

Las reglas pueden tomar forma de límites al déficit, como es el caso de los Criterios de Maastricht en la Unión Europea, de la Ley Gramm - Rudmman - Hollings, o de la Ley que estuvo bajo consideración en Costa Rica en años recientes.

En Costa Rica, se estaba considerando la implementación de una regla que impusiera límites a los déficit (que no podrían superar el 1% del producto) para enfrentar un problema serio de ciclo electoral. Otras reglas establecen límites al endeudamiento, como por ejemplo los requerimientos de Maastricht de que deben converger a ratios de deuda sobre producto que no superen el 60%.

Voy a discutir algunos de los pros y contras de las reglas numéricas. La primera ventaja es que introducen disciplina fiscal, si son respetadas, y pueden resolver problemas tales como el ciclo electoral, problemas de inconsistencia intertemporal, y otros problemas relacionados con el horizonte temporal corto de los políticos.

Uno de estos problemas es que las generaciones futuras no están representadas hoy ni en el Congreso ni el Ejecutivo. Los políticos tienen una tasa de descuento más elevada que la que tendría un "planificador social", por lo que tienden a descontar demasiado la carga que los programas públicos de hoy impone sobre las generaciones futuras. Otro problema, asociado con trabajos de Alesina y Tabellini, es que los gobiernos de hoy pueden querer atarle las manos a los gobiernos futuros, endeudándose en forma excesiva para reducir la discrecionalidad del gobierno que viene para gastar en los programas de gobierno que son de su preferencia.

La contra más obvia de las reglas numéricas es que, por lo general, son demasiado inflexibles y no permiten un comportamiento anticíclico. Esto es particularmente relevante en una región tan volátil como América Latina. En países que son, por lo general, muy estables, el costo de perder la flexibilidad para responder al ciclo es menor que el de aquellos países que están sujetos a shocks importantes.

Desde el punto de vista neoclásico, lo óptimo es tener déficit en recesiones y superávit en el auge porque uno quiere mantener estable el nivel de las tasas impositivas, en presencia de impuestos distorsivos (ver Barro, 1979). Desde una óptica Keynesiana, en la que el gasto se incrementa durante recesiones y caiga durante el auge, los déficit deberían ser, durante las recesiones, aún más grandes que bajo la regla de Barro. Como es obvio, una regla que elimine toda posibilidad de déficit no va a permitir que se lleven a cabo estas políticas.

La otra desventaja de las reglas numéricas es que tienden a generar incentivos para eludirlas, a través de diversos mecanismos que conspiran contra la transparencia del proceso de presupuesto (tales como sacar ciertos gastos fuera del presupuesto u otras formas de contabilidad creativa) de tal manera que pierden efectividad. Aparte, a veces se cumplen a costa de una reducción en la calidad del gasto, como por ejemplo, cortando gastos necesarios de mantenimiento.

2. reglas de procedimiento

Estas son las reglas que afectan la interacción entre los distintos agentes que participan del proceso presupuestario. Clasificamos estas reglas en más jerárquicas y más colegiadas. Reglas jerárquicas son aquellas que concentran el poder en materia presupuestaria en el Ministerio de Economía, al interior del gabinete y en el Ejecutivo vis-a-vis el Legislativo. Las reglas colegiadas son reglas que tienden a repartir el poder entre todos los actores que participan en el proceso presupuestario en forma más equitativa.

Vale la pena dar algunos ejemplos de reglas jerárquicas y colegiadas. Durante la etapa de elaboración del presupuesto, una regla jerárquica sería que al inicio del proceso de elaboración del proyecto presupuestario, los Ministros de "Gastos" reciben topes presupuestarios y no se pueden pasar de esos topes. Una regla colegiada sería una regla donde cada Ministro elabora su propio presupuesto y luego se negocia en forma conjunta en el gabinete y todos tienen el mismo peso en la negociación.

Durante la etapa de aprobación, una norma jerárquica podría estipular que el Congreso puede modificar la composición del gasto pero tiene limitaciones en cuanto a incrementar el déficit o incrementar el gasto total. Esto es parecido al Budget Enforcement Act de 1990 en los Estados Unidos (mencionado por Kopits), donde para incorporar un nuevo programa público había que hacer recortes que dejaran el déficit y el gasto total igual que antes. Una norma colegiada sería que el Congreso no tiene ningún tipo de restricciones en cuanto al tipo de modificación que puede proponer sobre el Proyecto de Presupuesto.

Finalmente, durante la etapa de ejecución un ejemplo de regla jerárquica es que el Ejecutivo pueda recortar el gasto en forma unilateral si los recursos son menores a lo proyectado, y una norma colegiada es que el Congreso tenga iniciativa para proponer el incremento en el presupuesto aún después de su aprobación.

¿Cuáles son algunos pros y contras de las reglas de procedimientos?. Una ventaja es que pueden introducir disciplina concentrando el poder en aquellos agentes que tienen la responsabilidad de proveer la estabilidad macroeconómica y que van a ser juzgadas de acuerdo a si la están proveyendo en forma efectiva. Si bien es posible que no tengan el mismo efecto de credibilidad que podría tener una regla numérica, ya que dejan lugar a la discreción, tiene la ventaja de que son más flexibles y que permiten responder al ciclo económico. Además, no generan las distorsiones (en cuanto a la transparencia o la calidad del gasto) que pueden estar asociadas a la regla numérica.

En contraste con las reglas numéricas, sin embargo, no permiten resolver problemas tales como los ciclos políticos, ya que aún aquellos que son responsables del desempeño macro pueden tener comportamientos estratégicos alrededor de las elecciones, ni resuelven los problemas asociados al horizonte de corto plazo de los políticos.

3. reglas de transparencia

El tercer grupo de reglas son aquellas que afectan la transparencia del presupuesto. Entre el tipo de prácticas que pueden afectar en forma negativa la transparencia del presupuesto están: la existencia de partidas extra -presupuestarias, el uso estratégico de las estimaciones macroeconómicas para la elaboración del presupuesto, la exclusión del documento presupuestario de deudas contingentes, tales como avales del gobierno a empresas del Estado, al sector privado, o a gobiernos subnacionales.

¿Son estos diferentes tipos de reglas sustitutos o complementos?

Si pensamos en las reglas numéricas y reglas de procedimientos como formas alternativas de inducir disciplina fiscal, en este sentido son sustitutivas. Pero en parte tienen sentido de complementariedad, ya que, como dijimos anteriormente, no resuelven exactamente los mismos problemas.

Si pensamos en reglas numéricas y reglas de transparencia, éstas son obviamente complementarias. Si los presupuestos no son transparentes y hay posibilidades de hacer contabilidad creativa, entonces las reglas numéricas pierden efectividad. El problema es que, a la vez, hay un trade-off entre reglas numéricas y transparencia, porque precisamente la existencia de reglas que son bien restrictivas genera los incentivos a la "creatividad" en las autoridades presupuestarias.

Alternativas posibles

¿Cuáles son algunas alternativas que pueden ir mas allá de la implementación de reglas numéricas, o del cambio de las reglas de juego entre los actores existentes en el proceso presupuestario?

La primera es una combinación de reglas numéricas combinadas con un fondo de estabilización anticíclico. Uno puede pensar en una regla bastante restrictiva (por ejemplo, que los déficit no puedan superar el 1% del producto, o aún una regla de presupuesto equilibrado) combinada con un fondo de estabilización, que debe seguir una regla clara en cuanto a su integración y utilización, que no deje espacio para la discreción. Si, para

los fines de la regla de presupuesto equilibrado, se consideran los ingresos que provienen del fondo de estabilización como ingresos corrientes, y los recursos que van al fondo como gasto corriente, la combinación de estos dos elementos puede introducir disciplina, y al mismo tiempo permitir cierto comportamiento anticíclico. Naturalmente, en esta opción es fundamental prestar atención al tema de la transparencia.

Otra alternativa posible es delegar las decisiones sobre el tamaño máximo del déficit a un nuevo actor en el proceso presupuestario, un organismo autónomo que tenga el mandato de garantizar la estabilidad de las finanzas públicas. Esta ha sido una propuesta que ha hecho Ricardo Hausmann, junto con Von Hagen y Eichengreen, en lo que ellos llamaron Consejo Nacional de Asuntos Fiscales.

Experiencia internacional

Quiero hablar un poco acerca de la experiencia internacional. Me voy a concentrar en algunas experiencias que son las que conozco mejor. Una es la experiencia de los Estados dentro de los EE.UU. Como dije antes, cuarenta y nueve de los cincuenta Estados tienen reglas de presupuesto equilibrado (Vermont es el único Estado que no las tiene). Pero estas reglas difieren en muchos aspectos. Por ejemplo, ¿vienen dadas por una norma legal o una norma constitucional? ¿Cuál es la cobertura de la regla? ¿Se aplica a todo el presupuesto, o sólo al presupuesto corriente? ¿Cuál es la etapa del proceso en el que el presupuesto debe estar balanceado?. En algunos casos es el Proyecto de Presupuesto que el Ejecutivo eleva al Congreso el que debe reflejar un equilibrio fiscal. Esta es una regla un poco débil. En muchos Estados el Legislativo tiene que aprobar un presupuesto balanceado, y en alrededor de la mitad de los Estados, es el presupuesto ejecutado el que debe estar balanceado.

Evidentemente estas reglas son muy diversas y esta variedad permite estudiar cómo estas diferencias inciden en los resultados fiscales. En el año 1987 ACIR (Advisory Committee for Intergovernmental Relations) elaboró un índice de “dureza” de las reglas de presupuesto equilibrado en los distintos Estados. A partir de que se crea este índice varios autores comenzaron a trabajar en este tema para ver cuáles son los efectos sobre los resultados fiscales. Déjenme que les haga una síntesis de esos resultados: Estados con reglas más duras... 1) tienden a tener menor déficit y menor deuda (ver Eichengreen [1992], Bohn and Inman [1995] y von Hagen [1991]); 2) tienden a enfrentar tasas de interés más bajas, aún después de controlar por el tamaño del déficit; 3) tienden a ajustar más las cuentas fiscales en respuesta a déficit pasados (ver Alt y Lowry, 1994); 4) tienden a ajustar más durante el año fiscal en respuesta a shocks adversos que generan déficit potenciales (ver Poterba, 1996), 5) tienden a tener comportamientos fiscales menos anticíclicos (ver Bayoumi y Eichengreen, 1996); pero 6) no parecen sacrificar mucho en términos de estabilización del ingreso (Alesina y Bayoumi, 1997).

Otra experiencia muy interesante es la de la Unión Europea, que ha sido estudiada por von Hagen (1992) y von Hagen y Harden (1995). Ellos elaboran un índice que está basado sobre en varios factores, tales como i) el poder relativo del Ministro de Finanzas en el gabinete y la forma bilateral o multilateral con que negocia el presupuesto durante su elaboración; ii) el poder relativo del Ejecutivo y del Legislativo. Por ejemplo, qué tipo de modificaciones puede introducir el Legislativo al proyecto enviado por el Ejecutivo; iii) el grado de control del Ejecutivo sobre el presupuesto durante la ejecución; el grado de transparencia del presupuesto. Lo que encuentran es que instituciones más jerárquicas -que ellos llaman centralizadas- reducen los déficit y la deuda, sin alterar la capacidad de los gobiernos de estabilizar el producto.

Déjenme contarles un poco sobre la experiencia de América Latina. En un trabajo que hice con Alesina, Hausmann y Hommes, elaboramos un índice de instituciones presupuestarias más o menos siguiendo los lineamientos de von Hagen. Este índice está basado en un cuestionario que mandamos a los Directores de Presupuesto de los veintiséis países de América Latina miembros del BID. Incluye las etapas de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto. Los componentes del índice surgen de las respuestas a las siguientes preguntas:

1. ¿Existen restricciones constitucionales al déficit?. Si o no.

En realidad, en ninguno de los países existen restricciones duras en que el déficit debe estar debidamente financiado. Esta no es una gran restricción pero se deben detallar de antemano las fuentes de financiamiento.

2. ¿Existe un requerimiento de que el presupuesto sea consistente con metas fiscales previamente establecidas en un programa macro?.

Esta es una forma alternativa de introducir restricciones. En varios países en forma previa a la elaboración del presupuesto se define un programa macro que incluye metas de inflación y de crecimiento y se estipula cuál es la meta de déficit consistente con el resto del programa. Si el Ejecutivo está obligado a presentar un presupuesto consistente con el programa macroeconómico, ésto puede convertirse en una restricción que no es tan dura como las restricciones numéricas, pero permite tomar en cuenta en qué lugar del ciclo se encuentra la economía.

3. ¿Qué tipo de restricciones al endeudamiento enfrenta el gobierno?.

En muchos casos el Congreso introduce techos de endeudamiento al Gobierno y de esa manera establece algunas restricciones.

4. ¿Tiene el Ministro de Economía o Finanzas mayor autoridad que el resto en cuestiones presupuestarias? Esto es así en la mayoría de los países de América Latina.

5. ¿Qué tipo de restricciones tiene el Congreso para modificar el presupuesto presentado por el Ejecutivo?

Existen varios países en América Latina donde no hay ningún tipo de restricciones. Existen varios países donde el Congreso no puede aumentar el déficit ni puede aumentar el gasto, pero sí puede hacer movimientos entre partidas.

6. ¿Qué ocurre si el Congreso rechaza el presupuesto, o no lo aprueba dentro de los límites legales establecidos?

El caso más jerárquico es Perú. Si el Congreso rechaza el presupuesto, el presupuesto elaborado por el Ejecutivo es el que vale. Es un caso un poco drástico. En algunos casos se vuelve al presupuesto del año anterior, y otros, donde el Ejecutivo tiene que presentar un nuevo Proyecto de Presupuesto. Si las consecuencias del rechazo son desfavorables para el Ejecutivo, éste tendrá incentivos a presentar un presupuesto que sea apetecible para el Congreso.

7. ¿Puede modificarse el presupuesto tras su aprobación? ¿A iniciativa de quién? ¿Del Ejecutivo, del Congreso, del Ejecutivo con autorización del Congreso?

8. ¿Puede el Ejecutivo cortar gastos en forma unilateral tras la aprobación? ¿Bajo qué circunstancias? ¿Sólo cuando se redujeron los ingresos, o tiene total discrecionalidad?

9. ¿Asume el Gobierno deudas originalmente contratadas por otras agencias públicas? ¿En qué circunstancias las asume?

Esto está relacionado con la transparencia y con el tema de las deudas contingentes que mencioné antes.

10. ¿Pueden los gobiernos subnacionales y las empresas públicas endeudarse en forma autónoma?

Esta es otra fuente de deudas contingentes, si al gobierno le resulta muy difícil decir que no a los rescates tanto a los gobiernos subnacionales como a las empresas públicas.

Encontramos que instituciones presupuestarias más jerárquicas y restrictivas conducen a menores déficit primarios. El índice de instituciones presupuestarias que construimos tiene efectos económicos importantes y es estadísticamente muy significativo.

Estos resultados son muy robustos a una variedad de pruebas, y a cambios en la manera de construir el índice. Por ejemplo, dividimos el índice entre aquellos países de alta, media y baja institucionalidad fiscal y obtuvimos resultados similares. También cuando hicimos análisis de robustez cambiando la sustituibilidad entre los diferentes componentes del índice. También es robusto a diferentes metodologías de estimación y a la inclusión de variables de control tales como variables que controlan por shocks externos, el ciclo económico, la estructura de edad de la población, el nivel inicial de endeudamiento y las guerras y desastres naturales.

El trabajo que tiene toda la información y detalles sobre como los países respondieron a cada una de las preguntas y cómo figuran en el ranking, forma parte de esta publicación.

Con Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti, recalculamos el índice para el período 1990 - 1995. Un posible problema del trabajo anterior es que se centraba en los gastos del Gobierno Central, en lugar de usar una medición más amplia de los gastos. Entonces conseguimos información de los informes "Recent Economic Developments" del Fondo Monetario, y sobre esa base armamos una base de datos correspondiente al gobierno general, para el período 1990-1995. Obtuvimos el siguiente ranking de países de acuerdo al índice:

Podemos ver que la Argentina está en el medio. A principios del año 1990 Argentina estaba casi al final de la gráfica. Lo que pasa es que, a partir de 1991, se produjeron cambios que hicieron que Argentina mejorara sus instituciones presupuestarias de manera bastante notoria. Argentina y Perú fueron los únicos países que tuvieron un incremento bien significativo en el índice. Esto es interesante porque una de las críticas que se le hace a esta literatura es la endogeneidad de las instituciones presupuestarias. Las instituciones en sí mismas no son exógenas, cuando uno tiene un resultado fiscal muy malo, entonces va a tratar de modificar las instituciones. Si bien esto tiene algo de cierto, también es cierto que son pocos los países que las han modificado

significativamente, y que, en general estas instituciones son bastante permanentes en el tiempo. En el caso de Argentina, por ejemplo, durante casi cincuenta años nunca se aprobó el presupuesto en el momento que se tenía que aprobar. Esto más que una regla era una práctica y fíjense qué difícil fue modificarla.

El otro motivo por el que los únicos países que hicieron cambios significativos son Argentina y Perú, es que estos dos países pasaron por hiperinflaciones muy serias. Este es un punto al que hacen referencia Alesina y Perotti, las cosas tienen que estar muy mal para que uno modifique las instituciones y por lo tanto hay un cierto grado en que, al menos en períodos razonablemente cortos, se pueden considerar exógenas. Lo que encontramos es que mejores instituciones llevan a menores déficit y a menor endeudamiento.

Reglas numéricas a nivel de gobiernos subnacionales

Un último punto que quiero discutir se refiere a las reglas fiscales a nivel subnacional. Como ya discutí, las reglas fiscales a nivel nacional tienen algunos problemas: no permiten una política anticíclica, y generan contabilidad creativa. Eso no quiere decir que haya que olvidarse de las reglas numéricas. Simplemente, que si se elige ese camino, hay que complementarlas con un reglas que incrementen la transparencia, y con un fondo anticíclico (alternativamente, la regla puede estar definida sobre la base del déficit ajustado por el ciclo). Pero yo creo que aún muchos de aquellos que están en desacuerdo con las reglas a nivel nacional aceptan que las reglas numéricas pueden tener su razón de ser a nivel subnacional del gobierno. Hay al menos dos motivos por los cuales estas reglas pueden ser más apropiadas para el nivel subnacional.

El primero es que los gobiernos subnacionales tienen la posibilidad de equilibrar sus presupuestos durante recesiones utilizando servicios de estabilización provistos por el nivel central, ya sea a través de transferencias intergubernamentales anticíclicas, o del funcionamiento de estabilizadores automáticos tales como seguros de desempleo. Por supuesto, este punto dependerá del país que se trate. En Argentina, y en la mayoría de los países de América Latina, las transferencias tienden a ser procíclicas, dado que se definen como porcentaje de los recursos a través de sistemas tales como la coparticipación de impuestos. Sin embargo, uno podría diseñar un sistema de transferencias que prestara ciertos servicios de estabilización a los gobiernos subnacionales.

En el caso de los estabilizadores automáticos, en la medida que la gente tiene que pagar menos impuestos y recibe más transferencias durante las recesiones, esto puede también cumplir un rol estabilizador, provisto desde el nivel nacional.

El segundo motivo por el cual las reglas numéricas pueden ser más necesarias a nivel subnacional es la existencia de externalidades entre ellas, y el problema de los rescates (bailouts) por parte del Gobierno Nacional. Por ejemplo, si una jurisdicción tiene un endeudamiento excesivo, esto puede aumentar el costo del endeudamiento en todas las jurisdicciones. Al endeudarse, las jurisdicciones no toman en cuenta el efecto que su propio endeudamiento tiene sobre la tasa de interés de las demás, lo cual genera la externalidad.

Y si al Gobierno Nacional le resulta difícil comprometerse a no rescatar a los gobiernos subnacionales cuando éstos se encuentran en dificultades, esto puede exacerbar las externalidades (ya que los habitantes de toda la Nación terminan pagando el rescate) y generar incentivos para la indisciplina. Si se esperan bailouts, el mercado no impone disciplina, por lo cual una regla numérica puede ser un buen instrumento para proveerla. De acuerdo con Eichengreen y von Hagen, al gobierno le resultará más difícil comprometerse a no dar rescates cuando el desbalance vertical es elevado, o sea, cuando una parte importante de los gastos subnacionales se financian con recursos nacionales. En este caso, argumentan, será más difícil que las jurisdicciones puedan hacer ellas mismas el ajuste, y menos probable que el Gobierno Central se resista al pedido de ayuda. Como en Argentina, y en la mayoría de los países de América Latina, los desbalances fiscales verticales son importantes, el tema de los rescates se vuelve fundamental.

Yo creo que es apropiado pensar en la estabilidad macroeconómica como un bien público. A todas las provincias les gustaría vivir en un contexto macro estable, pero prefieren que el esfuerzo de ajuste lo hagan los demás (free riding). Yo veo esto como el "problema del prisionero" donde todos preferirían una situación en la cual comparten el esfuerzo de ajuste, y se logra la estabilidad macroeconómica, y no el equilibrio de Nash resultante en el cual ninguno se esfuerza por ajustar, y no se logra la estabilidad.

Este es evidentemente una falla de coordinación, por lo que creo que, en estos casos, se necesitaría un mecanismo de coordinación. En países unitarios un mecanismo de "coordinación" puede estar impuesto desde el nivel central, a través de un tope al endeudamiento a los gobiernos subnacionales. Este es el caso de Colombia. En Colombia hay un sistema de "semáforos" donde de acuerdo a cuál sea el nivel de deuda sobre recursos, las entidades territoriales tienen diferentes limitaciones al endeudamiento, dependiendo del nivel de endeudamiento. Si la razón de deuda sobre recursos está por debajo de un cierto nivel, las entidades territoriales se pueden endeudar sin límites. Una vez que están por encima de ese nivel necesitan autorización del Gobierno Central, y si están por encima de otro nivel, en semáforo rojo, no sólo necesitan autorización del

gobierno federal, sino que deben negociar con el Gobierno Nacional ciertos acuerdos de desempeño, que hacen que las condiciones sean mucho más restrictivas.

En países federales es muy difícil que el Gobierno Central pueda imponer reglas a los gobiernos subnacionales, y creo que Argentina es un caso donde se requeriría, para llegar a este tipo de reglas a nivel subnacional, un foro, una herramienta para coordinarse en el equilibrio bueno, en lugar de caer en el equilibrio malo. Me parece que eso es muy importante. Existe experiencia internacional con organismos de este tipo, como por ejemplo el Loan Council en Australia. La Constitución Nacional en Argentina prevé la constitución de un organismo fiscal federal, y yo creo que la coordinación del endeudamiento subnacional, o el establecimiento consensuado de reglas de endeudamiento, debería ser una de sus funciones.

Metas en Deuda Publica

George Kopits opinó que la elección entre el coeficiente deuda a PBI, o deuda a exportaciones, depende mucho de cuál es el objetivo que perseguimos. Si es una cuestión de la capacidad de pago o es el servicio de la deuda del país. La razón o la proporción entre el pago de intereses y la amortización de deuda de mediano y largo plazo, relativos a las exportaciones de bienes y servicios, es un indicador que sirve para determinar en términos muy burdos la capacidad de pago del país del servicio de la deuda.

Probablemente hoy en día, después de todas estas crisis, es aún más importante la relación entre el stock de la deuda a corto plazo y las reservas del país. Dijo esto solamente para ilustrar de qué depende y qué es lo que estamos persiguiendo, cuál es objetivo del indicador de sostenibilidad de la deuda. Uno nunca sabe qué es sostenible como deuda pública hasta que ocurre una crisis verdadera, y ese momento es el momento de la verdad, cuando uno sabe verdaderamente que esto no fue sostenible, o fue sostenible. Hay países como Bélgica o Irlanda, que han vivido con razones de stock de deuda a PBI de más del 120%. Estos son países, por ejemplo Italia, que tienen una propensión al ahorro bastante alto. Son economías abiertas, tienen mercados financieros bastantes amplios, profundos. El tamaño del indicador debiera ser diferente para un país desarrollado que para un país en desarrollo, para el cual una razón del 40 % muestra una deuda pública ya un poco alta, que se refleja luego en la tasa de interés. También en aquellos países se reflejaba en la tasa de interés, en Italia, aún en España, países mediterráneos. Pero la sostenibilidad en sí depende de esa primera ecuación que mostré antes. Es la dinámica inter temporal de la deuda la que muestra si la deuda se vuelve explosiva, porque no solamente el stock o la razón es importante sino en qué dirección va esa relación.

¿Qué tal, por ejemplo, si se cuentan los pasivos contingentes, de lo cual ya hemos hablado?. El valor presente de la deuda contingente, de los "commitments" (compromisos) y de las garantías es un poquito más complejo que simplemente un número, un indicador. Como me dijeron, en medicina no debe uno fijarse solamente en lo que nos muestran los índices de colesterol.

Puede que sean de 300, 200 o 160. Hay que ver también si el paciente está demasiado obeso, si tiene alta presión. Cualquier médico le va a decir que un indicador sólo no le va a dar un buen diagnóstico de la condición del individuo. Lo mismo con un país y con el endeudamiento público del país. Como meta para estos propósitos, meta o regla macro-fiscal, conviene naturalmente tomar todo eso en consideración y ver también cuáles son los puntos de vista en los mercados financieros, y de ahí proponer algo con lo que el país pueda vivir. Yo no le veo nada mágico al 60% de Maastricht. Estas cifras, el 3%, el 60%, son cifras que tienen su historia. Fue una idea francesa decir 3% del PBI como déficit permitido. Todavía no se hablaba nada de la corrección con respecto al ciclo. Los franceses dijeron que en varios países europeos 3% son los gastos de capital del presupuesto. Esta fue una manera indirecta de usar la regla de oro y de ahí comenzó el 3%. ¿Por qué el 60%?, en realidad, la razón de la deuda es compatible con el 3% si tenemos una tasa de crecimiento nominal del 5%. Se calcula fácilmente con la ecuación que tienen. Ahí van a poder ver que eso es lo que nos da que la relación sea estable.

Kopits quiso simplemente enfatizar, una vez más, que no necesariamente una regla macro-fiscal tiene que ser rígida. Ese problema que a veces se menciona no es tal.

Un sistema o regla cambiaria, no necesariamente es muy rígido, pero sí puede serlo y a veces tiene que ser sumamente rígida para establecer la credibilidad necesaria, porque sino no habría necesidad de ninguna forma para la regla. No necesitamos una regla de cambios fijos si no existe esa falta de credibilidad. Una caja de conversión es lo más estricto que hay en macroeconomía.

Pero hubo una razón por la cual este gobierno decidió la Ley de Convertibilidad con un consenso social y político muy amplio -esto es algo que ningún partido político cuestiona- y sin embargo, es sumamente rígido.

Ernesto Stein manifestó una preferencia por los coeficientes (ratios) respecto del PBI y no respecto de exportaciones. Una de las razones es que las exportaciones son más volátiles que el PBI. Supóngase que Argentina está con un coeficiente de deuda a exportaciones que está dentro de la norma. De repente Brasil hace una gran devaluación, caen las exportaciones (argentinas) en forma sustancial y Argentina descubre que está fuera de la norma. Hay otro coeficiente (ratio) que es mejor que el de deuda / PBI. Es deuda sobre recursos. Porque en definitiva es con los recursos con los que van a dar pago los gobiernos, es su capacidad de pago. En el FMI se construyó un gráfico donde, de un lado, se anotó la deuda sobre recursos y del otro lado, la calificación de las agencias de crédito, y se apreciaba una relación muy estrecha entre deuda sobre recursos -mejor que con deuda sobre PBI- y las calificaciones de las agencias de crédito.

Respecto de si es más relevante medir deuda sobre PBI, o servicios de la deuda sobre PBI, Kopits opinó que es más relevante la deuda sobre PBI porque los servicios son mucho más volátiles. Imaginemos que de repente

tenemos el efecto "tequila". Suben las tasas de interés por las nubes, bajan los plazos, y entonces en un momento estábamos cumpliendo con la norma y de repente nos encontramos fuera de la Ley. Una norma tiene que ser pensada de tal manera que, por lo menos, restrinja, en la medida de lo posible, aquellas situaciones en que, por causas fuera de la voluntad del país, el mismo se va a encontrar con que está fuera de la norma.

Rendición de Cuentas, Monitoreo y Evaluación como Precondiciones para que las Reglas Fiscales funcionen adecuadamente

Macro-

Ernesto Stein se manifestó totalmente de acuerdo en que es un tema de fundamental importancia. El hecho de que no estaba muy presente en su exposición lo atribuyó a su ignorancia del tema y no a que considerase que no es un tema importante. Está de acuerdo en que es un tema fundamental.

George Kopits opinó que el de la evaluación ex ante y ex post, y del monitoreo es un tema muy importante. Ante todo, la información por parte del gobierno, es parte de la cultura de la transparencia y del esfuerzo de establecer credibilidad, de presentar muy claramente las intenciones del gobierno. Esta es la ventaja comparativa máxima de la Ley de Responsabilidad Fiscal de Nueva Zelanda.

Vale la pena estudiarla, se la puede buscar en Internet. Es interesante ver que el énfasis no es tanto sobre reglas numéricas macro fiscales, sino sobre la transparencia. Los neozelandeses verdaderamente miden el patrimonio de una manera muy conservadora.

Todo según lo devengado; en fin, es verdaderamente un modelo en ese sentido. La Ley dice simplemente que el gobierno de turno va a hacer una declaración de qué es lo que considera como prudencial, como razón de endeudamiento o coeficiente de endeudamiento: cómo va a llegar a eso, cómo va a ser el proceso. Además establece que el gobierno debe informar si en el mediano plazo va a seguir un presupuesto equilibrado que esté conforme con el objetivo de esa meta de endeudamiento que el gobierno mismo se impone. Pero después viene la rendición de cuentas. Y va a tener que explicar por qué no llegó a lo que se impuso, cuáles son las excusas, o las razones, los choques externos no previstos. Todo lo demás es un marco macroeconómico completo. El Ejecutivo tiene que rendir cuentas regularmente del proceso al Parlamento. Es muy pragmático, es muy anglosajón. Yo no diría que necesariamente esa es la manera de establecer credibilidad para un país que inicialmente no tiene tanta credibilidad, aunque ellos vinieron de una situación bastante difícil. Yo creo que vale la pena traducir los informes.

La prensa también tiene una responsabilidad muy importante a este respecto, no solamente de informar al pueblo, al público, sino también de explicar. Es una responsabilidad de magisterio, de enseñanza, del gobierno y la prensa en principio.

Guillermo Lesniewier consideró que en la Argentina hay mucha carga emotiva, política y cultural en todo lo que es el presupuesto y la ejecución, y realmente poca atención en todo lo que es la rendición de cuentas. En realidad es como decir "ya pasó", y como que no hay una revisión realmente estricta. Es escaso el interés del Congreso y de la sociedad en general sobre lo que nosotros denominamos la Cuenta de Inversión, que relata realmente lo que ha sido la gestión del gobierno, ya con los números cerrados y definitivos y brindados al control de los organismos que prevé la Ley de Administración Financiera. Realmente tiene una recepción muy baja y diría hasta que es formal y de procedimiento. Es una terrible falla que debemos mejorar todos, e incluso con la misma inquietud y con el mismo interés que a veces se revisan y se siguen los temas de la ejecución presupuestaria. En general, como obligación está sumamente politizada, es un problema que tenemos, pero cree que eso pasa en todos lados.

Iniciativa

En la UE la iniciativa fue de los gobiernos. No fue una cuestión que ya tenían la idea en 1992, cuando lanzaron todo esto con el Tratado mismo. Tuvieron que ratificar el Tratado antes, y ya estaban ahí las pautas. Ya era el pacto de crecimiento y estabilidad. La reglamentación de cómo se iban a cumplir esas pautas vino después. Todos los países lo tuvieron que ratificar.

Stein creyó que es importante quién toma la iniciativa, porque uno puede pensar en temas de economía política, donde el Congreso a lo mejor no va a querer atarse las manos, o por ejemplo, incluso la Ley "Gramm Rudman Hollings", que era un mecanismo mediante el cual hoy empezábamos a reducir, digamos teníamos metas de reducción del déficit, pero la reducción importante venía de aquí a 5 años cuando ese legislador que tenía que decidir ya no estaría en el Congreso. Uno puede pensar que quizás se introduzcan temas de economía política de ese tipo, que la parte importante del ajuste se va a producir después. Pero, a lo mejor, es la única manera de hacerlo. Stein no estuvo muy seguro de si este tipo de temas, que son de suma importancia, los puede definir el Ejecutivo sin pasar por el Congreso.

Deuda Interna vs. Deuda Externa

Partiendo del tema de Buchanan sobre la responsabilidad frente a las generaciones venideras, si se toma como variable el endeudamiento interno, todos los "crowding out" (desplazamientos de deudores privados y aumento en la tasa de interés) que se produzcan, se pagan en el presente. En cambio, con el endeudamiento externo, en la medida en que se trate de una economía pequeña, no va tener incidencia sobre la tasa de interés internacional como demandante de crédito, y el pago lo harán las generaciones futuras.

Stein consideró que el problema también existe con la deuda interna. Supongamos que vamos a hacer una escuela, un puente o alguna inversión que genera beneficios por mucho tiempo, la pregunta es ¿hago que el costo lo soporten íntegramente los que pagan impuestos hoy, o hago que se vaya amortizando de a poco en una cantidad de tiempo razonablemente similar al tiempo en que este puente o esta escuela van a generar beneficios?. En este caso estoy hablando de deuda interna. En un caso estoy beneficiando a las generaciones futuras, porque le hago pagar todos los impuestos a los de hoy, en otro caso estoy repartiendo de manera diferente. Estos temas intergeneracionales subsisten aún cuando hablemos de deuda interna.

George Kopits opinó que la experiencia demuestra que es muy importante velar por que el endeudamiento no crezca, sea éste interno y externo. Tener una regla como ha tenido Indonesia no es una buena idea, porque limitaba el endeudamiento interno pero no el externo. También hemos visto que bajo la Ley de Convertibilidad ha sido un poco más fácil para la Argentina endeudarse externamente que internamente. Pareciera que con eso se puede evitar el "crowding out" en primera instancia y se puede en realidad, pero en el mediano plazo todo va a ir por el mismo cauce y si hay una crisis eso se va a sentir verdaderamente con creces. Hay un trabajo que Pablo Guidotti hizo con Guillermo Calvo mientras estaban en el Fondo, sobre deuda interna y externa y la fungibilidad. La crisis asiática también demuestra lo mismo: el problema era la deuda externa, deuda contingente externa que ni siquiera era formalmente deuda pública, pero que en realidad sí lo era. Era un problema fiscal implícito bastante grande.

No se veía que lo era, pero al final explotó por la capacidad muy baja de la intermediación financiera interna, por un lado, y por otro lado, el alto endeudamiento externo, es un problema del Japón en este momento. Al final todo esto se traduce en una alta tasa real de interés en un momento justo antes de la crisis, y después de la crisis también. En cuanto a la iniciativa, yo creo que esto depende mucho de la circunstancia del país, es una cuestión muy importante de economía política. En el caso argentino viene del Congreso, de ambas Cámaras. Lo importante es que el Poder Ejecutivo tiene que asumir un rol de catalizador y de líder. Lo que es sumamente importante es que cuando se trata de un conjunto de reglas macro-fiscales, y se podría decir también de reglas de procedimientos presupuestarios, se necesita un consenso bastante amplio, entre los grandes actores políticos, los grandes partidos políticos. No puede ser la idea de un partido político y que el otro no lo tome en serio. En este sentido se parece mucho a la Ley de Convertibilidad, y quizá por ello mismo, se la llama Ley de "Convertibilidad Fiscal", que parece extraño como título, pero quizá la razón por la cual se eligió el término "convertibilidad" fue para darle esa importancia.

El Mercosur y La Armonización de las Políticas Macroeconómicas

George Kopits consideró que los países de América Latina todavía están lejos de una situación similar a la europea, lejos de una moneda común, y más aún de un presupuesto en conjunto. De todas formas nunca daña, si ya se está pensando en términos generales, en cómo podrían armonizar sus políticas estos diferentes países, aquellos que tienen el interés de operar en una zona de moneda común. Sería más positivo ir pensando cómo implantar reglas fiscales comunes para los integrantes de las áreas económicas. Estos países todavía tienen un trecho bastante largo para llegar a ese punto. Aún, tomando un país como Brasil. Por ejemplo, Brasil mismo recién ahora comienza a ser una zona de moneda común. Hasta hace poco en política monetaria estaba un poco descentralizado.

Se estaba haciendo política descentralizada en San Pablo con los bancos estatales de San Pablo. Tienen un sistema tributario que no está tan coordinado tampoco, así que hay mucho que recorrer en esta dirección. Si ustedes van a una dolarización formal en la Argentina, a una zona de moneda común, van a necesitar probablemente ciertas reglas macro-fiscales de algún tipo. La experiencia europea muestra las externalidades que se podrían generar. Por ejemplo si Italia no estuviera sujeta, si a Italia la dejasen, por ejemplo, hacer una política fiscal sin ninguna restricción, habría externalidades fuertes y también tendrían efectos sobre la tasa de interés en toda Europa, no ya solamente sobre Italia.

A Ernesto Stein le pareció una pregunta excelente, y en realidad el hecho de que von Hagen se pusiera a estudiar estos temas de las instituciones presupuestarias era porque, estando en principio en contra de las reglas numéricas rígidas, hizo algunos trabajos para la UE donde concluía que una manera en que se podría avanzar es en tratar de mejorar las instituciones presupuestarias en lugar de incorporar estas reglas rígidas. Cuando piensa en los países del Mercosur, le parece que una regla rígida, a la Maastricht, sería más adecuada.

Uno puede pensar en establecer límites como el 3% del déficit, o cosas así, pero es muy difícil pensar, dadas las características de los sistemas políticos, que son tan diferentes en Brasil y en Argentina, que ambos adopten las mismas reglas de procedimientos. El senado en Brasil es importantísimo, la disciplina partidaria prácticamente no existe, acá en Argentina es muy diferente. No es muy seguro si uno puede pensar en meter los mismos procesos presupuestarios en países que tienen estas diferencias, pero uno sí puede pensar en poner reglas macro-fiscales.

Obstáculos

Ofertas de financiamiento en el auge. Precisamente cuando uno no las necesita es cuando llueven las ofertas de los mercados. Ernesto Stein estimó que este es un elemento a considerar, pero si uno tiene una regla bien armada es posible resistir. Si el manejo es discrecional y se constituye un fondo de estabilización, cuando uno armó el fondo de estabilización puede pedir prestado, utilizando esos fondos que están como garantía. Eso es cierto y puede ser un problema que hay que pensar. El otro tema que surge es que, cuando hay dinero en un fondo de estabilización, también lo que se incrementa son los pedidos de los diferentes Ministros y las diferentes provincias para que se gaste ese fondo.

Entonces, hay que pensar muy bien cómo uno hace las reglas para no verse sujeto a estas presiones políticas. Hay un trabajo muy interesante de Carlos Vegh y Ernesto Talvi, donde ven la economía política de este tema y tratan de explicar por qué América Latina tiene comportamientos fiscales procíclicos, justamente con esta idea. América Latina es muy volátil, con lo cual si hiciera suavización tributaria tendría superávit muy grandes en el boom y déficit muy grandes en la recesión. Pero el sistema político no está preparado para tener superávit muy grande, porque lo atacan los buitres y se hace muy difícil resistir y decir que no. Estos son temas a considerar cuando uno piensa en un fondo de estabilización.

Cierre

El Lic. Lesniewier cerró la tarea del primer día afirmando que había sido una mañana sumamente interesante, particularmente a la luz de lo que se había escuchado respecto de los proyectos que están en el Congreso.

Consideró que sería bueno conocer su alcance para ver si muchas de las cosas que se dijeron aquí realmente están consideradas para darle validez y consenso generalizado. Sería bastante interesante saber, antes de su efectiva sanción, si realmente sus autores han tenido en cuenta este tipo de consideraciones. No sería bueno que un instrumento, que puede ser útil, por una incorrecta definición quede en desuso en su aplicación. Opinó que es un punto para pensar. Le pareció interesante algo que dijo Ernesto Stein: en la discusión parlamentaria sobre los regímenes de coparticipación sería bastante positivo armar, dentro de lo que sería una especie de pacto fiscal, algunas reglas numéricas con las provincias, y un fondo de estabilización que pueda atender con los mismos recursos de coparticipación cualquier eventualidad futura con reglas fijas. Donde unas provincias que no estén sufriendo recesiones en su ciclo económico podrían estar soportando a dras que sí las están sufriendo. Se trataría de un clearing, para que la Ley sea operativa y sea también de largo plazo.

4. INSTITUCIONES FISCALES - ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES Y UNA PROPUESTA (PARCIAL) PARA EL CASO ARGENTINO

Dr. Mariano Tomasi*

Voy a hacer primero algunas consideraciones generales muy cercanas al espíritu de lo expresado por George Kopits y Ernesto Stein, lo cual no es sorprendente porque probablemente abrevamos en fuentes muy parecidas y, en mi caso, incluso en algunos trabajos de ellos. Luego de estas consideraciones generales voy a realizar dos digresiones o precisiones con respecto al caso argentino, una que tiene que ver con el rol del Congreso en la discusión y el control presupuestario y la segunda, más larga, que va a estar referida a los aspectos federales de la temática fiscal argentina.

¿Por que hablar de reglas y/o de instituciones?

La primera pregunta para plantearnos en este tema es por qué tenemos que hablar de reglas y/o instituciones. Esto solo tiene sentido en un enfoque de economía política, de "political economy". Este enfoque se corresponde con un mundo distinto al que estudiamos en nuestros libros de macroeconomía o de política fiscal, que suelen estar habitados por gobernantes omniscientes y benevolentes con horizontes infinitos. En ese mundo no necesitamos reglas ni instituciones, ya que siempre tendríamos la política fiscal óptima¹. En el mundo real, por supuesto, la situación es completamente diferente; es mucho más

complejo, y los resultados fiscales surgen de la interacción entre numerosos actores públicos y privados. La interacción de estos actores (con intereses y horizontes temporales propios) generan resultados que, a veces, no son socialmente óptimos.

Entonces, las reglas y ciertos tipos de arreglos institucionales pueden ayudarnos a lograr que estos actores autointeresados interactúen de formas más virtuosas, logrando resultados más cercanos a lo que sería deseable desde el punto de vista de la sociedad. Las interacciones en la temática pública en general, y en la fiscal en particular, generan tres tipos de problemas que describimos a continuación.

Los Problemas

En primer lugar, tenemos la problemática de la acción colectiva. La toma de decisiones en conjunto, como sociedad, es mucho más compleja que la decisión individual de qué marca de gaseosa tomar. Las decisiones colectivas suelen generar una serie de distorsiones. El alcance y la naturaleza de estas distorsiones dependen del contexto de las reglas del juego en el que estas decisiones son tomadas.

Por otro lado, en cualquier democracia contemporánea como la Argentina, no somos los 35 millones de habitantes los que nos sentamos a la mesa y decidimos qué vamos a hacer en cada momento del tiempo con las cuestiones públicas, sino que tenemos mecanismos de representación. Tenemos representantes y éstos son los que toman e implementan las decisiones públicas en nombre del colectivo. Estas relaciones también presentan problemas porque estos actores que deciden e implementan las políticas públicas tienen intereses propios que no necesariamente son totalmente consistentes con el bienestar social. Las instituciones políticas, e incluso las instituciones fiscales, pueden ayudar a morigerar y mejorar este problema de control que en la literatura técnica llamaríamos un problema de principal y agente.

Por último, tenemos un conjunto de problemas que surgen de lo que yo llamaría las circunstancias de interacción intertemporal. Existen problemas de inconsistencia temporal y también otras dificultades para realizar ciertas transacciones intertemporales en la toma de decisiones públicas. Entre estas últimas se destacan las transacciones entre los ciudadanos, políticos y votantes presentes, y aquellos, que en el futuro, van a sufrir las consecuencias de nuestras acciones, pero no están presentes para participar hoy de la decisión.

Sus manifestaciones en lo fiscal

Estos problemas son claramente problemas muy generales del accionar público y, en el fondo, son la base de lo que estudian los cientistas políticos. Estos problemas tienen una manifestación muy importante en la cuestión fiscal. La mayor parte de los programas públicos generan beneficios a un grupo concentrado de actores con gran interés en los mismos, y tienen costos difusos. (Es decir, los pagamos difusamente entre todos, a través de los impuestos u otras formas de sacrificio).

A modo de ejemplo podemos pensar en los programas de los distintos Ministerios o en las manifestaciones populares en reclamo de ciertas acciones del gobierno. Este último caso, refleja, en parte, una conducta extremadamente racional de ciertos actores que están luchando por sus intereses de un modo que muchas veces no incorpora todo el costo social de sus acciones. Lo mismo sucede dentro del Congreso Nacional o los Congresos Provinciales. Los legisladores muchas veces tienen programas muy valiosos y genuinos, que defienden a sus votantes y, según cuál sea la estructura de agregación de las decisiones, en la mayoría de los casos no internalizan todos los costos de los beneficios que generan. En el caso argentino, probablemente la manifestación más saliente, y en algún sentido más costosa para nuestra institucionalidad fiscal y para la sustentabilidad de nuestra macroeconomía, son las interacciones entre las distintas jurisdicciones: Nación, Provincias y Municipios, tema al que me referiré en la segunda parte del artículo.

Por otro lado, la problemática del principal y agente también se manifiesta en la temática fiscal. Sobre este tema existe un conjunto de teorías que predicen déficit fiscales y gastos públicos excesivos, y cuya composición no se corresponde con los criterios de bienestar general, sino que surgen de distintas distorsiones que introducen los mecanismos de representación.

Estas distorsiones incluyen lo que podríamos llamar el problema de control de los ciudadanos con respecto a los políticos. En este punto se hace evidente la presencia de mecanismos institucionales que tienen que ver -entre otros- con los sistemas electorales y las reglas de financiamiento de la actividad política, que se constituyen, claramente en las reglas de juego que afectan comportamientos y que tienen importantes implicancias en materia fiscal.

Otro problema importante que ha destacado esta literatura es lo que llamamos el problema del control de los representantes políticos con respecto a la burocracia, es decir, los encargados de implementar las políticas públicas. Aquí también aparecen los sesgos que resultan del hecho que los actores racionales, e incluso bien intencionados, tratan de maximizar el presupuesto o los logros de su área específica, sin internalizar todos los costos que eso impone sobre el conjunto de la sociedad.

Por otra parte, se encuentran las distorsiones que permiten la participación activa de algunos grupos de presión en el accionar público, en las decisiones con respecto a Leyes e incluso a veces en decisiones con fuerte impacto presupuestario. La historia argentina está llena de este tipo de circunstancias que están, a su vez, ligadas con el problema de la representación o de distorsiones en el mercado político.

Por otra parte, tenemos un conjunto de comportamientos intertemporales perversos. Un ejemplo, bastante obvio e intuitivo, es el del ciclo económico de origen político, que el caso argentino ilustra bien. Se trata de esta tendencia de las autoridades a realizar, en época electoral, ciertas acciones que los favorezcan en la contienda electoral. Esto tiene ciertamente implicancias presupuestarias.

Distintos autores han estudiado este fenómeno en diferentes partes del mundo. En particular, en trabajos con Mark Jones y Pablo Sanguinetti², nosotros realizamos algunas estimaciones de lo que ésto implica en el caso argentino. Nuestro estudio está basado en datos de paneles que estudian el comportamiento de las finanzas públicas de las provincias argentinas desde el año 1983 hasta el año 1997, y allí realizamos una estimación del efecto que tienen las elecciones para gobernador sobre el nivel de gastos públicos provinciales. Estimamos que en la Argentina se gastan aproximadamente U\$S1750 millones por año por motivos electorales, ligados a las elecciones de gobernadores³.

Otra manifestación del comportamiento intertemporal perverso tiene que ver con la estrategia de 'patear' el problema al próximo gobierno. Los horizontes de los líderes políticos y los gobernantes sufren, en términos de sus preferencias, una fuertísima discontinuidad el día que dejan su cargo para volver a ser ciudadanos comunes. Esta discontinuidad los lleva a demorar la solución a ciertos problemas para que los costos políticos sean pagados por otros actores. Este tema ha sido abordado por la literatura teórica desde el punto de vista de las llamadas guerras de desgaste, "war of attrition", concepto que hace referencia a esta tendencia a postergar los ajustes.

En suma, desde la teoría se han identificado una serie de razones por las cuales los procesos decisorios públicos generan una serie de distorsiones en la temática fiscal. A continuación analizaremos -brevemente- la manera en la que las instituciones, definidas en un sentido más o menos amplio, afectan los resultados fiscales.

Instituciones Políticas y Resultados Fiscales

En esta sección analizaremos la manera en la que los distintos arreglos institucionales pueden morigerar o, en algunos casos, acentuar las distorsiones que introducen los procesos decisorios sobre la temática fiscal.

Instituciones de la representación

Empezando por el final, una cuestión que enfatizamos está relacionada con los problemas en los mecanismos de representación. En este sentido, resulta conveniente prestar un poco de atención a los distintos mecanismos de representación y al impacto que éstos tienen sobre los resultados fiscales. Muy brevemente me voy a concentrar en los casos que están más estudiados, estos tienen que ver con distintas prácticas de democracia directa o iniciativa popular existente en algunos Estados Americanos y Municipalidades Suizas, porque son el experimento más puro para este problema del principal y agente, aplicado a lo político.

Como señalo en algunos de mis trabajos⁴, en los Estados Americanos y en las Municipalidades Suizas, donde existen prácticas de democracia directa e iniciativas populares más fuertes, tenemos resultados fiscales más cercanos a las preferencias de los ciudadanos e incluso -lo cual es una buena noticia para los economistas con respecto a la racionalidad de los actores económicos y con respecto a la nuestra propia-, esto tiende a coincidir con lo que sugerirían las buenas prácticas de las finanzas públicas.

Por ejemplo, en los Estados Americanos con prácticas más fuertes de iniciativa popular y democracia directa observamos menores niveles de gasto público y carga impositiva, y que el gasto público se ejecuta más a niveles municipales que a niveles estatales (lo que nosotros llamaríamos provinciales). Por otra parte, el hecho de que los servicios se financian, principalmente con cargos al usuario -más que con impuestos generales-, genera una conexión más directa entre las prestaciones y los cobros en aquellos bienes donde esto es factible. Es decir, que parece haber evidencia interesante de que esta conexión de la representación política no es un elemento trivial y parece haber prácticas de institucionalidad política que mejoran este problema.

Reglas fiscales

Otro conjunto de instituciones, de nuevo en el sentido amplio, tiene que ver con las llamadas restricciones numéricas o reglas macrofiscales. En este punto, cabe hacer referencia a un trabajo que estoy realizando con el Dr. Carlos Acuña⁵, en el cual definimos categorías para los distintos niveles de reglas institucionales. Por ejemplo, nosotros le llamaríamos R1 a aquel tipo de reglas o instituciones que tratan de determinar el comportamiento de alguna variable de interés de manera específica.

Consecuentemente, una regla que establece que el déficit del presupuesto nacional medido de tal o cual manera, incluyendo o excluyendo tal o cual cosa, tiene que ser igual a cero o igual a uno por ciento del producto bruto, es una regla sumamente específica que nosotros llamaríamos R1. Siguiendo con esta clasificación, llamamos R2 a las reglas de procedimientos que establecen la forma en la que tienen que interactuar aquellos actores a cargo de decidir los resultados en R1. Entonces, llamamos R2 a las reglas sobre como definir R1, y R3 a las reglas sobre como definir R2.

Las restricciones numéricas o reglas macro-fiscales, entendiéndolas como reglas de un nivel inferior (R1), son las reglas que se refieren al déficit anual o plurianual permitido. Es decir, las reglas que especifican los topes permisibles de endeudamiento para los distintos gobiernos, aquellas reglas que tratan de dictaminar niveles de gastos o topes de gastos y aquellas que incluso pueden acotar los niveles de imposición, como ha sido la famosa proposición 13 de California y todos sus herederos.

Este es, claramente, un tema extremadamente importante y extensamente estudiado. Este tipo de Leyes o reglas numéricas pueden ser definidas, instrumentadas e implementadas de una variedad de maneras, según a qué etapa del proceso presupuestario se apliquen, lo cual tiene un impacto muy importante sobre los resultados fiscales. Estas reglas pueden ser extremadamente estrictas, pero también presentan variantes. La variante más cercana a la versión más estricta es aquella que especifica ciertas cláusulas de escape que establecen que, cuando se dan ciertas circunstancias excepcionales supuestamente predeterminadas, se puede relajar temporariamente lo estipulado en la regla.

En lo que refiere a la efectividad de estas reglas, se observa que tienen sus 'pros' y 'contras'. Una de sus contras es la tendencia a tratar de eludirlas a través de la llamada "contabilidad creativa".

Ciertamente la discusión central con respecto a estas reglas es lo que en literatura económica enfatizamos como el dilema entre regla y discreción. La virtud principal de las reglas es que pueden corregir muchos de los sesgos que describimos anteriormente y algunas son muy efectivas en hacerlo. Por ejemplo, nuestra Ley de Convertibilidad. Pero, por otro lado, tienen el defecto de limitar la capacidad de hacer ajustes en las variables de política económica, en función de los cambios de circunstancias a través del tiempo.

El mundo al que habría que apuntar sería un mundo en el cual quizá podemos relajar este "trade-off" entre las reglas que corrigen sesgos y el espacio para ser más flexibles y ajustar a los múltiples shocks, a los que están sujetas nuestras economías.

Una propuesta es por ejemplo la de Eichengreen, Hausmann y Von Hagen⁶, que se refiere a la posibilidad de instaurar un “Consejo Nacional de Asuntos Fiscales”, que sería un ‘conjunto de iluminados’ que, período a período, determinan cuál es el límite máximo permisible, por ejemplo, para alguna de las variables antes mencionadas, como ser el déficit. Esto sería supuestamente superior a una regla dura de presupuesto balanceado, período a período, que si bien tiene el efecto positivo de resolver algunos sesgos, nos ata de una manera que nos impide ajustar a muchas circunstancias de la realidad económica. Por otro lado la discreción sin ningún criterio lleva a sesgos que hemos sufrido enormemente en el pasado. En este sentido, sería interesante contar con un mecanismo compuesto por ‘algo de regla’ y ‘algo de discreción’, que nos permita movernos a un nivel de bienestar superior. La idea del Consejo Nacional de Asuntos Fiscales es atractiva, aunque políticamente un poco “naive”. Luego me referiré a una variante en esta línea en el contexto federal argentino.

Cabe agregar una nota sobre el “status jurídico” de las reglas macro-fiscales. Si se instituyen a través de legislación común, en principio están sujetas a ser revocadas por futuras leyes (como la Ley de Presupuesto). Si bien el cambio puede tener algún costo reputacional, no es obvio que dicho costo sea mayor al de desviarse de una trayectoria de buena conducta fiscal (no prefijada en una regla).

Procedimientos presupuestarios

El otro conjunto de instituciones que pueden tener el efecto de morigerar los sesgos políticos a los que hacíamos referencia anteriormente, son las instituciones presupuestarias. Nosotros llamaríamos a estas instituciones R2, en tanto que determinan cómo tienen que interactuar los actores que después van a determinar las reglas más específicas que afectan los resultados de política económica. Gran parte de la literatura que surge de la teoría política moderna, nos explica cómo los procedimientos de interacción, las reglas de juego en cualquier decisión colectiva, van a afectar los resultados de esta decisión. Esta literatura ha sido aplicada a la problemática presupuestaria fiscal y de allí se ha llegado a conclusiones, inicialmente teóricas, que señalan que cuantas más prerrogativas tenga en la discusión intra-Ejecutivo el Ministro de Economía o Jefe de Gabinete, mayor va a ser la disciplina fiscal. Por otro lado, en lo que se refiere a la interacción con y dentro del Congreso, la disciplina fiscal será mayor cuanto menor sea el espacio para el universalismo, la reciprocidad y las modificaciones parlamentarias, y cuanto más fácil sea (ex-post) la implementación estricta de la Ley de Presupuesto.

Estas teorías han sido confirmadas empíricamente en algunos trabajos iniciados por Von Hagen para el caso europeo, y que han sido extendidos para el caso de América Latina por Alesina, Hausman, Hommes y Stein⁷ y, posteriormente, por otros autores.

En el trabajo que realizamos con Jones y Sanguinetti sobre el caso de las provincias argentinas -al que nos referíamos anteriormente-, encontramos que las instituciones presupuestarias a nivel provincial tienen un impacto en la dirección esperada sobre los resultados fiscales. En el caso argentino -cabe señalar-, las instituciones específicas intraprovinciales están un poco ensombrecidas por el enorme impacto que tienen sobre los comportamientos fiscales provinciales las instituciones de nivel superiores a la provincia, es decir los arreglos interjurisdiccionales a los cuales me voy a referir más adelante.

Transparencia y control

Finalmente, una cuarta categoría de instituciones de gran relevancia para los resultados fiscales son aquellas que tienen que ver con la transparencia y el control presupuestario, extensamente analizadas por el Dr. Kopits. Como todos sabemos, los presupuestos son complejos y difíciles. La literatura también argumenta que esta complejidad es endógena, ya que genera asimetrías informativas que benefician a ciertos actores políticos.

En este sentido, los esfuerzos realizados por algunas instituciones que intentan acercar al público versiones un poquito más comprensibles del presupuesto nacional y presupuesto consolidado son admirables. Por supuesto, los avances realizados en esta materia por parte de esta Oficina y este Ministerio para que los presupuestos existan y transmitan alguna información son sumamente relevantes⁸.

Por otra parte, también se encuentran distorsiones estratégicas en las proyecciones macroeconómicas. Esto, claramente, les resta validez a la hora de las decisiones y las discusiones políticas e institucionales. Al respecto, existe una línea de opinión, a la cual yo en parte suscribo, que afirma que es importante generar ciertas reglas de juego que permitan que las instituciones independientes con capacidades técnicas participen en la definición de los números con los que oficialmente se discute y se toman las decisiones políticas. El caso canadiense ilustra este argumento. El gobierno de Canadá toma sus proyecciones macroeconómicas del mercado, siendo el mercado los bancos y las universidades entre otros, e incluso les hacen algunos ajustes hacia el lado de la prudencia. Si en la Argentina contáramos con Universidades serias y no hubiera demasiados sesgos en las consultoras privadas, los mecanismos de esta naturaleza -que obviamente tienen que ser trabajados- podrían fortalecer mucho la forma en que hacemos las cosas.

Claramente todos estos conjuntos de reglas que hemos mencionado, aquellas que tienen que ver con mecanismos políticos más específicos, las reglas macro-fiscales, las instituciones presupuestarias y las instituciones que hacen a la transparencia y control son complementarias y creo que tenemos que movernos a lo largo de todas ellas de manera simultánea, con una visión de "equilibrio general institucional".

El Congreso (una breve digresión en su favor)

El espíritu de este artículo está en sintonía con la visión de que las legislaturas, en un país presidencialista como el nuestro, tienen sesgos naturales en su constitución política, lo cual implica que no internalizan lo suficientemente bien, en el agregado, algunas de las restricciones macroeconómicas y fiscales. Esta situación puede crear algún pequeño sesgo, alguna imprudencia fiscal, que tiene que ser contenida por alguna otra institución. En este sentido, cobran relevancia los otros roles del presupuesto, asignación de recursos y control, en los cuales el Congreso tiene una función importante por cumplir. Es desde esta perspectiva que sugiero el fortalecimiento de las capacidades de análisis y discusión presupuestaria que tiene el Congreso.

Por un lado, el presupuesto es una herramienta macroeconómica extremadamente importante donde se determinan el comportamiento de variables tales como el déficit fiscal y la deuda pública, en razón de lo cual tiene un enorme impacto sobre la economía. Por otro lado, el presupuesto es también la herramienta política económica central en la cual se discute la asignación de recursos, a la vez que, como sucede en una empresa, se constituye en el instrumento a través del cual se pueden medir y controlar las acciones de los distintos actores, en este caso de las distintas agencias públicas encargadas de la instrumentación de todas las políticas. En este sentido, el presupuesto se constituye en una herramienta clave de la gestión pública y del marco de incentivos de los actores públicos.

En los países más avanzados el Congreso tiene un rol clave en la determinación de los comportamientos de la administración pública y es un actor clave en lo que hace a la constitución de administraciones públicas eficientes y eficaces y con grados controlados de corrupción y clientelismo. Un trabajo que estamos realizando sobre las instituciones en Argentina indica que esto no sucede en nuestro país⁹. Nuestra administración pública, salvo en algunas honrosas excepciones y episodios heroicos en el tiempo, es bastante deficiente e irracional, carece de canales naturales de comunicación y articulación de políticas, y de carreras bien estructuradas, a la vez que no cuenta con mecanismos de recompensa adecuados para el esfuerzo de los agentes públicos. Todas estas características limitan mucho su capacidad de implementar políticas públicas.

Gran parte de la visión minimalista -que muchos compartimos- acerca de las funciones que debería tener el Estado no está basada en nuestras preferencias de un mundo ideal. Más bien, se sustentan en las bajas capacidades que observamos en nuestra administración pública. Es sobre esta falta de capacidades sobre la que hay que trabajar.

La experiencia internacional demuestra que el Congreso tiene un rol muy importante en lo que se refiere al desarrollo de la administración pública. El Parlamento es, en definitiva, el "principal" más natural del "agente", que son los distintos actores de la administración pública. Un Congreso mucho más involucrado en la temática presupuestaria tanto en el control ex ante como ex post, es casi indispensable para lograr acuerdos de largo plazo con la administración pública, que permitan mayor eficiencia, a la vez que limiten la corrupción y el oportunismo gubernamental.

Todo esto puede mejorar sólo en la medida en que el Congreso cuente con mayores capacidades, cuestión que aparece estrechamente relacionada con la permanencia en el cargo y la consecuente especialización de los legisladores. En lo que se refiere al tema presupuestario, hay dos cuestiones centrales. En la Argentina, el Poder Ejecutivo tiene un rol predominante en la discusión presupuestaria. Esto, que como ya dijimos es muy sano en la temática macro-fiscal, se combina con un grado muy bajo de intervenciones por parte del Congreso en cuanto al control, tanto ex ante como ex post. Por ejemplo, en el Cuadro I se observa que entre el año 1912 y hoy ha habido largos períodos de nuestra historia en los que el presupuesto no se aprobaba en plazo. Imagínense cómo funciona una organización que no tiene presupuesto. Así funciona el Estado argentino.

Por otro lado, en lo que refiere al control ex post, el rol que cumple la cuenta de inversión es extremadamente deficiente. No tenemos evidencia completa sobre la Argentina antes de la reiniciación de la democracia en el año 1983, pero la evidencia esporádica que tenemos -Cuadro II- es que esta situación era común tanto en el pasado como en décadas recientes. Más específicamente, desde 1984 hasta la actualidad, en promedio, el control ex post se ejecuta cuatro años más tarde.

Cuatro años más tarde es demasiado tarde como para que este control sea de alguna utilidad, así que este es un tema sobre el que tenemos que trabajar mucho, y sobre el cual, afortunadamente, se está trabajando. El Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal bajo discusión en el Congreso incorpora una cláusula que obliga al Jefe de Gabinete a presentar la Cuenta de Inversión del año anterior ante las comisiones parlamentarias

corresponsables, tres meses antes de la presentación del Presupuesto para el año siguiente. Esto tendría un impacto sumamente valioso, no sólo en las cuestiones macro pero principalmente en el rol del Congreso para asegurar control y transparencia.

En un diseño ideal el Poder Ejecutivo, y en particular el Ministerio de Economía, conservaría una autoridad sustancial en los aspectos macroeconómicos, a la vez que el Poder Legislativo estaría más informado y especializado, y tendría mayor autoridad sobre aspectos microeconómicos. Existen enormes distorsiones en las percepciones públicas, incluso en las percepciones políticas, que generan los continuos reclamos (por ejemplo, para que se asigne más presupuesto a las universidades), como si ésto no implicara costos, ya sea, de recorte a otros programas o de recorte de consumos privados.

Este sesgo hacia la "ilusión fiscal" existe en todas partes, pero se pueden hacer cosas para mejorarla y nosotros creemos que una discusión más informada con más capacidades técnicas y de evaluación por parte del Congreso Nacional sería un paso muy valioso en esta dirección. ¿Cómo se logra esto?. Siempre es más fácil hacer el diagnóstico que proponer las soluciones, pero existen instituciones, por ejemplo la Oficina Presupuestaria del Congreso ("Congressional Budget Office"), que cumple un rol muy fuerte -que es como la contraparte de la ONP en el Congreso-. Dicha Oficina de hecho existe en la Argentina pero, por cuestiones político-institucionales, no ha sido interés de los actores políticos relevantes promover verdaderas capacidades en este sentido.

El Federalismo Fiscal Argentino

En esta sección voy a hacer referencia a la problemática del federalismo fiscal en la Argentina y voy a plantear algunos lineamientos de una agenda institucional para encarar este problema. El espíritu de la propuesta que voy a sugerir está en sintonía con las ideas sobre la creación de un "Consejo Nacional de Asuntos Fiscales" ya mencionadas, pero se desvía de aquella propuesta en tanto que reconoce más explícitamente el rol de lo político y -sobre todo- coloca el énfasis en la dimensión federal.

En la Argentina, excluyendo el sistema previsional que tiene una lógica propia, los gobiernos subnacionales ejecutan más de 2/3 del gasto público. A pesar de que nuestros gobiernos subnacionales ejecutan la mayor parte del gasto público, éstos tienen -hoy por hoy- escasas potestades fiscales. Esta situación genera un enorme desbalance fiscal vertical. Este desbalance tiene el defecto adicional de ser muy heterogéneo y asimétrico entre las distintas jurisdicciones.

El Gráfico I nos muestra, por ejemplo, que si bien, hay algunas Provincias que financian casi un 50% de su actividad con recursos propios, la mayor parte de las provincias argentinas están por debajo del 20% y un gran número de ellas incluso por debajo del 15%. El resto del gasto provincial se financia a través de los recursos que llegan a las provincias a través de los distintos mecanismos de transferencia que, de una manera u otra, se canalizan a través del Gobierno Nacional. El corazón de estos mecanismos de transferencia es la llamada Coparticipación Federal de Impuestos.

La Coparticipación Federal de Impuestos: Deficiencias

Voy a listar muy brevemente las principales deficiencias (en términos de incentivos incorrectos) que genera el conjunto de reglas fiscales interjurisdiccionales que tienen su eje central en la Coparticipación Federal de Impuestos.

El principal problema que ésta presenta, y todos destacamos, es la falta de correspondencia fiscal. El hecho de que la mayoría de los gobiernos provinciales financie de 'su bolsillo', es decir, del bolsillo directo de sus contribuyentes, una fracción extremadamente pequeña de sus gastos, claramente genera incentivos muy perversos que tienen impactos muy nocivos sobre los resultados fiscales agregados del país, dado el tamaño que tienen en el agregado las administraciones provinciales.

La versión dinámica de este problema tiene que ver con el problema del "bail out", o rescate por el Estado Nacional de las deudas provinciales. Esto afecta los comportamientos de endeudamiento de las jurisdicciones provinciales e incluso de los que les prestan plata a las jurisdicciones provinciales. En el marco de la estructura política argentina, es de esperar que el Gobierno Central financie -con recursos del colectivo de las jurisdicciones- a cualquier Provincia que sufra un desastre financiero. Consecuentemente, y dado que quienes prestan plata a las jurisdicciones prevén ese enorme desbalance fiscal vertical, se debilitan los incentivos en un conjunto de comportamientos tanto de asignación intra como intertemporal.

En términos del comportamiento intertemporal perverso, en el Gráfico II se observa el comportamiento altamente procíclico del gasto público del consolidado de las provincias, que tiende a sobre-reaccionar a las fluctuaciones en el Producto Bruto, es decir, la base sobre la cual se recauda.

Otro de los defectos que tiene el sistema actual de coparticipación federal es que introduce sesgos en la composición fiscal, tanto en términos del mix gasto-impuesto, como en la composición del paquete impositivo. El Estado Nacional recauda un conjunto de impuestos, algunos de los cuales transfiere en parte a las provincias, vía coparticipación mientras que otros se los guarda para sí mismo. Esta situación genera distorsiones que han llevado al Gobierno Nacional a reclinarse más de lo óptimo en aquellos impuestos que no son coparticipados. Esto refleja una cierta incapacidad política para realizar los acuerdos necesarios para lograr mecanismos impositivos más eficientes independientemente de cómo se va a distribuir lo recaudado.

Otra de las cuestiones asociadas a este mecanismo fiscal federal es el sesgo que confiere a la redistribución. En este sentido, si bien se predica en aras de alguna redistribución en favor de las provincias -o idealmente los ciudadanos- más necesitadas; los resultados empíricos -observables a través de estudios microeconómicos de impacto- permiten discutir esta afirmación. Es decir, muchos componentes de los programas federales públicos no redistribuyen en la dirección correcta. Tanto el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), como -en su época- la promoción industrial, entre otros, forman parte del equilibrio en las relaciones interjurisdiccionales que tienen que ver con la lógica de la coparticipación federal y con la lógica política detrás de ello, más que con una redistribución "óptima".

Otro problema es la provisión irregular de bienes públicos. Como consecuencia del comportamiento extremadamente procíclico del gasto público, los ciudadanos de todo el país están sujetos a enormes fluctuaciones en la provisión de bienes y servicios públicos. Específicamente, el gasto en algunos bienes públicos es menor en los momentos que más hacen falta.

Por otra parte, tenemos un conjunto de impuestos distorsivos, tanto en el ámbito nacional -cuestión a la cual se ha intentado dar solución con la última reforma impositiva- como a nivel provincial. Un ejemplo de esto es el impuesto a los ingresos brutos. Los enormes esfuerzos para el cambio se enfrentan con enormes dificultades políticas, a las cuales haré referencia más adelante.

Más en general, las deficiencias del régimen de Coparticipación Federal generan incentivos perversos, en función de los cuales los esfuerzos de las diferentes jurisdicciones están más orientados a luchar por mayores transferencias, que a producir más eficientemente los bienes públicos.

La distribución de la recaudación a nivel de las distintas jurisdicciones, lleva a una inusitada complejidad que creo que está bien reflejada en el laberinto de la coparticipación, en la Figura I.

Las Recomendaciones de los Economistas

Muchos economistas estamos de acuerdo con que hace falta aumentar la correspondencia fiscal y la recaudación, y reemplazar los impuestos más distorsivos. Una buena parte del esfuerzo necesario es el logro de una descentralización tributaria lo mayor posible.

Además, reconocemos problemas en los comportamientos de endeudamiento de las distintas jurisdicciones, ciertamente incluyendo a la Nación, en referencia a los cuales proponemos distintas formas de restringir este endeudamiento.

Asimismo, con respecto a la coparticipación, hay una fuerte voluntad de tratar de salir de los 'números mágicos' con los cuales se reparten hoy estos dineros hacia números más racionales ligados a las responsabilidades de gastos de las distintas jurisdicciones, para lo cual idealmente necesitaríamos ciertas estimaciones de costos. Esto llevaría también a racionalizar la redistribución, y muchos de los participantes en estas discusiones opinan que el régimen debe ser más abarcativo para evitar estos canales laterales que tantas distorsiones han generado.

Nosotros simpatizamos con todos estos puntos y los apoyamos, pero la propuesta que me gustaría presentar coloca el énfasis en una estrategia diferente. Una estrategia que está más allá de las recomendaciones que hicimos recién, las cuales se encuentran en el terreno de lo que yo antes llamé R1 y R2 -es decir, mecanismos de toma de decisiones con respecto a ciertos impuestos específicos o mecanismos como son las restricciones del endeudamiento-.

Reconociendo a la Política

Las 'recomendaciones de los economistas' son útiles, y es necesario seguir trabajando en esa dirección. Sin embargo, nosotros consideramos que, en el margen, es necesario hacer un esfuerzo para entender por qué tenemos un sistema tan ineficiente.

La respuesta a este interrogante está relacionada con los mecanismos políticos institucionales. Consecuentemente, y en la medida de lo posible sin ser ingenuos, hay que tratar de operar directamente sobre algunas de las distorsiones en los mecanismos político-institucionales.

Si pudiéramos hacer algún avance en esa dirección, que aquí llamamos R3, probablemente las recomendaciones de primero mejor (first best) que hacíamos antes van a ser más factibles políticamente, e incluso algunas de las de segundo mejor (second best), que tratan de ponerle 'parche' a los sesgos generales que introduce la política, podrían volverse innecesarias.

En primer lugar, esto requiere un mayor entendimiento de los mecanismos políticos que nos han llevado a la situación actual. Para ello, propongo utilizar el enfoque de los "costos de transacción" aplicado a los intercambios políticos. A continuación presento, brevemente, las principales premisas que componen dicho enfoque.

La teoría de los costos de transacción en la política ("transaction-cost politics") descansa sobre las nociones de la economía de los costos de transacción ("transaction-cost economics"), que nos trata de explicar como la imposibilidad de realizar cierto tipos de transacciones en los mercados económicos determina un conjunto de resultados económicos. Se trata de aplicar esta lógica al mercado político, en el cual se determinan las políticas e incluso las instituciones que estamos analizando. La lógica es la siguiente.

Aplicando el teorema de Coase a la política, tendríamos un mundo donde no hay costos de transacción y los derechos de propiedad, en este caso derechos de propiedad políticos, estarían bien definidos. Si fuera ese el caso, no tendríamos sistemas tan ineficientes como los que tenemos. En el caso que surgiera una cuestión redistributiva, haríamos la transacción de tal modo que la distribución sería realizada a través de mecanismos menos distorsivos que los que tenemos en práctica en el caso argentino.

Ciertamente ésto no sucede: en el mercado político existen grandes costos de transacción. En el marco de este diagnóstico, la recomendación política es más bien una recomendación institucional política -y aquí cito al Premio Nobel Douglass North-. Lo que tenemos que hacer es diseñar estructuras institucionales que faciliten estos intercambios para que puedan ser realizados de manera más eficiente. No se trata de ignorar el rol de la política, que es muy importante, más bien, a lo que se apunta es a tratar que la lógica política genere menos distorsiones en el sistema económico.

La Historia Fiscal Federal en Argentina

Nuestros estudios de la historia del régimen fiscal federal en la Argentina, con énfasis en las negociaciones políticas que se hicieron o dejaron de hacer en distintos puntos de la historia, sugieren que la inestabilidad política económica que caracterizó a nuestro país en las últimas décadas, no facilitó la inversión en instituciones más eficientes. En este sentido, las transformaciones recientes, que tienden a aumentar la estabilidad política y económica, nos permiten ser optimistas con respecto al futuro, en tanto que configuran un marco un poco más adecuado para desarrollar mejores instituciones.

La historia federal fiscal en Argentina puede sintetizarse en dos grandes ideas. La primera, hace referencia a los momentos de apropiaciones oportunistas, en los cuales los actores políticos con poder coyuntural aparecen violando normas o pactos previos.

En este sentido, se observa un aumento en los programas y las redistribuciones que los favorecerían a ellos en esos momentos. Estos actores son, a veces, gobiernos militares que han aumentado la coparticipación primaria, y otras, gobiernos (nacionales) democráticos que también en ciertas coyunturas hicieron algunas cosas que los favorecerían a ellos o a sus aliados coyunturales. Otras veces han sido coaliciones provinciales poderosas, como la que en el año 1988 logró esta Ley de Coparticipación que es sumamente defectuosa, las que impulsieron su voluntad.

Así también los múltiples "conductos laterales" (fondos especiales, etc.) que tiene el sistema, a veces han sido negociados en el Congreso, y otras en reuniones Presidente-Gobernador; estas transacciones "oportunistas" son las que han ido construyendo este laberinto tan ineficiente que caracteriza al sistema actual.

La segunda gran idea que compone esta historia hace referencia a las respuestas articuladas colectivamente frente a la inestabilidad en los derechos de propiedad política. En este sentido, se han tratado de instrumentar mecanismos que frenen esta inestabilidad, y estos mecanismos han generados ineficiencias y rigideces adicionales. Algunos ejemplos son las distintas garantías y pisos, los números mágicos, e incluso ahora algunas rigideces adicionales que introduce son status constitucional de la Coparticipación Federal de Impuestos.

Mejorando la estructura de “governance” (R3)

¿Qué se puede hacer al respecto?. Nuestra respuesta está relacionada con los márgenes de acción que nos quedan para mejorar el proceso institucional político, acerca del cual querríamos destacar dos o tres ideas.

Por un lado, es necesario fortalecer el federalismo convirtiendo las decisiones que hoy están sujetas a la discrecionalidad del Gobierno Nacional, en un mecanismo decisorio explícitamente federal. Por otro lado, consideramos conveniente incorporar al proceso decisorio una serie de decisiones que en el pasado han transitado por canales laterales. Además, hay que tratar de resolver parte de estos problemas de acción colectiva entre las jurisdicciones a través de alguna forma de “delegación”, así como en algún momento nos pusimos de acuerdo en delegar autoridad monetaria al Banco Central y, -con más éxito en algunos países que otros- se ha delegado autoridad regulatoria a agencias independientes. El espacio institucional para esto nos lo provee el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional de 1994, que establece una serie de características que debe tener el nuevo régimen fiscal federal y entre ellas menciona una institución: un Organismo Fiscal Federal que cumplirá ciertas funciones con respecto al nuevo régimen.

Nosotros apuntamos a que, utilizando ese espacio que provee la Constitución, se puede ayudar a la mejora en los mecanismos políticos decisorios. El objetivo en términos de la arquitectura institucional deseable para este Organismo Fiscal Federal es que pueda canalizar, sin ignorar ni negar, la toma política de decisiones, a través de un marco que produzca resultados más eficientes.

Entre otras cosas, este Organismo permitiría hacer acuerdos más creíbles entre los distintos actores provinciales y nacionales a la hora de tomar medidas tales como instrumentar una descentralización impositiva, frente a la cual muchas de las jurisdicciones se resisten (muy racionalmente), contrariamente a lo que pasa en todos los países del mundo donde las autoridades subnacionales estarían felices de tener derechos sobre más impuestos.

Así como nosotros criticamos a aquellos que creen que con una Ley van a lograr resolver todos los problemas, también estaríamos sujetos a la misma crítica si pensáramos que con poner una oficina que haga tal o cual cosa vamos a resolver todos los problemas. Eso no es así, hay que ver el impacto marginal que los cambios institucionales en este Organismo Fiscal Federal podrían tener sobre el conjunto del sistema político argentino, incluyendo sus características federales, así como también las características de la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Pero, de nuevo, creemos que esa es la dirección para avanzar. Lo que subyace a nuestra propuesta es el objetivo de destrabar las discusiones políticas de las discusiones técnicas en un formato que existe, aunque a otra escala, en otros países como por ejemplo en Australia, con la Commonwealth Grants Commission.

La constitución que sugerimos para este Organismo Fiscal Federal estaría dotada de una Comisión Técnica con fuertísimas capacidades técnicas comparables a las de un Banco Central, o incluso a una versión federal del Ministerio de Economía. Esta, a su vez, somete sus sugerencias y dictámenes a una Asamblea Fiscal Federal en la cual existe, por supuesto, una adecuada participación política de todas las jurisdicciones, y es quien, en definitiva, toma las decisiones políticas que afectan esta dinámica que inexorablemente tiene que tener un régimen de coparticipación de impuestos en un país federal complejo, con una realidad cambiante como la nuestra.

Flexibilidad de las Reglas

Respecto de la posibilidad de aplicar a las reglas macro-fiscales la flexibilidad-fórmula propuesta por Richard Musgrave hace muchos años, Tommasi consideró que ese es un "trade-off", una tasa de substitución, sobre la que hay que tratar de mejorar. Claramente, en el caso de Argentina hacen falta algunas reglas macro-fiscales que, si son extrema-damente rígidas tampoco van a servir. El tema es cómo se instrumentan las "cláusulas de escape". Son fórmulas que, al cuantificar en relaciones macroeconómicas en cierto momento del tiempo, deben permitir cam-bios. Coincidió en que esa es la dirección a seguir, pero su implementación no es trivial y requiere de una cierta institucionalidad que tiene que ver con quién computa qué, y cómo se define. Está en el espíritu de lo que dijeron los expositores ayer. En el caso particular de Argentina, para retomar la última parte de su exposición, Tommasi creyó que uno de los defectos que tienen las reglas fiscales que se están discutiendo a nivel nacional es que quizá por una restricción lógica institucional, no contemplan lo suficiente el comportamiento de las jurisdicciones subnacionales. Son reglas sólo a nivel nacional.

En el caso argentino, la solución debiera pasar por una institucionalidad fiscal federal, dado que, si sacamos la parte previsional, dos tercios del gasto público sucede a nivel subnacional.

El Congreso

Existen obstáculos, sobre todo en los regímenes parlamentarios, para que el Congreso se involucre. Cuando el partido dominante en el Congreso es el mismo partido del Ejecutivo, por lo general el Congreso no interviene porque no quiere interferir con el Ejecutivo. En los sistemas presidencialistas puede ocurrir, como ocurrió en algunos casos en los EE.UU., que el Presidente es de un partido y el Congreso está dominado por otro partido.

Con respecto a los sistemas parlamentarios, Tommasi opinó que la causalidad o el control, es al revés: no es que porque el Ejecutivo y el Parlamento sean lo mismo, entonces el Ejecutivo lo hace todo. Es el Parlamento el que hace todo, entre otras cosas designar al Ejecutivo, quien es efectivamente un agente del Parlamento. Lo que sí está estudiado es que, en estos sistemas, y claramente hay variedad dentro de los sistemas parlamentarios, las autoridades, que en este caso son el Congreso, tienen un rol muy importante, lo que les ha permitido a muchos de los países parlamentaristas tener burocracias más avanzadas y efectivas que las que hemos visto por esta parte del mundo.

En el caso americano, cuando hay gobierno dividido, el Presidente es de un partido y el Congreso está dominado por otro partido, puede haber un mayor involucramiento del Congreso, pero se nota justamente en EE.UU. que cuando vuelve a ser el Congreso mayoritariamente del mismo partido que el Ejecutivo, su intervención disminuye. En el caso americano ha habido incluso variaciones a través del tiempo, ligadas a cambios en la naturaleza de lo que hacía el gobierno, que muestran que el Congreso tiene un rol clave, central, en el diseño de los incentivos de la administración pública. Desde el hecho de que las Comisiones del Congreso americano realmente están extremadamente involucradas, extremadamente capacitadas técnicamente, y discuten en pie de igualdad con algunos de los técnicos de las agencias regulatorias o distintas ramas de la burocracia, hasta el hecho de que tienen el control de lo que se llama "power of the purse", o poder de controlar la cantidad de dinero que va a cada uno de los programas, como un instrumento de premios y castigos.

Tommasi opinó que el efecto de gobierno unificado o dividido, si bien tiene alguna importancia, es parcialmente morigerado porque allí a través de este sistema electoral con representación uninominal de los estados, cada legislador es un partido propio.

No tienen dos partidos sino 100 partidos, dos multiplicado por 50. Como resultado, al Congreso, como entidad, le da más fuerza a largo plazo independientemente de si coyunturalmente una mayoría es republicana o demócrata. Son cosas que tienen que ser trabajadas en mucho más detalle. Sugirió dedicar un poco de esfuerzo a tratar de generar dinámicas virtuosas a las capacidades que tiene el Congreso, especialmente, en materia presupuestaria.

Guillermo Lesniewier consideró importante que exista en el Parlamento un cuerpo profesional, con capacidad de análisis fiscal y presupuestario, con el cual el Ejecutivo pueda interactuar yendo a aspectos que no estén directamente influidos por el tema estrictamente político sino por el tema fiscal dentro de lo político. Muchas veces el Ejecutivo está ajeno a la aparición de ciertas leyes que, cuando llegan, el Ejecutivo se encuentra en la disyuntiva de tener que resolver el tema político a través de la utilización de los vetos del Presidente y la exposición de la figura presidencial y el desgaste político que ello implica.

Representatividad Política

Respecto de la representatividad de los legisladores, se cuestionó que, como consecuencia de las listas sábana, por arrastre, muchos militantes del partido terminan en el Congreso de la Nación, con lo cual se elimina la posibilidad de contar con técnicos especialistas en la materia y se elimina la posibilidad también de que los legisladores respondan ante el electorado, porque se pierden en la impunidad que les otorga la lista sábana. Además, al no haber reelección se pierde la posibilidad de que especialistas puedan permanecer en el Congreso. Al revés de lo que ocurre en los EE.UU., donde las Comisiones tienen un nivel académico y técnico mucho más alto que las nuestras. Tommasi respondió que, a contrario sensu, las circunscripciones uninominales tienen como desventaja que para muchas formas de estructurar posteriormente el Congreso también genera un excesivo particularismo, donde puede ser que el representante político esté bien controlado por sus ciudadanos, pero los ciudadanos son, en un caso extremo, cuatro individuos que tienen intereses particulares que no necesariamente son por ejemplo la prudencia fiscal. Hay algunas ventajas en la disciplina partidaria porque es un mecanismo de internalización de lo que sino serían puras externalidades. Lo que pasa es que si esta disciplina partidaria no persigue los objetivos socialmente deseables, claramente es viciosa y no virtuosa, con lo cual su idea preliminar es que probablemente la mejora para el caso argentino va más allá de romper las sábanas más grandes, que hay sólo en cinco jurisdicciones. Tiene que ver con mejoras en los sistemas partidarios, en la Ley de Partidos, el sistema de financiamiento, que haga que los incentivos del partido no tengan alguno de estos sesgos comentados.

Tommasi consideró que un tema interesantísimo es la duración de los legisladores. Esta se puede correlacionar con resultados económicos deseables. Es quizá una variable "intermedia" que captura muchas cosas que tienen que ver con la durabilidad institucional. Una generación de capacidades que ha estado ausente y de a poquito ha tendido a mejorar a partir de la recuperación de la práctica democrática, pero que todavía sigue trabada por la lógica interna de los partidos, donde hasta ahora por lo menos ser legislador no ha sido un puesto demasiado apetecible. La gran carrera política pasa por otros lados.

En lo referente a las relaciones entre el Organismo Fiscal Federal, previsto en la Constitución, y el Congreso, quizá con dinámicas virtuosas podría integrar mejor su trabajo con el Congreso. Un Congreso mejorado y con estas capacidades adicionales podría llegar a cumplir ambos roles.

Estructura Tributaria y Coparticipación

Existen varias propuestas sensatas de descentralización impositiva, algunas de las cuales están resumidas en CEDI (Fundación Gobierno y Sociedad), 19991, trabajo en el cual han participado prestigiosos economistas y especialistas tributarios. Allí hay una serie de propuestas que obviamente tienden a aumentar la correspondencia fiscal y eliminar impuestos distorsivos, a nivel nacional, pero especialmente con énfasis provincial. En el caso provincial, el objetivo sería eliminar el Impuesto a los Ingresos Brutos, que hoy es una fuente importante de recursos, y reemplazarlo por alternativas menos distorsivas. Las alternativas, que son una mezcla de sustitutivas y complementarias entre sí, incluyen cosas tales como alícuotas adicionales al IVA, obviamente consistentes con la reducción de la alícuota nacional, y también incluyen una serie de propuestas más específicas de tributación sobre la propiedad. Hay un menú, y Tommasi cree que ese menú técnico se podría discutir y obtener los "pro" y los "contra". Ninguno es "la" gran solución, probablemente haya que hacer un poquito de todo eso. Pero cree que la gran discusión no es una discusión técnica sobre si conviene el IVA origen o el IVA destino, lo cual es importante, sino que hoy por hoy no existe la voluntad política para llevar adelante ninguna de esas propuestas. El tema es cómo poder destrabar esta voluntad política para moverse más en la discusión técnica. Después, si al IVA lo hacemos bietápico, con una sobretasa, es un tema técnico. Nuestro análisis de la historia -que incluye por ejemplo la historia reciente de los experimentos que se hicieron con los pactos fiscales, donde las provincias crédulas empezaron a desarmar parcialmente sus aparatos de Impuestos a los Ingresos Brutos, cuando efectivamente no se terminó de hacer el acompañamiento necesario desde el nivel nacional como para generar fuentes alternativas- nos indica que hay problemas en el diseño político institucional de las relaciones fiscales federales que obstaculizan reformas que eventualmente serían beneficiosas para todas las jurisdicciones. Tommasi estimó que las claves de por qué muchos gobernadores argentinos se niegan hoy a apoyar estas iniciativas de descentralización tributaria son dos. Por un lado, un problema de principal y agente, algunos de esos gobernadores son ganadores en el juego actual en el cual ellos capitalizan el beneficio político del gasto y no pagan el costo de cobrar los impuestos, a lo cual es muy difícil "entrarle". Quizá se pueden generar dinámicas virtuosas a futuro con mejoras en el sistema político.

El segundo tema tiene que ver -y quizás éste sí pueda ser mejorado por vía institucional más inmediata- con la incapacidad de hacer buenos acuerdos intertemporales. Una estructura tributaria eficiente en el ámbito provincial no se construye de hoy para mañana con una ley, o sea que requiere todo un acompañamiento, toda una dinámica, todo un proceso de transición en el cual, mientras eliminamos algunos impuestos que antes recaudaban bien pero que eran ineficientes, y hasta que construimos bien la capacidad de cobrar los otros, al menos en algunas de las provincias puede aparecer desfinanciamiento. Esto lleva tiempo y requiere acompañamiento, coordinación, compensaciones, tales que en la lógica política actual, si yo fuera un

gobernador digo: "ni loco, ¿qué pasa si justo el que está manejando la transición, que es el Gobierno Nacional, me quiere apretar por otro tema, y me da menos fondos de los que necesito?".

Harían falta acuerdos muy flexibles, según cómo vaya evolucionando la recaudación de distintos impuestos. Se pudieron observar en la discusión de la Reforma Tributaria, donde sustituíamos impuestos distorsivos, como los impuestos al trabajo, y que son no coparticipados, por impuestos coparticipados.

Era la lucha entre la Nación y las Provincias sobre como se redistribuían estas ganancias de los impuestos coparticipados. Lo que necesitamos son espacios institucionales distintos que permitan hacer estos movimientos intertemporales. El espíritu es tener algún mecanismo fiscal federal que proteja los derechos de propiedad políticos de los actores provinciales, pero que a la vez le de más racionalidad a la discusión. Como decía Guillermo Lesniewier, que esté más bien basado en los números, en las estimaciones, incluso en las realizaciones. Como ustedes bien saben, es muy difícil incluso saber cuánto se recauda de cada impuesto en cada provincia. Tenemos que desarrollar esas capacidades, y en ese camino podemos ir haciendo el proceso de descentralización.

Más allá de todos los detalles sobre cuál es el menú exacto de descentralización impositiva al que apuntamos, quisiera destacar la importancia del proceso político-institucional por el cual nos vamos moviendo en ese sendero.

El Rol del Ministerio de Economía y de la ONP

Los dos proyectos de Ley de Convertibilidad Fiscal que tenemos hoy en el Congreso ponen mucho más énfasis en lo que Tommasi llamaría R1, y no en los R superiores. Es decir, se insiste en poner topes al déficit, o en algunos casos hasta en dibujar un sendero temporal del gasto, y no se explicitan demasiado los mecanismos institucionales y el rol de los distintos actores.

En su lectura muy rápida de las Leyes de Convertibilidad Fiscal que están hoy sobre la mesa, Tommasi no sabe qué impacto tendrían con respecto a la fortaleza o debilidad del Ministerio de Economía. Reconoce que en el caso argentino, y esto ha sido estudiado por el BID, ha sido saludable el fortalecimiento en el proceso presupuestario del rol del Ministerio, de la Secretaría de Hacienda, de la Subsecretaría de Presupuesto y de la Oficina Nacional de Presupuesto. Ciertamente se han visto los buenos resultados que esto tiene en términos de la prudencia fiscal. En ese eje Tommasi no recomendaría mayores cambios. Sí esperaría que esto siga sucediendo de esta manera, que no se debilite el rol que tiene el Ministerio de Economía. El Secretario de Hacienda, (Pablo Guidotti) le contaba recientemente a Tommasi cómo es la dinámica ahora. Hoy el Ministerio es el que genera los topes, que después se le transmiten al resto de los Ministerios. Obviamente todos piden más, hay mecanismos políticos por los cuales van y piden más, pero en la práctica reciente, la participación del Jefe de Gabinete, incluso del Presidente, ha tendido a ser más o menos virtuosa, internalizando la restricción presupuestaria agregada. Si esto funciona así porque existe una institucionalidad clara que así lo determina, este rol es el correcto. En parte existe a través de la Ley de Administración Financiera. Ahora, la Ley de Administración Financiera, ¿es un instrumento clave o no?, porque hablando con el Secretario de Hacienda, da la impresión -no es que él tuviera la Ley ahí, y que estuviera mirando si esto se puede hacer, esto no se puede- que se trata más de un equilibrio político, que quizá depende en parte de idiosincrasias de la Administración actual, pero que podría cambiar o no en la próxima.

Con respecto al Consejo Fiscal Federal, que no es estrictamente un consejo nacional de asuntos fiscales sino más bien un consejo federal de asuntos fiscales, si se constituyera recortaría algunas de las facultades que hoy tiene el Ministerio de Economía. A pesar de que eso tiene un costo, el beneficio es que en algunas cosas que hoy hace el Ministerio quizá no tiene el suficiente peso en la discusión política. Por ejemplo, en algunas discusiones entre Gobernadores Provinciales y el Poder Ejecutivo Nacional, los Gobernadores Provinciales tienen un poco la tendencia natural a no tomarse tan en serio como debieran las estimaciones de los costos y beneficios de distintos cambios impositivos que hace el Ministerio de Economía. Ellos sienten que el Ministro de Economía en la estructura institucional argentina, es un empleado del Presidente, quien tiene sus propios intereses políticos. Así que, con respecto al tema de Convertibilidad Fiscal y al rol del Ministerio de Economía, Tommasi diría que le parece bien lo que está haciendo ahora, pero que en la discusión federal probablemente tendería a asignar mayores recursos de capital humano a una institucionalidad fiscal federal, y quizá (en el margen) menos a la autoridad económica nacional.

Efectividad del Marco Legal

La Ley de Administración Financiera tiene un artículo que dice que el legislador no puede aprobar un gasto si no tiene un recurso para financiarlo. Como en la Argentina prima el concepto de que la última ley prevalece sobre leyes anteriores -esto se puede modificar, y se ha modificado de hecho. Además, la Ley tiene otro artículo que

ha dado sustento a todo este tema de la cuotificación del presupuesto, que es el artículo 34, que dice que el Secretario de Hacienda no puede autorizar compromisos de gastos si no tiene los recursos para financiarlos. A raíz de este artículo se ha desarrollado todo un sistema de programación de la ejecución, donde se toma como principio que el Congreso autoriza un nivel del gasto, pero este nivel del gasto es un máximo; si no están los recursos, a través de este procedimiento se puede llegar a un nivel de gasto menor. De todos modos, evidentemente respecto del establecimiento de estas cuotas, el Secretario de Hacienda tiene mucha presión diaria para ir modificándolas, y una vez que establece las cuotas a nivel, teniendo en cuenta los recursos, generalmente hay reprogramaciones y ajustes que a veces no están totalmente respaldados por los recursos. Es un mecanismo, pero no es un mecanismo cien por cien eficaz.

Prioridades en el Gasto y Ajuste Presupuestario

Ante comentarios sobre la posible intención de incorporar a la normativa presupuestaria ciertas pautas que limitarían, en el proceso de ejecución del presupuesto, facultades que hoy día dispone el PE, Tommasi opinó que es un tema muy interesante. Causa preocupación a la luz de las relaciones que planteamos antes y que fueron muy bien explicados por los dos expositores de ayer.

En ciertos aspectos es valioso que el Ministerio de Economía tenga importantes prerrogativas en materia presupuestaria, dado que es el actor que mejor internaliza los problemas de solvencia macroeconómica intertemporal. Por otro lado, esta participación del Congreso tendría otras virtudes, si se instrumentara adecuadamente, en el sentido de no afectar los resultados agregados en tiempos normales y tampoco en tiempos excepcionales. Porque si tiempos excepcionales nos obligan a hacer algún ajuste, el ajuste debiera ser evaluado en términos macroeconómicos. Pero, dado el ajuste agregado (supongamos que el ajuste requiera recorte de gastos), el orden de prelación, qué gastos se cortan primero, es una cuestión política que debe ser discutida por la sociedad a través del ámbito parlamentario. Si tenemos mucha plata vamos a hacer muchas cosas y si no la tenemos vamos a recortar primero lo que consideremos gastos superfluos. En la medida en que sea discutido transparentemente podría ser sumamente sano.

Esto se engancha con algunos de los temas que ya se han enfatizado. Nosotros vivimos en esta paradoja de que en un momento de crisis tenemos que cortar el gasto. En un país civilizado, en el momento de crisis, en el mejor de los escenarios, dejaríamos el gasto igual e incluso en algunos ítems (seguro de desempleo, política social) debiéramos aumentarlo. Esta preocupación, motivada por todo el problema que tenemos en la calle (manifestaciones de docentes contra Economía, etc.), está ligada al problema de corregir una distorsión marginal, sin ver la gran distorsión que está originando el problema. Saludables reglas macro-fiscales, fondos anticrisis, que nos permitan no tener que reducir el gasto en momentos de crisis, ni en educación ni en ninguna otra cosa de esa naturaleza, pueden ser la solución. Con respecto al fondo anticrisis, la parte donde uno le dice a la gente: "mirá, en los momentos de crisis no tenés que recortar el gasto, hasta podés aumentarlo", estamos todos contentos.

El problema es que para poder hacer eso hay que hacer sacrificios en otros momentos, y para ello hacen falta reglas macroeconómicas muy fuertes. Para resolver ese problema micro quizá parte del instrumento sea un instrumento macro. Este tipo de discusión, que es muy valiosa, debiera ser parte de la discusión más amplia que incluye lo que acá estamos llamando "Convertibilidad Fiscal". En una definición amplia de reglas e instituciones fiscales, tendríamos que incorporar este tema, que no es trivial. Tiene que ver con los mecanismos institucionales vigentes y con el proceso de generación de leyes. Un grupo de legisladores en una coyuntura política ataca un problema de cierto modo; en el margen lo ataca bien, si se quiere. Si en vez de gastar menos en educación en este ajuste se gastara menos en otra cosa menos importante, estaríamos mejor, pero quizá, en el esfuerzo de resolver eso, vamos sumando restricciones, trabas, y abriendo puertas de algo que de alguna manera debiera discutirse en forma más sistémica.

Guillermo Lesniewier comentó que él también estaría más contento si por ley estuvieran fijadas las áreas que son menos significativas, que sean prioritarias en el momento de restringir el gasto. La función técnica sería más simple y evitaría muchas discusiones y roces dentro del Ejecutivo.

5. MODELOS ECONOMICOS Y PRESUPUESTO PLURIANUAL

Utilidad de los modelos para proyecciones macroeconomicas y de ingresos y gastos publicos - Limitaciones

Lic. Enrique A. Bour*

El tema de los modelos y los pronósticos en la política fiscal tierra con el tema central del Seminario, con las reglas macro-fiscales y las instituciones. Son instrumentos cada vez más utilizados en materia de política fiscal. El alcance de la presentación aborda fundamentalmente tres tópicos.

El primer punto es que hoy en día la eficiencia en la política fiscal puede ser mejorada con la utilización sistemática -y subrayo lo de sistemático por oposición a irregular- de instrumentos de análisis y proyección macroeconómicos.

El segundo punto es que estos instrumentos incluyen el desarrollo de escenarios macroeconómicos y de evaluación de políticas fiscales mediante modelos computables. Estos instrumentos, usuales en países en que se exige una política fiscal transparente, brindan beneficios tangibles aunque obviamente no son sustitutos del proceso presupuestario organizado sino que deben verse más bien como complementos del mismo. Considero que este tipo de instrumentos es hoy más necesario que hace unos años.

En primer lugar, ha habido un incremento en la volatilidad del contexto doméstico e internacional, sobre todo el internacional, que requiere un permanente monitoreo de la adecuación de los instrumentos de política económica. Lo cual no significa que los instrumentos deban ser ajustados *pari passu* con los cambios en las condiciones, pero sí que deben ser correctamente avizorados. Ejemplos de cambios sustanciales que afectan la solvencia de la política fiscal son los cambios en los términos del intercambio que Argentina está experimentando este año y el año anterior.

Un segundo tema que justifica este tipo de instrumentos es que la política enfrenta un requerimiento creciente de explicitación de los costos y beneficios de las decisiones adoptadas, tal como ha sido mencionado en intervenciones anteriores en este mismo Seminario. Ejemplos son la productividad del gasto en educación, la productividad del gasto en ciencia y técnica. Son áreas en que generalmente hay una especie de respeto, de no entrar, de dar por consabido que cualquier gasto que se realiza en esas finalidades tiene una productividad evidente. Yo creo que es importante determinar cuál es la tasa de rentabilidad social de esos gastos, entre otros factores que hacen a la efectividad de la política económica.

Un tercer elemento que puede ser puesto como ejemplo es la importancia de estimar el desplazamiento (*crowding-out*) en la actividad económica que produce la actividad estatal. Muchas veces, financiar inversiones en viviendas a través de fondos discrecionales o no, puede aparejar la sustitución de financiamiento privado por financiamiento público, transformando la fuente de financiamiento, modificando la distribución del ingreso, pero sin producir impacto sustancial en el fenómeno que se quiere modificar, esto es, el monto total de inversión real en vivienda.

El cuarto punto: El contexto de la política fiscal, que lo llamo estrés financiero por analogía con el concepto en las finanzas privadas, exige una administración del riesgo. Administración de riesgo y previsión son dos elementos que están intrínsecamente ligados y, por consiguiente, el desarrollo de correctas previsiones y de evaluación de la política fiscal es una forma de asegurarse. Finalmente, la complejidad de las interacciones entre las distintas variables de una economía no puede ser apreciada sino con esquemas multivariados que permiten elaborar las implicancias fiscales de distintos escenarios domésticos e internacionales.

Esto, en parte, siempre se ha hecho. Hay gente del Ministerio de Economía que lo hace. Lo que quiero subrayar es la importancia de jerarquizar este tipo de funciones, de darles continuidad institucional, y de un respeto profesional al tipo de trabajo que significa ésto, conjuntamente con otra tarea fundamental que es la recopilación de datos.

Voy a hacer un breve repaso de algunos conceptos elementales de econometría. La econometría, como ustedes bien saben, es una rama de la economía que se ocupa de la medición de las relaciones en un sistema económico. Por ejemplo, el comportamiento de las empresas, las reacciones de los consumidores, de los bancos, cómo ajustan los mercados, qué restricciones imponen los factores tecnológicos, cómo afecta el crédito a la actividad económica, cómo afecta una alícuota impositiva a la recaudación total. La econometría usa modelos, confeccionados y resumidos a través de datos y teoría estadística y técnicas matemáticas. Hoy en día voy a estar llamando econometría a un conjunto de técnicas que van más allá de los modelos econométricos

clásicos, que incluyen toda una serie de análisis de series de tiempo, y que permiten establecer con mayor precisión las interacciones dinámicas entre los fenómenos.

El Gráfico I refleja en qué consiste el enfoque econométrico. Por un lado tenemos la rama de la teoría, un modelo está representando una cierta forma en que juega la realidad, y por otro lado tenemos los hechos. A partir de la teoría desarrollamos un modelo, típicamente un modelo que es más ecléctico que los modelos simplificados que utilizan las escuelas con fines didácticos, que aíslan típicamente una docena de variables importantes. Un modelo econométrico es un modelo que trata de reunir la interacción entre, a veces, decenas de variables. Por otro lado tenemos los datos, que representan los hechos, aunque no son los hechos, son los datos que miden los hechos. Así, por ejemplo, si en los hechos queremos identificar la inversión real realizada en un cierto período en la economía por los agentes económicos, entre los datos vamos a tener (habrá mediciones de) permisos de construcción residencial y ~~no~~ residencial, recabados por el INDEC, insumos del proceso de la construcción, crédito hipotecario, que pueden estar referidos directa o indirectamente a la actividad de la construcción.

El modelo econométrico es ya una representación más precisa del modelo de cómo funciona la economía, por cuanto hay una cantidad de especificaciones, a las cuales me voy a referir luego, que simplifican las interacciones, y los datos refinados son a su vez datos más elaborados. Por ejemplo, en función de los datos anteriores sobre las partes de inversión en construcción residencial, los datos refinados incluirían un concepto que sería la inversión en construcción residencial que es mucho más precisa y abarcativa que todos los datos anteriores.

Con datos y técnicas econométricas hacemos la estimación de un modelo econométrico. Esto es llenar de contenido empírico las relaciones que representan el funcionamiento de un sistema económico. Estas relaciones se encuentran cualificadas y permiten extraer las interacciones que hay entre las variables. Claramente la estimación de un modelo econométrico es algo que tiene que hacerse cada tanto.

Un modelo econométrico es una especie de bien de capital. Uno no lo construye de una vez para siempre, sino que está sometido a la obsolescencia, por cambio en las relaciones, por cambio en la información o por que se visualiza que algunas relaciones no son como se pensaba en un momento anterior.

Tres usos principales de un modelo econométrico son el análisis estructural, la realización de pronósticos y la evaluación de políticas económicas. Estos son los tres usos típicos que la literatura ha establecido.

Ejemplos de aplicaciones: En el análisis estructural, que es lo que se considera habitualmente como la aplicación más "científica" de la econometría, tenemos por ejemplo la incidencia de un nuevo impuesto en reemplazo de uno existente, o el cambio en las alícuotas. La medición del impacto del gasto público, lo que mencionaba antes como el desplazamiento o "crowding-out", en un área determinada o la medición de la economía informal a través de indicadores relacionados.

En materia de evaluación de políticas: tenemos la selección de instrumentos para alcanzar un determinado resultado, por ejemplo las tasas impositivas que deberían tener distintos impuestos para alcanzar una mínima distorsión global del sistema económico, y la simulación de escenarios alternativos de política fiscal para seleccionar cuáles son las mejores políticas. Finalmente el pronóstico, que es una proyección a un mes o a un trimestre o a varios trimestres, a varios años, de variables en función de la evolución esperada de variables exógenas y de política económica.

En FIEL hacemos desde hace bastante tiempo, un uso intensivo de modelos econométricos para proyectar la economía en su conjunto. Uno de los modelos que utilizamos es un modelo anual, con el cual hacemos proyecciones a tres años, fundamentalmente con interacción con proyecciones a un mes y a un trimestre pero la estructura básica es un modelo anual.

En la Tabla I tenemos un ejemplo de la estructura del valor agregado argentino por sector. En esa Tabla se proyecta para el año 1999 al 2001 y se tabula esta información. Esto por supuesto es hecho habitualmente por otros economistas en el mercado, de tal manera que estamos hablando de un procedimiento típico. Lo que quiero destacar con este cuadro son dos o tres cosas. Una cuestión importante es la disparidad de tasas de evolución que tienen los distintos sectores económicos. Acá están clasificados a un dígito lo cual muestra obviamente que resumir todos los indicadores por el indicador PBI, no es una buena aproximación cuando uno tiene que llevar aplicaciones con cierto grado de realismo. Fíjense la disparidad en tasas de variación que ha habido históricamente entre los sectores económicos.

Un segundo elemento importante es que un modelo permite diferenciar entre cambios reales y nominales de una forma sistemática y consistente. Esto es muy elemental, pero muchas veces en las discusiones se omite la discriminación de cuáles son los efectos reales y cuáles los nominales, por ejemplo en materia de expansión del comercio exterior. Este año hay diferencias bastante importantes según que uno trabaje en términos reales o en términos nominales. Con lo cual un modelo permite establecer una disciplina importante para analizar el impacto de distintos fenómenos. No es lo mismo que las exportaciones caigan un 10% porque cae el volumen o que

caiga un diez por ciento porque cae el precio. Inclusive la reacción de la política fiscal debiera ser muy distinta en un caso o el otro.

Resumiendo, un sistema de ecuaciones representa básicamente un modelo econométrico en el que tenemos lo que se llama las ecuaciones estructurales, que son relaciones matemáticas establecidas entre un vector de variables endógenas y un vector de variables de políticas económicas que típicamente se suponen controladas por la autoridad de política económica. z es un vector de variables exógenas. Hay variables retrasadas, denominadas habitualmente predeterminadas. El vector a es un vector de parámetros desconocidos, y u es un vector de errores, iguales a cero para las identidades contables y distinto de cero para las ecuaciones de comportamiento.

Este es un modelo que especifica que no hay una relación exacta sino estocástica entre las variables económicas. Este es un elemento fundamental de la econometría y hace que las proyecciones tengan incorporado un supuesto sobre el comportamiento de los errores de medición y de captación del fenómeno en el futuro. Especificar, en la terminología habitual, significa primeramente seleccionar qué variables en las ecuaciones entran con coeficientes no nulos, o sea, qué fenómenos son los intervinientes en el proceso, la forma funcional -por ejemplo si la función es lineal o logarítmica- y la estructura de probabilidades de los errores. En este sentido, una especificación ya incorpora una cantidad de hipótesis a priori sobre cómo se comporta el fenómeno en la práctica, pero a través de la utilización de técnicas estadísticas. La "realidad" puede ayudar a descartar después aquellos comportamientos o aquellos valores numéricos que no son compatibles con los datos. De alguna manera la búsqueda del econometrista es tratar que la selección de números asignados a los parámetros represente de la mejor manera posible los fenómenos en consideración, respetando una teoría económica razonable y aceptable sobre el fenómeno, y con el menor error de pronóstico en el período. O sea, buscar una teoría que explica mejor el comportamiento de las variables endógenas dentro del período analizado.

Estimar el modelo es precisamente identificar los valores explícitos que tiene este vector de parámetros, con lo cual el modelo se transforma en un modelo con números perfectamente determinados.

Algo sobre la especificación: mantener una especificación es postular que el modelo es conocido y tiene un mecanismo constante. Acá ya hay una simplificación. La evidencia sugiere que toda economía, y la argentina no es una excepción, constituye una entidad evolutiva que está sujeta a cambios de regímenes intermitentes; las discontinuidades estructurales que cada tanto se dan en los sistemas económicos.

Esto significa que cada tanto al modelo hay que sacudirlo y tratar de ajustarlo a las nuevas realidades que se enfrentan en el mercado. Hay técnicas en las cuales no vamos a entrar, que permiten hacer pronósticos más robustos y evitar sesgos sistemáticos en las proyecciones. Ahora, un punto fundamental que quiero introducir, es que ningún econometrista y ningún economista más o menos serio hace pronósticos en forma mecánica. Un modelo es un instrumento para hacer pronósticos, pero en sí no es el instrumento, como vamos a ver ahora.

Los inicios deben ubicarse allá por los años '30 y el desarrollo de los trabajos, tomando como base la teoría macroeconómica keynesiana, puede llevarse hasta los años '60. Los trabajos técnicos realizados por la Cowles Commission con sede en Chicago, que contó con importantes economistas, dieron lugar a las técnicas que hoy todavía estamos utilizando. Estos trabajos florecieron en los años '60 hasta los '70 con el desarrollo de grandes modelos de los cuales tal vez el más conocido es el modelo de la Brookings.

Hacia 1972 estos grandes modelos cayeron en desuso, hubo motivos de distinta índole, pero sobre todo una crítica teórica muy fuerte que vino por lo que se llama reacción anti-keynesiana, la crítica de Lucas, a la cual nos vamos a referir ahora, que puso en duda la utilidad de los modelos econométricos para la realización de análisis de política económica.

Otro hito importante es la comercialización de modelos macro-económicos que empezó en los años '70 y que hoy forma parte de los mecanismos usuales con los que la gente de negocios proyecta la situación mundial y nacional en distintos países.

Después tenemos tres enfoques teóricos que dieron lugar a mejoramientos sustanciales, más técnicos, de la econometría. Uno es el tema de las expectativas racionales, por las cuales los agentes económicos no son agentes preprogramados que actúan mecánicamente, sino que son agentes de carne y hueso que hacen sus proyecciones y desarrollan expectativas sobre la base de la mejor información disponible. Eso tiró abajo parte de la econometría clásica, más que la econometría, buena parte de la teoría económica sobre la que se fundaba la econometría, y dio lugar a toda una nueva gama de enfoques, uno de los cuales es la teoría del ciclo económico real, asociado al nombre de Prescott, y las teorías neo-keynesianas en los años recientes.

Yo diría que hoy en día la situación desde el punto de vista técnico es que la econometría, como una gran familia, implica una integración de técnicas muy distintas. A diferencia de los primeros modelos en los años '50 o '60 hay una dinámica enriquecida. Se ve que los fenómenos dinámicos de la economía son más complejos de lo

que se pensaba, hay una nueva econometría estructural y un regreso al ideal de la Cowles Commission que ponía el énfasis en los cuatro aspectos, que son la especificación detallada del fenómeno, la estimación cuidadosa, el test empírico y el análisis de política económica.

Una breve referencia al caso Argentino. Ha habido modelos econométricos de la Argentina desde los años '70, sobre todo desde los años '80. Hoy en día hay un conjunto de economistas y consultoras que utilizan distintas técnicas, algunas de ellas econométricas, otras más relacionadas con procesos de indicadores de anticipación. Quiero rescatar sobre todo el nombre del profesor Rolf Mantel, que insistió mucho en el uso de modelos formales para la política económica como surge de su trabajo, que presentó hacia fines de la década del 70, sobre la utilidad que podría tener la economía matemática para la política económica.

Me voy a detener brevemente en la crítica llamada de Lucas, que está basada en la hipótesis de que los agentes tienen expectativas racionales. La crítica argumenta que los parámetros de los modelos tienen una tendencia a ser inestables por cuanto los cambios en las políticas económicas van a llevar a los agentes económicos a revisar estos parámetros. De tal manera, si nosotros teníamos un conjunto de parámetros estimados antes del cambio en las políticas económicas, de pronto se produce un cambio en las políticas económicas y esos parámetros, que habían sido estimados con las antiguas políticas, ya no serían más aplicables.

Este es un argumento muy popular. Allá por la década del '80 yo me encontraba con gente que no había hecho mucha econometría y que lo primero que decía respecto a un modelo econométrico era que valía la crítica de Lucas y no profundizaba nada más. Yo lo he visto en distintos organismos públicos y en el sector privado, de tal manera que esta crítica utilizada en forma general es una crítica devastadora para el análisis y sobre todo para la posibilidad de derivar de la econometría políticas fiscales con algún grado de certeza respecto de su impacto en la economía.

Afortunadamente, la crítica de Lucas puede ser testeada económicamente y eso es lo que ha pasado desde entonces. Al poco tiempo, trabajos de Otto Eckstein y Lorenz Klein demostraron que, en realidad, los cambios de política aplicados en los modelos utilizados para los Estados Unidos de Norteamérica no eran la fuente principal de error en los pronósticos, sino que la fuente principal de errores debía hallarse sobre todo en errores en la predicción de las variables exógenas del contexto internacional y en acontecimientos y eventos irregulares de difícil predicción, por ejemplo una huelga, una guerra.

Recientes trabajos, entre otros el de Ericsson y Irons, tienden a mostrar que desde hace mucho tiempo no existe evidencia convincente a favor de la crítica de Lucas, en función del análisis de un conjunto de modelos. Hoy somos más conocedores de las limitaciones de este tipos de modelos y estamos obligados a ser mucho más cuidadosos con respecto a su utilización, sobre todo porque debemos superar la crítica de Lucas, y la crítica de Lucas requiere testear que las variables de política económica realmente sean exógenas y manejadas por la política económica, y no sean resultado de un proceso endógeno.

Vamos a pasar ahora a una de las aplicaciones fundamentales de la econometría, que es la realización de pronósticos. Empecemos con un lindo poema que dice algo así como que los meteorólogos tienen muchos críticos y no defensores y están muy preocupados porque cuando aciertan con los pronósticos ninguno se acuerda y cuando se equivocan ninguno se olvida. Esto es un poco el tipo de clima que vivimos generalmente los pronosticadores.

Primero, ningún modelo tiene una ventaja absoluta en todas las variables. Esto nos obliga a ser modestos en cuanto a la teoría económica, sabemos que ninguno se lleva la medalla de oro por dominar ampliamente todos los fenómenos económicos.

Segundo, los pronósticos de corto plazo muchas veces tienden a ser dominados por técnicas de proyección de la inercia propia del fenómeno. Un poco como hacen (es una mala analogía pero que se aproxima bastante a lo que quiero reflejar) los "technicals" en la bolsa. En el corto plazo el "technical" da una especie de inercia que puede predominar respecto de los "fundamentals" que están detrás de los balances de las empresas. Ahora, los análisis de los "fundamentals" terminan siendo importantes en el mediano y largo plazo. Esto explica la acumulación de errores que se produce cuando uno utiliza meras técnicas de extrapolación. Suelen ser mucho mayores que si se utilizan modelos explícitos del fenómeno económico.

Tercero, los errores de pronóstico tienen, más allá de los errores típicos, audacias u observaciones que saltan mucho por arriba y por abajo. En los Estados Unidos de Norteamérica, un ejemplo importante es la subestimación de la recesión económica que se produjo en el año 1982. Eso da lugar a que los pronosticadores tengan una mala reputación y sean más asimilados a expertos que manejan la bola de cristal, y a que la econometría tenga un concepto de arte tanto como de ciencia.

Cuarto, la capacidad predictiva de los modelos sin embargo ha ido mejorando gradualmente. Sobre todo con respecto a modelos "haive" en los que uno pronostica que todo va a seguir más o menos la tendencia que seguía hasta el momento. Un modelo econométrico permite ver con mejor precisión, digamos, la inflexión que puede llegar a tener el ciclo económico bajo determinadas condiciones de la economía, externas y domésticas. Además, la capacidad predictiva debió ser mejorada en razón de que la economía mundial se ha vuelto más

volátil. Entonces, hay muchos fenómenos que se han vuelto más difíciles de predecir, por lo que mantener una cierta capacidad predictiva en un contexto volátil es un elemento importante.

Quinto, La importancia del test empírico, la importancia de realizar buenos test de las teorías. No debemos quedarnos con un modelo que representa bien nuestra creencia de cómo funciona la economía, sino someterlo al permanente bombardeo de los datos. Esto ha sido puntualizado sobre todo por David Hendry, que toma como ejemplo el shock petrolero del '73 y '74 y muestra que el quiebre de varios modelos, que equivocarse en predecir el shock petrolero, fue debido a que no hicieron los test empíricos apropiados en los años anteriores. Si se hubieran hecho los test apropiados, se hubiera visto que el shock petrolero entraba dentro de un intervalo de confianza razonable como para, si bien no preverlo exactamente, por lo menos medir el tamaño de su impacto.

Finalmente, otro punto importante que se obtiene de las predicciones, no sólo de las predicciones econométricas, sino de cualquier predicción, es que el predictor tiende a ser bastante conservador y es muy difícil pegarle a los cambios. Hay una tendencia a subestimar los cambios, subestimar la varianza de los fenómenos. Hay una crítica que mencioné antes y es que los modelos no son fenómenos mecánicos. El juicio informado versus los modelos, no son procedimientos contradictorios.

Las mejores predicciones se obtienen cuando se combinan ambos, o sea, el uso del juicio informado dentro de un sistema de restricciones, de ecuaciones que imponen disciplina a la información que manejan los expertos.

Una breve discusión respecto del tamaño que tiene que tener un modelo. Yo he dicho anteriormente que hay muchas teorías que son super simplificadas. Tengo amigos que trabajan con un modelo de dos por dos en la cabeza y algunos no llegan al dos por dos. Los modelos econométricos permiten trabajar con bastante soltura grandes volúmenes de información. Un modelo grande es un modelo que uno podría decir que tiene arriba de 200/250 variables endógenas jugando y representando el funcionamiento de la economía.

¿Cuáles son las ventajas y desventajas?. Una primera evidencia sugiere primero, que los modelos pequeños no proveen información sobre variables de interés, de tal manera que si yo estoy buscando qué es lo que va a pasar con el consumo de bienes durables en un modelo macroeconómico, eso va a estar oculto dentro del funcionamiento global de la economía.

Dos, estos modelos más desagregados y más amplios permiten captar mejor la estructura de la economía. Estas son las relaciones más permanentes y variantes que existen en la economía. En modelos muy agregados, estos fenómenos desagregados están metidos en bolsas o en los errores de las ecuaciones. De tal manera que ir desagregando los modelos para captar fenómenos en forma más precisa es un proceso lógico.

Los modelos de mayor tamaño, punto tres, son más aptos para incorporar el juicio informado. Si uno tiene información más concreta respecto de lo que pasa con el gasto público en una determinada área, en el área educativa, entonces, un modelo que discrimine el sector educativo va a poder combinarse con el juicio informado. De lo contrario va a ser necesario meterlo en una bolsa global que no se sabe muy bien cómo juega dentro de otros sectores.

Pero en los modelos de mayor tamaño los errores pueden pegarse más fácilmente, y además tenemos una mayor dificultad en su construcción y operación, y también requieren bases de datos amplias y de buena calidad que hay que tener actualizadas.

Sin embargo, como conclusión de este punto, yo diría que el problema hoy no es de cómputos. El costo del desarrollo de un modelo de esta naturaleza es bastante bajo. El problema es la actualización de las variables y un enfoque profesional de los problemas macroeconómicos.

Pasemos ahora al segundo punto que son los pronósticos, y el rol de los mismos en la economía fiscal. Hay dos tipos de pronósticos, los condicionales y los incondicionales. A veces esta diferencia es ignorada. En general, cuando uno hace un pronóstico y aclara: mire que este resultado está condicionado a que se cumplan ciertas pautas fiscales, a que el mundo crezca el 3% y que no se produzca la devaluación brasileña, bueno, eso al que recibe el pronóstico muchas veces no le interesa mucho y evalúa la calidad del pronóstico en forma incondicional. Esto nos plantea un problema de cómo se transmite la información respecto de la incertidumbre de las variables. Una forma de transmitirla es construir escenarios alternativos.

En general, dado el tiempo que uno dispone en armar un presupuesto y elaborar políticas, difícilmente con métodos tradicionales uno pueda armar más de un escenario consistente en política fiscal. En cambio, un modelo permite armar las implicancias de "n" alternativas. Por supuesto, no es cuestión de soplar y hacer botellas, pero nos permite analizar simultáneamente distintas alternativas y su impacto sobre la economía.

¿Cuáles son los requerimientos de un pronóstico aceptable, independientemente que se realice para hacer política o para proyectar las ventas de una empresa?. Primeramente, una cosa es segura, vamos a cometer errores en esos pronósticos. Lo importante son las propiedades de esos errores, y una de las propiedades de esos errores es que tienen que tender a mejorar con el tiempo, en mediciones sucesivas. Primer requisito, un pronóstico como dicen los estadísticos debe ser insesgado.

Un segundo requerimiento que se plantea muchas veces es que el error tenga una concentración alrededor de la media, o sea que no sólo le pegue sustancialmente en promedio, sino que además le pegue con un bajo porcentaje de varianza alrededor de esa media. O sea que un pronóstico debería tener varianza mínima con respecto a los valores observados.

Tercer requerimiento, es lo que podríamos llamar la consistencia lógica de los pronósticos. A pesar de que parece bastante trivial, esto no siempre se cumple en los pronósticos que a veces uno ve en los diarios. En el sentido débil, la consistencia requiere que las proyecciones deben cerrar y satisfacer las identidades contables. Eso es elemental, y un segundo concepto de consistencia más fuerte es que deben respetar de alguna manera las regularidades que hay en los datos y una explicación económica razonable que está detrás. Nadie va a creer en un pronosticador que utilice una teoría económica que funciona al revés de lo que implica el concepto de racionalidad microeconómica. Es posible que le pegue, pero si le pega haciendo un supuesto exótico respecto de cómo funciona la economía, todos vamos a quedarnos bastante perplejos, y si eso se repite muchas veces es para analizar el concepto de racionalidad en economía. Pero lo más probable es que ese individuo le pegue una sola vez por casualidad.

En el largo plazo vamos a sustentarnos más en teorías o modelos que describan en forma razonable cómo los agentes reaccionan frente a las restricciones económicas. Y otro punto importante, especialmente en política fiscal, es que cuando hacemos pronósticos, queremos de alguna manera, mantener cierta estabilidad a lo largo del tiempo. No podemos cambiar los pronósticos todos los meses o todos los trimestres en función de la observación. Particularmente, si uno va a hacer un uso en materia de inversiones o en política fiscal, estos procesos tienen un cierto período importante de maduración, y la estabilidad es una condición sine qua non para que el pronóstico pueda ser integrado razonablemente dentro del proceso de decisión. Obviamente que la estabilidad excesiva del modelo puede llevar a que el pronóstico sea inútil porque la realidad es muy cambiante. Esto nos va a llevar al uso de los pronósticos en economía.

Muchos recordarán la famosa crítica de Milton Friedman al uso de la política discrecional. La repasamos brevemente. Friedman concibe al ingreso nacional como la suma de dos componentes. Un componente W que es el valor que tendría en ausencia de una política anticíclica, o sea si el gobierno V no hace ninguna política discrecional para compensar el ciclo y la otra, V , que es el efecto de una política deliberada. El ingreso es la suma de estas dos componentes:

Medimos como σ_y^2 la varianza del ingreso nacional, σ_w^2 y σ_v^2 las varianzas de los componentes w y v . Medimos como r el coeficiente de correlación entre w y v .

Friedman demostró que cuanto más próximo a cero es r , tanto menor es el efecto de la política de estabilización. Por consiguiente, si nuestra política está, por razones de rezago y por desconocimiento de cómo funciona la economía, débilmente correlacionada con los objetivos de política económica, podemos tener un porcentaje de reducción de la varianza muy bajo y por lo tanto la política fiscal anticíclica puede ser poco efectiva.

También Friedman subrayó que, si nosotros hacemos una política fiscal basándonos en una correlación incorrecta, podemos aumentar la inestabilidad del sistema económico. Esta crítica significa que jojo con las decisiones discrecionales en materia de política económica! porque nada nos garantiza, sino tenemos un buen esquema decisional por detrás, que estemos mejorando la situación de la economía con respecto a lo que hubiera sido sin nuestra intervención.

Johansen demostró que este efecto puede estar ligado a la calidad de los pronósticos, y es acá donde lo traigo a colación. Un pronóstico es bueno, obviamente, si está correlacionado positivamente y en forma significativa con las variables exógenas que debe pronosticar el Ministro. Nuestra política económica va a depender de las variables exógenas pronosticadas.

Por ejemplo, piensen ustedes en la situación financiera internacional, la situación de Brasil y los términos de intercambios. ¿Cómo debiera armarse la política económica, la fiscal y la financiera del gobierno, en función de ese contexto exógeno?. Las tres conclusiones bastante evidentes son:

a. Si los pronósticos son muy buenos, lo mejor que puede hacer el Ministro es tomar plenamente los pronósticos; esto es, si la correlación es muy adecuada, asociada a un éxito bueno de predicción de las variables, tomémosla en cuenta.

- b. Si los pronósticos son muy malos, lo mejor que puede hacer el Ministro es olvidarse de hacer pronósticos y tener una política estable en el largo plazo sin hacer política anticíclica, aunque sus pronósticos le digan que vamos a tener una mejora (upswing) del proceso.
- c. En el caso intermedio, que es el más usual, el Ministro debe basar su política considerando sólo en parte el pronóstico, y en parte valores esperados de largo plazo de las variables exógenas con lo cual la información menos confiable debe influir sobre las decisiones en menor grado.

Esto es entonces un punto importante para ver cómo procesar los datos en materia de política económica, y acá doy mis conclusiones. En la práctica el presupuesto y muchas de las reglas macro-fiscales son funciones del estado de la economía, incluyendo las variables macro. Los recursos tributarios son función de la evolución del PBI nominal, de otros agregados macroeconómicos como las importaciones y las exportaciones, y de los precios, aparte de la política tributaria y el comportamiento de la evasión, que en sí es también función del estado de la macroeconomía y de variables de políticas.

Ahora bien, todas estas reglas, en su mayoría y sobre todo el presupuesto, se basan en las condiciones imperantes en el momento t en que se elabora el presupuesto. El presupuesto no está basado en el estado de la economía en el momento $t+1$, digamos el año próximo.

Acá es donde aparece el rol importante de cómo debiera hacerse un pronóstico y cuál podría ser un uso fundamental en materia de política económica.

¿Qué requerimientos debiera tener un pronóstico usado en materia fiscal?. El primer elemento es credibilidad. La credibilidad de los pronósticos usados en materia de política fiscal, y más generalmente en toda la política gubernamental, debiera basarse sobre los requerimientos de credibilidad que hemos planteado en la sección anterior, sobre el hecho de que a largo plazo no debe haber errores, que debe haber pocos errores en proporción a la media, etc..

Segundo, idealmente el pronóstico debiera ser replicable. Esto significa que de alguna manera la forma de pronosticar del gobierno debiera ser conocida por el sector privado, por los contribuyentes.

Este es un requisito muy exagerado, pero consiste fundamentalmente en que pudieran ponerse a discusión pública estos procedimientos, independientemente que después el gobierno siga sus propios modelos de proyección. Y fundamentalmente el tema en que quiero insistir es que el modelo debiera dar un pronóstico ajustado por riesgo, donde la política financiera del gobierno enfrenta condiciones parecidas a las que enfrenta una empresa privada. Con un resultado operativo incierto y con un peso de la deuda importante, el país no puede darse el gusto de tener pronósticos basados, por ejemplo, en una alternativa optimista sobre lo que va a pasar en la economía, sino que debiera ser realista, y ese realismo implica no solamente basarse en lo que podría ser la esperanza matemática del pronóstico, o sea la media esperada, sino además, según mi propuesta, debiera ser ajustada por riesgo. Cuanto más riesgoso es el pronóstico, cuanto mayor sigma tenga el pronóstico, tanto más énfasis debe dar la política al escenario más desafiante.

Esto es, por ejemplo, el valor medio esperado menos un sigma para reflejar la incidencia de las condiciones más desfavorables. El punto es que el estrés financiero y los retrasos que hay en el ajuste de la política fiscal hacen absolutamente imprescindible prever habitualmente cuál es el escenario más desafiante, de la misma manera en que en la administración privada uno no considera el escenario más favorable sino un escenario razonable e inclusive riesgoso para ver cómo ajustarse a condiciones de riesgo. El sector privado recibiría muy positivamente el uso de la administración de riesgo por el gobierno.

Este es un mecanismo interesante para complementar las consideraciones sobre reglas macro-fiscales e instituciones que ustedes han venido discutiendo en estos últimos días.

¿Cómo introducir la administración de riesgo?. Este es un tema en que es posible hacer varias cosas. Una forma es hacer escenarios alternativos. En FIEL armamos habitualmente escenarios alternativos. Tenemos un escenario base que en este caso estaba a diciembre del '98, ya había sido hecho en octubre y fue retocado en diciembre en que el 50% de la probabilidad se le daba a un crecimiento cero del producto bruto para el año '99, un escenario alto con un 20% de probabilidades y un escenario bajo con un 30% de probabilidades con una caída del 2,1% en la actividad económica y con implicancias muy distintas respecto de la política fiscal a desarrollar, en particular del financiamiento asociado al déficit en cuenta corriente.

Otro ejemplo del mecanismo para la inclusión del riesgo es, como se hace en la Tesorería de Inglaterra, en base al intervalo de confianza del comportamiento de PBI.

Se usa un escenario de media y escenarios generados con los porcentajes de confianza del 50%, al 70% y al 90%. La incertidumbre aumenta con el período de pronóstico y, segundo, hay un amplio error producto de que el modelo utilizado por el Banco de Inglaterra y por la Tesorería tiene errores estándares sustanciales con respecto a los impactos de las variables exógenas. La experiencia parece mostrar, sin embargo, que la varianza de los pronósticos está más asociada a la incertidumbre en las variables exógenas que en las de política económica.

Esta es una interesante propiedad que puede ser explotada para diseñar la política fiscal y financiera. Mis conclusiones son que, en un sentido amplio, todas las decisiones de política económica y fiscal involucran pronósticos y, por consiguiente, la calidad de la política económica depende crucialmente de la calidad de los pronósticos. Un sistema de pronósticos debe apuntar a la credibilidad de la política fiscal, es un elemento más que hace a la credibilidad. Con pronósticos increíbles es poco probable que tengamos una política fiscal creíble. En la Argentina la elaboración de pronósticos macro permitiría además un testeo sistemático de políticas fiscales. Estoy viendo que en realidad se hablaba del rol que tendría el Ministerio. Yo creo que el rol que tendría el Ministerio sería centralizar esta tarea técnica, ver el impacto de la política fiscal, independientemente que después las Comisiones Técnicas del Congreso y de otros organismos analicen el Proyecto de Presupuesto. Yo creo que el Ministerio está de alguna manera mejor dotado, dada la base informativa y la capacidad de la visión global sobre los fenómenos, como para ver las implicancias de distintas estrategias en materia de política fiscal. De tal manera que, cuando llega el momento en que el político tenga que tomar la decisión, pueda visualizar en vivo y en directo, por decirlo así, qué implicancias tiene cada una de las cosas que él haga, o las principales opciones existentes sobre, por ejemplo, el endeudamiento externo, el crecimiento del producto, la distribución del ingreso o alguna otra variable de interés.

Particularmente estoy pensando no solamente en materia de productividad del gasto público en sentido agregado sino en trabajos más detallados que podrían servir para el diseño de política económica en distintas áreas de gobierno, por ejemplo en educación y salud. Por ejemplo, el análisis sistemático de tasa de rendimiento de la inversión en salud y educación. La publicación de los pronósticos contribuiría, además, a hacer más racional la discusión pública y explicitar la restricción presupuestaria de la economía. Y, finalmente, una regla de pronóstico: por todo lo que acabo de decir, incorporar la administración de riesgos a pronósticos más conservadores serviría como instrumento importante, complementario de un sistema de reglas e instituciones en el área fiscal.

Incertidumbre y Caos

Se detecta un aumento muy importante en el grado de incertidumbre, como consecuencia del cambio tecnológico acelerado y de la globalización; aparece la necesidad de manejar el caos. La respuesta que en general se recomienda, es aumentar la flexibilidad de los organismos que tienen que administrar ese caos. Una manera de hacerlo es aumentando el grado de discrecionalidad, yendo en contra de lo que hemos estado viendo en este Seminario.

Otra posibilidad es introducir reglas, pero esas reglas a su vez debieran tener una cierta flexibilidad, de manera que se puedan adaptar a los cambios. Para ello el Congreso podría aprobar políticas que digan algo así como "Si el escenario es 'A', el Ministerio de Economía tiene que hacer 'X'; si el escenario a lo largo del año se convierte en 'B', Economía tiene que modificar la política y hacer 'Y'; y si el escenario pasa a ser 'C', tiene que aplicar la política 'Z'".

Bour coincidió en que, por muchos motivos, ha aumentado la volatilidad del sistema económico en los últimos años. Esto se nota por muchos factores; por ejemplo, desde los años 1973 y 1974, con el sinceramiento de los precios del petróleo, tenemos una fluctuación marcada en los precios de los productos básicos, y con la flotación del dólar en los mercados internacionales tenemos una flotación de las monedas. El retiro del Banco de la Reserva Federal (FED), allá hacia fines de los '80, de la política de la tasa de interés, y su concentración en la cantidad de dinero, lleva a una fluctuación muy marcada de las tasas de interés. El mundo actual entonces es un contexto en que hay una retirada de instituciones que quieran asegurar.

Los mercados son los que tienen que adaptarse a las mayores volatilidades. En el sector privado se han adaptado creando instrumentos de administración de riesgo. Por ejemplo, tenemos el manejo de 'futuros' y 'opciones', como un mecanismo que ha sido utilizado para administrar el riesgo en el sector privado. Cuando aumenta el grado de incertidumbre, la flexibilidad tiene un valor de opción, como dirían los administradores financieros, de tal manera que una política que mantiene un margen de flexibilidad tiene un valor de opción positivo y debería considerarse como un candidato.

La flexibilidad tiene sus costos y sus beneficios. Se mencionó que un exceso de flexibilidad puede dar lugar a la idea de que el presupuesto es contingente a un estado de la naturaleza que no se conoce a priori. Por lo tanto puede ser un mensaje un tanto oscuro respecto a cuál va a ser el futuro económico del país, sobre todo si el estado económico no es de conocimiento público. ¿Quién en el Ministerio, o en el Organismo Central de Planeamiento, o en toda esta estructura burocrática, se adjudica la capacidad de decidir si se dio el escenario 'A', 'B' ó 'C'? Es muy complicado, pues muchas veces sobre la marcha no sabemos si estamos sobre el escenario 'A', o en el 'B', o en el 'C'.

Un ejemplo: A mediados del año pasado todos estábamos inciertos sobre en qué tipo de escenario estábamos involucrados. Hacia octubre ya se empezó a prever claramente que Argentina no estaba en un escenario igual al que teníamos a principio de año. El producto industrial había estado creciendo en el primer semestre a una tasa superior al 6% y en el segundo semestre y el último trimestre ya tenía tasas negativas. ¿Estábamos o no en un escenario recesivo?. Esto se conoce con retraso, cuando está medido, y por consiguiente no cuando hay que aplicar medidas. Al reconocerse que ya se ha dado uno u otro escenario, muchas veces es tarde. En estas condiciones hay que anticiparse, y ese es el rol de la administración de riesgo que propone Bour.

Esto es, descontar el riesgo que hay en las proyecciones, y en la medida que un presupuesto es un compromiso fijo de gastos, adoptar un presupuesto consistente con un escenario conservador. Bour aclara que piensa esto porque la revisión presupuestaria es también un proceso costoso. Entonces, pensar en escenarios que se podrían ir cargando en la política fiscal para ir siendo ajustados, es una cuestión un poco teórica. Depende en qué forma se implemente, pero frente a las rigideces de la política fiscal y las rigideces del proceso político, estima que un escenario que tenga en cuenta los riesgos involucrados sería una forma de asegurarse con respecto a los ajustes posteriores de la política fiscal. Cuando hemos entrado a un escenario en que hemos supuesto un crecimiento económico por precio y producto del 7%, después cuando nos encontramos con unos escenarios en que las variables están cayendo al 4 ó 5 %, la diferencia es del 15%. En esas condiciones, retroceder involucra someter a las instituciones a un estrés que se podría haber evitado mejorando ex ante el escenario adoptado para la política económica.

Proyecciones (optimistas) y Equilibrio Fiscal

Si el Ministerio de Economía realiza proyecciones que tienden en la práctica a ser optimistas, con un Congreso que va a extrapolar el gasto sobre la base de ese optimismo, puede ser difícil cumplir con la necesidad de hacer un presupuesto con un cálculo de recaudación tributaria mucho más realista de lo que habitualmente tenemos.

En este tema está involucrada la lógica política. Bour no ha planteado el uso estratégico de las proyecciones por parte del Ministerio de Economía o por parte del organismo en cuestión. Hay muchos que piensan que porque el Ministro de Economía da un pronóstico optimista, ese pronóstico va a ser después realizado en los hechos, porque tiene una capacidad de convencer a la gente de que van a mejorar las condiciones futuras. Bour consideró que la gente no razona tan simplemente. La gente ve si, y sobre todo con la capacidad de análisis y la evidente gran solvencia profesional que existe en los economistas en la Argentina para criticar las políticas fiscales y financieras, en el fondo, las proyecciones que hace el Ministerio de Economía se comparecen con las variables exógenas y con su política fiscal. En cierta manera se fija en las políticas, y si las políticas no coinciden con el pronóstico que el sector privado tiene de lo que va a pasar en la economía, ahí tenemos un cortocircuito.

Empieza a haber problemas en el mercado de capitales, y eso se traslada también a los restantes circuitos productivos y de demanda. En ese sentido los pronósticos autocumplidos por parte del Ministerio de Economía tienen un escaso valor histórico. Ahora, ¿cómo se resuelve el problema político?, o sea ¿cómo se pasa a un pronóstico que da alternativas?. No nos olvidemos que tenemos una banda central y si utilizamos el esquema de bandas por encima y por debajo, podríamos ir por debajo, pero también podríamos ir por encima. Bour sugirió como regla interna que le concedamos un costo económico al riesgo de la proyección y por consiguiente que descontemos el costo del riesgo en los pronósticos que hacemos para la política fiscal.

Ese descuento por riesgo no tendría mucho sentido en un país que está frente a una situación de deudas sin problemas. En cambio, en un país con estrés financiero, es inevitable descontar por riesgo, como lo hace cualquier firma privada. Con lo cual no se está diciendo que no se hagan también pronósticos optimistas, pero que la política fiscal también se adecue a un escenario conservador. Respecto a en qué forma se introduce esto como mecanismo, como una regla o como una ley, Bour alegó no tener capacidad en este momento para opinar sobre eso. Sugirió dar importancia a la necesidad de esta administración de riesgo, que debe estar basada en una actitud profesional dentro de un grupo de economistas que probablemente tendría que estar dentro del Ministerio de Economía. Este es el tipo de ejercicio que no se puede hacer exclusivamente contratando externamente opiniones de consultores. También se puede hacer así, pero el Ministerio de Economía debiera hacer también el esfuerzo, tal vez a través de una unidad especializada, que no tiene por qué ser muy importante ni cara, simplemente a través de la cual debieran pasarse o filtrarse las proyecciones macroeconómicas fiscales para que, a medida que vaya ganando importancia en el sector público, luego tamizar políticas fiscales en materia de gasto y de recaudación.

Calidad de Información

La calidad de información pasa a ser un insumo crítico, pero la calidad de la información es un insumo crítico en cualquier contexto de la política económica, no solamente en el de elaborar pronósticos. Si la información es mala rige el famoso principio "garbage-in, garbage-out", o sea que por más que tengamos un buen modelo, si entra basura por una punta vamos a obtener basura por la otra. A veces podemos tener resultados positivos en la otra punta, pero por casualidad. Ahora, ¿cómo mejorar la información y cuán lejos estamos de tener información buena?. Argentina no es un país que tenga buena información según estándares internacionales, de acuerdo a trabajos que ha hecho el FMI. Sin embargo ha hecho una mejora sustancial y esta haciéndolo en forma gradual. Uno ve con un poco de nostalgia las cuentas nacionales de la década del '30 y del '40. Tenían la información necesaria y suficiente sobre la economía real y hasta había cálculos de stock de capital por sector. Argentina nunca más publicó eso. No sé qué tan buenos eran, pero había un profesionalismo y una admirable claridad sobre la necesidad de obtener buena información. Argentina pasó por un período de gran inestabilidad en materia informativa. Hoy estamos llegando a tener un caudal informativo muy superior al que teníamos hace 5 años. Lamentablemente, los Ministros no siempre se preocupan de la calidad de la información. Para los que están afuera, ese es un factor importante para poder entender lo que está pasando. Y no nos olvidemos que los países que tienen mala calidad de información son clasificados muchas veces como países sin información, y a los países sin información se los califica cero en una evaluación de riesgo país, una calificación muy baja. La ventaja de utilizar modelos es que también nos muestra qué información es crítica y cuál no lo es. O sea, nos permite ayudar a definir estrategias de información. Todos sabemos que la información del balance de pagos es muy importante, que la información financiera del gobierno también es muy importante, y también podemos empezar a ver que hay rubros, como la información salarial, la distribución del ingreso o la productividad del gasto público, que empiezan a ser más importantes. Un esquema más sistemático permite justamente proyectar luz en aquellas áreas en que está fallando la información. Bour rechazó entrar ahora a decir cuáles son a su juicio las áreas conflictivas en materia de información, pero realmente notó que a través del Ministerio de Economía, con las nuevas cuentas nacionales, con el mejoramiento de las cuentas de balance de pago y de deuda externa, se está haciendo un esfuerzo para acercarse a estándares internacionales. Falta mucho todavía pero estamos en el buen camino en ese sentido.

Respecto de las variables mundiales, por un lado, podría decirse que tenemos una economía globalizada, que tenemos que modelizar el mundo, lo cual es algo muy diferente a tener que modelizar cómo funciona la economía Argentina y suponer como exógeno al mundo. En la práctica, Bour cree que hay una mezcla de ambas cosas. No va a ser posible que un modelo de la economía argentina hoy en día pueda dejar de considerar la propagación de políticas económicas a lo largo del mundo.

Particularmente, la modelización de las relaciones económicas en el Mercosur es inevitable en un modelo macroeconómico. En FIEL hay un pequeño modelo de Brasil, un pequeño modelo del Mercosur. Pequeño significa que interesan algunos comportamientos agregados. El punto es que tener un modelo es mejor que tener un pronóstico de consultoras, por cuanto las consultoras hacen un pronóstico cada tanto y cuando es necesario hacer un ajuste de las proyecciones locales no se tiene en ese momento la actualización de los pronósticos de las consultoras. Entonces es mejor tener algo que funcione como sustituto. Después, existe la posibilidad de hacerlas exógenas absolutamente. Por ejemplo, en función de la evolución de los últimos 20 años uno ve que el comercio mundial tiene una elasticidad comprendida entre 1,80 y 2,5 respecto al producto mundial. Uno tiene una proyección de producto mundial y ve entonces cuál es la banda de oscilación que podría tener el comercio mundial. Esa banda de oscilación puede alimentar las exportaciones al resto del mundo o a determinadas áreas del resto del mundo. Eso depende de las elasticidades. La modelización permite ver cuáles son las variables para las que la política económica tiene que estar mejor preparada para responder y hacer un análisis de riesgo. Es allí donde hay que invertir recursos para mejorar la información disponible. En definitiva, tomen estos comentarios como generales, la práctica de la econometría lleva a que, con el aprendizaje, uno se da cuenta en qué es importante y qué no es importante al proyectar una economía y su incidencia en política fiscal.

¿Un Bloque Fiscal?

Bour informó que no quiso entrar a analizar el bloque fiscal. Es cierto que el bloque tiene elementos endógenos y elementos exógenos. Por ejemplo, en lo que hace a la recaudación, los elementos exógenos son las alícuotas y el código fiscal. Obviamente va a haber un departamento fiscal que tendría que tener una representación mucho más desagregada del bloque fiscal. Existe experiencia en materia de modelización del bloque fiscal. Una de las dificultades es definir alícuotas de categorías agregadas de gasto. De esa manera, como ha habido gran cantidad de cambios en la historia respecto de las alícuotas que están distribuidas en distintas categorías del gasto, proyectar un cambio en la alícuota hoy se basa en la hipótesis de una alícuota promedio para cada tipo de gasto, y ahí hay un margen de riesgo asociado a la proyección. El trabajo más reciente que conoce Bour es el de Carreras, y otro de la Universidad Nacional de la Plata y también de la UBA, sobre el ciclo económico y la recaudación, que ha sido publicado el año pasado en los Anales de la Asociación Argentina de Economía Política. De esto se infiere que hay una cierta inestabilidad de parámetros, pero no una inestabilidad tal que haga imposible la utilización de estos parámetros a los efectos de política económica. Es un estudio muy detallado con información trimestral que es recomendable para proseguir este punto. Nosotros utilizamos algunas funciones de reacción fiscales, pero acá la pregunta permite entrar en un punto importante: ¿Cuál debe ser la coordinación dentro del Ministerio en el uso de pronósticos?. Podría existir una oficina que tratara de hacer el resumen de la proyección macroeconómica según la política fiscal, política fiscal que en ese modelo estaría representada de manera bastante agregada. Por ejemplo, una especie de impuesto promedio al comercio exterior para distintas categorías de bienes, para las importaciones, un IVA promedio, etc.. No es necesario que sea muy detallada desde el punto de vista de su realismo. Esta oficina tendría que trabajar enlazada con el departamento fiscal de análisis tributario, el cual debiera tener una interface con la oficina de pronóstico, de tal manera de hacer sus pronósticos mucho más detallados a través de un modelo formal cuyos resultados puedan ser comunicados a la oficina central de pronóstico que cierra toda la proyección. Esto es lo usual, un pronóstico macro en realidad es en muchas oficinas de finanzas una síntesis de distintos departamentos que trabajan, y cada uno tiene que poner lo mejor de sí para mejorar la estimación global y la fiabilidad del gasto. En resumen, pronosticar no es soplar y hacer botellas. Es una reestructuración funcional, en el sentido de que si se impusiera la obligación de hacer pronósticos sobre una base sistemática, coordinando a las distintas oficinas responsables del presupuesto y utilizando el mejor conocimiento disponible, incluyendo trabajos realizados y disponibles públicamente, mejoraría sustancialmente la gestión pública en esta materia, al mismo tiempo que haría más creíble la política fiscal del país.

Escenarios muy Diferentes

Bour ha sugerido que lo que habría que hacer es darle más peso al escenario de riesgo, por el hecho de que los reajustes presupuestarios hacia abajo son muy costosos. Sin embargo, se objetó que, aunque uno le da más peso al escenario peor, si ambos son muy disímiles, cuando uno se da cuenta de si está en un escenario o en otro, ya tiene que hacer un reajuste. Aunque uno piense que hay un 20% de probabilidades que Brasil devalúe y

le da un peso de un 30%, o de un 40% porque quiere ser prudente, en el momento que se produce la devaluación de todos modos va a ser necesario hacer un ajuste presupuestario muy significativo.

Es necesario pensar en mecanismos que permitan recortes en forma más ordenada. El Poder Legislativo podría dar diferentes prioridades a los diferentes programas. Entonces, después los ajustes se hacen respetando esas prioridades. Si lo tuviera que hacer en la crisis, el Congreso se tomaría demasiado tiempo tratando de definir qué se recorta, impidiendo que se haga el ajuste en el momento que es necesario realizarlo. Para evitar ese problema el Congreso podría fijar pautas ex ante. Si ésto no fuera posible, a lo mejor uno puede pensar en otra regla ex post donde el Congreso tiene una cantidad de tiempo limitado para tomar la decisión, transcurrido el cual el Ejecutivo toma la decisión.

Bour respondió que la regla de pronóstico es susceptible de muchas formas de presentación y es solamente un complemento dentro del conjunto de reglas fiscales e institucionales. No debe olvidarse que la flexibilidad hacia arriba siempre es mucho más fácil que la flexibilidad hacia abajo. Argentina no se puede dar el lujo de equivocarse hacia arriba, porque el costo en términos de percepción de insolvencia es muy grande. Eso se observa fácilmente con cualquier modelo de proyección que uno haga para los próximos 5 años. Bour opinó que estamos manejándonos en el filo de la navaja en materia del mercado financiero internacional. No conocemos bien con qué criterio operan los mercados, aunque sí sabemos que estamos sometidos permanentemente al test de los mercados. Entonces, anticipémonos a los mercados, y eso requiere un conjunto de reglas, entre otras cosas. No pasemos por optimistas en materia de la política financiera del gobierno.

Con respecto a ésto tenemos mucho que aprender del sector privado. Bour aclaró que no tiene una preferencia por las reglas privadas, pero opinó que el sector privado se encuentra muchas veces en circunstancias de tener que fijar prioridades y tiene reglas para ajustar. Si uno tuviera una medición del valor presente neto social de los proyectos que realiza el Estado, entonces, ordenando los proyectos en relación a su valor presente neto por unidad de financiamiento, que es la regla que se utiliza para priorizar inversiones cuando hay restricción financiera o presupuestaria, ésta sería la regla más apropiada, porque es la que garantizaría que, con el presupuesto disponible, logramos el mayor impacto en términos sociales. Esto requiere tener no solamente buenos pronósticos, reglas fiscales, sino tomar la decisión de estimar el impacto de la política, para que no funcione a ciegas. Quizá ponemos plata en educación y realmente no sabemos si sirve para algo, ponemos plata en salud y no sabemos si sirve para algo, ponemos plata en vivienda y se supone que sirve para algo, pero en realidad hay dudas. Más que fijar prioridades por área habría que fijarlas por proyectos, porque si uno fija por áreas por ahí comienzan a desaparecer áreas enteras, que podrían tener proyectos relativamente importantes. En cambio, por proyecto uno va mezclando en función de la prioridad por proyecto, cómo uno graduaría en un esquema de financiamiento de inversiones por la relación valor presente neto en función al costo del capital asociado, si el capital es el factor escaso. Esto toca un tema un poco marginal dentro del punto de vista de la solvencia fiscal, pero era menester decirlo, debe formar un cuerpo coherente con las reglas fiscales que se manejen en un país.

Escrutinio Publico de las Proyecciones

Guillermo Lesniewier agregó que el Manual de Transparencia Fiscal del FMI se refiere al escrutinio público de estas proyecciones. Opinó que habría que hacer un proceso abierto, que tal vez se haga pero no tan abierto, no tan público.

Optimismo, Pesimismo, Equilibrio

1. Los pronósticos de crecimiento se habrían quedado cortos en la economía argentina desde el año 1992, en 2,5% por año. El crecimiento del producto potencial en la Argentina estaría entre un 6, un 7 y un 8 %. La prueba la tuvimos cuando crecimos en esas tasas, no hubo presión en los mercados y es importante acordarse de eso porque podríamos empezar a no acertar de nuevo con los pronósticos cuando la economía se recupere.

Bour reconoció que ha habido una tendencia a que el mercado haya subestimado el crecimiento económico futuro de Argentina. Pero también es cierto que cuando uno ve una economía que ha tenido una entrada de capitales tan importante, y quedan por delante tantas cosas por hacer en materia de Reforma del Estado, y toma en cuenta los riesgos que todo eso pueda postergarse o no realizarse, e inclusive riesgos de involución, es lógico que los mercados incluyan también en sus pronósticos un riesgo y un descuento por riesgo. Si uno tiene que hacer una proyección de largo plazo, un crecimiento del 6 al 8 % potencial es incompatible con el financiamiento de mediano plazo de la economía argentina. Esto muestra la importancia de profundizar en el conocimiento de por qué se va a dar esa tasa y no otra. Ahora Argentina no puede darse el lujo de jugar a favor de los que quieren aumentar el gasto público, si es que, además, nos vamos a equivocar en cuanto a la tasa real a que va a crecer la economía. Una forma de limitar el crecimiento del gasto público en la Argentina y obligar a

una evaluación más eficiente de su composición y de su aplicación es justamente introducir un grado de prudencia adicional en los pronósticos. Si después resulta que los pronósticos son muy pesimistas vamos a tener un problema inverso, vamos a tener más crecimiento que el que hubiéramos tenido en caso contrario, por consiguiente más recaudación y vamos a tener menor necesidad de acceder al mercado de crédito internacional, e inclusive vamos a poder pagar deuda pública. De tal manera, que en las condiciones de estrés financiero en que se encuentra Argentina, esa no sería una mala circunstancia.

2. Las proyecciones que se hacen en el ámbito internacional no siempre coinciden. La cuestión es que si esas proyecciones del Fondo son optimistas y nosotros las tomamos en cuenta, para, al mismo tiempo, ser más prudentes haciéndole caso a la propuesta de Enrique Bour, debiéramos poner en el mercado dos proyecciones distintas.

Bour opinó que es cierto que el Fondo es optimista, pero también pronostica escenarios de riesgo. Entonces, lo que tendríamos sería el escenario "base line" del Fondo y después los escenarios de riesgo que ha calculado el Fondo y que generalmente no se los incluye cuando uno hace las proyecciones. El Fondo también publicó el año pasado un escenario sobre qué pasa si EE.UU. disminuye su tasa de crecimiento, qué pasa si la crisis asiática tiene efectos más perdurables de los que estaban esperándose. De alguna manera es la misma filosofía, podemos atar nuestras hipótesis de riesgo a las del FMI, o bien hacer otras. Cada gobierno es, en ese sentido, soberano de hacer su propia evaluación de riesgo. Los funcionarios del Fondo no tienen necesariamente mejor capacidad predictiva que nosotros respecto de la economía argentina. Conocemos algo más algunos sectores de lo que conoce la gente del Fondo que, recíprocamente, conoce mejor otros aspectos, tal vez, de la economía internacional. Esto entra dentro de las reglas del intercambio de información y de mejorar el conocimiento mediante la mezcla de perspectivas. Basarse en pronósticos univaluados, sobre todo si esos pronósticos tienen un sesgo posible optimista, puede no ser la mejor estrategia para condiciones de rigor financiero como los que enfrenta la Argentina. Esto puede estar muy influido por el corto plazo, pero también es cierto que esto también tendría que ver con una mejora a largo plazo de la capacidad del Gobierno Nacional de hacer política fiscal. No tiene que ver solamente con el tema de los ingresos, tiene que ver con el grado de la productividad del gasto público, que la exposición no ha incluido. En realidad este tipo de modelización permitiría hacer un estudio fundamentado de por qué no hay que darle cien millones más a la universidad, o por que sí hay que dárselo, más allá de declaraciones y de consideraciones de tipo financiera. El Ministerio de Economía tendría que tratar de hacer un esfuerzo para medir la tasa de rentabilidad social del gasto, pero ésta es una historia aparte.

6. PRESUPUESTOS PLURIANUALES

Dr. Humberto Petrei*

La información y los juicios incluidos en este trabajo descansan en un estudio comparativo de trece países que comprenden siete industrializados y seis latinoamericanos cuyo propósito es extraer lecciones que puedan ser aprovechadas por los países latinoamericanos en sus programas de reformas presupuestarias. Los países industrializados incluyen seis que han sido seleccionados por ser líderes en materia de reforma de la administración presupuestaria y el restante, España, por los importantes vínculos históricos y culturales con la región. Los países latinoamericanos han sido seleccionados entre los más grandes de la región. Este trabajo primero habla de los presupuestos plurianuales, luego discute la relación entre la anualidad del presupuesto y las proyecciones para varios años, en tercer término reseña las prácticas de los países que sirven de base al estudio y en cuarto lugar hace una evaluación empírica de la calidad de las proyecciones para algunos de los países del primer grupo.

La utilidad de los presupuestos plurianuales

Los presupuestos plurianuales constituyen una buena herramienta para facilitar una conciliación entre los fines de la política económica, para disminuir las fluctuaciones económicas, y para contribuir a un mejor ordenamiento del gasto y reducir la incertidumbre en el sector privado.

La mayoría de los países de América Latina frecuentemente enfrentan la necesidad de hacer ajustes en sus economías. La inestabilidad de esas economías les es inherente y tal vez irá desapareciendo cuando se alcancen mejores niveles de desarrollo, pero mientras tanto, algo puede hacerse para disminuir su magnitud y efectos si se cuenta con buenas proyecciones de la economía y un encauzamiento de la labor del sector público. El esmero que los gobiernos pongan en predecir adecuadamente sus gastos e ingresos, servirá para amortiguar los efectos de ajustes dolorosos a que se ven sometidas las economías de esos países, cuando se ve que lo que proyectó no puede cumplirse. Muchas veces esos ajustes tienen consecuencias no deseadas sobre la distribución del ingreso, que debe sacrificarse en aras de la estabilización. Un conocimiento anticipado de las necesidades de ajuste va a mejorar las posibilidades de contemplar, al mismo tiempo, criterios de eficiencia y de distribución.

Los presupuestos plurianuales debidamente manejados van a permitir atenuar las fluctuaciones cíclicas. Con frecuencia se dice que las políticas de estabilización impulsadas por los organismos internacionales, en particular por el FMI, son procíclicas. Se dice que cuando un país entra en dificultades, los organismos le indican que debe cerrar su déficit fiscal, aumentando los impuestos y bajando los gastos, y que de esa manera se agrava la contracción. Esto es cierto, pero no se señala la falta de previsión en la etapa de expansión, en donde probablemente el país incurrió en un déficit cuando todo indicaba que debía haber seguido una política de superávit o al menos de equilibrio.

La posibilidad de trabajar con un horizonte de programación de varios años, permite a los responsables de los programas hacer sus propias proyecciones y sus planes de trabajo para aprovechar mejor los recursos que tienen a su disposición, evitando concentrar energías en el muy corto plazo, todo lo cual aumenta la eficiencia del gasto público. Al mismo tiempo, los presupuestos plurianuales constituyen un buen punto de referencia para la labor del sector privado. El sector público contribuye a la formación del clima general de los negocios y en la medida en que este clima se vea librado de cambios poco predecibles se mejoran las condiciones de inversión.

La anualidad del presupuesto y las proyecciones plurianuales

Los países industrializados incluidos en el estudio mencionado tienen algún sistema de proyección de las principales variables, tanto a nivel macroeconómico, como a nivel de programa. Sin embargo en términos de asignación de fondos, desde el punto de vista legal, no hay ningún país que tenga un presupuesto plurianual, en el término estricto de lo que es presupuesto, o sea en términos de lo que es una autorización de fondos para gastar. Todos los países tienen un ciclo anual de aprobación y ejecución de fondos. Una excepción la constituye Suecia, en donde en algún momento se manejó una aprobación trienal para algunos programas, práctica que luego fue abandonada.

Los países más avanzados presentan con el presupuesto anual las proyecciones globales y por programas, con horizontes de programación que van de tres a cinco años. Al mismo tiempo que se difunde esta práctica de programar para horizontes de mediano plazo, hay una tendencia a enmarcar tales proyecciones en escenarios de largo plazo.

En este terreno sobresale lo referido a gastos en seguridad social, en donde algunos países incluyen proyecciones a 25 o 30 años como es el caso de los Estados Unidos. En otros casos, como en Nueva Zelanda, el presupuesto va acompañado de un escenario con proyecciones a diez años.

La discusión sobre la facultad de transferir fondos de un ejercicio fiscal a otro puede considerarse en el área de los presupuestos plurianuales. En general se tiende a aplicar criterios restrictivos con respecto a la anualidad de las partidas. En algunos casos, vinculado con el desarrollo del enfoque gerencialista de la administración pública, se ha procurado dotar a los responsables de programas de alguna libertad para ejecutar los mandatos del Estado. En países como Australia y Nueva Zelanda se permite el traslado de fondos de un ejercicio a otro, en forma limitada, pero hay una vigilancia respecto al cumplimiento de los objetivos de los programas a través de los indicadores de gestión incluidos para cada uno.

La practica en los paises lideres

En esta sección se revisan las prácticas seguidas por el Reino Unido, Canadá, Australia, Estados Unidos de Norte América y Nueva Zelanda y en una segunda parte se comenta brevemente sobre la situación en los principales países de América Latina.

Reino Unido

En el caso del Reino Unido hay un esfuerzo muy claro por incluir el presupuesto en un contexto macroeconómico de varios años. Lo relativo a la proyección de las variables centrales ocupa una parte importante en la preparación del presupuesto, no sólo en lo que se refiere a las proyecciones sino en lo que atañe a los mecanismos de control del propio sistema.

Las proyecciones están enmarcadas en un plan de mediano plazo que se llama estrategia financiera y que forma parte del informe que va al Parlamento. La Tesorería mantiene un modelo que es conocido como el "Modelo de la Tesorería" el cual, a través de un convenio con una empresa editora, está disponible al público tanto en los resultados como en los parámetros utilizados en los ejercicios de simulación. Este modelo es utilizado por la Tesorería como base de las proyecciones, de modo que el sector privado y el sector público saben en qué supuestos se asientan las distintas proyecciones y pueden, de esa manera, extraer sus propias conclusiones. Las proyecciones publicadas, tanto para las variables centrales como para los componentes por programas, son a tres años. En cada ejercicio presupuestario hay un informe dentro del presupuesto en el cual se explican las diferencias que ha habido entre lo proyectado y lo ejecutado, no sólo para el año que finaliza sino también para las diferencias entre las proyecciones que se habían presentado el año anterior y los datos revisados de las nuevas proyecciones. Se proyecta en base a caja y no hay ajuste por inflación. Esto forma parte de la explicación que se da en cada ejercicio presupuestario. Anualmente hay dos informes al Parlamento, que versan no sólo sobre la ejecución del presupuesto sino que incluyen una discusión sobre los pronósticos existentes y sus datos revisados.

Un elemento distintivo es la consulta formal que se hace a un grupo de expertos. Los pronósticos son analizados por un grupo formado por especialistas de distinta extracción, provenientes tanto del sector privado como del mundo académico. Hay un informe individual y un informe colectivo del panel, pero normalmente no hay mucho acuerdo y los informes individuales llegan casi sin mayor elaboración de consenso en la versión final.

Canada

Para las variables macroeconómicas se proyecta a dos años y para cada programa individual a tres años. Aparece como contradictorio que para las macrovariables se use un horizonte menor que para los programas, pero ésto debe entenderse en un contexto histórico y seguramente habrá alguna convergencia en el futuro.

Canadá ha experimentado ajustes fuertes en su economía. Hace unos cinco o seis años el país atravesaba por una especie de crisis de la deuda, por cierto diferente de la de los países latinoamericanos, pero que pesaba sobre sus posibilidades de crecimiento, en cuanto que una parte sustancial de los recursos fiscales debían ser dedicados a los servicios de la deuda. El gobierno propuso reducir considerablemente el gasto para generar un superávit que le permitiera ir disminuyendo la relación deuda-producto bruto. Antes, el país proyectaba sus macrovariables a cinco años y luego redujo ese horizonte a dos, en parte por la reacción política que generaban las diferencias entre lo proyectado y lo ejecutado en medio de un ajuste sustancial.

La Tesorería, al igual que el Reino Unido, tiene un modelo que utiliza para las proyecciones de las principales variables pero sólo tiene carácter interno. A los fines de la inclusión de datos en el presupuesto se vale de un promedio de pronósticos de aproximadamente 20 fuentes diferentes provenientes del sector privado.

Normalmente las autoridades introducen un sesgo conservador, agregando alrededor de cincuenta puntos básicos (medio por ciento) a la tasa de interés prevista como costo de los fondos públicos.

Australia

Este país presenta varias características distintivas en la materia. Se distingue, por un lado, la aplicación de un sistema de conciliación de diferencias entre lo proyectado, lo ejecutado y las proyecciones revisadas y también por el grado de detalle de las proyecciones y la actualización permanente de la información. Además, hace un esfuerzo por dar un sello de confiabilidad a la información estadística.

Las proyecciones se hacen para el año que se presupuesta y para tres años más a nivel de programa. En cada presupuesto hay un ejercicio muy riguroso de conciliación entre las proyecciones del año y las del ejercicio anterior, lo que va acompañado por una explicación sobre el origen de cada una de las diferencias.

La Secretaría de Hacienda, a cargo del presupuesto, mantiene permanentemente actualizado un modelo que liga las variables macroeconómicas con los componentes del presupuesto. De ese modo cada responsable de programa puede saber, con suficiente anticipación, como se verá afectado su programa ya sea por el lado de los ingresos o por el lado de los gastos, por los cambios que se prevé habrán de ocurrir en un determinado sector de la economía.

La certificación de la calidad de la información de la cual se nutre aquel modelo goza de credibilidad. Además de existir muy buenos sistemas de información y colección y control de estadísticas, contribuye a esto el carácter que tiene el cargo de Jefe de Estadística. Este es un funcionario cuyo cargo es altamente respetado, se lo considera exento de influencias políticas, goza de estabilidad y opera con atributos parecidos a los de un juez.

Estados Unidos

Hasta hace unos tres años se proyectaban datos para el año presupuestado y cinco años más, pero ahora se lo hace para un año más cuatro. Como parte del presupuesto se prepara un documento denominado "Perspectivas Analíticas" en donde se hace un análisis detallado de las proyecciones de la economía con claras indicaciones sobre el vínculo entre ésta y el presupuesto.

En este país se destaca la existencia e importancia que tiene la Oficina de Presupuesto del Congreso. Las proyecciones las hace la Oficina de Gestión y Presupuesto que depende directamente del Presidente, pero cuando el presupuesto es sometido a consideración del Congreso, las proyecciones son examinadas en forma detallada por aquella Oficina, que cuenta con un cuerpo de personal altamente capacitado. Más de una vez las proyecciones de la Oficina del Congreso han prevalecido sobre las del Ejecutivo. El funcionamiento de esa Oficina ha sido crucial en los últimos tiempos, y debe considerarse uno de los factores que han permitido eliminar el déficit que por muchos años venía experimentando este país.

En este país se ha discutido la posibilidad de pasar a un presupuesto bianual, que rige en algunos de sus Estados miembros. Se piensa que el Congreso podría dedicarse alternativamente a programar en un primer año del ciclo y a revisar y evaluar en el otro año, pero por ahora no hay mayor impulso a esa idea.

Nueva Zelanda

El esfuerzo de programación sigue en este país un enfoque algo diferente de los métodos de las proyecciones que se han visto en los otros casos. En este caso se proyecta a dos años, pero al mismo tiempo se requiere la presentación de un escenario a 10 años. Lo relativo a provisión de información para el futuro está claramente establecido en una norma de responsabilidad fiscal, la que entre otras cosas establece principios presupuestarios tales como reducción del endeudamiento, conservación del capital social, manejo prudente de riesgos y un sistema impositivo predecible. Al igual que en otros países mencionados, se exige una reconciliación estricta entre lo ejecutado, lo presupuestado y las proyecciones de años anteriores que cubren iguales períodos.

En este país hay una buena integración entre presupuesto y contabilidad patrimonial, que incluye la presentación de un balance con características similares a las de un balance de una empresa en el sector privado. El encadenamiento de las cuentas en el tiempo tiene en este caso un rigor mayor que en los otros casos, aunque el horizonte de programación toma más la forma de un escenario cualitativo que el de guías cuantitativas.

Suecia

Suecia hizo un intento de utilización de un presupuesto trienal que estuvo en vigencia parcialmente por pocos años, enfoque que después fue abandonado. Cuando se instituyó este método se ligó la idea de un presupuesto plurianual con la función de evaluación. Se dividía el presupuesto en tres partes y cada una de ellas era examinada con detalle en cada año, haciendo que los programas incluidos estuvieran sujetos a evaluaciones cada tres años. De esa manera todos los programas habrían de ser evaluados en ciclos de tres años.

Una fuerte crisis en materia de crecimiento indujo a una drástica revisión de las prácticas presupuestarias y aquel enfoque fue dejado de lado, pasándose a un ejercicio anual con proyecciones a tres años para cada programa y a cinco años para las macrovariables.

Países latinoamericanos

En América Latina lo relativo a un presupuesto plurianual ha cobrado alguna fuerza en los últimos dos o tres años. Esta discusión reaviva el debate tradicional en torno a planificación, y hoy los países que tuvieron esquemas de planificación más desarrollados se encuentran en mejor posición de pasar a un presupuesto plurianual. Varios países de la región tienen en la parte de los gastos de capital una suerte de presupuesto plurianual, en el sentido que incluyen información detallada, a nivel de programas, y algunas veces a nivel de proyecto, sobre necesidades de financiamiento para varios años.

En los países que hay una mayor tradición en materia de planificación existe hoy un esfuerzo para reunir presupuesto con planificación. En Brasil, por ejemplo, se ha venido publicando el plan plurianual, aunque a veces algo desconectado de la realidad. Actualmente el plan plurianual tiene un sentido presupuestario mayor, concentrándose más en lo que el Estado puede hacer a través del gasto público. Ha continuado la práctica de presentar planes estratégicos y programas sectoriales, pero hay ahora un mayor esfuerzo por traducir esos programas en acciones que tengan una manifestación presupuestaria.

En Colombia el presupuesto tiene dos vertientes de formación, una en el Departamento Nacional de Planeación, donde se proyecta la inversión, y otra en el Ministerio de Hacienda, donde se proyecta el gasto corriente. El presupuesto de inversión tiene ciertamente el carácter de presupuesto plurianual. En Chile la Ley básica de presupuesto, que data del año 1975, estipula que junto con el presupuesto debe discutirse una proyección de mediano plazo. En la práctica esto no ha tenido lugar, pero a partir de 1994 se prepara dicho escenario, si bien sólo para discusión dentro del Ejecutivo.

Uruguay tiene un régimen de presupuesto quinquenal, aunque en la práctica funciona más como un sistema de proyecciones con una aproximación a un plan de desarrollo. Durante la marcha hay cambios frecuentes sin que exista un claro ordenamiento anual. La Ley inicial ha sido utilizada con frecuencia para introducir reformas en la legislación vigente. De hecho la última aprobación quinquenal fue aprovechada para incluir muchos cambios que hacen a la Reforma del Estado.

Argentina, con la discusión del presupuesto de 1998, introdujo un esbozo de presupuesto trienal que contenía proyecciones para los datos agregados y para las principales variables macroeconómicas. Para el presupuesto de 1999 se pasó a una mayor desagregación y ahora se presentan datos para tres años a nivel de programa. Las cifras proyectadas no incluyen mayores explicaciones, notándose que en algunos casos ha habido un esfuerzo de programación para los años segundo y tercero, mientras que en otros las cifras parecen haber sido incluidas con poco análisis. Los organismos responsables tienen libertad para incluir modificaciones programáticas para los años posteriores al que se presupuesta. Por ahora es un ejercicio básicamente cuantitativo con esfuerzos en cuanto a definir líneas estratégicas para cada programa.

Los otros países de la región tienen básicamente un presupuesto anual. Lo que sí ha mejorado en América Latina son los esfuerzos para trabajar con buenas proyecciones macroeconómicas. Todos los países han constituido núcleos de profesionales especializados en análisis y proyecciones macroeconómicas. Esto se origina en buena medida en la necesidad de contar con una buena base informativa para la negociación con los organismos de financiamiento internacional.

Evaluación empírica

En el caso de los países industrializados estudiados, las cifras muestran que las estimaciones presupuestarias son bastante acertadas. En general hay pocas diferencias entre lo que se prevé y lo que se ejecuta, y también en general, esas diferencias tienden a disminuir. El cuadro N° 1 presenta las diferencias porcentuales entre ejecución y presupuesto, para un grupo de cuatro países, para los últimos 10 años. En el caso de los Estados Unidos las diferencias, que en promedio son mayores que para los otros casos, tienden a disminuir. Tales diferencias que llegaron al 8,7 % han pasado de un exceso de ejecución sobre lo presupuestado a la relación inversa. El Reino Unido y Australia muestran una diferencia baja entre lo estimado y lo ejecutado.

El cuadro N° 2 presenta un ejercicio similar para varios países de América Latina. Por cierto, con la experiencia inflacionaria de la región y las fluctuaciones a que las economías han sido sometidas, las diferencias son mayores. De cualquier modo, hay una distancia importante entre la calidad de las proyecciones entre los dos grupos de países.

En relación a las proyecciones para varios años, como era de esperar, a medida que los datos proyectados se alejan del momento de la proyección, los errores aumentan, pero las cifras indican que esas diferencias se mantienen dentro de límites razonables. Para Estados Unidos, por ejemplo, la diferencia en promedio para cinco años desde el año base fue apenas superior al 7 %, para Australia para cuatro años menos del 7 %, para el Reino Unido, para tres años apenas superior al 6 % (cuadro N° 3).

A lo largo de los años se nota una mejora de las proyecciones. El cuadro N°4 resume para tres de los países estudiados, y en forma de índice, los errores de predicción. La columna 1 del cuadro resulta del promedio de errores porcentuales de predicción de los años 1 a 3, la columna 2 refleja el mismo concepto para los años 1 a 4 y la columna 3 hace lo mismo para los años 1 a 5. El último renglón de cada país muestra la tendencia. En los casos de los Estados Unidos y Australia hay una disminución en el tiempo de los errores de predicción. En el caso del Reino Unido si bien hay algún altibajo, la tendencia es similar. Esto hace pensar que el acopio informativo y las técnicas de predicción van mejorando y que cada vez se consigue mayor precisión.

Recapitulacion

Lo relativo a presupuestos plurianuales es un capítulo dentro del gran tema del aumento de la transparencia en materia de presupuesto público, sobre lo cual, con mayor o menor vigor, todos los países van avanzando y donde los ejemplos dados por las prácticas de los países considerados en esta nota son de gran utilidad. Las técnicas de proyección y de preparación detallada de presupuestos plurianuales han ido mejorando, pero aún el empleo que se hace de esas técnicas en América Latina es limitado.

Las distintas instituciones vistas –proyecciones a nivel de programas, normas para conciliar diferencias y publicarlas, uso de diversas fuentes de información y su evaluación, armonización con planificación, uso de modelos de simulación de la economía y del sector público, etc.– son útiles y merecen ser consideradas al momento de adoptar un cambio. El presupuesto plurianual es una herramienta cuyo uso debiera acompañar la difusión de nuevos conceptos para el manejo del sector público, bajo lo que hoy se conoce como nueva administración pública o “gerencialismo”. En los últimos 10 ó 15 años ha habido un movimiento muy importante en la forma de analizar y ver a la administración del Estado, y que consiste en trasladar al sector público prácticas fundadas en el uso de incentivos, competencia y mecanismos de mercado típicos del sector privado. Desafortunadamente este movimiento no ha tenido mayor eco en América Latina.

En suma entonces, queda en América Latina un buen camino por recorrer en materia de reformas presupuestarias, un capítulo importante el cual se escribirá con el aumento de la transparencia y, como parte de ello, el desarrollo de presupuestos plurianuales.

Relaciones con el Sector Privado. Las Prioridades

Una parte del rol del presupuesto plurianual es explicitar cuáles son las prioridades en materia de gastos para los próximos años. Mostrar cuál es la filosofía que está implícita en cuanto a si se distribuye más a un sector que a otro, y si se hace a nivel de programa todavía mejor. Esto envía señales al sector privado. En el sector privado también están planificando. De modo que la planificación del sector público, los presupuestos plurianuales, de alguna manera tienen que estar enmarcados en una planificación nacional. No se puede armar un plan del sector público a 3 - 5 años sin alguna idea de qué escenarios se van a producir en el sector privado del país y en el mundo en general.

Para la planificación del sector privado, en cuanto al presupuesto, lo importante está tanto en la parte de los gastos como en la parte de los ingresos. Estos distintos instrumentos, ya sean los escenarios a largo plazo, o los presupuestos mismos plurianuales, tienen que encerrar o tienen que incluir una referencia muy clara hacia donde va la política impositiva, que es la forma que tiene el Estado de intervenir o de influir en el sector privado. La discusión del presupuesto implica un marco de referencia tanto para el sector público como para el sector privado y un marco en el cual hay que tratar de evitar las sorpresas y los cambios a mitad de camino. El mejor presupuesto es un presupuesto sin sorpresas, un presupuesto que pasa el 31 de diciembre y nadie se dio cuenta, a pesar de que sea el hecho más importante. Un presupuesto que no ofrece sorpresas, que el sector privado lo asimile y a nadie le parezca que le han cambiado demasiado las reglas.

En esto hay un cambio, en el Reino Unido en particular, y también en Australia, que sería una lección interesante para nosotros y para todos los países Latinoamericanos. En el caso del Reino Unido, ha habido un cambio muy importante. Antes ellos presentaban el presupuesto de gastos, y después, como a los cuatro o cinco meses, se presentaba la Ley impositiva, y recién entonces terminaba la discusión del presupuesto. Ahora se ha establecido que la discusión del presupuesto y la reforma impositiva se hacen simultáneamente. En estos países, todas las reformas impositivas, yo diría en el 90% de los casos, ocurren precisamente al momento de la discusión del presupuesto. No hay reforma impositiva a mitad del año, o reforma impositiva cuya discusión se arrastre durante un período determinado como un hecho separado. La reforma impositiva es un hecho inherente a, y forma parte de, la discusión presupuestaria. Adoptaremos esta idea y la podemos casar con que también tenga una previsibilidad. Con ésto estaríamos agregando elementos de certidumbre.

Presupuesto Plurianual y Reglas Macro-Fiscales

Es un tema que está en evolución en este momento. Si se comparan presupuestos de hace tres o cuatro años con los presupuestos que ahora se presentan, uno ve que cada vez más las reglas macroeconómicas implícitas tienden a ser más explícitas. Antes, las definiciones de estas variables estaban fundamentalmente como definidas al momento de la discusión del presupuesto. De manera indicativa se diría que "el Estado va a tratar de lograr tal cosa". En los últimos presupuestos se ve una presentación muy formal. Por ejemplo, varios países están adoptando la regla de que el presupuesto debe ser equilibrado a lo largo del ciclo. Hay toda una justificación, primero para saber en qué punto del ciclo interpreta el Estado que está la sociedad. Después de esa composición de lugar surge, por deducción de esa regla general, cuál debe ser el déficit de ese año, para contrarrestarlo con superávit siguientes. En el caso de Nueva Zelanda llama la atención que las definiciones así centrales tienen tal rigor, que de un año a otro, si aparecen pequeñas modificaciones del lenguaje, agregar una preposición aquí, o agregar un adjetivo que calificara una variable, se deben agregar aclaraciones. En la presentación, los objetivos que el Estado persigue este año, son comparados con los objetivos tal como habían sido presentados por el Poder Ejecutivo en el año anterior, y se incluía una explicación del lenguaje, de por qué se utilizaba un lenguaje diferente en la definición de algunos objetivos.

Importancia de las Bases de Datos Estadísticas

En Australia, la Oficina de Estadísticas certifica los datos históricos que están entregando para las proyecciones, o los datos presentes. La calidad de las proyecciones queda a cargo de la Tesorería. En otros países los datos históricos pueden haber sido manipulados, o carecer de calidad. Muchas veces se objeta si las cifras no son preparadas ad-hoc, porque se ve alguna falta de calidad, o falta de consistencia. Precisamente por ello en Australia se le dio al Director de la Oficina de Estadísticas un nivel ministerial.

Errores de Predicción

El error de predicción puede ocurrir porque no ha habido una capacidad de proyectar cómo iba a funcionar el gasto en un determinado escenario macroeconómico, o puede ocurrir porque los funcionarios no han sido suficientemente capaces de predecir lo que macroeconómicamente puede ocurrir. Acá no separamos las dos cosas. Pueden haber ocurrido de una o de otra forma. Es nada más que una ilustración, no hay un esfuerzo de análisis. No se dice "el error viene de no haber proyectado bien las variables", o "el error viene de no haber sabido acomodar el gasto a las variables". No se ha tratado de separar si el error fue del macroeconomista que estaba haciendo la proyección o del encargado del presupuesto.

El Congreso. La Oficina de Presupuesto del Congreso de los EE.UU.

En los últimos dos años en que se consiguió bajar el déficit, las proyecciones de esa Oficina fueron más conservadoras que las del Ejecutivo. En los EE.UU. el Congreso ha sido la fuerza motora de reducción del déficit, frente a otros países donde la experiencia es completamente diferente. Mientras que en otros países la fuerza motora está en el Ejecutivo, en EE.UU. la fuerza motora de la reforma presupuestaria está en el Congreso. A propósito de esto, en América Latina, Venezuela, con el apoyo que el Banco Interamericano le está dando, ha puesto en funcionamiento una Oficina de Análisis Presupuestario a nivel del Congreso, parecida a la de EE.UU.. Todavía es un poco prematuro para evaluar, pero Petrei estima que está haciendo alguna contribución en la reforma del sector público, y en particular, en la reforma presupuestaria.

Empresas e Institutos de Investigación

Se consultó sobre la posibilidad de confrontar las proyecciones macroeconómicas que se establecen en el presupuesto con empresas e institutos de investigación que se dedican a eso, y que esas proyecciones también queden explicitadas en el documento presupuestario. Hacerlo sería una acción política importante. Petrei abogaría por una mayor difusión de los supuestos que se utilizan para todas las proyecciones. Argentina está en condiciones, probablemente ya lo está haciendo, de tener un modelo parecido al de la Tesorería de Inglaterra. Está bien que las cifras acá son más difíciles, ha habido más variaciones, ha habido discontinuidad, no tenemos la riqueza estadística que tienen estos países, ni la tradición. Pero tenemos que empezar a hacer públicos todos los supuestos en los cuales se basan las proyecciones, y probablemente en unos dos años podamos adoptar alguna metodología más compleja. Esto de referirlo a un panel de expertos no sería una mala práctica. Los legisladores tendrían un elemento alternativo para juzgar, no sería compulsivo, el Poder Ejecutivo lo podría utilizar o no, pero podrían tener un término de referencia.

La Fortaleza de la Estructura Organizativa del Estado

El presupuesto plurianual es una vía, un camino, un instrumento muy útil, pero no se puede hacer en vacío. Requiere un cambio institucional importante, requiere gerentes de programas altamente responsables, con un poco de independencia en la programación. Respecto de las reformas presupuestarias, no hay una teoría. Hay una estrategia de la reforma presupuestaria.

Para una reforma presupuestaria hay que identificar distintos focos, y así como históricamente ha habido distintos focos, en Inglaterra ha sido fundamentalmente a nivel del Primer Ministro, en EE.UU. la está haciendo el Congreso, en Argentina puede ser otro el foco de la reforma presupuestaria.

Los presupuestos plurianuales pueden ser una especie de palanca como para motorizar una reforma. Esta no es la reforma, pero puede ser una palanca que obligue a los gerentes de programas, a los distintos Ministros, a disciplinarse y pensar qué es lo que pueden hacer en los próximos dos y tres años.

7. EL PRESUPUESTO PLURIANUAL EN ARGENTINA

Lic. Alcides H. Saldivia*

I. Introducción

El presupuesto plurianual (PP) del Gobierno Nacional Argentino se presentó en el mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto del ejercicio 1998. En aquella oportunidad se incluyeron proyecciones agregadas del Sector Público Nacional no Financiero (SPNF) con formato de la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF), en base presupuesto y en base caja expresadas en pesos y en porcentaje del PBI. Es de notar que esa fue la primera vez que se efectuaron proyecciones multianuales en la historia del presupuesto nacional argentino.

A partir del ejercicio fiscal 1999 se amplió considerablemente el contenido y la forma de elaboración del PP, convirtiéndose entonces en un verdadero presupuesto, es decir, en algo más que proyecciones agregadas de mediano plazo. En efecto, por la desagregación y la forma en que se lo elabora ahora, el PP permite reflejar las políticas generales, sectoriales y de cada organismo, las medidas tomadas que impactan en el futuro en las cuentas fiscales y las medidas que se proponen para el período en consideración.

El propósito de este trabajo es describir pormenorizadamente el actual proceso de formulación del PP, su presentación al Congreso, compararlo con otras metodologías internacionales, exponer los principales resultados para el período 1999-2001 y mencionar algunas posibles mejoras para el futuro.

II. La Experiencia Internacional

La mayoría de los países de la OCDE tienen proyecciones o presupuestos plurianuales de mediano plazo, 3 a 5 años. Asimismo, esta práctica se está difundiendo entre los países en vía de desarrollo (caso de Hungría, Hong Kong y Argentina). Existen varias buenas razones para que los países desarrollados hayan encarado PP's. Si bien en casi todos los países el presupuesto tiene una perspectiva anual, es sin embargo necesario tener una idea clara de las políticas fiscales y la sustentabilidad de la situación fiscal en el mediano plazo.

El Manual de Transparencia Fiscal del FMI distingue entre una proposición de política económica basada en proyecciones de mediano plazo de agregados fiscales, y estimaciones integradas y consistentes de mediano plazo desglosadas por organismos individuales de gastos. A esta última la llama Esquema Presupuestario de Mediano Plazo (EPMP). El primero representa un paso necesario hacia el EPMP. La Argentina ha transitado este sendero. En 1998 se presentaron proyecciones agregadas del SPNF pero para el presupuesto de 1999 se elaboró un EPMP, que es el que estamos describiendo en el presente artículo y que llamamos presupuesto plurianual (PP).

Según el Manual de Transparencia, el EPMP ha sido utilizado en forma exitosa por Alemania, Australia y Reino Unido. De la buena experiencia de estos países se extraen interesantes conclusiones:

- Los objetivos de política fiscal y las metas fiscales cuantitativas necesitan ser establecidas y difundidas al más alto nivel de gobierno.
- Las metas fiscales tienen que estar lo más rigurosamente posible relacionadas con las proyecciones macroeconómicas.
- Es mejor que el EPMP esté formulado en valores nominales antes que en relación al PBI.

Sin embargo, hay que tener presente que el EPMP es sólo una herramienta y no una cura técnica para los problemas presupuestarios. Estos dependen de medidas fundamentales que deben promoverse haya o no EPMP: compromiso político sustentable, proyecciones mejoradas, riguroso costeo de programas y disciplinada administración presupuestaria.

Un EPMP aplicado rigurosamente proporciona una clara exposición del gasto que demanda mantener las actuales políticas del gobierno y un mecanismo para controlar la introducción de nuevas políticas y seguimiento de la implementación del presupuesto más allá del presupuesto anual.

En las economías desarrolladas los EPMP están formalizados y contenidos en el proceso presupuestario y muchas veces son explícitamente requeridos en la legislación del sistema presupuestario. En Alemania, por

ejemplo, la Ley de Principios Presupuestarios explícitamente establece una planificación financiera multianual para todos los niveles de gobierno (nación, provincias y municipios).

Es de notar que la autorización a gastar no es parte de la mayoría de los EPMP, más allá del ejercicio fiscal anual. Aunque una asignación o autorización multianual es usada para ciertos gastos, por ejemplo de capital y seguridad social, la mayoría de los países todavía tiene una ley anual de autorización como pieza central del proceso presupuestario.

En países como Alemania, Australia, Nueva Zelanda e Inglaterra, en el proceso de formulación del PP se establecen límites para el gasto agregado, pero la asignación a nivel de organismo o programa queda abierto a un esquema de negociación.

El complejo proceso presupuestario del gobierno federal de Estados Unidos no trabaja con techos en la elaboración del PP, pero sí se fijan límites de gastos que son una aproximación a los techos. El proceso presupuestario tiene dos piezas clave, el Presupuesto del Presidente, que es la propuesta del Ejecutivo, y la Resolución Concurrente del Congreso, que refleja la gran atribución que éste tiene en materia presupuestaria.

El Presupuesto del Presidente consiste en proyecciones para cinco años de gastos, ingresos, préstamos, stock de deuda, variables macroeconómicas, etc., y otra información de apoyo a las recomendaciones del Presidente. La Resolución Concurrente establece políticas presupuestarias agregadas y prioridades por función para los próximos cinco años fiscales. El Congreso ha usado una autorización especial para extender la resolución presupuestaria a un esquema de tiempo de seis o siete años para que coincida con las metas de reducción del déficit. Con relación a la clasificación funcional del gasto, la resolución presupuestaria debe indicar para cada año fiscal el gasto autorizado para cada función.

La asignación funcional debe coincidir con el gasto agregado. La resolución presupuestaria del Congreso no asigna fondos entre programas específicos o cuentas, pero los supuestos de los más importantes programas subyacentes en los montos de las funciones son a menudo discutidos en los informes que acompañan a cada resolución. Esos supuestos no son obligatorios para los comités y subcomités del Congreso que asignan fondos. Por lo tanto la asignación por organismos o programa queda sujeta a posteriores negociaciones.

En Argentina, la fijación de techos para el PP se efectúa para cada Servicio Administrativo-Financiero de la Administración Central y para cada Organismo Descentralizado (OD), por fuente de financiamiento y por ciertos rubros de gastos. Este es un enfoque más estricto de la forma de elaborar el PP que el de los países desarrollados. Tiene la ventaja de llevar a una rápida convergencia y fuerte ligazón entre las metas fiscales agregadas y el gasto a nivel de organismo y programa. Otra ventaja es que si las proyecciones de recursos y financiamiento son acertadas, combinadas con la meta de déficit fiscal, obligan fuertemente a priorizar el gasto. El inconveniente es quizás su rigidez para enfrentar situaciones críticas coyunturales que demanden la atención del Estado. Otro problema que puede generar este “corset” de los techos es que si no hay un replanteo de la estructura sobredimensionada de un organismo puede concluir en una represión del gasto en prestación de servicios a la comunidad.

III. Ventajas del PP

Existen varias ventajas específicas, como veremos más adelante, que justifican la existencia del PP y ninguna desventaja, pero hay tres razones de orden general que dan sustento principal al PP.

En primer lugar, la Argentina tuvo y tiene actualmente un Acuerdo de Facilidades Extendidas con el FMI que significa el establecimiento de metas y criterios de performance de mediano plazo, en este caso tres años. En la parte fiscal implica la fijación de las metas de gasto y resultado financiero, sobre la base de la cuenta AIF del SPNF base caja.

En el sistema presupuestario argentino la base de presupuestación del gasto es el crédito autorizado, que apunta al compromiso y al devengado. El pagado es una consecuencia del devengado. Por lo tanto, la debilidad de las proyecciones de caja del SPNF para los acuerdos de facilidades extendidas con el FMI era no contar con un PP que las respaldara. A partir del PP 1998-2000 este tema fue resuelto.

En segundo lugar, la necesidad de contar con un PP surge de la verificación de déficit fiscales sistemáticos históricos. Los nuevos principios macroeconómicos, generalizados a gran parte de los países del orbe merced a la globalización, elevaron a la categoría de gran objetivo de política económica la obtención del equilibrio fiscal permanente, ésto, combinado con el antecedente de los déficit históricos mostró la necesidad de la formulación del PP. Su utilidad, entre otras, es para ver cómo se logra el objetivo del equilibrio fiscal y su sostenimiento en el tiempo. Si el resultado fiscal fuera recurrentemente superavitario, el interés por el PP sería menor.

En tercer lugar, como se viera en el capítulo II, casi todos los países desarrollados tienen PP o proyecciones presupuestarias de mediano plazo (tres a cinco años). Muchos de ellos tienen larga data en esta actividad, como Alemania e Inglaterra que efectúan proyecciones de mediano plazo desde la década del sesenta. Las proyecciones o presupuestos plurianuales han demostrado ser muy útiles en estos países porque brindan mayor previsibilidad. Para el nivel central, porque tiene un mayor conocimiento de la situación macrofiscal esperada y para los organismos porque les da mayor previsibilidad de la disponibilidad de fondos.

El horizonte de proyecciones de mediano plazo en los países de la OCDE ha variado y ahora hay un creciente consenso en que sea de tres o cuatro años. En el pasado el horizonte fue mayor. El Reino Unido comenzó con cinco años en los sesenta pero rápidamente concluyó que el cuarto y quinto año no eran de verdadera utilidad. Ahora, Alemania, Australia, el Reino Unido y Nueva Zelanda se basan en un período de tres años. El balance de la experiencia internacional favorece así el lapso de tres años como el más apropiado para el mediano plazo.

En cuanto a las ventajas específicas del PP, a continuación se exponen algunas de ellas.

Obliga a pensar en el futuro

Todos los años se toma una cantidad considerable de decisiones políticas que tienen implicancias fiscales en el mediano y largo plazo. Esas decisiones cubren una amplia gama de cuestiones que impactan en los recursos o en los gastos públicos.

Cambios en las estructuras tributarias (nuevos impuestos, eliminación de existentes, modificaciones en las tasas); desgravaciones impositivas temporarias y permanentes; privatizaciones y concesiones; leyes que establecen aumentos de gastos por varios años (Ley Federal de Educación, Ley de Defensa); subsidios (concesiones viales, dragados de ríos, puentes, subsidios de explotación e inversión a empresas privatizadas); transferencias de prestaciones de servicios entre niveles de gobierno, de la Nación a las Provincias la enseñanza primaria, secundaria y terciaria y los hospitales, de las Provincias a la Nación las cajas de previsión; reestructuraciones del stock de deudas, pasando de corto a largo plazo y viceversa; proyectos de inversión; préstamos de organismos internacionales; creación de fondos de afectación específica, edificios llave en mano, etc..

Si no se elabora un PP es imposible que se conozca el impacto futuro del conjunto de decisiones. En su ausencia, sólo cuando se elabora el presupuesto de un ejercicio determinado se adquiere conciencia de la carga fiscal que significan las decisiones tomadas. Esta toma de conciencia tardía genera grandes tensiones en la elaboración del presupuesto y compromete seriamente el logro de las metas macro-fiscales. La inconsistencia macro-micro presupuestaria es uno de los principales problemas que enfrenta la política fiscal argentina. Su remoción es prioritaria y a ello contribuye el PP.

Deja rastros (referencias explícitas)

Cualquiera sea la bondad de las estimaciones, la existencia de un presupuesto plurianual induce una mayor racionalidad en las decisiones presupuestarias porque todo cambio que se proponga tiene el potencial requisito de que tenga que ser explicado con relación a las estimaciones actuales conocidas y a los compromisos contraídos. En otras palabras, al haber ya un rastro de valores fiscales para el futuro, los tomadores de decisiones no pueden desentenderse de él, por lo que deben dar explicación de por qué la nueva estimación es diferente a la anterior, y preferible.

De no existir esa referencia, se puede proponer libremente el sendero presupuestario que decida la autoridad política de turno, que podría ser bien diferente al planteado por una gestión anterior, sin tener que dar explicaciones.

Anticipa la visión de las dificultades fiscales

Esta cuestión ya se deja entrever en los puntos anteriores. La explicitación sistemática en el presente de las decisiones que tienen impacto fiscal en el futuro permite una toma de conciencia anticipada de las dificultades que se avecinan. Ello permite tomar oportunamente las medidas, si las hay, que afronten los problemas que se avizoran o, en el peor de los casos, si no hay remedio, esgrimir paliativos para pasar la mala coyuntura.

Explicita la naturaleza de las problemáticas fiscales

En un mundo globalizado, como es el que tenemos al finalizar el siglo XX, nuestra economía padece los efectos de las crisis que se desatan en cualquier rincón del planeta. Por otra parte, los desaciertos, para decirlo

suavemente, de nuestra política interna se reflejan hoy día con mayor intensidad en el presupuesto. En estas circunstancias, es muy valioso conocer con la debida antelación si los mencionados fenómenos son estructurales, cíclicos o coyunturales. Así, el abandono de actividades productivas por el Estado, la descentralización de funciones en niveles inferiores de gobierno y la búsqueda del equilibrio fiscal parecen ser cambios estructurales; la inestabilidad de los mercados financieros internacionales, la crisis en determinados países o regiones del planeta y años electorales parecen ser cíclicos; en tanto que factores climáticos y precios de los commodities parecen ser coyunturales. Es importante identificar en el PP bajo cuáles de estas situaciones está formulado.

Condiciona la toma de nuevas decisiones pro-gasto

El inventario de decisiones tomadas que refleja el presupuesto plurianual actúa como prevención para nuevas decisiones que aumentan el gasto o disminuyen los recursos. Efectivamente, si el balance global de las decisiones ya tomadas no cierra con las restricciones macro-fiscales, las nuevas propuestas se enfrentan con una valla difícil de franquear.

Por ejemplo, el crecimiento de la deuda pública por déficit presupuestarios pasados, y proyectados, incrementa el gasto para el servicio de la deuda; los préstamos de organismos internacionales (BID, BIRF, etc.) ya negociados para proyectos significan gasto y déficit; los sistemas de promoción industrial y no industrial minan los ingresos tributarios; las deudas del sistema previsional y los juicios en general, incrementan el gasto por única vez (deudas) y en forma permanente (haber previsionales actualizados por los juicios); leyes sectoriales como las de Defensa y Educación aumentan el gasto por varios años. Todos estos compromisos fiscales confrontan con la meta de equilibrio presupuestario. El presupuesto plurianual pone oportunamente en evidencia esta realidad, acotando el margen de nuevas iniciativas políticas "gastadoras".

Brinda flexibilidad con esperanza

Prever un horizonte financiero mas allá del año que se presupuesta brinda flexibilidad en las decisiones de asignación y permite que aquellos organismos que hoy ven recortados sus requerimientos tengan esperanza de una mayor asignación en los años siguientes. Así, por ejemplo, en el presupuesto plurianual 1999-2001, los dos primeros años muestran que el cierre fiscal no permite incrementar el gasto primario, en cambio, según las proyecciones de recursos, sí hay margen en el año 2001; en consecuencia, algunos organismos y programas tienen que postergar hasta ese año gastos ya aprobados.

La ventaja en este caso del PP es que si bien muestra al organismo que debe resignar sus pretensiones en el corto plazo, mantiene la esperanza de que se atiendan en el mediano plazo. De no elaborarse el presupuesto plurianual esta información no existiría y el organismo en cuestión no sabría hasta cuándo tiene que resignar sus aspiraciones o si lo tiene que hacer en forma definitiva. También brinda certeza, cuando se da el caso contrario, en que todo el período muestra restricción fiscal.

Por el otro lado, el PP sirve de guía a la Secretaría de Hacienda en sus intervenciones ante requerimientos de gastos adicionales que trascienden el ejercicio fiscal.

Presupuesto plurianual y no proyecciones plurianuales

El presupuesto plurianual no es meras proyecciones plurianuales. Por estas últimas generalmente se entienden pronósticos donde no hay compromisos con los valores futuros previstos. En cambio, la característica distintiva del presupuesto elaborado con un cierto nivel de desagregación es que contiene valores futuros comprometidos, muchos de ellos en firme. También contiene proyecciones, particularmente lo son los ingresos y, en menor medida, el financiamiento, pero su corazón es la cuantificación de las medidas ya tomadas y las comprometidas. El presupuesto plurianual es más robusto que las proyecciones plurianuales.

IV. Metodo de Elaboracion del PP

Objetivos Instrumentales

Cuando se decidió pasar de las proyecciones agregadas de 1998 al PP de 1999 se plantearon dos cuestiones instrumentales. Una, el nivel de desagregación, y la otra, cómo elaborarlo. Respecto de la primera, se buscó un nivel de desagregación que permitiera reflejar las políticas presupuestarias, las decisiones tomadas y las realizaciones escogidas para el mediano plazo, con cuantificación de indicadores reales de esas realizaciones. Pero, por otra parte, se trataba de acotar la desagregación para no incluir una cantidad muy grande de

información poco relevante para el mediano plazo. En otras palabras, no se quería replicar el presupuesto anual. Por ello se dejó de lado el uso de algunas clasificaciones presupuestarias (la geográfica, por ej.), se minimizó el uso de la clasificación por objeto del gasto (este es el clasificador más detallado del presupuesto anual) y se pivotó en la categoría “programa” de la clasificación por programas del presupuesto, dejándose de lado los niveles inferiores de dicha clasificación (subprograma, actividad, proyecto y obra).

En cuanto a cómo elaborarlo, se establecieron tres objetivos: Elaborar el PP concomitantemente con el presupuesto anual; recargar lo menos posible a los organismos con esta nueva actividad; utilizar el herramental informático ya existente.

La experiencia histórica en Argentina en materia de planificación y proyecciones por parte del Estado ha sido decepcionante. Entre otras razones, la presentación de las proyecciones de mediano plazo en momentos distintos a los de la presentación del presupuesto provocó que la información del primer año de los planes quedara rápidamente desactualizada e invalidara, por extensión, los años restantes del plan. El presupuesto anual, por su respaldo legal –lo establece la Constitución– y la tradición presupuestaria argentina, tiene una fuerza tal que ningún otro documento lo puede superar.

En consecuencia, el primer año de cualquier proyección o plan fiscal, para que sea consistente, tiene que ser el presupuesto anual. Por esta razón se estableció que el PP debía elaborarse a la par del presupuesto anual.

Con la Ley de Administración Financiera, que produjo un cambio sustancial en la elaboración y ejecución del presupuesto, se generó una primera carga de trabajo en los organismos al tener que formular un presupuesto mucho más desagregado y complejo que el que venían haciendo. Una segunda actividad se agregó al elaborar el Presupuesto Preliminar, creación que se introdujo en 1996. Si bien el Presupuesto Preliminar no es obligatorio, se supone que su elaboración tiene alguna ventaja para el organismo, por lo que la ONP fomenta su uso.

De ahí que se buscara que la introducción del PP produjera la menor carga posible de trabajo adicional a los organismos. Para ello se pensó que la mejor manera era que la formulación del PP fuese una extensión del presupuesto anual, con algunas simplificaciones pero con su misma filosofía y metodología. Cabe señalar que el FMI promueve que el PP forme parte del proceso presupuestario.

Por último, la introducción del PP requirió la adecuación del soft informático de los sistemas Techos y FOP con que cuenta la ONP para elaborar el presupuesto anual, pero no hubo que desarrollar un nuevo software, lo cual hubiera implicado demorar por uno o dos años el PP debido al tiempo de desarrollo del mismo, más el costo de dicho desarrollo. Afortunadamente, la potencia y versatilidad del software de elaboración de los techos del presupuesto anual permitió su utilización para la formulación del PP.

Elaboración del PP

Como expresara anteriormente, la elaboración del PP sigue la metodología del presupuesto anual, con ciertas adaptaciones. Así, se fijan techos para cada año del trienio, en base a los cuales los organismos elaboran sus anteproyectos que, a su vez, dan lugar a la confección del documento que contiene el PP que se envía al Congreso.

Techos Plurianuales

La elaboración de los techos para los dos últimos años del PP se efectúa en forma idéntica a la de los techos del presupuesto anual, el cual, asimismo, constituye el primer año de los techos del plurianual.

La fijación de techos constituye una instancia clave en el proceso de formulación del presupuesto anual. Su elaboración es centralizada, a cargo básicamente de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), si bien se da participación a los organismos a través de reuniones que organiza la Jefatura de Gabinete de Ministros para escuchar los problemas y propuestas que tengan, pero que no son vinculantes con los techos que se fijen. Además, en la elaboración de los techos se cuenta con la colaboración del Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto (GAEP) constituido por varias dependencias que brindan información presupuestaria.

La participación del GAEP en el PP consiste en extender al trienio las proyecciones y estimaciones de la información que aporta para la elaboración de los techos del presupuesto anual: recursos tributarios y contribuciones a la seguridad social, servicio de la deuda, préstamos de organismos internacionales, etc.. A la ONP le implicó extender el mismo trabajo de los techos del presupuesto anual a los dos años restantes del trienio, con la misma desagregación.

La comunicación de los techos del PP la efectúa la Jefatura de Gabinete de Ministros y es similar a la del presupuesto anual. Se efectúa a nivel de Servicio Administrativo Financiero y Organismo Descentralizado de cada jurisdicción, el gasto por fuente de financiamiento, naturaleza económica (corriente, de capital y aplicaciones financieras) y objeto del gasto, éste a nivel de inciso excepto, las transferencias y los gastos figurativos que se comunican a nivel de partida principal. Las autoridades jurisdiccionales (Ministros y

Secretarios de la Presidencia de la Nación) tienen la posibilidad de reasignar los techos dentro de su jurisdicción, pero sin alterar el total.

Anteproyectos Plurianuales

Aquí es donde se presentan algunas variantes con relación al presupuesto anual. Una vez recibida la comunicación de los techos, los organismos tienen que elaborar el anteproyecto del PP. Como ya se dijo, el primer año es el presupuesto del ejercicio por lo que el trabajo adicional es la elaboración de los años segundo y tercero.

El objetivo central es presentar al Congreso el PP a nivel de programa. Para facilitar el trabajo y acorde con los objetivos, el PP exige una menor desagregación de las partidas por objeto del gasto que en el presupuesto anual. Ella es “sui generis”, similar a la que utiliza la programación de la ejecución: incisos 1 a 4 (gastos en personal, bienes de consumo, servicios no personales y bienes de uso) a nivel de inciso, el inciso 5 (transferencias) a nivel de partida principal para algunos conceptos y partida parcial para otros, los incisos 6 (inversión financiera) y 7 (servicios de la deuda) a nivel de partida parcial. Si lo que importa es el “programa” presupuestario, la pregunta que surge naturalmente es ¿para qué se necesita el objeto del gasto?. En primer lugar, su uso es para permitir analizar si la estructuración de los programas es consistente, es decir, si el programa ha incluido todos los inputs correctamente (personal, bienes de consumo, servicios no personales, etc.). En segundo término, permite obtener la clasificación económica del gasto y, en base a ésta, los consolidados presupuestarios (en particular, la cuenta AIF).

En cuanto a la clasificación programática, se pide sólo a nivel de programa. Como es sabido, para el presupuesto anual la clasificación programática se compone de programa, subprograma, actividad, proyecto y obra. Asimismo, para el 2° y 3° año se le da a los organismos la posibilidad de que modifiquen libremente la estructura programática. Esta flexibilidad tiene sentido en función de que en el mediano plazo hay programas nuevos, otros que terminan antes del fin del período y otros que se modifican.

V. Presentación al Congreso

La presentación del PP al Congreso tiene carácter informativo y se efectúa en dos etapas. En la primera, en el Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto se incluye la cuenta AIF del SPNF para el próximo trienio, en base presupuesto y en base caja, en pesos y en porcentaje del PBI, efectuándose un análisis de las proyecciones agregadas.

Posteriormente, generalmente en la primera semana de octubre, se envía el PP completo.

Esta modalidad responde a que la ONP no tiene tiempo material para confeccionar simultáneamente ambos presupuestos: el del próximo ejercicio y el plurianual. El presupuesto anual es prioritario, es el que se exige legalmente y tiene una fecha límite de presentación (el 14 de septiembre) establecida por la Ley de Administración Financiera. Por otra parte, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados comienza a tratar el Proyecto de Presupuesto anual a mediados de octubre, por lo que la presentación del PP antes de esa fecha resulta todavía oportuna.

El documento con el PP que el Ejecutivo envía al Congreso tiene un diseño inspirado en el Proyecto de Presupuesto anual. Así, contiene un mensaje donde se expone la justificación y objetivos del PP, antecedentes internacionales y nacionales, la metodología de elaboración y análisis, tanto de las proyecciones macroeconómicas como de distintos aspectos del PP. Luego se incluyen varios cuadros agregados y gráficos con la cuenta AIF y distintos cruces de clasificaciones presupuestarias con los gastos corrientes y de capital. Finalmente, el documento incluye cuadros jurisdiccionales con gastos por programas y metas y producciones brutas relevantes. Esto último puede considerarse como el corazón del PP.

VI. Virtudes del Enfoque del PP

A esta altura del trabajo, es oportuno atender el interrogante: ¿Por qué se eligió un período de tres años y no, por ejemplo, uno de cinco años para el PP?. La razón es que se eligió un lapso mínimo que permita reflejar la incidencia fiscal de los programas a llevar a cabo en el mediano plazo a la vez de ser un horizonte que brinde una cierta confiabilidad a las proyecciones, principalmente de recursos y financiamiento y de variables macroeconómicas. En el capítulo III se mencionó que tres años es el plazo adoptado por la mayoría de los países de la OCDE para el PP. El FMI también recomienda un horizonte de tres o cuatro años.

La experiencia argentina en planes de mediano plazo no ha sido muy fructífera, entre otras razones, porque las proyecciones quedaron rápidamente desactualizadas, comparadas con la realidad de corto plazo y con la nueva visión del mediano plazo. Es por ello que se trató de obrar con cautela, sacrificando extensión temporal en la búsqueda de previsiones más estables. Algunos países desarrollados efectúan proyecciones a cinco o más años (Estados Unidos, Inglaterra, Suecia, Nueva Zelanda, España, etc.). Quizás se podría pensar para el futuro extender las proyecciones fiscales agregadas (cuenta AIF del SPNF) a cinco años.

Otra característica destacable del PP es que tiene un cierre financiero lógicamente fuerte. Con la reforma del presupuesto, a partir de la Ley de Administración Financiera, se introdujo el nuevo clasificador presupuestario de gastos por “fuente de financiamiento” (FF). Las FF son: Tesoro Nacional, recursos con afectación específica, recursos propios, transferencias internas, crédito interno, transferencias externas y crédito externo.

Esta clasificación permite conocer cuál es el tipo de recurso que está financiando un gasto determinado. Es una de las clasificaciones principales con las que se elabora y administra el presupuesto anual.

En el PP también se utiliza la clasificación del gasto según FF por lo que, además del cierre fiscal según la cuenta AIF que permite establecer el déficit fiscal e identificar gastos y recursos “arriba de la línea” y “debajo de la línea”, hay un cierre de recursos y gastos por FF. Este es un poderoso requisito de cierre de las metas fiscales porque hay gastos cuya existencia depende de la fuente de financiamiento.

También concurre a que el PP tenga un cierre financiero fuerte la modalidad de fijar techos para los dos últimos años del trienio (el primero, como se dijo, es el Proyecto de Ley de Presupuesto): ésto implica que en el mediano plazo los gastos se programan según las proyecciones de recursos y la meta de déficit fiscal, y no según la suma de requerimientos.

VII. Analisis de los Principales Resultados del PP 1999-2001

En este capítulo se efectuará una somera descripción del PP 1999-2001 presentado al Congreso. Es de notar que una revisión tanto de las proyecciones macroeconómicas como del PP que se efectuara al presente arrojaría resultados bastante diferentes, aunque ello no necesariamente cambiaría cualitativamente las principales grandes conclusiones.

Para la confección del PP se contó con proyecciones de las principales variables económicas, las cuales se muestran en el cuadro siguiente:

El contexto que presentan las variables macroeconómicas es de un apreciable crecimiento del nivel de actividad en todo el período, acompañado por el incremento en todos los componentes de la demanda global.

La inversión crece fuertemente, a una tasa que es prácticamente el doble que la del consumo. Por otra parte, por primera vez desde el año 1995, la tasa de crecimiento de las exportaciones pasa a superar a la de las importaciones a partir del año 2000.

En el cuadro siguiente se resumen los principales ítems agregados del PP:

El gasto primario se obtiene deduciendo del gasto corriente y de capital los intereses de la deuda. El resultado financiero primario es el resultado financiero total menos los intereses de la deuda.

Del análisis del cuadro se extraen interesantes conclusiones:

1. Se prevé un importante crecimiento de los recursos en el período que se basa en el crecimiento de los recursos corrientes, ya que los de capital se incrementan en 1999 y en el 2000 pero se reducen en el 2001.
2. No obstante el crecimiento de los recursos, el gasto primario se mantiene casi constante en los años 1999 y 2000 y se incrementa ligeramente en el 2001. En otras palabras, el gasto primario se mantiene cuasi-congelado, debido a:

- a. El incremento sostenido en el período de los intereses de la deuda.
- b. La meta de converger al equilibrio fiscal al fin del período. Puede apreciarse la fuerte reducción que experimenta el déficit fiscal año tras año. Si en lugar del déficit de \$488 millones se planteara el déficit 0, en el 2001 el gasto primario tendría que mantenerse al nivel del año 2000.

Asimismo, en el cuadro se puede ver que el superávit primario crece fuertemente en todo el período. En otras palabras, dada la proyección de recursos, el gasto primario tiene que quedar cuasi-congelado para generar un mayor superávit primario que se utiliza para financiar el crecimiento de los intereses de la deuda y para reducir el déficit total. El PP pone de manifiesto la complicada situación fiscal que se prevé para el mediano plazo.

La clasificación del gasto por FF abona en forma adicional este panorama.

El gasto financiado por el Tesoro Nacional se mantiene aproximadamente constante en los años 1999 y 2000 y aumenta fuertemente en el 2001 (\$2148 millones), los cuales se destinan, parte a atender el incremento del servicio de la deuda y el resto a gastos postergados que corresponden a medidas legales (Ley de Defensa, Ley Federal de Educación, etc.) y a sustituir otras FF.

El gasto financiado con recursos propios se reduce suavemente a lo largo del período, en tanto que los gastos de FF recursos con afectación específica y transferencias internas experimentan un ligero incremento.

El gasto financiado con crédito interno sufre un importante crecimiento en el período, que en parte atiende los mayores intereses y en parte sustituye a otras FF. Finalmente, el gasto de FF crédito externo se reduce acentuadamente en el 2000 y en el 2001. La caída principal corresponde a proyectos financiados por el BID y BIRF. Ello significa que el sendero de disminución del déficit fiscal sólo es posible en tanto disminuya el gasto realizado con préstamos BID Y BIRF o, por el contrario, si se produce un mayor gasto de esta fuente tiene que ser compensado con la baja de gastos atendidos con otra.

VIII. Posibles mejoras del PP

Si bien la formulación del PP está bastante bien lograda, siempre hay lugar para perfeccionamientos. Veamos algunos que son de interés.

Incluir a las provincias

El PP ganaría en significación si su cobertura institucional se extendiera a los presupuestos provinciales. En una primera etapa podría pensarse en contemplarlos en las proyecciones agregadas con el formato de la cuenta AIF. Esta es la parte del PP que se incluye en el Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto.

La proyección de las cuentas presupuestarias de las provincias es dificultosa porque éstas configuran un conjunto heterogéneo de problemas fiscales y de características del gasto público. El nivel central, la Secretaría de Hacienda, no tiene buena información sobre los compromisos asumidos y decisiones tomadas por las provincias que tienen impacto fiscal en el mediano plazo. Es totalmente razonable que ésto sea así en función de la autonomía de rango constitucional que tienen las provincias. En consecuencia, la bondad de las proyecciones en este caso sería inferior a la de la Administración Nacional.

Aún así, y siendo consciente de esta diferencia cualitativa, la inclusión de las estimaciones de los presupuestos provinciales, aunque sea a un nivel agregado, enriquecería el análisis al permitir tener una previsión más comprehensiva del déficit fiscal y de los recursos y gastos del sector público.

Sobre todo teniendo en cuenta que el gasto de las provincias significa aproximadamente el 35% del gasto consolidado del sector público (los municipios son el 8%). Asimismo, al tener un agregado significativo, se podría pensar en analizar la influencia del sector público en la economía general. La consideración del sector público nacional no permite establecer aquella relación debido a la baja significatividad del SPNF en relación a las variables macroeconómicas, en particular las cuentas nacionales.

Es de notar que el establecimiento de la relación entre sector público y la economía no implica deducir que se pueden manipular a discreción las variables fiscales para el logro de objetivos macroeconómicos. Hay algunas experiencias internacionales que indican que ésto tiene sus límites, aún en países, caso de Alemania, donde el peso del sector público es mucho más grande que el de Argentina. Para completarla, en un país de estructura federal como la Argentina es difícil conseguir una plataforma uniforme para la política presupuestaria en vista de la diferencia de intereses entre los distintos niveles de gobierno.

Relacion entre el PP y variables macroeconomicas

En el estado actual del desarrollo del PP en Argentina, no existe un modelo que relacione el cambio en variables macroeconómicas con cambios en las cuentas fiscales. Si bien el contexto macroeconómico incide en casi todos los componentes del presupuesto público, la cuantificación de la influencia es, sin embargo, difícil. Se puede establecer con cierta aceptabilidad, la incidencia de la economía general sobre algunos ítems presupuestarios. Los más susceptibles son los recursos corrientes, en particular los tributarios y los aportes y contribuciones a la seguridad social, y el pago de intereses de la deuda. Si hubiera un gasto relevante por seguro de desempleo, también sería un buen candidato para establecer la influencia que sobre él tienen los cambios en el nivel de actividad económica. Los otros rubros del presupuesto son más difíciles de relacionar con variables macroeconómicas o sectoriales, porque en ellos prevalecen las decisiones discrecionales o son independientes del ciclo económico (por ej., los gastos en personal).

Existen otros problemas que hacen difícil la modelización de las variables macroeconómicas en relación a las cuentas fiscales. Las estadísticas de cuentas nacionales no son muy confiables y suelen sufrir fuertes correcciones para atrás. Por otra parte no es fácil efectuar una buena proyección de las mismas y el error en los pronósticos macroeconómicos, modelo mediante, se reflejaría plenamente en las cuentas fiscales. Asimismo, está la cuestión del nivel de desagregación del modelo. Si es muy agregado podría no reflejar bien las sutilezas de las relaciones entre variables macro y variables fiscales. Si es muy desagregado, se vuelve muy difícil y trabajosa la estimación de las ecuaciones y su actualización así como el mantenimiento de la base de datos.

En síntesis, si bien un buen modelo que permita medir instantáneamente el impacto sobre el PP de variables macroeconómicas parece deseable, no es tarea fácil su elaboración.

El PP y el Planeamiento Estratégico

En la metodología del Presupuesto Preliminar se recomienda el uso de algunas técnicas de análisis organizacional, de gestión y presupuestaria de los organismos que darían respaldo a dicho Presupuesto Preliminar. No hay algo así para el PP. Este se elabora siguiendo las normas de formulación presupuestaria pero sin el requisito de que haya otro trabajo detrás. Sin embargo, parecería deseable que el PP refleje algún planeamiento, por ej, el Planeamiento Estratégico (PE).

El PE es una herramienta de uso muy difundido en las empresas privadas. En el Estado su utilización es bastante limitada. Sin embargo, con motivo de la sanción de la Ley 24.629 de Reforma del Estado, el Poder Ejecutivo dictó varias normas para su instrumentación. Entre otras disposiciones, estableció la obligatoriedad para dieciséis organismos de presentar un Plan Estratégico. Quedaron sujetos a ella, ya lo presentaron y fueron aprobados, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Superintendencia de Servicios de Salud (SUSESA), Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y Superintendencia de Seguros; presentaron sus PE pero aún no fueron aprobados el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); todavía no presentaron pero tienen que hacerlo la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS), Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA), Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), Instituto Nacional del Agua y del Ambiente (INAA), Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero (INIDEP), Servicio Geográfico Minero Argentino (SEGEMAR), Dirección Nacional del Antártico y la Fundación Miguel Lillo.

El PP se irá enriqueciendo en la medida en que vaya recogiendo planes o programaciones de mediano plazo de los organismos y, por ende, aumentará su relevancia.

Existen perfeccionamientos del uso del PP menos relevantes que los antes expuestos pero no por ello menos útiles. A medida que se sucedan los PP habrá que efectuar un seguimiento de los mismos para evaluar cuál ha sido el grado de acierto de sus previsiones, por ejemplo, comparando contra la ejecución de los presupuestos. Podría ser a la manera en que lo realiza, para varios países desarrollados, H. Petrei en su libro citado en la bibliografía. Ello permitiría ir corrigiendo los métodos y perfeccionando las estimaciones del PP.

Otra cuestión a considerar sería la realimentación del PP en la elaboración del Presupuesto Preliminar y de los techos del presupuesto anual. Hasta el año pasado el Presupuesto Preliminar se elaboraba libremente, sin restricciones, por cuanto no había valores de referencia con los cuales compararlo. A partir del ejercicio 2000 los organismos tienen cifras del PP 1999-2001 que pueden usar, y que sería bueno que lo hagan porque así podrían tener presente desde el inicio la restricción fiscal, sin esperar a conocer los techos del presupuesto anual. De esta manera, las prioridades del Presupuesto Preliminar serían más realistas, sobre todo la prioridad de mínima, la cual redundaría en un menor desperdicio de esfuerzos. En cuanto a los techos, no hace falta explayarse en la importancia de tener en cuenta el PP, porque éste induce a explicitar en qué y por qué las nuevas previsiones han cambiado.

IX. El PP y las Reglas e Instituciones Fiscales (RIF)

En la sección II (p.196) se mencionó que el PP es una herramienta y no una cura técnica para los problemas presupuestarios. Para atender el endémico problema fiscal central cual es el déficit fiscal, en la presente década la mayoría de los países desarrollados han acometido el establecimiento de reglas macro-fiscales o creación o fortalecimiento de instituciones fiscales.

En el FMI (1997) se identifican tres grandes ordenamientos en materia de las RIF: reglas de procedimientos fiscales, reglas de política fiscal y mandatos institucionales.

La regla de procedimiento fiscal es el conjunto de los ordenamientos institucionales que prescriben cómo deben llevarse a cabo los procesos presupuestarios sin especificar el contenido o políticas del presupuesto. En otras palabras, tales reglas especificarían cómo la política fiscal es presentada al Congreso o al público sin especificar ninguna meta o restricción. La mayoría de los países de la OCDE tiene estas reglas. En particular, Australia, el Reino Unido y Nueva Zelanda han ejecutado importantes recientes reformas en este campo. En el caso de Argentina, el ejemplo destacado es la relativamente joven (1993) Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*.

Por contraste, las reglas de política fiscal establecen, por Ley, metas cuantitativas y restricciones cualitativas que intentan limitar la política fiscal discrecional del gobierno.

Existen resonantes ejemplos en la materia. El tratado de Maastricht establece condiciones fiscales cuantitativas para que los países puedan entrar en la Unión Monetaria Europea. Así, el déficit fiscal no debe exceder el 3% del PBI y la deuda pública no puede superar el 60%. Otro ejemplo, en Estados Unidos es la llamada Ley Gramm-Rudman-Hollings que estableció metas, en 1985 y 1987, de eliminación del déficit fiscal en cinco años. Aunque este esfuerzo fracasó, instituyó un sistema de establecimiento de metas legales de largo plazo que se ha convertido en una práctica corriente. Un renovado intento establecido por el Acta de Imposición Presupuestaria de 1990, cuyo alcance hasta el año 1998 fue establecido en una prórroga del año 1993, parece estar próximo al éxito. Un tercer ejemplo es, en Alemania, la “regla de oro” que restringe el endeudamiento de cada nivel de gobierno (federal, provincias y municipios) a un monto no mayor al de la inversión. Argentina no tiene todavía reglas de esta naturaleza. Las primeras iniciativas en este campo son los proyectos de leyes de Convertibilidad Fiscal y Solvencia Fiscal*.

Los mandatos institucionales, según el citado trabajo del FMI, son definidos como la asignación de la función de monitoreo, revisión e informes sobre la performance fiscal a una institución dentro o fuera del Ejecutivo. Ejemplos de estas instituciones dentro del Ejecutivo hay en el Reino Unido con la Cámara Principal y el Comité de Revisión de Gastos. La Oficina de Presupuesto del Congreso en Estados Unidos, la Corte Federal de Auditoría, y el Consejo de Planificación Financiera en alguna medida, en Alemania y las nuevas funciones de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, son ejemplos de mandatos institucionales fuera del Poder Ejecutivo. Mecanismos de monitoreo y revisión externa similares a los de estos países parecen ser apropiados para los propósitos de buen gobierno y rendición de cuentas del Ejecutivo. La Argentina no tiene, ni está previsto que lo tenga, una institución, ni dentro ni fuera del Ejecutivo, de esta naturaleza.

Finalmente, la literatura económica en esta materia está muy activa. En marzo de 1996, Eichengreen, Hausmann y Von Hagen presentaron el artículo “Reforma de Instituciones Presupuestarias en América Latina: El caso de un Consejo Fiscal Nacional” donde proponen la creación por Ley o por la Constitución de un Consejo Fiscal autónomo, separado de los poderes del Estado, con las atribuciones de establecer el máximo permisible de incremento de la deuda. Esta es una propuesta muy audaz que avanza notoriamente sobre las figuras de mandato institucional que se conciben actualmente.

En síntesis, hablar de RIF en sentido estricto excluye el caso de reglas de procedimiento fiscal, porque éstas no establecen ni metas ni guías de política fiscal, que es lo intrínseco o razón de ser de las RIF.

La relación entre el PP y las RIF es de una imbricación total: El PP tiene necesariamente que reflejar, si existen, las metas cuantitativas y las medidas que establecen las RIF y éstas necesitan ineludiblemente un PP para reflejarlas.

Bibliografía

1. FMI (1997). Medium-term Budget Frameworks: Some lessons from the Experience of Selected OECD Countries (borrador no publicado). Washington.
2. FMI (octubre 1998). “Medium-term forecasts and budget frameworks”, en Draft Manual on Fiscal Transparency (págs. 44 a 46). Washington, D.C.
3. Keith Robert (1996). A Brief Introduction to the Federal Budget Process. CRS Report for Congress. Washington, D.C.
4. Ministerio de Hacienda de Chile (1996). Planificación Estratégica en los Servicios Públicos, Santiago de Chile.
5. Petrei Humberto (1997). Presupuesto y Control. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

6. Schick Allen, Keith Robert, David Edward (1991). Manual on the Federal Budget Process. CRS Report for Congress. Washington, D.C.
7. Zapico-Goñi Eduardo (1991). Financial Management Innovations in Europe. European Institute of Public Administration. Maastricht, The Netherlands.

Debate

Peligros

Respecto del peligro de que hagamos los presupuestos plurianuales de tal manera que el ajuste verdadero esté al final de ese presupuesto plurianual, y a medida que se vaya pasando al año siguiente, de vuelta se pase el ajuste al final del período de tres años, Saldivia opinó que ese peligro existe aún sin el presupuesto plurianual. No cree que eso sea un vicio del presupuesto plurianual. Un presupuesto plurianual que postergue el ajuste estaría reflejando exactamente lo que haría un gobierno al año siguiente sin tener el presupuesto plurianual.

La ventaja del presupuesto plurianual en ese sentido es que muestra que el ajuste queda para el final. Entonces los agentes económicos, que no son tontos, van a poder evaluar claramente cuál es el grado de dibujo y qué compromiso hay con el equilibrio fiscal. No cree que el hecho de que en el plurianual se postergue el ajuste esté induciendo a un menor ajuste inicial. Generalmente los gobiernos no se ven muy inclinados a ajustar.

Es una mala palabra para el que quiere estar en el gobierno, perdurar y ser reelegido. La realidad es la única que se impone ahí. Si verdaderamente se está metiendo esta infusión de racionalidad, quienes hagan los presupuestos plurianuales los van a tener que hacer de una manera bastante razonable. En el gráfico de la pág. 208 se puede ver que, para el año 2000, se prevé un déficit de 1.500 millones de pesos. El año 2000 ya está encima, el presupuesto plurianual se hizo hace un año. No sé cómo se va a llegar a este déficit. Este número implica un ajuste feroz, no se cargaron todas las tintas simplemente en el año 2001, ya para el 2000 se tuvo alguna expectativa, y la planteada para el año 1999 en el presupuesto, vemos ya que no se va a poder lograr. La pregunta relevante a hacerse es qué harían los gobiernos sin el presupuesto plurianual.

Planeamiento Estratégico

Saldivia reconoció desconocer si este planeamiento estratégico debiera ser un planeamiento hecho desde Jefatura, desde Presidencia, para los Organismos, sobre los programas o sobre los Ministerios. Supone que planeamiento estratégico es una palabra un poco abstracta, en el sentido que al ámbito de aplicación hay que definirlo. Uno no puede estar aplicando planeamiento estratégico del país. Cree que las Fuerzas Armadas lo usan bastante en sus hipótesis de conflictos. A lo que hizo referencia es al planeamiento estratégico micro, en el sentido de que en el sector privado, cuando uno habla de planeamiento estratégico, en general es a nivel micro. Cada empresa tiene su planeamiento estratégico, está bastante difundido, pero también lo tienen los grupos económicos, y los grupos económicos ya involucran un conjunto más grande.

Se podría hacer a los dos niveles. Aclaró que si mencionó el planeamiento estratégico micro es porque ya está. Lo que se está planteando ahora es algo que debiera hacerse, en cambio lo que se dijo es que alguien desarrolló esta línea de trabajo, le indicó a los organismos que hagan su planeamiento estratégico. Hay 16 organismos que lo están haciendo, algunos los presentaron y otros lo tienen que hacer, y aparentemente va a haber un seguimiento de eso. Es oportuno que el presupuesto plurianual lo refleje. Ahora, si debiera hacerse algo más, nunca está mal, y siempre va a ser bueno que se haga algo más.

Jurisdicciones Subnacionales

Saldivia no cree que el informático sea el punto crucial en el tema de extender la práctica de los PP a las provincias, porque precisamente el desarrollo informático lo tenemos a nivel central. El SIDIF ha estado siendo transferido a las provincias que lo pedían. Hay problemas previos a eso. Hay toda una tradición de autonomía extrema de las provincias en el sentido de verse poco proclives a compartir información, datos, con el nivel nacional. En algunas provincias, encima existe el probable problema de que sus definiciones de política general, y fiscal en particular, sean más pobres de lo que se explicita a nivel Nación. Con lo cual ahí no lo podrían elaborar al PP, no por falta de voluntad sino porque no tienen las herramientas, tendrían que comenzar a desarrollar una cultura sobre la forma de hacer política en la provincia, y eso es mucho más importante y más difícil de lograr que el desarrollo informático.

Guillermo Lesniewier acotó que en los instrumentos de la segunda Reforma, las áreas que estaban obligadas a presentar el planeamiento estratégico eran las de Ciencia y Técnica, el ANSES, la AFIP, como grandes ejecutores de gastos, y la Superintendencia de Seguros. Había una cierta orientación en cuanto a las áreas que tenían que presentar. La idea que presenta A. Saldivia es planeamiento estratégico como una herramienta para todos los organismos, no para determinadas áreas.

Integralidad del Presupuesto

La experiencia argentina es que hay un grupo de transacciones que están por fuera del presupuesto. Los presupuestos plurianuales deberían ser complementados con una proyección de stocks y en ese sentido, sería útil tener una proyección de los balances. Sería importante tener una proyección patrimonial, de cómo va a ir evolucionando el patrimonio. Permitiría tener una visión no solamente de los flujos sino también del stock, porque es cierto que el partido se va a jugar por los flujos durante los 90 minutos, pero también es muy importante saber cuál es la situación del stock, y para eso se necesita un balance.

En Nueva Zelanda llevan una contabilidad patrimonial y le llevan bastante el apunte y está bien estructurada. Es muy difícil eso, es bastante complicado pero es necesario. Son todas las otras cosas que hay que hacer para ser cada día más racional y civilizado. Aún desarrollando ese trabajo, el problema es a quién se lo vende uno, por ahí tiene el trabajo hecho, y nadie lo mira. Como el caso de la Cuenta de Inversión. No hay tradición de ver eso, pero se podría hacer escuela. Es algo más experimental, de investigación, que una herramienta concreta de política fiscal en el corto y mediano plazo, porque no hay tradición de usar estos instrumentos. Ahora, en cuanto al comentario de las entidades financieras, hay en realidad un cambio en su naturaleza. Porque lo que pasó a ser reflejado es la entidad residual, y básicamente lo que queda son sus gastos administrativos reflejados en el presupuesto.

Esto lleva al tema de cuál es el concepto de déficit fiscal. Lo que se está midiendo ¿es lo que hay que medir?, ¿o se está midiendo otra cosa? ¿Es insuficiente?. Ese es otro tema.

Credibilidad y Actualización

El presupuesto plurianual puede tener varias lecturas. Lectura de los números en sí, o lectura de este presupuesto plurianual hoy, a la luz de la situación en la que estamos y que se lee en los diarios. La primera reacción es decir "esto no sirve para nada". Sin embargo, en función a lo que se mencionó, que es la tendencia, en charlas sobre el presupuesto plurianual frente a funcionarios de organismos, se notó que se quedan verdaderamente bastante impactados. No siempre los cambios de los números implican grandes cambios cualitativos. A veces los números permiten precisar las cosas, pero la conclusión que se saca de un diagnóstico cualitativo puede permanecer. Desde ese punto de vista, depende del uso que se va a hacer del presupuesto plurianual. En los primeros tiempos de estar haciendo esta experiencia, uno tiene que estar pensando más bien en un uso cualitativo que cuantitativo, porque los números quedan desactualizados rápidamente por múltiples razones, y muchas veces hay problemas de estimación. O sea, nosotros tenemos dudas de la bondad de todas las estimaciones que se incluyen, pero para mejorarlas hay que trabajar mucho. Sin embargo, este diagnóstico cualitativo, de que el gasto primario no puede crecer o aparentemente no va a crecer, es interesante, porque está hecho bajo condiciones favorables. En realidad ya se está poniendo un techo, un techo implícito, a las aspiraciones de los organismos. A lo sumo van a tener lo que dice este plurianual, lo más probable es que tengan menos.

Por supuesto que si se desarrolla una política activa las cosas pueden cambiar. Pero hay un mensaje muy poderoso detrás de esto, y no va a cambiar mucho porque se haga una revisión con mucha frecuencia.

En cuanto a hacer las revisiones, dada la metodología, la forma en que se trabaja el presupuesto plurianual, como está hecho el último, sería bastante costoso, porque implica la participación de toda la administración. Las revisiones serían posibles si se realizasen con un modelo, donde sólo cambian los agregados; entonces se puede tener rápidamente una idea de posicionamiento. Pero no con este sistema con que trabajamos el presupuesto plurianual, porque es muy participativo. Tendríamos que de nuevo entrar al sistema, hacer las estimaciones macro, fijar los techos y que los organismos digan como van a replantear los programas y las cosas que quieren. Las revisiones quizá no requieren tanto nivel de desagregación, y sí más velocidad y que sean menos costosas. Entonces habría que pensar en otras herramientas. Saldivia pensó que hoy por hoy no haría una revisión semestral. Eso es distinto a la otra revisión que fue planteada, que es cuando hay cambio de gobierno, y pueden cambiar las políticas activas. El PP es una herramienta en el sentido de que se puede usar en cualquier momento.

Guillermo Lesniewier agregó que tal vez hoy estemos influidos por un pronóstico que se hizo en un momento. A posteriori hubo hechos significativos a nivel mundial que han incidido muy negativamente sobre ese pronóstico. Rescató fuertemente lo que dijo Alcides Saldivia, que lo importante es la tendencia. Tal vez la tendencia que estaba prevista en el presupuesto plurianual sea difícil de cumplir, pero manifiesta la intención del gobierno. Tal vez lo que estaba previsto en un período de tres años no se puede alcanzar, y como es un tema rodante se podrá alcanzar en cuatro. Lo importante es seguir mostrando que la tendencia sigue manteniendo las convicciones iniciales, hacia dónde se quiere orientar, hacia un equilibrio presupuestario o a mejorar la relación deuda a producto.

Saldivia opinó que si el gobierno ni bien entra, ni bien se hace cargo, dice que quiere revisar el presupuesto plurianual, ahí sí pone en marcha una revisión, pero por una razón especial, no ya programada cada seis meses. "Quiero una revisión en este momento", y la hace.

Todos los organismos se van a alinear, es una decisión de poder y eso se hace. Un gobierno que efectivamente vea que sus políticas van a cambiar el sendero, o la distribución o la desagregación de lo que sea que hoy está planteado, tiene la responsabilidad social y política de revisar el PP. No puede seguir operando con un PP si es que después él va a hacer otra cosa distinta. Esa revisión sí se puede hacer. No debe olvidarse que además tenemos que adquirir experiencia. Es un lanzamiento inicial.

Guillermo Lesniewier agregó, en cuanto al tema de dos proyecciones, una pasiva y otra activa, que no tenemos mucha experiencia, y que depende mucho de algo que todavía no sabemos mucho, que no sabemos cómo va a funcionar, que es la formulación del presupuesto cuando llegamos a un período de cambio de gobierno. ¿Cómo se formula el último presupuesto?.

Podría haber distintos esquemas, por ejemplo una participación, con lo cual habría cierto involucramiento. Aun cuando los operadores finales responsables de cada una de las áreas planifiquen sus producciones y sus objetivos para un período de tres años.

También puede ser un desafío para los que tomen la función a partir del cambio de gobierno. Todo depende de cómo esté formulado el presupuesto de quienes se estén yendo. Algunos lo pueden hacer con responsabilidad, y se puede suponer que su conocimiento y la maduración de los programas que han puesto en marcha les permitirán hacer algo serio en beneficio del país, que esté correctamente plasmado. Otros, con poco interés, producto de que se están yendo, puede ser que hagan algo poco serio.

Creo que aún en el caso más extremo, la responsabilidad de quien asume la función debiera ser revisar el instrumento y su validez, y emitir a lo sumo algún documento que permita sacar un plurianual actualizado por las nuevas autoridades, pero no lo invalida como instrumento.

El país, frente a inversores externos, frente a operadores de distintas latitudes, debe mostrar cuál es la intención del gobierno. En términos generales no podemos pensar que va a venir otro gobierno y que, si uno iba al norte, el otro va a ir al sur. Podrá haber cambios de implementación de determinadas políticas, que en el tema micro puede tener gran impacto, pero Lesniewier no cree que en el tema macro presente orientaciones totalmente opuestas.

Es un tema totalmente novedoso. En el año actual, lamentablemente, la coyuntura nos ha jugado en contra, porque si la situación hubiera sido distinta, la validez que hubiera tenido este instrumento hubiera podido ser percibida como algo de un valor mucho más alto que el actual. Son circunstancias que se dan y a eso hay que enfrentarlo, y quisiera salvar lo metodológico del tema y la manifestación de cuál es la intención en cuanto a la política económica, como para que eso sea reconfirmado con la continuación de la metodología y no por eso defenestrarla, y decir que esto no sirve como concepto.

Lesniewier tuvo la impresión de que se pueden buscar alternativas como la mencionada como intermedia, para actualizar las proyecciones a nivel macro. Pero nada obsta, para que cada uno que llega a una nueva función, o toma un área, revise cuáles son los planes, ponga algo de su impronta y su experiencia, tome algunas decisiones que podrían mover un poco las orientaciones que estaban definidas por un antecesor, tal vez con otro criterio o con otra experiencia.

Tal vez hasta también sería bueno reformular un plurianual. Lo único cierto es que es costoso, que hay que tener vocación desde la función central para impulsarlo, porque por se las áreas individualmente no lo van a hacer. Quien esté en funciones en ese momento podrá considerar que una cosa es mostrar algo a nivel macro, y de alguna manera ratificar las intenciones de gobierno y los criterios de sostenibilidad fiscal, y otra cosa muy interesante es lo que ya nos está pasando ahora, ahora que estamos empezando con el presupuesto.

Algunas áreas, en la formulación del presupuesto para el próximo período ya empiezan a hablar del plurianual, de alguna manera quieren hacer modificaciones al plurianual. Nosotros vemos que este avance que hemos hecho, las áreas lo están teniendo en cuenta, y ya empiezan a discutir con una visión temporal más allá del año. Que era uno de los intereses que nos habíamos propuesto a los efectos de no generar una presión excesiva porque a fin de año se le acabó la gestión, sino generar una visión de un período de tres años donde puede hacer una aplicación programática adecuada y balanceada en el tiempo. Ese es el tipo de demandas que estamos recibiendo ahora, que hay que reconocer que también son incipientes, pero existen unas cuantas. Es una manera de que algunos interlocutores empiecen a pensar en términos que son superiores al año de gestión, y eso es bastante bueno como dialéctica, y como mensaje, o como operatividad de los programas.

El valor de los Modelos Macroeconometricos

Estos modelos permiten saber cuál es la consistencia de lo que uno está diciendo, y además saber en forma muy precisa cuáles son los supuestos que están detrás. Esto tiene claros beneficios para la realización de un presupuesto plurianual, tanto en los resultados como en la velocidad de ajuste, que son mayores que los costos.

Uno puede tener un modelo, con no tanta desagregación, y entonces puede reflejar rápidamente, casi en forma instantánea, los cambios que haya en el contexto económico.

Fruto de la experiencia que Saldivia ha tenido trabajando en el tema, gran parte de la cual la obtuvo trabajando con Enrique Bour, quiso poner énfasis en que no es fácil especificar y estimar un buen modelo. En la administración pública es todavía un poco más complicada la modelización por el tipo de recursos humanos que demanda. Actualizar el modelo requiere especialización y bastante experiencia.

8. CONCLUSIONES: “RESULTA VENTAJOSO CONTINUAR INTRODUCIENDO REFORMAS AL PROCESO PRESUPUESTARIO”

Hernan Llosas*

En los últimos años, en respuesta a la persistencia en los déficit fiscales y al crecimiento consecuente de la deuda pública en la mayoría de los países, ha aumentado la atención dirigida hacia las instituciones presupuestarias. Han surgido así nuevas reglas macro-fiscales y la práctica presupuestaria ha incorporado los presupuestos plurianuales.

En los seis capítulos anteriores se ha pasado revista a estos nuevos desarrollos teóricos y a la experiencia recogida en diversos países. Sobre esa base se han construido recomendaciones de políticas a aplicar en la Argentina. En este último capítulo se intentará extraer los puntos más relevantes a este propósito.

Las Reglas Macro-Fiscales

Una de las críticas más fuertes que se hicieron contra el uso de reglas es que afectaría las funciones de estabilización de corto plazo que cumple la política fiscal. A esto se respondió con propuestas de reglas más flexibles, incluyendo la adaptación de la antigua propuesta de Musgrave (1958) de la flexibilidad-fórmula. Otra respuesta es que, sin reglas, la política fiscal tiende a ser procíclica puesto que en los auges el gasto aumenta en consonancia con la mayor disponibilidad de recursos, agudizando los picos, mientras que en las recesiones resulta necesario realizar ajustes que las profundizan aún más.

Se ha visto cómo la formalización de las reglas varía desde su inclusión en los textos constitucionales, o en leyes, hasta reglamentaciones y directrices políticas. La autoridad de aplicación se ubica en algunos casos en el Poder Judicial, otras en el Congreso, y en la mayoría de los casos en Hacienda o en el mismo Gabinete.

En cuanto a la aplicación de las reglas caben dos consideraciones. Resulta necesario prevenir el posible uso de lo que se ha dado en llamar la "contabilidad creativa". Esta no es sino el ocultamiento parcial de la realidad económica y financiera mediante el recurso a subterfugios contables. Una forma de evitarlo es introduciendo en la legislación que instituye las reglas macro-fiscales, la mayor precisión posible sobre los conceptos que deben integrar cada una de las cifras macro.

Para que las reglas sean efectivas es necesario establecer que los funcionarios responsables deben rendir cuentas de su gestión, y estar sujetos a un sistema de premios y castigos. Los premios pueden ser de tipo remunerativo y de tipo honorífico¹. Las sanciones pueden ser financieras, judiciales y/o morales. Pueden incluir desde la reducción del sueldo de los integrantes del Gabinete, hasta la pérdida de su prestigio frente al electorado. Diversos países han utilizado o utilizan sanciones financieras al Estado (Maastricht) o a los integrantes del Gabinete (Manitoba, Canadá), judiciales o morales (Nueva Zelanda).

La experiencia internacional indica que la convergencia hacia las metas parece haber resultado mayor cuando el énfasis se puso en la reducción del gasto corriente y en las transferencias a niveles subnacionales que cuando se basó en aumentos en la presión tributaria o en reducciones en la inversión pública.

En cuanto a las condiciones necesarias para que la aplicación de las reglas sea efectiva, Kopits menciona primero la presencia de una regla fiscal formal, luego la existencia de un compromiso compartido por amplios sectores, que asegure la permanencia de las mismas. Ese compromiso debe fundarse en el recuerdo de graves crisis ocurridas en el pasado, o en un objetivo compartido (por ejemplo, la creación de una zona monetaria común), y ser confirmado en forma periódica y reiterada². Las tentaciones de eludir la regla por parte del gobierno de turno serán muy fuertes, y la ciudadanía sabe que ese gobierno podrá hacerlo.

Una tercera condición necesaria para la efectividad de las reglas es la adopción de reformas estructurales, en particular en las áreas de la seguridad social y la salud, para lograr esquemas financiables, y en el área impositiva. También harán falta reformas orientadas hacia el aumento en la eficacia y eficiencia del gasto público.

Costos

En forma similar al caso de los indicadores de desempeño, la utilización de reglas numéricas en número insuficiente ha dado lugar a distorsiones. Debe tenerse en cuenta que toda regla genera incentivos para ser eludida. Cuando la regla consiste en una relación déficit / PBI, la misma puede cumplirse formalmente (a) reduciendo proporcionalmente más la inversión que el gasto corriente, (b) aumentando o adelantando el pago de los impuestos³ o (c) demorando el pago de deudas⁴. En otros casos en que la regla consistía en un límite al financiamiento interno del déficit (Indonesia) la consecuencia fue un aumento desproporcionado en el endeudamiento externo.

La falta de integralidad del presupuesto, es decir, la falta de inclusión en el mismo de algunos grupos de gastos, y de otros rubros tales como los pasivos contingentes y los pagos resultantes de sentencias judiciales desfavorables al Estado (Argentina) son otro caso de "contabilidad creativa" en perjuicio del cumplimiento del espíritu de la regla macro-fiscal.

Por todo esto parece aconsejable establecer varias reglas numéricas, como por ejemplo, un límite al crecimiento de la deuda pública total, combinado con otro a la presión fiscal formal⁵. Se debiera asimismo prohibir el traslado de gastos al ejercicio siguiente.

Otro factor a tener en cuenta es que la regla debe aplicarse no sólo ex ante (en la redacción y aprobación del presupuesto), sino también ex post, en la implementación de ese presupuesto.

Ya se ha mencionado que los posibles efectos procíclicos de las reglas macro-fiscales pueden ser reducidos mediante la inclusión de fórmulas que permitan combinar contención con flexibilidad. Esto es particularmente necesario cuando las fluctuaciones no se deben a una política fiscal irresponsable sino a conmociones externas a la misma. Es el caso de la vulnerabilidad de las reglas de convertibilidad cambiaria frente a choques reales, como se ha dado en Argentina ante la crisis mexicana de 1994/95 ("tequila"), y ante la sucesión de crisis a partir de 1997 ("arroz", "vodka", "caipirinha").

Beneficios Laterales

La aplicación de reglas macro-fiscales, al introducir limitaciones al tamaño del gasto, suele originar presiones para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto. Los organismos, enfrentados con demandas crecientes de parte de sus clientes⁶, y los políticos, necesitando responder a las expectativas de los votantes, encuentran en la Reforma del Estado la única vía disponible.

El costo del financiamiento del Estado (riesgo país) también resulta beneficiado con la aplicación de reglas macro-fiscales. Los acreedores valoran el esfuerzo del ajuste y el aumento en las probabilidades de pago de los servicios de la deuda que resultan del uso de estas reglas (Argentina, Hong Kong y Estonia tienen regímenes de convertibilidad cambiaria).

La experiencia recogida en diversos países indicaría que los gobiernos que aplicaron reglas han conseguido apoyo y confianza de parte del electorado. El caso de la Argentina con la regla de convertibilidad cambiaria y sus efectos sobre los procesos eleccionarios de 1995 y 1999 es un buen ejemplo. Pareciera existir un círculo virtuoso que obliga a los sucesivos gobiernos a mantener esas reglas. De alguna manera el establecimiento de las reglas produce cambios estructurales en las economías que hacen costoso el abandono posterior de las mismas. Esto es tomado en cuenta por los votantes. Más aún, las reglas tienden a inducir reformas estructurales necesarias para su continuidad, como son las reformas en los sistemas de jubilaciones, de seguros de salud, y en los sistemas y administración tributarios.

Características Deseables

Kopits señala que las reglas macro-fiscales deben ser bien definidas, transparentes, adecuadas, coherentes, sencillas, flexibles, exigibles y eficientes.

Una buena definición debe incluir la identificación de indicadores de cumplimiento y la especificación clara y taxativa de las excepciones. La transparencia requiere normas que bloqueen toda forma de contabilidad creativa y que exijan a los funcionarios rendir cuenta de su gestión, dentro de un sistema claro de premios y castigos. Esto último tiene que ver también con la exigibilidad. La adecuación se refiere a la necesidad de tener en cuenta la historia y la cultura del gobierno y de la población del país donde van a ser aplicadas. Deben ser coherentes, consistentes con las demás políticas macroeconómicas. Arriba se han explicado las ventajas de la flexibilidad, no sólo respecto de las variaciones cíclicas sino también de los choques reales. La eficiencia y la eficacia son necesarias para la persistencia de las reglas, para permitir la consistencia de las mismas con las crecientes

demandas por servicios públicos y por la inversión en capital humano necesario para asegurar la igualdad de oportunidades.

El Horizonte de Planeación

En el capítulo 2 se indica que "Desde el punto de vista operacional, las reglas fiscales presuponen la preparación, debate y ejecución presupuestaria con un horizonte de mediano plazo" (p. 60). A este fin la confección de presupuestos plurianuales resulta un complemento necesario a la aplicación de reglas macro-fiscales. Esos presupuestos suponen la preparación de diversos escenarios, y de las políticas macroeconómicas a aplicar en cada uno de ellos, según la evolución de las diversas macro-variables.

Reglas Macro-Fiscales para la Argentina

Cuando se analiza la evolución del desequilibrio fiscal y de la deuda en la Argentina, la adecuación de las reglas a la historia y cultura de cada país parece requerir que en nuestro país la primera de las reglas ponga límites a la relación deuda pública / PBI. Las circunstancias del mercado financiero mundial hacia fines de siglo hacen difícil y caro el endeudamiento. El endeudamiento interno y externo del sector privado también ha crecido considerablemente, por lo que un crecimiento de la deuda pública haría más difícil el refinanciamiento de la deuda privada.

Esta regla podría ser acompañada de otras que pongan un límite a la presión fiscal formal, de modo de estimular a los gobiernos a mejorar la administración tributaria para reducir la evasión y la elusión fiscales. La adopción de una regla complementaria que requiera un déficit nulo en relación a la tasa de crecimiento tendencial del PBI real permitirá compatibilizar la existencia de las reglas con una política fiscal anticíclica⁷.

Reglas como las establecidas por la recientemente sancionada Ley de Solvencia Fiscal (Apéndice E), siendo necesarias, no serían suficientes. La misma establece un calendario de reducciones en el déficit hasta llegar a nivel cero a partir del año 2003.

Por un lado, debe tenerse en cuenta el crecimiento rápido de la deuda pública en la década de los años 1990. Por la otra, el presupuesto argentino no es plenamente integral⁸, de lo que resulta que el crecimiento de la deuda pública es mayor que el déficit fiscal. Limitar éste no es garantía de que la deuda no siga creciendo.

A esto debe agregarse que el importante aumento que ha experimentado recientemente el gasto provincial con respecto al nacional, unido al poco eficiente desempeño de muchos gobiernos provinciales en lo relativo a recaudación tributaria⁹, hacen a la necesidad de complementar las reglas macro-fiscales nacionales con reglas similares a nivel subnacional.

Kopits aconseja asimismo la definición de una autoridad de arbitraje para exigir el cumplimiento de las reglas e imponer sanciones por incumplimiento. Esa autoridad podría consistir en diversos estamentos. El cumplimiento por parte de organismos del Gobierno Nacional podría ser monitoreado por la Oficina Nacional de Presupuesto. Esta a su vez podría estar controlada por un organismo legislativo, como la Auditoría General de la Nación.

La misma estructura debiera repetirse en cada jurisdicción subnacional, y entonces se requeriría de un organismo federal, creado por consenso de todas las provincias, para auditar y exigir el cumplimiento por parte de todos y cada uno de los Estados integrantes de la República: la Nación y las 24 jurisdicciones subnacionales.

La aplicación de reglas similares en el ámbito municipal, y los controles de su cumplimiento, reflejarían una tendencia que está cobrando vigor en los últimos años. El crecimiento del gasto se ha producido en forma más rápida a ese nivel que en los otros. La situación en Brasil es mucho más acentuada que en la Argentina, en este respecto.

Será también necesario avanzar hacia la integralidad presupuestaria, identificando y cuantificando los pasivos contingentes del sector público e incluyéndolos adecuadamente en el presupuesto¹⁰. Se deberá continuar el avance en materia de contabilización por lo devengado, eliminando posibles ambigüedades, prohibir las operaciones extra presupuestarias y, en lo posible, incluir a los gobiernos subnacionales¹¹.

Las reglas debieran contemplar la obligación del Poder Ejecutivo de informar al Congreso y al público con regularidad, realizando una rendición de cuentas con explicación de los desvíos respecto de las metas, e indicando las medidas propuestas para corregirlos¹². Es aconsejable preparar medidas contingentes a ser aplicadas en caso de ocurrencia de acontecimientos no anticipados.

Federalismo fiscal y reglas macro – fiscales

En los países federales como el nuestro, la aplicación de reglas macro-fiscales sólo en el ámbito central (nacional, federal) no es suficiente. Resulta necesario que las jurisdicciones subnacionales adhieran dictando normas consistentes con las dictadas por la Nación (leyes marco). Del mismo modo que en las uniones entre países resulta necesario armonizar las políticas macroeconómicas, como resulta claro de la experiencia (negativa) reciente en los países del Mercosur, también lo es y con mayor motivo¹³, armonizar las políticas fiscales dentro de las federaciones.

El manejo por parte de las jurisdicciones subnacionales de crecientes proporciones de los gastos y recursos fiscales totales hace cada vez más necesaria la coordinación macroeconómica entre Nación y provincias. La situación del Brasil a fines del siglo XX es un ejemplo a citar.

La creación de fondos de estabilización a nivel subnacional resulta un complemento conveniente de las reglas macro - fiscales. Un buen manejo de los mismos permitirá a las provincias poner en práctica sus propias políticas coyunturales para suavizar los ciclos regionales¹⁴ y participar activamente en el diseño e implementación de las similares nacionales (Rezk, 1997 y Ter Minassian, 1997). Otros dos beneficios adicionales que pueden resultar de la existencia de esos fondos son la reducción en la tendencia de los gobiernos subnacionales a contar como seguro que serán rescatadas por el Gobierno Nacional, y el menor riesgo país resultante de un mejor manejo de las finanzas públicas subnacionales.

Si se piensa en la estabilidad macroeconómica como un bien público, se comprende que las provincias traten de que el esfuerzo lo haga la Nación. Para resolver este problema en los países federales, Stein y Tommasi proponen la creación de un organismo fiscal federal, al estilo del previsto por la Constitución Nacional Argentina de 1994. La eficacia de este tipo de organismo para resolver el problema del fondo común puede resultar resentida como consecuencia de la enorme disparidad existente entre las diversas provincias argentinas.

De las 24 jurisdicciones subnacionales, cuatro de ellas¹⁵ reúnen más del 80% de la población del país, y más del 85% de su PBI. Cuando se sientan a la mesa de las discusiones¹⁶, sin embargo, representan sólo un sexto (17%) de los votos. Las provincias que representan menos del 20% de la población y del PBI tienen una superioridad numérica aplastante, por lo cual pueden hacer prevalecer sus criterios y sus intereses sobre el resto. De esta forma resulta muy difícil conseguir que esas otras 20 provincias se avengan a adoptar reglas macro-fiscales y a crear fondos de estabilización.

Del éxito que se logre en esta muy difícil tarea depende en buena parte la existencia de equilibrio fiscal. Las posibilidades de aumentar la igualdad de oportunidades y, consiguientemente tanto el bienestar económico de los argentinos como su seguridad física y la fortaleza del sistema democrático, están a su vez fuertemente condicionadas por aquel equilibrio.

Las Reformas Institucionales

Las instituciones presupuestarias han sido clasificadas por Alesina y Perotti (1995) en reglas numéricas, de procedimientos y las que afectan la transparencia del presupuesto. A las primeras nos hemos referido más arriba.

Las reglas de procedimiento se refieren a la interrelación entre los actores del drama presupuestario. En un extremo son jerárquicas y en el otro son colegiadas. En el medio se acepta infinidad de combinaciones. En el proceso de formulación y de implementación del presupuesto se suelen seguir reglas más jerárquicas, mientras que el de aprobación del mismo es más colegiado. En todos estos procesos se está más cerca de la discreción que de las reglas propiamente dichas. En todo caso, las reglas de procedimiento constituyen límites dentro de los cuales los actores actúan discrecionalmente.

Las reglas de transparencia reclaman la inclusión dentro del presupuesto de todos los gastos (incluidos los gastos impositivos), de todos los ingresos, y de todos los pasivos contingentes (Petrei, 1997). Al mismo tiempo, prohíben la realización de todo tipo de "contabilidad creativa". Complementan a las reglas macro-fiscales, o numéricas, pues sin transparencia serían fácilmente violadas, perdiendo todo valor. Simétricamente, la aplicación de reglas macro-fiscales pone un peso adicional sobre las reglas de transparencia, puesto que estimula el uso de la contabilidad creativa para lograr esquivarlas. Stein encuentra que cuanto más rígida es la regla numérica, más difícil resulta conseguir transparencia.

Para Tommasi, las instituciones son conjuntos de reglas, compartidas por los integrantes de una comunidad, que cooperan en el logro de coordinación y en la resolución de conflictos. Las reformas institucionales son procesos complejos en los que unos juegos reemplazan a otros en la resolución de problemas de coordinación y de conflicto de intereses. Las instituciones fiscales deben tomar en cuenta la asimetría entre los beneficiarios de las acciones públicas (pocos) y quienes aportan a su financiamiento (muchos). Esto tiene que ver con la existencia de grupos de presión y con la necesidad de que los gerentes públicos rindan cuenta de su gestión.

Las instituciones son la organización social del poder. En su reforma interviene activamente la política, con consecuencias económicas y sociales. Estudios realizados sobre Estados de los Estados Unidos y sobre Municipalidades en Suiza (citados por Tommasi, 1998), parecen demostrar que cuanto más directa es la democracia menor es el gasto público y la carga impositiva. En esos casos existe una elevada correspondencia fiscal.

Las instituciones responsables del monitoreo del desempeño y de la evaluación de resultados necesitan ser reforzadas. En el ámbito del Ejecutivo debe institucionalizarse la auto evaluación a nivel de cada jurisdicción y organismo, que va más allá del control formal de los procesos para medir y valorizar los resultados logrados mediante esos procesos. Esa autoevaluación debe ser supervisada por los órganos centrales presupuestarios, los que a su vez informarán a las instituciones de auditoría externa en el ámbito Legislativo. Estas son quienes deben informar a los legisladores y a la ciudadanía sobre la eficacia y eficiencia de la gestión del Presupuesto. Esa información debe conciliarse con la que surja de las rendiciones de cuentas de los gerentes públicos.

Rigidez y dureza

Una regla es rígida cuando tiene pocas o una sola dimensión: por ejemplo el déficit debe ser cero. Otra regla puede establecer un déficit cero, condicionado a que el producto se mantenga sobre la línea de tendencia de largo plazo, siendo que lo que es esa línea de tendencia está perfectamente determinada en la norma. Esta última norma es dura pero flexible.

Los estudios empíricos parecen señalar que las jurisdicciones (nacionales o sub-nacionales) que aplican reglas duras tienden a exhibir menores déficit y deuda, conseguir tasas de interés menores y lograr una razonable estabilidad cíclica.

Para medir esa dureza se han construido índices, los que se midieron luego sobre la base de respuestas logradas de los gobiernos. Von Hagen y Harden (1994) han estudiado las instituciones presupuestarias en la Unión Europea encontrando que cuanto más jerárquicas las instituciones menores los déficit y la deuda, sin perjuicio sobre la posibilidad de realizar política anticíclica. Se ha podido comprobar una alta correlación inversa entre dureza de la regla por un lado y tamaño del déficit y de la deuda, y tasa de interés que pagan por la misma, por el otro.

Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1998) han construido un índice de las instituciones presupuestarias en América Latina, siguiendo a von Hagen. Nuevamente las instituciones más jerárquicas se asocian con déficit primarios menores. Encontraron también que las instituciones son muy estables¹⁷.

Esta correspondencia entre grado de dureza de las instituciones presupuestarias y disciplina fiscal refleja lo que se denomina el problema del fondo común. Los beneficios de un gasto público adicional se concentran sectorial y geográficamente, mientras que los recursos adicionales necesarios para financiarlo se obtienen del conjunto de la ciudadanía. Esos recursos van a engrosar el fondo común que financia ese gasto y todos los demás.

El proceso presupuestario es un juego en el cual los ministerios del gasto promueven los intereses de sus sectores, el Ministerio del Interior y los legisladores promueven los intereses de las provincias y municipalidades, y el Ministerio de Economía los de los contribuyentes, y la estabilidad macroeconómica. Esa realidad socialmente construida, que es el presupuesto (Zapico-Goñi, 1997) es por tanto un compromiso entre los intereses de los diversos grupos. Se comprende entonces que cuanto mayor sea la jerarquía del actor que defiende la estabilidad macro, menor será el déficit fiscal y el crecimiento de la deuda pública.

Las Instituciones Presupuestarias en la Argentina

Tommasi propone utilizar el concepto de "costos de transacción", aplicándolo a los intercambios políticos. Encuentra así que esos costos de transacción políticos son extremadamente elevados en la Argentina, lo que lo lleva a proponer el diseño de estructuras institucionales que faciliten esos intercambios, reduciendo así los costos y aumentando la eficiencia. A esto lo denomina mejoramiento de la gobernabilidad, el tercer grupo de reglas (R3).

En vista de estas limitaciones de las instituciones presupuestarias, y de los intereses creados de los burócratas y políticos que han impedido el mejoramiento en la eficacia y eficiencia del sector público argentino, existen propuestas para lograr que sean la ciudadanía y la prensa independiente quienes coloquen la presión necesaria sobre los sectores políticos. Se estima que esa presión hará que éstos demanden información sobre el desempeño de los diversos programas y organismos, creen sistemas de incentivos positivos y negativos, y establezcan la obligatoriedad de que los responsables de los mismos rindan cuenta de su gestión.

Instituciones a nivel subnacional. El caso argentino

A ese nivel, las reglas macro-fiscales son aún más necesarias. Por un lado, los sistemas de coparticipación de impuestos son procíclicos. En caso de adoptarse reglas macro-fiscales, los estabilizadores automáticos del Gobierno Central debieran beneficiar a los gobiernos subnacionales aumentando el gasto en esas jurisdicciones en la etapa recesiva. La aplicación de estas reglas por parte de las provincias, incluyendo la constitución de fondos de estabilización, evitaría que el Gobierno Central tuviera que rescatar a los gobiernos subnacionales en dificultades, lo cual le resulta muy difícil en ausencia de las reglas.

La estabilidad es un bien público que todas las jurisdicciones desean mantener, pero a cuyo financiamiento no contribuirán si no hay un compromiso creíble conjunto. En los países unitarios, como Colombia, el Gobierno Central impone límites al endeudamiento subnacional, evitando así la necesidad de rescates. Esto mismo no se puede hacer en los países federales, dada la autonomía de las provincias. Allí, como el poder central no puede imponer ese compromiso, se necesita un acuerdo consensuado que prevea además instituciones que lo monitoreen, y que administren un sistema de premios y castigos.

Este punto lo retoma Tommasi en el capítulo 4. Se trata de un serio problema con origen geopolítico y repercusiones económicas. Como ya se comentó antes (pág. 226), la disparidad existente entre las provincias pampeanas más Mendoza, por un lado, y las del norte por el otro, es enorme. Por otro lado, estas últimas son mucho más numerosas, lo que les otorga mayoría en los foros políticos (Senado) y socioeconómicos (Consejos Federales).

Tommasi recurre al análisis de las instituciones fiscales federales de la Argentina como ejemplo del nuevo enfoque institucional. Para ello utiliza los conceptos de la política del "costo de transacción" (North, 1990). Del estudio de la evolución del régimen de coparticipación federal en el tiempo, de las deficiencias del mismo en la actualidad, las recomendaciones de reforma y las previsiones de la Constitución de 1994, concluye que el esquema presente es resultado de actividades políticas deliberadas desarrolladas a lo largo del tiempo por importantes actores políticos. El acuerdo de coparticipación "vertebral" fue paulatinamente desnaturalizado para favorecer intereses parciales específicos, en función del poder político de que pudo disponer cada jurisdicción. Esto resultó en aumentos en el grado de rigidez.

Otra de las características del esquema es el alto nivel de desequilibrio vertical, donde las provincias recaudan sólo una mínima parte de los recursos necesarios para financiar sus gastos. Esta falta de correspondencia fiscal, se traduce en una gran diversidad en cuanto a los niveles de oferta de servicios públicos provinciales per cápita. Cuando se trata de la educación, la salud pública, el saneamiento, la vivienda popular y la nutrición, las disparidades en la oferta tienen un impacto negativo muy importante sobre la igualdad de las oportunidades.

Los resultados son los opuestos a los que se pretendió lograr cuando se descentralizaron hacia las provincias los servicios de educación y salud. Llevar la decisión de gasto más cerca de los beneficiarios no produjo un aumento en la participación de éstos como clientes de los organismos proveedores.

En el lapso 1991-1994 la recaudación de impuestos coparticipables creció marcadamente como consecuencia, en parte, de una eficaz acción de fiscalización (efecto Tacchi)¹⁸. Esto aumentó los recursos de las provincias, las que usaron esos ingresos extraordinarios para aumentar el gasto ordinario, en una conducta típicamente procíclica.

A todo esto se agrega el problema del acceso de los Estados subnacionales al crédito interno y externo. Ese acceso permitió a las provincias aumentar aún más el gasto, o no reducirlo cuando la recaudación caía. Ante la negativa del Estado Nacional a avalar esos créditos, las provincias entregaron como garantía de pago la cesión de sus derechos sobre la coparticipación. Cuando la provincia deja de pagar los servicios de la deuda los acreedores utilizan la garantía y se cobran de los recursos de coparticipación propiedad de la provincia deudora. Esta, en lugar de reforzar su acción recaudadora recurre a la Nación pidiendo ser rescatada.

En estas circunstancias Tommasi recomienda concentrarse en reglas del tipo R2 y R3, que establecen pautas para los actores presupuestarios, estudiar la historia y la política del país, no creer que existen reglas universales y no olvidarse de las instituciones informales. Esa recomendación implica la necesidad de cuantificar y evaluar las alternativas posibles, para lo cual habrá que ejercitar la creatividad de equipos interdisciplinarios integrados por científicos políticos, sociólogos, científicos de la educación, filósofos, economistas y aún teólogos, dada la dimensión ética de los problemas a resolver.

Las recomendaciones de la Nueva Economía Institucional (North, 1990), incluyendo la teoría de los costos de transacción, pueden arrojar alguna luz sobre el tema. Reemplazar las negociaciones directas Gobernador-Presidente por instituciones federales que incorporen a la mesa de discusión a la totalidad de los gobernadores puede ser una forma de otorgar mayor transparencia a las relaciones federales (Heymann y Navajas, 1989). En

todo caso es éste un tema políticamente muy complejo cuya resolución influirá sobre el bienestar de los argentinos durante las próximas décadas. Impactará también sobre la consistencia en la Argentina entre el capitalismo como paradigma económico y la democracia como paradigma político.

El rol del Congreso en la Argentina

En muchos de los países que más han avanzado en la reforma de sus sistemas presupuestarios el Congreso cumple un rol muy importante. Ese rol se inscribe por lo general en lo que podría definirse como auditoría de la gestión que realiza el Ejecutivo. Dentro de ésta se incluyen las funciones de monitoreo del desempeño y evaluación de resultados (Bemelmans-Videc et. al, 1998).

Una parte importante de esa tarea de auditoría es el análisis de la Cuenta de Inversión, que refleja la ejecución presupuestaria del año fiscal terminado, y que el Jefe de Gabinete de Ministros entrega al Congreso antes del 30 de junio de cada año. Los enormes atrasos que registra la AGN en el análisis de estas Cuentas, 4 años en promedio, comprometen la utilidad del mismo.

Complementariamente, sería positivo que el Congreso encargase estudios sobre partes relevantes del Proyecto de Ley de presupuesto que recibe del Ejecutivo anualmente a mediados del mes de septiembre. Esto le permitiría actuar mejor en el proceso de análisis y modificación de ese proyecto, y su posterior conversión en Ley. A estos fines sería necesario que los legisladores contasen con el asesoramiento de un cuerpo de profesionales capaces.

Las Proyecciones Macroeconomicas

En la preparación de proyecciones que son luego utilizadas como base para la confección de presupuestos plurianuales, resulta útil el empleo sistemático de modelos econométricos computables. Esos modelos, representaciones del funcionamiento de la economía, permiten, por ejemplo, discriminar entre cambios reales y cambios nominales, no sólo a nivel global sino también sectorial.

También facilitan la administración del riesgo en un mundo en el que la incertidumbre respecto del futuro aumenta en forma acelerada. La creciente incertidumbre hace crecer el riesgo, y éste debe ser tenido en cuenta al analizar los costos y beneficios de cada una de las opciones de política. Entre los costos deben incorporarse el desplazamiento de la actividad económica como consecuencia del incremento de la acción pública. Permiten asimismo simular distintos escenarios futuros y analizar las consecuencias de cada uno sobre el plano fiscal.

Los modelos econométricos son un instrumento valioso para realizar pronósticos, pero no funcionan en forma mecánica sino que siempre es necesario el buen criterio del econometrista. Ningún modelo es perfecto, unos pueden ser más adecuados que otros para determinados usos.

La mayor volatilidad resultante de la globalización ha aumentado las dificultades propias de la predicción. Para evitar errores de predicción es importante realizar buenos tests empíricos de los modelos. Sin embargo, el mejor seguro es combinar el uso de los modelos con el juicio informado.

La utilización de proyecciones macroeconómicas debe ser sistemática. Esas proyecciones a su vez necesitan una actualización permanente, dada la creciente volatilidad del contexto, tanto doméstico como internacional.

La calidad de los pronósticos, aún lejos de ser perfecta, ha ido mejorando con el tiempo.

Para mejorar la calidad de las predicciones es importante realizar tests empíricos. Otra recomendación es la de introducir un sesgo conservador en las proyecciones.

En lo referente al tamaño de los modelos, cuanto más desagregados mejor captan la estructura de la economía, pero son más susceptibles a errores porque los afecta la calidad de los datos que baja al subir el nivel de desagregación.

Quedará para un próximo Seminario el estudio de la utilización de modelos econométricos como soporte para las proyecciones macro-fiscales, tales como las necesarias para la confección de los presupuestos plurianuales.

Los Presupuestos Plurianuales

Los presupuestos plurianuales resultan tanto más necesarios cuanto mayor es la incertidumbre respecto del futuro, porque ayudan a analizar la consistencia en el tiempo entre la política fiscal y otros instrumentos de

política económica. Asimismo, proporcionan al resto de la economía señales sobre el comportamiento futuro del sector, organismo o empresa para el cual es preparado, facilitando la coordinación entre los diversos tomadores de decisiones descentralizados.

Hoy los países importantes disponen de alguna forma de proyección plurianual, que puede o no tomar la forma de un presupuesto. En todos ellos sólo el presupuesto anual tiene carácter obligatorio, pero sin embargo al menos en dos países¹⁹ existen limitaciones importantes a la posibilidad de modificar las cifras establecidas para los años ulteriores.

Los presupuestos plurianuales suelen contener datos desagregados hasta el nivel de programa. Los horizontes de presupuestación o proyección varían entre países, siendo habitualmente entre tres y cinco años. En varios países se proyecta a veinte y treinta años lo concerniente a los programas de seguridad social. Se estima que lo mismo sería necesario hacer para los programas de educación, dado lo muy prolongado del período de maduración del gasto en capital humano.

La presupuestación plurianual es un requisito conveniente cuando se pretende aumentar los grados de libertad de los gerentes públicos. Algunos pocos países permiten incluso que se traslade una pequeña parte²⁰ de la autorización para gastar de un ejercicio al siguiente, de modo de evitar la compulsión al gasto en los últimos meses del año. Este mayor grado de libertad se asocia normalmente a mayores exigencias sobre rendición de cuentas, y frecuentemente también con sistemas de premios y castigos. De esta forma se pone el énfasis en los resultados y no en los procesos.

La experiencia internacional

En el capítulo 6, Humberto Petrei explica los resultados de sus investigaciones sobre presupuesto y control, con especial referencia a los presupuestos plurianuales. La misma abarcó los seis países industrializados más avanzados en materia presupuestaria y otros seis latinoamericanos.

Todos los países del primer grupo tienen algún sistema de proyección macroeconómica plurianual. Por otro lado, ningún país tiene un presupuesto plurianual en el sentido de una autorización para gastar más allá del año.

En América Latina el presupuesto plurianual se asocia con la idea de la planificación central, hoy estigmatizada, a diferencia de lo que ocurre en los países más avanzados, motivo por el cual se han realizado pocos avances en presupuestación plurianual.

La calidad de las proyecciones es muy alta en Australia, Canadá y el Reino Unido (desvíos menores al 1.5%). En cambio es muy baja en América Latina, con desvíos de hasta el 200%.

La existencia de proyecciones y presupuestos plurianuales para el sector público es de mucha utilidad para el sector privado. En Australia y en el Reino Unido el presupuesto constituye un marco de referencia para el sector privado, que evita las sorpresas.

El presupuesto plurianual en la argentina

En un país como Argentina el presupuesto plurianual (PP) tiene la ventaja de proveer información útil para el monitoreo de los Acuerdos de Facilidades Extendidas que la Argentina tuvo y tiene con el FMI. Adicionalmente, puede constituir una ayuda para visualizar la adecuación de la política fiscal al ciclo económico, y la evolución prevista en eventuales fondos de estabilización.

La brevedad del período en que se ha aplicado el PP no permite, en principio, una evaluación del mismo. En cuanto a los planes para el futuro, se incluye la invitación a las provincias a confeccionar presupuestos plurianuales siguiendo la misma metodología.

La Ley 25.152 de Solvencia Fiscal (ver Anexo e) dispone que el "Poder Ejecutivo Nacional incorporará en el Mensaje de elevación del Presupuesto, un presupuesto plurianual" (art. 6º) que deberá contener proyecciones de recursos y de gastos abiertos por finalidad, función y naturaleza económica, los acuerdos-programas celebrados y una descripción de las políticas presupuestarias y los resultados económicos y financieros previstos.

Para la Argentina, construir un modelo como el de la Tesorería del Reino Unido, y mejorar la calidad de los datos mejoraría los resultados. Recurrir a paneles de expertos sería también positivo. Los presupuestos plurianuales pueden actuar como palanca para introducir disciplina y forzar a Ministros y gerentes de programas a pensar en lo que hay que hacer en los próximos dos o tres años, y a justificar los desvíos respecto de lo programado,

permite anticipar dificultades fiscales futuras. Adicionalmente explicita la naturaleza de los problemas fiscales, frena la toma de nuevas decisiones de gasto y permite analizar los senderos de reasignación del gasto.

El nivel de desagregación debe permitir que el PP refleje las políticas presupuestarias y permita medir su ejecución. El presupuesto anual (PA) debe ser el primer año del PP, de modo que ambos estén estrechamente ligados. La metodología utilizada para elaborar este último debe basarse en la utilizada para el primero.

Como en el caso del presupuesto anual, la fijación de techos constituye la instancia clave en la elaboración del PP. La misma se realiza sobre la base de proyecciones y estimaciones que aporta el Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto (GAEP). Las mismas incluyen los recursos previstos, abiertos por fuente de financiamiento. Como en el caso del PA, las jurisdicciones pueden reasignar los techos dentro de cada una, pero no pueden alterarlo.

El proyecto de PP se presenta al Congreso a nivel de programa, incluyendo gastos y algunas metas y producciones brutas. Junto al PA se entrega la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento plurianual, y el PP completo antes de un mes después.

El primer PP, 1999-2001, permitió visualizar la instrumentación de la convergencia hacia el equilibrio fiscal hacia el final de ese período. De alguna manera fue un elemento auxiliar importante en el diseño de los proyectos de Ley de Responsabilidad Fiscal presentados al Congreso, y en su posterior discusión.

En concordancia con las propuestas contenidas en los capítulos anteriores, Saldivia comenta la importancia de prever la ampliación de la cobertura institucional del PP para incluir las jurisdicciones subnacionales. Ambicioso, propone consolidar los PP provinciales con el nacional en una única Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento.

El armado de un modelo macroeconómico que permita contar con las ecuaciones de equilibrio incluyendo al sector público nacional proveería información sobre la influencia recíproca entre las diversas variables. La instrumentación de un modelo enfrenta hoy, sin embargo, numerosos obstáculos. Otra herramienta complementaria que mejoraría la confección del PP es el planeamiento estratégico. Este constituiría un marco en el cual insertar el PP.

Para el futuro queda el análisis de los desvíos entre el PP del inicial y el mismo preparado cada uno de los años subsiguientes. Del mismo resultarán mejoras en las proyecciones. Asimismo, los programas y organismos podrán usar, en la formulación del ante Proyecto de Presupuesto anual, los datos para ese año incluidos en el PP del año anterior, como guía respecto del nivel probable de la restricción presupuestaria.

Impuestos Generales vs. Aranceles, tasas y Contribuciones

Existen muchos casos en que el costo de determinados servicios podría ser cargado a los usuarios de los mismos, en lugar de ser financiados por rentas generales. Esto generaría en los usuarios una mayor conciencia de esos costos y un uso más racional de los servicios, reduciendo el derroche. Un ejemplo clásico es la instalación de medidores para el servicio de agua corriente.

El análisis de cada uno de estos servicios y la implementación de sistemas de aranceles, tasas, contribuciones y precios permitiría lograr mejoras substanciales en la eficiencia y eficacia del Estado como proveedor de servicios públicos.

Conclusiones

Nuevas realidades, nuevos problemas, nuevas soluciones. La persistencia del sesgo hacia el déficit, que no responde a la acción de los instrumentos tradicionales de política económica. El agravamiento de la restricción presupuestaria. El crecimiento de la demanda por servicios sociales. La toma de conciencia de que la solución de estos problemas no pasa sólo por lo económico, orientó las miradas hacia las instituciones. En particular, hacia las instituciones presupuestarias.

Del estudio de las mismas, unido al aggiornamiento de algunos conceptos aportados por economistas, tales como el de reglas flexibles (Musgrave) y el de costos de transacción (Coase, North), surgieron instrumentos nuevos, las reglas macro-fiscales y los presupuestos plurianuales.

El uso de estos nuevos instrumentos hace aun más evidente la necesidad de construir una capacidad de evaluación del desempeño presupuestario. Sin esa capacidad, esos instrumentos sólo mostrarán una vidriera bonita, pero no producirán los resultados deseados. Para que exista esa capacidad debe existir una oferta, constituida por gerentes públicos capacitados, y una demanda de parte de los políticos y de la ciudadanía. En

ésto el Congreso tiene un papel importante a cumplir, como responsable último del control de la ejecución presupuestaria. Se necesita una cultura de la evaluación que haga realidad los objetivos buscados: aumentar la oferta de servicios públicos, en particular los servicios sociales²¹, sin violar la restricción presupuestaria.

En los debates que siguieron a las exposiciones se enfatizó la importancia de lograr una conciliación entre establecer límites a los desbordes fiscales, y permitir la flexibilidad requerida por la acción anticíclica. Esto, a su vez, está relacionado con la credibilidad de los gobiernos. Cuánto mayor sea ésta, más pueden ellos inclinar el fiel de la balanza hacia la flexibilidad, y viceversa. La credibilidad es función, a su vez, de la sabiduría con que cada gobierno haya conducido sus políticas macroeconómicas en el pasado, de la integralidad del presupuesto, de la transparencia y rendición de cuentas, y de una efectiva presupuestación de mediano plazo.

Si bien existe una base teórica, la misma dista aún de tener la solidez de la macroeconomía. Se está experimentando en muchos países con diferentes grados de éxito. La Argentina podría beneficiarse con la aplicación de algunas de las fórmulas que ya han producido resultados positivos en varios países. Su carácter de país federal hace aún más necesario buscar vías para implementar reglas macro-fiscales y fondos de estabilización que abarquen la jurisdicción nacional y las veinticuatro jurisdicciones subnacionales.

De la lectura de los capítulos que anteceden una lección resulta clara: los economistas debemos humildemente reconocer que la solución de los problemas presupuestarios necesita de una acción multidisciplinaria. Otra lección clara es que sin el rigor que proporciona nuestra ciencia tampoco es posible llegar a un final feliz. Una buena política económica no es condición suficiente, pero sí es condición necesaria para el logro de los objetivos deseados.

Bibliografía

Alesina A. (1997), "Fiscal discipline and budget institutions", en CEPAL, IX Seminario regional de política fiscal, Santiago de Chile.

Alesina A. y Perotti R. (1995), "Budget deficits and budget institutions", Universidad de Harvard, mimeo.

Bemelmans-Videc M-L, Rist R.C. y Vedung E. (1998), Carrots, Sticks and Sermons. Policy instruments and their evaluation, Transaction, New Brunswick and London.

Boyle R., Lemaire D. and Rist R.C. (eds.), (1998), Building evaluation capacity, Transaction, New Brunswick and London.

Eichgreen B., Hausmann R. y Von Hagen J. (1996), Reforming fiscal institutions in Latin America: the case for a National Fiscal Council, Banco Interamericano de Desarrollo, no publicado.

Garegnani M.L. y Di Gresia L. (1999), "Relación entre ciclo económico regional y nacional: Análisis del período 1961-1995", Anales de la AAEP, Rosario.

Heymann D. y Navajas F. (1989), Fiscal policies in high inflation economies: a macro perspective, mimeo.

Musgrave R. (1969), Teoría de la hacienda pública, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (traducción del original de 1957).

North D. (1990), "A transactions-cost theory of politics", en Journal of Theoretical Politics, 2(4), págs.355-67.

Rezk E.(1997), "Aspectos macroeconómicos vinculados con el federalismo y la descentralización fiscal", en Fac. Cs. Económicas, U.N. de La Plata, Segundo Seminario sobre Federalismo y Gobiernos Locales, La Plata.

Ter-Minassian, T. (1997), "Descentralización y gestión macroeconómica", en Fac. Cs. Económicas, U.N. de La Plata, Segundo Seminario sobre Federalismo y Gobiernos Locales, La Plata.

Tommasi M. (1998), "Instituciones y resultados fiscales", Desarrollo Económico, Nº 149. Reproducido aquí como Anexo D.

Zapico-Goñi, E. (1997), "Performance monitoring for budget management: a new role of the budget center", en Mayne J. y Zapico Goñi E. (eds.), Monitoring performance in the public sector, Transaction Publishers, New Brunswick and London, capítulo 3.

_____, (1998), Presupuesto por programas y adaptación del estilo de gestión del gasto público: dos pilares para la reforma presupuestaria, Buenos Aires, pendiente de publicación por la Secretaría de Programación Económica y Regional.

ANEXO A: “INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS Y DESEMPEÑO FISCAL EN AMERICA LATINA”*

Alberto Alesina, Ricardo Hausmann#,
Rudolf Hommes# #y Ernesto Stein# # #

Instituciones presupuestarias y desempeño fiscal en America Latina

Resumen

En el presente informe recopilamos información pormenorizada sobre las instituciones presupuestarias de países de América Latina. Clasificamos dichas instituciones en una escala “jerárquica”/“colegiada”, como una función de la existencia de restricciones al déficit y reglas de votación. Mostramos que los procedimientos “jerárquicos” y transparentes han estado asociados con una mayor disciplina fiscal en América Latina en los ochenta y a principios de los noventa.

Clasificación JEL: H61, D70, E60. Palabras clave: Instituciones presupuestarias, déficit fiscales.

1. Introduccion

En las últimas dos décadas hemos presenciado un aumento pronunciado en la acumulación de la deuda pública en muchos países del mundo. A pesar de que algunos países reaccionaron con rapidez, otros demoraron los ajustes fiscales necesarios. La varianza de las experiencias fiscales entre países resulta notable: incluso dentro de grupos de países económicamente homogéneos, las posiciones fiscales son sumamente distintas. Por ejemplo, dentro del grupo de la OCDE la relación entre el endeudamiento y el PBI varía desde más de un 120% a menos de un 40%¹. En América Latina, tal como lo muestra la Figura 1, la varianza de la posición fiscal también resulta muy amplia. Los déficit públicos centrales promedio en el período entre 1989 y 1993 varían desde un 13,6% del PBN en Guyana a un superávit de un 3% del PBN en Jamaica. La Figura 2 muestra que esta varianza fue aún mayor a principios de los ochenta y que ha disminuido desde entonces, junto con una mejora extendida en las cuentas fiscales de la región.

Resulta difícil explicar estas diferencias tan amplias en las posiciones fiscales utilizando sólo variables económicas o la coincidencia de “guerras”, tal como lo sugiere la teoría del emparejamiento impositivo de los déficit presupuestarios. Por ese motivo, se desarrolló recientemente una literatura muy activa que estudió el papel de los factores político-institucionales para explicar esta varianza de las experiencias fiscales entre países². Esta línea de investigación enfatizó la polarización política, estructura gubernamental y sistemas electorales como algunos de los principales determinantes políticos de los déficit presupuestarios. Las pruebas, extraídas en su mayoría de las economías de la OCDE, por lo general favorecen este enfoque³.

El objetivo del presente informe es explicar diferencias en las posiciones fiscales entre países centrándose en los procedimientos que llevan a la formulación, aprobación e implementación del presupuesto. En una muestra de virtualmente todos los países de América Latina, encontramos que la naturaleza de los procedimientos presupuestarios tiene una fuerte influencia sobre los resultados fiscales.

De manera más específica, los procedimientos que incluyen restricciones al déficit y que son más “jerárquicos” y transparentes llevan a déficit primarios menores. Los procedimientos jerárquicos son aquellos que, por ejemplo, limitan el papel del Poder Legislativo en la expansión del tamaño del presupuesto y su equilibrio, y atribuyen un papel fuerte a una única persona (por lo general, el Ministro del Tesoro) en las negociaciones presupuestarias dentro del gobierno, limitando las prerrogativas de los Ministros a cargo de los gastos. Por el contrario, los procedimientos colegiados brindan un mayor equilibrio de poder entre todos los agentes que participan del proceso presupuestario.

Nuestros resultados resultan congruentes con el trabajo reciente de otras personas. Von Hagen (1992) y von Hagen y Harden (1994) estudiaron países de la Comunidad Europea con una perspectiva muy similar a la nuestra.

A pesar de que su motivación y la nuestra son bastante similares, nuestros índices de procedimientos, nuestra metodología estadística y obviamente nuestra muestra resultan bastante distintas. Eichengreen (1992), Poterba (1994), Alt y Lowry (1994), Bayoumi y Eichengreen (1995), y Bohn e Inman (1996) entre otros, estudian cómo las distintas Leyes de Presupuesto Equilibrado en Estados de los Estados Unidos afectan sus posiciones fiscales y sus reacciones ante impactos fiscales. El presente informe y ese trabajo previo apuntan en la misma dirección:

los procedimientos presupuestarios y las instituciones presupuestarias tienen un impacto significativo sobre los resultados fiscales. De hecho, estos distintos informes se complementan muy bien entre sí, ya que llegan a resultados cualitativamente similares aunque por medio de metodologías distintas y extrayendo pruebas de muestras muy diferentes, es decir, países europeos, estados americanos y, en nuestro caso, países de América Latina.

Este informe está organizado de la siguiente manera. El Capítulo 2 analiza la motivación y la elaboración de nuestros índices de procedimientos presupuestarios. Los capítulos 3 y 4 describen nuestros datos y nuestros resultados empíricos. El Capítulo 5 analiza las implicancias de nuestros resultados y presenta las conclusiones.

2. Un índice de instituciones presupuestarias

2.1 Motivación

Las instituciones presupuestarias son todas las reglas y regulaciones según las cuales se redactan, aprueban e implementan presupuestos. Suponemos que estas instituciones están predeterminadas y las utilizamos como una variable explicativa para los resultados fiscales. Este enfoque se debe basar en dos argumentos. Primero, los resultados fiscales no deben ser independientes de las instituciones, es decir, que el Gobierno y el Poder Legislativo no puedan producir el resultado fiscal que hayan elegido (en forma colectiva), sin importar los procedimientos presupuestarios vigentes.

Segundo, las instituciones no deben ser en sí mismas endógenas de los resultados fiscales; es decir, que las instituciones no puedan ser modificadas con facilidad como consecuencia de resultados fiscales actuales o pasados. En cierta medida, las instituciones son ciertamente endógenas, tanto en relación con resultados fiscales pasados como con “factores de terceros”. Por ejemplo, en el mediano a largo plazo, los desempeños fiscales insatisfactorios pueden llevar a reformas de las instituciones presupuestarias.

De hecho, en nuestra muestra observamos unas pocas reformas institucionales importantes, en respuesta a grandes desequilibrios fiscales e hiperinflaciones de principios de los ochenta. Sin embargo, las instituciones presupuestarias permanecen relativamente estables a lo largo del tiempo, por lo que al menos, a mediano plazo, (medidas digamos, durante una década o más) se pueden considerar fijas. Como resulta costoso y complejo cambiar las instituciones, las existentes deben ser sumamente insatisfactorias antes de que valga la pena cambiarlas. En otras palabras, hay una fuerte tendencia al “status quo” en las reformas institucionales. Si resulta relativamente costoso cambiar las instituciones, entonces se las puede considerar variables explicativas predeterminadas. En relación con el asunto de los “factores de terceros” que explican tanto las instituciones presupuestarias como los resultados fiscales, no se puede descartar una serie de variables socio-político-culturales como candidatas para ese papel. Estos son temas que, sin embargo, no tenemos en cuenta en gran medida en el presente informe⁴.

La literatura sobre instituciones presupuestarias ha sugerido varias hipótesis tentativas en relación con qué arreglos deberían ser más conducentes a la disciplina fiscal⁵. Nos centramos en tres perspectivas principales:

1. Las leyes que establecen restricciones ex ante a los déficit pueden llevar a una disciplina fiscal. Algunos ejemplos de estas “leyes” son las normas de presupuesto equilibrado, los requisitos de que el presupuesto sea congruente con un programa macroeconómico aprobado ex ante o topes legislativos a la obtención de préstamos impuestos ex ante.

2. Las normas de procedimiento verticalistas (o jerárquicas) deben conducir a una disciplina fiscal. Los procedimientos verticalistas son aquellos que atribuyen fuertes prerrogativas al gobierno frente al Poder Legislativo en la etapa de aprobación del presupuesto. Por lo general, resulta crucial a este respecto el tipo de normas de modificación permitidas dentro del debate legislativo. Además, en la negociación del presupuesto dentro del gobierno, los procedimientos verticalistas presupuestarios son aquellos que le otorgan a un Ministro (por lo general, el Ministro del Tesoro) facultades importantes para fijar la agenda o poder de veto por encima de los ministros a cargo de los gastos.

3. Los procedimientos transparentes deben llevar a una mayor disciplina fiscal. Incluso las leyes fiscales más severas pueden ser esquivadas si procedimientos poco transparentes hacen que los documentos presupuestarios resulten ininteligibles y sin relación con la situación fiscal real, o si el presupuesto puede ser trastocado por el comportamiento de, por ejemplo, los gobiernos estatales y locales o las compañías estatales. A menudo los políticos no cuentan con incentivos para producir el presupuesto más transparente. Al manipular en forma estratégica la información, pueden parecer fiscalmente moderados incluso cuando son fiscalmente indisciplinados por razones oportunistas⁶.

En pocas palabras, nuestro análisis sugiere que i) la presencia de leyes (o restricciones vinculantes) que limiten el tamaño permisible de los déficit; ii) los procedimientos de voto verticalistas y iii) la transparencia y control presupuestarios deberían promover la disciplina fiscal, definida como déficit promedio bajos.

2.2 Un índice de procedimientos presupuestarios

A falta de un término más adecuado, denominamos “jerárquicos” a los procedimientos que implican restricciones ex ante del tamaño de los déficit, que adoptan procedimientos de voto verticalistas y son transparentes. Identificamos como “colegiados” a los procedimientos que reúnen las características opuestas. Hemos elaborado un índice de procedimientos presupuestarios a lo largo de una dimensión jerárquica-colegiada para los países de América Latina.

Los datos para la elaboración del índice se recogieron a través de dos cuestionarios respondidos por los Directores Presupuestarios de 20 países de América Latina y el Caribe⁷, y se lo elaboró sobre la base de 10 características de los procedimientos presupuestarios. En cada pregunta, para cada año de la muestra, se asignó un puntaje a los países entre 0 y 10 según sus respuestas, 10 en el caso de la respuesta que consideramos más “jerárquica” y 0 para la más “colegiada”. Para respuestas de un nivel intermedio, asignamos el puntaje sobre la base de la cantidad de respuestas posibles. Por ejemplo, si una pregunta admitía tres respuestas, los puntajes posibles eran ‘0’, ‘5’ y ‘10’. Si había 4 respuestas posibles, los puntajes eran ‘0’, ‘3,33’, ‘6,66’ y ‘10’.

Para elegir los diez componentes del índice seguimos dos criterios. En primer lugar, deseábamos capturar la mayor cantidad posible de las características descritas anteriormente. En segundo lugar, nos limitamos a preguntas que recibieran respuestas utilizables de todos los países. En algunos casos, además, verificamos las respuestas al compararnos con la legislación original escrita disponible⁸.

A continuación ilustraremos brevemente cada pregunta. Las tres primeras se relacionan con restricciones al déficit presupuestario. La pregunta 1 interroga sobre la existencia de restricciones constitucionales al déficit fiscal, tales como reglas de presupuesto equilibrado o requisitos de una “financiación adecuada”.

La pregunta 2 indaga sobre la importancia de un programa macroeconómico previamente aprobado, como una restricción para el Poder Ejecutivo durante la redacción del presupuesto. La pregunta 3 es sobre el grado de autonomía del gobierno para tomar préstamos y la medida en la cual se encuentra sujeto a restricciones para obtenerlos⁹. Asignamos los puntajes más altos a aquellos países en donde el Congreso establece un techo a lo que el gobierno puede tomar prestado. Los puntajes más bajos se adjudicaron a países en donde el gobierno puede tomar prestado sin restricciones cada vez que los ingresos no resultan suficientes para compensar los gastos.

La pregunta 4 se relaciona con el grado en el cual las instituciones son jerárquicas o colegiadas durante la etapa de elaboración del presupuesto. Aborda el tema de la posición relativa de la autoridad presupuestaria, por lo general el Ministro del Tesoro, frente a los Ministros a cargo de los gastos con respecto a temas presupuestarios¹⁰.

Las preguntas 5 y 6 reflejan el poder relativo del gobierno y la legislatura durante el análisis del presupuesto. En la 5 preguntamos sobre restricciones a la legislatura relacionadas con modificaciones al presupuesto propuesto por el gobierno. Las restricciones más severas a la legislatura (por ejemplo, si no pueden modificar el tamaño del presupuesto o su déficit) dieron por resultado valores más altos para el índice. La pregunta 6 es qué sucede si la legislatura rechaza o no aprueba el presupuesto dentro del marco temporal establecido en la Constitución. Cuanto más débil resulta la posición relativa del gobierno en este tema, mayores son los incentivos para proponer un presupuesto más amplio de manera de asegurar su aprobación.

Si se puede modificar con facilidad el presupuesto durante la etapa de ejecución, el proceso presupuestario completo se torna menos significativo. En la pregunta 7 vemos si se puede modificar el presupuesto después de ser aprobado por la legislatura y a iniciativa de quién. Asignamos el puntaje mayor en caso de que no sea posible modificarlo. De manera congruente las preguntas 5 y 6, calificamos aquellos sistemas donde la iniciativa de modificar el presupuesto recae en el gobierno como más jerárquicos que aquellos donde se puede modificar por iniciativa del Congreso. Sin embargo, cuando el gobierno tiene la iniciativa, asignamos un puntaje mayor cuando se requiere la aprobación de la legislatura.

La pregunta 8 inquiriere si el gobierno puede reducir los gastos una vez aprobado el presupuesto. En este caso, existen argumentos contradictorios a favor de una discreción mayor del gobierno para reducir el presupuesto. De manera intuitiva, parecería que la posibilidad de reducir el presupuesto daría por resultado déficit menores. Sin embargo, también resulta posible que el gobierno no tenga incentivos para presentar un presupuesto reducido si

puede realizar recortes más adelante a su discreción. Y más adelante, puede resultar difícil reducirlo incluso si ésta fue la intención desde un comienzo. Además, el presupuesto ejecutado puede no reflejar las prioridades de gastos implícitas en el presupuesto aprobado por la legislatura. En ese caso, el proceso presupuestario se torna menos transparente y menos significativo como una manera de asignar recursos escasos entre programas de gastos que compiten entre sí. Por estas razones, asignamos el puntaje mayor a aquellos países donde el gobierno sólo puede recortar el presupuesto cuando los ingresos son menores a los proyectados, en lugar de aquellos que pueden recortar sin limitaciones. Se asignó un puntaje de 0 a aquellos países donde el gobierno no puede recortar el gasto en forma unilateral en ninguna circunstancia.

Las dos preguntas siguientes intentan capturar otros aspectos importantes relacionados con la transparencia. En especial, se centran sobre si el control del Gobierno Central de su presupuesto puede ser socavado por el comportamiento de otros organismos públicos, a través de sus procedimientos de toma de préstamos. La pregunta 9 aborda las condiciones para que el Gobierno Central asuma deudas contraídas originalmente por otros organismos y la frecuencia con que ocurre esto. La pregunta 10 inquiriere sobre la autonomía para tomar préstamos de los gobiernos estatales y locales y las empresas públicas. La motivación de estas preguntas es que, si diversos organismos pueden tomar prestado sin control y el Gobierno Central luego asume sus pasivos, el presupuesto del Gobierno Central no constituirá un indicador adecuado del estado de las finanzas públicas y, en ese sentido, será menos transparente.

La manera más sencilla de elaborar un índice sobre la base de las diez preguntas descritas anteriormente es simplemente sumar todos los puntajes. De hecho, eso es lo que hacemos. En la Figura 3 se informa el valor promedio del índice para cada país entre 1980 y 1992. El promedio es necesario ya que algunos países experimentaron cambios en sus procedimientos presupuestarios durante el período de la muestra¹¹.

Sin embargo, resulta útil antes de continuar, verificar la solidez de nuestro índice en relación con nuestro procedimiento de, simplemente, sumar componentes. Este enfoque implica dos supuestos: primero, damos igual peso a todas las respuestas. Segundo, imponemos que todos los componentes diferentes del índice sean sustitutos perfectos. En otras palabras, esto implica que tener procedimientos sumamente jerárquicos en algunos aspectos del proceso presupuestario y procedimientos muy colegiados en otros es lo mismo, en relación con el índice global, que tener procedimientos “intermedios” en todos los aspectos del proceso presupuestario. Para verificar la robustez, realizamos tres experimentos.

En primer lugar, elaboramos distintos índices con un supuesto diferente sobre la capacidad de sustitución de los componentes, por medio de la siguiente fórmula:

10

$$I_j = \sum_{i=1}^n C_{ij}$$

donde C_i son los valores de los distintos componentes del índice. Cuando $j=1$, tenemos nuestro índice principal, donde todos los componentes simplemente se suman entre sí. Para $0 < j < 1$, los países que muestren valores intermedios en todas las categorías ocuparán un lugar más alto que aquellos cuyas instituciones sean sumamente jerárquicas en algunos aspectos y muy colegiadas en otros. Lo opuesto será válido para el caso de $j>1$. Para nuestras verificaciones de solidez, elegimos 0,4 y 2 como valores alternativos de j ¹³. La Tabla 1 informa la calificación de los países para los tres valores distintos de j . Obsérvese que los países se califican de acuerdo con sus índices promedio entre 1980 y 1992, en lugar del estado actual de sus instituciones presupuestarias que en algunos casos han estado sujetas a reformas en los últimos años.

La correlación de rango Spearman entre los primeros dos índices es de 0,964. Entre la segunda y la tercera columna es 0,961, mientras que la correlación de rango entre los “extremos” es de 0,872. Si en lugar de rangos utilizamos los valores para los distintos índices, las correlaciones se tornan levemente mayores, alcanzando 0,884 entre los índices “extremos”. Por lo tanto, el índice resulta bastante robusto con relación a estos cambios en su especificación¹⁴. Por lo tanto, en el resto del informe utilizaremos el índice correspondiente a $j=1$.

Un segundo enfoque al problema de la robustez es dividir los países en tres grupos, de acuerdo con su clasificación. En el grupo con las clasificaciones más altas incluimos a Jamaica, México, Chile, Colombia, Panamá y Uruguay. Tal como se puede observar en la Tabla 1, estos países tienen instituciones presupuestarias que se pueden considerar “jerárquicas” sin importar la especificación del índice. En el grupo intermedio se encuentran Paraguay, Costa Rica, Venezuela, Ecuador, Brasil, las Bahamas y Guatemala. Finalmente, Honduras, Trinidad y Tobago, Argentina, El Salvador, la República Dominicana, Bolivia y Perú integran el grupo de países que, en promedio, tienen instituciones presupuestarias “colegiadas”. Los grupos se dividen según nuestra clasificación del índice principal, mientras que, al mismo tiempo, nos aseguramos que ningún país en el grupo superior obtuviera una mala clasificación en especificaciones distintas del índice y que ningún país en el grupo inferior obtuviera una buena de conformidad con especificaciones distintas. La mayoría de los países cuya

clasificación cambiaba en forma sustancial según índices alternativos recayeron en el grupo intermedio, en parte debido a que se encuentran muy cercanos en relación con su valor del índice principal. En consecuencia, la composición de estas agrupaciones resulta bastante robusta y sólo hubiera cambiado en forma marginal de haberse utilizado uno de los índices alternativos como un criterio para la división. Además de las regresiones que usan nuestro índice, realizamos otras utilizando variables ficticias (dummy) basadas en estas agrupaciones. Este enfoque brinda un par de ventajas en relación con el índice: resulta menos restrictivo con respecto a los supuestos implícitos en relación con ponderaciones y la capacidad de sustitución entre componentes, y hace que sea menos probable que los resultados empíricos sean impulsados por valores atípicos.

En tercer lugar, en el capítulo 5 más adelante, abordamos en forma parcial el tema de las ponderaciones iguales, al agrupar los componentes del índice en subíndices, para verificar cuál de ellos parece tener un efecto mayor sobre el equilibrio presupuestario.

3. ¿Son importantes las instituciones financieras en relación con el desempeño fiscal?

3.i Datos y Correlaciones Simples

Analizamos datos anuales entre 1980 y 1992 para una muestra de 20 países en América Latina y el Caribe. Los países, que se enumeran en la Figura 3, son aquellos que respondieron nuestro cuestionario. Utilizamos la relación entre los déficit primarios del Gobierno Central y el PBI como la variable dependiente¹⁵. Como una medida del desempeño fiscal, el déficit primario es superior al déficit total. Una razón es que algunos de los países de la región experimentaron episodios de inflación sumamente severa durante el período de nuestro estudio y esto afectó en gran medida el tamaño de sus pagos de intereses. Más allá de los efectos de la inflación, la diferencia entre los déficit primarios y globales se encuentra predeterminada en gran medida por la deuda acumulada y no necesariamente refleja la postura fiscal actual del gobierno.

El índice descrito en el capítulo anterior varía en forma sustancial entre países, pero tiene poca variación temporal. Para la mitad de los países de la región, el índice es constante a lo largo del tiempo. En la mayoría de los demás países sólo cambia una vez durante nuestro período de prueba y, con contadas excepciones, (específicamente Argentina y Perú) los cambios no resultan sustanciales. Por eso, en nuestras estimaciones tratamos al índice como una variable entre países. Por lo tanto, nuestra variable de instituciones presupuestarias (INDICE) es la media del índice del país durante el período de la muestra. Si no, utilizamos variables ficticias para el grupo de países con las calificaciones más altas (HIGH o alta) y para aquellos en el grupo intermedio (MID). El resto de las variables de control utilizadas en nuestro análisis empírico figuran en la Tabla 2 y en el apéndice se brinda una descripción más pormenorizada.

La Figura 4 muestra un diagrama de dispersión en donde nuestro índice de instituciones presupuestarias aparece sobre el eje horizontal y los déficit primarios sobre el eje vertical. Para cada país, tanto el índice como el déficit primario son promedios para el período entre 1980 y 1992. El diagrama muestra una correlación negativa entre el índice y el valor de los déficit primarios. El coeficiente de regresión para el índice que se muestra en el gráfico resulta estadísticamente significativo y sugiere que se espera que un país con un valor de índice de 65 (bastante alto) tenga déficit primarios promedio que sean casi 3 puntos porcentuales del PBI más bajos que un país con un índice de 45 (bastante bajo).

Encontramos resultados similares cuando dividimos los países en grupos de acuerdo con su clasificación. El índice promedio para cada uno de los grupos, junto con su déficit primario promedio, se informa en la Tabla 3. Obsérvese que la diferencia en los déficit primarios entre los grupos HIGH (alto) y MID (medio) es menor que entre los grupos MID y LOW (bajo).

También verificamos si nuestros resultados varían cuando restringimos la muestra a períodos de regímenes democráticos. Los resultados resultan confiables¹⁶.

3.ii Regresiones entre países

La Tabla 4 presenta los resultados de las regresiones entre países¹⁷. La variable dependiente es el déficit primario promedio a lo largo del período entre 1980 y 1992. En las columnas con números pares se representan los efectos de las instituciones presupuestarias por medio del índice. En las otras, por medio de variables ficticias MID y HIGH. En las primeras dos columnas, incluimos las siguientes variables de control: TRADE (comercio) es el crecimiento en función del comercio que interactúa con el grado de apertura de la economía. Como en algunos países la recaudación impositiva está sumamente ligada a las actividades de exportación y tarifas de importación, esperamos que el crecimiento en los términos de intercambio esté asociado con déficit

menores, y que estos efectos sean más importantes en el caso de economías que estén más abiertas al comercio internacional.

OV65 y UND15 son la proporción de la población de más de 65 años y de menos de 15 respectivamente. Se espera que estas variables den por resultado déficit mayores debido a gastos de seguridad social y educación más altos y una proporción menor de contribuyentes. La variable de control restante es la deuda pública externa inicial (PED79). Esta variable explica el hecho de que los países altamente endeudados necesitan manejar superávit primarios para afrontar los pagos de sus deudas. La deuda pública total hubiera sido preferible, pero estos datos no se encontraban disponibles en una serie de países.

Todos los coeficientes en la primera regresión cuentan con el signo predicho, pero, entre las variables de control, sólo TRADE es significativa en el nivel del 10%. Ambos indicadores de instituciones presupuestarias (el índice y los ficticios) parecen tener un efecto significativo sobre los déficit primarios, tal como se esperaba. El valor del coeficiente para HIGH se puede interpretar de la siguiente manera: en promedio, se puede esperar que un país con instituciones presupuestarias que contengan restricciones importantes al déficit, que sean más jerárquicas y transparentes tenga déficit primarios de 2,9 puntos porcentuales menos que un país con pocas restricciones y procedimientos colegiados y menos transparentes. Por el contrario, la diferencia entre los países superiores y medios parece ser relativamente pequeña y estadísticamente insignificante. En las siguientes columnas excluimos el nivel de endeudamiento inicial (columnas 3 y 4) y tanto el nivel de endeudamiento como las variables de composición de edad (columnas 5 y 6). La importancia de las variables de instituciones presupuestarias aumenta cuando se excluyen estas variables y así sucede con la de TRADE. Los coeficientes para el índice y los ficticios del grupo son muy sólidos en relación con cambios en la especificación de la regresión y de alguna forma menores en comparación con lo que se informó en el diagrama de dispersión en la Figura 418.

En las dos últimas columnas, restringimos la muestra para incluir sólo los años de gobierno democrático. En ese caso, el coeficiente para el índice es levemente menor, aunque todavía resulta significativo. Por el contrario, los coeficientes para las variables ficticias HIGH y MID permanecen a los mismos niveles que en el caso en que no se restringe la muestra.

3.iii Regresiones de dos etapas

Un problema asociado con las regresiones entre países analizadas anteriormente es que no explotan la variación a lo largo de la dimensión temporal y, por lo tanto, no utilizan toda la información disponible para la estimación. Un problema adicional, dado el número reducido de países para los cuales contamos con datos sobre instituciones presupuestarias, es la escasez de grados de libertad. De manera ideal, uno desearía estimar los efectos de las instituciones presupuestarias utilizando datos de expertos, explotando la variación en el tiempo al igual que la variación entre países y permitiendo al mismo tiempo una ganancia significativa en grados de libertad. Lamentablemente, nuestro índice de instituciones presupuestarias cuenta con una variación en el tiempo muy pequeña y, por eso, tal como mencionáramos anteriormente, es tratada como una variable entre países. Esto introduce problemas puesto que, con estimaciones de efectos fijos, no resulta posible desentrañar el efecto de nuestra variable institucional de los efectos fijos por país individual¹⁹. Para resolver este problema, es necesario dividir la estimación en dos etapas.

Procedimos de la siguiente manera: en la primera etapa, excluimos las variables de las instituciones presupuestarias (que son las únicas sin variación temporal) y estimamos los coeficientes para el resto de las variables explicativas, que sí varían a lo largo del tiempo, por medio de una regresión de efectos fijos para el déficit primario. En la segunda etapa, los efectos fijos estimados en la primera se regresan a la variable de instituciones presupuestarias y un término residual. Como sucede en la estimación transversal, se utilizaron mínimos cuadrados ponderados en la segunda etapa para corregir la heteroskedasticidad. En comparación con la estimación transversal, este procedimiento de dos etapas tiene dos ventajas: utiliza toda la información disponible en la estimación de variables explicativas con variación temporal y gana unos pocos grados de libertad, ya que los coeficientes para las variables de instituciones presupuestarias son los únicos que se estiman en la segunda etapa.

En la primera etapa incluimos varias variables que gobiernan determinantes económicos de déficit primarios. Tal como se muestra en la tabla 5, incluimos: a) una medición de guerras y calamidades naturales (CATAS); b) un control de condiciones cíclicas, ya sea la tasa de crecimiento del PBI (GDPGR) o la tasa de crecimiento del consumo privado (PRCONG); c) dos mediciones de la composición en edad de la población: UND15, el índice de población menor de 15 años en relación con el total y OV65, el índice de población por encima de los 65 años en relación con el total; d) nuestra medición de términos de intercambio interactuando con la apertura (TRADE); e) una medición diferida de los pagos de intereses (INTL); y f) la variable dependiente desfazada. Además, siempre incluimos variables ficticias anuales, que no se informan en forma explícita en la Tabla.

Las dos primeras variables, CATAS y GDPGR o PRCONG, son requeridas en forma directa por la teoría del emparejamiento tributario. La composición por edades resulta importante porque captura la relación entre la población activa y que paga impuestos con aquellos que no. Los pagos de intereses diferidos pretenden capturar el hecho de que los países que han acumulado una gran carga de intereses están forzados a tener superávits primarios (o déficit primarios menores) para cumplir con las obligaciones de intereses. La variable dependiente diferida captura la persistencia, y ya se analizó anteriormente la función de TRADE. Las regresiones de la primera etapa parecen razonables. Todos los coeficientes tienen el signo esperado y muchos de ellos son significativos. Además, obsérvese que los coeficientes de las variables ficticias temporales (no informados) resaltan la reducción promedio de déficit primarios promedio en el período de la muestra.

En la segunda etapa utilizamos dos mediciones de instituciones presupuestarias: el índice en sí y las dos variables ficticias para los grupos medio y alto. Los resultados son, en general, congruentes con aquellos de las regresiones entre países. Los coeficientes en INDEX siempre tienen el signo correcto, aunque no siempre resultan significativos en niveles convencionales. Sin embargo, el coeficiente en el grupo HIGH siempre resulta significativo en el nivel del 5% en todas las especificaciones. Por otro lado, los coeficientes en MED son siempre significativos, lo que indica que las diferencias en los resultados presupuestarios son observables en su mayoría al comparar los grupos superior e inferior de países.

Estos resultados en el INDEX son por lo general robustos en una variedad de pruebas de sensibilidad. Por ejemplo, suprimimos, por turno, a CATAS y TRADE de la primera etapa, y los resultados en el índice o variables ficticias grupales no cambian mucho. Cuando las variables de la composición de edad no se incluyen, la importancia del índice mejora notablemente, aunque se reduce el tamaño del coeficiente. Los resultados en el índice también resultan virtualmente inalterados cuando instrumentamos GDPGR (o PRCONG). Finalmente, también exploramos si los resultados cambian cuando restringimos la muestra a los años democráticos. Por lo general, los resultados no mejoran. De hecho, los resultados sobre el índice, cuando se restringe a los años democráticos, se tornan más sensibles a la especificación. En especial, el resultado en el índice parece estar afectado por variables cíclicas incluidas o excluidas en la primera etapa.

4. Una descomposición del índice

Nuestro índice total resume una cantidad bastante amplia de distintas características institucionales. Uno se puede preguntar cuál de ellas se relaciona en forma más directa con el desempeño fiscal. Para iluminar esta cuestión, consideramos diversos subíndices. No resulta obvio a primera vista cómo desglosar el índice. En lo que figura a continuación creamos tres subíndices²⁰. El primer subíndice (SUB1) está dado por la respuesta a las preguntas 1, 2, 3, 7 y 8. Este subíndice constituye una especie de “subíndice de restricción a la toma de préstamos”. De hecho, las tres primeras preguntas indagan sobre la existencia de restricciones constitucionales al déficit, la importancia de un plan macroeconómico como una restricción al proceso presupuestario y la existencia de restricciones a la toma de préstamos por parte del Gobierno Central. Las preguntas 7 (¿se pueden realizar ajustes después de que se aprobó el presupuesto?) y 8 (¿puede el gobierno reducir el gasto de manera unilateral?) se relacionan con el tema de si las restricciones al déficit son vinculantes ex ante o ex post.

El segundo subíndice incluye las preguntas 4, 5 y 6 y se puede identificar como un índice que “fija la agenda”. En la pregunta 4 (el papel del Ministro del Tesoro) no existe virtualmente ninguna diferencia entre países. Las preguntas 5 y 6 capturan la posición relativa del Gobierno frente a la legislatura en la etapa de la aprobación.

Finalmente, nos quedan las preguntas 9 y 10. Estas preguntas se relacionan con si el presupuesto del Gobierno Central puede ser trastocado y “contaminado” por las prácticas de toma de préstamos de otros organismos públicos. Interpretamos estas preguntas como una medición indirecta de la transparencia: cuanto menos control tiene el Gobierno Central y cuanto más influencia pueden tener otros organismos sobre el equilibrio presupuestario, menos significativo resulta el plan presupuestario del Gobierno Central.

La Tabla 6 informa una regresión entre países en la cual los tres índices se ingresan en forma separada. Mientras que los tres índices tienen el signo negativo esperado, sólo el primero alcanza los niveles estándares de importancia. Por lo tanto, parece que el índice de la “restricción a la toma de préstamos” tiene la influencia más significativa sobre el déficit, mientras que el efecto de los otros dos componentes se estima de manera menos precisa.

5. Comentarios finales

Nuestras pruebas sugieren que las instituciones fiscales no son solamente un “velo” sino que, por el contrario, tienen influencia sobre los resultados fiscales. Este resultado es congruente con las pruebas extraídas de Estados de los Estados Unidos, que muestran que la severidad de las leyes de presupuesto equilibrado influye los resultados fiscales²¹. En el caso de los países de América Latina, no existen leyes de presupuesto

equilibrado. Sin embargo, tal como argumentáramos anteriormente, algunos países requieren que el presupuesto sea congruente con las metas fiscales definidas dentro del contexto de un programa macroeconómico aprobado antes del presupuesto. En otros países, los techos al endeudamiento aprobados antes del equilibrio presupuestario restringen el tamaño del equilibrio presupuestario. Nuestros resultados sugieren que estas formas de restricciones pueden resultar un sustituto adecuado de las leyes de presupuesto equilibrado, que pueden ser subóptimas y excesivamente restrictivas en el ámbito nacional, aunque no necesariamente en el subnacional²². Este resultado, además, se relaciona con la literatura sobre el orden de votación, como en Ferejohn y Krehbiel (1987). Estos autores analizan si el tamaño del presupuesto depende del orden en el que se vota el tamaño total y la composición del presupuesto, alcanzando resultados poco concluyentes. Nuestras pruebas sugieren que un procedimiento de votación en el cual el nivel de déficit y, en algunos casos, la magnitud del gasto se analizan primero lleva a una disciplina fiscal mayor que el procedimiento alternativo, en el cual el equilibrio presupuestario se determina al mismo tiempo o después del debate sobre la composición. De manera más general, resulta importante la existencia de diversas formas de restricciones a la toma de préstamos.

Los procedimientos de votación y las prerrogativas de fijación de la agenda también pueden resultar importantes, aunque los resultados del subíndice sean en este caso un tanto débiles²³. Esto resulta ampliamente congruente con una rica literatura reciente sobre el efecto de los procedimientos de voto sobre los resultados fiscales, y en especial con Baron y Ferejohn (1989) y Baron (1989, 1991) entre otros. Un problema importante para relacionar nuestros resultados empíricos con esta literatura teórica es que esta última es estática. Es decir, aborda el efecto de distintas reglas de votación sobre el tamaño y composición del gasto, no sobre la asignación intertemporal del gasto y la tributación, es decir, el camino de los déficit presupuestarios.

Ampliar el alcance de estos modelos de procedimiento en un marco dinámico sería un área importante para una investigación teórica mayor²⁴.

Finalmente, unas palabras sobre la transparencia. A pesar de que existen dificultades obvias asociadas con la medición de la transparencia, y nuestros resultados empíricos sobre este tema no son fuertes, seguimos convencidos de la importancia crucial de este asunto. Desde un punto de vista empírico, se debería mejorar la medición de la transparencia presupuestaria, un problema que no se puede resolver con facilidad por la naturaleza misma del tema en cuestión. A pesar de estas dificultades, varios estudios de casos apuntan en la dirección de la transparencia como una fuente importante de problemas de procedimiento²⁵. Realmente este sería un tema excelente para una futura investigación.

Referencias

Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1996), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America" (Instituciones presupuestarias y desempeño fiscal en América Latina), Documento de trabajo N° 5586 de la ONIE, mayo.

Alesina, A., M. Mare y R. Perotti, (1996): "Le Procedure di Bilancio in Italia: Analisi e Proposte", sin publicar.

Alesina, A. y R. Perotti (1995): "The Political Economy of Budget Deficits" (La economía política de los déficit presupuestarios), IMF Staff Papers, marzo, págs.1-32.

Alesina, A. y R. Perotti (1997a): "Budget Deficits and Budget Institutions" (Déficit e instituciones presupuestarias), sin publicar.

Alesina A. y R. Perotti (1997b): "Fiscal adjustments in OECD countries: Composition and macroeconomic effects" (Ajustes fiscales en países de la OCDE: composición y efectos macroeconómicos), IMF Staff Papers.

Alt, J. y R. Lowry, (1994): "Divided Government and Budget Deficits: Evidence for the States" (Gobierno dividido y déficit presupuestarios: evidencia de los Estados Unidos), American Political Science Review

Baron, D. (1989): "A Non-cooperative Theory of Legislative Coalitions" (Una teoría no-cooperativa de coaliciones legislativas), American Journal of Political Science, págs.1048-84.

Baron, D. (1991): "Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs and Procedural Control" (Incentivos mayoritarios, programas con fines electorales y control de procedimientos), American Journal of Political Science, págs. 57-90, febrero.

Baron, D. y J. Ferejohn, (1989): "Bargaining in Legislatures" (Negociaciones en las Legislaturas), American Science Review, 83; págs. 1181-1206.

Bayoumi T. y B. Eichengreen (1995): "Restraining Yourself: The implications of fiscal rules for stabilizations" (Limitándose a uno mismo: las implicancias de las reglas fiscales para las estabilizaciones), IMF Staff Papers, marzo, págs. 32-48.

Bohn, H. y R. Inman (1996), "Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States" (Reglas de presupuesto equilibrado y déficit públicos: evidencia de los estados de los Estados Unidos), Serie de conferencias Carnegie-Rochester sobre política pública, 45, págs. 13-76.

Eichengreen, B., (1992): "Should the Maastricht Treaty be Saved?" (¿Se debería salvar al Tratado de Maastricht?), Princeton Studies in International Finance, N° 74, diciembre.

Eichengreen, B., R. Hausmann y J. Von Hagen (1996): "Reforming Fiscal Institutions in Latin America: The case for a National Fiscal Council" (Reformando las instituciones fiscales en América Latina: los argumentos a favor de un consejo fiscal nacional), sin publicar, BID.

Ferejohn, J., y K. Krehbiel, (1987): "The Budget Process and the Size of the Budget" (El proceso presupuestario y el tamaño del presupuesto), en American Journal of Political Science, 31; págs. 296-320.

Grilli, V., D. Masciandaro y G. Tabellini, (1991): "Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Democracies" (Instituciones políticas y monetarias y políticas de finanzas públicas en las democracias industriales), en Economic Policy, N° 13.

Hsiao, CH., (1989): Analysis of Panel Data (Análisis de datos de expertos), Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

Perotti R. y J. Kontopoulos (1997) "Fragmented Fiscal Policy" (Política fiscal fragmentada) sin publicar.

Poterba, J., (1994): "State Responses to Fiscal Crises: "Natural Experiments" for Studying the Effects of Budgetary Institutions" (Respuestas estatales a las crisis fiscales: "experimentos naturales" para estudiar los efectos de las instituciones presupuestarias), en Journal of Political Economy, junio.

Roubini, N. y J. Sachs, (1989): "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in Industrial Democracies" (Determinantes políticos y económicos de los déficit presupuestarios en democracias industriales), en European Economic Review, 33; págs. 903-933 (mayo).

Stein E., E. Talvi y A. Grisanti (1998) "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: the Latin American Experience" (Arreglos institucionales y desempeño fiscal: la experiencia de América Latina), Documento de trabajo de la ONIE N° 6358, enero.

Tanzi, V., (1995): "International Systems of Public Expenditure: Lessons for Italy" (Sistemas internacionales de gasto público: lecciones para Italia), informe de trabajo del Banco de Italia.

Velasco, A., (1997): "A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms" (Un modelo de déficit fiscales endógenos y reformas fiscales postergadas), documento de trabajo de la ONIE N° 6336, diciembre.

Von Hagen, J. (1992): "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community" (Procedimientos presupuestarios y desempeño fiscal en la Comunidad Europea), sin publicar.

Von Hagen, J., e I. J. Harden, (1994): "National Budget Process and Fiscal Performance" (Proceso presupuestario nacional y desempeño fiscal), sin publicar.

Apendice A: El Conjunto de datos

CATAS: Es una variable ficticia que mide catástrofes naturales (terremotos y huracanes importantes, etc.) y guerras; toma el valor 1 para años de catástrofes y 0 en los demás.

Fuentes: Relevamiento directo de los economistas del BID para los países estudiados.

Fuente: The World Almanac and Book of Facts, editor Robert Famighetti. Funk & Wagnalls Corporation, St. Martin Press, Nueva York, 1995.

DICT: Variable ficticia para dictaduras, toma el valor 1 en los años en que el régimen gubernamental fue una dictadura y el valor 0 en los demás. Las dictaduras se definen como aquellos gobiernos que no fueron elegidos para ocupar la función.

Fuente: The Statesman's Year-Book, editor Brian Hunter. St. Martin Press, Nueva York, 1993.

GDPGR: Tasa de crecimiento del PBI real, esta variable se construye como la tasa de crecimiento del PBI real.
Fuente: Base de datos económicos y sociales (ESDB por su nombre en inglés), BID.

HIGH: Variable ficticia para países con un valor promedio alto del índice.
Fuente: Nuestros propios cálculos.

INTL: Pagos totales de intereses de deuda del Gobierno Central como porcentaje del PBI.
Fuente: Base de datos económicos y sociales (ESDB), BID.

MID: Variable ficticia para países que tienen un valor promedio del índice en la zona media.
Fuente: Nuestros propios cálculos.

OV65: Porcentaje de la población de más de 65 años en el total. Los datos reales para esta variable se encontraban disponibles cada cinco años. Para 1995, había tres estimaciones disponibles: variante baja, media y alta; se utilizó la variante media. Las series anuales se construyeron por medio de una interpolación lineal cada dos datos.

Fuente: The Sex and Age Distribution of the World Populations, revisión de 1994, Naciones Unidas.

PED79: Existencia de deuda externa pública, en dólares estadounidenses, como un porcentaje del PBI, en dólares estadounidenses. No hubo datos disponibles para las Bahamas.

Fuente: World Debt Tables, Banco Mundial, 1995.

PRDEF: Déficit primario del Gobierno Central como un porcentaje del PBI (un valor positivo representa un déficit, un valor negativo representa un superávit).

Fuente: Base de datos económicos y sociales (ESDB), BID.

PRCONG: Tasa de crecimiento del consumo privado real. Esta variable se elaboró como la tasa de crecimiento del consumo real privado en moneda local. No hubo datos disponibles para la Argentina.

Fuente: World Tables 1993-1994, Banco Mundial, 1994.

TRADE: Esta variable se elaboró como el crecimiento en los términos de intercambio multiplicado por el grado de apertura de la economía, definido como la suma de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios en moneda local, como un porcentaje del PBI en moneda local.

Fuente: World Tables, 1993-1994, Banco Mundial, 1994.

UND15: Porcentaje de la población menor de 15 años. Los datos reales para esta variable se encontraban disponibles cada cinco años. Para 1995, había tres estimaciones disponibles: variante baja, media y alta; se utilizó la variante media. Las series anuales se elaboraron por medio de una interpolación lineal cada dos datos.

Fuente: The Sex and Age Distribution of the World Populations, revisión de 1994, Naciones Unidas.

Apendice B: La elaboración del índice de instituciones presupuestarias

Para estudiar la repercusión de las instituciones presupuestarias en los resultados fiscales, se necesita una medición de las instituciones de distintos países de conformidad con los criterios jerárquicos / transparentes / colegiados / no transparentes esbozados anteriormente. A tal fin, creamos un índice con varios componentes referidos a todas las etapas de la preparación, aprobación e implementación del presupuesto.

Los datos para la elaboración del índice se recogieron a través de dos cuestionarios que fueron respondidos por los Directores Presupuestarios de 20 países de América Latina y el Caribe²⁶. En el primer cuestionario obtuvimos información pormenorizada sobre los procesos presupuestarios tal como son en la actualidad, mientras que en el segundo averiguamos su evolución, tal como la describen los cambios en un conjunto de diez características que abarcan las distintas etapas del proceso presupuestario.

Elaboramos nuestro índice sobre la base de esas diez características. La información sobre la evolución de las instituciones a lo largo del tiempo resultaba necesaria ya que algunos países experimentaron reformas de sus instituciones presupuestarias durante nuestro período de muestra.

Para cada una de las preguntas en el segundo cuestionario, se dio a los países respuestas tipo multiple choice para describir la situación actual y se les pidió que informen los años en que ocurrieron los cambios en las reglamentaciones, al igual que la naturaleza de dichos cambios. En cada pregunta, para cada año, se asignó un puntaje a los países entre 0 y 10 según sus respuestas, 10 en el caso de la respuesta que consideramos la más "jerárquica" y 0 para la más "colegiada".

En algunos casos, sus respuestas a algunas preguntas específicas se complementaban con información más descriptiva que figuraba en el primer cuestionario. En el caso de respuestas que se encontraban en un nivel medio entre esos extremos, asignamos puntajes intermedios sobre la base de la cantidad de respuestas posibles. Por ejemplo, si una pregunta admitía tres respuestas, los puntajes posibles eran '0', '5' y '10'. Si había 4 respuestas posibles, los puntajes eran '0', '3,33', '6,66' y '10'.

Para elegir los diez componentes del índice seguimos dos criterios. En primer lugar, deseábamos capturar la mayor cantidad posible de las características analizadas en el capítulo 2, que caracterizan las instituciones presupuestarias en la dimensión jerárquico-colegiada. En segundo lugar, nos limitamos a preguntas que recibieran respuestas utilizables de todos los países. En algunos casos, además, verificamos las respuestas comparándolas con la legislación escrita original disponible. La ventaja de utilizar cuestionarios en lugar de sólo la legislación escrita es doble. Primero, las respuestas a los cuestionarios permiten una evaluación de las "prácticas" más allá del texto de la Ley.

Segundo, la cantidad de información recogida a través de los cuestionarios es mucho mayor de lo que se hubiera podido obtener de manera independiente.

A continuación ilustraremos brevemente cada pregunta. Las tres primeras se relacionan con restricciones al déficit presupuestario. La pregunta 1 interroga sobre la existencia de restricciones constitucionales al déficit fiscal, tales como reglas de presupuesto equilibrado.

Ninguno de los países cuenta con una regla de presupuesto equilibrado, la que podría haber dado un resultado de 10 puntos, ni tampoco tienen restricciones como las que existen para los países de la Unión Europea, tal como se reflejan en los criterios de Maastricht. Se asignaron 5 puntos a aquellos países donde el documento presupuestario debe identificar las fuentes de financiación del déficit, mientras que se le dio 0 punto a aquellos países que respondieron que no hay restricciones constitucionales al déficit. El cuadro A1 muestra la información y los puntajes en relación con la pregunta 1 país por país.

Una manera alternativa de imponer una restricción al déficit es requerir que el presupuesto enviado por el Ejecutivo para su análisis y debate en el Congreso sea congruente con objetivos establecidos en un programa macroeconómico aprobado previamente. Este tipo de requisito puede aportar disciplina al proceso presupuestario si el programa macroeconómico claramente identifica límites al tamaño del déficit y su equilibrio compatibles con el logro de otros objetivos económicos. La pregunta 2 indaga sobre la existencia e importancia de un requisito de un programa macroeconómico de este estilo. Asignamos 10 puntos para aquellos países que informaron que el programa macro desempeña una función importante como un prerequisite para la presentación del presupuesto al Congreso, 5 puntos para los que le asignaron "alguna importancia" y 0 para "sin importancia o sin este requisito". La información por país y puntaje figura en el cuadro A2.

La pregunta 3 es sobre el grado de autonomía que tiene el gobierno para tomar préstamos y la medida en la cual está sujeto a restricciones para obtenerlos. Von Hagen y Harden (1994) y Eichengreen, Hausmann y Von Hagen (1996) sugirieron la creación de organismos independientes a cargo de establecer techos a la toma de préstamos por parte del Gobierno Central. Ninguno de los países de América Latina cuenta con este arreglo institucional. Damos los puntajes más altos (10) a aquellos países en donde el Congreso establece un techo a lo que el gobierno puede tomar prestado, ya que esto se consideró más restrictivo que hacer que el gobierno mismo se fije una restricción (en ese caso se asignaron 6,66 puntos). De hecho, hacer que el Congreso fije el techo al endeudamiento antes de que se apruebe el presupuesto equivale a debatir el tamaño del presupuesto primero y su composición más tarde. Hacer que cada operación de toma de préstamos sea aprobada por el Congreso puede traer aparejados efectos perturbadores, ya que puede llevar a una negociación recurrente entre el gobierno y el Congreso sobre otros temas presupuestarios, trasladando el equilibrio del poder del Ejecutivo al Congreso. Ese punto de vista, basado sobre la experiencia en el gobierno de dos de los autores de este estudio, nos llevó a asignarles a los países donde este arreglo está en vigencia 3,33 puntos. En aquellos casos donde la aprobación caso por caso se combina con un techo global por parte del Congreso, promediamos ambos puntajes y asignamos a estos países 6,66 puntos. Los puntajes más bajos (0) se adjudicaron a países en donde el gobierno puede tomar prestado sin restricciones cada vez que los ingresos no resultan suficientes para compensar los gastos. En el cuadro A3 se presenta la información por país y puntaje.

La pregunta 4 se relaciona con el grado en el cual las instituciones son jerárquicas o colegiadas durante la etapa de elaboración del presupuesto. Aborda el tema de la posición relativa de la autoridad presupuestaria, por lo general el Ministro del Tesoro, frente a los Ministros a cargo de los gastos en temas presupuestarios. A pesar de que en una versión previa de este documento hicimos interactuar esta variable con la que captura la permanencia promedio en el cargo de un Ministro del Tesoro, aquí hemos ignorado esta última consideración, sobre la base de que la permanencia en el cargo resulta endógena al desempeño fiscal. Hay poca variabilidad en la región en relación con esta cuestión. En la mayoría de los países, el Ministro del Tesoro tiene una posición

considerablemente más alta que los Ministros a cargo de los gastos en relación con cuestiones presupuestarias. Le asignamos 10 puntos a esos países, cinco puntos a aquellos países donde el Ministro del Tesoro tiene, de alguna manera, una posición más alta y 0 punto para el caso en el que están en la misma posición que los Ministros a cargo de los gastos. En el cuadro A4 se presenta la información por país y los puntajes.

Las preguntas 5 y 6 reflejan el poder relativo del gobierno y la legislatura durante el análisis del presupuesto. En la pregunta 5 indagamos sobre restricciones a la legislatura para modificar el presupuesto propuesto por el gobierno. Aquellos países donde las modificaciones no pueden aumentar el tamaño del presupuesto, o su tamaño y el déficit, recibieron 10 puntos. Si la legislatura no puede aumentar el gasto o el déficit más allá del monto propuesto por el gobierno de manera autónoma, pero lo puede hacer con aprobación del gobierno, les asignamos 7,5 puntos, ya que en ese caso los cambios al presupuesto pueden estar sujetos a negociaciones y la legislatura puede acceder a aprobar otra legislación propuesta por el gobierno a cambio de aumentos en el presupuesto. En el cuadro A5, que contiene información y puntajes país por país, este caso se representa al marcar la tercera y la cuarta columnas, lo que indica que la legislatura no puede aumentar los déficit o gastos a menos que el gobierno lo apruebe.

Asignamos 5 puntos para el caso en que la legislatura sólo puede proponer cambios que no aumenten el déficit. Esta restricción deja un resquicio para que la legislatura enmiende el presupuesto aumentando el nivel de gastos y al mismo tiempo apruebe legislación que cree nuevos ingresos (más o menos “reales”), que puedan después no responder a las expectativas, lo que a la larga daría por resultado un déficit mayor. Se asignó 0 punto cuando no había restricciones. El cuadro A5 contiene información y puntajes país por país.

La pregunta 6 es qué sucede si la legislatura rechaza o no aprueba el presupuesto dentro del marco temporal establecido en la Constitución. Incluso en aquellos países donde el presupuesto siempre se aprueba a tiempo, distintas normativas en el caso de un rechazo pueden ocasionar distintos resultados del proceso presupuestario.

Cuanto más débil resulta la posición relativa del gobierno en este tema, mayores son los incentivos para proponer un presupuesto más amplio, para asegurar su aprobación. Un caso “jerárquico” extremo, que se aplica a varios países en la región, es aquel en que el presupuesto propuesto por el gobierno se ejecuta, incluso si el Congreso lo rechaza o no lo aprueba (se asignaron 10 puntos a esos países). Una cantidad de países cuenta con distintas reglamentaciones en caso de un rechazo o falta de aprobación. En la mayor parte de estos casos, la falta de aprobación a tiempo hace que el presupuesto propuesto sea promulgado, mientras que su rechazo hace que se adopte el presupuesto del año anterior. Asignamos 8 puntos en este caso.

Consideramos que la adopción del presupuesto del año anterior resulta más favorable para el gobierno que presentar un nuevo presupuesto al Congreso, en la medida en que el gobierno pueda redistribuir los gastos entre las partidas (asignamos 6 puntos en este caso, pero solamente 2 cuando el gobierno no tiene la posibilidad de reasignar gastos). En los casos en que se debe presentar un nuevo presupuesto, se da un puntaje mayor (4 puntos) cuando se otorga un grado mayor de discreción al gobierno con respecto a la reasignación de gastos hasta que se apruebe el presupuesto nuevo que cuando no hay reasignación (2 puntos), o el caso en que el Congreso reasigna los gastos (0 punto).

En las Bahamas, como sucede en muchos sistemas parlamentarios, el gobierno tiene que renunciar si se rechaza el presupuesto. Desde el punto de vista del equilibrio del poder entre el Congreso y el gobierno, esta posibilidad drástica podría calificarse de ambas formas. Se podría argumentar que, como el rechazo resulta sumamente costoso para el país, la legislatura estará incentivada para siempre estar de acuerdo con el presupuesto. Por otro lado, este arreglo institucional puede inducir al gobierno a proponer un presupuesto que sea más aceptable para el Congreso. Por lo tanto, asignamos un puntaje intermedio (5 puntos) en este caso. En México, no se puede gastar fondos si se rechaza el presupuesto. Dado que el gobierno tiene la primera movida dentro de este juego, creemos que este arreglo inclina el equilibrio del poder a su favor, por lo que le asignamos 8 puntos a México (véase la tabla A6 para información por país).

Si el presupuesto se puede revisar con facilidad durante la etapa de ejecución, el proceso presupuestario completo se torna menos significativo. De hecho, incluso en las restricciones “ex ante” más severas, tales como requisitos de que el Ejecutivo eleve un presupuesto equilibrado al Congreso, o que el Congreso apruebe un presupuesto equilibrado, se tornarían restricciones débiles si resulta fácil expandir el presupuesto a lo largo del año. En la pregunta 7 vemos si se puede modificar el presupuesto después de ser aprobado por la legislatura y a iniciativa de quién. Asignamos el mejor puntaje en aquel caso donde no resulta posible modificarlo (10 puntos). De manera congruente con las preguntas 5 y 6, calificamos aquellos sistemas donde la iniciativa de modificar el presupuesto recae en el gobierno como más jerárquicos que aquellos donde se puede modificar por iniciativa del Congreso (asignamos 0 punto en este último caso). Sin embargo, cuando el gobierno tiene la iniciativa, asignamos un puntaje mayor (7,5 puntos) cuando se requiere la aprobación de la legislatura. Cuando el gobierno puede modificar el presupuesto de manera autónoma, distinguimos entre aquellos sistemas donde lo pueden

hacer hasta un límite de un 10% (5 puntos) y aquellos donde los límites resultan menos severos o no existen (2,5 puntos). Véase el cuadro A7.

La pregunta 8 inquiriere si el gobierno puede reducir los gastos una vez aprobado el presupuesto. En este caso, existen argumentos contradictorios en relación con la discreción del gobierno para reducir el presupuesto. De manera intuitiva, parecería que la posibilidad de reducir el presupuesto daría por resultado déficit menores. Sin embargo, también resulta posible que el gobierno no tenga incentivos para presentar un presupuesto reducido si puede realizar reducciones más adelante a su discreción. Y más adelante, puede resultar difícil reducirlo incluso si ésta fue la intención desde un comienzo. Además, el presupuesto ejecutado puede no reflejar las prioridades de gasto implícitas en el presupuesto aprobado por la legislatura. En ese caso, el proceso presupuestario se torna menos transparente y menos significativo como una manera de asignar recursos escasos entre programas de gastos que compiten entre sí. Por estas razones, asignamos el puntaje mayor a aquellos países donde el gobierno sólo puede recortar el presupuesto cuando los ingresos son menores a los proyectados, en lugar de aquellos que pueden recortar sin limitaciones (6,66 puntos). Se asignó un puntaje de 0 a aquellos países donde el gobierno no puede recortar el gasto en forma unilateral en ninguna circunstancia.

Las siguientes dos preguntas intentan capturar otros aspectos importantes que en alguna medida se relacionan con la transparencia. En especial, se centran sobre si el presupuesto del Gobierno Central resulta realmente significativo o si otros organismos públicos, a través de sus procedimientos de toma de préstamos, pueden socavar el grado de control que el Gobierno Central tiene de su presupuesto. La pregunta 9 aborda las condiciones para que el Gobierno Central asuma deudas contraídas originalmente por otros organismos y la frecuencia con que ocurre eso. El caso ideal desde el punto de vista del control presupuestario es aquel en que el Gobierno Central nunca asume deudas contraídas por otros organismos, pero ninguno de los países cuenta con este tipo de arreglo, que hubiera recibido un puntaje de 10. El segundo mejor caso es aquel en el que el gobierno sólo asume la deuda garantizada y ésto sólo ocurre de manera ocasional (6,66 puntos). Los casos en que se asumen sólo las deudas garantizadas con frecuencia se consideran tan problemáticos como aquellos en que se asumen las deudas en forma ocasional, incluyendo aquellos en los que la deuda no estaba garantizada (3,33 puntos).

Se otorgó un puntaje de cero a los países en los que el Gobierno Central a menudo asume incluso las deudas sin garantía. En nuestro primer cuestionario, preguntamos qué porcentaje de la deuda actual del Gobierno Central había sido contraído originalmente por otros organismos públicos. Utilizamos la respuesta a esta pregunta para complementar la que está relacionada con la frecuencia de la asunción de deudas: la respuesta “ocasionalmente” se cambió a “frecuentemente” en aquellos países que informaron que una gran parte de la deuda actual del Gobierno Central fue originalmente contraída por otros organismos. México informó que el Gobierno Central asume deudas contraídas por otros organismos públicos sólo de manera excepcional y que en esos casos los organismos que no podían saldar sus deudas estaban sujetos a una reestructuración severa o liquidación. Le asignamos 7,5 puntos a este país (véase el cuadro A9 para información y puntajes por país).

La pregunta 10 inquiriere sobre la autonomía para tomar préstamos que tienen los gobiernos estatales y locales, y las empresas públicas. Se asignaron las notas más altas a aquellos países donde estos organismos no pueden tomar préstamos de manera autónoma (10 puntos). En el caso de gobiernos locales, no se consideró que el requisito de aprobación de la legislatura local agregue mucha disciplina al proceso presupuestario en comparación con el caso donde no hay restricciones a la toma de préstamos, que es el caso que puede llevar a más sorpresas fiscales y al cual le asignamos un puntaje de 0. Supusimos que el control del Gobierno Central agrega más disciplina (7,5 puntos) que el control del Congreso (5 puntos), ya que de alguna manera los intereses de los legisladores están alineados con los de los distritos que los eligieron. Por el contrario, en el caso de empresas públicas, la aprobación por parte del Congreso se consideró equivalente a la aprobación del Gobierno Central (5 puntos). El puntaje total para esta pregunta es el promedio de puntajes para los gobiernos estatales y locales, y las empresas públicas, respectivamente.

La manera más sencilla de elaborar un índice sobre la base de las diez preguntas descritas anteriormente es simplemente sumar todos los puntajes. De hecho, eso es lo que hacemos. El valor promedio del índice para cada país entre 1980 y 1992 se informa en el cuadro A11 y en la figura 3 del texto principal. El promedio es necesario ya que, como resulta claro a partir de los cuadros precedentes, algunos países experimentaron cambios en sus procedimientos presupuestarios durante el período de la muestra.

El índice, sus Componentes y sus subíndices

INDEX Índice de instituciones presupuestarias. Suma de las variables V1 hasta la V10

V1 Restricciones constitucionales al déficit fiscal

V2 Programa macroeconómico como un pre-requisito para su presentación al Congreso

- V3 Autonomía del gobierno para tomar préstamos
- V4 Autoridad del Ministro de Finanzas en relación a los Ministros a cargo de los gastos en asuntos presupuestarios
- V5 Restricciones legales a la autoridad del Congreso para modificar el presupuesto propuesto por el gobierno
- V6 Opciones disponibles para el gobierno cuando su Proyecto de Presupuesto es rechazado o no es aprobado por el Congreso
- V7 Flexibilidad para cambiar el presupuesto después de su aprobación
- V8 Autoridad del gobierno para reducir el gasto de manera unilateral una vez aprobado el presupuesto por el Congreso
- V9 ¿Asume el gobierno deudas incurridas originalmente por otras entidades públicas?
- V10 Autonomía de gobiernos estatales y locales y de empresas públicas para tomar préstamos
- SUB1 Subíndice 1. Elaborado como la suma de las variables V1, V2, V3, V7 y V8
- SUB2 Subíndice 2. Elaborado como la suma de las variables V4, V5 y V6
- SUB3 Subíndice 3. Elaborado como la suma de las variables V9 y V10

Fuente: Relevamiento de la OCE a los Directores Presupuestarios de distintos países y cálculos de la OCE.

ANEXO B: “CONSENSOS BASICOS SOBRE RELACIONES FISCALES FEDERALES Y COPARTICIPACION”

Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional
(CEDI) - Fundacion Gobierno y Sociedad

Foro de Instituciones Fiscales

A lo largo de 1998 el CEDI y la FG&S han convocado a un grupo de prestigiosos investigadores y analistas de la problemática fiscal federal a un Foro sobre Instituciones Fiscales; con e objetivo de discutir y eventualmente consensuar algunos lineamientos para el diseño de los mecanismos fiscales federales en la Argentina. Desde el inicio, el Foro reconoció la necesidad de tener una perspectiva abarcativa de las relaciones fiscales federales.¹ Como resultado de las reuniones que tuvieron lugar ese año, el Foro ha alcanzado un conjunto de consensos básicos sobre la dirección que debería tomar la nueva normativa.

La profundidad del consenso varía con los temas. En algunos casos existe un acuerdo generalizado no sólo sobre los lineamientos generales sino también sobre posibles detalles de implementación; en otros casos hay diferentes visiones acerca de los caminos alternativos a la hora de los detalles (por ejemplo, para alcanzar una mayor descentralización tributaria).

Las siguientes páginas intentan resumir estos consensos básicos, delineando primero muy sucintamente las deficiencias del actual esquema fiscal federal, y considerando luego los aspectos centrales que deben ser tenidos en cuenta, según el diagnóstico de este Foro, al momento de la elaboración de la nueva normativa.

Deficiencias del esquema actual

En líneas generales las deficiencias más significativas están asociadas con:

- a. La ausencia de correspondencia entre las decisiones de gasto y financiamiento de los distintos niveles de gobierno, que distorsiona los incentivos para el desarrollo de un sano comportamiento fiscal y restringe la autonomía de los gobiernos provinciales y limita –en definitiva– la posibilidad del ejercicio democrático a la ciudadanía.
- b. El alto componente de redistribución horizontal del sistema, que no responde en la actualidad a ningún criterio racional explícito, y oculta serias inequidades e ineficiencias.²
- c. La rigidez del sistema, que impide: (1) responder adecuadamente a los cambios del entorno (shocks) y (2) evolucionar hacia esquemas más eficientes y/o que respondan de mejor forma a las preferencias sociales (aprendizaje). Estas características lo tornan (i) menos eficiente, a medida que la política ideal se aleja de la determinada históricamente, y a su vez (ii) menos sostenible, en la medida en que el costo creciente por no adoptar una política adecuada dinámicamente aumenta el incentivo a “burlar” el esquema básico (como se refleja en los múltiples “conductos laterales” que se han ido generando alrededor del tronco central de la coparticipación).
- d. La rigidez del sistema llega a un extremo con la forma misma de distribución de los recursos coparticipados, que asigna estos fondos a la Nación y a cada una de las provincias de acuerdo a coeficientes fijos (distribución “primaria” y “secundaria”), independientemente de las obligaciones de gasto y de la capacidad fiscal de cada una de las jurisdicciones.
- e. El actual esquema genera además incorrectos incentivos al Gobierno Nacional en relación a su estructura de financiamiento, sesgando la estructura tributaria hacia los recursos no coparticipables e incentivando una cantidad excesiva de deuda pública y emisión monetaria (y en los momentos de ajuste sesga, incluso, hacia “excesivas” reducciones de gastos).
- f. Pese a que algunos impuestos provinciales (todavía ingresos brutos, aunque limitados por el Pacto Fiscal) y nacionales (aportes patronales, a pesar de las sucesivas rebajas) tienen altos efectos distorsivos en la actividad económica, el sistema de incentivos político-económicos vigente es un obstáculo para la adopción de políticas más eficientes.

g. Las transferencias de recursos hacia las provincias provienen en la actualidad de un amplio conjunto de sub-regímenes superpuestos. La existencia de un gran número de “ventanillas” de transferencias de recursos otorga al sistema una inusitada complejidad, lo cual es el resultado directo de la incapacidad del esquema vigente para fomentar acuerdos sostenibles y a la vez adaptables a nuevas y cambiantes necesidades.

h. Esta falencia genera, al mismo tiempo, costos adicionales a la complejidad, cuyos efectos son aún más graves. Por una parte, la existencia de transferencias a través de programas de asignación específica de impuestos nacionales motiva que el nivel de gasto en estos programas se encuentre vinculado a la recaudación del impuesto por el cual se definen estas transferencias, en lugar de a las necesidades específicas de cada provincia. Pero además, la posibilidad de alterar la asignación de recursos a través de la ampliación de este tipo de transferencias, al margen de los acuerdos de coparticipación (FONAVI, FET y otros), torna más inestables los acuerdos iniciales y elimina instrumentos de compromiso del Gobierno Nacional, dando lugar a problemas de oportunismo e inconsistencia intertemporal y, en consecuencia, a malos incentivos para los gobiernos subnacionales. El diagnóstico es similar para los programas de gasto nacional con especificidad territorial, de lo cual es un ejemplo extremo la promoción industrial.

i. En el plano macroeconómico, el comportamiento intertemporal de las variables fiscales –endeudamiento y movimiento con respecto al ciclo económico– refleja la existencia de externalidades negativas entre las distintas jurisdicciones. El actual esquema de distribución de recursos federales alienta (1) comportamientos de endeudamiento que atentan contra el bien público que es el crédito, y (2) un comportamiento procíclico (contrario a las recomendaciones de toda la literatura sobre políticas fiscales óptimas) del gasto público. Si bien el manejo intertemporal de las variables fiscales podría ser un asunto de competencia individual de las jurisdicciones en caso de no mediar externalidades a través del potencial –varias veces concretado– de los salvatajes financieros (bailouts), estos mecanismos son, en la actualidad, demasiado laxos y discrecionales del Ejecutivo Nacional. Por este motivo, se sugiere instrumentar mecanismos de coordinación con la participación del resto de las jurisdicciones en este tipo de decisiones (dado que es tanto inviable como ineficiente eliminar de plano los bailouts).

j. Este conjunto de falencias es el resultado de una estructura institucional (delimitación del conjunto de decisiones colectivas, asignación de autoridad para la toma de estas decisiones y límites a esta autoridad, e incentivos que perciben los decisores de política) inadecuada.

Aspectos a considerar en la reforma

Como se mencionó anteriormente, se entiende que cualquier análisis de reforma debe tener una perspectiva amplia, que comprenda el conjunto de aspectos relevantes a la evolución de las relaciones fiscales federales. No hacerlo implicaría una solución no sólo incompleta sino también erróneamente estructurada.

El conjunto de elementos a considerar se estructura aquí desde una lógica que entendemos es apropiada y conforme al mandato constitucional: es a partir de la delimitación de responsabilidades de gasto de cada gobierno (o nivel de gobierno) que debe considerarse la asignación de potestades tributarias, y a su vez recién a partir de allí considerar los mecanismos con los que se cubren las distintas brechas (capacidad fiscal y necesidad fiscal) que allí se generan.³

Sobre la base de estas premisas el diseño de un nuevo arreglo institucional de coordinación fiscal y financiera intergubernamental debería contemplar, al menos, los siguientes aspectos:

a. Asignación de potestades fiscales

El grado actual de descentralización de las responsabilidades de gasto a las provincias parece ser substancialmente adecuado. De todos modos, resta definir procesos estables que permitan acomodar con eficacia eventuales modificaciones que puedan desearse en el futuro.⁴

La grave falencia ha sido la falta de un proceso paralelo de descentralización impositiva. La estructura impositiva de los gobiernos subnacionales está armada sobre la base de impuestos de baja capacidad recaudatoria, o altamente ineficientes. Existe un acuerdo generalizado en torno a que un objetivo central de la reforma debería ser el de avanzar hacia la descentralización impositiva y la sustitución de aquellos impuestos altamente distorsivos (ingresos brutos) por otros que permitan financiar eficiente y sostenidamente las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales.

En relación a las propuestas específicas de descentralización, se plantean en cambio varias opciones (algunas no necesariamente excluyentes) a ser consideradas.

En particular,

- IVA destino-pago diferido. Estos IVA provinciales tendrían la misma base imponible que el IVA nacional (de hecho se sugiere que la potestad para determinar la base imponible y otorgar exenciones sea exclusiva de la Nación), pero como los flujos comerciales interjurisdiccionales serían tratados sobre la base del principio de destino, podrían existir diferentes tasas de IVA provinciales, sin que ello provocara distorsiones sobre las decisiones de localización de las actividades económicas. Se ha propuesto que el funcionamiento del principio de destino se instrumente a través del mecanismo de “pago diferido”, que tornaría innecesaria la realización de compensaciones de recaudación entre jurisdicciones.
- IVA origen. En este caso, si bien las provincias productoras no pierden de gravar su “propia base tributaria”, para evitar distorsiones de precios y los efectos no deseados de arbitrajes regionales e, inclusive, eventuales guerras tarifarias, se debe establecer un criterio uniforme de alícuotas impositivas, al menos en cuanto a las aplicables a las ventas interjurisdiccionales.
- Sistema de alícuotas adicionales en el IVA Nacional.
- Impuesto a las Ventas Minoristas.
- Impuesto bi-etápico Mayorista-Minorista. Para resolver el problema de la evasión pronosticada para el impuesto a las ventas minoristas, se ha sugerido una solución intermedia consistente en establecer un sistema de retenciones a nivel mayorista junto con el impuesto minorista, para lo cual se sugiere gravar con una tasa desdoblada a ambas etapas.
- Sistema de determinación según Módulos o el Impuesto de Patentes. Los problemas de fiscalización de un impuesto a las Ventas Minoristas o del IVA para el caso de pequeños contribuyentes, podrían subsanarse mediante el establecimiento de un impuesto de “Patentes” y/o “Resultados Presuntos”, tanto para la sustitución de estos impuestos indirectos al consumo, como en el caso de la imposición a los ingresos. El sistema de “Módulos” en el Impuesto a la Renta de España tiene tal característica.
- Impuestos a los consumos específicos. En este caso se devolverían facultades tributarias a provincias en materia de impuestos internos unificados que integran el sistema de coparticipación federal de la Ley N° 23.548 y el impuesto interno a los combustibles.
- Impuesto Provincial a las Ganancias de las Personas Físicas (o alícuota provincial complementaria del respectivo impuesto nacional).
- La imposición patrimonial. Establecimiento de alícuotas adicionales de las provincias en el actual impuesto nacional a los bienes personales.

b. Sistema de Transferencias

Existe consenso en torno a que es esencial limitar al mínimo (1) los esquemas de transferencias definidos por fuera del sistema de coparticipación estructurado a partir de las leyes convenio, y (2) la discreción unilateral del Gobierno Nacional en la asignación de recursos federales. En relación a esto, podría considerarse la conveniencia de establecer esquemas de transferencias condicionales sólo en el marco de una institucionalidad federal adecuada.

Por otra parte, hay un amplio acuerdo en torno a que las transferencias redistributivas deberían ser explicitadas, y separadas de la distribución vía coparticipación. En relación a esto, un criterio que es utilizado en algunos países y que alcanza cierto grado de consenso entre los analistas locales (en virtud de que logra un balance adecuado entre “optimalidad”, “bajo” requerimiento informativo y “reducido” espectro para la discrecionalidad y oportunismo) es el de equiparación de bases tributarias potenciales.

c. Aspectos Macroeconomicos

Federalización de las decisiones de “salvataje”. Como no se puede hacer un contrato vinculante que lo impida por completo (y dado que esto tampoco resulta en definitiva deseable) es necesaria la introducción de mecanismos de coordinación de las decisiones de deuda tanto para los gobiernos subnacionales como para el Gobierno Nacional, y de esquemas que reduzcan los incentivos a la prociclicidad.

Los mecanismos pueden incluir:

- mayorías especiales requeridas en los organismos fiscales federales para autorizar salvatajes,

- cuentas de capitalización individual de las jurisdicciones, monitoreadas por el Organismo Fiscal Federal, para realizar el smoothing intertemporal.
- Sistemas de alarma temprana, etc..

d. Estructura Institucional Fiscal Federal

Los problemas identificados en la primera parte de esta minuta son, sin duda, el resultado de ineficiencias en el juego político institucional. Existe un fuerte consenso en el Foro de que no se logrará encauzar en la dirección correcta el régimen fiscal federal, si no se opera algún cambio en los mecanismos político institucionales dentro de los cuales se toman estas decisiones. Vale decir que una reforma factible y sostenible requiere, no sólo una nueva Ley de Coparticipación que incluya políticas y reglas fiscales correctas, sino también un adecuado diseño institucional que acompañe y administre esta dinámica.

Utilizando el lenguaje del artículo 75.2 de la Constitución reformada, un “Organismo Fiscal Federal” (OFF), debidamente estructurado, resulta necesario para lograr una nueva institucionalidad, lo cual sería claramente superior a una Ley que pretenda regular todo desde el principio.

Las principales implicancias que un adecuado arreglo institucional acarrearía serían:

- asegurar una dinámica virtuosa que permita: flexibilidad ante la realidad continuamente cambiante de nuestra estructura federal; la posibilidad de aprendizajes que permitan ir mejorando la Ley a medida que se desarrollan mejores capacidades de medición y análisis; incluso, podría aumentar la viabilidad política de ciertos cambios que hoy no parecen factibles.
- (Commitment) la capacidad de realización de acuerdos intertemporales creíbles entre las distintas jurisdicciones sin que sean violados (generalmente con participación del Gobierno Nacional) por coyunturas políticas.
- Facilitaría la coordinación y aumentaría los incentivos a la transparencia en los procedimientos y a la generación de información relevante.

Con respecto a la estructura posible que este nuevo OFF podría tomar, se ha sugerido un esquema con dos órganos:

1. Una “Asamblea de Ministros” de Economía Nacional y Provinciales, que tendría a su cargo la aprobación o rechazo final de cualquier iniciativa de reforma (bajo procedimientos de decisión que deben ser cuidadosamente especificados).
2. Una “Comisión Técnica” con características y capacidades comparables a las de un “Banco Central Independiente” que tendría a su cargo la generación de la información necesaria para la instrumentación de los repartos, el análisis y la elaboración de propuestas de modificación del régimen en el marco de la Ley convenio a sancionar y en respuesta a cambios en los factores que lo afectan, y las propuestas de reformas para avanzar hacia un régimen más eficiente, en la medida que las capacidades de información necesarias vayan siendo desarrolladas.

Procedimientos a seguir para concretar la reforma

Los participantes del Foro coinciden –por último– en que tan o más importante que el correcto diseño técnico de la reforma son los procedimientos que sean adoptados por las autoridades responsables para su elaboración, su discusión, la búsqueda de los acuerdos políticos requeridos, su tratamiento y aprobación parlamentaria y, por fin, su implementación.

El necesario proceso de discusiones técnicas y políticas y la posterior búsqueda de amplios consensos requeridos para el trámite y aprobación de la Ley –convenio que la Constitución demanda, deben llevar a las autoridades a adoptar las prácticas de las democracias federales maduras, donde el proceso de construcción del federalismo– vale decir, la construcción político-institucional más difícil y sofisticada posible a escala del Estado-Nación– resulta mucho más importante que la discusión técnica de las alternativas posibles.

En este sentido, resulta claro que ni la fase declinante del ciclo económico ni los meses finales de una administración nacional y gran cantidad de gobiernos provinciales proveen el clima ni la perspectiva adecuada para concretar la reforma. Existe coincidencia unánime, sin embargo, para contribuir constructivamente en los próximos meses, a la discusión de los lineamientos técnico-institucionales de la reforma para avanzar todo lo posible hasta tanto se den las mejores circunstancias políticas para su discusión e implementación.

ANEXO C: "REFLEXIONES SOBRE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES REQUERIDAS PARA AMÉRICA LATINA"*

Carlos Acuña y Mariano Tommasi**

Introducción

El debate acerca del desarrollo durante la década de los '80 dio como resultado un modelo bien definido, pulido y compacto de lo que se dio en llamar el Consenso de Washington (Williamson, 1990). Este decálogo fue adoptado –con mayor o menor grado de acatamiento– por la mayoría de los países latinoamericanos durante la última década.

La década de los '90 ha propiciado una renovación en el curso central de la discusión acerca del desarrollo. Las experiencias de los países latinoamericanos con reformas orientadas hacia el mercado, el éxito sin precedentes y la caída inesperada de las economías del Este Asiático, la crisis financiera mundial recurrente asociada con el flujo y reflujo de las carteras internacionales, entre otras experiencias¹, han preparado el camino para el forjamiento de un consenso en torno de un nuevo paradigma. Un nuevo paradigma que contrasta con el discurso economicista estrecho que prevaleció durante la década de los '80.

El "nuevo paradigma", en parte, es un complemento de los esfuerzos de reforma anteriores, y en parte, representa un corte en el desarrollo de teoría². Es complementario porque no intenta dismantelar lo que se logró en la década anterior, sino más bien fortalecer esos logros. Es un corte porque los nuevos enfoques teóricos tienen una voz predominante en el nuevo discurso.

El discurso del desarrollo de hace algunos años estaba ampliamente dominado por la cadencia de la economía neoclásica "vainilla": dejemos que los mercados se liberen y ellos cuidarán la mayoría de los problemas de la sociedad. El nuevo discurso no es una cadencia uniforme, sino una polifonía; la mayoría de las nuevas voces vibrantes son distintas corrientes en las ciencias sociales tales como la economía neoinstitucional, el nuevo institucionalismo y la nueva economía política³. En resumen, esta nueva sabiduría convencional renovada se basa en la premisa fundamental de que las instituciones son cruciales para el desarrollo. Y es desde este punto de vista que la necesidad de "consolidar" las reformas "iniciadas" según el modelo del Consenso de Washington se ha convertido en imperativo que guía a los reformistas latinoamericanos (Haggard and Kaufman, 1995).

Es bajo esta luz que se está armando un nuevo programa de reformas para los países latinoamericanos. Este programa se propone enfrentar los desafíos que surgen en un escenario de ajuste post-estructural y reformas orientadas al mercado. Asimismo, el requisito para captar los "beneficios" que brinda el mercado es una redefinición en las áreas y la capacidad de intervención del Estado, en todas sus dimensiones y con el énfasis puesto en la provisión de redes de seguridad para la población vulnerable. Más específicamente, los esfuerzos parecen estar dirigidos a lograr un sector público más eficiente y legítimo.

El problema que plantea esta nueva visión es que la debilidad institucional de América Latina constituye un cuello de botella importante para las transformaciones fundamentales necesarias. Y esa es la razón por la cual las reformas requeridas se consideran institucionales en su esencia.

El consenso en evolución es bastante laxo, especialmente cuando se lo compara con el rígido conjunto de prescripciones de políticas propuesto por el paradigma ortodoxo. De hecho, no existe un manifiesto de políticas que resuma las reformas que América Latina debería estar implementando en la próxima década. Sin embargo, muchos han intentado plasmar este consenso creciente en un programa de reformas para la región.

El temario de las reformas de segunda generación contiene prescripciones sobre distintos aspectos de la política pública. En particular, propone las áreas de política que debieran abordar los gobiernos, contiene recomendaciones de políticas específicas para cada área en particular, y delinea algunos principios, que debieran impregnar las decisiones del Estado a fin de alcanzar reformas institucionales exitosas.

El temario que afirma, recomienda y define el carácter de las reformas institucionales "requeridas" es amplio y comprende una gran variedad de temas. Si bien hace una referencia indudable a las cuestiones por abordar y el medio para hacerlo, el diseño y el secuenciamiento de las políticas por implementar sigue sin resolver. Adicionalmente, como señaló Joseph Stiglitz, una de las particularidades de este "consenso post-Washington" es que ya no estará basado en Washington (Stiglitz, 1998). Al ser específico de cada país, la aspiración máxima que tal temario de reformas puede tener es proponer las "herramientas" y el camino general que ayudarán a cada país a emprender esta iniciativa.

Ha habido numerosos intentos por cristalizar este nuevo temario en un decálogo simple y bien definido, tal como el que describe el Consenso de Washington. Sin embargo, los académicos, políticos y encargados de formular políticas todavía presentan una variedad de interpretaciones sobre el tema.

La Sección I contiene una breve presentación de algunos de los aspectos fundamentales de este nuevo temario, organizado en torno a las nuevas áreas de políticas, nuevas políticas y nuevos principios organizadores. La Sección II se propone aclarar el concepto de instituciones implícito en el análisis y recomienda un cambio de enfoque. La Sección III ilustra el enfoque sugerido en la Sección II mediante una exploración del federalismo fiscal en la Argentina⁴.

I. El Temario de las Reformas de Segunda Generación

I.1 Las "Nuevas" áreas de Políticas

Lo que está implícito en la diversidad de cuestiones de política que plantean los proponentes de este nuevo temario es la comprensión de que lo que se encuentra en el centro de este debate renovado es una redefinición en la forma en que el Estado proporciona bienes y servicios públicos. Desde esta perspectiva, distintos autores subrayan o priorizan diferentes áreas de políticas para las que la intervención de los poderes públicos debería redefinirse.

Moisés Naim se encuentran entre los primeros académicos que recopilaron las ideas en torno de las cuales ha evolucionado un consenso. En *The Second Generation of Reforms* (1994) y *Post-Adjustment Latin American Blues* (1993), el autor intenta dar forma y significado a lo que ahora se conoce como reformas de segunda generación. El autor se concentra en distintos aspectos de este nuevo temario, o "segunda etapa de la liberalización económica". Naim define estas reformas por oposición a la etapa I: reformas orientadas al mercado puras. Sin embargo, la caracterización, tal como se puede ver en la Tabla 1, es muy amplia.

Muchos otros han tomado una postura en el debate. La posición del Banco Mundial acerca de las prioridades de la reforma para América Latina se resume en dos documentos: *The Long March* (1997) y *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter* (1998). En el primero, la tarea se concibe como una de reformas institucionales en las cinco grandes áreas de políticas (Burki y Perry, 1997), a saber: el desarrollo de capital humano, el mejoramiento de los mercados financieros, el perfeccionamiento del entorno legal y regulador, el aumento de la calidad de gobernabilidad del sector público y el fortalecimiento fiscal. En particular, hay una referencia explícita acerca de la gobernabilidad del sector público y el fortalecimiento fiscal como prerequisites para el programa de reformas.

Beyond the Washington Consensus se concentra sólo en algunos de los muchos aspectos contenidos en las cinco áreas de políticas originales. En particular, el informe de 1998 se concentra en las reformas institucionales relativas a la banca y los mercados de capitales, educación, justicia y administración pública. El informe usa la economía neoinstitucional para justificar, tanto la necesidad de desarrollar instituciones en estos mercados o jerarquías, como las prescripciones para cada área de políticas⁵.

El nuevo temario propuesto por el BID (BID, 1997) consagra cuatro objetivos: profundizar las reformas del mercado, reducir las fuentes de volatilidad, acelerar la acumulación de capital humano y ampliar las herramientas para la búsqueda de la equidad. De hecho, las áreas de políticas que describe son las siguientes: política comercial, política financiera, política impositiva, privatización, legislación laboral, política monetaria y ahorros, política fiscal, niveles de educación, mercados de factores e instituciones de gobierno. Nótese la amplitud de la lista, no sólo en términos de cuántas áreas de política cubre, sino también por la variedad de los niveles institucionales implicados, un punto que será el centro de nuestro análisis posterior.

En esencia, los dos grandes bancos de desarrollo multilateral proponen una gama similar de cuestiones para que la región aborde en el futuro cercano, cuyas grandes diferencias surgen de la fijación de prioridades y el énfasis puesto en cada una de ellas. El temario del BID parece priorizar los componentes macroeconómicos de este temario.

I.2 Las "Nuevas" Políticas

No sorprende que la transformación arrolladora que plantea este nuevo temario derive en numerosas y diversas recomendaciones de políticas. Han sido principalmente los bancos de desarrollo multilateral los que intentaron sostener las prescripciones de las políticas comprendidas en cada área de políticas. En este punto, es importante destacar que el consenso sobre las prescripciones de las políticas es menos claro, y por lo tanto

plantea la necesidad de desarrollar herramientas más exactas y pertinentes con las cuales abordar las nuevas prioridades, lo que implica una investigación ulterior. No obstante, en esencia, las recomendaciones entre los programas de reforma del Banco Mundial y el BID son bastante similares.

Las reformas institucionales recomendadas se proponen mejorar los problemas de información y aplicación que probablemente surjan en la prestación de los bienes y servicios públicos (entendidos como abarcando el espectro que va desde la provisión de un sistema de atención de la salud de buena calidad hasta la regulación de la prestación privada de servicios públicos o la provisión de un entorno jurídico apropiado). Las Tablas 2 y 3 muestran algunas de las principales prescripciones de políticas.

I.3 Los "Nuevos" Principios Universales

La amplitud y diversidad contenidas en este temario se ven moderadas por algunos principios generales/universales que lo impregnan. Tales principios se han convertido en las banderas izadas –especialmente por los bancos de desarrollo multilateral—en favor de la consolidación de las metas macroeconómicas alcanzadas a través de las reformas en curso orientadas al mercado. Como observaron Casaburi y Tussie: "estas reformas sólo pueden ser factibles políticamente, sostenibles en el largo plazo y lograr sus resultados esperados, si se llevan adelante bajo condiciones específicas: gobiernos legítimos, regulaciones económicas adecuadas, participación activa por parte de los más afectados directamente, una administración pública capaz y honesta, y un sistema descentralizado de implantación de políticas que genere la rendición de cuentas a todos los niveles. En su conjunto, estas nuevas condiciones cada vez se empaquetan más bajo el término general de gobernabilidad."* (Casaburi y Tussie, 1997).

El principio que guía la recomendación de las reformas de segunda generación es la gobernabilidad. La gobernabilidad es un concepto amplio que, de acuerdo a una definición propuesta por el PNUD, se refiere al "ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país en todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos jurídicos, cumplen sus obligaciones y median sus intereses" (PNUD, 1997:2). Es decir, que la gobernabilidad descansa sobre tres pilares: los procesos de toma de decisiones que afectan la economía de un país, la política y la implementación de políticas. La amplitud comprendida por este concepto brinda a los países específicos márgenes holgados para adaptar las prescripciones generales y amplias a ciertas características –no reveladas– de cada país en particular.

Más específicamente, es el buen gobierno** –como condición necesaria para el desarrollo humano sostenido– lo que busca el temario de las reformas de segunda generación. El buen gobierno "aborda la asignación y administración de recursos para responder a los problemas colectivos: se caracteriza por la participación, transparencia, rendición de cuentas, régimen de derecho, eficacia y equidad". Asimismo, el buen gobierno abarca e incluye al Estado y al mismo tiempo lo trasciende, al incluir la sociedad civil y el sector privado. El motivo subyacente no está lejos del tema que ha dominado el pensamiento social y político a lo largo de la historia: las características del gobierno y su relación con los gobernados.

A la luz de este principio, el PNUD propone reformas en los siguientes campos: instituciones de gobierno, administración de los sectores público y privado, descentralización y sustento de la gobernabilidad local, organizaciones sociales civiles y gobernabilidad en circunstancias especiales (crisis y transición).

En este punto, es posible identificar un conjunto de estrategias abarcadoras propuestas como el medio para lograr el buen gobierno: una es la descentralización. En particular, la descentralización es considerada conducente al buen gobierno porque permite una participación más directa, al mismo tiempo que mejora la delegación de poder –especialmente en los grupos menos privilegiados–, más rendición de cuentas, transparencia, capacidad de respuesta y eficiencia social, expresada en que la provisión de bienes y servicios públicos se adapte a las necesidades locales. En particular, la descentralización es sostenida con más fuerza en lo que respecta a la prestación de servicios sociales, al mismo tiempo que se la concibe como una estrategia de reforma institucional que conduce al buen gobierno.

Tanto la participación como la descentralización se conciben como principios / estrategias generales por medio de los cuales los países pueden lograr sus metas de desarrollo. Estas prescripciones se han difundido no sólo en América Latina sino también en todo el mundo, y se traslucen en la mayoría de los proyectos que cuentan con la asistencia financiera y técnica de organismos internacionales de desarrollo.

II. Instituciones y Reformas

El proceso que va desde la primera ola de reformas (y el reduccionismo económico que la sostuvo) hasta las reformas de la segunda generación (y el reconocimiento de la importancia de los factores político-institucionales

y sociales en el cambio macroeconómico) mantiene, todavía hoy, un límite borroso entre la política y la economía. La síntesis contenida en la sección anterior muestra novedades en áreas de políticas, políticas y principios universales, y sin embargo también muestra problemas en su enfoque del cambio institucional y la formulación de políticas. Esta sección aborda algunos de estos problemas desde un punto de vista conceptual.

II.1 Revision del Significado de los Terminos Instituciones y Reformas Institucionales

Siguiendo a North (1990) y Knight (1992), consideramos las instituciones como conjuntos de reglas que estructuran interacciones en determinadas formas. Para que un conjunto de reglas sea una institución, el conocimiento de tales reglas debe ser compartido por los miembros de la comunidad o sociedad pertinente. Las instituciones implican la noción de equilibrio. Hasta este punto, parece haber poco desacuerdo con enfoques bastante estándares del tema.

Knight (1992, capítulos 1 y 7) señaló que tanto las teorías clásicas como las contemporáneas tienden a acentuar dos nociones alternativas de instituciones, su nacimiento y cambio. Por un lado, los que subrayan los beneficios que las instituciones ofrecen a la comunidad en su conjunto resaltan la función de las instituciones como reglas que resuelven problemas de coordinación. En este entorno, las instituciones ofrecen incentivos destinados a resolver problemas del accionar colectivo. Más allá de sus diferencias, autores clásicos como Hobbes, Hume y Smith, y contemporáneos como Arrow, Olson, Based y North, comparten la noción básica de instituciones como solucionadoras de problemas de coordinación.

La segunda tendencia en la explicación de las instituciones acentúa los beneficios diferenciales que los arreglos institucionales distribuyen entre grupos sociales diversos. En este sentido, el foco de atención está puesto en el impacto de las instituciones en la competencia entre intereses distintos y en conflicto. Por ende, el énfasis recae en los efectos distributivos de las instituciones y el conflicto inherente en ellos. Las tradiciones marxista y weberiana, así como el trabajo de autores contemporáneos como Przeworski y Knight reflejan esta noción de las instituciones.

Nuestro trabajo intenta salir de la dicotomía de coordinación versus conflicto, al considerar a las instituciones como reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y además conflictos de distribución. Las instituciones tienden a resolver problemas de coordinación estabilizando las expectativas sociales a través de la provisión de información y sanciones, estructurando así el comportamiento en busca de resultados de equilibrio. Por otra parte, estos resultados no son neutros con respecto a los conflictos de intereses, lo que implica que los equilibrios logrados necesariamente conllevan resoluciones de conflictos de distribución.

En otras palabras, para que las reformas institucionales sean deseables socialmente, tiene que haber cambios o introducción de reglas que transformen las estrategias de los actores desde la defección a la cooperación, de modo que el resultado constituya un equilibrio que sea beneficioso colectivamente. Sabemos que el mejoramiento de la situación colectiva puede, no obstante, mostrar situaciones donde un equilibrio es, en términos de Pareto, óptimo (ningún actor podría estar mejor sin que los otros estuvieran peor) y superior (un cambio desde cualquier otra alternativa hacia el resultado hace que por lo menos un actor esté mejor sin hacer que los otros estén peor) a otras alternativas, y el problema es estrictamente de coordinación⁶. Por otra parte, las reformas institucionales podrían enfrentar situaciones en las que hay múltiples equilibrios potenciales que son óptimos y superiores a las condiciones iniciales en términos de Pareto, pero que sin embargo no mejoran uno frente al otro. En este último caso, los distintos actores preferirán distintos equilibrios futuros, es decir, distintas reformas y, por ende, enfrentarán un conflicto de intereses en lugar de un problema de coordinación (Przeworski, 1997)⁷.

El tema se vuelve más complejo cuando vamos más allá del reconocimiento de que las reformas institucionales pueden abordar en algunos casos problemas de coordinación y en otros, conflictos. Que también podrían abordar problemas de coordinación y además conflictos de intereses simultáneamente, es decir, dentro del mismo caso. Las reformas institucionales no son juegos prolongados jugados por dos actores homogéneos con elecciones y oportunidades simétricas. La complejidad de los procesos de reforma institucional suele derivarse del hecho de que: a) los actores participantes son numerosos, con diversos intereses y capacidades de actuar (poder); b) estos actores actúan en una cantidad de entornos interrelacionados con distintas reglas, opciones y matrices de compensaciones asimétricas, c) estos procesos de reforma, por definición, implican cambios que tienen lugar en una serie de pasos que modifican o afectan todo lo mencionado: en un proceso de cambio, la distribución de los recursos varía, incluso los actores pueden variar (en cierto momento del proceso de cambio, los viejos actores son desplazados por nuevos) y las reglas se redefinen. En este sentido, las reformas institucionales no deben entenderse como el mismo juego que se repite (un juego prolongado) de un equilibrio al otro⁸. La relación entre el equilibrio inicial y el nuevo resultante de la reforma esconde una serie de juegos distintos, algunos encastrados de modo que la dinámica de uno afecta a la de los otros (Tsebelis, 1990), y otros concatenados de forma tal que la resolución de un juego fija las condiciones iniciales para el siguiente. En esta serie de juegos diferentes, algunos simultáneos y otros concatenados, que constituye el proceso de una reforma,

algunos de los juegos pueden representar problemas de coordinación y, por ende, admitir una solución de mejoramiento en términos de Pareto, y otros pueden ser de conflicto de intereses. Las reformas institucionales pueden ser, y muy a menudo lo son, procesos complejos que implican problemas de coordinación y de conflicto de intereses.

Por lo tanto, la noción de instituciones y reformas institucionales implica considerar tanto los aspectos de mejoramiento de las instituciones como las características institucionales que son consecuencia o causan un efecto en las asimetrías de poder y conflicto de intereses. Si, por un lado, el poder se interpreta como la capacidad de alcanzar objetivos y obtener intereses y, por el otro, los arreglos institucionales asignan probabilidades diferenciales de éxito a los distintos intereses y actores sociales, las instituciones son nada menos que la organización social del poder (Przeworski, 1986) y por ende su reforma pocas veces está aislada o es neutra frente a los intereses y objetivos en conflicto. La política necesariamente se encuentra en el centro de las reformas institucionales (Shepsle, 1998).

II.2 Arquitectura Institucional (R1, R2 y R3)

Los intereses se ven afectados por las reglas / instituciones que operan en distintos niveles. La forma en que interactúan estas distintas reglas estructura el conjunto de opciones y probabilidades diferenciales de éxito que los actores enfrentan cuando planifican e implementan estrategias. Este reino institucional estructura el problema relacionado con las reformas institucionales.

Las reglas pueden ser formales (definidas por el derecho positivo o regulación) o informales (noción compartida de cómo funciona algo, ya sea cuando no está cubierto por reglas formales o cuando las contradice). Las reglas formales no creíbles suelen estar acompañadas de reglas informales eficaces. De lo contrario, reina el caos o la destrucción (Nino, 1992). Sin embargo, el comportamiento en la vida real rara vez resulta de uno solo de los tipos de reglas; más bien tiende a reflejar combinaciones causales variables de formalidad e informalidad institucional.

Las reglas o instituciones, tanto formales como informales, pueden clasificarse como una función del nivel de su dominio.

Las reglas del primer nivel, R1, tratan resultados o contenidos específicos, por ejemplo, aumentar la recaudación fiscal un 10%. Una ley o regulación que establezca quién paga y cuánto se paga como impuesto a las ganancias constituye un ejemplo de este tipo de regla. Otro ejemplo es una ley o regulación que establezca sanciones para los que no cumplen sus obligaciones fiscales. Un ejemplo de reglas informales R1 sería el entendimiento social compartido de que si uno soborna al recaudador de impuestos o es la amante del presidente, no paga y no sufre las consecuencias establecidas en las reglas formales R1. En equilibrio, la regla se da por sentada: los actores maximizarán sus intereses implementando estrategias como función de sus recursos y la estructura de opciones definidas por la regla más creíble. Por lo tanto, podrían variar su nivel de inversión, consumo, ahorro y, simplemente, ocultar sus ingresos. Distintas estrategias dominantes ocasionarán el logro o la frustración del objetivo (aumento del 10% en la recaudación fiscal), así como resultados socialmente óptimos o subóptimos. Las reglas R1 estructuran las opciones para las estrategias de los actores y determinan los resultados específicos relacionados con tales cuestiones.

Las reglas del segundo nivel, R2, formulan las reglas que determinan resultados específicos. Una ley que identifica a los actores en la formulación de políticas y define la forma en que deciden, por ejemplo, quién paga y cuánto se paga por el impuesto a las ganancias, cae dentro de la categoría formal R2. Lo que puede y debe ser decidido en términos de la cuestión específica (impuestos, en nuestro ejemplo) por el gobierno federal versus el provincial o municipal, o por el Ejecutivo o una rama del Ejecutivo (un Ministerio) versus el Congreso, sería el contenido típico de una regla formal R2. Si la regla formal R2 no fuera creíble, una contraparte informal hipotética nos diría que el directorio de la gran empresa que tiene al Presidente y a una cantidad importante de diputados en su nómina, es el origen de la decisión. Las reglas informales no tienen que referirse a la corrupción, a veces pueden estar relacionadas con la dinámica política y la distribución del poder dentro de la ley: una contraparte informal alternativa a la mencionada precedentemente podría decirnos que, dada su influencia sobre una parte importante de los votantes, el secretariado ejecutivo de la Central Obrera es el origen efectivo de las decisiones relacionadas con el mercado laboral.

Las reglas de tercer nivel, R3, son las que rigen las reglas de menor nivel (R2), las que a su vez determinan las del nivel inferior (R1) que inducen los resultados específicos. Las reglas R3 definen quién formula las leyes y cómo se formulan en términos generales (más allá de las cuestiones específicas). En este sentido, las instituciones R3 definen los procesos de participación política y toma de decisiones al nivel social. Definen la naturaleza del régimen político. Ejemplos de las instituciones formales R3 son, obviamente, las constituciones. Ejemplos de instituciones informales R3 podrían ser reglas que enuncien el predominio del ejecutivo sobre el judicial en cualquier tema que afecte al primero.

Nuevamente, como en el caso de la manera en que la formalidad y la informalidad de las reglas determina el comportamiento, esta clasificación no puede estar bien delimitada. Por un lado, podríamos descomponer las reglas e instituciones en más de tres niveles, podríamos definir las reglas R1 como instituciones que apuntan a hacer cumplir las reglas que afectan resultados específicos. En este caso, las reglas y regulaciones que definen la organización y las acciones de la autoridad impositiva serían R1 y, por ende, la ley o regulación que establece quién paga y cuánto se paga como impuesto a las ganancias se convertiría en R2; la ley que identifica a los actores en la toma de decisiones y define la forma en que deciden quién paga y cuánto se paga como impuesto a las ganancias ahora entra dentro de la categoría formal R3 y, finalmente, las reglas como la constitución, que gobiernan las de menor nivel (R3) que determinan las de nivel inferior (R2) que inducen resultados específicos y generan la necesidad de definir la forma en que se aplican las reglas R2 (las R1), se verían desplazadas al nivel R4. Tantos niveles pueden tornar el tema más oscuro de lo que es, así que es mejor dejarlo en tres niveles.

Por otra parte, las reglas de la vida real y su contenido son políticamente contingentes respecto de los procesos anclados históricamente y no necesariamente respetan las clasificaciones lógicas. En otras palabras, mientras algunas sociedades muestran reglas R3 que incluyen fuertes componentes R2 y R19, otros casos muestran leyes R2 que incorporan la constitución / organización de organismos de cumplimiento para las decisiones específicas de nivel inferior futuras que puedan resultar de la misma. Nuestra sugerencia no es que las instituciones sigan una organización por niveles o capas interconectadas como las descritas y que las instituciones concretas no mezclen los niveles. Nuestro argumento es que el funcionamiento institucional requiere una división jerárquica de funciones. Más aún, afirmamos que reconocer esta división jerárquica de funciones no sólo ayuda a entender la forma en que funcionan las instituciones, sino que también afecta el comportamiento y las estrategias de los actores, un tema central para analizar la factibilidad y probabilidad de éxito de las reformas institucionales. Ahora nos referiremos a ese tema.

II.3 El Dificil Camino de las Reformas Institucionales Requeridas

En la sección II.1 afirmamos que un proceso de reforma institucional debería entenderse como una serie de juegos encastrados y concatenados que representan problemas de coordinación así como de conflicto de intereses. Si las instituciones están en equilibrio, los actores actuarán estratégicamente dentro de las reglas establecidas. Sin embargo, si los actores encuentran que dentro de las reglas R1 establecidas sus intereses no se logran, su estrategia podría desviarse hacia un nivel de acción más alto con el objetivo de modificarlas.

Las estrategias de los actores podrían pasar de tomar las reglas como ya dadas a hacer lobby con aquellos que decidieron el contenido de R1 a fin de obtener su reforma en forma más favorable a sus intereses. Para seguir nuestro ejemplo, los actores en este caso presionarían a los tomadores de decisiones para bajar el impuesto a las ganancias. En este caso, los actores enfrentan incentivos para alejarse del equilibrio institucional. Si no logran modificar R1, podrían recurrir a alianzas políticas a fin de cambiar las reglas de nivel superior (R2) que determinan el proceso de toma de decisiones que afecta sus intereses. Para variar el impuesto a las ganancias, ahora intentan cambiar las reglas que determinan la forma en que se decide. Si, finalmente, se convencen de que no se puede modificar a su favor ninguna regla relativa al tema específico de su interés, podrían apuntar a cambiar el sistema político en sí mismo. Podrían intentar excluir completamente del proceso de toma de decisiones a aquellos actores o votantes que causen una distribución del poder desfavorable a sus intereses, por ejemplo, promoviendo y apoyando un golpe de Estado.

Cuando los actores "pasan" o "extienden" su estrategia de un nivel al otro, no sólo toman más distancia del punto de equilibrio original, sino que también enfrentan distintas situaciones donde cambian las reglas de la resolución de conflictos, la toma de decisiones y también los actores. Significa que cuando los actores planean sus estrategias, sus opciones incluyen tomar las reglas como ya dadas o tratar de cambiarlas. Si se opta por lo segundo, la reforma institucional implica elegir (y, a veces, cambiar una y otra vez) entre distintas situaciones estratégicas. En otras palabras, elegir entre los distintos juegos implicados en los distintos niveles que caracterizan la estructura institucional.

Los reformadores institucionales no pueden sino ser actores estratégicos. Como tales, sin reconocer los distintos juegos a los que se enfrentan, las formas en que estos juegos interactúan o las implicancias de apuntar las estrategias a un nivel en lugar de a otro, podrían resultar fatales para el éxito de la reforma (y, como lo demuestra la historia latinoamericana, a veces podrían resultar fatales para el reformador mismo).

De nuestros argumentos acerca de la noción de instituciones y reformas institucionales, así como acerca de la estructura del problema de la reforma institucional, podemos sacar algunas conclusiones que divergen de la interpretación principal del tema.

Cuando vemos las reformas institucionales con los ojos de los documentos de los bancos multilaterales y la mayor parte de la literatura actual, la política todavía está demasiado divorciada de la economía, o la macroeconomía lo está de las instituciones.

Las reformas de la primera y segunda generación tienden a ser caracterizadas como la diferencia entre reformas macroeconómicas e institucionales. "Se consideran reformas macroeconómicas las que se centran en cambiar las reglas que guían el comportamiento macroeconómico; que fueron adoptadas por el Poder Ejecutivo en forma relativamente aislada del resto del sistema político; y las nuevas políticas implican el dismantelamiento de muchos organismos existentes, en vez de la construcción de nuevas organizaciones. Las reformas institucionales se consideran bastante distintas porque se supone que implican cambiar las organizaciones y establecer nuevos conjuntos de reglas: la creación y el desarrollo de las instituciones necesarias para sostener las nuevas políticas económicas así como para mejorar los organismos existentes devastados por décadas de descuido, falta de inversión y captura por parte de intereses especiales" (Graham & Naim 1997).

No nos sentimos cómodos con este entendimiento generalizado. Deja de lado el reconocimiento de que todas las reformas que se produjeron fueron institucionales y, por lo tanto, políticas. Desde la primera reforma macroeconómica de la "primera generación", las reglas fueron redefinidas y se produjeron efectos de distribución. Además, una reforma económica (que intenta modificar el comportamiento de los agentes económicos) no puede ser exitosa a menos que sea creíble (Rodrik, 199x). La credibilidad se refiere no al vector de política actual, sino al vector de política futura esperada. Cuando se forman expectativas acerca de las políticas futuras, los agentes económicos son muy conscientes de las reglas para cambiar políticas (es decir, instituciones)¹⁰.

También sostenemos que las estrategias de reforma han confiado en modelos universales que se concentraron en la redefinición de las reglas R1 con algún impacto al nivel de R2. Los problemas de este enfoque de la reforma son dos: Primero, los modelos universales que guían las reformas tienden a suponer que los contenidos y resultados específicos de las reformas tienen validez general. Segundo, la prioridad para el logro de los resultados específicos ha socavado la posibilidad de dar una importancia central a las reglas políticas y a los procesos de toma de decisiones.

En este sentido, nuestro principal argumento es que las reformas institucionales requeridas no debieran adoptar la forma de un nuevo plano que se enfrente a los anteriores. Hacerlo equivaldría a suponer que los reformadores saben qué hacer en cada situación contingente que se presenta en el mundo, algo que, aunque no es factible, es una suposición detrás de toda lista de recomendaciones universales que constituyen cada plano¹¹. El difícil camino de las reformas institucionales requeridas tiene que ir más allá del plano y apuntar a la generación de certidumbre respecto de las reglas al tiempo que conlleva incertidumbre acerca de los resultados. Volver a incluir la política significa acentuar la necesidad de construir reglas R2 y R3 más eficientes, dejando los resultados específicos con final abierto¹². Las reformas institucionales que son estratégicas en el largo plazo son aquellas que aseguran reglas mejores y más estables, y no contenidos. Los contenidos deberían ser objeto de la buena toma de decisiones en cada sociedad. Los buenos contenidos sin buenas reglas invitan al desastre una vez que los poderes tutelares pierden el dominio.

III. Explorando un nuevo enfoque a través de un ejemplo El caso de las instituciones fiscales federales de la Argentina

En esta sección ilustramos nuestra sugerencia de "concentrarse en R2 y R3" utilizando el caso del federalismo fiscal en la Argentina. Después de una descripción introductoria del sistema, resumimos la evidencia acerca de sus muchas deficiencias. Luego resumimos los cambios sugeridos por la mayoría de los analistas. Nuestro argumento es que esas sugerencias, al pasar por alto la lógica política que llevó a la situación actual, no serán exitosas a menos que haya cambios complementarios en el proceso de toma de decisiones políticas. A fin de saber qué tipo de cambios son necesarios en el nivel R3, exploramos la evolución del sistema a través de las lentes del enfoque de "la política del costo de transacción" y sobre esa base proponemos un temario de reforma institucional.

La Argentina, un país federal que consta de 23 provincias más la recientemente autónoma ciudad de Buenos Aires, es el más descentralizado de América Latina, donde aproximadamente el 50% del gasto público se produce en el nivel subnacional (BID, 1997). Al mismo tiempo, tiene un alto grado de desequilibrio fiscal vertical. De 1985 a 1995, en promedio sólo el 35% del gasto de las provincias se financió con impuestos recaudados directamente por las autoridades de cada provincia, mientras que el 65% restante se financió a partir de impuestos recaudados por las autoridades nacionales (federales). El proceso por el cual estos impuestos, luego de ser recaudados nacionalmente, se distribuyen entre el Gobierno Nacional y las provincias en general se denomina Coparticipación Federal de Impuestos. El primer régimen de ese tipo data de 1934 y la ley vigente es de 1988.

A lo largo de los años, el marco jurídico del Sistema de Coparticipación de Impuestos fue alterado una y otra vez y ha dado origen a numerosos conflictos. Estas modificaciones periódicas condujeron a una situación actual en la cual el sistema completo ha alcanzado un alto nivel de complejidad. Tal como lo señalaron muchos observadores, este esquema complejo (bautizado "laberinto fiscal") no se corresponde con ningún criterio económico y brinda todo tipo de incentivos perversos para que los líderes provinciales exploten por demás el fondo común de tributación nacional¹³. A continuación brindamos una lista abreviada de sus muchas deficiencias (pueden encontrarse más detalles en Saiegh y Tommasi, 1998, y sus referencias).

III.1 Las deficiencias del federalismo fiscal en la Argentina

. Falta de "correspondencia fiscal": El alto grado de desequilibrio fiscal vertical en la Argentina, junto con la fracción relativamente grande de servicios gubernamentales provistos a nivel subnacional, contribuye a crear un problema de fondo común entre las provincias, lo que lleva a los gobiernos provinciales a comportarse como si no enfrentaran una dura restricción presupuestaria, lo que aumenta el gasto y reduce el esfuerzo impositivo local.

n El problema de asumir la deuda de otro: (una versión dinámica del problema del fondo común). Se refiere al hecho de que los niveles más altos de gobierno tienen probabilidad de asumir la deuda de los niveles de gobierno que atraviesan dificultades financieras, lo que genera un problema de peligro moral que socava los incentivos de las unidades inferiores para comportarse en forma responsable desde el punto de vista fiscal.

. Comportamiento fiscal intertemporal perverso: Tanto el modelo macroeconómico Keynesiano como el neoclásico recomiendan la política fiscal anti-cíclica, para ayudar a suavizar las fluctuaciones del ciclo de negocios. La evidencia empírica de los países de la OCDE ha encontrado un comportamiento que a grandes rasgos coincide con estas recomendaciones. La Argentina, por el contrario, como la mayoría de América Latina, parece "sufrir" de la política fiscal procíclica, aumentando las fluctuaciones económicas. Varios autores han argumentado que este comportamiento en América Latina se relaciona con el de múltiples autoridades fiscales en entornos descentralizados. En el caso de la Argentina, hemos encontrado pruebas preliminares de que el comportamiento fiscal a nivel provincial es altamente procíclico y que esto es consecuencia, en parte, del sistema de coparticipación de impuestos¹⁴. Como ilustración, la figura 1 muestra las tasas de crecimiento del PBI y de los gastos provinciales totales durante los últimos diez años. Ambos están muy correlacionados, ya que los gastos provinciales reaccionan en forma exagerada a las fluctuaciones en la producción. También, la inestabilidad de los fondos de coparticipación parece haber inducido fluctuaciones en el consumo gubernamental y una falta de predecibilidad, que, en cualquier modelo intertemporal lógico de la economía, produce pérdidas en el bienestar público.

n Inducción de ineficiencias en la mezcla fiscal agregada: El hecho de que algunos impuestos sean compartidos y otros no lo sean ha inducido al gobierno federal a tomar algunas decisiones ineficientes. Tal como sugirió Tanzi (1996), esto produce situaciones donde los impuestos no compartidos adquieren un mayor peso en el sistema impositivo, incluso cuando sean menos eficientes. Además, cuando es necesario el ajuste fiscal, la "respuesta óptima" tiende a incluir una mezcla de aumento en los impuestos y recorte de gastos. Dado que el aumento en los impuestos se ve parcialmente atenuado por la transferencia del 50% a las provincias, esto inclina al gobierno federal hacia "recortes excesivos del gasto". De modo similar, por momentos, ésto, ha llevado al gobierno federal a elevar la recaudación relacionada con las importaciones¹⁵⁻¹⁶.

. Falta de logro de resultados redistributivos justos: El desarrollo del Régimen de Coparticipación de Impuestos con el correr de los años ha estado íntimamente relacionado con los esfuerzos redistributivos. Muchos analistas sostienen que una redistribución "genuina" hacia las regiones más pobres se ha mezclado con otros empeños redistributivos, lo que ha favorecido a actores políticamente poderosos (carenciados o no). Por ejemplo, Porto y Sanguinetti (1996) muestran que, aunque en promedio el régimen ha redistribuido hacia las regiones más pobres, el análisis más detallado indica que algunas provincias más ricas se han beneficiado más que algunas más pobres y que, incluso entre las pobres, las redistribuciones no siguen un indicador razonable de necesidad fiscal. También existe la sospecha entre los observadores y actores políticos de que el impacto verdadero sobre la distribución personal de los ingresos no sigue el patrón distributivo regional. Muchos regímenes están pensados para redistribuir hacia los ciudadanos más ricos de las provincias más pobres. Un ejemplo que se cita a menudo es la "promoción industrial" (exenciones impositivas para empresas en algunas provincias pobres). Otro fondo bajo sospecha es el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), que no llega a los muy pobres y ha evolucionado hasta convertirse en un mecanismo para subsidiar las viviendas de la clase media (Schwartz y Liuksila 1997).

. Provisión irregular de bienes públicos: Parte del producido de diversos impuestos específicos está destinado a financiar determinados servicios. En la práctica, la prestación de esos servicios fluctúa junto con esos impuestos, en lugar de seguir las necesidades "del lado de la demanda."

. Impuestos distorsionantes: Algunos de los impuestos que suman una gran parte de la recaudación propia de las provincias distorsionan y dañan la competitividad (impuesto a los ingresos brutos, impuesto a los sellos).

. Incumplimiento impositivo: El cumplimiento impositivo en la Argentina es muy deficiente. Por ejemplo, el cumplimiento del IVA que se recauda a nivel nacional se estimó en un 34% en 1989 y 55% en 1994, mientras que los países limítrofes, como Chile (80%) y Uruguay (70%) tienen índices de cumplimiento mucho mayores. Esta no es estrictamente una consecuencia del Sistema de Coparticipación de Impuestos, pero existen razones para creer que el régimen actual no brinda incentivo a las autoridades provinciales para colaborar en la exigibilidad de la recaudación de los impuestos nacionales (compartidos) más importantes. Aquí está nuevamente el problema del fondo compartido: ¿Por qué pagar el costo político de usar la policía local para cerrar empresas que no pagan sus impuestos si no hay conexión alguna entre cuánto se recauda y cuánto recibe cada provincia de los impuestos nacionales?.

. Falta de información y de incentivos para producirla: Los análisis actuales acerca de la reforma posible del Régimen de Coparticipación de Impuestos dejan en claro que la mayoría de los actores creen que hay reglas mejores y más racionales de diseñar transferencias intergubernamentales. En una reunión reciente, hubo varias declaraciones de gobernadores provinciales que se quejaban por la falta de información sobre cómo se gasta el dinero de la coparticipación en otras provincias (Palanza y Sin Silva 1998). Existe una clara sensación de que el régimen actual recompensa la ineficiencia, a través de cierto tipo de "efecto trinquete", por el cual las provincias que se comportan con austeridad hoy son penalizadas con fondos reducidos en la próxima vuelta. Por lo tanto, hay poco incentivo, al nivel de un gobierno provincial en particular, para invertir el esfuerzo y los recursos necesarios para brindar mejor información sobre los costos y tecnologías para satisfacer las distintas necesidades públicas en esa provincia.

. Mala asignación del tiempo y el esfuerzo gerencial de las autoridades: Es evidente que el "juego fiscal federal" brinda incentivos a los participantes políticos para dedicar la mayor parte de su esfuerzo e ingenio a intentar alterar el mecanismo redistributivo a su favor. Es bien sabido en la Argentina que los gobernadores y otros funcionarios locales pasan más tiempo en Buenos Aires haciendo lobby por la redistribución que en su provincia generando, implementando y monitoreando políticas públicas adecuadas (esto se relaciona con los malos incentivos de información descriptos precedentemente).

. Complejidad: En el apéndice damos una descripción del Régimen de Coparticipación de Impuestos en la Argentina, tomado del volumen del FMI sobre arreglos fiscales federales (Ter-Minassian, 1997). Lo que sugiere la descripción, resumida en la Figura 217 es que la complejidad cada vez mayor de una red interdependiente de distintos impuestos en coparticipación y de funciones de gastos y organismos de toma de decisiones impide a los votantes y a los contribuyentes identificar qué gobierno gasta o recauda impuestos y con qué finalidad. Esto rompe la relación beneficio-impuesto que es esencial para mejorar la eficiencia en la provisión de bienes públicos, al mismo tiempo que aumenta el problema de explotación del fondo común.

III.2 Recomendaciones para la modificación del régimen de coparticipación de impuestos acordadas por la mayoría de las economías

A la luz de estos defectos patentes, hay muchos esfuerzos por modificar el sistema. La Constitución de 1994 exigía la promulgación de un nuevo régimen hacia 1996, una exigencia que aún no se ha cumplido. Los últimos años fueron testigo de una gran cantidad de discusiones tendientes a un nuevo régimen (resumidas en Saiegh y Tommasi 1998 y Palanza y Sin-Silva 1998). Desde el punto de vista técnico, encontramos varias recomendaciones comunes, que incluyen¹⁸:

. Aumentar la correspondencia fiscal y el cumplimiento impositivo mediante la descentralización de varios impuestos

. Imponer techos crediticios y/u otros mecanismos de control para el endeudamiento de los gobiernos provinciales (y, en algunas versiones, también del gobierno federal).

n Pasar de coeficientes de coparticipación "mágicos" e "inflexibles" a mecanismos que concuerden con los principios normativos de cubrir los desequilibrios entre las posibilidades y necesidades fiscales de las distintas jurisdicciones¹⁹, posibilidades y necesidades que sean dinámicas y endógenas a una serie de decisiones, incluso la descentralización, o centralización, para el caso, de distintas responsabilidades de gastos.

. Pasar de la redistribución con orientación regional a la redistribución personal de los ingresos.

. Algunos autores sugieren que la distribución de los fondos debe basarse en estimaciones del costo de brindar una canasta de bienes públicos en cada provincia.

. Muchos también hacen hincapié en la necesidad de contar con un Régimen de Coparticipación de Impuestos más incluyente, que podría evitar el surgimiento de los tan difundidos fondos especiales y otras asignaciones especiales.

III.3 Volver a incluir los factores políticos para entender el federalismo fiscal en la Argentina

Si bien nos identificamos con las recomendaciones resumidas precedentemente, no estamos de acuerdo con el énfasis y la estrategia institucional implícitos en la mayoría de los análisis que sustentan dichas recomendaciones.

Varias de las recomendaciones tienen lo que podríamos llamar un enfoque "primero-mejor / economía pura", con reminiscencias de la metáfora del planificador social de los (¿viejos?) libros de microeconomía y economía del bienestar. Estamos de acuerdo con el espíritu, pero los enunciados evaden la pregunta de cómo es que todavía no tenemos esas mejores políticas ya instaladas.

Otras recomendaciones (por ejemplo, "techos crediticios") son del tipo "segundo-mejor / evitemos la política", es decir, tratan de corregir sesgos implícitos en el proceso de toma de decisiones políticas ("si no imponemos tales limitaciones, los gobiernos provinciales seguirán pasando por alto las externalidades negativas que imponen en el 'nivel de riesgo crediticio', que es un bien público").

Pensamos que el énfasis de estas recomendaciones puede estar mal puesto: se debe dedicar más esfuerzo a tratar de entender la lógica política por la cual ha evolucionado el sistema actual, con todas sus ineficiencias. A partir de ese análisis, pueden surgir sugerencias para mejorar el proceso de toma de decisiones en el nivel R3. Si pudiéramos avanzar en ese sentido, serían más factibles desde el punto de vista político las recomendaciones del tipo "verdaderamente primero-mejor", mientras que las recomendaciones del tipo "segundo-mejor" podrían convertirse en cargas innecesarias²⁰.

Esto nos lleva nuevamente a uno de los puntos principales de este documento. La lista de recomendaciones que el economista típico haría se asemeja mucho a un plano (que en la práctica podría implicar una ley de coparticipación muy larga y pormenorizada)²¹.

En nuestra opinión, entonces, es necesario estudiar la historia de la política que condujo a construir el régimen actual, a fin de poder sugerir cambios "R2 y R3". En Saiegh y Tommasi (1998) y (1999) e Iarickzower, Saiegh y Tommasi (1999) hemos intentado recorrer ese camino, estudiando la evolución histórica del régimen fiscal federal en la Argentina. De las muchas formas de enfocar tal estudio, hemos elegido ver la historia a través de las lentes de la "política del costo de transacción" (PCT).

PCT es una idea introducida por North (1990) y explorada en un libro reciente por Dixit (1996), que se propone traducir al dominio político las ideas en el campo de la Economía del Costo de Transacción²² (ECT). En la política de costo de transacción, la relación básica es una transacción política, cambiar votos (o contribuciones) por políticas, o votos por votos.

Se ha argumentado que los costos de transacción (problemas de información, especificación o exigibilidad de una transacción política) son aún más altos en la política que en la economía. Tanto North como Dixit acentúan la dimensión temporal de las transacciones políticas, de modo que el problema de la incongruencia dinámica es particularmente agudo. Dada la naturaleza de las transacciones políticas, la noción de un contrato juega un papel preponderante en PCT. Como en ECT, y probablemente todavía más, los contratos son necesariamente imperfectos. La complejidad e incertidumbre son muy pronunciadas en la política: los contratos son menos explícitos y más difíciles de hacer cumplir que en la economía. Los costos de transacción son más altos y las salvaguardas contractuales contra el oportunismo ex post que se plantean en ECT son menos efectivos. Las formas de gobernabilidad distintas de los recursos contractuales estándares se vuelven más importantes. Las estructuras de gobernabilidad en PCT son instituciones políticas definidas con amplitud. La naturaleza intertemporal de los intercambios políticos hace necesario diseñar un conjunto de arreglos institucionales para permitir el intercambio "en el tiempo y en el espacio" (North)²³.

III.4 El caso del federalismo fiscal en la Argentina visto a través de las lentes de la Política del Costo de Transacción ²⁴

La evolución de los arreglos fiscales federales en la Argentina presenta varias características que podrían interpretarse en el marco de PCT resumido precedentemente. La mayoría de los analistas admitirían que el conjunto de instituciones fiscales federales existente es muy ineficiente (porque genera todos los incentivos perversos enumerados en el punto 1 más arriba).

La ineficiencia de estas instituciones puede explicarse por una incapacidad de pasar a arreglos institucionales que permitan mejoras en el sentido de Pareto y (no o) porque actores o coaliciones políticas poderosas en algún momento del pasado pudieron instrumentar cambios institucionales que los favorecieron en el corto plazo pero resultaron perjudiciales para la sociedad en el largo plazo²⁵. Creemos que ambas razones estuvieron presentes en la historia fiscal federal de la Argentina y que interactuaron para crear la situación actual. El laberinto de la Coparticipación puede explicarse como un resultado de actividades políticas deliberadas a lo largo del tiempo por parte de los principales actores políticos.

En un entorno que ha sido bastante inestable políticamente (recordemos las numerosas "interrupciones" militares) y económicamente (con la inflación como la máxima expresión), los actores políticos tendieron a adoptar una perspectiva particularmente miope, no invirtieron en construir instituciones más eficientes e intentaron proteger sus derechos de propiedad (bastante vulnerables)²⁶⁻²⁷.

Por tanto, muchas de las características del Sistema de Coparticipación derivaron de este proceso particular de cambio institucional: los cambios repentinos que mejoraron el poder de negociación de un grupo de agentes llevaron, en algunos casos, no sólo a ajustes marginales menores, sino a cambios radicales y abruptos (a veces, la alteración total de las reglas del juego).

Las reglas instrumentadas por gobiernos civiles fueron revertidas por los regímenes militares y viceversa. Los cambios en general significaron alteraciones a los criterios para la Coparticipación en la recaudación entre el gobierno federal y las provincias, así como entre las provincias. Cuando el poder estuvo más concentrado en el Gobierno Nacional (principalmente durante regímenes militares), los cambios estuvieron destinados a sesgar la distribución de impuestos compartidos a su favor. Esto se logró con medios diferentes, tales como cambiar explícitamente la proporción de la recaudación impositiva que el Gobierno Nacional debía compartir con las provincias, o en formas más sutiles, al introducir nuevos impuestos (no destinados a ser compartidos) o aumentar las tasas de los impuestos existentes no compartidos.

Por el contrario, con la apertura democrática, los gobernadores y legisladores provinciales, que volvieron a ser elegidos, se embarcaron en debates acerca de la distribución de la recaudación impositiva a fin de revertir los cambios producidos durante el régimen anterior. En general, la consecuencia fue la modificación de la distribución de los impuestos compartidos en favor de las provincias.

En nuestra opinión, estos intentos de los actores políticos de proteger y adueñarse de los derechos de propiedad en un entorno determinado explican la evolución ineficiente de las políticas y la estructura institucional. De hecho, con el pasar del tiempo, los cambios sucesivos condujeron a: a) rigidez del mecanismo de Coparticipación (en términos de incapacidad de adaptación a las conmociones económicas); b) escasos incentivos para el desempeño fiscal saludable, y c) la racionalidad poco clara de la redistribución.

Muchas de estas "violaciones" ofensivas consistieron en el uso discrecional de instrumentos distintos del acuerdo de Coparticipación "vertebral" para favorecer a coaliciones provinciales específicas que eran políticamente importantes en ese nodo. Otras violaciones consistieron en no dar una compensación justa a cada gobierno provincial luego de cambios en el Sistema Fiscal Federal, tales como la descentralización de ciertos servicios, o cambios en las políticas impositivas.

Las rigideces institucionales que se introdujeron en un intento por limitar estas violaciones incluyeron:

1. hacer más inclusivo el Régimen de Coparticipación de Impuestos (que tiene la naturaleza de un juego de veto, dado que la Ley de Coparticipación se convirtió en una "Ley Convenio")²⁸, para minimizar el rango de decisiones relativas a las asignaciones fiscales federales que se toman por mayorías inestables en el Congreso o, lo que es peor, por negociaciones discrecionales entre el Ejecutivo Nacional y Gobiernos Provinciales,
2. establecer garantías de ingresos mínimas para las provincias y,
3. establecer pisos en términos de la participación de cada provincia en la recaudación compartida.

Es importante señalar que la Ley existente (que fue sancionada como temporaria en 1988) tiene toda la apariencia de ser una regla no discrecional, que especifica exactamente el fondo de impuestos compartidos y la porción de la recaudación impositiva que va a cada jurisdicción. De hecho, como parcialmente lo indica el laberinto en la figura 2, hubo muchas alteraciones (precoparticipaciones, pactos fiscales), que a su vez han generado intentos por aumentar la "rigidez" del sistema, tal como lo demuestra la Constitución de 1994. (El hecho de que varias características del Régimen de Coparticipación de Impuestos estén escritas en la Constitución es, en parte, un ejemplo patente de la rigidez institucional).

Mientras que la estructura institucional de las relaciones fiscales federales en la Argentina inicialmente se desarrolló para proteger los derechos de propiedad introduciendo más poder de veto, la existencia de vericuetos en los acuerdos originales²⁹ y la posibilidad de alterar las compensaciones con sustitutos a los fondos de

coparticipación que pueden decidirse con mayorías "más livianas"³⁰ dieron lugar al oportunismo de distintas coaliciones que violaron acuerdos previos (las Leyes de Coparticipación) y de ese modo introdujeron la inestabilidad en los derechos de propiedad.

Ello tiene tres efectos básicos. Primero, modifica directamente la asignación vertical y horizontal de los fondos, alejándola de las consideraciones "técnicas" (equidad, eficiencia, enunciado explícito de criterios estables). Segundo, destruye las posibles tecnologías de compromiso para el Gobierno Nacional, produciendo incongruencias dinámicas, que se relacionan con los problemas del fondo común (mal ordenamiento en el tiempo) y de asumir la deuda de otro, a los que ya nos hemos referido³¹. Finalmente, afecta las decisiones "estructurales", provocando la imposición de límites rígidos para prevenir este oportunismo³².

Para concluir este recorrido, mencionamos dos anécdotas contemporáneas que resaltan la naturaleza de "costo de transacción" del problema. La primera, la interpretamos como un ejemplo de reglas R3 que dificultan la transición hacia reglas R1 mejores; la segunda, como una regla R3 que impide pasar a reglas R2 más satisfactorias.

En 1998, el Ejecutivo Nacional intentó introducir una reforma tributaria para bajar los impuestos laborales ineficientes (no compartidos) en un momento de alto desempleo y para elevar los impuestos compartidos³³. En compensación, pidió que un monto fuera precoparticipado con el Gobierno Nacional. Las provincias se opusieron a esta cláusula complementaria (en parte por desacuerdos respecto de las estimaciones del potencial de ingresos del aumento en las alícuotas de impuestos compartidos que produciría). Esto refleja la incapacidad de producir contratos más completos, contingentes en relación con el producido real de los cambios tributarios, al mismo tiempo que resalta el tipo de rigideces que estamos enfatizando.

Todos los expertos en materia fiscal concuerdan respecto de la necesidad de descentralizar algunos impuestos del Gobierno Nacional a las provincias³⁴. Los tímidos intentos por implementar tal descentralización enfrentan una oposición tenaz por parte de la mayoría de los gobiernos provinciales, lo opuesto de lo que sucedió en Australia (véase Painter, 1998). Esta actitud, perfectamente entendible a la luz de experiencias previas, refleja la inexistencia de mecanismos adecuados para calcular compensaciones y hacer cumplir estos acuerdos. Cada actor teme perder lo que ahora tiene al pasar a un sistema nuevo cuyas compensaciones son inciertas (y también hay un elemento de "retención" en cada provincia que se niega a aprobar un cambio social beneficioso con la esperanza de recibir un pago extra por su voto).

III.5 Hacia mejores decisiones políticas en los niveles R2 y R3

En esta subsección transmitimos en forma sucinta el espíritu de la solución que proponemos para la reformulación del Régimen Fiscal Federal en la Argentina. (Hay más detalles en Larickzower, Saiegh y Tommasi 1998 y 1999).

La Constitución de 1994 impulsa la promulgación de un nuevo Régimen de Coparticipación de Impuestos. Requiere que sea aprobado como una "Ley Convenio" (un mecanismo que, en la práctica, se aproxima a la necesidad de un consentimiento unánime por parte de todas las provincias), estipula algunos principios rectores que el régimen debería seguir y ordena la creación de un Ente Fiscal Federal que debería estar a cargo de controlar el régimen³⁵.

Las posiciones de los economistas con respecto a este nuevo régimen tienden a apoyarse sobre lo que podríamos llamar un enfoque de "reglas" (en base a la famosa discusión de "reglas versus discrecionalidad"). Exigen una nueva ley que estipule una serie de "reglas" como las que se enumeran en el punto 4 precedente. Como es bien sabido, las reglas adecuadas tienen la ventaja de corregir sesgos subyacentes; en la aplicación paradigmática, sesgos de incongruencia temporal, en este caso, una interacción de incongruencia temporal con otros problemas de elecciones colectivas. El problema, por supuesto, es su rigidez para adaptarse a una realidad que está en continuo cambio (tal como lo reflejan las numerosas modificaciones, muchas de ellas por "canales externos" a la Ley de 1988 existente).

Nuestra propuesta, aprovechando la ventana de oportunidad provista por el mandato constitucional, es la de una reforma en la estructura y el proceso de la toma de decisiones federales, de las instituciones que asignan autoridad para las elecciones colectivas (esto se acerca más a inducir opciones de primer-mejor siempre que sea posible)³⁶. Los problemas identificados en III.1 son el resultado de las reglas del juego político-institucional. Toda mejora factible y sostenible requiere algún cambio de esas reglas, de lo contrario, "los monstruos al acecho" seguirán apareciendo.

Las principales ventajas que puede producir un cambio correctamente diseñado en la estructura y el proceso de la toma de decisiones son:

Posibilidades evolutivas del sistema, que permitan:

- . Adaptación a cambios en las realidades política y económica en constante cambio de un país federal complejo
- . Aprendizaje
- . Una implementación gradual de incentivos superiores a través de una política gradual
- . Compromiso: credibilidad y exigibilidad de los acuerdos de largo plazo
- . Coordinación y mejores incentivos para generar información, lo que aumenta la transparencia

Creemos que el nuevo diseño debe:

- . Fortalecer el federalismo al transferir muchas decisiones que hoy se toman discrecionalmente a nivel del Gobierno Nacional a un mecanismo de decisión explícitamente federal
- . Más generalmente, el espíritu de la propuesta es incorporar al proceso de decisiones colectivas una cantidad de opciones que en el pasado fueron resueltas por canales "laterales"³⁷⁻³⁸.

Intentar resolver algunos de los problemas del accionar colectivo mediante la delegación (en el espíritu de la delegación de autoridad monetaria al Banco Central y de la autoridad reguladora a los organismos reguladores independientes).

En un sentido más específico (y, por ende, más preliminar y sujeto a discusión e iteración):

. Sugerimos un Ente Fiscal Federal (EFF) organizado de modo similar a la Commonwealth Grants Commission de Australia. Estaría compuesta por una Comisión Técnica (CT) muy bien calificada y equipada, con capacidades técnicas comparables a las del Banco Central y el Ministerio de Economía, y un Consejo de Ministros (Asamblea Fiscal Federal – AFF) con representación política del Gobierno Nacional y cada uno de los gobiernos provinciales.

. La CT estará a cargo de la generación de estudios e información que servirán de base para la toma de decisiones por parte de la AFF. Estos estudios incluirán desde los datos necesarios para ajustar la distribución como función de las fórmulas de coparticipación previamente decididas, hasta sugerencias para modificar dichas fórmulas a la luz de cambios en otras partes del sistema (por ejemplo, una nueva Ley Tributaria sancionada en el Congreso), con la finalidad de mantener el espíritu del acuerdo original.

. Los derechos de propiedad política de las distintas jurisdicciones serán respetados mediante los mecanismos de voto correspondientes en la AFF. En una situación extrema y pesimista, es posible imaginar una regla de unanimidad para cada tema en particular. En ese caso, la mayoría de las propuestas serían derrotadas (lo que equivale a la solución de "reglas para siempre") y serían aprobadas unas pocas de mejoramiento en términos de Pareto. Con suerte, la CT podría presentar paquetes de reformas propuestas que podrían generar mejoramiento en términos de Pareto. En una postura menos pesimista, pueden imaginarse requisitos de mayorías más leves de modo que cada jurisdicción, aunque en algún punto pierda con una decisión, espere ganar con el mecanismo en promedio.

. (Equilibrio institucional general) Existen esperanzas de que el nuevo equilibrio, luego de introducir este EFF en el sistema existente, genere una dinámica virtuosa³⁹.

IV. Conclusion

El enfoque de la Economía Neoinstitucional no cree en soluciones definitivas, sino en procesos que van en la dirección correcta. No hay una solución óptima ni perfecta, sino soluciones que son mejores que otras. Al abordar la formulación de políticas económicas y sociales, resulta útil seguir el consejo de uno de los fundadores de la Economía Neoinstitucional, H. Simon (1957), quien sostiene que óptimo es ideal, pero satisfactorio es realista (Wiesner, 1997).

Como ya lo expresamos varias veces, es necesario un análisis histórico detallado de la política y las instituciones antes de "requerir" reformas institucionales. Las recomendaciones tentativas para acuerdos fiscales federales en la Argentina (de ser correctas) son muy específicas; no nos atreveríamos a sugerir una estructura similar para mejorar el Sistema Fiscal, por ejemplo, de un país unitario⁴⁰.
Recomendaciones

1. Concentrarse en R2 y R3
2. Estudiar historia y política (porque los valores R_i^* son una función de las características de un país/sector)⁴¹
3. Cuidarse de los modelos: no hay reformas requeridas universales
4. No olvidarse de las instituciones informales

Es bueno terminar con una cita de las reflexiones de T. Eggertson que, aunque formuladas con respecto a la política económica, parecen aplicarse todavía mejor a las reformas institucionales:

"En general, la política económica implica modificar las instituciones formales, dado que no es obvio que las instituciones informales sean instrumentos de política disponibles (tampoco sería muy deseable que lo fueran). Sin embargo, una comprensión mejor de las instituciones informales como un fenómeno exógeno reviste fundamental importancia para la política. Las instituciones formales e informales son complementarias en la creación de resultados económicos específicos, y el diseño de reglas formales eficientes debe tomar en cuenta la interacción entre las nuevas reglas formales y las reglas informales existentes. El marco de la teoría de juegos obviamente puede ser de utilidad en este sentido. Una comprensión más clara de las reglas informales podría ayudarnos a entender cuándo es fútil la introducción de reglas formales particulares, cuando no corresponden al sistema de reglas informales y por lo tanto no se harán cumplir. Algunos de los errores graves cometidos por los países industrializados en sus programas de asistencia para los países en desarrollo pueden deberse a una comprensión limitada de la relación entre las instituciones formales e informales. A la inversa, una comprensión más clara del rol de las instituciones informales podría ser útil al diseñar reglas formales que aprovechen las reglas informales existentes para poder confiar en gran medida de la auto-exigibilidad, dejando para el mecanismo de exigibilidad formal, la policía y la justicia sólo aquellos casos patológicos". (1996: págs. 21-22).

Bibliografía:

Besley and Coate (1998) "Sources of Inefficiency in a Representative Democracy: A Dynamic Analysis" (Fuentes de ineficiencia en una democracia representativa: un análisis dinámico). *American Economic Review*. 88 (1): págs.139-156.

Bird, Ricliard (1996) "Descentralización Fiscal: una revisión", Universidad Nacional de la Plata, Descentralización Fical y Regímenes de Coparticipación Impositiva UNLP.

Burki, Sliahid Javed y Perry, Guillermo (1998) "Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter" (Más allá del Consenso de Washington: Las instituciones importan), World Bank, Washington D.C.

Burki, Sliahid Javed y Perry, Guillermo (1997) "The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean for the Next Decade" (La larga marcha: Un temario de reformas para América Latina y el Caribe para la próxima década), Banco Mundial, Washington D.C.

Casaburi, Gabriel y Tussie, Diana (1997) "Governance and the New Lending Strategies of the Multilateral Development Banks: Some Research Questions" (La gobernabilidad y las nuevas estrategias crediticas de los bancos de desarrollo multilateral). Serie de Documentos e Informes de Investigación, Documento de trabajo No. 1, FLACSO, Buenos Aires.

Dixit, Avinash (1996) "The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective" (La formulación de políticas económicas: Una perspectiva de política de costo de transacción), MIT Press.

Eggertson, T. (1996) "A note on the economics of institutions" (Nota sobre los aspectos económicos de las instituciones) en Alston, Eggertson and North (eds.) "Empirical Studies in Institutional Change", Cambridge University Press.

- Epstein y O'Halloran (1998) "Transaction-Cost Politics" (Política de Costo de Transacción), Capítulo 3 en su manuscrito "Delegating Powers" (Delegación de poderes).
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1993) "Hacia una nueva organización del Federalismo Fiscal en la Argentina".
- Graham, Carol y Moisés Naim (1997) "The Political Economy of Institutional Reform in Latin America" (La economía política de la reforma institucional en América Latina).
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (1995) "The Political Economy of Democratic Transitions" (La economía política de las transiciones democráticas), Princeton University Press, Princeton.
- Hart, Oliver y B. Holmstrom (1987) "The Theory of Contracts" (La teoría de los Contratos) "Advances in Economic Theory: Fifth World Congress." (Avances en teoría económica: Quinto congreso mundial) T. Bewley ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iarickzower, Saiegh y Tommasi (1998) "Algunas consideraciones sobre diseño de instituciones fiscales federales", "Económica" (Universidad de La Plata, Argentina). XLIV (3): págs.145-183.
- Iarickzower, Saiegh y Tommasi (1999) "Las instituciones fiscales en la Argentina. Un análisis de su evolución histórica y una propuesta, con base en una teoría de costos de transacción política." Mimeo, Center of Studies for Institutional Development (CEDI).
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997) "Fiscal Stability with Democracy and Decentralization" (Estabilidad fiscal con democracia y descentralización), Parte 3 del "Report on Economic and Social Progress in Latin America" (Informe sobre progreso económico-social en América Latina), John Hopkins University Press-BID.
- Kiewiet, D.R. y M. McCubbins (1991) "The Logic of Delegation"(La Lógica de la delegación), U. of Chicago Press.
- Knight, Jack (1992) "Institutions and Social Conflict" (Instituciones y conflicto social), Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- Llach, Juan José (1997) "Otro siglo, otra Argentina". Ariel Sociedad Económica.
- Milgrom, Paul y John Roberts (1992) "Economics, Organization and Management" (Economía, organización y gestión), Prentice Hall.
- Naim, Moisés (1994) "Latin America: The Second Stage of Reform" (América Latina: La segunda etapa de reformas), Journal of Democracy 5(4), octubre, págs. 33-48.
- Naim, Moisés (1993) "Latin American Post-Adjustment Blues" (Blues del post-ajuste latinoamericano), Foreign Policy, 92, Fall.
- Nino, Carlos (1992) "Un país al margen de la ley: Estudio de la anomia como componente del Subdesarrollo argentino", Buenos Aires, Emecé.
- North, Douglas (1990b) "A Transaction-Cost Theory of Politics" (Teoría política de costo de transacción) en "Journal of Theoretical Politics" 2(4), octubre, págs. 355-67.
- Painter, Martin (1998) "Collaborative Federalism: Economic Reform in Australia in the 1990's" (Federalismo colaborador: reforma económica en Australia en la década de los '90), Cambridge University Press.
- Piffano, Horacio (1998) "La asignación de potestades fiscales en el federalismo argentino" Documento de Trabajo, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI).
- Porto, Alberto (1990) "Federalismo Fiscal: El Caso Argentino". Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, Editorial Tesis.
- Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti (1996) "Political Determinants of Regional Redistribution in a Federation: Evidence from Argentina" (Determinantes políticos de la redistribución regional en una federación: evidencia de la Argentina) en el 52º Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas de Tel Aviv.
- Przeworski, Adam (1986) "La democracia como resultado contingente de los conflictos". Zona Abierta, págs. 39-40, Madrid.

Przeworski, Adam (1992) "The Games of Transition" (Los juegos de la transición), en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela (eds.). "Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective" (Cuestiones en consolidación democrática. Las nuevas democracias sudamericanas en perspectiva comparativa), Univ. of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana.

Przeworski, Adam (1997) "Pacts" (Pactos), Mimeo, New York University.

Rodrik, Dani (199x) "A Policymaker's Guide to Trade Policy Reform" (Guía de la reforma de política comercial para el hacedor de políticas).

Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (1998) "Argentina's Federal Fiscal Institutions: A case study in the Transaction-Cost Theory of Politics" (Instituciones fiscales en la Argentina: Un caso de estudio en la teoría política de Costo de Transacción), Trabajo presentado en la Conferencia "Modernización y desarrollo institucional en Argentina", PNUD, Buenos Aires, mayo.

Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (1998b) "Introducción" en Saiegh y Tommasi (eds.) "La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones". Editorial de la Universidad de Buenos Aires.

Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (1999) "Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth" (¿Por qué el federalismo fiscal de la Argentina es tan ineficiente? Entrando en el laberinto), Journal of Applied Economics, próximo a publicarse.

Schwartz y Liuskula (1997) "Argentina" en T. Ter-Minassian Fiscal Federalism in Theory and Practice (Federalismo fiscal en la teoría y en la práctica), Washington, Fondo Monetario Internacional.

Sliepsle, Kenneth (1998) "The Political Economy of State Reform - Political to the Core" (La economía política de la reforma del estado - Política hasta la médula), Mimeo. Harvard.

Spiller, Pablo et al (1999) "The Institutional Determinants of Economic Development: Towards an Institutional Agenda for Argentina" (Los determinantes políticos del desarrollo económico: hacia un temario institucional para la Argentina), Mimeo. Center of Studies for Institutional Development (CEDI).

Stiglitz, Joseph (1998) "More Institutions and Broader Goals: Moving Towards a Post-Washington Consensus" (Más instituciones y metas más amplias: hacia un consenso post-Washington), Trabajo presentado en la Conferencia Anual WIDER 1998 en Helsinki, Finlandia. Banco Mundial.

Tanzi, Vito (1996) "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects" (Federalismo fiscal y descentralización: una revisión de algunos aspectos macroeconómicos y de eficiencia), en "Annual World Bank Conference on Development Economics" (Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Aspectos Económicos del Desarrollo), Washington, Banco Mundial.

Torre, Juan Carlos (1998) "El Proceso Político de las Reformas Económicas en América Latina", Paidós, Buenos Aires.

Tsebelis, George (1990) "Nested Games" (Juegos de encastre), Berkeley, University of California Press.

PNUD (1997) "Governance for Sustainable Human Development" (Gobernabilidad para el desarrollo humano sostenible), Documento de Políticas del PNUD, <http://magnet.undp.org/docs/policy.htm>

Wiesner, Eduardo (199x) "La Economía Neoinstitucional, la Descentralización y la Gobernabilidad Local" en CEPAL. "Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo".

Williamson, John (1990) "Latin American Adjustment: How Much has Happened?". (Ajuste latinoamericano: ¿Cuánto ha sucedido?) Institute for International Economics, Washington D.C.

Williamson, Oliver (1996) "The Politics and Economics of Redistribution and Inefficiency" (La política y economía de la redistribución e ineficiencia), "Greek Economic Review " (1995), reimpresso como capítulo 8 de su publicación "The Mechanims of Governance" (Los mecanismos de la gobernabilidad), Oxford University Press.

Banco Mundial (1996) "Argentina: Provincial Finances Study: Selected Issues in Fiscal Federalism" (Argentina: Estudio de las finanzas provinciales: temas seleccionados en el federalismo fiscal), Informe No. 15487-AR.

ANEXO D: "INSTITUCIONES Y RESULTADOS FISCALES"*

Dr. Mariano Tommasi**

A. Introduccion

En este trabajo se presentan elementos para el análisis de los problemas fiscales y para la elaboración de posibles soluciones. Se utiliza aquí un enfoque que, quizá imprecisamente, denominamos Political Economy (algunos colegas me han sugerido traducir este término como "enfoque institucional").

Esta línea de análisis enfatiza las relaciones entre la economía, las instituciones y los conflictos entre los participantes en el proceso político. Teniendo en cuenta que las instituciones determinan el modo de interacción entre los distintos actores sociales, políticos y económicos, es posible que resultados netamente subóptimos puedan ser interpretados como un equilibrio Político-económico¹. En términos de la problemática fiscal, este enfoque parte de reconocer que la 'política fiscal' es el resultado de complejas interacciones entre el Poder Ejecutivo Nacional (con todos sus ministerios), el Congreso Nacional (con sus miembros organizados por líneas partidarias, regionales y sectoriales), las autoridades provinciales y municipales, la estructura burocrática a cargo de implementar las políticas, y una serie de actores privados.

A continuación se plantea que los problemas fiscales son un caso particular (aunque de suma importancia) de una problemática más general de acción colectiva y de representación política. Luego se explica la existencia de sesgos políticos que afectan los resultados fiscales. En la parte B se describen mecanismos institucionales que tratan de resolver estos sesgos. Finalmente se presentan, a modo de conclusión, algunas recomendaciones preliminares para el caso argentino.

A.1 Problemas de accion colectiva y de representacion politica²

Toda vez que las acciones de un individuo afectan el bienestar de un grupo (o lo que es lo mismo, cuando existen bienes públicos)³, se plantea el problema de la acción colectiva. Este problema ha sido largamente estudiado y documentado en ciencias políticas y en economía; la referencia clásica desde el punto de vista de los economistas es el trabajo de Mancur Olson, La lógica de la acción colectiva. Individuos racionales, persiguiendo su interés personal, no se dedicarán a la producción de bienes públicos porque los costos son por lo general mayores que los beneficios derivados de la participación en la obtención de dichos bienes. Los individuos son fácilmente seducidos por la idea de actuar como free riders, disfrutando los beneficios de los bienes públicos, sin participar en el pago de sus costos. Los efectos de la participación de un individuo sobre la obtención de bienes públicos, como la defensa nacional o la protección del medio ambiente, es tan pequeña que, independientemente de lo que hagan todos los demás, es racional abstenerse de incurrir en los costos de dicha participación.

En una sociedad democrática moderna, si bien todos los ciudadanos pueden influir en cierto grado sobre las decisiones colectivas, la mayor parte de las decisiones son tomadas e implementadas por un subconjunto relativamente pequeño de personas. Los incentivos propios de estas personas y la falta de información del resto hacen que los resultados finales del accionar público puedan diferir de lo que preferirían la mayoría de los ciudadanos.

Los problemas de los incentivos propios de los políticos y agentes del Estado y de la falta de información se ven potenciados por la característica de bien público que tienen tanto la mayoría de las actividades estatales como la información sobre dichas actividades. Esto lleva a que sea muy difícil medir correctamente el valor de las prestaciones estatales y, particularmente, la contribución de cada agente. Por lo tanto, existe una falta de control sobre cada una de esas acciones que puede dar lugar a desviaciones con respecto a los intereses generales. Estas desviaciones incluyen desde políticas que favorecen a grupos específicos en desmedro del interés general hasta prácticas directas de corrupción.

El problema de la representación (o, desde el otro lado, de la delegación) política es la aplicación del principal-agent problem a la actividad gubernamental. En teoría económica, la "relación de agencia" es una relación en la que un delegado (el "agente") actúa en nombre de un mandante (el "principal").

Por ejemplo, un empleado es agente de su empleador y un médico es agente de su paciente. Este tipo de relaciones suele tener problemas debido a la existencia de intereses contrapuestos (por un sueldo dado, el empleado preferiría trabajar lo menos posible, y el empleador querría que trabaje muy intensamente), y a la

existencia de información asimétrica (el empleado conoce su nivel de esfuerzo mejor que el empleador, el médico sabe más de medicina que el paciente). En el caso político, el ciudadano es el principal y el representante es el agente. El problema es más agudo en este caso precisamente porque los problemas informativos son en política más graves que en los mercados económicos (Olson,1990; North,1990; véase también Cox y McCubbins,1996, para un análisis exhaustivo de las instituciones políticas con fuerte énfasis en el problema de la delegación).

No sólo los ciudadanos tienen falta de información. Los legisladores, que deben decidir sobre un gran número de temas complejos y variados, no pueden interiorizarse de todas las consecuencias posibles para cada una de las decisiones que se toman en el Congreso⁴. Dados los costos de adquirir información precisa y los escasos beneficios individuales en algunos casos, es racional que los votantes y los legisladores no estén completamente informados. Esta ignorancia racional otorga una ventaja política a los grupos de presión, a los intereses sectoriales organizados. La falta de información sobre las acciones públicas por parte de los votantes genera espacio para políticas que benefician particularmente a estos grupos. Debido, a su vez, a que estos grupos tienen intereses individuales muy fuertes en juego, controlan las acciones de los políticos y les proveen información para influir en las decisiones.

Por todos esos motivos el sistema político puede generar cortocircuitos entre la voluntad popular y las políticas finalmente implementadas, produciendo resultados que no necesariamente maximizan el bienestar de los ciudadanos.

A.2 Sesgos políticos y resultados fiscales

Los problemas descritos anteriormente tienen profundas implicancias fiscales.

1. El problema de la acción colectiva es llamado también el problema de los recursos comunes (o common pool), un nombre particularmente relevante para la problemática fiscal. Quizá el mejor ejemplo de ello sea el caso de la Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina, donde un alto porcentaje del gasto de cada provincia se financia con impuestos recaudados por la Nación y girados a las provincias. Un peso gastado en la provincia no es financiado por un peso recaudado en ella, sino por un esfuerzo tributario menor, dado que todas las provincias contribuyen a financiar el gasto de cada una. Esto genera claros incentivos a sobredimensionar el gasto provincial, ya que cada provincia no internaliza los costos que le impone al resto del país⁵.

El trabajo clásico de la literatura de Political Economy que describe este tipo de situación es el de Weingast, Shepsle y Johnsen (1981), que se basa en el funcionamiento del Congreso norteamericano, donde los legisladores representan intereses concentrados geográficamente. Los legisladores visualizan a las bases imponibles como un recurso común, del cual pueden extraer los fondos para financiar proyectos que benefician a sus "constituencias"⁶. Por ello, internalizan todos los beneficios de los proyectos en cuestión, pero sólo una fracción de los impuestos y otros costos que se le imponen a la sociedad en su conjunto.

El trabajo de Weingast, Shepsle y Johnsen es eminentemente estático y por lo tanto capaz de explicar el sobredimensionamiento del Estado, pero no necesariamente los déficit fiscales. Existen versiones dinámicas de dicho modelo (por ejemplo, Velasco, 1998) que explican el comportamiento de la deuda pública a través del tiempo. Otros trabajos, como el de Cukierman y Meltzer (1989), explican la acumulación de deuda como un mecanismo de redistribución en favor de las generaciones presentes.

Finalmente, el influyente trabajo de Alesina y Drazen (1991) explica la demora en responder a los shocks fiscales, como una "guerra de nervios" en la cual distintos sectores económicos esperan que el costo del ajuste recaiga sobre otros grupos. En todos estos modelos, el problema básico es la externalidad implícita en el hecho de que los distintos actores, sectores o regiones no tienen en cuenta el impacto de sus acciones sobre el bienestar de los otros.

2. El problema de la representación, o del principal-agente, se basa no en un problema de acción colectiva entre distintas unidades, sino en una brecha entre los intereses de los ciudadanos y los de sus representantes, originada en las dificultades informativas descritas en la sección anterior⁷.

Cualquiera que ha estado alguna vez en un puesto con cierta responsabilidad presupuestaria sabe cuánto más fácil es la vida de un gerente si tiene muchos recursos con los cuales satisfacer las múltiples necesidades del personal, de los clientes y de los superiores. Aplicando esta idea a los agentes del aparato estatal y a los legisladores, muchas teorías han explicado la tendencia al sobredimensionamiento fiscal como un problema de principal-agente.

Algunas de estas teorías han puesto el énfasis en el problema del control de los políticos por parte de los ciudadanos⁸. Otras enfatizan el acceso privilegiado de los grupos de presión a las decisiones políticas⁹,

mientras que otras enfatizan el problema del control de la burocracia por parte de los representantes electos¹⁰. Todas estas teorías predicen déficit fiscales y gastos públicos excesivos y cuya composición no responde a criterios de bienestar general.

También ha sido materia de análisis dentro de esta corriente el comportamiento intertemporal perverso de las variables fiscales. Una idea muy conocida es la del ciclo económico de origen político, en la cual los gobernantes utilizan herramientas de política económica con fines electoralistas¹¹. Otra idea similar explica la tendencia a acumular déficit fiscales para favorecer una composición del gasto más cercana a las preferencias del partido gobernante¹². Es decir, los déficit fiscales se originan en el horizonte limitado de los gobernantes, que los hace diferentes al famoso social planner de los libros de texto. También se ha demostrado una tendencia a postergar los ajustes fiscales ante shocks negativos; esta demora se debe al intento por parte de ciertos sectores de hacer recaer el peso del ajuste sobre otros (Alesina y Drazen, 1991).

En resumen, las diversas teorías mencionadas son variantes del problema conocido como ilusión fiscal (véase el resumen en Oates, 1988). El hecho de que la gente disfruta los beneficios del gasto y sufre el costo de los impuestos, sumado a que la gente tiene información imperfecta sobre la actividad estatal, lleva a la clase política a tener un sesgo hacia una conducta fiscal imprudente.

-- Nótese la importancia para la mayoría de las teorías expuestas del supuesto de que el público y/o los gobernantes no cuentan con toda la información idealmente necesaria. Por ello, en la sección B.4, se enfatiza el tema de la transparencia, la información y el control presupuestario.

A. 3 Evidencia empírica

Se han realizado una serie de estudios empíricos que fundamentan la visión teórica descripta anteriormente. A continuación se reseñan algunos de los principales hallazgos de estudios empíricos sobre los problemas de principal-agente y de common-pool aplicados a la política. Los tres primeros aluden a estos problemas en general, mientras que los siguientes aluden a temas específicamente fiscales¹³.

1. Las formas más directas de democracia parecen representar más fielmente los intereses de los ciudadanos¹⁴. En California, el Estado norteamericano donde más frecuentemente se vota en consultas, un 64% de la gente opina que los grupos de presión tienen más influencia sobre los legisladores que sobre los votantes, y el 71% de los que nunca votan consideran la legislación directa como algo positivo: Una proporción de 3 a 1 indica que la elección por proyectos es una forma más eficaz de incidir sobre el gobierno que la elección por candidatos. En todo Estados Unidos, un 77% de los encuestados opina que más problemas deberían decidirse directamente por los votantes. Más del 50% se muestra a favor del uso de la iniciativa popular a nivel nacional. Gerber (1994b) estudió si los resultados de la política se aproximan más a los deseos del votante medio cuando existe iniciativa popular (IP). Usó encuestas de opinión para determinar cuáles eran las políticas preferidas del votante medio en cada Estado con respecto a las leyes que requieren la autorización de los padres para que las jóvenes (teenagers) puedan abortar. Gerber encontró que las leyes vigentes se aproximaban más a las preferencias de la media de la población en los Estados con IP.

2. Los legisladores actúan con intereses particulares en la mira. Esta evidencia proviene principalmente de estudios del Congreso Norteamericano. Su estructura es tal que: a) las comisiones a cargo de cada tema tienen mucho poder sobre los resultados legislativos en dicho tema, y b) la representación de intereses sectoriales tiene un fuerte componente geográfico (estadual). Dadas esas condiciones, una serie de resultados documentan el hecho de que los miembros de los comités generan beneficios particulares para sus regiones (en cierto sentido, en desmedro del interés general). Ferejohn (1984) muestra que el número de proyectos iniciados en cada Estado es una función de la composición del comité respectivo. Por ejemplo, si un Estado tiene un legislador en el comité de obras públicas, dicho Estado tiene en promedio casi un proyecto de obras públicas más por año.

Malone (1982) encuentra que los Estados con miembros en la Comisión de Defensa reciben un porcentaje significativamente mayor del gasto militar. Faith, Leavens y Tollison (1982) encuentran que la probabilidad de que una empresa sea acusada por la Federal Trade Commission (FTC) por prácticas monopólicas está inversamente relacionada al número de miembros que el Estado donde está radicada la empresa tiene en la Comisión de Supervisión de la FTC. Estos, junto a muchos otros ejemplos citados en Weingast y Marshall (1988), sugieren que los legisladores se dedican a perseguir objetivos de beneficio particulares en vez de velar por el interés general.

Recientemente se han empezado a realizar estudios similares aplicados a otros países. Por ejemplo, Ames (1995) estudia las modificaciones presupuestarias en el Congreso Brasileño y encuentra que el comportamiento de los legisladores se ajusta al modelo que los describe como defensores de intereses particulares. Aplicaciones semejantes para el caso argentino pueden hallarse en Eaton (1997) y en Gibson y Calvo (1997). En el mismo

espíritu, Porto y Sanguinetti (1996) encuentran que el Sistema de Coparticipación de Impuestos en la Argentina tiende a favorecer a aquellas provincias con baja densidad de población, que se encuentran "sobrerrepresentadas" en el Senado¹⁵.

3. Las empresas contribuyen a las campañas políticas en función del punto 2. La estructura de donaciones para las campañas políticas por parte de las empresas está relacionada con la influencia que tiene el legislador sobre la política en el sector al que la firma pertenece (Munger, 1989; Grier y Munger, 1991; Grier, Munger y Roberts, 1991 y 1994; véase también págs. 212-13 de Mueller, 1989).

4. Los votantes penalizan el gasto público y los impuestos. Niskanen (1992) y Peltzman (1992), entre otros, encuentran (para Estados Unidos, a nivel nacional y estadual) que el porcentaje de voto por el partido gobernante está inversamente relacionado con el nivel de imposición y de gasto.

5. La gente emigra de los Estados con mayores gastos e impuestos. [Niskanen (1992) y las referencias allí mencionadas.] Este tipo de test se basa en el famoso argumento de Tiebout (1956), en el cual los consumidores-votantes eligen su localización en función de su paquete fiscal preferido ("votan con los pies").

6. El tamaño del sector público es menor cuanto mayor es el grado de democracia directa. Matsusaka (1995) encuentra que en los Estados Unidos el gasto y los impuestos son menores en Estados que hacen uso de la "iniciativa popular". Pommerehne y Schneider (1982) encuentran que el tamaño del Estado es significativamente menor en aquellos cantones suizos donde se practica la democracia directa que en aquellos con democracia representativa. Mueller (1989, cap. 17) documenta que Suiza, el país industrializado que más uso hace de la democracia directa es, a su vez, el que tiene el sector público más pequeño y una de las menores deudas públicas¹⁶.

7. El gasto público está directamente relacionado con el tamaño de la legislatura. Es decir, cuanto más diputados y senadores (manteniendo constante otras variables), mayor gasto público. Gilligan y Matsusaka (1995) encuentran el nivel de gasto público positivamente relacionado con el tamaño de la legislatura de cada Estado norteamericano. Esto es particularmente consistente con la teoría según la cual el logrolling lleva a los representantes a gastar más de lo que los ciudadanos querrían. Dicha teoría predice que el exceso de gasto es creciente en el número de representantes (Weingast y Marshall, 1988; Weingast, Shepsle y Johnsen, 1981).

El gasto público también parece estar positivamente relacionado con el tamaño del gabinete de Ministros, según documentan Kontopoulos y Perotti (1997).

8. La política fiscal es más expansiva en períodos preelectorales. La versión "fiscal" de las teorías políticas del ciclo económico fue detectada y analizada originalmente por Tufte (1978) y ha sido confirmada en estudios posteriores¹⁷: el gasto público es ceteris paribus mayor en períodos preelectorales. Jones, Sanguinetti y Tommasi (1997b) encuentran, en su estudio del comportamiento fiscal de las provincias argentinas, que el gasto público per cápita es, en promedio, \$83 mayor en períodos previos a las elecciones para gobernador. Es importante resaltar que, desde el punto de vista de teorías como la de Rogoff (1990), ésto es evidencia de que los gobernantes persiguen objetivos personales independientes del interés general.

9. Los ciudadanos de muchos países han impuesto restricciones al gasto, a los impuestos, al déficit y al endeudamiento por parte de sus gobernantes. Esto refleja que los ciudadanos perciben una tendencia a excesos fiscales por parte de los gobernantes (véase al respecto la sección B.2). La imposición de este tipo de límites se origina, en muchos casos, en la iniciativa ciudadana. Parece una solución natural de ciudadanos que saben que el sistema político representativo genera sesgos como los descritos anteriormente, al mismo tiempo que desconocen los detalles de cada política y cada cuestión (Olson, 1990).

B. Instituciones y resultados fiscales

El capítulo anterior muestra una visión teórica (y su respaldo empírico) que señala la existencia de cortocircuitos entre el interés general y los resultados generados por el sistema político. En este capítulo se describen y analizan mecanismos que pueden morigerar (o acentuar) los sesgos fiscales del sistema político¹⁸.

Algunos de los mecanismos analizados son de tipo político general (por ejemplo, las prácticas de democracia directa) y otros se refieren específicamente a procedimientos presupuestarios. A pesar de esta naturaleza diferente, todos tienen impacto sobre los resultados fiscales. Uno podría clasificar estos mecanismos según el grado de limitación que imponen al poder de los gobernantes. Se podría decir que existen dos extremos, uno es la delegación absoluta, en la cual los gobernantes hacen lo que quieren (tanto en cuestiones que afectan al erario público, como en cualquier otra) mientras dure su mandato y el ciudadano sólo puede elegir a un nuevo gobernante (dentro del conjunto de candidatos) al momento de las elecciones. El otro extremo es la democracia

directa, en la cual todos los ciudadanos se reúnen y toman conjuntamente cada una de las decisiones relevantes de política. Es obvio que ambos extremos son indeseables; el primero porque deja a los ciudadanos sujetos a las arbitrariedades e intereses personales de los gobernantes de turno¹⁹, y el segundo porque es imposible de practicar en gran escala (es decir, para grandes ciudades, provincias o países). Dejando descartada la democracia directa pura, podemos clasificar los mecanismos de control de la actividad fiscal en orden de dureza, es decir, según el grado de discrecionalidad que dejan en mano de los gobernantes:

1. Las limitaciones numéricas explícitas, que se analizan en la sección B.2, en cuanto aplicadas efectivamente, constituyen la limitación más fuerte.
2. Los límites numéricos explícitos con cláusula de escape le siguen en dureza. Distintas cláusulas de escape dejan el poder de veto (de evitar modificaciones) en distintos actores. La ciudadanía mantendría mayor grado de control si los límites numéricos sólo se pudieran violar con aprobación por referéndum. Otro mecanismo, que deja un poco más de discrecionalidad a los políticos, requiere una mayoría especial en el Congreso (tras la propuesta del Ejecutivo) para poder tener un resultado fiscal que no respete el límite prefijado.
3. Finalmente, situaciones en las que, a pesar de no existir un límite explícito, los ciudadanos cuentan con herramientas para generar o modificar políticas, como la Iniciativa Popular con Consulta Popular Vinculante, que se analiza en la sección B.1. En este caso, el número de firmas requeridas para generar una iniciativa es una medida de su costo y por lo tanto un indicador del poder relativo de los gobernantes (por ejemplo, si para someter a votación una iniciativa popular se requiere un número muy alto de firmas, es prácticamente equivalente a la ausencia de dicha iniciativa, y todo el poder queda en manos de los gobernantes).

El capítulo está organizado de la siguiente manera. La sección 1 discute instituciones políticas que, a pesar de ser mucho más generales que lo estrictamente fiscal, tienen impacto sobre los resultados fiscales. La sección 2 estudia las restricciones numéricas impuestas en varios países sobre el déficit, el gasto, los impuestos y el endeudamiento. La sección 3 describe el efecto de distintas reglas de procedimiento en la elaboración y aprobación del presupuesto. Estas tres secciones se refieren a instituciones (democracia semidirecta, restricciones numéricas, reglas de elaboración del presupuesto) que operan bajo una estructura informativa dada²⁰. La sección 4 se refiere a los problemas de información, enfatizando aspectos de transparencia y de control de la ejecución.

B.1 Democracia directa e iniciativa popular

La democracia directa es el sistema de gobierno en el cual las decisiones son realizadas directamente por la gente, mientras que la democracia representativa es la forma de gobierno en la cual las leyes y las políticas son hechas por los representantes electos. La democracia directa se practica en algunos cantones suizos y en las municipalidades de New England y de algunas regiones del medio oeste norteamericano. Los town meetings de New England incluyen a todos los votantes del pueblo y toman decisiones sobre temas tales como impuestos, contratación de los directivos de la ciudad y ordenanzas locales. La democracia directa en su forma más pura es muy difícil de implementar en gran escala, es decir en grandes ciudades, provincias y naciones modernas. Existen, sin embargo, alternativas modernas que complementan la democracia representativa con mayor participación popular, entre ellas la Iniciativa Popular (IP) y la Consulta Popular o Referéndum (CP). La IP es el procedimiento a través del cual los votantes pueden proponer una ley o reforma constitucional, mientras que el Referéndum es el acto de referir medidas para la aprobación o rechazo de los votantes. En la práctica, la IP varía según las materias a las que puede aplicarse, el número de firmas requeridas para su implementación y otros requisitos, tales como la distribución geográfica de las firmas requeridas. También varía según su relación con la CP.

En esta sección se sintetiza la experiencia de los Estados Unidos y de Suiza con democracia directa y con las formas más acotadas de participación como la IP y la CP, con énfasis en los efectos fiscales. La sección concluye con algunas reflexiones.

1. El impacto fiscal de la democracia semidirecta en los Estados Unidos

Algunas formas más directas de democracia (como los town meetings) se practican a nivel local en algunas partes de los Estados Unidos. Santerre (1986) evalúa la performance relativa de estas distintas formas, para el caso de las Municipalidades del Estado de Connecticut, en términos del logro de paquetes de impuestos y gastos que satisfagan las preferencias de los ciudadanos. Clasifica a los Municipios en tres grupos, según el grado de representatividad en su forma de gobierno. Utiliza un test basado en el modelo de Tiebout (1956) y la elaboración posterior de Oates (1969). Según dicha teoría, los precios de la tierra en distintas jurisdicciones deberían reflejar la eficiencia de las instituciones políticas de la jurisdicción. Santerre encuentra que el precio de la tierra en Municipalidades con formas más representativas de gobierno es significativamente menor que en las

Municipalidades con formas más directas de democracia (open town meetings), reflejando una menor adecuación a las preferencias de los ciudadanos en las primeras.

En los Estados Unidos, 23 Estados cuentan con IP y otros 16 con CP. Además, en varios estados la CP o Referéndum es obligatorio para decidir ciertas cuestiones, tales como el endeudamiento o el aumento de impuestos. Hay que destacar que en los Estados Unidos, a diferencia del caso de la nueva Constitución Argentina, la IP conduce automáticamente a la CP. Esto implica que los ciudadanos pueden dictar leyes independientemente de los legisladores. El porcentaje de firmas requerido para presentar la iniciativa oscila entre un 2% (en N. Dakota) y un 15% (en Wyoming) del total de los votantes en la última elección para gobernador²¹. Matsusaka (1995) evalúa el efecto de la Iniciativa Popular y de la Consulta Popular sobre los resultados fiscales, comparando la performance fiscal en los 23 Estados con IP versus los otros 27. La metodología consiste en estudiar los determinantes del gasto y de los impuestos a nivel estadual incluyendo, además de las variables explicativas usuales (ingreso, densidad de población, población en el área metropolitana, etcétera), una variable que mide la existencia o no (y la intensidad, medida por el número de firmas requeridas) de IP.

Los principales resultados son:

1. El gasto per cápita es menor en los Estados con IP. En aquellos con requerimientos relativamente accesibles (del orden del 5% del padrón), el gasto per cápita es un 4% menor que en un Estado con una forma pura de representación.
2. Existe sustitución del gasto hacia el nivel local. El gasto "provincial" es un 12% menor, mientras que el gasto local (municipal) es un 10% mayor.
3. Los impuestos son un 8% menores en los estados con IP.
4. Las "cargas específicas" son un 7% mayores en estos Estados.

¿Cómo interpretar estos resultados? La teoría de las decisiones colectivas es bastante compleja y cualquier aseveración en este campo debe hacerse con cuidado (la naturaleza del problema ha sido capturada magistralmente por el Teorema de la Imposibilidad de Arrow, 1951). De todos modos, la mayor parte de la literatura en este tema ha supuesto que la democracia directa lleva a resultados de política que se aproximan a la voluntad del votante medio²², el median voter (Van den Doel y Van Velthoven, 1993; Mueller, 1989). Más allá de las dificultades teóricas del caso puro, la IP en la práctica puede tener características que alejen los resultados de la voluntad popular. Por ejemplo, los costos de organizarse para recolectar firmas, junto con la información imperfecta de una mayoría de los votantes, podría llevar a que ciertos grupos en particular se favorezcan, en desmedro del bienestar general. Sin embargo, la evidencia empírica descrita en la sección A.3 parece indicar que las formas de democracia directa representan más fielmente los intereses de los ciudadanos²³. Por todo ello vamos a tomar, tentativamente a la IP-CP como un mecanismo para llevar los resultados en la dirección del votante medio. De este modo podemos concluir, en base al resultado 1 de Matsusaka, que el ciudadano medio parece preferir un gasto público menor que el generado por el sistema político en ausencia de IP. Esto confirma los resultados de Peltzman (1992) y de Niskanen (1992), quienes encuentran que los votantes penalizan el gasto público (en el margen) a la hora de votar por los candidatos y de decidir dónde vivir. La idea de que el sistema político representativo genera gasto público mayor al deseado por la gente es consistente con varias de las teorías descritas en la introducción. Un estudio que fortalece esta interpretación es el de Gilligan y Matsusaka (1995). Ellos encuentran el nivel de gasto público positivamente relacionado con el tamaño de la legislatura provincial, tal como lo predice la teoría según la cual el logrolling lleva a los representantes a gastar más de lo que los ciudadanos querrían (Weingast y Marshall, 1988; Weingast, Shepsle y Johnsen, 1981).

El resultado 2 podría estar indicando que los votantes prefieren los desembolsos a nivel local porque las autoridades locales tienen mejor información sobre cómo usar los fondos productivamente. Esta idea es consistente con la "sabiduría convencional" de la literatura sobre "federalismo fiscal" (Porto, 1990; Oates, 1977). Cabe mencionar que una interpretación alternativa sería que el votante medio, en el margen, desea menos redistribución con respecto al nivel existente bajo democracia puramente representativa.

Los puntos 3 y 4 reflejan una característica de composición muy importante: una sustitución de financiamiento impositivo del gasto hacia financiamiento vía cargos al usuario, es decir que pague quien usa²⁴. Esto indica que la IP lleva a comportamientos fiscales más acordes con los buenos principios de las finanzas públicas (localizar el gasto al nivel más descentralizado posible y financiarlo con cargos al uso).

2. Democracia directa en Suiza

A pesar de ser una democracia parlamentaria, Suiza es el país en la actualidad más cercano a ser una democracia directa. Además de un Referéndum Obligatorio y Vinculante con respecto a cambios en la Constitución, el país también tiene IP. Si al menos 50.000 votantes lo deciden, las leyes y decisiones generales que han pasado por el parlamento, pueden someterse a un Referéndum Vinculante. La población (con 100.000 firmas) también puede requerir cambios en la Constitución. A nivel local, 48 (de 110) Municipalidades operan bajo democracia directa. Pommerehne y Schneider (1982) estudian el impacto fiscal de estas distintas prácticas políticas. Su estudio indica que el gasto público es menor bajo democracia directa que bajo democracia representativa.

Pommerehne y Schneider estiman la demanda de servicios gubernamentales para las 48 Municipalidades suizas que operan bajo democracia directa. Luego usan los coeficientes de dicha estimación para simular qué niveles de gasto público deberían tener las 62 Municipalidades que tienen democracia representativa. Encuentran que todas las categorías de gasto están subestimadas al usar los parámetros obtenidos en las democracias directas. Las democracias representativas gastan 28% más de lo que uno predeciría usando la ecuación de gasto estimada para las democracias directas. Es decir que el uso de una forma representativa de gobierno cambia la naturaleza de los resultados políticos sustancialmente, haciendo el gobierno mucho más grande de lo que sería si los ciudadanos lo determinaran directamente. Es más, en aquellas Municipalidades suizas en las que existe democracia representativa, el tamaño del gobierno es menor si los ciudadanos tienen el derecho a llamar a un Referéndum y de ese modo revertir una decisión gubernamental.

Los resultados de Pommerehne y Schneider sugieren claramente que la existencia de una capa (layer) adicional de gobierno representativo entre los ciudadanos y los resultados de política expande el tamaño del sector público. Todo esto indica que cuanto mayor es la influencia que los ciudadanos tienen sobre los resultados de política, más chico es el gobierno. Entre los países desarrollados, los ciudadanos suizos son aquellos que tienen la mayor posibilidad de controlar efectivamente a su gobierno. Sólo Suiza hace mucho uso de la democracia directa y del Referéndum. Al mismo tiempo, Suiza tiene el sector público más pequeño de los países desarrollados (Mueller, 1989, cap.17). Los resultados de Pommerehne y Schneider sugieren que estos hechos están relacionados.

B.2 Restricciones numericas

Muchos países tienen reglas de orden jurídico superior que limitan los déficit fiscales y el endeudamiento a nivel municipal, provincial y, en algunos casos, nacional. Los límites a los déficit fiscales pueden ser de dos tipos: (i) límites al déficit anual o plurianual (por ejemplo, las Leyes de Presupuesto Balanceado), y (ii) límites a los déficit acumulados (es decir, a la deuda). En la práctica, estas reglas suelen contar con cláusulas de escape que permiten excepciones mediante aprobación por mayorías legislativas especiales o por Referéndum. Describimos a continuación las restricciones existentes o propuestas en distintos países y resumimos la evidencia existente sobre su impacto fiscal.

B.2.1 Restricciones numericas en los Estados Unidos

De los 50 Estados, 49 tienen Leyes de Presupuesto Balanceado (LPB). Dichas normas varían según la etapa del presupuesto a la que se aplican. En 44 Estados el gobernador debe enviar a la Legislatura un Proyecto de Presupuesto balanceado. En 37 Estados la Legislatura debe aprobar un PB. En 24 Estados se prohíbe el déficit devengado, siendo ésta la restricción más dura. La parte del gasto público a la que se le aplica la restricción también varía de Estado a Estado. En todos los casos incluye el presupuesto operativo, pero en muchos se incluyen otros fondos especiales, el presupuesto de capital, etcétera. Todo esto lleva a que en 3 Estados la LPB restringe entre un 25 a un 50% del gasto, en 9 entre el 50 y el 75% y en los restantes 37 más de un 75% (Poterba, 1996).

Otra forma de restricción numérica son los límites al endeudamiento. La mayoría de los Estados norteamericanos incluyen alguna forma de restricción. Estas restricciones pueden ser límites en términos nominales o como porcentaje de los ingresos, del valor de la propiedad, etcétera. Al alcanzar el límite se requiere un Referéndum para poder modificarlos. La efectividad de estos requisitos se ve reducida cuando restringen sólo la deuda garantizada. Además, cuando la deuda no está bien definida, los Estados pueden eludir los requisitos vía actividades extrapresupuestarias, tales como la creación de autoridades que administren proyectos específicos y que puedan emitir deuda para financiarlos, o vía empresas públicas (von Hagen 1991).

Finalmente, existen también en los Estados Unidos límites al gasto y a los impuestos (llamados "TELS", Tax and Expenditure Limits). A fines de los '70, el término "revuelta impositiva" se volvió parte estándar del vocabulario

político. El caso más conocido de ese movimiento fue la Proposición 13 en California, un Referéndum para limitar el impuesto a la propiedad. Aproximadamente al mismo tiempo, una serie de Estados aprobaron leyes restringiendo la capacidad de gasto y de imposición de los Estados. Dougan (1988) resume las restricciones al gasto o a los impuestos existentes en los Estados Unidos. Estos límites se aplican como tracción del ingreso personal del Estado, sobre la tasa de crecimiento del gasto, o sobre una proporción de la tasa de crecimiento de la población y la inflación. En la mayoría de los casos lo que se limita es el gasto corriente.

B.2.2 Evidencia empirica sobre la efectividad de los limites (en los Estados Unidos)

1. Efectos de las restricciones al déficit / endeudamiento sobre los niveles de déficit y de deuda. Bohn e Inman (1996) encuentran que las Leyes de Presupuesto Balanceado (LPB) que restringen los presupuestos ejecutados reducen el déficit aproximadamente 100 dólares per cápita. Las restricciones más "débiles" no tienen efecto. La reducción en los Estados con reglas duras se produce principalmente vía menor gasto. Von Hagen (1991) estudia los efectos de las LPB y de las restricciones al endeudamiento sobre la deuda de los Estados norteamericanos. Encuentra que el nivel de endeudamiento es sustancialmente menor en Estados con LPB más rígidas. También estudia los efectos de estas reglas sobre la proporción de deuda garantizada versus no garantizada. Encuentra que los Estados con reglas de déficit más duras y con límites más bajos al endeudamiento tienen un porcentaje mayor de deuda no garantizada. Es decir que estos Estados usan subterfugios para financiar una serie de proyectos, ya que no pueden hacerlo con el endeudamiento convencional.

2. Efectos de las restricciones al déficit/endeudamiento sobre el ajuste a shocks fiscales. Alt y Lowry (1994) analizan el período 1968-1987. Modelan la recaudación y el gasto estadual como una función del ingreso, las transferencias federales, valores previos de la recaudación, el gasto y el déficit, así como de una serie de variables descriptivas de las circunstancias políticas en el Estado. Comparan las reacciones de la política fiscal a las disparidades entre gasto y recaudación que pueden existir aún en Estados con LPB. Encuentran que, en Estados que tienen gobierno republicano y que prohíben el carryover de déficit de un año a otro, un dólar de "déficit inesperado" genera una reducción de 77 centavos; mientras que en los Estados con gobierno demócrata y límites al carryover, la respuesta es de 34 centavos. El ajuste en Estados sin limitaciones al carryover del déficit, es de 31 y 40 centavos respectivamente para gobiernos republicanos y demócratas. Esta evidencia sugiere que la "State politics" es una variable importante para la reducción del déficit y que, al menos para ciertas configuraciones políticas, distintas reglas antidéficit generan distintas acciones fiscales²⁵ Poterba (1994) también presenta evidencia sobre el efecto que las LPB tienen sobre la respuesta de la política fiscal a los déficit o superávit no esperados. Sus resultados sugieren que los Estados con reglas antidéficit débiles ajustan el gasto menos que los Estados con reglas duras (17/100 versus 44/100). No hay evidencia de que las reglas antidéficit afecten el ajuste vía impuestos.

La composición del ajuste. Un Estado que, en cierta etapa del año, enfrenta un posible déficit tiene básicamente tres opciones para cerrar la brecha fiscal: bajar el gasto, aumentar los impuestos, o recurrir a "cambios en la ejecución presupuestaria" (un eufemismo de "creative accounting" o, en buen criollo, "dibujar los números")²⁶. Según un estudio de la General Accounting Office de 1993, la importancia relativa de las tres formas de enfrentar una brecha fiscal en los 25 Estados que enfrentaron dicho problema durante la promulgación del presupuesto, fue la siguiente: 49% de la reducción fue vía reducción de gasto, 32% fue vía aumento de impuestos, y 19% fue a través de "otras acciones". En los 32 Estados que tuvieron problemas durante la ejecución presupuestaria los porcentajes fueron: 60% reducción de gasto, 4% aumento de impuestos y 36% de otras maniobras.

Parece entonces que creative accounting es una forma relativamente importante de ajustar las cuentas fiscales durante la ejecución presupuestaria, aunque no tanto como fuente de ajuste de largo plazo. También es interesante destacar que el ajuste de corto plazo recae muy fuertemente sobre los gastos (60%), casi sin efecto sobre los impuestos (4%), mientras que en el largo plazo los porcentajes son más similares (49 versus 32%).

3. Efectos de los TELs sobre el gasto y los impuestos. Dougan (1988) encuentra que la performance fiscal de los gobiernos estatales sujetos a restricciones numéricas al gasto o a los impuestos fue significativamente distinta a lo que hubiera sido de no haber existido dichos límites. Este resultado se obtiene por dos métodos: series de tiempo de los Estados que impusieron estas restricciones, y corte longitudinal comparando con Estados sin dichos límites. El gasto a nivel estadual (provincial) en los Estados Unidos fue menor desde 1977, cuando se implementan la mayoría de los TELs, a lo que se hubiera proyectado en base a la experiencia anterior. En los Estados sin restricciones al gasto o a los impuestos, esto fue compensado con un mayor gasto local (municipal), mientras que en los Estados con TELs hubo una reducción no compensada.

Los estudios sobre la efectividad de normas tales como los TELs están siempre sujetos a potenciales problemas de endogeneidad: es posible que la adopción de TELs refleje en parte las preferencias y los

equilibrios políticos en cada Estado, que también influyen sobre los resultados fiscales. Por lo tanto, la correlación entre existencia de TELs y ciertos resultados fiscales no necesariamente debe interpretarse como evidencia de que los TELs inducen dichos resultados. Varios autores han adoptado métodos econométricos que tratan de corregir por este problema de endogeneidad. Uno de los trabajos recientes en esta línea es el de Reuben (1995), que extiende y actualiza el análisis de Dougan. Reuben utiliza el método de Variables Instrumentales, y encuentra que los TELs reducen el gasto del Estado en un 2,1% del ingreso personal, o un 30% del gasto de fondos generales (La variable instrumental más importante para explicar los TELs es la posibilidad constitucional de los ciudadanos de iniciar leyes, es decir la Iniciativa Popular).

4. Efecto de los TELs sobre la respuesta a shocks fiscales. Poterba (1994) también considera los efectos de los límites a los impuestos. Los Estados con estos límites aumentan menos la recaudación ante los déficit inesperados. Esto confirma los hallazgos de Crain y Miller (1990) de que los impuestos crecieron menos de 1979 a 1986 en Estados con límites a los impuestos.

B. 2. 3 Otros países

Las naciones de Europa han impuesto, a través del Tratado de Maastricht, límites fiscales a nivel nacional como prerequisite a la unión monetaria. De esta forma, naciones soberanas se comprometen a ciertos límites a la deuda y el déficit (60% y 3% respectivamente, del PBI). Además de lo pactado en Maastricht como objetivos a nivel nacional, en Europa y en otras partes del mundo existen, hace tiempo, restricciones varias para controlar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Uno de los grandes problemas para el logro de objetivos fiscales, a nivel nacional, es el control de la disciplina presupuestaria a nivel subnacional. Dicha disciplina se logra por tres vías: una, es la asignación adecuada de responsabilidades de gasto y potestades impositivas a los distintos niveles, otra, es un mecanismo adecuado de transferencias intergubernamentales y, por último, es necesario algún tipo de control de la actividad fiscal subnacional.

Los tres puntos no son independientes; el éxito de distintos modos de control depende de cómo se manejen las transferencias intergubernamentales, así como el éxito de la descentralización fiscal depende de la existencia de instituciones adecuadas para que los distintos actores tengan los objetivos (o restricciones) correctos.

En esta sección nos concentramos en el control de la actividad fiscal subnacional²⁷. Los mecanismos existentes en distintos países para el control de las finanzas subnacionales son de cuatro tipos: imitación de los mecanismos de mercado, cooperación entre las distintas unidades, límites explícitos y control directo por parte del Gobierno Nacional (Ter-Minassian, 1995).

1. La disciplina de mercado debiera (teóricamente) resolver todos los problemas. Un mercado de capitales eficiente debería usar toda la información con respecto a la solvencia del deudor y debería reflejarlo en la tasa de interés, a la vez que el deudor debería internalizar los costos de dicho endeudamiento. Muy pocos países han dejado esto librado al mercado, y los pocos que lo han hecho se han visto obligados a retraerse (Canadá, Brasil). Los motivos por los que este mecanismo no parece funcionar son:

a. Los sesgos políticos que llevan a una falta de respuesta adecuada a las señales de mercado;

b. El problema de la externalidad entre jurisdicciones. La mala conducta crediticia de un gobierno local afecta a sus vecinos (y en un mundo de portafolios diversificados, al inversor no le conviene estar informado de todos los detalles de cada deudor posible, con lo cual la regla "todas las provincias de un mismo país tienen características crediticias similares" es razonable desde el punto de vista del inversor). Detrás de esto está también el problema prácticamente insoluble de que los acreedores creen (acertadamente) que, en el peor de los casos, el gobierno federal saldrá al rescate financiero de los gobiernos subnacionales²⁸.

2. El control negociado/cooperativo es practicado en los países escandinavos y en Australia. Parece funcionar sólo en países con una cultura presupuestaria de relativa disciplina y conservadurismo fiscal.

3. La mayoría de los países han optado en consecuencia por usar límites (reglas explícitas). Estas reglas incluyen:

a. Límites al nivel absoluto de endeudamiento jurisdiccional.

b. Endeudamiento permitido sólo para ciertos propósitos (utilizado en países industriales como Alemania, Suiza, y como se dijo anteriormente, en varios Estados norteamericanos). Típicamente se permite el endeudamiento para proyectos de inversión (la "regla de oro"). Algunos países permiten el endeudamiento de corto plazo para afrontar problemas de liquidez y obligan al repago antes de fin de año (España y algunos Estados norteamericanos).

c. Endeudamiento neto permitido hasta un nivel consistente con un servicio de la deuda tolerable. Aquí se pretende emular a la disciplina de mercado. Se ata la posibilidad de contraer deuda a la capacidad de repago, usando indicadores como los ingresos fiscales en el pasado, o la base imponible (Estados Unidos, España, Japón y algunos países en desarrollo).

d. Prohibición lisa y llana de cierto tipo de endeudamiento.

4. El control directo por parte de la autoridad central es practicado en algunas naciones unitarias como el Reino Unido (hasta 1988), Japón, Francia y recientemente España. Se ha utilizado también, sin éxito, en la India.

5. Vale la pena mencionar separadamente el caso de Suiza, país en el cual la Constitución, las leyes cantonales y decretos municipales prevén que los créditos presupuestarios para proyectos de inversión y los créditos de pagos individuales para apropiaciones anuales o préstamos, sean materia sujeta a consulta popular. A pesar de que la importancia de estos Referéndum financieros ha declinado, parecen haber funcionado como una restricción efectiva (durante los '80, el balance general del gobierno ha sido superavitario).

B.2.4 Analisis

Los límites explícitos (o más generalmente, los enfoques basados en reglas) tienen la ventaja de la transparencia y la imparcialidad, evitando negociaciones prolongadas que comúnmente se determinan por factores políticos cortoplacistas más que por un sano manejo económico. Una regla constitucional de presupuesto balanceado puede ser una forma de cambiar el equilibrio político hacia uno de menores concesiones ante grupos de presión. Le permite al gobernante responder a los pedidos diciendo: "yo querría obtener el dinero para su programa pero no puedo: la Constitución nos fuerza a balancear el presupuesto". La regla mecánica cargaría con la culpa, ayudando a tonificar el espíritu de los políticos acostumbrados (en ausencia de la regla) a ceder a las presiones.

Por otro lado, las reglas por su misma naturaleza implican falta de flexibilidad, a la vez que generan incentivos para el creative accounting, particularmente cuando son aplicadas a unidades administrativas más grandes y complejas.

El problema de la falta de flexibilidad es particularmente importante con respecto a la posibilidad de realizar política macroeconómica anticíclica. Hay dos argumentos económicos en contra del balance presupuestario período a período requerido por las Leyes de Presupuesto Balanceado. Uno es el de la política (keynesiana) anticíclica, que prescribe reducciones de impuestos, aumento de gastos y déficit durante las recesiones, y aumentos de impuestos, reducciones de gasto y superávit durante las expansiones. El otro es la teoría del tax smoothing²⁹, según la cual los déficit y superávit fiscales deben usarse para suavizar los costos distorsionantes de los impuestos. Los déficit deben permitirse cuando los gastos son excepcionalmente altos (ejemplos típicos son guerras y catástrofes naturales) o cuando la recaudación es temporariamente baja (por ejemplo, en una recesión). Es decir que una LPB impone restricciones que impiden el uso de los déficit y superávit para amortiguar los efectos del ciclo económico³⁰.

Las prácticas destinadas a eludir restricciones incluyen reclasificación de gastos corrientes y de capital, creación de entidades estatales cuyas deudas no se incluyen en estos "techos", uso de empresas estatales para el mismo propósito, uso de instrumentos alternativos de deuda, atraso del pago a proveedores. Esta lista incompleta sugiere que para que las reglas sean efectivas deben basarse en: estándares contables claros y uniformes para las entidades gubernamentales, limitación y posible eliminación de actividades fuera del presupuesto, definición amplia de deuda, instauración de sistemas de manejo financiero gubernamental modernos capaces de proveer información oportuna y confiable en todas las fases de gasto y sobre operaciones financieras y políticas que minimicen el alcance del uso de entidades extragubernamentales para financiar déficit encubiertos.

Dichos problemas hacen que las restricciones de presupuesto balanceado parezcan tener mayor potencial a nivel provincial que a nivel nacional. Esto se debe a dos factores: (i) los gobiernos nacionales son los que hacen política macroeconómica, y allí es donde la limitación a la política anticíclica es un problema, y (ii) el espacio para la contabilidad creativa es mayor a nivel nacional, dada la complejidad de dicho presupuesto³¹.

B.3 Reglas para la elaboración del presupuesto

Las teorías reseñadas en la parte A implican un comportamiento subóptimo de la política económica. Un aspecto clave en dichas teorías es la falta de internalización completa de los costos fiscales de las acciones por parte de los actores relevantes.

La estructura política en las democracias presidencialistas es tal que el grado de internalización de los costos del common pool fiscal es mayor por parte del presidente (al cual se lo considera responsable de la política macroeconómica) que por parte de cada uno de los legisladores (y por lo tanto, por parte del Congreso)³². Análogamente, dentro del Poder Ejecutivo, el Ministro de Economía, responsable por la política macroeconómica, se preocupa más por la prudencia fiscal que sus pares de otros ministerios, cuya gestión muchas veces es juzgada según el nivel de gasto que pueden generar.

Existe toda una rama de la literatura en teoría política moderna que estudia cómo las reglas de procedimiento afectan los resultados³³. La aplicación de estas ideas a materia presupuestaria ha llevado a concluir que debería observarse mayor disciplina fiscal cuanto mayor es el poder relativo del Ejecutivo vis a vis la Legislatura y del Ministro de Economía dentro del gabinete.

Las instituciones fiscales, es decir las reglas y regulaciones para la composición, aprobación e implementación presupuestaria, varían notablemente de país a país. El trabajo pionero que exploró los efectos de los procedimientos presupuestarios es el estudio de von Hagen (1992) de 12 países miembros de la Comunidad Económica Europea. Von Hagen testea la siguiente hipótesis: "los procedimientos presupuestarios llevan a una mayor disciplina fiscal: (1) si le dan fuertes prerrogativas al Primer Ministro (sistemas parlamentaristas) o al Ministro de Finanzas (sistemas presidencialistas); (2) si limitan el universalismo, la reciprocidad y las reformas parlamentarias; y (3) si facilitan una implementación estricta de las leyes de presupuesto".

Von Hagen construye índices que resumen una serie de instituciones fiscales y, en base a ellos, clasifica a los países según:

- La fuerza del Ministro de Economía en las negociaciones dentro del Ejecutivo
- La existencia de límites a las modificaciones que el Congreso puede realizar al proyecto del ejecutivo
- La forma de votar en el Congreso (ítem por ítem, globalmente, etcétera)
- El timing del voto
- La transparencia del presupuesto
- El grado de flexibilidad en el proceso de implementación (el grado de control que el Ministro de Finanzas tiene sobre el gasto, cuán fácil es aumentar el gasto sobre el nivel planeado y cuán flexibles son las transferencias de gasto de un capítulo a otro).

Von Hagen encuentra que varios de estos índices tienen un fuerte poder explicativo de las diferencias entre países en la relación deuda/producto y en los déficit fiscales de los años '80; su hipótesis es confirmada por los datos. Von Hagen y Harden (1994) llegan a la misma conclusión, considerando otros indicadores fiscales tales como la sustentabilidad de la deuda y el rol de la política fiscal en la estabilización macroeconómica. Con respecto a este último punto, encuentran que los países con las instituciones más autoritarias no presentan una peor performance en términos de estabilización del output, a pesar de que sus políticas son más conservadoras fiscalmente³⁴. Esto trae a la memoria los resultados de la literatura sobre independencia de los Bancos Centrales (resumidos en Cukierman, 1992), que muestra que los países con Bancos Centrales independientes tienen menor inflación, sin por ello sufrir mayor variabilidad del producto.

Alesina y otros (1995) replican estos estudios para países de América Latina. Estudian las instituciones fiscales en 20 países latinoamericanos en base a un cuestionario enviado a los Directores de Presupuesto³⁵, ranqueando a los países de mayor a menor fortaleza institucional en el sentido de von Hagen (Argentina, previo a las reformas de 1993 ranqueaba número 18, es decir, antepenúltimo entre los 20, seguido por El Salvador y Perú). Luego estiman, con distintas metodologías, el efecto de este índice sobre el cociente déficit primario/producto, y encuentran que el índice es un importante predictor de los déficit. En un trabajo más desagregado, encuentran que las variables más importantes son el requisito macroeconómico, las restricciones legislativas y el poder relativo del Ejecutivo³⁶.

Un ejercicio similar es desarrollado en una serie de trabajos (Sanguinetti y Tommasi, 1997; Jones, Sanguinetti y Tommasi, 1997a y 1997b) para las Provincias Argentinas. Allí se recopila información sobre los mecanismos institucionales en el ámbito provincial y se construyen una serie de "índices" a la von Hagen. En el caso de las Provincias Argentinas se incluyen, adicionalmente, algunas características de los Acuerdos de Coparticipación de Impuestos entre los Gobiernos Provinciales y los Municipios de su jurisdicción³⁷. Se demuestra que existe una relación negativa entre la institucionalidad fiscal y el gasto y los déficit públicos³⁸.

B. 4 La transparencia y el control presupuestario

La visibilidad y la transparencia son requisitos de la verdadera democracia. Norberto Bobbio. (1986, pág. 8).

En la sección anterior nos concentramos en las reglas para la aprobación del presupuesto. En esta sección nos referimos al control de la presupuestación y ejecución, y analizamos el tema de la transparencia del presupuesto, con énfasis en el problema de la información como bien público. Todas las teorías presentadas en el capítulo A enfatizan la cuestión informativa y de control, tanto de los gobernantes por parte del ciudadano como de la burocracia por parte de los gobernantes electos³⁹.

Los presupuestos en todo el mundo son complejos y difíciles de analizar. Esto es lógico, en parte, pero se debe también a los incentivos estratégicos de los políticos y burócratas a ocultar información. Por otro lado, es común que las proyecciones macroeconómicas oficiales sean incorrectas, sobreestimando ingresos, subestimando gastos y achacándole a la "mala suerte" las desviaciones. Por ello, Tanzi (1994) argumenta que "instituciones independientes con capacidades técnicas y disponibilidad de datos comparable a la del gobierno pueden jugar un rol muy importante". Cuanto más desarrollado y democrático es el país, es más probable que dichas instituciones existan, y por lo tanto es más difícil que el gobierno pueda engañar a la gente sobre las razones de una pobre performance económica⁴⁰.

Para morigerar estos problemas, se deben establecer reglas claras y sencillas de presupuestación y proyección, y se debe crear un organismo independiente a cargo de la supervisión de las cuentas fiscales y de las proyecciones macroeconómicas. Los dos elementos se complementan. Reglas detalladas son irrelevantes si nadie las controla; por otro lado, sin dichas reglas, aún una agencia de control independiente no tendría leyes ni regulaciones en las cuales fundamentarse⁴¹. Todo esto es un complemento clave de los límites sugeridos en la sección B.2, ya que las reglas se vuelven irrelevantes si pueden ser eludidas "dibujando los números".

La idea de la creación de una institución independiente se fundamenta en los problemas básicos de la actividad gubernamental/presupuestaria descriptos a lo largo de todo el trabajo: el problema de la información como bien público y el problema de los intereses propios de los políticos y empleados estatales. La información sobre la actividad estatal es un caso clásico de bien público. Si un ciudadano gasta tiempo y esfuerzo controlando la actividad estatal, todos se benefician de un mejor funcionamiento del Estado, pero sólo dicho ciudadano paga el costo. Este tipo de situaciones, particularmente en comunidades más grandes y complejas (es decir, a nivel provincial y nacional), lleva a la falta de control. Es por ello que se requiere de una agencia especializada para cumplir esta función en representación de los ciudadanos.

C. Conclusion: Algunas recomendaciones preliminares para el caso argentino

La Argentina tiene problemas en términos del nivel, comportamiento intertemporal y composición de las principales variables fiscales. El gasto público, los déficit fiscales y la deuda pública de la Argentina son demasiado altos en relación a la capacidad de financiamiento del país. El comportamiento intertemporal de las variables fiscales muestra que, contrariamente a lo que recomiendan los principios de una buena administración, durante las fases favorables del ciclo económico no se generan los superávits necesarios como para poder luego afrontar las fases recesivas. Finalmente, un análisis detallado de la composición del presupuesto revela serias inequidades e ineficiencias en los gastos y en los impuestos⁴².

El objetivo principal de este trabajo es proveer elementos adicionales para la discusión de los problemas fiscales que enfrenta la Argentina. Por ello, las siguientes recomendaciones deben tomarse como preliminares. Además de ser necesario adentrarse más en las especificidades del contexto argentino, hace falta un análisis más sistemático del efecto que tienen los conjuntos de aspectos institucionales (en lenguaje economicista, el "equilibrio general institucional"). Casi todos los estudios revisados tienen características parciales, dado que estudian el efecto "marginal" de ciertas instituciones, tomando otras como dadas. Con esta aclaración, procedemos a enumerar algunas recomendaciones tentativas⁴³.

C.1 Instituciones del federalismo fiscal

Es evidente que, para el caso argentino, la problemática de las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno es central. A pesar de que el análisis de este trabajo no se focalizó en la "cuestión federal", muchas de las teorías aquí descriptas forman la base analítica para discutir la Political Economy del federalismo fiscal. En base a ello, y con referencia a la literatura más específica (ver notas 18 y 27), la recomendación principal es una reformulación del Sistema de Coparticipación Federal para morigerar los perversos incentivos en términos de gasto y endeudamiento provincial. El paso siguiente en esta agenda de investigación consiste en el desarrollo de

un modelo (teórico y su posterior aplicación al contexto argentino) que balancee la necesidad de proveer incentivos del tipo "correspondencia fiscal" con una distribución eficiente y justa de bases tributarias y responsabilidades de gasto⁴⁴.

C.2 Leyes de presupuesto balanceado y otros límites fiscales

Las restricciones tipo LPB parecen, en principio, más aplicables a nivel provincial que a nivel nacional. Esto se debe a dos factores:

- i) los gobiernos nacionales son los que hacen política macroeconómica, y allí es donde la limitación a la política anticíclica es un problema, y
- ii) el espacio para la contabilidad creativa es mayor a nivel nacional, dada la complejidad de dicho presupuesto. De allí se desprende que una versión razonable de LPB es recomendable a nivel provincial. Es obvio que las demás provincias se benefician si una de ellas impone una LPB. Podría ser de interés para las provincias negociar la implementación simultánea de LPB provinciales con cláusulas de escape que requieran la aprobación por mayoría especial (en el Senado, donde las provincias tienen sus representantes) además de la aprobación por parte del Ejecutivo y, como se explica luego, de un Consejo Nacional de Asuntos Fiscales⁴⁵.

¿Qué quiere decir "una versión razonable"? Se refiere a dos dimensiones:

- a. alguna flexibilidad intertemporal para permitir endeudamiento para financiar inversiones, y
- b. reconocimiento de las fuertes desigualdades económicas regionales así como de la ineficacia de una descentralización fiscal total.

En la práctica esto podría lograrse definiendo un conjunto de actividades gubernamentales que cada provincia debería autofinanciar, junto con criterios de reparto de impuestos nacionales racionales para el logro de objetivos de equidad y de provisión mínima adecuada de ciertos bienes (públicos o meritorios) en todo el territorio nacional. El desarrollo específico de esta propuesta es el paso siguiente en esta agenda de investigación, en relación con lo dicho en el punto C.1.

A nivel nacional, el autor se inclina por restricciones sobre el déficit acumulado, es decir, sobre la deuda. Estas permiten mayor flexibilidad para hacer frente a fluctuaciones macroeconómicas que una restricción de balance en cada período. Esto debería complementarse con dos instancias. Por un lado, imponer un tope (mayor que cero) al déficit en cada período⁴⁶. Por otro, ante circunstancias extremas se podrían superar dichos límites previa consulta popular u otro mecanismo de "cláusula de escape".

C.3 Reglas para la elaboración del presupuesto

Se deben asignar competencias presupuestarias que otorguen responsabilidad y poder a aquellos niveles que tengan mejores incentivos para la prudencia fiscal. Se recomienda, en materia presupuestaria, fortalecer el rol del Ministro de Economía (ME) dentro del Poder Ejecutivo, y del Ejecutivo vis a vis el Legislativo.

A continuación, realizamos algunas recomendaciones tentativas, adaptando al caso argentino las sugerencias que surgen de la literatura sobre el tema.

1. La preparación del presupuesto

- 1.a El Ministro de Economía tiene la responsabilidad última de la preparación del presupuesto⁴⁷.
- 1.b Al principio de la formulación del presupuesto, el ME anuncia un objetivo para el balance presupuestario, acordado con el Consejo Nacional de Asuntos Fiscales (ver punto C.4) que no puede empeorarse; sólo puede hacerse más estricto durante el proceso posterior.
- 1.c Al final de la negociación, el ME propone un presupuesto al Gabinete, para ser aprobado por mayoría.

2. La fase legislativa

- 2.a Al principio del proceso el Congreso vota sobre el balance, así como sobre el nivel total de gastos e impuestos. El Congreso puede disminuir el gasto total propuesto por el Ejecutivo, pero no aumentarlo⁴⁸.
- 2.b Una vez aprobado el presupuesto global, se inicia la discusión legislativa sobre su composición.

2.c Las modificaciones se aprueban por mayoría simple.

2.d Cuando no haya más modificaciones o cuando se llega al plazo legal para la aprobación, la legislatura vota por mayoría simple sobre la composición. Si el presupuesto es rechazado, se adopta la propuesta original del Ejecutivo.

C. 4 Fortalecimiento del control de la elaboración y ejecución del presupuesto

Eichengreen, Hausmann y von Hagen (1996) elaboran una propuesta que pretende balancear la corrección de los sesgos político-fiscales con la flexibilidad deseada para la política macroeconómica mediante la creación de un Consejo Nacional de Asuntos Fiscales (CNAF), moldeado a imagen de los Bancos Centrales independientes, cuya misión sería definir las posibilidades de endeudamiento de año a año en función de sus proyecciones macroeconómicas. Para un caso de extrema debilidad institucional como el argentino, este autor se inclina por tener ambos: limitaciones explícitas junto con un CNAF⁴⁹. Este Consejo estaría a cargo de las proyecciones macroeconómicas, de la supervisión presupuestaria y de contralor de la transparencia.

Esto es un complemento clave de los límites sugeridos en la sección B.2, ya que las reglas se vuelven irrelevantes si pueden ser eludidas "dibujando los números". La necesidad de la creación de una institución independiente se fundamenta en los problemas básicos de la actividad gubernamental / presupuestaria descriptos a lo largo de todo el trabajo: el problema de la información como bien público y el problema de los intereses propios de los políticos y empleados estatales. La información sobre la actividad estatal es un caso clásico de bien público. Si un ciudadano gasta tiempo y esfuerzo controlando la actividad estatal, todos se benefician de un mejor funcionamiento del Estado, pero sólo dicho ciudadano paga el costo. Este tipo de situaciones, particularmente en comunidades más grandes y complejas (es decir, a nivel provincial y nacional), lleva a la falta de control. Es por ello que se requiere de una agencia especializada para cumplir esta función en representación de los ciudadanos.

Por otro lado, todos los sesgos descriptos a lo largo del trabajo indican a los gobernantes como "sospechosos". Por ello es importante que la agencia a cargo del control no responda a las autoridades políticas y que cuente con medios de financiamiento que otorguen completa independencia de criterio.

C. 5 Participación ciudadana

En la Constitución Argentina recientemente reformada se incluye la figura de la IP (artículo 39) y de la CP (artículo 40). Paradójicamente, uno podría interpretar dicha inclusión como una limitación (al menos parcial) sobre la participación ciudadana. En el artículo 39 se prohíbe la IP en temas relativos a impuestos, presupuesto y reforma constitucional. Además, no se la ha vinculado con la CP, lo cual en la práctica le quita eficacia a la IP. Este autor considera que dichas restricciones no son convenientes (véase Tommasi, 1996, y referencias allí mencionadas, especialmente Colombo, 1995).

Entonces, ciertas prácticas de democracia directa en materia fiscal se encuentran prohibidas constitucionalmente en la Argentina. El autor es partidario de ciertas prácticas de democracia semidirecta, particularmente en los niveles más descentralizados de gobierno. De todos modos, dadas otras distorsiones existentes en materia fiscal (tales como la falta de correspondencia entre recaudación y gastos que enfrentan las provincias por el perverso sistema de coparticipación vigente) no se considera que dichas prácticas por sí solas puedan solucionar los problemas fiscales argentinos.

En países donde otras condiciones (correspondencias fiscales adecuadas, sistemas jurídicos establecidos, federalismo efectivo) están dadas, estas prácticas ayudan a obtener mejores resultados fiscales. A pesar de que el autor es partidario de fomentar los canales de participación ciudadana, no considera que en las actuales condiciones argentinas la participación ciudadana pueda por sí sola resolver los problemas fiscales. Existen incluso motivos para creer que dada la falta de correspondencia fiscal existente, la IP a nivel local pueda incluso empeorar los resultados fiscales. Esto se debe a que los ciudadanos de distintas jurisdicciones tienen muchas menos oportunidades que sus representantes de negociar acuerdos para evitar excesos. De todos modos, como parte de un conjunto de medidas, la posibilidad de iniciativa popular y la obligatoriedad de consulta para ciertas cuestiones es recomendable a nivel local.

- Abrahams, Burton, y Dougan, W. (1986): "The Effects of Constitutional Restraints on Governmental Spending", en *Public Choice* 49, págs. 101-116.
- Alesina, Alberto (1997): "Fiscal Discipline and Budget Institutions", trabajo presentado en las Jornadas "Democracia, Reformas Economicas y Diseño Institucional", Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundacion Gobierno y Sociedad, junio.
- Alesina, Alberto, y Bayoumi, Tamin (1996): "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States", National Bureau of Economic Research, Working Paper 5164, junio.
- Alesina, Alberto, y Drazen, A. (1991): "Why Are Stabilizations Delayed?", en *American Economic Review* 81, diciembre.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., y Stein, E. (1995): "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America". Mimeo, IDB, setiembre.
- Alesina, A., y Perotti, R. (1995): "The Political Economy of Budget Deficits", en *IMF Staff Papers*, marzo, pags. 1-32.
- Alesina, A., y Perotti, R. (1995b): "Budget Deticits and Budget Institutions". Mimeo, Universidad de Harvard.
- Alesina, A., y Rosenthal, H. (1995): *Partisan Politics, Divided Government and the Economy*. Cambridge University Press.
- Alesina, A., y Summers, L. (1993): "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", en *Journal of Money, Credit and Banking*, 25, pags. 151-162.
- Alesina, A., y Tabellini, G. (1990) "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt", en *Review of Economic Studies* 57, pags. 403-414.
- Alt, James, y Lowry, R. (1994): "Divided Government and Budget Deficits: Evidence from the States", en *American Political Science Review*, 88, pags. 811-828.
- Ames, Barry (1987): *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- Ames, Barry (1995): "Soft Theory, Hard Evidence: Rational Choice and Empirical Investigation in Brazil", preparado para el XIX Congreso de la Latin American Studies Association, setiembre.
- Arrow, Kenneth (1951): *Social Choice and Individual Values*. New York, Wiley & Sons. Segunda Edicion (1963), Yale University Press.
- Baron, D. (1991): "Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs and Procedural Control", en *American Journal of Political Science*, febrero, pags. 57-90.
- Baron, D. (1994): "Electoral Competition with Informed and Uninformed Voters". *American Political Science Review*, 88 (1), marzo.
- Baron, D., y Ferejohn, J. (1989): "Bargaining in Legislatures", en *American Political Science Review*, 83, pags. 1181- 1206.
- Barro, Robert (1973): "The Control of Politicians: An Economic Model", en *Public Choice*, 14. Spring, pags.19-42.
- Barro, Robert (1979): "On the Determination of the Public Debt", en *Journal of Political Economy*, 87, pags. 940-947.
- Barzelay, Michael (1992): *Breaking Through Bureaucracy: a new vision for management in government*. University of California Press.
- Becker, Gary (1983): "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", en *Quarterly Journal of Economics*, agosto, pags. 371-400.

Bobbio, Norberto (1986): El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Economica, Mexico.

Bolivia (1994): Ley de Participacion Popular, Gaceta Oficial, Ley 15.551, abril.

Bohn, H., e Inman, R. (1996): "Balanced-budget Rules and Public Deticits: Evidence from the U.S. States", en Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, diciembre.

Bovbjerg, Barbara (1995): "Opciones para la reduccion del deficit fiscal", Jornada Internacional de Auditoria de Gestion, pags. 37-42, AGN y Consejo Profesional de Ciencias Economicas, Capital Federal.

Broda, Christian (1996): "La flexibilidad del sistema de convertibilidad argentino". Documento de trabajo, Universidad de San Andres, junio.

Buchanan, James (1994): "Lagged Implementation as an Element in Constitutional Strategy", en European Journal of Political Economy 10, pags. 11-26

Buchanan, James (1996): "The Best of All Possible Worlds? New efforts to prove that political institutions work as well as markets". Times, Literary Supplement, 26 de enero de 1996, pág. 13.

Calvert, Randall (1995): "The Rational Choice Theory of Social Institutions: Cooperation, Coordination and Communication", en Banks y Hanushek: Modern Political Economy: Old Topics, New Directions. New York, Cambridge University Press.

Canavan, Chris, y Tommasi, M. (1995): "On the Credibility of Alternative Exchange Rate Regimes", trabajo presentado en el Interamerican Seminar of Economics (NBER), Bogota, Colombia, noviembre. Proximo a aparecer en el Journal of Development Economics.

Canavan, Chris, y Tommasi, M. (1997) "Tipo de cambio y credibilidad", en M. Cardenas y S. Edwards (coordinadores): Inflacion, estabilizacion y politica cambiaria en America Latina: Lecciones de los años noventa. Bogota, Tercer Mundo Editores.

Chari, Jones y Marimon (1997): "The Economics of Split Voting in Representative Democracies", en American Economic Review (en prensa).

Chubb, John (1985): "The Political Economy of Federalism", en The American Political Science Review, pags. 994-1015.

Coate, Stephen, y Morris, S. (1995): "On the Form of Transfers to Special Interests", en Journal of Political Economy 103, pags. 1210-1235.

Colombo, Ariel (1995): "Iniciativa y consultas populares", en Agora, N°2, verano, pags. 133-161.

Corsetti, Giancarlo, y Roubinni, N. (1995): "European versus American Perspectives on Balanced Budget Rules", en American Economic Review, Papers and Proceedings, mayo 1996.

Cox, Gary, y McCubbins, Mathew (1996): "Structure and Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes", Trabajo preparado para el Banco Mundial, octubre.

Crain, W. Mark (1997): "Districts, Diversity and Fiscal Biases : Evidence from the American States". Mimeo, Center for the Study of Public Choice, George Mason University.

Crain, W., y Miller, J. (1990): "Budget Process and Spending Growth", en William and Mary Law Review 31,pags. 1021-1046.

Cukierman, Alex (1992): Central Bank Strategy, Credibility, and Independence, Cambridge, MA, MIT Press.

Cukierman, Alex, y Meltzer, A. (1989): "A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework", en American Economic Review,79, pags. 713-33.

Cukierman, Alex, y Tommasi, M. (1998): "When Does it Take a Nixon to Go to China?", American Economic Review, marzo.

Day, Richard (1996): "Balanced Budgets: Economic Nirvana or Fiscal Chaos?",en Contemporary Policy XIV, N° 2, abril.

- Demsetz, Harold (1990): "Amenity Potential, Indivisibilities, and Political Competition", en Alt y Shepsle (eds.): *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge University Press.
- Denzau, Arthur, y Munger, M. (1986): "Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented", *American Political Science Review* 80 (1), marzo, pags. 89-106.
- Dixit, A., Grossman, G., y Helpman, E. (1997): "Common Agency and Coordination: General Theory and Application to Policy Making", *Journal of Political Economy*, 105 (4), agosto.
- Dougan, William (1988): "The Effects of Tax or Expenditure Limits on State Governments", en Working Paper N° 54, Center for the Study of the Economy and the State, University of Chicago.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row.
- Eaton, Kent (1997): "Party, Province and Coparticipation: Tax Reform in Argentina", Mimeo, Departamento de Ciencia Política, Yale.
- Eichengreen, B., Hausmann, R., y Von Hagen, J. (1996): "La reforma de las instituciones presupuestarias en America Latina y el Caribe: Argumentos a favor de un Consejo Nacional de Asuntos Fiscales", trabajo preparado para la reunion Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, 24 de marzo.
- Eichengreen, B., y Von Hagen, J. (1996): "Federalism, Fiscal Restraints and European Monetary Union", *American Economic Review*, 86 (2), mayo.
- Faith, R., Leavens, D. y Tollison, R. (1982): "Antitrust Pork Barrel", *Journal of Law and Economics*, 25, pags. 329-42, octubre.
- Ferejohn, John (1984): *Pork Barrel Politics: Rivers and Harbors Legislation*, Stanford, Stanford Univ. Press.
- Ferejohn, John (1986): "Incumbent Performance and Electoral Control", *Public Choice*, pags. 5-26.
- Ferejohn, J. , y Krehbiel, K. (1987): "The Budget Process and the Size of the Budget", en *American Journal of Political Science*, 31, pags. 296-320.
- FIEL (1993): *Hacia una nueva organizacion del federalismo fiscal en la Argentina*. Buenos Aires, Manantial.
- Fiorina, Morris (1977): *Congress: Keystone of The Washington Establishment*. Yale University Press.
- Frey, Bruno (1978): *Modern Political Economy*, Oxford, Blackwell.
- Frey, Bruno (1994): "Direct Democracy: Politic-Economic Lessons from Swiss Experience", en *American Economic Review, Papers and Proceedings*, mayo, pags. 338-342.
- Gavin, Michael, y Hausmann, Ricardo (1997): "Fiscal Performance in Latin America: What need to be explained?". Mimeo, Inter-American Development Bank.
- Gerber, Elisabeth (1994): "Are Legislators Afraid of Initiatives? Anticipation and Reaction in the Policy Process". Mimeo.
- Gerber, Elisabeth (1994b): "Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives". Mimeo, Department of Political Science, UC-San Diego.
- Gerber, Elisabeth (1997): "Interest Group Influence and The Promise of Direct Legislation", Mimeo. Trabajo presentado en el Seminario de Ciencias Políticas de la Universidad de California, Los Angeles, febrero.
- Gibson, Edward, y Calvo, E. (1997): "Electoral Coalitions and Market Reforms: Evidence from Argentina", trabajo presentado en las Jornadas "Democracia, Reformas Económicas y Diseño Institucional", Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundacion Gobierno y Sociedad, junio.

Gilligan, Thomas, y Matsusaka, J. (1995): "Deviations From Constituent Interests: The Role of Legislative Structure and Political Parties in the States", en *Economic Inquiry*, XXXIII, julio, pags. 383-401.

Gore, Al (1993): *Creating a Government that Works Better and Costs Less. The Gore Report en Reinventing Government*. New York, Times Books.

Gray, Jenkins, y Segsworth (1993): *Budgeting, Auditing and Evaluation: Functions and integration in seven governments*. Transaction Publishers, New Brunswick (USA) y Londres (UK).

Grier, Kevin, y Munger, M. (1991): "Committee Assignments, Constituent Preferences, and Campaign Contributions", *Economic Inquiry*, 29 (1), pags. 24-43, enero.

Grier, Kevin, Munger, M., y Roberts, B. (1991): "The Industrial Organization of Corporate Political Participation", *Southern Economic Journal*, 57(3), pags. 727-38.

Grier, Kevin, Munger, M., y Roberts, B. (1991): "The Determinants of Industry Political Activity, 1978-1986", *American Political Science Review*, 88(4), pags. 911-26, diciembre.

Hausmann, Ricardo, y Stein, Ernesto (1996): "Searching for the Right Budgetary Institutions for a Volatile Region", en Hausmann y Reisen (eds.): *Securing Stability and Growth in Latin American. Policy issues and prospects for shock-prone economies*. OECD.

Hommes, Rudolf (1995): "Budget Institutions in Latin America and the Caribbean, Policy Conclusions". Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.

Iaryczower, M., Saiegh, S., y Tommasi, M. (1998): "Diseño Optimo de Instituciones Fiscales Federales", Mimeo, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, abril.

Inman, Robert (1987): "Markets, Governments, and the 'New' Political Economy", en el *Handbook of Public Economics*, Vol. II, editado por Auerbach Y Feldstein, Elsevier Science Publisher.

Inter-American Development Bank (1994): *Economic and Social Progress Report. Special Report, Fiscal Decentralization*, IDB.

Jones, Mark (1997): "Political Institutions and Public Policy in Argentina: An Overview of the Formation and Execution of the National Budget", Mimeo, Departamento de Ciencias Politicas, Michigan State University.

Jones, M., Sanguinetti, P., y Tommasi, M. (1997a): "Politics, Institutions and Public Sector Spending in the Argentine Provinces". Documento de Trabajo 17, Departamento de Economia, Universidad de San Andres. Proximo a aparecer en J. Poterbay Jorgen Von Hagen (eds.): *Budget Institutions and Fiscal Outcomes*, NBER-University of Chicago Press.

Jones, M., Sanguinetti, P., y Tommasi, M. (1997b): "The Politics of Fiscal Performance in Decentralized Settings: The Case of Argentina", Mimeo, Universidad de San Andres, diciembre.

Kalt, Joseph, y Zupan, M. (1984): "Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics", en *American Economic Review*. junio, pags. 279-300.

Kalt, Joseph, y Zupan, M. (1990): "The Apparent Ideological Behavior of Legislators: Testing for Principal-Agent Slackness", en *Journal of Law and Economics*, abril, pags. 103-31.

Kiewiet y Szakaly (1992): "The Efficacy of Constitutional Restrictions on Borrowing, Taxing, and Spending: An Analysis of State Bonded Indebtedness, 1961-90". Mimeo, Cal Tech.

Klitgaard, Robert (1994): *Ajustandonos a la realidad: Politicas creativas para un "Mercado versus Estado" en beneficio de todos*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana (traduccion de *Adjusting to Reality*, 1991).

Knott, J. , y Miller, G. (1987): *Reforming the Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Prentice Hall.

Kontopoulos, Yianos, y Perotti, R. (1997): "Fragmented fiscal policy", Mimeo, Columbia.

Llach, Juan (1997): *Otro siglo, otra Argentina. Una estrategia para el desarrollo economico y social nacida de la convertibilidad y de su historia*. Ariel Sociedad Economica.

Lambertini, Luisa (1995): "Are Budget Deticits Used Strategically?". Mimeo, UCLA, Agosto.

Lane, Timothy (1993): "Market Discipline", IMF Staff Papers, vol. 40 (1), marzo, pags. 53-68.

Ley 24.156 de Administracion Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Publico, Boletin Oficial, 29/10/92.

Lopez Murphy, Ricardo (Editor) (1995): La descentralizacion fiscal en America Latina: Problemas y perspectivas. BID y FIEL.

Lucas, Robert, y Stockey, N. (1983): "Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital", en Journal of Monetary Economics, 12, pags. 55-94.

Lupia, Arthur, y McCubbins, M. (1994): "Designing Bureaucratic Accountability", en Law and Contemporary Problems, pags. 91-126.

Macon, Jorge (1997): "El sistema tributario y el deficit fiscal", Enoikos (Revista de la Facultad de Ciencias Economicas de la UBA), año V, N°12, julio.

Makon, Marcos (1995): "Instituciones presupuestarias en Argentina", trabajo presentado en el Banco Interamericano de Desarrollo, setiembre.

Marshall, Alfred (1920): Principles of Economics. Octava edicion.

Massad, Leonel (1997): "El dilema permanente", Enoikos (Revista de la Facultad de Ciencias Economicas de la UBA), año V, N° 12, julio.

Matsusaka, John (1992): "Economics of Direct Legislation", en Quarterly Journal of Economics, 107, mayo, pags. 541-71.

Matsusaka, John (1995): "Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 years", en Journal of Political Economy, 103, junio, pags. 587-623.

Matsusaka, John (1995b): "The Economic Approach to Democracy", en Tommasi y Ierulli (eds.): The New Economics of Human Behavior, Cambridge Univ. Press.

Matsusaka, John, y McCarty, N. (1997): "Political Resource Allocation: The Benefits and Costs of Voter Initiatives". Mimeo. Univ. of Southern California, mayo.

Mayston, David (1992): "Financial Reporting in the Public Sector and the Demand for Information", en Financial Accountability and Management, 8 (4), Winter, pags. 317-324.

McCubbins, Mathew (1991): "Party Governace and US Budgets: Divided Government and Fiscal Statemate", en A. Alesina y G. Caruner (eds.): Politics and Economics in The Eighties. Chicago, University of Chicago Press.

Miller, Gary (1992): "Hierarchical Failures and Market Solutions: Can competition create efficient incientives for hierarchy?". Capítulo 8 en su libro Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy. Cambridge University Press.

Moe, Terry (1984): "The New Economics of Organization". American Journal of Political Economics, 87, pags. 60-80.

Moe, Terry (1990): "The Polities of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", en Williamson (ed.): Organization Theory, pags. 116-153.

Mueller, Dennis (1973): "Constitutional Democracy and Social Welfare", en Quarterly Journal of Economics, 87, pags. 60-80.

Mueller, Dennis (1989): Public Choice II. Cambridge University Press.

Munger, Michael (1989): "A Simple Test of the Thesis that Committee Jurisdictions Shape Corporate PAC Contributions", Public Choice, 62 (2), pags. 181-96, agosto.

Nelson, Joan (1990): *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton University Press.

New Zealand, The Treasury (1995): *Fiscal Responsibility Act 1994. An Explanation*, setiembre.

Niskanen, William (1971): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine.

Niskanen, William (1992): "The Case for a New Fiscal Constitution", en *Journal of Economic Perspectives*, 6 (2), Spring.

Nordhaus, W. (1975): "The Political Business Cycle", en *Review of Economic Studies*, 42, pages. 169-190

North, Douglass (1990): "Economic Development in Historical Perspective: The Western World." Trabajo presentado en la Hoover Institution, Stanford, CA, marzo.

North, Douglass (1990): "Institutions and a Transaction Cost Theory of Exchange." en Alt y Shepsle (1990): *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge University Press.

North, Douglass (1990b): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

North, Douglass (1991): "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), pages. 97-112, Invierno.

Oates, Wallace (1969): "The Effects of Property Taxes and Local Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis", en *Journal of Political Economy* 77, pages. 957-951.

Oates, Wallace (1977): *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administracion Local, Madrid.

Oates, W. (1988): "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey", en Brennan et al. (eds.): *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of R. Mathews*, Australian National Univ. Press, pages. 65-82.

Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action. Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.

Olson, Mancur (1982): *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. Yale University Press.

Olson, Mancur (1990): "Toward a Unified View of Economics and the Other Social Sciences", en Alt y Shepsle (eds.): *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge University Press.

Olson, Mancur (1996): *Capitalism, Socialism, and Dictatorship. Outgrowing communist and capitalist dictatorships*. Manuscrito, U. of Maryland.

Osborne, David, y Gaeller Ted (1993): *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, Plume, Penguin Books.

Pelzman, Sam (1992): "Voters as Fiscal Conservatives" en *Quarterly Journal of Economics*, 107. mayo, págs 327-361.

Persson, T. , y Svensson, L. (1989): "Why Would a Stubborn Conservative Run a Deficit: Policy with Time Inconsistent Preferences", en *Quarterly Journal of Economics* 104, pages. 325-345.

Persson, T., y Tabellini, G. (1994): *Monetary and Fiscal Policy: Credibility and Politics*, MIT Press

Petrei, Humberto (1997): "Una buena administración para un buen sistema económico", *Enoikos* (Revista de la Facultad de Ciencias Economicas de la UBA), año V, Nº 12, julio.

Piffano, Horacio (1995): "Federalismo fiscal: Una revision de la literatura sobre asignacion de potestades fiscales", en *FinanzasPublicas y Economia Espacial*. En honor de Horacio Nuñez Miriana, A. Porto (editor) Universidad Nacional de La Plata.

- Pommerehne, W., y Schneider, F. (1982): "Unbalanced Growth between Public and Private Sectors: An Empirical Examination", en R. Haveman (ed.): *Public Finance and Public Employment*, Wayne State University Press, pags. 309-26.
- Pommerehne, W., y Schneider, F. (1983): "Does Government in a Representative Democracy Follow a Majority of Voters Preferences? An Empirical Examination", en H. Hanuch (ed.): *Anatomy of Government Deficiencies*, Berlin, Springer, pags. 61-84.
- Porto, Alberto (1990): *Federalismo fiscal: el caso argentino*, Bs. Aires, Editorial Tesis-Instituto Di Tella.
- Porto, Alberto (1993): "Federalismo fiscal", en *El orden economico constitucional. El federalismo fiscal*, Editorial de la Universidad de La Plata.
- Porto, Alberto, y Sanguinetti, Pablo (1996): "Political Determinants of Regional Redistribution in a Federation: Evidence from Argentina". Mimeo, Inst. Di Tella.
- Pose, Fernando (1997): "Politica economica y politica fiscal", *Enoikos*, Fac. de Ciencias Economicas, UBA, año V, N° 12, julio.
- Poterba, James (1994): "State Responses to Fiscal Crises: 'Natural Experiments' for Studying the Effects of Budgetary Institutions", en *Journal of Political Economy*, junio.
- Poterba, James (1996): "Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States", en *American Economic Review*, Papers and Proceedings, mayo 1996.
- Premchand, A. (1983): *Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice*. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Reuben, Kim (1995): "Tax Limitations and Government Growth: The Effect of State Tax and Expenditure Limits on State and Local Government". Mimeo, MIT, octubre.
- Rogoff, Kenneth (1990): "Equilibrium Political Budget Cycles", en *American Economic Review*, 80, pags. 21-36.
- Rogoff, K., y Sibert, A. (1988): "Elections and Macroeconomic Policy Cycles", en *Review of Economic Studies* 55, pags. 1-16.
- Roemer, John (1994): "The Strategic Role of Party Ideology When Voters are Uncertain about How the Economy Works", en *American Political Science Review* 88 (2), junio.
- Roemer, Thomas, y Rosenthal, H. (1980): "An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants", en *National Tax Journal* 33 (4), diciembre, pags. 451-58.
- Rosenthal, Howard (1990): "The Setter Model". Cap. 9 en Enelow y Hinich: *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Cambridge University Press.
- Roubini, Nouriel (1995): "The Economics of Fiscal Bondage: The Balanced Budget Amendment and Other Binding Fiscal Rules". Mimeo.
- Sanguinetti, Pablo, y Tommasi, M. (1997): "Los determinantes economicos e institucionales de los deficit en los presupuestos provinciales". Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Santerre, R. (1986): "Representative versus direct democracy: A Tiebout test of relative performance", en *Public Choice*, 48, pags. 56-63.
- Schmidt, Shelley, y Bardes (1991): *American Government and Politics Today*. West Publishing Company.
- Shadbegian, R. (1996): "Do Tax and Expenditure Limitations Affect the Size and Growth of State Government?", en *Contemporary Economic Policy* XIV (1), enero.
- Shepsle, K. (1979): "The Role of Institutional Structure in the Creation of Policy Equilibrium" en Rae y Esinuer (eds.): *Public Policy and Public Choice*. Sage.

Shepsle, K., y Bonchek, M. (1997): *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*, New York y Londres, Norton & Company.

Shepsle, K., y Weingast, B. (1994): "Positive Theories of Congressional Institutions", en *Legislative Studies Quarterly*, XIX, 2, mayo.

Spolatore, Enrico (1993): "Policy Making Systems and Economic Efficiency: Coalition Governments versus Majority Governments". Tesis doctoral, Harvard.

Stein, Ernesto (1997): "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America", trabajo presentado en el Octavo Foro (IDB-OECD) sobre Perspectivas Latinoamericanas: "Democracia, descentralización y déficit en América Latina", París, noviembre.

Stein, Ernesto, Talvi, E., y Grisanti, A. (1997): "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience". Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.

Tabellini, G., y Alesina, A. (1990): "Voting on the Budget Deficit", en *American Economic Review*, 80 (1).

Tanzi, Vito (1994): "The Political Economy of Fiscal Deficit Reduction", en Easterly et al: *Macroeconomics of Public Sector Deficits*. Oxford Univ. Press and World Bank, págs. 513-524.

Tanzi, Vito (1995): "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", en *World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C.

Ter-Minassian, T. (1995): "Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experience". Mimeo, International Monetary Fund.

Tiebout, Charles (1956): "A Pure Theory of Local Expenditures", en *Journal of Political Economy*, octubre, págs. 416-424.

Tommasi, Mariano (1996) "Instituciones y resultados fiscales", trabajo presentado en el seminario del Departamento de Economía, Universidad de San Andrés, abril.

Tommasi, Mariano, y Ierulli, K. (1995): *The New Economics of Human Behavior*, Cambridge University Press.

Tommasi, Mariano, y Velasco, A. (1996): "Where are We in the Political Economy of Reform?", en *Journal of Policy Reform*, vol. 1, págs.187-238.

Treber, Salvador (1997): "Rediseñar los recursos para una nueva asignación del gasto", *Enoikos*, Fac. de Ciencias Económicas, UBA, año V, Nº 12, julio.

Tufte, E. (1978): *Political Control of the Economy*. Princeton, NJ, Princeton University Press.

Tullock, Gordon (1994): "Thoughts about Representative Government", en *European Journal of Political Economy* 10, págs. 27-39.

UNLP (1996): Seminario Internacional "Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva", Universidad Nacional de La Plata, Fac. de Ciencias Económicas, Departamento de Economía, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Van den Doel, H. y Van Velthoven, B. (1993): *Democracy and Welfare Economics*. Cambridge University Press.

Vázquez Nava, María E. (1995): "Contraloría Social y Reforma del Estado", en *Sindicatura (Revista de la SIGEN)* I (1), enero/abril.

Velasco, Andrés (1998): "The Common Property Approach to the Political Economy of Fiscal Policy" en Sturzenegger y Tommasi (eds.): *The Political Economy of Economic Reforms*.

Von Hagen, Jürgen (1991): "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints", en *Journal of Public Economics* 44, págs. 199-210.

Von Hagen, J. (1992): "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", en European Commissions Economic Papers, 96.

Von Hagen, J., y Eichengreen, B. (1996): "Federalism, Fiscal Restraints and European Monetary Union", en American Economic Review, Papers and Proceedings, mayo, pags. 134-138.

Von Hagen, J., y Harden, I. (1994): "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline". European Economic Review, 39, pags. 771-779.

Von Hagen, J., y Harden, I. (1994): "National Budget Processes and Fiscal Performance", en European Economy, Reports and Studies, 3, pags. 315-418.

Weingast, Barry, y Marshall, W. (1988): "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets", en Journal of Political Economy, febrero, pags. 132-163.

Weingast, Barry, y Moran, Mark (1984): "Bureaucratic Discretion or Congressional Control: Regulatory Policymaking by the FTC", Journal of Political Economy, 91, pags. 765-800.

Weingast, Shepsle y Johnsen (1981): "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics", en Journal of Political Economy 89, pags. 642-64, agosto.

Weise, Charles (1996): "Severity of Economic Fluctuations under a Balanced Budget Amendment", en Contemporary Economic Policy XIV, Nº 2, abril.

Wildavsky, Aaron (1986): Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes. Transaction Books, New Brunswick.

Wilson, James Q. (1989): Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It. New York. Basic Books.

Resumen

El propósito de este trabajo es brindar una aproximación a la literatura de "Political Economy" aplicada a la problemática fiscal. Se describen distintos mecanismos a través de los cuales el sistema político introduce sesgos hacia un comportamiento fiscal subóptimo. Se presenta evidencia empírica internacional sobre el efecto que distintas instituciones presupuestarias (y políticas, más ampliamente) tienen sobre los resultados fiscales. El trabajo concluye con recomendaciones para el caso argentino.

Summary

This paper reviews the literature on the Political Economy of Fiscal "Policy". It describes the mechanisms by which the political system induces biases towards inefficient fiscal outcomes. It presents international evidence on the effects of budgetary institutions (and of political institutions more generally) on fiscal outcomes. The paper suggests some institutional reforms for the Argentine case.

Registro Bibliografico:

Tommasi, Mariano

"Instituciones y resultados fiscales". Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales (Buenos Aires), vol. 38, Nº 149, abril-junio 1998 (págs. 409-438). Descriptores: <Política económica> <Enfoque institucional> <Política fiscal> <Sistema político> <Asignación presupuestaria> <Argentina>.

ANEXO E: LEY DE SOLVENCIA FISCAL

ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS PUBLICOS

Ley 25.152

Establécense las medidas a las cuales se deberán ajustar los poderes del Estado Nacional para la administración de los recursos públicos. Formulación del Presupuesto General de la Administración Nacional. Eficiencia y calidad de la gestión pública. Programa de Evaluación de Calidad del Gasto. Presupuesto plurianual. Información pública y de libre acceso. Créase el Fondo Anticíclico Fiscal.

Sancionada: Agosto 25 de 1999.

Promulgada Parcialmente: Septiembre 15 de 1999.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

ARTICULO 1º – Los poderes del Estado nacional deberán ajustar la administración de los recursos públicos a las disposiciones de la presente ley.

ARTICULO 2º – La Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional estará sujeta a las siguientes reglas, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 24.156 y la Ley 24.629:

a) Contendrá todos los gastos corrientes y de capital a ser financiados mediante impuestos, tasas y otras contribuciones obligatorias establecidas por legislación específica, endeudamiento público y tarifas por prestación de servicios fijadas por autoridades gubernamentales. Asimismo, incluirán los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los fondos fiduciarios;

b) El déficit fiscal, entendido como la diferencia de los gastos corrientes y de capital devengados menos los recursos corrientes y de capital del Sector Público Nacional No Financiero, no deberá superar en el año 1999 el uno con noventa por ciento (1,90%) del P.B.I. Reestimado dicho déficit, excluyendo todos los ingresos por venta de activos residuales de empresas privatizadas, privatizaciones y concesiones, se determinará el déficit base de los años siguientes hasta alcanzar el equilibrio en el año 2003. Este déficit deberá reducirse como mínimo un cero con cuarenta por ciento (0,40%) del P.B.I. en el año 2000, el cero con cincuenta por ciento (0.50%) del P.B.I. en el año 2001 y el cero con sesenta por ciento (0.60%) en el año 2002. A partir del año 2003 deberá asegurarse un resultado financiero equilibrado. Al solo efecto de la consideración del resultado financiero del presupuesto, no se computará como ingreso corriente o de capital el monto asignado para financiar el fondo creado por el artículo 9º de esta ley y se computarán como recursos las aplicaciones del fondo a que se refieren los párrafos 2º y 3º del mencionado artículo;

c) La tasa real de incremento del gasto público primario, entendido como el resultado de sumar los gastos corrientes y de capital y de restar los intereses de la deuda pública, no podrá superar la tasa de aumento real del Producto Bruto Interno, salvo que se agreguen al presupuesto autorizaciones para gastar financiadas con recursos específicos o debidamente identificados. Cuando la tasa real de variación del P.B.I. sea negativa el gasto primario podrá a lo sumo permanecer constante en moneda corriente;

d) Se destinará al fondo al que se refiere el artículo 9º de esta ley no menos del uno por ciento (1%) de los recursos del Tesoro nacional en el año 2000, el uno con cincuenta por ciento (1,50%) en el 2001 y el dos por ciento (2%) a partir del año 2002; los superávits fiscales y el cincuenta por ciento (50%) del producido de la venta de activos de cualquier naturaleza y cánones por concesiones del Estado nacional. El restante cincuenta por ciento (50%) del producto de la venta de activos y cánones por concesiones no podrá destinarse a atender gastos corrientes del Sector Público Nacional No Financiero;

e) El Poder Ejecutivo elaborará un presupuesto plurianual de al menos tres (3) años, sujeto a las normas que instituye la presente ley y, en particular, a lo establecido en el artículo 6º de la misma;

f) La deuda pública total del Estado nacional no podrá aumentar más que la suma del déficit del Sector Público Nacional No Financiero, la capitalización de intereses, el pase de monedas, los préstamos que el Estado nacional repase a las provincias y el pago establecido en las Leyes 23.982, 24.043, 24.070, 24.073, 24.130 y 24.411, cuyo límite anual de atención se establecerá en cada Ley de Presupuesto Nacional. Se podrá exceder esta restricción cuando el endeudamiento se destine a cancelar deuda pública con vencimientos en el primer trimestre del año siguiente.

ARTICULO 3º – La aplicación de las reglas establecidas en el artículo anterior y los sucesivos será complementada con los siguientes criterios de administración presupuestaria:

a) No podrán incluirse como aplicación financiera (amortización de deudas) gastos corrientes y de capital que no se hayan devengado presupuestariamente en ejercicios anteriores, excepto la atención de las deudas referidas en el inciso f) del artículo 2º de la presente ley;

b) En el caso de comprometerse gastos presentes o futuros por encima de los autorizados en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional, la Secretaría de Hacienda y la Auditoría General de la Nación, en conocimiento de tal situación informarán de inmediato a la Procuración General de la Nación para que promueva las acciones legales por violación al artículo 248 del Código Penal.

ARTICULO 4º – No podrán crearse fondos u organismos que impliquen gastos extrapresupuestarios.

ARTICULO 5º – Con la finalidad de avanzar en el proceso de reforma del Estado nacional y aumentar la eficiencia y calidad de la gestión pública, se establece lo siguiente:

a) Toda creación de organismo descentralizado y empresa pública financiera y no financiera, requerirá del dictado de la ley respectiva;

b) Las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional que tengan a su cargo la ejecución de programas clasificados en la finalidad Servicios Sociales, deberán estar sujetos a mecanismos de gestión y control comunitario antes del 31 de diciembre del año 2001 de acuerdo a la reglamentación del Poder Ejecutivo nacional, sin perjuicio de los mecanismos de control previstos en la Ley 24.156;

c) Autorízase al Jefe de Gabinete de Ministros a partir del año 2000 a celebrar acuerdos-programas con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios, a efectos de lograr una mayor eficiencia, eficacia y calidad en su gestión. Dichos acuerdos tendrán una duración máxima de hasta cuatro (4) años y se convendrán en el marco de las siguientes pautas:

I. - Compromiso de la unidad ejecutora en materia de cumplimientos de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas.

II. - Niveles de gastos a asignarse en cada uno de los años del acuerdo.

III. - Se acordará un régimen especial para la aprobación de determinadas modificaciones presupuestarias.

IV. - Se acordará un régimen especial para la contratación de bienes y servicios no personales.

V. - Facultades para el establecimiento de premios por productividad al personal del respectivo programa, dentro del monto de la respectiva masa salarial que se establezca para cada uno de los años del acuerdo en el arco de las facultades del Estado empleador establecidas en la Ley 14.250 y sus modificatorias y/o la Ley 24.185 y sus reglamentarias.

VI. - Atribución para modificar la estructura organizativa, eliminar cargos vacantes, modificar la estructura de cargos dentro de la respectiva masa salarial y reasignar personal dentro del programa.

VII. - Atribución para establecer sanciones para las autoridades de los programas por incumplimiento de los compromisos asumidos, las que serán reglamentadas por el Poder Ejecutivo nacional.

d) Institúyese el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto con el objeto de incrementar la calidad de los servicios a cargo del Estado mediante la evaluación sistemática de los costos de los mismos en relación a sus resultados, mejorar el desempeño gerencial de los funcionarios y aumentar la eficiencia de los organismos públicos, optimizando la utilización de recursos humanos en las distintas áreas del Estado. El programa se localizará en la Jefatura de Gabinete de Ministros con la participación de la Secretaría de Hacienda, en función de lo dispuesto por el Título II, Capítulo II, Sección V, de la Ley 24.156 de Administración Financiera y abarcará al conjunto de la Administración Central y Descentralizada.

ARTICULO 6º – El Poder Ejecutivo nacional incorporará en el Mensaje de elevación del Presupuesto General de la Administración Nacional, en conjunto con el Programa Monetario y el Presupuesto de Divisas del Sector Público Nacional, un presupuesto plurianual de por lo menos tres (3) años. Dicho presupuesto contendrá, como mínimo, lo siguiente:

a) Proyecciones de recursos por rubros;

- b) Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica;
- c) Programa de inversiones del período;
- d) Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales;
- e) Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento;
- f) Acuerdos-programas celebrados y sus respectivos montos;
- g) Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

ARTICULO 7º – Una vez remitida al Honorable Congreso de la Nación la Cuenta de Inversión del Ejercicio anterior y en forma previa al envío del Proyecto de Ley de Presupuesto para el siguiente Ejercicio Fiscal, el Jefe de Gabinete de Ministros y el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos concurrirán a una sesión conjunta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Honorables Cámaras de Diputados y Senadores, para presentar un informe global que contenga:

- a) La evaluación de cumplimiento del presupuesto del ejercicio anterior, comparado con el Presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación y la ejecución informada de la Cuenta de Inversión, explicando las diferencias ocurridas en materia de ingresos, gastos y resultado financiero;
- b) La estimación de la ejecución del presupuesto para el año en curso, comparándolo con el Presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación, y explicando las diferencias que estime ocurran en materia de ingresos, gastos y resultado financiero;
- c) Las medidas instrumentadas o a instrumentarse para compensar los eventuales desvíos que se hayan producido o se prevean en la ejecución respecto de lo establecido en el artículo 2º, incisos b), c), d) y f) de la presente ley;
- d) La evolución del programa de Evaluación de Calidad del Gasto. Los temas referidos en el inciso b) precedente y los vinculados a la aplicación de los recursos del Fondo al que se refiere el artículo 9º serán además informados al Congreso de la Nación por el Jefe de Gabinete cada tres meses. El referido al comienzo de este inciso será informado con periodicidad semestral;
- e) La Secretaría de Hacienda tomará la intervención que le compete en cuanto a suministrar la información correspondiente, según lo dispuesto por la Ley 24.156, de Administración Financiera.

ARTICULO 8º – La documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional y que se detalla a continuación, tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla:

- a) Estados de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen;
- b) Ordenes de compra, todo tipo de contratos firmados por autoridad competente, así como las rendiciones de fondos anticipados;
- c) Ordenes de pago ingresadas a la Tesorería Nacional y al resto de las tesorerías de la Administración Nacional;
- d) Pagos realizados por la Tesorería Nacional y por el resto de las tesorerías de la Administración Nacional;
- e) Datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos que administra la Secretaría de Hacienda, sobre personal permanente, contratado y transitorio, incluido el de los proyectos financiados por organismos multilaterales;
- f) Listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad;
- g) Estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública, así como de los avales y garantías emitidas, y de los compromisos de ejercicios futuros contraídos;

- h) Listados de cuentas a cobrar;
- i) Inventarios de bienes inmuebles y de inversiones financieras;
- j) Estado del cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales y aduaneras de las sociedades y las personas físicas ante la Administración Federal de Ingresos Públicos conforme a la reglamentación que ella misma determine;
- k) Información acerca de la regulación y control de los servicios públicos, obrante en los entes reguladores y de control de los mismos;
- l) toda la información necesaria para que pueda realizarse el control comunitario de los gastos sociales a los que se refiere el artículo 5º, inciso b), de la presente ley. La información precedente será puesta a disposición de los interesados por el señor Jefe de Gabinete de Ministros;
- m) Toda otra información relevante necesaria para que pueda ser controlado el cumplimiento de las normas del sistema nacional de administración financiera y las establecidas por la presente ley.

La información precedente será puesta a disposición de los interesados en forma inmediata, a su requerimiento o mediante la autorización al libre acceso a las respectivas plataformas informáticas, en un plazo máximo de un año contado a partir de la promulgación de la presente ley.

La Auditoría General de la Nación fiscalizará su cumplimiento e informará trimestralmente a las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, a partir de la promulgación de la presente ley, acerca de los progresos en la instrumentación y los resultados de su aplicación.

ARTICULO 9º – Créase el Fondo Anticíclico Fiscal que se constituirá con el cincuenta por ciento (50%) de los recursos provenientes de las privatizaciones, concesiones, ventas de activos fijos y de acciones remanentes de las empresas públicas privatizadas de propiedad del Estado nacional o de su prenda, a partir del 1º de enero de 1999 y con las únicas excepciones de las acciones del Banco Hipotecario S.A. y de lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley 23.985, y 28 y 29 de la Ley 24.948 durante el plazo establecido en esta última; con los superávit financieros que se generen en cada ejercicio fiscal con no menos del uno por ciento (1%) de los recursos corrientes del Tesoro nacional en el año 2000, uno con cinco por ciento (1,5%) por el año 2001 y dos por ciento (2%) a partir del 2002; y con las rentas generadas por el propio fondo. El fondo será administrado por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos siguiendo los mismos criterios que utiliza el Banco Central de la República Argentina para las reservas internacionales.

Se integrará hasta alcanzar un monto equivalente al tres por ciento (3%) del P.B.I. y será utilizado cuando se verifique una reversión del ciclo económico, considerando el indicador anticipado del ciclo elaborado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán u otro organismo estatal.

Cuando los recursos alcancen en un ejercicio el referido monto máximo del tres por ciento (3%) del P.B.I. los excedentes acumulados durante ese ejercicio podrán aplicarse a la cancelación de deuda externa, inversión pública, o gasto social.

Los recursos asignados al Fondo se incluirán como aplicación financiera en los respectivos presupuestos anuales. Una vez verificada la circunstancia definida precedentemente para la utilización de los recursos del Fondo, ésta estará sujeta a las siguientes condiciones:

- a) Los recursos utilizados en un ejercicio no deberán exceder la diferencia entre los ingresos fiscales presupuestados y los efectivamente recaudados en dicho ejercicio;
- b) La utilización de recursos en un ejercicio no podrá exceder el cincuenta por ciento (50%) del monto total acumulado al inicio del ejercicio;
- c) Los recursos del Fondo no podrán destinarse a financiar aumentos permanentes del nivel de gastos primarios en ningún área de la Administración Pública Nacional ni de las administraciones de las jurisdicciones provinciales y municipales.

Se autoriza al poder Ejecutivo nacional a la utilización del Fondo, bajo las precedentes condiciones y sujeto a los informes al Congreso Nacional a los que se refiere el artículo 7º, inciso d), de la presente ley.

ARTICULO 10.– El Poder Ejecutivo nacional invitará a los gobiernos provinciales y al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires al dictado de normas legales en concordancia con lo dispuesto en la presente ley.

ARTICULO 11.– Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS VEINTICINCO DIAS DEL MES DE AGOSTO DEL AÑO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE.

–REGISTRADA BAJO EL N° 25.152–

ALBERTO R. PIERRI. – EDUARDO MENEM.

Juan Estrada. – Juan C. Oyarzún.

NOTA: Los textos en negrita, fueron observados.

Decreto 1017/99

Bs. As., 15/9/99

VISTO el Proyecto de Ley N° 25.152, sancionado por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION el 25 de agosto de 1999, por el cual se establecen medidas a las cuales se deberán ajustar los poderes del ESTADO NACIONAL para la administración de los recursos públicos, y

CONSIDERANDO:

Que el mencionado Proyecto de Ley contiene disposiciones referidas a la solvencia fiscal y a la calidad de la gestión pública nacional.

Que el artículo 2° del Proyecto de Ley establece reglas para la formulación del Presupuesto General de la Administración Nacional, sin perjuicio de lo dispuesto por las Leyes Nros. 24.156 y 24.629.

Que una de esas reglas determina el porcentaje de déficit para 1999 que servirá de base, luego de su reestimación para lograr el equilibrio a partir del ejercicio 2003.

Que una de las condiciones para la reestimación del citado déficit es entre otras, la detracción de los ingresos del monto originado en privatizaciones.

Que durante el ejercicio fiscal de 1999 se han producido ingresos excepcionales por dicho concepto, razón por la cual su no cómputo distorsionaría la base de cálculo a la que se debe ceñir el Sector Público Nacional no Financiero para la determinación del déficit de los años siguientes, hasta alcanzar el equilibrio en el año 2003.

Que sobre la base de lo expresado resulta necesario observar en el segundo párrafo del inciso b) de este artículo el término "privatizaciones".

Que asimismo el citado inciso b) en la última frase del segundo párrafo determina, que al sólo efecto de la consideración del resultado financiero del presupuesto, no se compute como ingreso corriente o de capital el monto asignado para financiar el Fondo creado por el artículo 9° de esta Ley y se computen como recursos las aplicaciones del Fondo a que se refieren los párrafos segundo y tercero del citado artículo.

Que el cumplimiento de lo prescripto en dicha frase impedirá conocer el verdadero déficit del ejercicio, ya que la utilización de las aplicaciones del Fondo constituyen una fuente de financiamiento del déficit, razón por la cual se considera necesario observar la última frase del segundo párrafo del inciso b) del artículo 2° del Proyecto de Ley sancionado.

Que el inciso c) de este artículo, referido a la tasa real de incremento del gasto público primario, establece que la misma no podrá superar la tasa de aumento real del PRODUCTO BRUTO INTERNO (P.B.I.).

Que el citado inciso c) prevé una excepción a lo expresado en el considerando anterior, permitiendo el aumento de las autorizaciones para gastar financiadas con recursos específicos o debidamente identificados.

Que dicha excepción permitirá incrementar el gasto público primario por encima de la tasa de crecimiento del P.B.I., lo cual resultaría contradictorio con los objetivos del proyecto de Ley, razón por la cual resulta necesario observar la frase "salvo que se agreguen al Presupuesto autorizaciones para gastar financiadas con recursos específicos o debidamente identificados".

Que el inciso d) de este artículo se refiere a los recursos del TESORO NACIONAL destinados a la constitución del Fondo Anticíclico Fiscal afectando el CINCUENTA POR CIENTO (50%) del producido de la venta de activos de cualquier naturaleza y cánones por concesiones del ESTADO NACIONAL.

Que de las transferencias a dicho Fondo no han sido exceptuados los recursos provenientes de las ventas de activos que realice el Ministerio de Defensa, cuyo destino es atender las necesidades de la reestructuración de las Fuerzas Armadas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 3º y 4º de la Ley 24.045.

Que dicho destino resulta de naturaleza similar al de los recursos provenientes de la aplicación de los artículos 10 y 11 de la Ley Nº 23.985 y 28 y 29 de la Ley Nº 24.948, los que sí han recibido dicho tratamiento de excepción.

Que la omisión de dicho tratamiento de excepción para los recursos señalados en el artículo 3º de la Ley Nº 24.045, resta financiamiento a un objetivo reiteradamente ratificado como prioritario en el marco de la política de defensa nacional.

Que asimismo, la parte “in fine” del citado inciso d) dispone que el restante CINCUENTA POR CIENTO (50%) no podrá destinarse a atender gastos corrientes del Sector Público Nacional no Financiero.

Que el artículo 31 de la Ley Nº 23.966 destina al Régimen Nacional de Previsión Social el TREINTA POR CIENTO (30%) de los recursos brutos que se obtengan por venta de activos, concesiones y otros conceptos.

Que lo dispuesto en la parte “in fine” del citado inciso d) afecta el financiamiento de las prestaciones previsionales a cargo de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, razón por la cual resulta necesaria su observación.

Que sobre la base de las consideraciones expuestas, resulta observable en el inciso d) del artículo 2º del Proyecto de Ley, las frases “y el cincuenta por ciento (50%) del producido de la venta de activos de cualquier naturaleza” y “... El restante cincuenta por ciento (50%) del producto de la venta de activos de cualquier naturaleza y cánones por concesiones no podrá destinarse a atender gastos corrientes del Sector Público Nacional no Financiero”.

Que el inciso f) del artículo 2º del Proyecto de Ley, determina condicionamientos para el aumento de la deuda pública total del ESTADO NACIONAL.

Que a ese respecto la parte “in fine” exceptúa de las restricciones establecidas, cuando el endeudamiento se destine a cancelar deuda pública con vencimientos en el primer trimestre del año siguiente.

Que dicha excepción, al estar limitada al primer trimestre del año siguiente, imposibilita su utilización durante el transcurso de dicho ejercicio, lo cual puede resultar incompatible con la política fiscal del mismo, razón por la cual se estima necesario observar la frase “primer trimestre del”.

Que el artículo 8º del Proyecto de Ley detalla la documentación de carácter físico y financiero que tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla.

Que el penúltimo párrafo del citado artículo expresa que la información detallada será puesta a disposición de los interesados en forma inmediata, a su requerimiento o mediante la autorización al libre acceso a las respectivas plataformas informáticas, en un plazo máximo de UN (1) año contado a partir de la promulgación del Proyecto de Ley.

Que conforme lo determinado en el primer párrafo del mencionado artículo 8º, que establece el libre acceso a la información, el penúltimo párrafo del mismo artículo resulta redundante. Por otra parte, se estima que la autorización para el libre acceso a las respectivas plataformas informáticas, puede provocar un efecto no deseado, generando la obligación de liberar ciertas claves de seguridad que las plataformas informáticas deben contener.

Que sobre la base de lo expuesto se considera conveniente observar el penúltimo párrafo del artículo 8º del Proyecto de Ley.

Que el primer párrafo del artículo 9º del Proyecto de Ley, crea el Fondo Anticíclico Fiscal que se constituirá, entre otros recursos, con el CINCUENTA POR CIENTO (50%) de los recursos provenientes de las privatizaciones, concesiones, ventas de activos fijos y de acciones remanentes de las Empresas Públicas privatizadas de propiedad del ESTADO NACIONAL o de su prenda, a partir del 1º de enero de 1999.

Que al determinar entre los recursos los originados en las privatizaciones y en las ventas de activos fijos no quedarían exceptuados los correspondientes al Ministerio de Defensa, para atender los objetivos dispuestos por los artículos 3º y 4º de la Ley Nº 24.045.

Que, asimismo, el establecimiento de la fecha del 1º de enero de 1999 a que alude el citado párrafo y en razón de lo avanzado del ejercicio fiscal presente, torna impracticable la transferencia de los citados recursos al Fondo Anticíclico Fiscal.

Que sobre la base de ello resulta necesario observar en el primer párrafo del artículo 9º del Proyecto de Ley, el término “privatizaciones” y las frases “ventas de activos fijos”, “a partir del 1º de enero de 1999” y “de lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley Nº 23.985 y 28 y 29 de la Ley Nº 24.948 durante el plazo estimado en esta última”.

Que asimismo el segundo párrafo del artículo 9º del proyecto de Ley establece que el Fondo Anticíclico Fiscal debe integrarse hasta alcanzar un monto equivalente al TRES POR CIENTO (3%) del P.B.I. y será utilizado cuando se verifique una reversión del ciclo económico, agregando que para ello debe considerarse el indicador anticipado del ciclo elaborado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán u otro organismo estatal.

Que con respecto a la elaboración del indicador anticipado del ciclo, se considera que sobre la base de las competencias asignadas al MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, corresponde que a través de sus dependencias funcionales se elabore el citado indicador, razón por la cual se considera conveniente observar en el segundo párrafo del artículo 9º del Proyecto de Ley, la frase: “considerando el indicador anticipado del ciclo elaborado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán u otro organismo estatal”.

Que a su vez, el tercer párrafo del citado artículo 9º establece que cuando los recursos del Fondo alcancen en un ejercicio el monto máximo del TRES POR CIENTO (3%) del P.B.I., los excedentes acumulados durante ese ejercicio podrán aplicarse a la cancelación de la deuda externa, inversión pública o gasto social.

Que al incluir como aplicaciones del Fondo gastos de inversión pública o gasto social, no se estaría priorizando la utilización del excedente para cancelar deuda externa.

Que sobre la base de lo expresado se considera conveniente observar en el tercer párrafo del artículo 9º de la frase: “inversión pública o gasto social”.

Que finalmente el cuarto párrafo del mencionado artículo 9º, establece condiciones para la utilización de los recursos del Fondo Anticíclico Fiscal.

Que, entre dichas condiciones, el inciso a) determina que los recursos utilizados en un ejercicio no deberán exceder la diferencia entre los ingresos fiscales presupuestados y los efectivamente recaudados en dicho ejercicio.

Que la limitación de utilizar recursos del Fondo dentro de un ejercicio fiscal se tornaría impracticable toda vez que la diferencia entre los ingresos fiscales presupuestados y los efectivamente recaudados recién se verifica a la finalización del mismo, razón por la cual resulta necesario observar el inciso a) del cuarto párrafo del artículo 9º del Proyecto de Ley.

Que la medida que se propone no altera el espíritu ni la unidad del Proyecto sancionado por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

Que el PODER EJECUTIVO NACIONAL tiene competencia para el dictado del presente conforme lo dispuesto en el artículo 80 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE
DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO
GENERAL DE MINISTROS
DECRETA:

Artículo 1º - Obsérvese en el segundo párrafo del inciso b) del artículo 2º del Proyecto de Ley registrado bajo el Nº 25.152 el término “privatizaciones”.

Art. 2º - Obsérvese en el segundo párrafo del inciso b) del artículo 2º del Proyecto de Ley registrado bajo el Nº 25.152, la frase “Al solo efecto de la consideración del resultado financiero del presupuesto, no se computará como ingreso corriente o de capital el monto asignado para financiar el fondo creado por el artículo 9º de esta ley y se computarán como recursos las aplicaciones del fondo a que se refieren los párrafos 2º y 3º del mencionado artículo”.

Art. 3º - Obsérvese en el inciso c) del artículo 2º del Proyecto de Ley registrado bajo el Nº 25.152 la frase: “, salvo que se agreguen al presupuesto autorizaciones para gastar financiadas con recursos específicos o debidamente identificados”.

Art. 4º - Obsérvense en el inciso d) del artículo 2º del Proyecto de Ley registrado bajo el Nº 25.152, las frases: “y el cincuenta por ciento (50%) del producido de la venta de activos de cualquier naturaleza” y “El restante cincuenta por ciento (50%) del producto de la venta de activos y cánones por concesiones no podrá destinarse a atender gastos corrientes del Sector Público Nacional No Financiero;”.

Art. 5º - Obsérvese en el inciso f) del artículo 2º del Proyecto de Ley registrado bajo el Nº 25.152, la frase “primer trimestre del”.

Art. 6º – Obsérvese el penúltimo párrafo del artículo 8º del Proyecto de Ley registrado bajo el Nº 25.152.

Art. 7º – Obsérvese en el primer párrafo del artículo 9º del Proyecto de Ley registrado bajo el Nº 25.152, el término “privatizaciones” y las frases: “ventas de activos fijos”, “a partir del 1º de enero de 1999”, “y de lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley 23.985, y 28 y 29 de la Ley 24.948 durante el plazo establecido en esta última”.

Art. 8º – Obsérvese en el segundo párrafo del artículo 9º del Proyecto de Ley registrado bajo el Nº 25.152, la frase: “, considerando el indicador anticipado del ciclo elaborado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán u otro organismo estatal”.

Art. 9º – Obsérvese en el tercer párrafo del artículo 9º del Proyecto de Ley registrado bajo el Nº 25.152, la frase: “, inversión pública o gasto social”.

Art. 10. – Obsérvese el inciso a) del cuarto párrafo del artículo 9º del Proyecto de Ley registrado bajo el Nº 25.152.

Art. 11. – Con las salvedades establecidas en los artículos precedentes, cúmplase, promúlgase y téngase por Ley de la Nación el Proyecto de Ley registrado bajo el Nº 25.152.

Art. 12. – Dése cuenta al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

Art. 13. – Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. –MENEM.– Carlos V. Corach. – Roque B. Fernández. – Jorge Domínguez. – Raúl E. Granillo Ocampo. – José A. A. Uriburu. – Guido Di Tella. – Alberto J. Mazza. – Manuel G. García Solá.

Pie de pág. STEIN

*Banco Interamericano de Desarrollo.

Pie de Pág. TOMASI

*Director del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (Fundación Gobierno y Sociedad).
Profesor de la Universidad de San Andrés.

Agradezco la colaboración de Hernán Llosas, Juliana Bambaci y Marina Sallustro.

1La única excepción la constituirían problemas de inconsistencia temporal. Si bien la inconsistencia temporal es un problema aún en un mundo de planificadores benevolentes, esto se magnifica cuando las políticas son el resultado de un proceso político, tal como enfatizamos en el texto.

2"Politics, institutions and public sector spending in the Argentine provinces", en Poterba J. y Von Hagen J. (eds.), Budget Institutions and Fiscal Outcomes, NBER-University of Chicago Press, 1999.

3Si bien este estudio es lo suficientemente sólido como para poder determinar si existe un efecto estadísticamente significativo, tomamos con más cautela las estimaciones cuantitativas específicas que se refieren al impacto económico.

4Por ejemplo, Tommasi M. 1998, "Instituciones y resultados fiscales", Desarrollo Económico nro. 149. Ver en este libro Apéndice D, pág. 317.

5Acuña C. y Tommasi M. (1999) "Some Reflections on the Institutional Reforms required for Latin America", Documento de Trabajo, Yale Center for International Studies, New Haven.

6"Reforming fiscal institutions in Latin America: the case for a national fiscal council" (Reformando las instituciones fiscales en América Latina: el argumento a favor de un consejo fiscal nacional), Banco Interamericano de Desarrollo, no publicada.

7"Budget institutions and fiscal performance in Latin America", NBER Working Paper no. 5586, May 1996. Ver texto en español en este mismo volumen, Apéndice A, pág.237.

8La ONP también presenta versiones más comprensibles del presupuesto, tales como el "Presupuesto Billiken" y Presupuesto Resumen.

9 Spiller, Tommasi, y equipo "Los determinantes institucionales del desarrollo argentino". Proyecto PNUD – Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (Fundación Gobierno y Sociedad). No publicado.

DEBATE TOMASI

1 Ver Anexo B.

PIE DE Pág. BOUR

- Universidad de Buenos Aires (UBA) y Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

PIE DE Pág. PETREI

- Director Ejecutivo en el Banco Interamericano de Desarrollo y Asesor de Gabinete del Ministerio de Economía. El autor publicó un libro en 1998 titulado "Presupuesto y Control", a través del Banco Interamericano de Desarrollo.

PIE DE Pág. Lic. Alcides H. Saldivia*

* Oficina Nacional de Presupuesto - Secretaría de Hacienda de la Nación.

*Con posterioridad a la realización del Seminario se dictó la Ley 25.252, de la "Solvencia Fiscal", cuyo art. 2º inc e) dispone que el Poder Ejecutivo elaborará un Presupuesto Plurianual según normas del Art. 6º (Nota del Editor). Ver Anexo E.

Pie de Pág. Conclusiones LLOSAS

- Profesor Titular, Universidad Nacional de La Plata y Asesor, Oficina Nacional de Presupuesto. El autor agradece los comentarios de Miguel Bolívar, Alejandro Brocato y Antonio Paz, aceptando total responsabilidad por los errores subsistentes. Ruega el envío de observaciones y críticas a hllosa@mecon.ar

1 Como por ejemplo los utilizados en Costa Rica donde el Presidente torga, a final del año, distinciones a los funcionarios que han cumplido con las metas comprometidas al principio del mismo.

2 Esta confirmación debiera proceder no sólo de los políticos, sino de la ciudadanía misma, sin cuya auditoría del cumplimiento de las reglas, el mismo no será posible.

3 Una situación que en la Argentina se planteó a fines de 1999, como consecuencia de la oposición parlamentaria a la reducción de las transferencias a provincias.

4 En el caso argentino, aumentando el volumen de órdenes de pago impagas. La deuda con proveedores no suele computarse como parte de la deuda pública.

5 Si se pusiesen límites a la presión fiscal efectiva, se estaría reduciendo el incentivo a combatir la evasión fiscal.

6 Los "clientes" son los ciudadanos que utilizan los bienes y servicios públicos.

7 La aplicación de política fiscal anticíclica tradicional será posible recién cuando el país haya recuperado la credibilidad (se haya reducido substancialmente el riesgo país). Hasta entonces la mejor política anticíclica será un presupuesto integral equilibrado.

8 El art. 1º de la Ley 25.152, al determinar taxativamente el contenido de la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional, desaprovecha la oportunidad de incluir en ese contenido datos tales como, por ejemplo, los pasivos contingentes y las provisiones por posibles gastos derivados del otorgamiento de avales.

9 Algunas autoridades subnacionales habrían manifestado que, en su opinión, la recaudación es responsabilidad de la Nación.

10 Por ejemplo, se incluyen los avales, pero no se los provisiona.

11 En el capítulo cuarto Tommasi desarrolla con mayor amplitud la dimensión federal del tema reglas macro-fiscales.

12 La Ley 24.156 de Administración Financiera prevé el envío de información trimestral a la Auditoría General de la Nación, órgano dependiente del Congreso Nacional. Alguna de esta información se coloca en la página del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos dentro de la Red Informática. Será conveniente que instituciones independientes analicen esos datos y provean a la ciudadanía de una información analizada, procesada y expresada en un lenguaje comprensible para el no iniciado.

13 Con mayor motivo puesto que en los países federales las provincias no sólo tienen el manejo de las finanzas públicas subnacionales, sino que sus representantes se sientan en el Parlamento Nacional y participan, a veces mayoritariamente como es el caso en el Senado argentino, en la sanción de las políticas fiscales nacionales.

14 Investigaciones recientes muestran la existencia de ciclos económicos subnacionales (Garegnani y Di Gresia, 1999).

15 Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, y Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.

16 Sea ésta el Senado Nacional, alguno de los consejos federales, o el organismo fiscal federal referido.

17 Excepto en Argentina y Perú, dos países que atravesaron serias hiperinflaciones, experiencias que se tradujeron en cambios institucionales.

18 Reducción Fenomenal de la evasión fiscal lograda por Carlos Tacchi en ese período.

19 Reino Unido y Nueva Zelanda.

20 Por lo general hasta un 5%.

21 El objetivo último es aumentar la igualdad en la distribución de oportunidades, a través de un mejor reparto del capital humano, producido por el gasto público en educación, salud, vivienda, nutrición y sanidad.

Pie de pág. ANEXO A

* Traducción al español del artículo original en inglés publicado como: "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America" en Journal of Development Economics, Vol. 59, Nº 2, 1999, págs. 253-273. Los editores agradecen a Elsevier Science el permiso para publicar esta traducción. Autor corresponsal: Ernesto Stein, Banco Interamericano de Desarrollo; 1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577; correo electrónico ernestos@iadb.org.

Los autores agradecen la ayuda invaluable en la investigación de Cristina García López, Sergio Schmukler y Luis Tineo. Además, desean agradecer a Ricardo Caballero, Sebastián Edwards, Barry Eichengreen, Roberto Rigobón, Antonio Spilimbergo, Vito Tanzi y a un árbitro anónimo por sus sugerencias

sumamente útiles. La investigación se llevó a cabo mientras Rudolf Hommes desempeñaba funciones como consultor en la oficina del economista en jefe del BID.

Universidad de Harvard
Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina Nacional de Investigaciones Económicas y CEPR

Universidad de Los Andes

Banco Interamericano de Desarrollo

1Véase Alesina y Perotti (1997b) para un análisis de ajustes fiscales en países de la OCDE.

2Véase Alesina y Perotti (1995a) para un relevamiento reciente de esta literatura.

3Véase, en especial, Roubini y Sachs (1989), Grilli, Masciandaro y Tabellini (1990), y Perotti y Kontopoulos (1997).

4 Para un análisis mayor de temas relacionados con aspectos endógenos referidos específicamente a América Latina, véase Stein, Talvi y Grisanti (1998).

5Para un análisis de esta literatura, véase Alesina y Perotti (1997a).

6Para un análisis mayor de la transparencia, véase Alesina y Perotti (1997a).

7En el Apéndice B se incluye un análisis más pormenorizado de nuestros procedimientos, el cuestionario en sí y diversos aspectos específicos de cada país.

8El utilizar cuestionarios en lugar de sólo la legislación escrita nos da una doble ventaja. Primero, las respuestas a los cuestionarios permiten una evaluación de las "prácticas" más allá del texto de la Ley. Segundo, la cantidad de información recogida a través de los cuestionarios es mucho mayor de lo que se hubiera podido obtener de forma independiente.

9Von Hagen y Harden (1994), y Eichengreen, Hausmann y Von Hagen (1996) sugirieron la creación de organismos independientes a cargo de establecer techos para la toma de préstamos para el Gobierno Central.

10Como casi no hay ninguna diferencia entre los países en la respuesta a esta pregunta, también intentamos hacer interactuar esta pregunta con la permanencia promedio en el cargo del Ministro del Tesoro (los resultados al utilizar esta interacción están disponibles en la versión de Documento de Trabajo de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (ONIE – "NBER" en el original inglés) del artículo, DT ONIE N° 5586). Aquí no consideramos la permanencia promedio en el cargo, sobre la base de que esta variable puede ser endógena a la postura fiscal. Nuestros resultados no sufrieron un cambio cualitativo.

11Véase la versión del documento de trabajo de este artículo para mayores detalles sobre los países con cambios en los procedimientos presupuestarios dentro de la muestra. Para un análisis de reformas recientes de instituciones fiscales en América Latina, véase Stein, Talvi y Grisanti (1998).

12Un ejemplo sencillo de dos países y dos componentes ilustrará este punto: Consideremos que para el país A, $c1A=10$ y $c2A=0$; y para el país B, $c1B=5$ y $c2B=5$. Entonces, para $j=1$, $IA=IB=10$. Pero si $j=0,5$, entonces $IA=3,16$ mientras que $IB=4,47$. Para $j=2$, $IA=100$ mientras que $IB=50$.

13La razón por la cual elegimos estos valores de j es que estamos tranquilos de que el modelo real de cómo interactúan los distintos componentes se encuentra dentro de este rango. En $j=3$, por ejemplo, un país con un valor de 5 en cada uno de los componentes tendría un índice igual a un país que tuviera 10 en un componente, 5 en otros dos y cero en los otros siete. Este valor de j parece dar una prima irrazonable a los puntajes altos en una cantidad reducida de componentes. En contraste, para $j=2$, un país con 5 en todos sus componentes sería lo mismo que uno que tuviera 10 en uno, 5 en otros seis y ceros en los otros tres componentes. Esto parece más razonable. Se utilizaron consideraciones similares para definir 0,4 como el otro "límite razonable" para j .

14Guatemala y Brasil constituyen excepciones a ésto. La clasificación en estos países realmente tiene un cambio significativo según la especificación del índice. En el caso de Brasil, se debe a que tiene una cantidad inusualmente alta de componentes con puntajes "intermedios". Exactamente lo opuesto (muchos componentes con puntajes altos y muchos con puntajes bajos) es válido en el caso de Guatemala.

15La razón por la cual nos centramos en el Gobierno Central es que se disponían de datos limitados sobre déficit del sector público en varios países. Las fuentes y detalles de todos los datos utilizados en este estudio se informan en el apéndice.

16 Los resultados se encuentran disponibles previa solicitud y se incluyeron en el documento de trabajo de la ONIE de este artículo.

17 Utilizamos mínimos cuadrados ponderados para corregir la heteroskedasticidad.

18 Realizamos las regresiones (5) y (6) excluyendo un país por vez como una verificación de la robustez. En todos los casos, los coeficientes para el índice y las variables ficticias siguieron siendo significativos.

19 Una prueba de Hausman rechazó la hipótesis de nulidad de la falta de correlación entre los errores y los regresores, lo que indica que un modelo de efectos al azar resultaría inadecuado, ya que daría estimadores incongruentes.

20 En la versión del documento de trabajo de la ONIE de este artículo utilizamos una descomposición distinta.

21 Véase en especial Poterba (1994) y Bayoumi y Eichengreen (1995), entre otros, y el relevamiento de Alesina y Perotti (1997a) para referencias adicionales.

22 Para un análisis mayor de qué tan óptimas resultan las leyes de presupuesto equilibrado en este contexto, véase Alesina y Perotti (1997a) y las referencias que se citan allí.

23 Un subíndice distinto de la "facultad de fijar la agenda" que capturaba la facultad relativa del Poder Ejecutivo y el Congreso durante las etapas de aprobación y ejecución se utilizó en la versión de documento de trabajo de la ONIE y resultó significativo.

24 Velasco (1997) representa un esfuerzo reciente en esta dirección.

25 Véase por ejemplo Alesina, Marè y Perotti (1996) sobre Italia y Tanzi (1995) sobre varios otros países de la OCDE.

26 Los cuestionarios se encuentran disponibles, previa solicitud.

Pie de Pág. CEDI

1 En el sentido de que no se puede discutir una "Ley de Coparticipación Federal de Impuestos" separadamente de cuestiones más amplias sobre el comportamiento fiscal y el desempeño gubernamental de las distintas jurisdicciones nacional y provinciales. Esto incluyó el rol central asignado a los mecanismos institucionales a partir de los cuales se toman las distintas decisiones fiscales (vale la pena resaltar la coincidencia en este punto con el espíritu de la propuesta de la Comisión Federal de Impuestos, y de la Secretaría de Programación Regional a las que tuvieron acceso los miembros del Foro).

2 Es, por supuesto, el resultado del poder político relativo de los distintos actores provinciales en el momento de la sanción de las diferentes leyes de coparticipación y sus modificaciones.

3 Cabe destacar que entre las necesidades de gasto que deben ser adecuadamente valorizadas (o se debe instaurar mecanismos de decisión más racionales para su "acomodamiento" en el futuro) está el sistema previsional.

4 Esto es más urgente aún para el caso de la Ciudad de Buenos Aires.

Pie de Pág. TOMASI – ACUÑA

* Trabajo presentado en la Conferencia "Reformas institucionales, crecimiento y desarrollo humano", Yale Center of International and Area Studies y Latin American Studies Council, New Haven, 16 y 17 de abril de 1999. La parte directamente pertinente para el tema de Instituciones Fiscales es la Sección III.

** Este trabajo se encuentra en una etapa muy preliminar y poco articulada. Una parte (especialmente la Sección III) se basa fuertemente en un programa de investigación continua con Sebastián Saiegh y Matías Iarickzower, reflejado en Saiegh y Tommasi (1998) y (1999) e Iarickzower, Saiegh y Tommasi (1998) y (1999). Nuestro agradecimiento a Juliana Bambaci por las valiosas conversaciones mantenidas y, en especial, por su aporte determinante para la primera sección de este trabajo.

1 Experiencia de las multilaterales en Africa, lecciones de los procesos post-comunistas, etc..

2 Se podría agregar que también, en parte, es un cambio en el énfasis puesto en las distintas áreas de políticas, a pesar de que el cambio puede ser replegado en complementariedades y corte teórico.

3Para ver una introducción a la dinámica intelectual de estos enfoques, consultar Saiegh y Tommasi (1998b).

4 Este es un buen punto para recordar al lector el carácter preliminar de este trabajo y la tentatividad de las ideas que corremos el riesgo de compartir aquí. El lector notará que la Sección III es más larga que las anteriores, y puede preguntarse por qué tiene que pasar por algunos detalles escabrosos de los acuerdos fiscales en un país en particular cuando lee un documento sobre "las reformas institucionales requeridas para América Latina". Esto se debe en parte al carácter incompleto del documento, pero como sostendremos en la Sección II, también se debe a nuestra opinión de que es necesario adentrarse en los detalles de la historia política a fin de formular recomendaciones más útiles para la reforma institucional.

5La única referencia a las reformas de políticas propuestas en el primer informe para otras áreas de políticas es a través de las sinergias que se generan entre las mencionadas áreas de políticas y el sector público y las reformas jurídicas/reguladoras.

* N de la T: "Governance" en el original en inglés.

** N de la T: "Good governance" en el original en inglés.

6Usamos "coordinación" en un sentido amplio, que incluye muchos aspectos de los "intercambios intertemporales", que se explicarán en la sección III.

7 Si bien los argumentos de Przeworski se refieren a "pactos", consideramos la forma en que él analiza la dinámica de los pactos aplicable a las reformas institucionales.

8 Esto también coincide con Przeworski, aunque cuando él argumenta que las transiciones no son juegos prolongados, se refiere a las transiciones a la democracia (Przeworski, 1992, pág.106).

9Por ejemplo, la Constitución Brasileña de 1988 busca regular incluso la tasa de interés.

10Aunque nada de esto se especificó en el decálogo de Williamson, los reformadores exitosos lo sabían muy bien (por ejemplo, en el caso de la Ley de Convertibilidad en la Argentina).

11Intentar dar un menú detallado (aunque todos los platos ofrecidos están condimentados con referencias a la participación) es como sugerir escribir "contratos completos", algo que hace tiempo fue descartado en la literatura contractual en economía, incluso para intercambios mucho más simples que el proceso de las reformas latinoamericanas (véase, por ejemplo, Hart y Holmstrom (1987) y Milgrom y Roberts (1992)).

12Esto coincide con los argumentos de Przeworski acerca de la democracia (1986) y los pactos políticos (1997) en el sentido de que crean certeza por las reglas pero incertidumbre por los resultados.

13 Por ejemplo, véase Aizenman (1998), Bird (1993), Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1992), Porto (1990), Piffano (1998), BID (1997) y Banco Mundial (1992 y 1996).

14 Muchos autores sostuvieron que el sistema de coparticipación de impuestos dificulta mucho más el logro del ajuste fiscal. Como prueba reciente de ello, se pueden citar los esfuerzos de estabilización durante el gobierno de Alfonsín (Aizenman, 1998) y durante el plan de Convertibilidad (Schwartz y Liusksila, 1997). En ambos casos, frente a la necesidad de corregir grandes desequilibrios macroeconómicos, el gobierno federal introdujo importantes reformas impositivas, administrativas y de gastos que lograron elevar el índice de impuestos en relación con el PBI. Mediante estos esfuerzos a nivel federal, las provincias recibieron un ingreso automático imprevisto gracias a los diversos mecanismos de transferencia de las recaudaciones. Los problemas financieros experimentados por las provincias durante la recesión de 1995 (después de la crisis mexicana) reflejaron dificultades en el recorte de gastos en línea con transferencias reducidas, en particular, de la coparticipación.

15También ha habido una tendencia a implementar distintas "precoparticipaciones" para compensar cambios en impuestos o necesidades de gasto nacional.

16Se produce un problema similar en la relación de cada provincia con sus municipalidades. Las provincias tienen que transferir una parte de los impuestos coparticipados a las municipalidades. Según las relaciones políticas intra-provinciales, a menudo el gobierno provincial tiene incentivos para intercambiar fondos de coparticipación por otros fondos que le dan más discrecionalidad (agradecemos a Federico Weischelbaum por hacernos notar este punto).

17La Figura 2 es una representación de lo que muchos observadores han titulado el "Laberinto de la Coparticipación". Nuestra construcción (basada en el Ministerio del Interior, 1996; Schwartz y Liuksila, 1997 y Llach, 1997) bien puede ser inexacta al momento de la redacción de este trabajo y es probable que lo sea aún más al momento de su lectura.

18FIEL (1993), Piffano (1998), Banco Mundial (1996), Porto (1990), etc..

19Varios autores (y actores) piden específicamente "racionalidad" en los criterios de distribución.

20¿Cómo es posible que demos con alguna mejora factible que los actores no hayan encontrado por sí mismos? (El criterio de "remediabilidad" propuesto por Williamson 1996 es aplicable también al nivel R3). (North "vs" Williamson (ECT? y PCT?). Justificaciones posibles: 1. En la teoría moderna del crecimiento, los economistas se permitieron considerar la posibilidad de que los agentes aporten las innovaciones tecnológicas; es hora de permitir innovaciones institucionales. 2. Tenemos que tomar la historia y la política muy seriamente, pero no hasta el punto de la inacción. Tenemos que pensar acerca de las innovaciones institucionales posibles, y una vez que tengamos una idea clara, deberíamos explicársela a los actores políticos. Parte de eso será un ejercicio de persuasión (tal como lo recalcó el Ministro Aninat en el epílogo a Burki y Perry 1998) y parte será un ejercicio de humildad, encontrar elementos que hemos pasado por alto en nuestro análisis de la "lógica de base". Con esta información nueva, deberíamos volver al pizarrón y hacer otro intento. Es concebible que en algunos casos terminemos por concluir que no podemos dar con mejoras institucionales factibles, pero no deberíamos darnos por vencidos antes de empezar.

21 Es de destacar que algunos economistas "fundamentalistas" (algunos de los cuales pertenecen al gobierno actual) se encuentran precisamente en el extremo opuesto, exigiendo una ley de unas pocas líneas en el espíritu de lo que llamaríamos "reglas" muy simplistas (e inflexibles).

22 La Economía de Costo de Transacción es una rama de un enfoque más amplio, la Economía Neoinstitucional, que estamos usando con soltura en este documento.

23 Weingast y Marshall (1988) sostienen que el complicado sistema de comités de la legislatura estadounidense es un ejemplo de tales arreglos.

24 En Saiiegh y Tommasi (1998), brindamos una narrativa histórica más detallada de la evolución del régimen fiscal federal en la Argentina, a través de las lentes de PCT. En esta breve subsección, extraemos los puntos principales a la luz del tipo de reforma institucional que proponemos.

25Basado, en parte, en la distinción en Tsebelis (1990: 104-115) entre instituciones eficientes y redistributivas.

26Tal como sugiere Moe, la autoridad de la toma de decisiones puede verse como un derecho de propiedad (un derecho de propiedad política) y la inestabilidad de estos derechos de propiedad tiene consecuencias profundas sobre las alternativas elegidas por los actores políticos una vez que están en el poder; las políticas y la estructura institucional están diseñadas para proteger tales derechos de propiedad.

27Uno de los primeros temas que debe definir un país federal es la división de áreas de toma de decisiones entre los distintos niveles de gobierno. En principio, podemos tener áreas de autoridad exclusiva para cada provincia, áreas de autoridad exclusiva para el Gobierno Nacional y áreas de decisión conjunta. En general, estas cosas se deciden en la etapa constitucional. Como sabemos, las Constituciones son contratos muy incompletos. De hecho, dan lugar a muchas áreas grises, las que podrían originar problemas. Estos problemas potenciales incluyen la inestabilidad de la elección social (que, en una interpretación de "derechos de propiedad" es una parte importante de nuestro argumento) y problemas de acción colectiva. Mientras que los derechos de propiedad se toman como predeterminados en el Teorema de Coase, esto es esencialmente diferente en una democracia (e incluso más en una organización política con las características que presentó la Argentina durante la mayor parte de este siglo), donde esos derechos son definidos por los mismos actores. La literatura centrada en los EE.UU. tendió a enfatizar las fuentes de incertidumbre de la democracia (gobierno de la mayoría, horizontes acotados de los políticos; véase, por ejemplo, Besley y Coate 1998); en el caso de la Argentina, debe agregarse la incertidumbre introducida por los golpes de Estado frecuentes y la necesidad interminable de adaptarse a una situación económica caótica.

28 Una Ley Convenio es una ley que requiere ratificación por las legislaturas provinciales. En la práctica, la aprobación de estas leyes ha sido negociada por los Gobernadores Provinciales con el Ejecutivo Nacional, al mismo tiempo que en el Congreso nacional. Es de destacar que el entorno institucional también ha evolucionado de un procedimiento de toma de decisiones relativamente "mayoritario" a la situación actual, en la

que se requiere una Ley Convenio. Podría interpretarse como una reacción de los actores políticos a la incertidumbre inducida por la inestabilidad.

29 Reflejado en prácticas como precoparticipaciones, que alteran la combinación de impuestos, creación de impuestos nuevos, impuesto inflacionario, deuda, etc..

30 Aportes del Tesoro Nacional, gasto nacional en las provincias, fondos especiales, otras leyes que favorecen los electorados regionales específicos, etc..

31 Una característica notable ha sido la incapacidad de los distintos actores políticos de tomar compromisos intertemporales eficientes. Ha habido casos en los que el gobierno federal (o coaliciones de gobiernos provinciales) actuaron en formas que, si bien son racionales en el corto plazo, implicaron violaciones de acuerdos previos ya sea implícitos o explícitos (véase Palanza y Sin-Silva 1998).

32 Estos límites son tanto "implícitos" como "explícitos". Los implícitos se relacionan con las cualidades ausentes del régimen en términos de flexibilidad, eficiencia y seguridad esperables en un contrato eficiente. Los explícitos son la lista enumerada más arriba, con su manifestación por excelencia en la Constitución de 1994. Todas estas rigideces, a su vez, aumentan la compensación por romper las reglas. Esto resalta el hecho de que, además de los costos usuales de las rigideces identificadas en el debate de "reglas vs. discrecionalidad", aquí identificamos el hecho de que las reglas rígidas son más propensas a ser violadas.

33 Después de negociaciones y modificaciones sustanciales, la ley fue sancionada, aunque todavía hay varios intentos por cambiarla y parcialmente revertirla.

34 Hay más desacuerdo sobre los detalles de tal descentralización.

35 Nótese que el mandato constitucional no se cumplió en término, lo que refleja las dificultades de lograr un acuerdo sobre este tema.

36 Una dimensión del debate es si promulgar una Ley Convenio de duración fija o abierta (es decir, en vigencia hasta ser modificada por otra Ley Convenio). Nos pronunciamos a favor de la segunda, pero con una ley que incluya las reglas para cambios dentro del régimen. Nuestra preferencia deriva del razonamiento teórico de la elección social, más la lectura de experiencias previas con leyes "temporarias" orientadas por reglas. Está inspirada en la literatura económica sobre "contratos incompletos", que está a favor de la optimización de estructuras de gobernabilidad ex post (véase, por ejemplo, Hart y Holmstrom 1987 y Milgrom y Roberts 1992).

37 Sugerimos un mecanismo de decisión política más abarcador, formalizando el campo de las opciones fiscales federales, regulando los procedimientos, haciéndolos más transparentes, a fin de acercarse un poco más al mundo "Weingast-Marshall" que, por razones sobre las que especulamos en Spiller et al (1999), no ha evolucionado en la Argentina.

38 Al describir las incertidumbres políticas reflejadas en la historia de los arreglos fiscales en la Argentina, caracterizamos a los actores preguntándose (acerca de las negociaciones fiscales federales): "¿Cuándo será la próxima reunión? ¿Dónde tendrá lugar? ¿Me invitarán?" Saiegh y Tommasi, 1998).

39 (instituciones formales/informales: ¿cómo reaccionarán los actores a este nuevo entorno? ¿existirán todavía las violaciones, pero ahora en forma distinta? ¿estamos creando un "nuevo gobierno federal" o estamos "federalizando" un conjunto de transacciones "particularistas", a menudo con el Gobierno Nacional como el principal culpable, lo cual no sorprende, dada su maniobrabilidad más rápida, versión política típica de la congruencia temporal; problema de especificidad de activos).

40 Tal vez en ese caso, las recomendaciones de R2 sean suficientes. Sin embargo, no queda claro cuál es la naturaleza del juego político en un país unitario con autoridades locales elegidas. Ese es un punto importante que requiere un análisis histórico detallado de la política y las instituciones.

41 Donde R_i^* es el valor "optimizado" de R_i , donde i equivale a 1, 2, 3.

Pie de Pág. ANEXO D – TOMASI

* Reimpreso de la Revista Desarrollo Económico, Vol. 38, Abril-Junio de 1998, N° 149, págs. 409 - 438. Los editores agradecen a Desarrollo Económico y al IDES el permiso para reproducir este trabajo.

Este artículo fue escrito para el Centro de Estudios Públicos, como parte de un proyecto dirigido por Mario Teijeiro. Agradezco a Alejandro Corbacho, Alberto Fohrig, Manuel Mora y Araujo, Ana Laura Valazza, Jorge Walter y a los participantes de seminarios en la Universidad de San Andrés y en el CEMA por comentarios y referencias, así como a Daniel Artana y Ricardo López Murphy por el acceso a información. Agradezco especialmente a Tamara Saront por su excelente asistencia de investigación y por numerosas sugerencias y discusiones. Este trabajo ha sido muy influenciado por valiosas conversaciones con Mario Teijeiro. Todos los errores, tanto fácticos como de interpretación, son de mi exclusiva responsabilidad.

**Universidad de San Andrés y Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI). Vito Dumas 284 / 1644 Victoria / Provincia de Buenos Aires / Argentina / 4 746-2608 / Fax: (054-11) 4 746-5090 / Correo electrónico: tommasi@udesa.edu.ar

- 1 Para una explicación del uso de la palabra "equilibrio" en este contexto, véase Tommasi y Ierulli (1995). La nueva referencia obligada en esta definición de instituciones es el trabajo de Douglass North, por ejemplo North (1990b y 1991).
- 2 La breve discusión de esta sección está basada en la colección de artículos en Alt y Shepsle (1990). Véase también Weingast y Marshall (1988) y el capítulo 14 de Mueller (1989).
- 3 La teoría económica y política llama "bienes públicos" a aquellos que, una vez provistos, son disfrutados por todos, independientemente de que uno haya aportado o no a su obtención.
- 4 Si un legislador dedica su tiempo y energía para informarse sobre un tema, está generando un bien público para otros legisladores. Por otra parte, si se dedica a trabajar en beneficio de sus "clientes" (ya sea su distrito geográfico o un sector económico particular), está generando un bien privado para sí mismo (mejores posibilidades de reelección u otras formas de pago). Es bien sabido que los bienes privados tienden a desplazar a los bienes públicos y que la gente tiende a actuar como free-rider (individualista). Por ello no es sorprendente que algunos legisladores asignen más tiempo a la defensa de intereses particulares que a la defensa de intereses generales.
- 5 La perversidad inherente en el sistema de Coparticipación Federal no termina allí, sino que opera también a través de la politización de las decisiones de coparticipación y numerosos otros sesgos que surgen de ello. Este trabajo no detalla los aspectos políticos y económicos de este sistema, que se encuentran adecuadamente cubiertos en otros trabajos como Porto (1990), FIEL (1993) y UNLP (1996).
- 6 Constituciones es uno de esos términos que parece no tener una traducción al castellano que sea fiel al espíritu con que se lo utiliza en la literatura anglosajona. La traducción literal (influenciada por el sistema electoral de distritos uninominales) sería: el conjunto de votantes que eligen a dicho representante. En la literatura se lo usa en un sentido figurado mucho más amplio, refiriéndose a todos aquellos a los cuales un representante "responde preferencialmente", aunque no se de una relación tan unívoca como la del legislador elegido en un distrito uninominal.
- 7 En la práctica los problemas de acción colectiva y de representación se refuerzan mutuamente. Sería mucho más fácil resolver los problemas de la Coparticipación Federal Argentina si algunos políticos no fueran en parte beneficiarios de un sistema que, en el conjunto, es perjudicial para sus representados. Un artículo que formaliza elegantemente la forma en la cual problemas de acción colectiva dificultan el control de los agentes es el de Ferejohn (1986). Un trabajo reciente en el mismo espíritu es el de Dixit, Grossman y Helpman (1997).
- 8 Un modelo muy importante es el de Romer y Rosenthal, 1980 (Rosenthal, 1990, es una versión más actualizada), en el cual se ve a los gobernantes como monopolistas en el manejo de la agenda pública, que tratan de maximizar su presupuesto.
- 9 El poder de los grupos es enfatizado por algunos modelos que reparten las culpas más equitativamente entre los políticos y la sociedad civil que los enfoques de manejo de la agenda. En los modelos de Barro (1973), Abrams y Dougan (1986), Denzau y Munger (1986) y Dougan (1988) los legisladores, agentes imperfectamente controlados por los votantes, no prefieren un nivel de gasto más alto per se, pero ven en su interés el votar por ciertas políticas siguiendo los intereses de grupos bien organizados. Dada la existencia de lobbying durante las sesiones legislativas, se adoptan presupuestos con mayores gastos y déficit que aquellos que se adoptarían por referéndum popular.
- 10 Algunas de las teorías que explican la existencia de un sector público ineficientemente grande, centran el problema de información asimétrica en la interacción entre los representantes electos y la burocracia a cargo de implementar las políticas públicas. En dicho problema, la burocracia es el agente y los legisladores el principal. En Niskanen (1971), el objetivo de los burócratas es maximizar el tamaño de su presupuesto aprovechando la

escasez de información que tienen los legisladores sobre el manejo diario de los bureaus en los que han delegado la implementación. Algunos autores (como Fiorina, 1977) sugieren que la "vaguedad" de los mandatos de los legisladores es en parte "endógena", reforzada por el interés de los políticos en utilizar el chivo expiatorio de la burocracia con propósitos electoralistas.

11 Los gobernantes tienden a aumentar el gasto (y disminuir los impuestos) antes de las elecciones para mejorar sus chances de reelección. Las versiones más tempranas de este argumento (Nordhaus, 1975; Tufte, 1978) suponen implícitamente que los votantes son miopes. Versiones más modernas (Rogoff, 1990, Rogoff y Sibert, 1988) reemplazan el supuesto implícito de que los votantes son miopes por el supuesto explícito de que los votantes tienen información incompleta con respecto a las aptitudes de los gobernantes. En ese caso el comportamiento cíclico de la política fiscal es el equilibrio a un juego de señales en el cual los gobernantes tratan de demostrar su competencia antes de las elecciones.

12 Teorías recientes tratan de explicar la acumulación de deuda pública a través del uso estratégico de la política fiscal. Los trabajos de Alesina y Tabellini (1990) y, Persson y Svensson (1989) se basan en la idea de que el partido gobernante actúa en beneficio de su constituency. Un gobierno consciente de la posibilidad de perder las próximas elecciones genera déficit fiscal para forzar una composición del gasto más cercana a sus preferencias; aumenta el gasto en el período corriente (en el cual la composición del gasto es más favorable a sus preferencias), y fuerza a través de la restricción presupuestaria intertemporal un menor gasto futuro (donde la composición del gasto puede no ser tan cercana a su preferencia). La práctica tan común en la Argentina de " patear el problema presupuestario para el próximo gobierno" es una versión poco sutil de dicho mecanismo.

13 La evidencia de esta subsección parecería estar señalando más fuertemente en la dirección del problema de representación que en la del problema de acción colectiva (excepto, quizá, por los puntos 2 y 7). Por un lado, vale recordar que en la práctica el problema de acción colectiva siempre está entremezclado con el de agencia (ver nota a pie de página número 7). Por otro, la evidencia sobre el problema de la acción colectiva es más bien de tipo indirecto, vía el efecto que tienen distintas instituciones (modos de agregar preferencias), como las analizadas en la sección B.3.

14 En la sección B.1 se describen con mayor detalle las diversas prácticas de democracia semidirecta, tales como la Iniciativa Popular (IP) y la Consulta Popular o Referéndum (CP), así como la teoría y la evidencia empírica sobre sus implicancias.

15 Crain (1997), en un ingenioso trabajo que extiende el modelo de Weingast, Shepsle y Johnsen para estudiar los efectos que la configuración de los distritos electorales tiene sobre los resultados fiscales agregados, y también documenta el particularismo que caracteriza a la actividad fiscal. Vale la pena mencionar también, para el caso argentino, el trabajo de Jones (1997), que estudia el proceso de formación y ejecución del presupuesto y demuestra que las instituciones tienen impacto sobre el resultado presupuestario (tema al que dedicamos la parte B de este trabajo).

16 Otro trabajo con evidencia similar es el de Kiewiet y Szakaly (1992), que demuestra que el nivel de deuda en los Estados norteamericanos está negativamente relacionado con el requisito de que la deuda sea aprobada por referéndum popular.

17 Stein, Talvi y Grisanti (1997) y Gavin y Haussman (1997) presentan evidencia de que en 26 países latinoamericanos el déficit fiscal es sensiblemente mayor en años preelectorales que en años poselectorales.

18 Es importante resaltar que este trabajo no pone suficiente énfasis (con la posible excepción de la sección B.2.3.) en las características institucionales que regulan las relaciones fiscales intergubernamentales (por ejemplo, entre la Nación y las provincias). Para compensar dicho déficit el lector deberá remitirse a Porto (1990). UNLP (1996) y Banco Interamericano de Desarrollo (1997).

19 De hecho, las democracias representativas occidentales se basan en el principio de "gobierno limitado". Esto quiere decir no sólo que el gobierno depende de la voluntad popular, sino también que existen limitaciones explícitas en las Constituciones y otras leyes. Estos límites se imponen para evitar decisiones políticas basadas en los antojos o las ambiciones de los gobernantes de turno (Schmidt, Shelley y Bardes, 1992).

20 Esta aseveración no es totalmente precisa. Por ejemplo, ciertas prácticas de democracia semidirecta generan información a través del debate previo a la votación (Frey, 1994).

21 El voto en los Estados Unidos (al igual que en Suiza) no es obligatorio. El porcentaje de voto en las elecciones presidenciales es del orden del 50% de aquellos en edad de votar, y sólo el 65% de ese 50% suele votar en las elecciones que suceden en años en que no se elige presidente. Todo esto es importante a la hora

de evaluar el impacto potencial de la IP; por ejemplo Matsusaka encuentra que ésta se vuelve inefectiva cuando se requiere más del 10% de firmas de aquellos que votaron para gobernador.

22 En este trabajo seguiré la convención de traducir median voter como "votante medio", en vez de la traducción técnicamente más precisa de "votante mediano".

23 Gerber (1997) analiza la experiencia de direct legislation en los Estados Unidos y concluye que, efectivamente, las prácticas de IP y CP generan resultados más cercanos a las preferencias del votante medio. Véase también el reciente trabajo de Matsusaka y McCarty (1997), donde se afirma que la predicción de la teoría que indica que la IP mejora el bienestar de los votantes no necesariamente se sostiene cuando los Legisladores tienen información incompleta con respecto a las preferencias de los votantes.

24 Esto también podría reflejar que los ciudadanos prefieren menos redistribución que la generada por el sistema político. Nótese que al decir menor redistribución uno no necesariamente está hablando de una política menos progresiva, dado que en muchos de los casos de tarificación versus impuestos, la política de financiar vía impuestos es en realidad regresiva, como en el caso de la educación universitaria gratuita (es una redistribución hacia las clases medias y medias-altas, ya que dadas inequidades previas, la representación de los más pobres en la población universitaria es muy baja).

25 Es interesante la interacción, identificada por Alt y Lowry entre reglas (instituciones) y configuraciones políticas. Para una elaboración de este tema, en el contexto de un estudio empírico de las provincias argentinas, véase Jones, Sanguinetti y Tommasi (1997a y 1997b).

26 Ejemplos de esto último: California transfirió ingresos de regalías petroleras de un fondo fiduciario a fondos generales; New York cambió el sistema de pago de sueldos para pasar el último sueldo de 1983 para el año siguiente; Minnesota aceleró la recolección de impuestos para adelantar cobros hacia el año en curso.

27 Como ya se ha indicado, este trabajo no enfatiza el aspecto (crucial para el caso argentino) de las relaciones fiscales entre provincias y, entre la Nación y las provincias, tema que ha recibido un tratamiento detallado en otros trabajos, entre ellos FIEL (1993), Interamerican Development Bank (1994) y López Murphy (1995), Porto (1990 y 1993), Piffano (1995), Stein (1997) y Banco Interamericano de Desarrollo (1997).

28 El Tratado de Maastricht cuenta con una regla que impide los salvatajes: el artículo 21 es una no-bailout rule. Aún en ese caso, según algunos autores (Eichengreen y von Hagen, 1996) la regla no es creíble en sí misma, sino que se sustenta en la posibilidad de los Estados de tomar otras acciones (como aumentar los impuestos) que impidan la bancarrota. En una situación de gran desbalance vertical como la Argentina, donde más del 50% de los recursos de las provincias provienen de impuestos recaudados por el Estado Nacional, dichas reglas (aún si existieran) serían poco creíbles. Véase al respecto Lane (1993) y Stein (1997).

29 Véase Barro (1979) y Lucas y Stokey (1983).

30 Para un análisis de los impactos macroeconómicos de LPBs, véase Day (1996) y Weise (1996).

31 Esto no es obvio ya que, en principio, la mayor complejidad se vería compensada por el mayor número de agentes interesados en el contralor, así como por la mayor importancia del presupuesto nacional. De todos modos, es probable que la afirmación sea correcta dado que cuanto mayores son las unidades hay mayores beneficios de contabilidad creativa y mayores problemas de acción colectiva por parte de los beneficiarios de la información. Podría suceder, por otro lado, que las restricciones presupuestarias a nivel provincial pertenezcan a lo que Olson (1996) denomina "regulaciones antimerca". Esto significa que no les conviene respetarlas ni a los ciudadanos ni a los gobernantes de cada provincia. Esto requiere un contralor de las cuentas fiscales por una autoridad independiente.

32 Véase Chari, Jones y Marimón (1997) y Alesina y Rosenthal (1995). Según Tullock, "por lo general se señala que el presidente, siendo elegido por todos los votantes, está menos interesado en parochial issues (asuntos 'provinciales') que la Cámara de Diputados" (1994, págs. 28-29). Luego comenta, con referencia a los Estados Unidos, que "esto sería aún más cierto si no tuviéramos un Colegio Electoral y se votara directamente por el presidente".

33 Véase por ejemplo Shepsle (1979), Shepsle y Weingast (1994), Ferejohn y Krehbiel (1987), Baron (1991), Baron y Ferejohn (1989) y Weingast y Marshall (1988). El libro de Shepsle y Bonchek (1997) es una introducción accesible a estos temas.

34 Un resultado similar es hallado por Alesina y Bayoumi (1996).

35 El cuestionario constaba de 10 preguntas, referentes a:

1. importancia del programa macroeconómico para el presupuesto
2. autoridad del Ministro de Finanzas;
3. ¿qué tipo de modificaciones puede hacer el Congreso al proyecto del Ejecutivo?;
4. ¿qué pasa si el Congreso rechaza el presupuesto?;
5. ¿qué grado de autonomía tiene el gobierno para endeudarse?;
6. ¿se puede modificar el presupuesto luego de la aprobación del Congreso?;
7. ¿puede el gobierno recortar el gasto luego de la aprobación? ;
8. ¿suele el Gobierno Central asumir las deudas contraídas por otras agencias públicas?;
9. ¿pueden estas agencias endeudarse autónomamente?;
10. restricciones constitucionales al déficit.

36 Estos resultados son consistentes con los hallazgos de McCubbins (1991), Alt y Lowry (1994) y otros que encuentran que la separación constitucional de poderes en los Estados Unidos puede llevar a importantes aumentos de gasto público cuando las tres ramas (la Presidencia, el Senado o la Cámara de Representantes) no están en manos de un mismo partido.

37 En particular, el grado de discrecionalidad del mecanismo de distribución, o su condicionamiento a criterios predeterminados, y la pertinencia de los criterios utilizados (en términos de incentivar comportamientos colectivamente deseables).

38 En Jones, Sanguinetti y Tommasi (1997a y 1997b) también se analiza el impacto de distintas configuraciones políticas sobre los resultados fiscales. Uno de los principales hallazgos es que las provincias cuyo gobernador es del mismo partido que el Ejecutivo Nacional, gastan (*ceteris paribus*) menos que aquellas gobernadas por la oposición. Los autores interpretan este resultado como evidencia de que la disciplina partidaria ayuda a "internalizar" parte de las externalidades fiscales negativas descriptas anteriormente.

39 El anexo 2 de Tommasi (1996) describe mecanismos de control vigentes en la Argentina Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), Sindicatura General de la Nación (SIGEN), Auditoría General de la Nación (AGN) y los compara brevemente con la experiencia internacional. Uno de los indicadores construidos en Sanguinetti y Tommasi (1997) trata de evaluar la calidad de los mecanismos de control según el status constitucional y la independencia estatutaria de organismos como el Tribunal de Cuentas en las provincias argentinas. Las provincias con "mejores" órganos de control tienen, *ceteris paribus*, menor gasto público.

40 Parte de la literatura sobre credibilidad de las políticas macroeconómicas argumenta que los problemas se deben a la falta de información sobre los policy makers. Según esos autores. la falta de transparencia afecta negativamente a los buenos gobiernos. Un gobierno que cumple puntillosamente con un buen presupuesto, dada la incapacidad del público de verificar ésto, se va a ver afectado por problemas de credibilidad. Por lo tanto, una mayor observabilidad de las cuentas fiscales es un mecanismo para mejorar la reputación de los gobernantes y para mejorar la performance macroeconómica (Canavan y Tommasi, 1995 y 1997).

41 En Nueva Zelanda se requiere que el presupuesto se presente de acuerdo con las normas contables generalizadas del país, las mismas a las que están sujetas las empresas privadas.

42 Véase, entre otros, Banco Interamericano de Desarrollo (1997), Llach (1997), Macón (1997), Petrei (1997), Pose (1997), Treber (1997) y Massad (1997).

43 Aunque no se desarrolla el tema en este trabajo, es necesaria una reformulación de política tributaria tendiente a limitar la evasión y a aumentar la racionalidad del sistema impositivo en su conjunto. Quizá a la luz de la literatura aquí reseñada, especialmente por su énfasis en los problemas informativos, se pueda hacer un llamado a la simplicidad del sistema tributario (reconociendo que ésto debe ser ponderado contra otras virtudes de sistemas más complejos).

44 Un trabajo preliminar, con sugerencias de diseño institucional para afrontar la problemática del federalismo fiscal en la Argentina, es laryczower, Saiegh y Tommasi (1998).

45 Usando como referencia los Tratados de Maastricht, el hecho de que Naciones soberanas lleguen a este tipo de acuerdo es una señal fuerte de que las provincias argentinas podrían establecer, consensuadamente, límites para impedir las externalidades fiscales negativas entre provincias descriptas anteriormente. Cabe destacar que los valores de 60 y 3% se establecieron bajo el supuesto de convergencia de las tasas de interés al nivel (bajo) de la tasa alemana. En el caso argentino, el mismo grado de solvencia fiscal requiere restricciones mucho más duras, debido al alto riesgo-país implícito en la tasa de interés argentina. (Precisamente uno de los beneficios de

la imposición de restricciones fiscales creíbles sería la disminución en el riesgo-país y por consiguiente en la tasa de interés).

46 Tampoco es necesario preocuparse excesivamente por el problema de las fluctuaciones macroeconómicas dado que la política fiscal no es el único instrumento para afrontarlas. El trabajo de Christian Broda (1996) demuestra que el Sistema de Convertibilidad argentino deja margen para el ejercicio de la política monetaria (y que dicho margen ha sido utilizado durante la crisis de 1994-95).

47 Se recomienda el ME en vez del Jefe de Gabinete (JG) porque: i) el primero suele tener mayor competencia técnica en Economía, y ii) para el JG puede haber un costo político mayor de tomar decisiones difíciles. Podemos mencionar algunas sugerencias complementarias destinadas a proveer los incentivos y el poder correcto al ME: (1) el ME no puede acceder luego a cargos políticos como el de Presidente; y (2) el ME tiene cierta estabilidad en el cargo (sólo puede ser depuesto con requerimientos especiales de mayoría).

48 Esta es la regla vigente en Chile y Colombia. Es una forma más efectiva que la alternativa vigente en la Argentina (ley 24.156, art. 28): "el Congreso puede introducir modificaciones que no aumenten el déficit". Un ejemplo de los problemas de la variante adoptada en la Argentina sucedió en la promulgación del presupuesto 1996. A último momento el Congreso aumentó el gasto y disminuyó los ingresos presupuestados, argumentando que la brecha se iba a financiar con el impuesto a los cigarrillos. Es un caso claro de falta de transparencia en las proyecciones ya que: (1) no resultaba claro el impacto fiscal de los cambios propuestos, (2) no era obvio que el aumento de impuesto se implementara, y (3) aún implementándose no era claro cuántos ingresos iba a generar. Este tipo de situación debería impedirse, exigiendo que las modificaciones deban introducirse con antelación suficiente para permitir al Ejecutivo y a otras entidades (incluyendo el CNAF) estudiar el impacto antes de la aprobación final.

49 De la misma manera que en el caso de la política monetaria, se optó por tener (1) una Ley de Convertibilidad y (2) un Banco Central independiente con un mandato de estabilidad de precios.