

Reglas fiscales en Argentina:
experiencias recientes y propuestas para mejorar
su impacto en el nivel provincial

Gerardo Uña
Nicolás Bertello

Junio 2004

Este Documento fue elaborado con el apoyo de
la Fundación Konrad Adenauer

Agradecemos los valiosos comentarios y sugerencias de Ernesto Stein y Linn Hambergren a versiones previas de este documento. También agradecemos el apoyo de Gisell Cogliandro a lo largo de toda la investigación. Las opiniones y recomendaciones son de nuestra exclusiva responsabilidad.

Deseamos agradecer a la Fundación Konrad Adenauer por brindar el apoyo necesario para realizar los trabajos de investigación, dentro del área temática de “Proyectos de Reforma para la Política Social y Económica”, requeridos para la realización de este documento.

(Esta publicación refleja la opinión de los autores y no necesariamente la de la fundación patrocinante)

Índice

	Pág.
I- Introducción	7
II- Marco Teórico	9
III- Experiencias recientes en la aplicación de reglas fiscales en Argentina	17
IV- Reglas presupuestarias de transparencia en las provincias -resultados año 2002	26
V- Transparencia en los presupuestos provinciales – Año 2004	31
VI- Propuestas para mejorar el impacto de las reglas fiscales en las provincias	43
VII- Reflexiones finales	52
VIII- Referencias bibliográficas	55

I – Introducción

Mucho se ha debatido sobre las causas que han dificultado el desarrollo de la Argentina y que han llevado a la crisis económica, política y social de los últimos años. Los intentos para explicar el problema y proponer soluciones al mismo involucran diversos puntos de vista, al considerar aspectos económicos, políticos, sociales o históricos. Uno de los enfoques que ha cobrado fuerza en los últimos tiempos, es el análisis de las instituciones como determinantes del desarrollo económico de una nación. Desde esta perspectiva, las instituciones influyen sobre las relaciones establecidas entre los distintos actores, cuyas acciones afectan el desempeño del país y presentan limitaciones a los posibles cursos de cambios en un momento dado, configurando de esta manera los “senderos de dependencia” (path dependence) del desarrollo de cada sociedad.

Esta investigación parte de ese marco conceptual, y se propone analizar un caso particular de las instituciones fiscales, aquellas relacionadas con la transparencia presupuestaria. Es conveniente aclarar que utilizamos el concepto de *transparencia presupuestaria* en un sentido restrictivo, cuyo principal objetivo es generar un adecuado acceso a la información fiscal que permita la comparabilidad de dicha información, ya sea entre los distintos niveles de gobierno, como dentro de cada uno de ellos, con el fin de lograr el *enforcement* para que los acuerdos establecidos entre los actores en relación a los temas fiscales sean efectivamente cumplidos. Considerando el desempeño de Argentina en este campo, definimos la hipótesis central de esta investigación, en la cual planteamos que la existencia previa de transparencia en los presupuestos es un requisito indispensable para la implementación efectiva de reglas fiscales, ya sean estas numéricas y/o de procedimientos, y que la complementariedad, en el caso de Argentina, entre reglas presupuestarias de transparencia y reglas presupuestarias numéricas y/o de procedimientos, es mas determinante para el logro de la solvencia fiscal, que la complementariedad entre reglas presupuestarias numéricas y de procedimientos.

En los últimos años, se han realizado intentos para avanzar sobre aspectos del presupuesto relacionados con la transparencia fiscal en los tres niveles de gobierno de Argentina, pero en

general las medidas dispuestas con este objetivo no han sido implementadas en su totalidad y en la actualidad se encuentran detenidas en la mayoría de los casos.. Esto es especialmente cierto en el caso de los gobiernos subnacionales, ya que si bien en el nivel nacional se han realizado avances concretos para lograr mayor transparencia de las cuentas públicas, en la mayoría de las provincias se detectan serias falencias en este aspecto. Por esta razón, se estudiarán las experiencias recientes en materia de implementación de reglas fiscales en Argentina, tanto a nivel nacional como provincial, y los resultados finalmente alcanzados

Posteriormente centramos el análisis en el nivel provincial de gobierno, el cual recibe menos atención a pesar del creciente proceso de descentralización de funciones desde el nivel de gobierno nacional hacia el nivel provincial y de representar en promedio el 40% del gasto total de la República Argentina. Esta situación lleva a que las provincias tengan una fuerte incidencia sobre el comportamiento fiscal agregado, ya sea mediante sus propios resultados fiscales o influyendo sobre el resultados fiscal de la Nación mediante, por ejemplo, el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos o una serie de transferencias condicionadas. El análisis del nivel provincial se realiza estudiando el nivel de acceso a la información fiscal del mismo, y de esta forma, comparando los resultados sobre este aspecto correspondiente al período 2002 con el período 2004, es posible observar que no se han producido avances en este campo, a pesar de haberse modificado sensiblemente las condiciones macroeconómicas del país.

Esta situación nos lleva a explorar posibles alternativas de acción que contribuyan a mejorar el escenario actual, no sólo considerando decisiones de política económica que se deben tomar, sino también, los objetivos de la burocracia estable, la cual muchas veces puede modificar, desviar, o adaptar las decisiones políticas tomadas en relación a ciertos procesos. Consecuentemente, planteamos que el principal aspecto a considerar para lograr mejorar el impacto de las Reglas Fiscales en Argentina en una primera etapa, es desarrollar en todas las provincias un nivel estándar de transparencia presupuestaria, que permita determinar con precisión la verdadera situación fiscal de la Nación y las provincias, para así permitir a los agentes sociales y económicos determinar sus cursos de acción en base a información cierta y precisa.

En forma concordante con esta posición, consideramos necesario que en las propuestas de modificación de las actuales relaciones fiscales vigentes en la Argentina, además de considerar temas de gran importancia, como por ejemplo la reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, es necesario profundizar también sobre otros aspectos que hacen al desarrollo provincial y nacional, como es el de las instituciones fiscales en las provincias, aspecto de gran relevancia, ya que el clima de inversiones necesita de reglas fiscales que le brinden un marco cierto y predecible para su desarrollo.

Este documento se encuentra estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, se describe el marco teórico planteado por el neoinstitucionalismo relacionándolo específicamente con el análisis de las reglas fiscales, seguido de una breve descripción de los intentos más importantes que se han realizado en Argentina para implementar este tipo de reglas a nivel nacional y provincial. Luego, se realiza una breve reseña de los resultados obtenidos, al realizar una medición de indicadores de transparencia en las provincias a lo largo del año 2002, y se actualizan los resultados con información presupuestaria provincial correspondiente al año 2004. Por último, se efectúan una serie de propuestas tendientes a mejorar el impacto de las reglas fiscales, considerando la situación actual de las provincias así como el marco de federalismo fiscal vigente en el país, para culminar con una agenda que incluye algunos de los principales temas pendientes relacionados con las reglas fiscales en Argentina.

II – Marco teórico

El análisis de las instituciones como determinantes del desempeño de una sociedad ha recobrado fuerza en las últimas décadas. De acuerdo a North (1990), las instituciones son "...las reglas de juego de una sociedad (formales o informales), o más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico". Desde esta perspectiva se plantea que las instituciones vigentes en un país funcionan como determinantes del desempeño económico del mismo y, en consecuencia, el estudio de estas instituciones resulta fundamental para la búsqueda de explicaciones y soluciones a los problemas que se presentan en los aspectos sociales y

económicos de una sociedad. En otras palabras, podemos decir que “...las instituciones son, en cierta forma, los límites a la acción de los diversos actores sociales, y se presentan en forma de patrones organizados de normas, roles socialmente construidos, conductas socialmente prescriptas, etc. Pero las instituciones no sólo restringen las acciones de los actores, sino que también moldean sus deseos, motivos y preferencias. (...)” Ansolabehere (2003). De esta forma, el análisis de cómo las instituciones vigentes influyen sobre las acciones de los distintos actores, generando incentivos que determinan sus cursos de acción, representa el principal objeto de estudio de esta corriente de la nueva economía política¹.

Partiendo de este marco teórico general, en este documento se plantea el análisis de un grupo particular de instituciones fiscales presentes en la administración pública, y más específicamente, de aquellas instituciones fiscales relacionadas con la transparencia del presupuesto, considerando que las mismas son un prerequisite para la implementación de reglas fiscales numéricas o de procedimientos como posteriormente será desarrollado.

Para estudiar este tipo de instituciones fiscales, es necesario considerar que para el cumplimiento de las principales funciones del Estado, es fundamental una adecuada elaboración, distribución, ejecución y control de la asignación del gasto público. En la administración pública moderna, cada uno de estos pasos representa las bases del proceso presupuestario. El desarrollo de las etapas y el cumplimiento de los objetivos de este proceso, se encuentra en gran medida determinado por la calidad de las instituciones presupuestarias que rigen su funcionamiento. De acuerdo a la definición enunciada por Alesina y Perotti (1996), las instituciones presupuestarias son “...todas las reglas y regulaciones de acuerdo a las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados”. Estas reglas pueden ser formales, es decir, establecidas mediante mecanismos legales o regulaciones, o informales, establecidas directamente entre los actores involucrados. Un grupo de estas reglas, cuya importancia no ha sido suficientemente considerada en los países en desarrollo, es el que incluye los elementos que determinan la transparencia del

¹ Para un análisis general sobre el desempeño de Argentina de acuerdo a este enfoque ver Spiller y Tommasi (2003).

proceso presupuestario. Sin embargo, antes de concentrar la atención en este grupo de reglas en particular, resulta útil a los fines del presente trabajo, ampliar sobre los aspectos principales que definen el marco de estudio de las instituciones presupuestarias en general.

Uno de los principales objetos de análisis de los estudios sobre las instituciones presupuestarias ha sido definir cuales son los mecanismos que permiten otorgar mayor efectividad y eficiencia al proceso presupuestario en la asignación del gasto público, pero evitando, al mismo tiempo, los desequilibrios fiscales recurrentes. Para evitar esta última situación, una de las opciones en las últimas décadas, ha sido la implementación de reglas que limiten cierto tipo de acciones de los *policymakers* sobre el presupuesto, con el fin de lograr el equilibrio fiscal. Estas medidas se han materializado en reglas que afectan distintos aspectos del proceso presupuestario, y usualmente son clasificadas en tres categorías².

En la primer categoría se encuentran las denominadas reglas numéricas, que son aquellas que implican restricciones cuantitativas al gasto público, ya sea mediante limitaciones al nivel de endeudamiento en el que puede incurrir el sector público, mediante restricciones a los niveles de déficit permitidos o mediante alguna otra restricción cuantitativa. Este tipo de reglas se implementa, en general, a través de normas que establecen valores porcentuales de reducción del déficit o del gasto público, ya sea calculados sobre el PBI o sobre presupuestos anteriores.

La implementación de reglas numéricas ha generado debate en el ámbito académico, debido en gran medida a las limitaciones que representan en la capacidad de acción de los gobernantes. Los principales cuestionamientos se relacionan con la tendencia pro-cíclica de este tipo de reglas y cómo las mismas, de resultar muy estrictas en un momento dado, suelen fomentar el empleo de prácticas de “contabilidad creativa” por parte de los gobernantes. A pesar de esto, su puesta en práctica, así como su control, resulta más simple y en principio requiere menos tiempo (al menos en lo formal) que las otras categorías de reglas fiscales. Esta característica es muy relevante,

² Una detallada descripción sobre los tipos de Reglas Presupuestarias se encuentra en Stein E.(1999a)

considerando que la implementación de reglas fiscales responde, en la mayoría de los casos, a la necesidad de los gobernantes de dar señales de confianza hacia el mercado en el corto plazo.

La segunda categoría, está integrada por las reglas de procedimiento, que determinan mecanismos mediante los cuales se deberá elaborar, debatir, aprobar, ejecutar y controlar el presupuesto. Se incluyen en esta categoría todo tipo de normas que establecen procedimientos o regulan las etapas antes mencionadas. Algunos ejemplos son, en la etapa de elaboración en el Poder Ejecutivo, los mecanismos de asignación de fondos presupuestarios por parte del ministro a cargo de esta tarea o la participación de las distintas dependencias en la discusión sobre los montos que reciben. En la etapa de discusión y aprobación, que incluye la participación del Poder Legislativo, se incluyen normas que afectan la forma en que este poder constitucional participa en el proceso presupuestario. Algunos ejemplos son las normas que establecen límites temporales a los debates parlamentarios sobre el presupuesto o la amplitud de las potestades del Poder Legislativo para modificar las partidas presupuestarias. Por último, en las etapas de ejecución y control de la ejecución del presupuesto, resultan relevantes las normas que establecen las atribuciones del Ejecutivo o el Legislativo para modificar partidas durante el año fiscal, la posibilidad del primero para reasignar partidas dentro de la administración pública y los mecanismos de control de los resultados obtenidos.

El análisis, desarrollo e implementación de este tipo de reglas no sólo involucra cuestiones de materia fiscal, sino que lleva a considerar los mecanismos políticos mediante los cuales se toman las decisiones. En los últimos tiempos se han producido una gran cantidad de trabajos de investigación que estudian temas como, por ejemplo, la relación entre la forma en que se toman las decisiones dentro del Poder Legislativo con el desempeño fiscal del Estado, incluidos en la temática de la corriente de la Nueva Economía Política.

Aunque se suele argumentar sobre la complementariedad de las reglas numéricas con las de procedimiento, muchos autores suelen inclinarse por uno u otra, según sea el caso. FIEL (2003) por ejemplo, al analizar el caso de Argentina, prioriza la implementación de reglas fiscales

numéricas por sobre las de procedimientos, argumentando que las primeras presentan mayor simplicidad en su implementación y control, lo que aumenta las posibilidades de éxito de las mismas. Por el contrario, Alesina y Perotti (1996), en un análisis general, ponen mayor énfasis en las limitaciones que representan las reglas numéricas para la acción de los gobernantes y cómo la necesidad de establecer diversas cláusulas de escape en este tipo de normas para situaciones eventuales, termina reduciendo sus ventajas en cuanto a simplicidad de implementación y control antes mencionados. Adicionalmente, argumentan que si se emplean reglas de procedimientos presupuestarios en forma adecuada, es posible lograr disciplina fiscal sin necesidad de recurrir a reglas numéricas, evitando de esta manera la pérdida de flexibilidad en las acciones de gobierno que estas últimas llevan asociada. Debe destacarse, de todas formas, que en esta argumentación se hace referencia explícita al nivel de gobierno nacional, dejando las opciones abiertas en lo que respecta a los niveles subnacionales. La tercer categoría de reglas presupuestarias, que se describe a continuación, puede aportar algunos elementos que contribuirán a esta discusión, al ser complementarias tanto a las reglas numéricas como a las de procedimientos.

Esta tercer categoría de reglas presupuestaria, y sobre las cuales se centra este estudio, está constituida por las reglas presupuestarias de transparencia. Estas se encuentran asociadas a las instituciones de control que deben garantizar que la información fiscal refleje de la mejor manera posible la asignación de los recursos públicos, la composición y situación patrimonial real de la administración pública, los resultados obtenidos en cada período y, por sobre todas las cosas, la difusión de esta información. Si bien en algunos trabajos sobre instituciones fiscales, este grupo de reglas se incluye dentro de las de procedimiento, en los últimos tiempos, una mayor percepción de la importancia de las mismas en el desarrollo de los sistemas presupuestarios ha llevado a que, cada vez en mayor medida, se las considere en una categoría individual.

En los párrafos precedentes se mencionaron distintas posiciones acerca de la conveniencia de implementar reglas numéricas y de procedimiento y cómo algunos estudios priorizan en mayor medida la implementación de unas sobre las otras. En la práctica, si bien las reglas numéricas o de procedimientos que rigen el presupuesto pueden contribuir a mejorar el desempeño fiscal del

Estado, como mencionan Alesina y Perotti (op.cit.), la transparencia es igualmente importante ya que la “contabilidad creativa” puede burlar incluso a las normas de procedimiento más estrictas. Desde esta perspectiva, el logro de niveles aceptables de transparencia en el proceso presupuestario del sector público resulta uno de los factores claves que determinan el éxito de medidas dirigidas a regular dicho proceso, como base para un aumento de la eficacia y eficiencia del gasto público en un marco de solvencia fiscal intertemporal.

En la actualidad, la magnitud del sector público y la diversidad de sus funciones conducen a que los presupuestos públicos³ se caractericen por un creciente nivel de complejidad. Pero en algunos casos, como plantean Alesina y Perotti (op.cit.), es posible cuestionar en que medida el gran nivel de complejidad del presupuesto es realmente inevitable y en que medida constituye un medio por el cual los gobernantes pueden obtener beneficios ocultando o manipulando estratégicamente la información para ajustarla a sus necesidades. A mayor complejidad del proceso presupuestario, mayor será la dificultad para implementar mecanismos efectivos de control sobre el mismo.

Varios argumentos teóricos destacan la falta de incentivos de los políticos para lograr transparencia en las cuentas públicas. Un ejemplo de este tipo de argumentos es la denominada “ilusión fiscal”, explicitada por Buchanan y Wagner (1977), que plantea como los votantes, al contar con información limitada, sobreestiman los resultados positivos de aumentar el gasto público presente y subestiman el costo que ello acarreará en el futuro. Otro ejemplo son los beneficios obtenidos por los *policy makers* al mantener cierta ambigüedad en los presupuestos, aún frente a un electorado racional pero con información imperfecta, detallados en Cukierman y Meltzer (1986)⁴.

³ A lo largo del presente análisis, al hacer referencia al presupuesto público, consideraremos la definición amplia de este concepto, incluyendo todas las etapas del proceso presupuestario: elaboración, aprobación, ejecución y control. Se especificará en el texto en los casos en que se haga referencia a una etapa puntual de este proceso.

⁴ El desarrollo y las referencias acerca de los dos fundamentos teóricos explicitados por Buchanan y Wagner (1977) y Cukierman y Meltzer (1986) se encuentran en Alesina y Perotti (1996) “Budget Deficit and Budget Institutions” National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series N° 5556.

Considerando ejemplos concretos de las acciones de los gobernantes, Alesina *et al* (1999) menciona algunas prácticas comunes mediante las cuales estos pueden aprovechar la debilidad de los mecanismos de control para mostrar resultados superiores a los realmente obtenidos. Dos ejemplos concretos son la transferencia de deuda a presupuestos futuros, mostrando de esta manera menores niveles de endeudamiento en el ejercicio actual, y el empleo de fondos que se encuentran fuera del presupuesto, presentando así un nivel de gasto público menor al realmente efectuado. Otra práctica empleada es realizar estimaciones demasiado optimistas de los indicadores macroeconómicos que servirán como base para la elaboración del presupuesto, aumentando de esta forma, la proyección de recursos que ingresarán al fisco y posibilitando mayor gasto público. Luego, al final del período, se justifica el déficit superior al presupuestado señalando el “inesperado” impacto negativo de una situación económica peor a la prevista.

Si se acepta el supuesto que los responsables de la definición e implementación de políticas pueden tener bajos incentivos para perseguir un mayor nivel de transparencia en la información fiscal, es necesario discutir la conveniencia de implementar reglas formales que contribuyan a generar ese tipo de incentivos y como deben ser desarrolladas. En este sentido, Alesina y Perotti (1994) mencionan cómo, la elección de implementar reglas para lograr presupuestos equilibrados o no, implica una elección entre dos *second best*, ya que plantear la necesidad de implementar reglas implica un desempeño fiscal inferior al deseado en la actualidad. De esta forma, se está eligiendo entre una situación sub-óptima en materia presupuestaria sin reglas y una situación sub-óptima con reglas, debiendo preferirse la segunda opción, cuanto mayor sea el impacto negativo de las distorsiones ocasionadas por el modelo de toma de decisiones sobre el proceso presupuestario.

En esta misma línea argumental, Kopits (2001) plantea que uno de los principales objetivos que se persiguen al implementar reglas fiscales que restringen la discrecionalidad de los tomadores de decisiones, es aumentar la credibilidad sobre las decisiones fiscales que se tomen, otorgándoles mayor estabilidad ante los cambios de gobierno. En otras palabras, las reglas fiscales representan un mecanismo por el cual se “compra reputación”. De esta forma, es posible prever que los países

que ya tienen reputación en cuanto a su desempeño fiscal, no tienen necesidad real de reglas fiscales de gran envergadura. Por el contrario, los países en los que este tipo de reglas tiene mayor sentido, son aquellos cuyo desempeño fiscal pasado presenta desequilibrios recurrentes.

Ante esta situación, lograr un aceptable nivel de “buena reputación fiscal” sólo será posible implementando modificaciones sustentables de las instituciones presupuestarias, duraderas en el largo plazo y no, implementando medidas orientadas a modificar cuestiones únicamente de forma en el proceso presupuestario, con el objetivo de enviar señales de corto plazo a los agentes sociales y económicos. Una acción para contribuir a evitar estas modificaciones “cosméticas”, es mediante el fortalecimiento de la transparencia de los procesos presupuestarios. Ya fue señalado cómo la ausencia de transparencia debilita el control y hace posible burlar el cumplimiento de reglas numéricas o de procedimientos que impliquen restricciones sobre el presupuesto. Por lo tanto, es necesario analizar que tipo de reglas de transparencia pueden contribuir al fortalecimiento de las instituciones presupuestarias. Con un creciente nivel de interés por el tema, varios estudios⁵ definen parámetros mediante los cuales se puede fortalecer la transparencia de los procesos presupuestarios. Estos parámetros suelen girar en torno a la accesibilidad, calidad y oportunidad de la información sobre las actividades del Estado. Aunque todavía quedan muchos aspectos en los que se puede ampliar este tipo de estudios, el nivel de avance en este área permite evaluar y proponer mejoras respecto a la transparencia fiscal en Argentina y, más específicamente, en los gobiernos subnacionales.

De esta forma, en las Secciones siguientes, se intenta, en primer lugar, proporcionar una visión global sobre los intentos realizados en Argentina para implementar reglas fiscales, en especial de aquellas relacionadas con la transparencia presupuestaria. Se hará hincapié en la relación federal establecida en torno a la implementación de este tipo de reglas y a los intentos realizados en las provincias en ese sentido. En segundo lugar, se focalizará el análisis en el nivel subnacional de gobierno, intentando proporcionar una visión global sobre la transparencia presupuestaria en las

⁵ Por ejemplo FMI (2001) y OECD (2001).

provincias mediante el empleo de indicadores elaborados para tal fin en base a trabajos realizados sobre transparencia presupuestaria.

III – Experiencias recientes en la aplicación de reglas fiscales en Argentina

En esta Sección se analizan algunos intentos realizados en los últimos años en Argentina para implementar reglas fiscales. A continuación, se repasan brevemente las principales características de la Ley de Solvencia Fiscal (LSF) del nivel federal, se considera la necesidad de implementar reglas fiscales en forma coordinada con los gobiernos subnacionales y se describen algunos intentos realizados en las provincias para implementar medidas relacionadas con la transparencia del proceso presupuestario.

A los fines de este trabajo, el cual hará mayor hincapié en el nivel provincial de gobierno, el análisis de la LSF, a pesar de haber sido una ley nacional, encuentra su justificación en tres aspectos principales. En primer lugar, dicha ley representa el intento más ambicioso de implementar formalmente reglas fiscales de los tres tipos descritos en la Sección anterior, incluyendo reglas explícitas sobre transparencia de la información presupuestaria en los últimos años. Por esta razón, el análisis de su desarrollo puede aportar elementos para considerar cómo lograr que normas formales tengan algún impacto real en las instituciones fiscales y las razones por las cuales esta ley no cumplió con sus objetivos. En segundo lugar, luego de la sanción de la LSF, algunas provincias impulsaron normas de contenido similar, respondiendo, a la invitación incluida en la ley nacional. De esta forma, al analizar la LSF, se tiene un parámetro para comparar las similitudes y diferencias con respecto a las leyes de responsabilidad fiscal provinciales. Por último, cabe considerar el desarrollo de la LSF en el marco del régimen federal de gobierno de Argentina y la ausencia de un acuerdo entre los distintos niveles de gobierno en el tratamiento de una ley, cuya intención inicial era la de fortalecer las instituciones fiscales del país en su conjunto.

En Argentina, en los últimos años se ha intentado implementar reglas fiscales, orientadas principalmente a restringir los niveles de déficit de las cuentas públicas, a través de acuerdos para

cumplir con restricciones numéricas y modificaciones de los procesos presupuestarios. En menor medida se ha considerado la implementación de reglas que aumenten los niveles de transparencia de la información. La experiencia más reciente, y quizá la más importante, relacionada con la inclusión explícita de reglas presupuestarias, entre las cuales se incluían reglas presupuestarias de transparencia en las cuentas públicas en Argentina, se observa en la Ley N° 25.152 de 1999, conocida como Ley de Solvencia Fiscal⁶.

Esta norma, sancionada con el objetivo de generar confianza en las acciones de gobierno, incluía reglas presupuestarias de los tres tipos descriptos anteriormente, estableciendo reglas numéricas para la reducción gradual del déficit fiscal y el logro de equilibrio fiscal para el año 2003, limitaciones al crecimiento del gasto primario, la creación de un Fondo Anticíclico y la obligación por parte del Ejecutivo de elaborar un Presupuesto Plurianual. También se establecían medidas que apuntaban a modificaciones en el proceso presupuestario, relacionadas específicamente con la etapa de ejecución y de elaboración, estableciendo.

Con el fin específico de incrementar los niveles de transparencia en la administración pública, el Art.º8 de la ley establecía puntualmente qué información debía ser de carácter público. Entre los conceptos más importantes se destacan:

- Estados de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen.
- Órdenes de compra y órdenes de pago y todo tipo de contratos firmados por autoridad competente.
- Registro de pagos realizados por la Tesorería Nacional y por el resto de las tesorerías de la Administración Nacional.
- 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 correspondiente a los proyectos financiados por organismos multilaterales.

⁶ Para un análisis más detallado del contenido e implementación de la Ley de Solvencia Fiscal en el nivel federal ver Braun y Tommasi (2002), Duvojne y Guidotti (2002), FIEL (2003), Gadano (2003) y ONP (2004).

- Listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.
- 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.
- Inventarios de bienes inmuebles y de inversiones financieras.
- 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.
- Información acerca de la regulación y control de los servicios públicos, obrante en los entes reguladores y de control de los mismos.

Además de la información fiscal que debe ser de carácter público, en la LSF se consideran otros aspectos relacionados con el proceso presupuestario, que también repercuten sobre los niveles de transparencia en la administración pública. Se puede mencionar por ejemplo, la obligatoriedad establecida en el Art.º 5 sobre la creación de organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos públicos, la cual debía ser realizada por ley. En el pasado, la creación de estas entidades, en especial de los fideicomisos, podía ser realizada mediante decreto del Poder Ejecutivo, lo que limitaba las posibilidades de discusión y control sobre estas decisiones.

Considerando los resultados de la sanción de esta ley, la misma fue reglamentada sólo en forma parcial y modificada en los años siguientes, extendiéndose el plazo para lograr el equilibrio fiscal hasta el 2005. Varios puntos de la ley no fueron cumplidos, como las limitaciones a niveles de déficit, las cuales fueron flexibilizadas en el año 2001, y la creación del Fondo Anticíclico fue suspendida desde el año 2000 hasta el presente año, mediante Decretos del PEN para los años 2000 y 2001 y a través de la Ley de Presupuesto de cada año desde el año 2002⁷.

⁷ El Art. 27 de la Ley de Presupuesto 2002 (Ley N° 25.565) establecía la suspensión de la constitución del Fondo Anticíclico Fiscal. Las leyes de Presupuesto del año 2003 y 2004 prorrogan la vigencia de dicho artículo.

Con respecto a la elaboración del Presupuesto Plurianual, de acuerdo a la ONP (2004), el mismo fue exitoso en su implementación operativa, ya que las distintas jurisdicciones cumplen con su elaboración, pero en los aspectos vinculados con su utilidad la experiencia no ha sido del todo satisfactoria, con una baja credibilidad y escasa difusión de este instrumento. En relación a los aspectos referidos a ejecución presupuestaria y transparencia, los mismos fueron cumplidos sólo en forma parcial. Considerando específicamente los puntos establecidos en el Art.º 5, sobre la documentación de carácter público, aunque en los últimos años se han realizado progresos en cuanto a difusión de información presupuestaria en el nivel nacional y varios de los puntos establecido en ese artículo se cumplen en la actualidad, aún quedan varios otros sobre los cuales no se ha avanzado. Se puede mencionar, por ejemplo la falta de información presupuestaria sobre el PAMI y sobre los Fideicomisos Públicos, o la baja desagregación de los gastos presupuestados para la AFIP. Tampoco es posible acceder a información detallada sobre la Deuda Pública o sobre la totalidad de los agentes públicos, incluidos aquellos contratados por proyectos financiados por organismos internacionales. También es posible señalar la ausencia de difusión en Internet de las planillas anexas de las Decisiones Administrativas del Jefe de Gabinete de Ministros que modifican el presupuesto, y dificultan el acceso y control sobre los cambios realizados durante la ejecución presupuestaria. De esta forma, el cumplimiento de los Artículos de la LSF relacionados con los aspectos de transparencia es parcial.

Con respecto a las causas que generaron el fracaso de la implementación de esta ley, Gadano (2003) realiza un análisis detallado de la LSF y hace referencia a algunos factores que influyeron en los resultados obtenidos. Desde su perspectiva, la sanción de la norma respondió al deterioro de la situación económica del país que se comenzaba a percibir a partir de 1998. De esta forma, “(...) lo que originalmente se pensó como un instrumento de reforma institucional de carácter permanente en el plano fiscal, se convirtió, al calor del deterioro en el entorno macro, en una herramienta más en la lucha de las autoridades por asegurar la credibilidad en el esquema macroeconómico cuyo eje central era el régimen de convertibilidad”. Por su parte, FIEL (2003), resume: “Evidentemente la ley fue sancionada en momentos de fuerte estrés económico, intentando funcionar como un mecanismo de *signaling*. Pero es altamente probable que las

autoridades nunca hayan estado comprometidas con su cumplimiento. Sin embargo dar una señal que desde el inicio no será cumplida hace que el escenario sea peor al que surgiría ante la inexistencia de la norma”, mientras que Makon (2004), señala que se intentó implementar la LSF en un marco de fuerte restricción presupuestaria, situación que atentó contra su efectividad. De esta forma, de acuerdo a la opinión de estos autores, algunas de las causas que influyeron en los bajos resultados alcanzados por esta ley, pueden ser atribuidas al bajo nivel de compromiso de las autoridades políticas con el cumplimiento de la norma, actitud fuertemente influenciada por la situación económica de ese momento. A esta situación es necesario sumar la ausencia de “cláusulas de escape” que permitiesen considerar situaciones económicas extremas, característica que convirtió a la LSF en excesivamente rígida y el bajo rol que desempeñó el Congreso de la Nación con respecto a asegurar el cumplimiento de esta ley. Para caracterizar esta situación, es posible mencionar que las modificaciones a la LSF referentes a la constitución del Fondo Anticíclico Fiscal en los años 2000 y 2001 fueron realizadas por Decretos del PEN sin ningún tipo de interacción con el Poder Legislativo⁸. Estos dos factores también atentaron contra su efectiva implementación. Considerando esta situación, y como señalan Dujovne y Guidotti (2002), al implementar este tipo de leyes “...es necesario, tanto una adecuada elección del tipo de regla, como el diseño de mecanismos institucionales que colaboren en su aplicación.”

El segundo aspecto que debe considerarse al analizar este tipo de normas es la relación establecida entre la Nación y las provincias en torno a las mismas. La LSF fue elaborada y sancionada exclusivamente para el nivel nacional, incluyendo únicamente una invitación a las provincias a sancionar normas similares en sus respectivos territorios (Art.º 10). Sobre este punto FIEL (2003) concluye que “...resultó un error que la legislación nacional sólo invitara a las provincias a sancionar legislación similar. El buen desempeño de un estado federal obliga a la sanción de normas en forma coordinada...”. Sin embargo, es posible argumentar que en un estado federal, cada región debería tener libertad para determinar sus propias reglas fiscales. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, aunque casi todos los estados han implementado reglas

⁸ Decreto 1248/00 para el Ejercicio 2000 y Decreto 139/2002 para el ejercicio 2001 respectivamente.

fiscales para lograr controlar el déficit -siendo la única excepción el estado de Vermont- lo han hecho en distintos tiempos, mediante mecanismos y alcances diferenciados.

Pero el caso de Argentina es diferente. Los persistentes déficit tanto en el nivel nacional como en el provincial en la última década, el elevado nivel de desequilibrio vertical entre la Nación y las provincias, así como la inestabilidad económica del país en general, hacen pensar que un fortalecimiento duradero de las instituciones fiscales sólo será posible si los distintos niveles de gobierno intentan en forma coordinada lograr este objetivo. Ante la presencia de un importante desequilibrio vertical en las responsabilidades con relación a los gastos y los recursos de las provincias, situación que genera un alto nivel de dependencia de estas últimas de las transferencias de fondos desde la Nación, disminuyen los incentivos en las provincias para tomar la iniciativa en la aplicación de reglas de transparencia presupuestaria. En este punto es necesario aclarar que las fuertes disparidades socioeconómicas existentes en Argentina entre las distintas provincias, así como la distribución de responsabilidades en relación a los gastos y los recursos entre la nación y las provincias, provocan en parte el desequilibrio vertical y horizontal presente en el nivel subnacional de gobierno⁹. Debe considerarse entonces que reglas fiscales, tanto numéricas como de procedimiento, así como de transparencia, coordinadas desde el nivel central pueden ser una alternativa viable para implementar este tipo de instrumento en las provincias. Sirve como ejemplo el caso de Brasil, cuya Ley de Responsabilidad Fiscal involucra a los tres niveles de gobierno y a pesar de los problemas socioeconómicos que enfrenta ese país, aún se sostiene y ha presentado algunos avances en cuanto a control de déficit en los gobiernos subnacionales.

⁹ Realizando comparaciones con países de características similares a la Argentina, por cantidad de población, extensión geográfica y recursos naturales; se observa que el PBG de las regiones más ricas producen 9 veces el producto de las regiones más pobres, mientras que en los casos de Canadá y Australia esta relación es aproximadamente 3 a 1 y 2 a 1 respectivamente. Con relación a la densidad poblacional, en el caso de Argentina la diferencia entre la región con mayor y menor densidad poblacional es de 74 veces; 2,8 veces mayor que Australia y 4 veces más que Canadá. También es posible observar profundas diferencias en los indicadores sociales, como por ejemplo la provincia de Formosa tiene el 33,6% de su población con Necesidades Básicas Insatisfechas, mientras que la Ciudad de Buenos Aires presenta el 7,8% de su población con Necesidades Básicas Insatisfechas. Para más detalles ver Argarañaz *et al* (2003) y Uña *et al* (2004).

En el caso de Argentina, la sanción de la LSF únicamente para el nivel nacional, quizá respondió a las intenciones de dar señales en el corto plazo por parte de las autoridades políticas del momento, sin embargo, el gran deterioro de la situación económica produjo que la misma se tornara inconducente. Sin embargo, a pesar de esta característica específica de la LSF, en Argentina se han establecido ciertas medidas tendientes a implantar reglas fiscales que involucraban a la Nación y a las provincias. De esta manera, varios de los Pactos Federales firmados entre estos dos niveles de gobierno a partir de la década del '90 han incluido cláusulas que directa o indirectamente implicaban la aplicación de reglas fiscales, en su mayoría numéricas y de procedimientos, con el objetivo de controlar el déficit de las cuentas públicas tanto a nivel nacional como provincial¹⁰.

En este sentido, el último acuerdo firmado entre Nación y provincias, denominado “Acuerdo Nación Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen Federal de Coparticipación Federal de Impuestos” ratificado mediante la Ley N° 25.570 del 2002, incluyó los denominados Programas de Financiamiento Ordenado (PFO). Mediante estos programas, el gobierno nacional se comprometía a financiar la deuda de las provincias que firmaran convenios bilaterales, mientras que estas últimas se comprometían a desarrollar un plan para reducir su déficit, a presentar informes trimestrales al Ministerio de Economía Nacional sobre su situación fiscal y a restringir la emisión de deuda y cuasimonedas, las cuales habían proliferado durante el año 2001 y en muchas provincias se utilizaban como moneda corriente. Estos acuerdos establecen de alguna manera reglas numéricas, aunque en forma flexible. Las provincias se comprometen a reducir su déficit, pero de acuerdo a los progresos que realicen en este sentido se calcula la tasa que la Nación les cobra por el financiamiento. Cuanto mayor sea la reducción porcentual del déficit con respecto al período anterior, menor será la tasa de interés del préstamo, llegando a un mínimo del 2% anual en el caso de que la provincia alcance el equilibrio fiscal. En relación a reglas presupuestarias de transparencia, si bien este programa consideraba aspectos relacionados con este tipo de reglas, las mismas no eran su principal objetivo.

¹⁰ Para un análisis y descripción de los Pactos Fiscales firmados entre la Nación y las provincias ver Braun (2003).

Focalizando el análisis sobre la sanción de leyes similares a la LSF nacional en las provincias, tal como lo sugería el Art.º 10 de dicha ley, entre los años 1999 y 2001 doce provincias (Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, Formosa, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Luis, Tierra del Fuego y Tucumán) sancionaron leyes orientadas a contener el déficit fiscal, seis de las cuales (Catamarca, Formosa, Misiones, Río Negro, San Luis y Tierra del Fuego) incluyeron artículos con referencia explícita a la transparencia de la información presupuestaria. Otras dos provincias, Neuquén y Chubut, han presentado proyectos similares en sus legislaturas, que aún no han sido aprobados. De la misma forma que la ley nacional, la mayoría de las leyes provinciales invitan a los municipios a sancionar normativa similar. Entre las provincias que incluyeron referencias explícitas a la difusión de información fiscal, cuatro provincias - Catamarca, Misiones, Formosa y Río Negro- , establecen el carácter público de información presupuestaria puntual, tal como la ejecución del presupuesto, el gasto y la ocupación de la planta de personal, deuda pública, etc. Por su parte, San Luis y Tierra del Fuego hacen referencia a sólo un aspecto concreto, la publicidad semestral de la información presupuestaria en el caso de la primera y de los resultados de la auditoría sobre la ejecución para la segunda. Esta información se encuentra resumida en el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1 – Leyes de Solvencia Fiscal – Inclusión de Reglas Presupuestarias de Transparencia

Provincia	Ley/ Año	Referencias a Transparencia de la Información
Catamarca	4997/2000	Acceso a la información sobre la ejecución presupuestaria, recursos humanos y obligaciones tributarias.
Formosa	1298/1999	Libre acceso a la información producida en el ámbito de la administración pública.
Misiones	3648/2000	Libre acceso a la información producida en el ámbito de la administración pública.
Río Negro	3502/2001	Acceso a la información similar al Art.10 de la LSF.
San Luis	7119/2001	Publicidad de los resultados de auditoría de la ejecución presupuestaria.
Tierra del Fuego	5164/1999	Publicidad semestral de la ejecución presupuestaria.

Fuente: Elaboración propia en base a Rozados (2003).

En las ocho provincias restantes¹¹, el enfoque de las leyes de solvencia fiscal está puesto en mayor medida sobre las reglas numéricas para la reducción del déficit, las cuales varían según la provincia. Adicionalmente se incluyen reglas de procedimiento, algunas de las cuales pueden llegar a influir indirectamente sobre el nivel de transparencia presupuestaria. Un ejemplo de esto es la obligatoriedad del poder ejecutivo de presentar un presupuesto plurianual de tres años junto con el presupuesto del período, en los casos de Chaco, Formosa, Río Negro, Tucumán, Chubut y San Luis. En el caso de Chubut, se establece inclusive la información mínima que debe contener el presupuesto plurianual. Como es posible observar, los aspectos relacionados con las transparencias presupuestarias no ocuparon un lugar central en la sanción de reglas fiscales en el nivel provincial.

El análisis que se realiza en la siguiente Sección sobre la información presupuestaria provincial contribuirá en parte, a analizar el cumplimiento de estas leyes. De todas formas, debe considerarse que estas leyes de solvencia y responsabilidad fiscal sancionadas entre 1999 y el 2001, respondieron en su mayoría a los mismos incentivos que la ley nacional. Es decir, intentos de dar señales de confianza, más que de realizar esfuerzos genuinos de fortalecer las instituciones fiscales. Es de esperarse que a partir del 2001, con el punto más alto de la crisis y con las dificultades atravesadas por los gobiernos subnacionales, estas leyes hayan sufrido un destino similar al de la LSF nacional.

Luego de esta breve descripción sobre las experiencias recientes en la aplicación de Reglas Fiscales en Argentina, es posible concluir que la implementación de Reglas Fiscales debería considerar la situación real del país, tanto a nivel consolidado como a nivel de los distintos gobiernos subnacionales. Desde su concepción debe considerarse como influye la relación entre el gobierno central y los subnacionales, los desequilibrios entre regiones y la distribución de recursos federales, en las posibilidades de que las reglas cumplan con sus objetivos.

¹¹ Chaco (Ley 47225/00), Córdoba (Ley 8836/00), Mendoza (Ley 6757/00), Salta (Ley 7119/99), Tierra del Fuego (Ley 487/00), Tucumán (6964/99). Las de Chubut y Neuquen son aún proyectos de leyes de solvencia y responsabilidad fiscal y no han sido

Cabe considerar, en este sentido, las diferencias que destaca Kopits (2001) cuando realiza algunas observaciones sobre la implementación de reglas fiscales en distintos países. En primer lugar, observa que mientras que los países anglosajones tienden a poner especial énfasis en las reglas que apuntan a lograr mayor transparencia fiscal, los países de Europa continental y los latinoamericanos presentan una tendencia orientada en mayor medida hacia reglas numéricas. En segundo lugar, menciona como en algunos países con fuerte autonomía de los gobiernos subnacionales, tales como Argentina e India, los proyectos para implementar reglas se llevan a cabo en el nivel nacional, mientras que en otros sistemas federales con mayor preocupación sobre los efectos negativos de los salvatajes desde el gobierno central y por el *spillover* causado por el déficit en los gobiernos subnacionales, las reglas son implementadas en forma coordinada entre los distintos niveles de gobierno, como es el caso de Brasil.

Hasta aquí se han desarrollado algunos aspectos del marco teórico empleado para analizar las reglas presupuestarias en general y las reglas de transparencia en particular. También se ha descrito muy brevemente la presencia de reglas fiscales en el ámbito nacional y en los acuerdos firmados entre Nación y las provincias en los últimos años. A continuación se analizan los resultados empíricos sobre niveles de transparencia en los gobiernos provinciales a lo largo del año 2002, para luego complementar esos resultados con información actualizada correspondiente al año 2004.

IV – Reglas presupuestarias de transparencia en las provincias – Resultados Año 2002

Entre los años 2002-2003 realizamos un análisis sobre la transparencia en los procesos presupuestarios en los tres niveles de gobierno, cuyos resultados fueron publicados en el libro “Gasto en Funcionarios Políticos, Funcionarios Temporarios y Legisladores - Estimación y Relación con Reglas Presupuestarias de Transparencia”¹². Con el objetivo de establecer parámetros para medir la transparencia presupuestaria en los distintos niveles de gobierno, se

aprobadas por las Legislaturas Provinciales.

¹² Publicación realizada con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer y la Fundación Grupo Sophia.

definieron cuatro indicadores¹³, a los cuales, a partir de aquí, nos referiremos como reglas presupuestarias de transparencia. Estas cuatro reglas de transparencia se detallan a continuación¹⁴:

Acceso a la información: Esta regla contempla la importancia de la difusión en tiempo y forma de la información presupuestaria. Su cumplimiento implica la difusión oportuna de las actividades fiscales pasadas, presentes y futuras del gobierno, de la que dependen en gran medida el adecuado funcionamiento de los mecanismos de control internos y parlamentarios y, fundamentalmente, los mecanismos de control social sobre las finanzas públicas. En la práctica, para medir el cumplimiento de esta regla, se consideran los mecanismos de difusión de la información presupuestaria y el acceso a información de ejercicios anteriores, evaluándose principalmente el grado de dificultad para acceder a información presupuestaria actual y de períodos anteriores de un determinado gobierno.

Definición clara de funciones y responsabilidades: La aplicación de esta regla significa que se explicitan claramente la estructura y las funciones del gobierno, ya sean aquellas que se realizan dentro del sector gobierno o entre el sector gobierno y los organismos del sector público. Para evaluar el cumplimiento de esta regla se considera principalmente, la definición de las relaciones entre la Administración Central y las demás áreas del Sector Público en leyes de presupuesto o en leyes de administración financiera. Dentro del presupuesto, se tiene en cuenta la asignación de objetivos a los programas de gasto público y la definición de un responsable específico para cada uno de ellos.

Integridad de la información: Esta regla considera que estén incluidos en el presupuesto todos los gastos que realizará el sector público, así como todos los recursos que percibirá, sin importar su procedencia, con el propósito de mostrar cuál es la verdadera influencia del sector público

¹³ Las 4 reglas presupuestarias de transparencia fueron definidas sobre la base del *Manual de Transparencia Fiscal*, Fondo Monetario Internacional (2001), *Best Practices for Budget Transparency*, Organization for Economic Co-operation and Development (2001); y *Transparencia presupuestaria en América Latina*, CIDE et al, México (2001).

¹⁴ Una descripción con mayor detalle de estas cuatro reglas presupuestarias de transparencia se encuentra en Uña (2003).

sobre la economía nacional. Se evalúa el tratamiento presupuestario de organismos descentralizados, entidades autárquicas, organismos de la seguridad social y partidas especiales, como las cuentas especiales y los fideicomisos públicos.

Transparencia en la preparación y publicación del presupuesto: Esta regla hace referencia a aspectos concretos en la elaboración y publicación del presupuesto, como por ejemplo los relacionados a las clasificaciones de los gastos y recursos, los niveles de desagregación de la información y la calidad de la misma para reflejar la situación y actividades de la administración pública. Los principales aspectos que se consideran al evaluar el cumplimiento de esta regla son:

- Que la información se encuentre tanto en forma agregada como desagregada, permitiendo de esta manera distintos tipos de análisis según las necesidades del usuario.
- Presencia de información sobre los indicadores macroeconómicos y fiscales empleados para la elaboración del presupuesto. Estos indicadores sobre crecimiento de la economía, inflación, tasas de interés, etc., serán empleados para presupuestar los recursos del período, de los que depende una subevaluación o sobrevaluación de los mismos.
- Distintas clasificaciones de los recursos y gastos públicos, permitiendo así distintos enfoques y perspectivas para analizar la información. Al considerar este aspecto se hace hincapié en la presencia de una clasificación del gasto por programas o similar, que permita asociar el gasto público a acciones concretas de gobierno, con una asignación de fondos, recursos humanos destinados al cumplimiento de un objetivo concreto y un responsable por su cumplimiento.
- Información adecuada sobre partidas de especial relevancia para la situación de la administración pública, tales como personal, deuda pública, obras públicas o previsión social.

Al evaluar el cumplimiento de estas cuatro reglas para el nivel de gobierno provincial en el período 2001 - 2002, los resultados del análisis fueron poco satisfactorios. De 24 provincias

argentinas¹⁵ solamente fue posible acceder a información presupuestaria de 12 de ellas, y en sólo 7 casos la información disponible fue suficiente para analizar los cuatro indicadores de transparencia. De esta forma, el principal problema observado se relacionaba con el acceso a la información, indispensable para analizar las otras tres reglas presupuestarias definidas.

Entre las siete provincias cuya información fue posible analizar (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Neuquén, Mendoza, San Luis y Ciudad de Buenos Aires), los resultados obtenidos al evaluar cada una de las reglas de transparencia fueron dispares. En el Cuadro N° 2 es posible observar un resumen de estos resultados, con el nivel de cumplimiento de las cuatro reglas definidas clasificado en Alto, Medio o Bajo.

Algunos de los principales problemas detectados se encontraban relacionados con falta de integridad de los presupuestos, con entidades públicas y cuentas especiales no incluidas; poca información sobre los indicadores empleados para el cálculo de recursos presupuestados; ausencia de definiciones claras de objetivos cuantitativos y cualitativos para los programas y de responsables concretos del cumplimiento de los mismos; ausencia de una adecuada exposición de partidas de personal, en especial de aquellas relacionadas con personal contratado y cargos jerárquicos.

¹⁵ Dadas sus características y a los fines de este análisis, a la Ciudad de Buenos Aires se la considera como una provincia.

Cuadro N°2 – Grado de Cumplimiento de Reglas Presupuestarias de Transparencia en el Nivel Provincial: Año 2002

Provincia	Acceso a la información	Definición clara de funciones y responsabilidades	Integridad de la información	Transparencia en la elaboración y publicación del presupuesto
Buenos Aires	Medio	Bajo	Medio	Medio
Ciudad de Buenos Aires	Alto	Bajo	Bajo	Medio
Córdoba	Medio/Bajo	Alto	Bajo	Medio/Bajo
Mendoza	Alto	Medio	Medio/Alto	Medio
Neuquén	Alto	Alto	Medio	Medio/Alto
San Luis	Alto	Alto	Medio	Bajo
Santa Fe	Medio	Bajo	Alto	Bajo
Resto de Provincias	Bajo	s/d	s/d	s/d

Fuente: Uña (2003).

Uno de los planteos que quizá puede efectuarse con respecto a los resultados obtenidos, es que estos se basan en información correspondiente a los años 2001 y 2002, por lo que cabe preguntarse cuales fueron los efectos de la situación del país en ese período en los resultados obtenidos. En ese entonces el país se encontraba inmerso en una crisis económica y social que afectaba a todos los niveles de gobierno, por lo que se puede suponer que el desempeño de las distintas áreas del Estado se vio afectado por esta situación. En el caso de los procesos de elaboración y ejecución de los presupuestos en las provincias, el desarrollo de los mismos se encuentra profundamente influenciado por la existencia de una capacidad mínima para estimar ciertas variables clave, tales como inflación, nivel de actividad económica, magnitud de la deuda pública, etc. A su vez, el efecto de estas variables sobre la situación en las provincias se encuentra altamente relacionado con el desempeño de las mismas en el nivel nacional.

Teniendo esto en cuenta y considerando que en los últimos dos años la situación del país ha logrado cierta recuperación, a continuación se presentan algunas observaciones realizadas sobre la transparencia de los presupuestos provinciales, empleando parámetros similares a los presentados en Uña (2003), pero considerando información correspondiente al año 2004, o en su defecto al año 2003.

Cabe destacar que aunque estos resultados pueden de alguna manera servir como indicadores de la evolución en las provincias en temas puntuales de reglas presupuestarias de transparencia, el objetivo que se persigue intenta ir más allá de la discusión sobre la situación específica de cada provincia, o de la técnica empleada en la elaboración de los presupuestos. Se intenta mostrar como algunos aspectos de la transparencia en las cuentas del nivel provincial se relacionan con temas relevantes para el sector público, como por ejemplo la posibilidad de implementar y cumplir reglas de responsabilidad fiscal, o implementar un modelo de gestión pública con mayor énfasis en la calidad de los resultados.

V– Transparencia en los presupuestos provinciales – Año 2004

Para evaluar el nivel de transparencia en los presupuestos provinciales correspondientes al año 2004, el análisis se encuentra dividido en dos partes. En la primera se consideran las posibilidades de acceso a la información fiscal de las provincias, mientras que en la segunda se señalan algunos aspectos relevantes relacionados con la calidad de dicha información. Esta división responde a que la regla presupuestaria de acceso a la información funciona como un límite para el análisis de las demás variables.

De esta forma, respetando la división de las cuatro reglas de transparencia descritas en la Sección anterior, se analizan por un lado, indicadores correspondientes a la regla de *acceso a la información* y por otro lado se agrupan las principales conclusiones respecto a las reglas de *asignación clara de funciones y responsabilidades, integridad del presupuesto y transparencia en la elaboración y publicación del presupuesto*.

El relevamiento de la información presupuestaria provincial utilizada para analizar las posibilidades de acceso a la información se realizó, en primer lugar, a través de los sitios oficiales en Internet de cada provincia, representando esta la vía más directa de acceso a la información disponible en la actualidad. En segundo lugar se intentó establecer contacto mediante correo electrónico con las dependencias provinciales de Hacienda, y finalmente en los casos en los cuales estas vías de acceso no tuvieron éxito, se optó por la comunicación directa por vía telefónica. Adicionalmente, se relevó la información provincial existente en organismos nacionales, especialmente, dentro del Ministerio de Economía y Producción. Estas tareas fueron desarrolladas durante los meses de febrero, marzo y abril del año 2004. Como resultado de este proceso se puede observar que de las 24 provincias:

- Sólo presentan alguna información en sitios oficiales de Internet sobre el ejercicio 2004 (ley o planillas anexas) cinco (5) provincias: Buenos Aires, Ciudad Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Chubut.
- Una (1) provincia, La Pampa, publica el Proyecto de Ley de Presupuesto 2004.
- Siete (7) provincias publican ejercicios anteriores: Salta y Corrientes el presupuesto 2003; San Luis, Jujuy y Tucumán el presupuesto 2002, Formosa el presupuesto 2001 y Neuquén el Proyecto de Ley de Presupuesto 2003.
- Dos (2) provincias sólo publican la ejecución del presupuesto vigente, y ningún otro tipo de información presupuestaria: Río Negro y Catamarca.
- De las nueve (9) que no lo publican en Internet, en sólo dos (2) casos (Santa Fe y Chaco) fue posible obtener una copia comunicándose con el gobierno de la provincia, o de fuentes del nivel Nacional. En el caso de Santa Fe se accedió al Proyecto de Ley de Presupuesto 2004.

De esta manera, sobre un del total de 24 provincias es posible acceder a algún tipo de información presupuestaria de 17 de ellas, y esta información presenta las siguientes características:

- En cuatro (4) casos la misma corresponde a períodos anteriores al 2003. (San Luis, Jujuy, Tucumán y Formosa).
- De las trece (13) provincias que cuentan con información presupuestaria correspondiente al ejercicio vigente o al inmediato anterior, en cinco (5) casos la información disponible es mínima o resulta incompleta. Para La Pampa, Salta y Corrientes, la información incluye únicamente el texto de la Ley de Presupuesto y algunas planillas con un nivel mínimo de desagregación de sus contenidos. Por su parte, en los casos de Río Negro y Catamarca, únicamente se accedió a información detallada y actualizada sobre la ejecución del gasto público de ambas y sobre la composición y el gasto en personal de la segunda. No fue posible acceder a sus respectivas leyes de presupuesto ni planillas anexas.

De esta forma: del total de diecisiete (17) provincias para las que se accedió a información presupuestaria, en sólo ocho (8) casos (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Neuquén, Chubut y Chaco) la misma permite un análisis razonable de los principales elementos del presupuesto. Es decir, que tan sólo el 30% de las provincias publican información actualizada sobre sus presupuestos con un nivel de desagregación razonable que permite su evaluación y control. Debe recordarse de todas maneras, que en el caso de Neuquén se considera el Proyecto de Presupuesto 2003. Estas primeras observaciones muestran el principal obstáculo que se presenta para el análisis de las finanzas públicas provinciales en base a información presupuestaria: la difusión es limitada y en muchos casos de difícil acceso. Esta información se encuentra sistematizada en el Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3 – Nivel de Acceso a Leyes de Presupuesto del Nivel Provincial

Provincia	Ley de Presupuesto Disponible	Provincia	Ley de Presupuesto Disponible
Buenos Aires	2004	Neuquén	PLP 2003
C. de Buenos Aires	2004	Jujuy	2002
Córdoba	2004	San Luis	2002
Chaco	2004	Tucumán	2002
Chubut	2004	Formosa	2001
Mendoza	2004	Entre Ríos	---
La Pampa	PLP 2004	Misiones	---
Santa Fe	PLP 2004	La Rioja	---
Catamarca	Ejec.2004	San Juan	---
Río Negro	Ejec.2004	Santa Cruz	---
Corrientes	2003	Santiago del Estero	---
Salta	2003	Tierra del Fuego	---

Fuente: Elaboración propia

PLP: Proyecto de Ley de Presupuesto

Ejec.: Datos sobre Ejecución Presupuestaria

Las cinco (5) provincias que presentan mayor información acerca de sus presupuestos, incluyendo, en algunos casos la asignación del gasto público a programas concretos, son Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza. Considerando que en este grupo se encuentran los cinco distritos que administran mayor volumen de recursos, es posible establecer a priori una relación directa entre la magnitud de los recursos administrados y una mayor evolución de los procesos presupuestarios, al menos en lo concerniente a difusión de la información y elaboración del presupuesto. Aun considerando que esta relación existe, es necesario considerar otros aspectos, tales como la evolución que han realizado las distintas provincias en los últimos años.

Analizando en primer lugar la evolución de estos cinco distritos, con excepción de la provincia de Córdoba que ha realizado avances en la presentación de la información sobre su presupuesto, las otras cuatro han mantenido un nivel similar a los resultados presentados para el año 2002 en Uña (2003). Con respecto al resto de las provincias, algunas jurisdicciones que anteriormente presentaban indicadores de transparencia bajos, han realizado algunos avances en aspectos concretos de difusión de la información, como por ejemplo el caso de las provincias de Chubut y Chaco. Por el contrario, las provincias de Neuquén y San Luis, que en el estudio realizado en Uña (2003) mostraban resultados comparativamente satisfactorios en cuanto a transparencia presupuestaria, en la actualidad han disminuido su desempeño en este sentido. En el caso de Neuquén, que en el año 2002 contaba con un presupuesto con un alto nivel de detalle y clasificación por programas presupuestarios, actualmente presenta un Proyecto de Ley de Presupuesto para el 2003 agregado y sin una distribución de la programática del gasto. Por su parte, en el caso de San Luis, el último Presupuesto que figura en su página oficial de Internet es el correspondiente al año 2002, el mismo utilizado en el estudio antes referido.

Con respecto a las etapas subsiguientes del proceso presupuestario, ejecución y control, analizando específicamente la etapa de ejecución es posible realizar las siguientes consideraciones:

- Sólo fue posible obtener algún tipo de información sobre la ejecución presupuestaria para nueve (9) provincias (Buenos Aires, Mendoza, Neuquén, Santa Fe, Salta, Tucumán, Catamarca, Chubut y Río Negro). Como se mencionó anteriormente, se destaca el elevado nivel de actualización de la ejecución del gasto en las provincias de Río Negro y Catamarca, aunque en estas provincias no fue posible acceder a sus respectivos presupuestos. En el caso de Río Negro se destaca también un elevado nivel de desagregación de dicha información.
- En sólo tres (3) casos (Buenos Aires, Chubut y Mendoza) fue posible realizar comparaciones entre los montos presupuestados para un ejercicio determinado con datos

sobre la ejecución de los mismos¹⁶. Mendoza, y Chubut presentan la ejecución de sus presupuestos clasificada por carácter económico y por objeto del gasto, destacándose el caso de Mendoza, al presentar un elevado nivel de actualización y desagregación de la información por jurisdicción y unidad organizativa. Por su parte, la provincia de Buenos Aires es la única que presenta su ejecución presupuestaria clasificada por programas presupuestarios. Esta clasificación permite establecer una mejor relación entre los valores presupuestados y los montos ejecutados desde la perspectiva de los objetivos del gobierno y no solamente desde los insumos empleados (personal, bienes y servicios, etc).

Con respecto a la etapa de control, la misma representa la última etapa del proceso presupuestario, en la que se comparan los recursos y gastos presupuestados con el nivel de ejecución alcanzado y los resultados obtenidos efectivamente. Aunque este es un proceso interno de cada provincia, que debería involucrar tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo, la difusión de información que permita considerar los objetivos planteados y los resultados finalmente obtenidos, debería ser uno de los principales objetivos de las propuestas de mayor transparencia de las cuentas públicas provinciales. Sin embargo, el bajo nivel de acceso a la información de los montos presupuestados inicialmente aprobados así como a los valores correspondientes a la ejecución presupuestaria tornan extremadamente difícil establecer mecanismos efectivos de control. Como fuera señalado en los párrafos anteriores, sólo en tres provincias, cifra que tan sólo representa el 10% del total de las provincias, es posible acceder a información sobre los montos presupuestados y los efectivamente ejecutados.

Hasta aquí se considero únicamente la regla presupuestaria relacionada con el acceso a información sobre los presupuestos y la ejecución de los mismos por parte de los gobiernos provinciales. A continuación se destacan algunas observaciones realizadas acerca de la calidad de dicha información. Se consideran aspectos relacionados con las tres reglas presupuestarias restantes, detalladas en la Sección IV, principalmente aquellos vinculados con la definición clara

¹⁶ En el caso de Neuquén dicha es posible realizar dicha comparación con relación al Proyecto de Ley de Presupuesto, como ya fuera señalado.

de funciones y responsabilidades sobre el gasto público provincial entre las distintas dependencias estatales, la integridad de la información disponible y ciertas características relacionadas con la transparencia, centrándonos específicamente en la existencia de información sobre estimación de recursos, empleo público y deuda provincial.

Comenzando el análisis por la regla presupuestaria de Definición Clara de Funciones y Responsabilidades, las principales conclusiones son las siguientes

- Nueve (9) provincias muestran la asignación de recursos a las distintas jurisdicciones, ya sean estos Ministerios, Secretarías o Direcciones. (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Santa Fe, Chaco, Corrientes y Salta).

Esta asignación clara de recursos es indispensable para determinar que dependencia del gobierno es responsable de ejecutar las partidas de gastos. Avanzando un paso más, si el presupuesto presenta una clasificación por programas o similar, es decir, que el gasto se asigna a acciones concretas de gobierno, las posibilidades de evaluar los resultados obtenidos aumenta. En este sentido:

- Sólo cuatro (4) provincias (Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza) presentan la clasificación de sus gastos por programas o similar¹⁷. De estas, sólo en el presupuesto de Córdoba se describen claramente objetivos cualitativos y cuantitativos para los mismos, así como el responsable de su ejecución.

Con respecto al cumplimiento de la regla de Integridad del Presupuesto, las principales conclusiones para las 17 provincias para las que se obtuvo información presupuestaria, se detallan a continuación:

¹⁷ Mendoza presenta una clasificación particular denominada "por actividades" que asigna el gasto público a actividades específicas de cada dependencia. Esta clasificación no se observa en ningún otro presupuesto provincial.

- En sólo cinco (5) casos (Buenos Aires, Mendoza, Neuquén, Santa Fe y Córdoba) se muestra adecuadamente la composición de su sector público, considerando la distribución de recursos tanto entre la Administración Central y los Organismos Descentralizados, como entre los Entes de Previsión Social, Organismos Autárquicos y Empresas del Estado.

-

Por último, con respecto a aspectos específicos relacionados con el cumplimiento de la regla presupuestaria de Transparencia en la Preparación y Publicación del Presupuesto es posible observar:

- En ocho (8) provincias se muestra claramente el origen de los recursos presupuestados, especificando cuales son de origen provincial y cuales provienen de la coparticipación o de transferencias del gobierno nacional, y desagregándolos en partidas específicas. (Prov. Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Santa Fe, Chubut y Chaco).

Continuando con el análisis de las características sobre la transparencia de los presupuestos, existen dos conceptos que han tenido un papel importante en las discusiones acerca de la eficacia y eficiencia, así como sobre la sustentabilidad fiscal, del gasto público provincial en los últimos años. Uno es la composición y el porcentaje del gasto en empleo público sobre el gasto total y otro la deuda provincial. En este sentido y de acuerdo a las observaciones realizadas:

- En siete (7) provincias se presenta información que permite conocer de manera general, la composición del personal público y su gasto asociado. (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Santa Fe, San Luis y Catamarca¹⁸). Únicamente en el

¹⁸ Se ha considerado el caso de Catamarca, que a pesar de contar con poca información presupuestaria, presenta, por separado, planillas con información sobre la planta de personal del sector público provincial.

presupuesto de Córdoba se encuentran claramente diferenciadas las asignaciones al personal contratado.

La falta de transparencia respecto a la composición de la planta de personal de las provincias ha sido un tema de discusión recurrente en los últimos tiempos. La transparencia de este concepto resulta fundamental para el debate abierto de temas tales como la dimensión del empleo público en las provincias, el congelamiento del ingreso de personal a la planta permanente en algunas de ellas, el incremento y el abuso de los contratos, el congelamiento de salarios de los cargos superiores o la posibilidad de implementar regímenes de incentivos al personal, entre otros. La información sobre la cantidad de personal, su categorización, distribución entre jurisdicciones y el gasto asociado deberían encontrarse incluidos en el presupuesto de las provincias. Aunque en algunos casos, como Córdoba se han realizado avances en este sentido, aún queda mucho por hacer en la mayoría de las provincias.

Otro de los temas que resulta relevante a la hora de analizar la situación fiscal de las provincias es el nivel y composición del endeudamiento público. En la actualidad este tema ha cobrado aún mayor relevancia ante las negociaciones con acreedores por el default declarado, tanto a nivel nacional como provincial, a finales del año 2001. Aunque es posible acceder a información de la situación de la deuda pública provincial a través de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación, este concepto sufre de falta de difusión en los presupuestos provinciales:

- Sólo siete (7) provincias presentan en sus presupuestos información sobre la composición y la situación de sus pasivos acumulados, así como los presupuestados para el ejercicio vigente. (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Chaco, Neuquén, Mendoza, San Luis).

Estos tres aspectos puntuales de los presupuestos provinciales –clasificación de recursos públicos, gasto en personal y deuda pública provincial constituyen aspectos relevantes del

análisis de la situación fiscal actual de las provincias, en especial si se consideran temas de discusión de gran actualidad, tales como el Régimen de Coparticipación Federal, el nivel de los salarios de los empleados públicos, o el default y refinanciamiento de pasivos del Sector Público.

Hasta aquí se realizó un análisis de los principales aspectos de cada una de las cuatro reglas presupuestarias de transparencia definidas en la Sección IV. Considerando esas definiciones, en el Cuadro N° 4, se presenta un resumen de los resultados obtenidos y una valoración del cumplimiento de la regla relacionada con el Acceso a la Información, clasificado en Alto, Medio o Bajo. Para la misma, se considera la clasificación de cumplimiento Alto en el caso de que sea posible acceder a la Ley de Presupuesto Provincial, las planillas anexas a dicha ley y a la ejecución presupuestaria. El acceso parcial a esta información implica una calificación “Medio”, mientras que un acceso limitado en el que la información no resulta suficiente para realizar un análisis adecuado de los recursos y gastos provinciales, implica una calificación “Baja”.

Cuadro N° 4 – Cumplimiento de Reglas Presupuestarias de Transparencia en el Nivel Provincial – Comparaciones Año 2002 y 2004

Provincia	Acceso a la Información Año 2004	Acceso a la Información Año 2002
Mendoza	Alto	Alto
Buenos Aires	Alto	Medio
Chubut	Alto	Sin datos
Neuquén	Medio/Alto	Alto
Santa Fe	Medio/Alto	Medio
Córdoba	Medio	Medio/Bajo
Ciudad de Buenos Aires	Medio	Alto
Chaco	Medio	Bajo
La Pampa	Medio/Bajo	Medio/Bajo
Río Negro	Medio/Bajo	Bajo
Catamarca	Medio/Bajo	Bajo
Tucumán	Medio/Bajo	Bajo
Salta	Medio/Bajo	Bajo
Corrientes	Medio/Bajo	Bajo
Jujuy	Medio/Bajo	Bajo
San Luis	Bajo	Alto
Formosa	Bajo	Bajo
Resto de la Provincias	Sin datos	Sin datos

Fuente: Elaboración propia en base a información presupuestaria provincial y Uña (2003).

Comparando los resultados del período 2003-2004 con los obtenidos en Uña (2003) para el año 2002, anteriormente planteamos la necesidad de considerar la posibilidad que la situación excepcional de crisis que atravesaba el país entre los años 2001 - 2002 influyera en el análisis de las reglas de transparencia en los presupuestos provinciales realizado para ese período. Los resultados obtenidos considerando información correspondiente al 2004, no muestran en general grandes avances en el cumplimiento de las reglas presupuestarias de transparencia. Considerando la totalidad de las provincias, para el 60% de las mismas es posible acceder a información presupuestaria, a pesar de ciertas dificultades, y que en muchos casos, la información obtenida resulta incompleta o desactualizada. Pero aún mas grave resulta que el restante 40% de las provincias aún no publique y difunda información fiscal. Este porcentaje se invierte para acceder a información sobre ejecución presupuestaria. Solo el 40% de las provincias publica datos sobre ejecución, mientras que el 60% restante no publica este tipo de información. De esta forma es posible observar que algunas provincias parecen haber realizado progresos, mientras que otras evidencian una disminución en cuanto a accesibilidad y calidad de la información presupuestaria.

Considerando específicamente las cuatro reglas de transparencia definidas, se advierte que provincias como Córdoba han realizado progresos respecto a la información contenida en su presupuesto, incluyendo entes públicos que antes no eran considerados como son las Agencias de esa provincia o mostrando información detallada sobre aspectos puntuales tales como el gasto asociado al personal contratado de la provincia. Otras provincias, aún aquellas con menor desarrollo relativo, tales como Río Negro o Catamarca, si bien no presentan información completa de sus presupuestos, han incluido información actualizada de la ejecución del gasto provincial.

Por el contrario, provincias que anteriormente mostraban buenos resultados al considerar reglas presupuestarias de transparencia, presentan en la actualidad retrocesos en ese sentido. Dos ejemplos son Neuquén y San Luis, provincias que anteriormente contaban con un cumplimiento elevado de instituciones presupuestarias de transparencia. Las causas de este retroceso en cuanto a transparencia de la información presupuestaria constituyen un tema de estudio que deber ser

profundizado. Cabe preguntarse, por ejemplo, en que medida este retroceso se debe al efecto concreto que un mayor nivel de transparencia fiscal implica sobre el control efectivo que los ciudadanos pueden realizar sobre las acciones del gobierno, disminuyendo de esta forma la discrecionalidad para la toma de decisiones de los gobernantes.

Por último, para la mayoría de las provincias no se observan modificaciones respecto a la valoración de los indicadores planteados en Uña (2003). Esto incluye tanto a distritos grandes como la provincia de Buenos Aires y Santa Fe, como a distritos chicos tales como La Rioja o Santiago del Estero, manteniéndose una relación directa positiva entre un mayor nivel de recursos administrados y un mayor grado de transparencia presupuestario.

Como conclusión general del análisis efectuado, aún considerando que estos resultados pueden ser profundizados, se puede observar que los avances en la adopción de reglas presupuestarias de transparencia en las provincias, en general, se han detenido en los últimos años.

VI – Propuestas para mejorar el impacto de las reglas fiscales en las provincias

Considerando los distintos aspectos sobre las experiencias recientes en Argentina en la implementación de reglas fiscales y el nivel de transparencia presupuestaria en los gobiernos subnacionales desarrollados a lo largo de este trabajo, en esta Sección se detallan propuestas para la definición de medidas que contribuyan a fortalecer la implementación y cumplimiento de reglas fiscales. En primer lugar se analizan dos características generales que afectan a las instituciones fiscales, como son la relación federal entre la Nación y las provincias y los sucesivos Pactos Federales firmados en la última década. Luego se desarrollan cinco aspectos más específicos relacionados con los requisitos necesarios que permitan mejorar el impacto de las reglas fiscales.

1) Considerar la relación federal como un factor clave al implementar reglas fiscales.

En países federales, para la implementación de reglas presupuestarias debe considerarse la relación existente entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Esto es especialmente

cierto en el caso de países como Argentina, en donde la estabilidad global no podrá ser lograda únicamente con medidas desde el gobierno central. Como se mencionó anteriormente, las dos principales opciones al implementar reglas fiscales en un país federal son que se implementen desde abajo, mediante un proceso en el cual cada provincia implemente las medidas que crea necesarias, o desde arriba, en un proceso coordinado desde el gobierno central en el cual las reglas se aplican a todas las provincias por igual. Las dos alternativas tienen ventajas y desventajas.

En la implementación desde abajo, la ventaja más relevante es que cada región puede diseñar adaptar las reglas de acuerdo a sus necesidades. En países como Estados Unidos, la implementación de reglas fiscales comenzó en el siglo IX desde los Estados, ante la necesidad de estos de mostrar responsabilidad fiscal para acceder al crédito en un contexto en que los *bailouts* desde del gobierno central en caso de presentarse dificultades fiscales, no eran comunes. En el caso de Argentina, los *bailouts* desde la Nación a las provincias han sido comunes, en especial en las últimas décadas, considerando la ausencia de mecanismos que coordinen y administren el endeudamiento público, situación que provoca una sobreutilización de este instrumento con las consecuencias ya conocidas. Esta situación genera bajos incentivos en las provincias para lograr responsabilidad fiscal por si misma. Frente a este escenario, y ante la necesidad de lograr un mejor desempeño fiscal a nivel nacional y provincial, es necesario que las reglas fiscales sean implementadas en forma coordinada entre ambos niveles de gobierno, donde el gobierno nacional asuma un rol de coordinación, seguimiento y control, con el fin de evitar comportamientos oportunistas de las distintas partes involucradas.

Sin embargo, aún resultando necesaria la implementación, de reglas presupuestarias en forma conjunta entre la Nación y las provincias, para ser efectiva su implementación los mecanismos para coordinar el proceso deberían tener en cuenta las diferentes situaciones provinciales y definir etapas graduales de implementación, aspectos que luego serán desarrollados con mayor detalle.

2) Acuerdos Federales: un camino para la implementación.

Uno de los aspectos particulares de la relación federal entre los diferentes niveles de gobierno en la última década, ha sido la modificación de la distribución de recursos y el establecimiento de compromisos realizados mediante pactos entre la Nación y las provincias. En varios pactos se incluyeron cláusulas para cumplir con reglas numéricas y de procedimientos presupuestarios, que en su gran mayoría no fueron cumplidas. De todas formas, debe señalarse que estos Acuerdos Federales presentan una alternativa para implementar medidas tendientes a lograr responsabilidad fiscal en forma conjunta entre la Nación y las provincias, al menos en el corto plazo. Para ello es necesario analizar en detalle ciertas características de los mismos como las puntualizadas a continuación.

En primer lugar, deben considerarse las causas que han llevado al fracaso de algunos de estos pactos y establecer sobre cuales características es posible trabajar. Más allá de aspectos globales asociados a la relación federal establecida entre niveles de gobierno, ya sean políticos, de instancias de coordinación o de distribución de recursos (principalmente mediante el Régimen de Coparticipación), que deberán ser tratados a lo largo del tiempo, desde la perspectiva de las reglas presupuestarias, se puede destacar un campo sobre el cual es posible avanzar, el de la transparencia presupuestaria. Aunque como se mencionó, se han firmado varios acuerdos entre la Nación y las provincias, el tema de transparencia fiscal no ha sido adecuadamente tratado, salvo en una concepción muy general, sin compromisos concretos. Como se desarrolló en las Secciones anteriores, la transparencia presupuestaria resulta determinante de la efectividad de reglas numéricas o de procedimientos orientados principalmente a la reducción de desequilibrios fiscales, así también como al desarrollo del proceso presupuestario como base de una gestión orientada en mayor medida a los resultados y a la previsibilidad de las acciones de gobierno. De esta forma, un instrumento que puede ser utilizado para formalizar compromisos más específicos, determinando los incentivos y sanciones para su cumplimiento, así como la instancia de coordinación y control, es un Pacto Federal entre los Gobernadores y el Presidente con posterior

ratificación del Congreso de la Nación. De esta forma se estarán comprometiendo en forma directa los responsables primarios de implementar las medidas, los gobernadores provinciales.

3) Realizar un proceso de consensos e implementación gradual

Comenzando con los requisitos más específicos que permitan mejorar el impacto de las reglas fiscales, se desarrolla en primer lugar la necesidad de un proceso de consensos e implementación gradual. En Secciones anteriores se mencionó cómo las reglas fiscales sirven para enviar señales desde el sector público a los mercados en un intento por generar mayor credibilidad en el compromiso del gobierno de actuar responsablemente en materia fiscal. Para reforzar el compromiso, en la mayoría de los países con reglas fiscales, las mismas se han establecido mediante leyes federales o nacionales, como por ejemplo en el caso de Brasil, e incluso se han incluido reglas de presupuesto equilibrado dentro de la Constitución, como en los casos de Alemania y Suiza.

Como ya se analizó en la Sección II, los principales artículos de la LSF Nacional, así como de las Leyes de Solvencia Fiscal en las provincias, no fueron cumplidos. De esta forma, los intentos realizados de enviar señales de confianza hacia los mercados, no sólo no tuvieron éxito, sino que dejaron una situación peor a la original, generándose una pérdida de confianza en este tipo de compromisos por parte del gobierno, incluso aunque sean sancionados por ley. Por lo tanto es imprescindible generar un proceso de consenso con todas las partes interesadas, Nación y provincias, sobre las cuáles son las metas objetivamente posibles, cuál es el punto de partida y cómo se establece un proceso de convergencia hacia el escenario final.

Sobre este tema, cabe considerar la experiencia de Chile respecto a la sanción de normativa de responsabilidad fiscal, dentro de la que se incluyen reglas presupuestarias de transparencia. A diferencia de Argentina, para el desarrollo de reglas presupuestarias se ha invertido el proceso. Primero se busca fortalecer las instituciones, difundir los contenidos, generar consenso y realizar pruebas piloto sobre la implementación, para luego, como paso final, formalizarla mediante la

sanción de una ley. Vega et al (2004)¹⁹, enumera tres aspectos principales en relación con la experiencia acumulada en ese país sobre la implementación de reglas fiscales:

- La implementación requiere de un proceso previo (o al menos paralelo) de construcción institucional, diseño cuidadoso de la regla y de evaluación y / o modificación de las condiciones políticas.
- Los beneficios potenciales de una regla no pasan necesariamente por legislar. En Chile el proceso ha sido inverso. Una vez que la regla ha sido probada, asumida y validada socialmente se podrá legislar.
- Es muy importante la transparencia y, consecuentemente el control que se ejerce sobre la misma. Exista o no ley, la fiscalización y potencial sanción del mercado está presente en todo el proceso (Ej.: el riesgo país influido por la regla).

Aunque la implementación de reglas fiscales y reformas presupuestarias aún se encuentra en proceso en Chile, los resultados preliminares parecen ser positivos. Con el paso del tiempo se podrán apreciar con mejor perspectiva los resultados de estas reformas. De todas maneras, si consideramos que en Argentina aún resulta necesario lograr responsabilidad fiscal sustentable y que, directa o indirectamente el gobierno nacional y los provinciales se han tenido que atener a reglas presupuestarias²⁰, estos tres lineamientos extraídos de la experiencia chilena pueden resultar útiles para encarar un proceso formal de reforma. Debe destacarse la mención del proceso previo de construcción de consenso, así como la transparencia presupuestaria, más que la formalización mediante la sanción de una ley, como eje del éxito de las reglas.

Más allá de que las reglas presupuestarias se implementen desde el nivel central o desde cada gobierno provincial en forma independiente, debe considerarse que el compromiso político con un mayor nivel de responsabilidad fiscal; la discusión de los aspectos específicos de las reglas,

¹⁹ Vega A. et al, (2004) "Aspectos relevantes de la política fiscal en Chile", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile, presentación realizada en Santiago de Chile el 23 de abril del 2004.

incluyendo planes de acción ante contingencias y consecuencias por incumplimiento; y la difusión de los objetivos y los beneficios de este tipo de normativa, deben tratarse adecuadamente antes de la sanción de una Ley de Responsabilidad Fiscal.

4) Control, incentivos y sanciones: los desafíos de la implementación.

Uno de los temas más importantes a considerar en la implementación formal de reglas presupuestarias son las consecuencias por incumplimiento de las mismas. Uno de los objetivos que se persiguen con la implementación de reglas presupuestarias, es que los costos para un actor de desviarse de ciertos parámetros de acción aumenten en comparación con los beneficios que puede obtener de dicho desvío. Por esta razón, debe existir alguna consecuencia para aquellos que no cumplan con las reglas especialmente, en los casos en que las reglas son implementadas desde arriba, es decir, desde el nivel nacional en acuerdo con las provincias. Por ello será necesario acordar algún tipo de sanción a las provincias que no cumplan, con el objetivo de evitar el comportamiento de free-rider. En este sentido, una de las ventajas del federalismo fiscal en Argentina es la “comparabilidad” entre provincias, situación que podría ayudar a evitar este tipo de comportamiento oportunista.

Las posibles opciones de sanciones van desde pérdidas de reputación, hasta sanciones financieras y judiciales para los funcionarios y las provincias que incurren en incumplimiento. En Canadá y Colombia, por ejemplo, se aplican multas financieras directas a los estados subnacionales que incurren en falta, mientras que dentro de la Unión Europea se deben efectuar depósitos, cuya devolución se encuentra condicionada a la rectificación de los desvíos por parte de los miembros que no cumplen. Con respecto a sanciones personales, Canadá puede recortar los salarios de los funcionarios responsables, mientras que Brasil incluye procesamiento criminal para estos casos. (Kopits 2001).

²⁰ El ejemplo más actual lo representa el último acuerdo firmado entre el gobierno nacional y el FMI para el logro de superávit fiscal de un 3% del PBI, destinados al pago de la deuda pública, o los pactos firmados entre algunas provincias y la Nación, en los que las primeras se comprometen a la reducción de sus déficit a cambio del financiamiento de sus compromisos financieros.

Desde ya la discusión de qué tipo de penalidades formales por incumplimiento deben incluirse en el diseño de las reglas es compleja. Las mismas deben lograr el equilibrio entre representar una sanción real, que aumente los costos por incumplimiento y no ser tan estrictas como para perder credibilidad en cuanto a su aplicación. Asimismo, las reglas deben estar diseñadas de manera que permitan determinar claramente cuando una situación representa una contingencia para la cual deben realizarse provisiones, y cuando los desvíos de las reglas deben ser asociados a incumplimiento. A diferencia de las reglas numéricas, en el caso de las reglas de transparencia, al estar su cumplimiento afectado en menor medida por los desequilibrios económicos, quizá resulte más fácil controlar las etapas de su cumplimiento. En el caso de Argentina, una de las opciones con mayores posibilidades de éxito pareciera ser la sanción mediante la restricción al acceso a instrumentos de deudas para las provincias. Pero esta medida deber ir acompañada de la creación de un fondo anticíclico que permita atenuar los ciclos económicos y evitar el comportamiento pro cíclico de las finanzas públicas provinciales. De esta forma, considerando la rigidez del gasto público en las provincias, en épocas de recesión económica, si una provincia cuenta con menores recursos, y una situación sustentable con relación a su nivel de endeudamiento, en lugar de emitir nueva deuda, ciertos gastos podrían ser cubiertos con recurso del fondo anticíclico.

Por último, es necesario considerar el control del cumplimiento. La entidad encargada de controlar el cumplimiento de las reglas presupuestarias debe contar con suficiente poder, así como capacidad técnica para desempeñar sus funciones. En los casos en los que la entidad encargada del control es el órgano de auditoría del Poder Legislativo u otro órgano similar, como por ejemplo el Órgano Fiscal Federal, deberá contar con un adecuado asesoramiento por parte de organismos que conozcan sobre temas presupuestarios. En el caso de Perú, por ejemplo, la auditoría del Poder Legislativo es asesorada por una comisión del Banco Central, mientras que en la Unión europea la tarea de control es realizada por un Consejo de Ministros de las áreas de Economía y Finanzas. (Kopits 2001).

Los aspectos relacionados con un adecuado sistema de control, incentivos y sanciones es uno de los temas de más difícil resolución de las reglas fiscales, y es necesario adecuar los mismos a la realidad de cada país.

5) Considerar el costo de aumentar la transparencia presupuestaria en las provincias

La implementación de estas medidas representa, en mayor o menor medida, un costo financiero, administrativo y político adicional para los gobiernos. El impacto del costo administrativo-financiero aumentará cuando mayores sean las necesidades de realizar reformas sobre los procesos presupuestarios vigentes para cumplir con pautas básicas de transparencia y cuando menores sean las capacidades financieras y operativas para llevar adelante el cambio. Con respecto a los costos políticos, pueden existir bajos incentivos de las autoridades actuales en comenzar un proceso de cambio que trascienda a su gestión. Por esta razón, en la implementación de reglas de transparencia, deben considerarse las posibilidades reales de cada región en cuanto a financiamiento, capacidad operativa y costos políticos, y de esta forma deben establecerse mecanismos por los cuales las reformas a los procesos presupuestarios sean realizadas en forma gradual. Frente a este contexto, el rol del Gobierno Central podría focalizarse en coordinar estas acciones, y en caso de ser posible, considerando el escenario económico favorable en la actualidad, cofinanciar con las provincias los costos que implican estas reformas.

6) Implementación por etapas: en busca de reformas sostenibles.

Ciertos análisis han planteado que la LSF fue demasiado ambiciosa en su concepción y que intentó realizar modificaciones importantes en las instituciones presupuestarias, en un horizonte temporal de corto plazo, difícil de cumplir. Es de esperar que una reforma de las instituciones presupuestarias lleve tiempo y que resulte necesario efectuar modificaciones sobre algunos aspectos para luego poder avanzar con otros. En este sentido, parece razonable suponer que las reglas presupuestarias, en especial las de procedimientos y de transparencia tendrán mejores resultados si son implementadas por etapas en la cuales se deben cumplir determinados objetivos. Recordemos que sólo el 60% de las provincias argentinas publica algún tipo de información presupuestaria y sólo 9 de las 24 publican sobre su ejecución, y en solo 3 casos es posible comparar el presupuesto con el nivel de ejecución.

En este caso, el equilibrio que debe encontrarse es entre la necesidad de los gobiernos de enviar señales concretas con medidas que apunten a lograr resultados en el corto plazo y la necesidad de

realizar avances en forma gradual, que puedan ser sostenidos en el tiempo y que representen realmente un fortalecimiento institucional. Esto se aplica especialmente a las reglas presupuestarias de transparencia, cuya implementación requieren no sólo modificaciones en aspectos del proceso presupuestario, sino también la gradual interiorización por parte de los actores involucrados. En este punto es necesario señalar que un cambio de hábito, de forma de realizar una determinada tarea, en definitiva un cambio cultural en las burocracias provinciales no se produce por la simple sanción de una nueva ley. Requiere de un proceso de implementación gradual, que modifique los incentivos de los actores intervinientes en el proceso, de manera que estos incorporen una nueva forma de realizar las tareas, y que no perciban esta nueva situación como una amenaza a su permanencia. De esta forma el cambio debe ser incremental, permitiendo a los actores adaptarse al nuevo contexto e incorporarlo como propio.

7) Contexto político: un factor clave.

El último aspecto a considerar y relacionado con el punto anterior, para la implementación de reglas de transparencia es el contexto político en el cual se intentan implementar estas reglas. La voluntad política detrás de los intentos de lograr mayor transparencia presupuestaria será determinante del éxito de los mismos. Aunque el análisis de este aspecto puede presentar un elevado nivel de complejidad, es necesario considerar y prever situaciones concretas. Por ejemplo debe considerarse, qué mecanismos emplear para mantener un proceso de reforma de las instituciones presupuestarias ante cambios de gobierno, o que este tipo de medidas deberán prever mecanismos específicos para los años electorales, en los cuales el impacto de la política aumenta sobre las finanzas públicas. En términos más generales, los factores políticos y sociales, juegan un papel fundamental en el nivel de cumplimiento de las reglas fiscales. Ya se analizó en la Sección II cómo, justamente uno de las causas del fracaso de las LSF en la Nación y las provincias suele ser atribuida a la falta de apoyo político a las leyes, una vez que estas fueron sancionadas.

De esta forma, en esta Sección se plantearon una serie de recomendaciones, algunas de ellas de carácter general y otras de carácter específico, con el fin de mejorar el impacto de las LRF en el

nivel provincial. En la próxima Sección se presentan las principales conclusiones y una agenda pendiente de estudio.

VII – Reflexiones finales

A lo largo de este documento hemos analizado aspectos relevantes relacionados con la implementación y posterior cumplimiento de reglas fiscales en Argentina. De esta forma fue posible observar el fracaso de la Ley de Solvencia Fiscal sancionada en el año 1999, así como el bajo nivel de desarrollo de las instituciones presupuestarias en las provincias, especialmente las instituciones relacionadas con la transparencia. De esta forma, posteriormente analizamos específicamente el nivel provincial de gobierno por dos razones. En primer lugar, este nivel de gobierno, a pesar de su peso presupuestario, ejecuta cerca del 40% del gasto público consolidado, suele recibir menor atención que el nivel nacional en los trabajos que desarrollan el tema de reglas fiscales. En segundo lugar, la última década se ha caracterizado por un desmejoramiento progresivo de la situación fiscal de las provincias, así como un creciente nivel de descentralización de las funciones del Estado hacia los gobiernos subnacionales. En este contexto aumenta la necesidad de plantear el fortalecimiento de las instituciones que pueden mejorar el desempeño de los gobiernos subnacionales.

Considerando esta situación, planteamos que la principal medida que debe ser desarrollada e impulsada en el nivel subnacional de gobierno es mejorar la transparencia de la información fiscal, considerando a la transparencia presupuestaria como un requisito previo que asegure el éxito en la implementación de reglas presupuestarias de procedimiento o numéricas con el fin de alcanzar la solvencia fiscal. Para lograr este objetivo, es necesaria una estrategia gradual de implementación, que considere la situación particular de cada provincia, el marco federal en el cual se toman estas decisiones, así como los aspectos políticos, administrativos y financieros que pueden implicar aumentar la transparencia de los presupuestos provinciales. El primer paso de este recorrido debería ser establecer en forma consensuada entre la Nación y las provincias, el escenario de inicio, las metas objetivamente alcanzables en las distintas etapas de implementación, los recursos necesarios y la situación final deseada. De esta forma, sería posible

comenzar a fortalecer las instituciones fiscales del nivel subnacional de gobierno mediante un proceso gradual y sostenible.

Pero, además la información clara y precisa sobre las finanzas públicas del nivel provincial debería constituirse en una herramienta útil que ayude a diseñar soluciones viables a varios de los problemas que en la actualidad afectan el desempeño del sector público provincial.

Suele mencionarse, por ejemplo, la necesidad de que el modelo de gestión del Estado se oriente en mayor medida hacia la “gestión por resultados”, y que la responsabilidad por la toma de decisiones y por la ejecución de los recursos públicos pueda ser asignada a funcionarios claramente determinados que respondan por los resultados obtenidos, pero que cuenten, al mismo tiempo, con los recursos necesarios para llevar a cabo la tarea.

En este sentido, el proceso presupuestario se presenta como una herramienta clave de gestión, donde deben plantearse los objetivos específicos de aquellas actividades del sector público plausibles de ser cuantificadas. Para esto, es necesario que exista una base institucional que le otorgue transparencia al proceso presupuestario, tanto en la etapa de elaboración, como en las de aprobación, ejecución y control. De esta forma, las instituciones fiscales relacionadas con la transparencia resultan indispensables para lograr la denominada *accountability* o responsabilidad por las acciones de los funcionarios públicos. De no ser así, todo el proceso pierde sentido, ya que tanto los objetivos como los resultados reales alcanzados pueden ser modificados de acuerdo a las necesidades e incentivos de los actores que detentan el poder o nivel de influencia necesario para efectuar dichos cambios. Vale la pena recordar que el proceso presupuestario es uno de los procesos claves del sector público ya que determina, entre otras cosas, la asignación de recursos para un período determinado. De esta forma los diferentes actores que intervienen en este proceso presentan diversos intereses e incentivos, tanto dentro del Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo, así como en el proceso de negociación entre ambos.

La implementación de normas con el objetivo de lograr mayor responsabilidad fiscal se verá socavada mientras estas puedan ser burladas y consecuentemente incumplidas, implementando mecanismos poco transparentes con los cuales sea posible manipular el verdadero nivel cumplimiento. Pueden mencionarse como ejemplos de estos mecanismos, la contabilidad creativa mediante transferencias de obligaciones a ejercicios futuros, excesiva complejidad de la información proporcionada, partidas que engloban múltiples conceptos, así como directamente la no publicación y/o difusión de la información fiscal. En este sentido el fortalecimiento del rol del Poder Legislativo en el proceso presupuestario, ya sea el Congreso de la Nación o las Legislaturas Provinciales, podría ser un instrumento que permita construir un marco institucional más estable, mediante un adecuado sistema de balances y contrapesos en relación al Poder Ejecutivo en el plano fiscal. Para ello, en el nivel nacional, es necesario fortalecer las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras legislativas, así como crear la Oficina de Presupuesto del Congreso, la cual debería estar compuesta por personal técnico, y generar información que permita aumentar la calidad del debate parlamentario en temas presupuestarios.

Del mismo modo, la transparencia de la información fiscal resulta importante a la hora de tratar temas como la eficacia y eficiencia del gasto en áreas específicas del sector público. Esto incluye la transparencia en la asignación de fondos a los programas de asistencia social, de salud y de educación especialmente. La transparencia sobre los componentes del gasto en cada una de estas áreas debe ser el punto de partida para la propuesta de soluciones a los principales problemas que enfrentan.

Considerando los resultados empíricos obtenidos sobre transparencia fiscal en las provincias, mejorar las instituciones presupuestarias de este nivel de gobierno es uno de los principales desafíos pendientes de política fiscal. Este documento intenta aportar soluciones en este campo para mejorar el impacto de las reglas fiscales en Argentina, y así sentar las bases para la construcción de instituciones que permitan el desarrollo económico sustentable de la Argentina.

Referencias Bibliográficas

- Alesina A., Perotti R. (1994), “The Political Economy of Budget Deficits”, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series N° 4.637.
- Alesina A., Perotti R. (1996), “Budget Deficits and Budget Institutions”, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series N° 5.556.
- Alesina, A., Hausmann, R., Stein E, *et al* (1999), “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”, Inter-American Development Bank, Working Paper Series 394.
- Ansolabehere, K. (2003) “Neoinstitucionalismo”, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. Mimeo.
- Argarañaz, N., *et al* (2003) “Federalismo Fiscal Argentino: un análisis comparativo con Australia y Canadá”, Documento de Trabajo Nro. 3, Fundación Mediterránea. (IERAL) Córdoba. .
- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Publica (ASAP), (2003), “Propuesta de Distribución de la Recaudación Fiscal Nacional”, Octubre, Buenos Aires.
- Braun, M., y Tommasi, M. (2002), “Fiscal Rules for Subnational Governments: Some Organizing Principles and Latin American Experiences” Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Documento 78.
- Braun, M. (2003), “Amenazas y Oportunidades Actuales para la Reforma del Federalismo Fiscal en Argentina”, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Duvojne, N., y Guidotti, P. (2002), “Una Regla Fiscal para la Argentina: consideraciones y propuestas”, Banco Galicia y Escuela de Gobierno. Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
- FIEL (2003) *Instituciones Fiscales para la Argentina*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Fundación Konrad Adenauer.
- FMI (2001), “Manual de Transparencia Fiscal”, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas. Washington D.C.EE.UU.
- Gadano, N. (2003), “Rompiendo las Reglas: Argentina y la ley de Responsabilidad Fiscal”, Desarrollo Económico, Vol. Nro. 43, Julio- Septiembre 2003, (pp 231-263).
- Kopits, J. (2001), “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament”, IMF Working Paper, WP/01/145, IMF, Washington DC.
- Lousteau, M. (2003) *Hacia un federalismo solidario – la coparticipación y el sistema previsional: una propuesta desde la economía y la política*, Buenos Aires, Grupo Unidos del Sud, Temas Grupo Editorial.
- Makón, M. (2004) “Fondo Anticíclico: Sustentabilidad para Hoy y Mañana”, La Nación, Sección Economía & Negocios, Edición 30 de Mayo 2004.

Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile (2003), “Informe de las Finanzas Públicas – Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2004”, Chile.

North, D.C. (1990) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, año 2002.

North, D.C. (1990) “Una teoría política basada en los costos de transacción”, en Saiegh, S, y Tommasi M., *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba, págs. 97-112.

OECD (2001) “Best Practices for Budget Transparency”. Public Management Service. PUMA /SBO (2000)6/FINAL.

Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) – Subsecretaría de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción (2004) “¿Deben existir reglas presupuestarias para los distintos niveles de gobierno?”, Congreso Internacional de Presupuesto Público, San José de Costa Rica, Costa Rica.

Rozados, N. (2003) “Proyecto de asistencia técnica para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (FOSIP)”, Banco Mundial, sin publicar.

Spiller, P. y Tommasi M (2003) “The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Approach with Application to Argentina”, *Journal of Law, Economics, and Organization*. *Forthcoming*.

Stein, E, (1999a), “Instituciones de Presupuesto y Resultados Fiscales”, Oficina del Economista Jefe, BID, Washington DC.

Stein, E, Blejer, H, *et al* (1999b) “Reglas de Procedimiento y Transparencia”, Centro para el Desarrollo Institucional (CEDI), Documento 32.

Uña, G.(2003) *Gasto en Funcionarios Políticos, Funcionarios Temporarios y Legisladores: Estimación y Relación con Reglas Presupuestarias de Transparencia*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, Fundación Grupo Sophia.

Uña, G., Mrozek E., Mura M. (2004) “El Presupuesto Nacional como Mecanismo Implícito de Redistribución de Recursos Federales”, Grupo Unidos del Sud. Mimeo.

Vega A, *et al* (2004) “Aspectos relevantes de la política fiscal en Chile”, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda del Gobierno del Chile. Santiago de Chile, Chile.