

# **Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública**

Nº 39 – JULIO 2005



## EDITORIAL

Presentamos esta nueva edición, número 39, de la revista institucional de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

Los trabajos que se incluyen están referidos a distintos temas de actualidad y cuya importancia es significativa a los efectos de su consideración pública.

El Lic. Jorge N. Amado nos presenta una versión resumida de la Tesis que presentara en la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, Argentina, sobre el tema "Los préstamos de los Organismos Multilaterales para la Reforma de los estados Provinciales. Una evaluación político-institucional del caso provincias I". El autor afirma que ese programa, realizado con un atraso considerable, resultó insuficiente para introducir los cambios necesarios en virtud de una carencia de capacidades técnicas – administrativas y políticas, e intenta brindar unas explicaciones sobre las razones del escaso impacto de dichas líneas de financiamiento en la modernización de las administraciones provinciales.

En otro artículo, los Lic. Gerardo Uña, Nicolás Bertello y Gisell Cogliandro, analizan una tendencia creciente en los últimos años, relacionado con la concentración en el Poder Ejecutivo de facultades decisorias sobre el Presupuesto Nacional. Se demuestra, entre otros aspectos relevantes, que el Congreso de la Nación ha delegado en forma sistemática al Poder Ejecutivo Nacional las facultades de decisión sobre las modificaciones posibles en la etapa de ejecución. En otro orden se indica que el PEN, a través de facultades delegadas al Jefe de Gabinete de Ministros y por el uso sistemático de Decretos de Necesidad y Urgencia, lleva a cabo una importante cantidad de modificaciones al Presupuesto Nacional.

Finalmente se presenta un trabajo sobre el papel de las normas fiscales para determinar el desempeño fiscal, elaborado por la División de Política Fiscal del departamento de Finanzas de Canadá. Este artículo fue publicado originalmente en la Revista Internacional de Presupuesto Público N° 56, Noviembre/Diciembre 2004, ASIP, Buenos Aires.

Es nuestro objetivo el lograr mayor continuidad en la edición de esta revista, a los efectos de ofrecer a los asociados, a los especialistas y técnicos, un instrumento de consulta sobre cuestiones que hacen a la administración pública, en general, y la administración financiera, en particular. Y, en especial, estimular el debate sobre problemas y enfoques de gestión pública. Por ello, invitamos a todos los interesados a remitir artículos, notas de investigación, resúmenes y comentarios, de acuerdo a las Normas para la presentación de artículos que se incluyen en este número.

La tarea de difusión que realiza nuestra entidad se complementa con las publicaciones e informaciones que se pueden encontrar en la página [www.asap.org.ar](http://www.asap.org.ar) y que invitamos a visitar, haciéndonos llegar las inquietudes que le surjan al respecto.

Buenos Aires,  
Julio de 2005

**Asociación Argentina de  
Presupuesto y  
Administración  
Financiera Pública**

Registro de Propiedad  
Intelectual en trámite

**Julio 2005**

**Presidente**

Marcos Pedro Makón

**Vicepresidente**

Ricardo Pedro Dealecsandris

**Secretario**

Eduardo Alfredo Delle Ville

**Tesorero**

Néstor Luis Fuks

**Vocales Titulares**

Luis Guillermo Babino

Roberto Alfredo Martirene

Oscar Cullotta

María Lidia Parma

**Vocales Suplentes**

César Sergio Duro

Joaquín Alperovich

Graciela La Ruffa

**Revisores de Cuentas**

José Luis González González

Enrique Díaz Arboleya

**COMISIONES**

**Investigaciones**

Fernando Martín

**Publicaciones**

Guillermo Shweinheim

**Capacitación**

Juan Carlos Viegas

**Relaciones Institucionales**

César Sergio Duro

*Los artículos y comentarios  
firmados reflejan  
exclusivamente la opinión de  
sus autores.*

## SUMARIO

*Editorial.....X*

***Los préstamos de los Organismos Multilaterales para la  
Reformas de los Estados Provinciales: una evaluación  
político-institucional del caso Provincias I.***

*Jorge Nicolás Amado.....X*

***Concentración de Facultades en el Poder Ejecutivo sobre el  
Presupuesto Nacional: una tendencia en aumento.***

*Gerardo Uña, Nicolás Bertello y Gisell Cogliandro.....X*

***El papel de las normas fiscales para determinar el desempeño fiscal.***

***El caso canadiense.***

*División de Política Fiscal, Departamento de Finanzas de Canadá.....X*

***Normas para la presentación de artículos en la revista***

***de la Asociación Argentina de Presupuesto y***

***Administración Financiera Pública.....X***

---

*La edición de esta Revista ha estado ha sido realizada por la Comisión de  
Publicaciones de la entidad, a cargo de **Guillermo Shweinheim** y la  
coordinación del Secretario Ejecutivo de ASAP, **José M. González Eiras.***

---

# ***Los préstamos de los Organismos Multilaterales para la Reformas de los Estados Provinciales: una evaluación político-institucional del caso Provincias I.\****

*Por Jorge Nicolás Amado\*\**

## **Resumen**

Gran parte de las reformas impulsadas desde el Gobierno Nacional fueron financiadas por los OMC, fundamentalmente aquellas orientadas a fortalecer el proceso de descentralización de las funciones que desempeñaba el Estado Nacional. Este proceso puso de manifiesto la necesidad de encarar reformas estructurales en los Estados Provinciales.

Así, con el apoyo técnico y financiero de los organismos multilaterales de crédito, el gobierno nacional encaró un conjunto de reformas estructurales en las provincias. Entre las más importantes se cuentan aquellas encausadas a través del Ministerio del Interior, el cual desde 1991 disponía de una Secretaría encargada de estos temas (la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial). En este contexto, el Ministerio del Interior junto al Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo implementó el programa Provincias I. Este programa pionero en la materia procuraba modernizar el sector público provincial mediante el financiamiento de proyectos de reforma provincial.

Al cabo de varios años de ejecución –y considerable atraso- el programa Provincias I resultó insuficiente para introducir los cambios necesarios.

La ausencia de capacidades estatales, y más precisamente la carencia de capacidades técnicas-administrativas y políticas, se señalan como la causante de esos atrasos.

\* Versión resumida de la Tesis de la Maestría en “Administración y Políticas Públicas” de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina.

\*\* Contador Público, de la Universidad Católica de Santiago del Estero; Máster en Administración y Políticas Públicas, de la Universidad de San Andrés. Ha ocupado los Cargos de Subsecretario de Hacienda y Contador General de la Provincia de Santiago del Estero. Desde 1993, se desempeña como Director de Administración de la Deuda Pública, en el Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

E-Mail: [jamado@mecon.gov.ar](mailto:jamado@mecon.gov.ar)

## ***I. Introducción***

La década de los 90 ha sido escenario de profundos cambios estructurales tanto en Argentina como en el resto de los países de América Latina. Uno de los más relevantes ha sido la menor participación del Estado en la economía, proceso que involucró la venta de empresas públicas, la concesión de servicios públicos al sector privado, la desregulación de los mercados de bienes y servicios, la apertura comercial, y la búsqueda de un mayor ordenamiento fiscal. Los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC), fundamentalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, de fuerte presencia en las decisiones económicas de los países de la región, han sido protagonistas indiscutibles de esos cambios.

En una primera etapa, y de acuerdo a los objetivos contemplados en sus Cartas Constitutivas, estos organismos financiaron obras de infraestructura tales como caminos, represas, puentes, obras de riego y de desarrollo agrícola. Sin embargo, promediando los 80 se produjo un notable viraje en las políticas de financiamiento de estos organismos. En esta nueva etapa los OMC se involucraron en forma directa en el diseño y la implementación de las políticas de los gobiernos tanto a nivel nacional como local.

En palabras de Acuña y Tuozzo (2000), “durante las últimas décadas los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs), junto al Fondo Monetario Internacional (FMI), influyeron sobre los más importantes cambios macroeconómicos operados en la región. En Argentina, desde 1987 y particularmente desde 1989, las reformas estructurales, de ajuste y la agenda de política pública se han visto íntimamente entrelazadas con la agenda de los BMDs. La importancia de los BMDs en los últimos años no radica solamente en los montos de los préstamos otorgados sino en su capacidad para orientar y controlar las políticas adoptadas por el gobierno argentino, así como para legitimar las mismas frente a actores económicos de relevancia”.

La nueva estrategia de intervención se construyó a partir de lo que se dio en llamar el Consenso de Washington, que abarcaba un decálogo de las “políticas económicas” que se consideraban “adecuadas” para alcanzar el objetivo señalado.

Argentina ha participado activamente en este proceso de reforma, tanto en la instrumentación de las reformas de primera como de segunda generación. Al cabo de diez

años, y luego de algunos cambios importantes operados en la administración pública<sup>1</sup> este proceso no parece haber concluido. Para muchos autores la implementación de las reformas encaradas durante los 90 presentó deficiencias, algunas de las cuales aparecen con mas nitidez diez años después (la reforma del régimen previsional, por ejemplo).

Gran parte de estas reformas fueron financiadas por los OMC, fundamentalmente aquellas orientadas a fortalecer el proceso de descentralización de las funciones que desempeñaba el Estado Nacional. Este proceso puso de manifiesto la necesidad de encarar reformas estructurales en los Estados Provinciales.

Así, con el apoyo técnico y financiero de los organismos multilaterales de crédito, el gobierno nacional encaró un conjunto de reformas estructurales en las provincias. Entre las más importantes se cuenta aquellas encausadas a través del accionar del Ministerio del Interior, el cual desde 1991 disponía de una Secretaría encargada de estos temas (la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial). En este contexto, el Ministerio del Interior junto al Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo implementó el programa Provincias I. Este programa pionero en la materia procuraba modernizar el sector público provincial mediante el financiamiento de proyectos de reforma provincial.

Al cabo de varios años de ejecución –y considerable atraso, como se verá más adelante- el programa Provincias I resultó insuficiente para introducir los cambios necesarios. Para ciertos autores el fracaso del programa se debió a que, fundamentalmente después de 1996<sup>2</sup>, el programa se apartó de sus objetivos específicos, introduciéndose en la lógica político-administrativa de las Provincias.

El programa, que originalmente financiaba proyectos de fortalecimiento institucional e incorporación tecnológica, pasó a financiar proyectos vinculados con el equipamiento, la infraestructura y, en general, la compra de bienes y servicios. (Esteso, R y Cao, H. 2002)

Desde otro ángulo, y referido a otro préstamo similar, el Banco Mundial señala en un informe reciente (Banco Mundial, 2001) *que los pobres resultados alcanzados en la implementación de reformas en el área de educación y salud en las provincias de Catamarca, Córdoba y Salta está asociado fundamentalmente a la falta de capacidad*

---

<sup>1</sup> Cambios que se han verificado fundamentalmente en el Sector Público Nacional, y que sigue siendo una deuda pendiente en las Provincias y Municipios, salvo contadas excepciones.

<sup>2</sup> Básicamente después del alejamiento de Domingo Cavallo del Ministerio de Economía

*administrativa e institucional de los gobiernos provinciales para conducir los procesos de cambio involucrados.*

Por otra parte, el propio Banco Mundial, en la evaluación final del préstamo otorgado a la Provincia de San Juan (se trata de un préstamo directo con una escasa participación por parte de los actores nacionales), reconoce el fracaso de las reformas y sostiene, “...mientras algunas provincias comenzaron a implementar programas de reformas durante 1993-94 fue recién con la crisis financiera de 1995 que un gran número de provincias comenzó una reforma en serio”.

Durante los primeros años de los 90 se verificó en varias provincias, una reacción contraria a la reforma, y se sostenía que era precisamente la política de ajuste estructural iniciada desde la nación la que generaba la crisis fiscal de las Provincias; no se aceptaba las críticas referidas a la poca eficiencia en el gasto ni la alta tasa de crecimiento de las plantas públicas y del gasto en personal; más aún, se sostenía que ese crecimiento de la ocupación, tendía a amortiguar la crisis. (Esteso, R., Cao, H., 2002). Este discurso se verificaba fundamentalmente en las provincias de menor desarrollo relativo<sup>3</sup>. En las consideradas “*avanzadas*” el proceso de reforma llevado a cabo en los primeros años de los 90, con matices, había alcanzado cierto éxito.

Otro de los aspectos que es importante destacar es el atraso en la ejecución de los programas de reforma financiados por los organismos multilaterales de crédito. La dimensión de algunos de esos costos son de difícil cuantificación, como aquellos que se reflejan en la continuidad de los malos servicios prestados por el Estado y la prolongación de los déficit fiscales, nacionales o subnacionales. No obstante, hay costos asociados a la deficiente implementación de estas políticas que si pueden ser medidos con precisión, como son las “*comisiones de compromiso*” que se generaron en dicho período. Las comisiones de compromiso consisten en los pagos que los prestatarios deben realizar (entre un 0,25% y el 0,75% anual) sobre los fondos otorgados por dichos organismos no desembolsados. La razón esgrimida por los Bancos (BM y BIRF) para la aplicación de esta comisión, es que ellos deben tomar capitales de los mercados internacionales, los que

---

<sup>3</sup> Citado por Etoso, R. y Cao, H.op.cit.. Esta clasificación es usada por el Banco Mundial (1996):  
*Avanzadas*: Ciudad de Bs. As.; Buenos Aires; Córdoba ;Santa Fe; Mendoza  
*Intermedias*: San Juan; San Luis; Salta; Tucumán; Entre Ríos  
*Rezagadas*: Catamarca; La Rioja; Jujuy; Chaco; Corrientes; Sgo. del Estero; Misiones; Formosa  
*Despobladas*:Tierra del Fuego; Santa Cruz; Chubut; Río Negro; Neuquén; La Pampa

luego serán girados o desembolsados a medida que se van ejecutando los programas que financian. La “*penalidad*” de tal comisión, vendría a operar como un incentivo a que se ejecuten los programas dentro de los plazos establecidos. El atraso en la ejecución de los programas, significó un costo al Estado Nacional de aproximadamente 210 millones de dólares en la década de los 90, en concepto de “comisiones de compromiso”. Para darnos una idea de la magnitud de esa cifra basta mencionar que con ello se puede afrontar durante un año 350.000 planes Jefas y Jefes de Hogar (de \$150 por mes para cada uno), que es una de las políticas sociales focalizadas de mayor envergadura implementada por el Gobierno Nacional.

Ahora bien, como se menciona brevemente en párrafos precedentes, diversos autores coinciden en que muchas de las reformas estructurales encaradas en las Provincias, y que contaron con el apoyo de los OMC no alcanzaron los resultados esperados. Las razones o motivos de tales fracasos han sido abordado por ellos desde distintos ángulos.

El objetivo central de este trabajo es focalizar el análisis desde dos ángulos diferentes:

- a) La relación directa que hubo entre: 1) el desarrollo de las “capacidades institucionales” -entendidas éstas como la posibilidad de los gobiernos de i) *fijar agenda* (problematizar y asignar prioridades), ii) *decidir* (qué políticas deben adoptarse) y iii) *gestionar* las cuestiones públicas mediante la asignación de los recursos necesarios- y las “capacidades técnico-administrativas” y “políticas”, de los gobiernos involucrados en dichas reformas, por un lado, y 2) los magros resultados alcanzados por los programas de reforma de los Estados, por el otro; y
- b) Los errores cometidos en el diseño original de los programas, en la medida en que en su formulación se adoptaron pautas generales, de aplicación automática, y dejaron de lado aspectos sustanciales tales como las diferencias socio-político-culturales de cada una de las Provincias, la falta de difusión o justificación de los programas de reforma y su reflejo en la carencia de la imprescindible compenetración - o adopción como propios- de los objetivos de la reforma por parte de las más altas autoridades políticas de los Gobiernos provinciales.



Estos dos factores resultaron decisivos y marcaron los tiempos de la ejecución de los programas de reformas.

El Banco Mundial en su informe Anual 1997 resalta la necesidad de *“un mejor sector público”*, para lo que es necesario desarrollar una capacidad estatal para formular y coordinar políticas públicas, al mismo tiempo que promover sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios, con burocracias capacitadas, en el marco de carreras meritocráticas, lucha contra la corrupción, mayor transparencia, etc.

A modo de anticipo de las conclusiones del trabajo, se señala que tales capacidades han estado ausentes en la mayoría de los Estados que encararon políticas de reforma.

En lo que hace al orden que se seguirá en este trabajo, en la próxima sección se analiza la metodología seguida en la investigación.

En la tercera se resume el marco de referencia y los conceptos de *“instituciones”* y *“capacidades”*, especialmente las *“técnicas-administrativas”* y *“políticas”*, que enmarcan este trabajo.

En la cuarta se analiza la demora o el atraso en la ejecución por parte de las agencias nacionales y especialmente las subnacionales, de los proyectos financiados por las OMC, lo que ha generado ingentes costos fiscales. los costos de tal demora. En la quinta sección la observación se centra en el Programa denominado Provincias I, financiado por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y aportes nacionales y provinciales, que básicamente impulsaron la política orientada a trasladar a los Gobiernos Provinciales el modelo de reforma del Estado aplicado en la Nación. Se analiza sus antecedentes y características del programa.

En la sexta sección se analizan los principales resultados del Programa Provincias I, a través del análisis de cuadros y gráficos relacionados a diversos aspectos, tales como los resultados fiscales, el empleo público provincial, etc.

En la séptima sección se analiza las causas que llevaron al fracaso del programa de reforma Provincias I. A través de la evidencia empírica que surge de las entrevistas mantenidas con diversos protagonistas directos de los procesos de reforma, se intenta demostrar que el referido atraso en la ejecución de los proyectos, se debió fundamentalmente a la ausencia de esas capacidades institucionales para llevarlos a cabo.

Finalmente, en la octava sección se expresan las conclusiones.

## ***II. Metodología de la investigación***

La investigación ha sido construida a partir de dos estrategias complementarias para acceder a la información: a) Datos secundarios obtenidos de investigaciones, fuentes estadísticas y documentos producidos por distintos organismos oficiales, investigadores y organizaciones privadas sobre el desempeño fiscal de los Gobiernos Subnacionales en la década de los 90', en la que tuvo lugar los distintos procesos de reforma del Estado encarados en el marco de programas financiados por los OMC; y b) Información obtenida a través de entrevistas a informantes claves de diversos niveles jerárquicos-funcionales que fueron actores-participantes directos de tal proceso.

Sobre este último punto, y en la búsqueda de una mejor complementación de la argumentación, se realizaron entrevistas para confrontar la realidad observada o captada por aquellos que tuvieron la responsabilidad de conducir desde la Nación o desde las Provincias, los proyectos de reformas financiados por los OMC, específicamente el denominado Provincias I.

Las personas entrevistadas que se detallan al final del trabajo, han sido seleccionadas en base a las funciones y responsabilidades que han desempeñado en la ejecución del referido programa, evitando la duplicación de un mismo nivel que podrían conducir a una repetición y/o saturación de información.

Las entrevistas señaladas se han llevado a cabo a través de un cuestionario, estructurado en base a los conceptos señalados en el marco de referencia; han sido grabadas en algunos casos, mientras que en otros, el cuestionario ha sido enviado y respondido libremente por sus autores, vía e-mail., para ser analizadas y codificadas.

Asimismo, se requirió a los entrevistados su opinión respecto al desarrollo en las provincias involucradas de una serie de atributos que conforman lo que algunos autores denominan "capacidades estatales".

A la luz de todos los elementos de juicio señalados, se analiza lo sucedido con un proyecto específico, el Provincias I, cuya ejecución estaba cargo fundamentalmente del Ministerio del Interior de la Nación, aunque contó también con un fuerte impulso desde el Ministerio de Economía, a través de la Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Relaciones Fiscales con las Provincias.

### ***III. El marco de referencia***

Para analizar el desempeño de las políticas públicas que se financiaron con préstamos de los Organismos Multilaterales de Crédito, en un contexto social y económico como el de la Argentina de la década del 90', es necesario explorar en primer lugar el mapa de actores relevantes que se expresaron (y se expresan) en el sistema político y, por ende, adoptan las decisiones en los campos de la economía y lo social. Ningún análisis resultaría válido si no se estudian las interacciones entre ciertas características institucionales que impidieron el crecimiento de Argentina y no dieron el marco adecuado para alcanzar la estabilidad de largo plazo.

Para desarrollar este punto se considera el enfoque de la "*Nueva Economía Institucional*" aplicado al desarrollo económico. Este enfoque parte de la premisa que *los costos de transacción son un determinante clave del bienestar de una sociedad*. En un entorno económico en el cual los costos de realizar las transacciones son muy altos, los agentes económicos reducirán su nivel de comercio, reduciendo por lo tanto su nivel de bienestar. Dicha afirmación se complementa con la hipótesis de que las instituciones económicas y políticas de una sociedad son las determinantes de dichos costos de transacción. Es decir, las instituciones, en este enfoque, *son las reglas de juego que determinan la estructura de las interacciones entre los actores tanto económicos como políticos* (Tommasi, Mariano-Spiller, Pablo, 2000).

Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de capacidades, sea para identificar problemas, sea para diseñar y gestionar una política pública donde participan una multiplicidad de actores y en la cual la interacción institucionalizada entre estos marca el tono del proceso (quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba). En suma, la interacción entre los individuos y/o grupos interesados en una temática pública determinada se da dentro de un cierto marco de *reglas, mecanismos y costumbres*, razón por la cual remarcar el papel de las instituciones se vuelve central en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores (Repetto, Fabián, 1999).

La interacción entre los individuos y/o grupos interesados en una temática pública determinada se da dentro de un cierto marco de reglas de juego, razón por la cual remarcar el papel de las instituciones y de quién ha de usarlas y con qué propósitos, se vuelve

central en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores, ayudando a estos a crear recursos políticos que les permitirá obtener los premios y castigos que esa interacción puede acarrearles.

La inestabilidad político-institucional que se verificó en casi toda América latina durante la segunda mitad del siglo XX nos muestra un paulatino debilitamiento de la capacidad de gestión público-estatal, al mismo tiempo que se acrecentaban los problemas sociales (Acuña, Carlos H., Repetto, Fabián, 2001)

### ***III.1 - Capacidades técnicas-administrativas y políticas***

Como quedo expresado en la introducción de este trabajo, es necesario analizar el concepto de “*capacidad*” en un sentido amplio, no limitándolo al aparato organizacional del Estado.

El objetivo final del desarrollo de tales capacidades es alcanzar la “*autonomía del Estado*”, para que, en el marco de las relaciones recíprocas entre éste y la sociedad civil, pueda formular e implementar políticas y propósitos que no constituyen meramente el reflejo de los intereses de los actores sociales relevantes.

Para Repetto (2003), la capacidad estatal es la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas. Las precisiones sobre *dónde* se pone de manifiesto la capacidad estatal, como así también el *cómo* y el *para qué*, no son simples definiciones teóricas, sino posiciones político-ideológicas fuertes que suelen conducir a la promoción de determinadas estrategias de construcción y/o reconstrucción de la capacidad estatal.

En ese marco, se debe señalar que el Estado es algo más que el aparato burocrático, conforma también la “*arena política*” en la cual confrontan los intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal.

El concepto de “*capacidades*” ha sido abordado por diversos autores, tales como Sikkink (1993) quien entiende esa capacidad como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales, resaltando para ello los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos, que regulan aspectos tales como el

reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón. Estos factores son los que promueven la existencia de un funcionariado relativamente aislados de los intereses socioeconómicos que se interrelacionan con el Estado. Este aparato estatal no se crea de la noche a la mañana ni por decisiones ad-hoc; tampoco es el producto de una mera reorganización de las estructuras, sino el fruto de un largo proceso de construcción de institucionalidad (Sikkink, 1993)

Otros autores coinciden en asociar esa capacidad al desarrollo de los recursos humanos o equipos burocráticos, al aparato organizacional del Estado. Es fundamental alcanzar la “*coherencia interna*” para lograr la eficacia burocrática para lo que resulta decisivo la concentración de los expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo (Evans, 1996)

Este mismo autor (Evans, 2003), a través de un simple ejercicio empírico, partiendo de un análisis sobre en qué medida las principales organizaciones de la administración económica -en una muestra de países en vías de desarrollo- se aproximaban a los rasgos básicos de una verdadera burocracia tal cual la definió Max Weber (normas sobre reclutamiento, formación previa, carrera meritocrática, estabilidad en el cargo, etc.), graficó la relación entre esta última (que denomina escala “weberianismo”) y el estímulo al crecimiento del PBI per cápita. Estos resultados sugieren que, en la mayoría de los países en desarrollo, mejoramientos relativamente modestos en la capacidad burocrática equivalen, en sus resultados, a decenas de miles de dólares -y hasta centenares de miles de dólares- de inversiones en otras áreas.

Pero se hace necesario no caer en la simplificación de considerar a la llamada “*capacidad administrativa*” como el objetivo final y único de las reformas del Estado; ella es condición necesaria pero no suficiente para lograr niveles relevantes de capacidad institucional.

Como se señala mas arriba, se requiere también lo que se denomina “*capacidad política*”, la cual se interpreta como la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Repetto, 2002).

Según lo planteado por Merilee Grindle (1996), para poder cumplir las funciones el Estado moderno debe fortalecer su capacidad, como mínimo, en las siguientes cuatro áreas principales:

<i>Dimensión</i>	<i>Definición</i>
Capacidad Institucional	“Reglas de Juego” con eficacia y autoridad para regular las interacciones económicas y políticas. Capacidad de garantizar la primacía de la política nacional, de las convenciones y normas de conducta social y política por encima de las otras agrupaciones.
Capacidad Técnica	Capacidad de establecer y gestionar políticas macroeconómicas eficaces. Equipo de analistas económicos y administrativos bien capacitados. Instancias debidamente dotadas de personal y correctamente ubicadas para el análisis de políticas. Papel importante de los insumos técnicos y de formación en la toma de decisiones.
Capacidad Administrativa	Administración eficaz de la infraestructura física y social básica. Capacidad para desempeñar las funciones administrativas básicas esenciales para el desarrollo económico y el bienestar social.
Capacidad Política	Canales legítimos y eficaces para satisfacer las exigencias de la sociedad. La representación y resolución de conflictos. Líderes políticos y administradores receptivos que respondan a las necesidades de la población. Participación de la sociedad en la toma de decisiones.

Fuente: Adaptado de Grindle (1996) citado por Banco Mundial (2004)

En un reciente documento del Banco Mundial (2004a) se expresa: *“La era actual de la globalización y apertura comercial no implica, de ninguna manera, la terminación del Estado. Las capacidades institucionales, técnicas, administrativas y políticas de éste continúan siendo tan importantes ahora como lo han sido antes. El ‘buen gobierno’ sigue siendo un requisito absolutamente indispensable para el crecimiento económico exitoso del mundo en desarrollo.”*

Siguiendo a Rose-Ackerman, (1999) el mismo documento continua expresando que *“...al dirigir la mirada a la Región de América Latina y el Caribe (LCR), se pueden observar tres amenazas fundamentales a la construcción del buen gobierno en la región, a saber: corrupción, clientelismo y captura del Estado. Estos tres fenómenos se relacionan con al utilización de cargos público para el beneficio privado, cuyo impacto va mucho más allá de la simple desviación de fondos. La corrupción no sólo enriquece directamente a ciertos funcionarios públicos en el orden personal, sino que distorsiona los mercados y obstaculiza la prestación de los servicios. En el mismo sentido, el clientelismo, además de canalizar los recursos públicos de manera injusta hacia grupos específicos de clientes,*

*altera la dinámica de la competencia política y ocasiona una prestación ineficaz de los servicios públicos (Fox, 1994)”.*

O'Donnell lo expresa con claridad: *“Es un error asociar el Estado con el aparato estatal, o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son parte del Estado pero no constituyen el todo. El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada”* (1993).

En ese marco la *“capacidad institucional”* depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados, sino también del tipo de interacción que, enmarcados en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y el contexto internacional. Su ausencia, en cualquiera de las jurisdicciones estatales, se refleja en una inmovilidad que paraliza el accionar del Estado.

Un aspecto clave de la capacidad política está entonces asociado al modo en que relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que bregan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública.

En un intento de operacionalizar el concepto de *“capacidad política”*, encontramos en Coppedge (2001) ciertas claves para entender esta cuestión, a partir de jerarquizar aspectos de inclusión, lucha de poder, negociación y formalización: a) *inclusión*: ¿se reconocen los actores unos a otros como partes negociadoras legítimas? Si no, ¿qué tácticas adoptan los actores excluidos para tratar de ganar un sitio en la mesa? ¿Cómo intentan excluirlos los otros actores?; b) *lucha de poder*: ¿aceptan los actores la distribución existente de poder? Si no, ¿qué tácticas adoptan para intentar aumentar su propio poder o reducir el de otros?; c) *negociación*: ¿qué fórmulas estables y mutuamente aceptables, si hay alguna, han negociado los actores para gobernar sus relaciones? Si no hay fórmulas estables, ¿qué tácticas utilizan los actores para adaptar la fórmula a sus intereses con el fin de que puedan ser renegociados? Si hay una fórmula estable que no es aceptada totalmente, ¿cómo intentan algunos actores desviarla para su propio beneficio sin rechazarla totalmente?; y d) *formalización*: ¿de qué forma están las fórmulas codificadas en pactos, contratos o ley pública? El modo en que se resuelvan estos aspectos

esencialmente políticos tendrá clara incidencia en los grados de capacidad institucional que se alcancen en ámbitos específicos de la acción pública.

El análisis de las capacidades del Estado y de sus unidades es una tarea central para mejorar la calidad de las decisiones gubernamentales y la calidad de su formulación e implementación. La fijación de objetivo y el conocimiento de las capacidades para llevarlos adelante, son fundamentales y hacen el éxito o fracaso de un Gobierno, que suele ofrecer “*brechas de capacidades*” dentro de sus mismas organizaciones. (Palermo,1998)

Desde el punto de vista organizacional, la implementación de proyectos financiados por los Organismos Multilaterales de Crédito, tampoco ha contribuido en forma decisiva en la consolidación de la formación de capacidades. En la búsqueda de mecanismos que eviten las rigideces, los obstáculos y las limitaciones de las unidades de línea de los Gobiernos, se crearon las Unidades Ejecutoras, con suficiente autonomía y recursos excepcionales, medios suficientes para contar con capacidades apropiadas y regímenes de personal que permiten atraer a profesionales y técnicos. Su funcionamiento en forma aislada debilitó, en lugar de fortalecer, las capacidades de las administraciones públicas, ya que generaron recelos en las unidades de línea, impactan negativamente sobre la posibilidad de retener profesionales de alto nivel y refuerzan la operación de círculos perversos que conducen al deterioro constante de la gestión estatal. Puede concluirse, por lo tanto, que el problema básico a resolver es la articulación efectiva de estas unidades con el resto de la administración, sin la cual, no es posible realizar contribuciones significativas a la construcción de capacidades. (Martínez Nogueira, 2002)

Finalmente, uno de los aspectos relevantes, es cómo definir las dimensiones o los *atributos* que nos permitan medir el grado de desarrollo de las capacidades en los distintos ámbitos, especialmente en las Provincias que intentaron procesos de reforma de sus Estados.

Para ello, siguiéndolo a Repetto (2003) señalamos los siguientes atributos que hacen posible que esa capacidad estatal puede ser “leída” a través de ellos, y que los mismos den cuenta del tipo de respuesta, ponderada en términos de valor social, que se da a aquellos aspectos asociados con la articulación de inclusión social, desarrollo económico y pluralismo político.

*Cómo se expresa la capacidad estatal:*



- *Coordinación*: implica el modo en que los diversos actores y organismos estatales, tanto a nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan de modo coherente generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas a favor de cumplir los objetivos públicos previstos.
- *Flexibilidad*: registra la posibilidad de que las políticas se adecuen a cambios en las circunstancias subyacentes que le dieran origen, para lo cual es central que los instrumentos de política pública tengan plasticidad.
- *Innovación*: se asocia a situaciones inusuales a las cuales suelen enfrentarse las políticas públicas, en las que se avanza en la modificación total o parcial de las dinámicas de acción públicas existentes, y/o en la creación de nuevas.
- *Calidad*: definido como la satisfacción a las demandas a través de mecanismos que también aseguren la transparencia y el ajuste a estándares considerados colectivamente apropiadas.
- *Sostenibilidad*: es necesaria la perdurabilidad en el tiempo de las intervenciones públicas, y en particular, que las mismas no se modifiquen sustancialmente en función de cambios menores y coyunturales a nivel contextual.
- *Evaluabilidad*: se liga a poder determinar en forma fehaciente si la decisión y acción pública alcanza aquellos objetivos y metas que se había propuesto.
- *Eficiencia*: la misma se define como la asignación óptima de recursos, en un contexto de restricciones de diversa índole.
- *Eficacia*: se relaciona con el grado en que se logran los objetivos buscados, sin importar los costos que ello implicó.
- *Accountability*: se refiere a un valor y a una serie de mecanismos que deben guiar tanto la acción de gobierno referido a la rendición de cuentas de sus actos ante la sociedad, como el equilibrio de poder de los gobernantes en términos de *checks and balances*.
- *Legitimidad*: se refiere a los consensos básicos que los actores relevantes involucrados, la ciudadanía en general y los propios beneficiarios en particular establecen en torno al modo en que se enfrenta la problemática a abordar.

Cada uno de estos atributos adquiere peso propio en tanto expresión de la capacidad estatal, pero a la vez es el tipo de interrelación y complementariedad entre ellos lo que

define la posibilidad de definir y gestionar eficaz y eficientemente las políticas para hacer frente a los problemas que demanda la sociedad.

La capacidad del Estado no puede medirse, pues, en términos absolutos, sino según la adecuación o inadecuación de esa capacidad respecto de las funciones que debe cumplir.

#### ***IV .Atrasos en la ejecución de los programas y sus costos.***

En el Cuadro 1 del anexo, se detallan los veintitrés préstamos otorgados durante toda la década del 80 por el Banco Mundial. Como se desprende de su lectura, los préstamos se destinaron fundamentalmente a financiar proyectos de las ex – Empresas del Estado (como YPF y el Banco Nacional de Desarrollo), y otras áreas de inversión como la Secretaría de Energía, Vialidad Nacional, Fondo Nacional de la Vivienda, Yacyretá, etc. También es interesante destacar que, salvo aquellos proyectos destinados a financiar obras de aprovechamiento hídrico y de vivienda que se compartían con las Provincias, el organismo ejecutor pertenecía al Gobierno Nacional; no intervenían las provincias.

La inexistencia de registros contables adecuados en las diversos Organismos involucrados, nos impiden conocer los montos que debieron pagarse en concepto de “comisiones de compromiso” durante la década del 80, salvo las muy contadas excepciones que se consignan en el cuadro.

Por su parte en el Cuadro 2 se detallan los cuarenta y un préstamos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo en los 80'. Sobre este punto, caben las mismas consideraciones expresadas con relación al financiamiento obtenido durante esta década del Banco Mundial. Se han orientado básicamente a la inversión y han estado a cargo de organismos Nacionales, salvo las excepciones que se señalan en el cuadro.

En el Cuadro 3 se detallan los setenta préstamos otorgados por el BM a la Argentina durante la década del 90, veinte de los cuales fueron de “*ajuste estructural*” en su diversas modalidades. A diferencia de lo señalado con relación a los ejecutados en la década anterior, gran parte de ellos han financiado proyectos que se llevaron a cabo en las Provincias. Los destinos del financiamiento son muy variados, e incluyeron las diversas líneas de préstamos disponibles en el Banco, como se puede observar en la columna “Observaciones”.

Como es sabido, el Banco Interamericano de Desarrollo, ha cofinanciado con el BM la mayoría de los proyectos durante la década del 90.

El análisis del Cuadro 4 del anexo permite arribar a similares comentarios a los se expresaron con relación al Banco Mundial.

Del análisis de los Cuadros 3 y 4 se desprende la magnitud de los costos que trajeron aparejados los atrasos en la ejecución de los programas. En los Cuadros 5 y 6, y al sólo efecto de facilitar la lectura y comprensión de las cifras consignadas, se extrae como ejemplo cinco préstamos del BM y cinco del BID.

Un somero análisis de los objetivos de estos préstamos, como las cifras consignadas, nos llevan a las siguientes consideraciones:

- 1) El atraso en la ejecución de estos diez préstamos ha costado al Gobierno Nacional la suma de aproximadamente u\$s 24,1 millones de dólares.
- 2) El análisis de los destinos del financiamiento evidencian la necesidad imperiosa, tanto en las Provincias como en la Nación, de la ejecución de todos los programas seleccionados, por lo que resulta sorprendente el bajo porcentaje de ejecución (o cumplimiento) de las metas en los plazos previstos originalmente.
- 3) La ineficacia en la ejecución, no es atribuible sólo a las Provincias; en los cuadro 5 y 6, se puede observar que también entes del Gobierno Nacional, como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), la Secretaría de Ciencias y Tecnología, el Ente Nacional de Obras Hídricas, han tenido muy bajos porcentajes de ejecución, no obstante las evidentes necesidades que estaban llamados a satisfacer.

Estos atrasos en la ejecución de los programas son el reflejo –o la consecuencia directa - de la falta de capacidades institucionales, técnico-administrativas y políticas, de los gobiernos involucrados en dichas reformas, como así también de los errores que se cometieron en el diseño original de las políticas de reforma, entre otros, el desconocimiento de las diferencias existentes entre las provincias.

#### ***V. El caso del programa Provincias I.***

Los retrasos en la ejecución de los proyectos con financiamiento de los organismos internacionales de crédito es un elemento común en este tipo de iniciativas. A los efectos de poder explorar cuales pueden ser los determinantes de estos retrasos, en el presente trabajo nos concentraremos en los programas de reforma provincial, en particular, el análisis recaerá sobre el *Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas*, denominado Provincias I. En la elección de este proyecto no ha

sido fortuita sino que descansa en la multiplicidad de actores y el tipo de reformas que involucra. Para el análisis de las características del programa, se seguirá los lineamientos expuesto en el Informe Final de Evaluación del Programa (World Bank, 1999).

### ***V. 1 .Antecedentes del Provincias I***

A fines de la década de los 80 cuando se comenzó a diseñar el Provincias I, la reducción del déficit fiscal del sector público argentino tenía una importancia fundamental en el programa económico del Gobierno Nacional. Los diversos estudios que se habían realizado (Banco Mundial, 1990) indicaban que la gestión provincial explicaba la mayor porción del déficit consolidado del Sector Público Argentino, superando a los déficit mostrados por el Gobierno Nacional y las empresas públicas. El programa Provincias I fue especialmente diseñado para fortalecer las fuentes de ingreso propias y alentar un mayor control de las erogaciones provinciales.

Además de controlar los déficit fiscales, se hacía necesario mejorar sustancialmente la eficiencia y equidad de la gestión pública, lo que incrementó la relevancia de las Provincias, por la creciente descentralización de los servicios, especialmente los de educación y salud.

El Programa, surgido como idea del Foro de Ministros de Economía de los Gobiernos Provinciales y que contó con un firme respaldo de las autoridades económicas nacionales, se insertaba y fundamentaba en una estrategia de largo plazo de saneamiento financiero y desarrollo económico de las Provincias, que también permitiera mejorar las relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias, con un enfoque federal, lo que le confirió características distintivas.

El primer paso consistía en lograr pasar de una condición donde una parte sustancial de las inversiones provinciales era financiada con déficit fiscales o cuasifiscales a otra, donde el financiamiento se origine parcialmente del ahorro público. El argumento era que a medida que la economía argentina creciera y se desarrollaba el sector financiero, la administración de las finanzas públicas iría mejorando; el último plazo de la estrategia se alcanzaba cuando el programa de inversiones públicas de las Provincias llegase a ser financiado con una mezcla de ahorro público y endeudamiento conseguido libre y competitivamente en los mercados de capitales.

Este programa consideró un presupuesto inicial equivalente a u\$s 575 millones, de los cuales u\$s 200 millones correspondieron al Préstamo BIRF N° 3280-AR y un monto igual al Préstamo BID N° 619/OC-AR que cofinanció el programa. El resto del financiamiento (u\$s 175 millones) sería aportado por las Provincias participantes en el programa. El programa financiaba subproyectos bajo dos componentes: (a) desarrollo institucional ; y (b) inversiones físicas. El énfasis en los proyectos de desarrollo institucional está puesto en la modernización de los sistemas de administración financiera, reforma y modernización de los sistemas tributarios provinciales, catastro, administración tributaria, y sistemas de administración de la deuda pública. El componente de inversiones físicas incluía obras de infraestructura pública (carreteras, puentes, agua y saneamiento) e infraestructura social (escuelas, centros de salud, etc.). La asignación de los fondos entre las provincias se realizaba en función del cumplimiento de ciertas condiciones iniciales de elegibilidad en el marco de un proceso de competencia por los fondos bajo un criterio de performance a través de la presentación de proyectos elegibles.

## ***V.2. Caracterización del Programa***

Las principales características, explicitadas en el “Manual del Programa”, eran las siguientes:

1. Organismo Ejecutor: Ministerio del Interior (Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial) y gobiernos provinciales

2. Objetivos básicos: a) Llevar a cabo reformas en las administraciones provinciales, de forma tal que pasen de generar déficit a generar superávit corriente. Superávit que permita a las provincias financiar la creación de infraestructura pública y una adecuada prestación de servicios públicos de modo de promover el desarrollo económico. b) Fortalecer la capacidad de los Gobiernos Provinciales para planificar, programar, financiar, ejecutar y monitorear programas de inversión que sean económicamente eficientes, financieramente factibles, institucionalmente administrables y ambientalmente sostenibles.

3. Beneficiarios Elegibles

Podían ser elegibles las 23 provincias más la Ciudad de Buenos Aires. Los recursos del Programa que se concedían a las Provincias, podían financiar proyectos de inversión pertenecientes a: la Administración Central Provincial, Empresas de Servicios Públicos del

Estado Provincial, Organismos Descentralizados Provinciales, demás entidades provinciales, y los Municipios como órganos de ejecución a través de las UEP.

Con relación a los sectores y componentes elegibles, el mencionado Manual establecía que serían elegibles para el financiamiento del Programa proyectos pertenecientes a los siguientes sectores de inversión: Vialidad, Transporte, Energía, Gas, Riego y drenaje, Agua potable y cloacas, Educación, Salud pública, Comunicaciones, Recolección y tratamiento de residuos sólidos, Áreas verdes y recreación, Mejoramiento ambiental e Inversión social de vecinos.

Los recursos del Programa destinados a financiar el componente desarrollo institucional, se utilizaban para preparar: a) los programas de reforma fiscal y administrativa de las Provincias; b) los programas específicos o proyectos incluidos en el Programa de Saneamiento Financiero; c) programas de fortalecimiento institucional; d) estudios requeridos para la preparación de los documentos de licitación de entidades a ser privatizadas; e) estudios básicos, de prefactibilidad, factibilidad y diseños finales para proyectos y documentos de licitación para la adquisición de bienes y servicios; e) programa de entrenamiento de personal, incluyendo el intercambio de experiencias entre provincias; f) equipamientos y vehículos.

Asimismo los siguientes tipos de inversiones resultaban elegibles para el funcionamiento por parte de los créditos de los Bancos en los proyectos aprobados: a) contratación de obras civiles (incluye infraestructura); b) estudios técnicos y diseños; c) servicios de supervisión; d) consultorías, e) sistemas computacionales y sus respectivos equipos; f) entrenamiento de personal; g) equipos.

Los recursos de préstamos BIRF se podían utilizar, además, para financiar leasing de equipos y sistemas computacionales y sus equipos.

Con los recursos del BID y del Banco Mundial, podían financiarse los costos de los consultores binacionales e internacionales requeridos, incluyendo sus honorarios y viáticos, así como la adquisición de los equipos y vehículos necesarios para apoyar la consultoría respectiva.

Además, los dos Bancos podían financiar el costo de cursos de capacitación y adiestramiento del personal profesional, incluyendo consultores especializados en campos específicos relevantes, material didáctico y viáticos utilizados o realizados por dichos consultores.

#### 4. Criterios de Elegibilidad de Provincias

Conforme al citado Manual, las provincias que cumplían satisfactoriamente con lo establecido en los puntos siguientes eran elegibles para participar en el Programa: a) Para que una Provincia sea elegible debía elaborar un *Programa de Saneamiento Financiero* y un *Plan de Acción Financiera e Inversiones* aceptable para la Unidad Ejecutora Central (UEC). Los programas provinciales, incluían los planes de acción de corto plazo y comprendían las medidas destinadas a aumentar los ingresos y controlar el gasto provincial, de manera de generar un superávit de cuenta corriente capaz de financiar inversiones y amortización de deuda. b) Cada Provincia debía conformar una Unidad Ejecutora, según los lineamientos generales indicados en el Manual. Para su evaluación se consideraba la autoridad efectiva que ésta UEP tenía dentro del ámbito provincial para coordinar y supervisar la ejecución de los proyectos y la asignación de los recursos de forma que se asegure su propio desempeño técnico y administrativo. c) Cada Provincia debía consolidar en el presupuesto la deuda extrapresupuestaria. Debía incluirse obligatoriamente en los PAFIs un proyecto de consolidación de la deuda extrapresupuestaria en un período de tres años, quedando a criterio de la UEC, con aprobación de los Bancos, la extensión de dicho período hasta cinco años. d) La Provincia se comprometía a no incrementar la planta de personal, a menos que cuente con recursos genuinos para afrontar los mayores gastos y que tal incorporación signifique un incremento en la prestación de servicios esenciales (salud, educación, seguridad y justicia). e) La Provincia se comprometía a no financiar iliquidez transitoria con aportes de su Banco Provincial. Debiendo documentar esta situación al finalizar cada ejercicio fiscal.

Estos criterios de elegibilidad, se transformaron muchas veces en verdaderas barreras infranqueables para los Estados Provinciales, y explican gran parte de los atrasos en la ejecución del programa.

Para acceder a este financiamiento, los Poderes Ejecutivos de los Estados Provinciales debían contar con la autorización legislativa para endeudarse, por cuanto sus Constituciones así lo exigían.

Una vez autorizado, el Poder Ejecutivo debía crear, dentro de su estructura y con sus propios recursos humanos, las Unidades Ejecutoras Provinciales, quienes tenían a su cargo la administración y control del proceso de ejecución de los proyectos; dependían

funcionalmente de una Unidad Ejecutora Central, que funcionaba dentro de la estructura del Ministerio del Interior con sede en la Capital Federal.

Los distintos organismos y entes de los Gobiernos Provinciales, debían presentar sus proyectos ante las UEP, quienes tenían a su cargo llevar a cabo la formulación, presentación, y posterior seguimiento ante la UEC.

## ***VI. Principales resultados del Programa Provincias I***

Una forma habitual aunque un tanto simplificada de evaluar el éxito de los programas con financiamiento de los organismos internacionales es comparar el cronograma de desembolsos fijado inicialmente al suscribirse el Préstamo con los desembolsos efectivamente realizados. El Cuadro 7 del anexo muestra ese desfase con relación al préstamo del Banco Mundial.

En lo que hace al préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, podemos ver en el Cuadro 4 también un notable atraso en la ejecución del programa; al cabo de 5 años (el año de efectividad o de disponibilidad de los fondos del préstamo en ambos casos era 1991) se había ejecutado sólo el 20% del préstamo de este Banco y se pagó u\$s 2,8 millones en concepto de comisión de compromiso; con relación al préstamo del Banco Mundial, al cabo del tiempo señalado, se había ejecutado un 65,7 % y pagado u\$s 1,7 millones por el mismo concepto. Es decir, el atraso en la ejecución o desembolso de los fondos le costo al erario público la suma de u\$s 4,6 millones. En resumen, la ejecución del programa llevó un tiempo mayor de lo planificado generando mayores costos financieros para el sector público.

Según el informe final de evaluación del programa (Banco Mundial, 1999a) las demoras o dificultades en la utilización de los recursos del programa surgieron más bien al inicio, principalmente por una *sobre estimación considerable de la capacidad de absorción de financiamiento por parte de las Provincias en proyectos aceptables bajo la reglamentación del Programa*. Según el informe del Banco, en la etapa inicial del programa *las demoras están relacionadas a ciertas deficiencias institucionales y ausencias de capacidades técnicas en los equipos de gestión del programa a nivel local*. En ese sentido sugiere que esas demoras podían haberse evitado si se hubiera contado con un componente de capacitación que hubiere permitido mejorar el capital humano de los encargados de ejecutar el Programa, tanto a nivel central como provincial.



Este informe final, sostiene que *“...la evaluación del cumplimiento del objetivo global del Programa resulta difícil de hacer, por la existencia de otros programas con organismos...lo que impide establecer causalidades con precisión y si los recursos del Provincias I fueron consistentemente a aquellas provincias con políticas consecuentes con el Programa nacional de ajuste fiscal”*.

No obstante lo expresado en el punto anterior, el informe del Banco Mundial concluye con una visión extremadamente optimista al considerar que el programa ha sido altamente exitoso en introducir la reforma del sector público provincial en la agenda pública y generar una mayor disciplina fiscal en las provincias. Para el Banco *“hubo avances fiscales estructurales de importancia a nivel de las 24 jurisdicciones durante la implementación del Programa, observándose no sólo un aumento sustancial en las recaudaciones de recursos fiscales corrientes en las Provincias, sino que también se revirtió el pronunciado déficit existente a fines de la década de los 80. En resumen, se puede concluir que en el balance el cumplimiento del objetivo global del programa Provincias I fue satisfactorio”*.

Sin embargo, se puede demostrar que el programa no ha sido tan exitoso. En particular, existe evidencia que los desequilibrios presupuestarios continuaron, y en algunos casos, se agravaron después de implementado el programa, aunque no llegaron a poner en riesgo el equilibrio macroeconómico. Por otro parte, los incrementos en la recaudación no son tales si se los mide en términos reales y se corrige el incremento natural de los ingresos impositivos por mayor actividad económica.

Al respecto el Gráfico 1 del anexo advierte sobre el persistente desequilibrio fiscal provincial durante toda la década de los 90 y principios de la actual década.

Es importante destacar que influyen en los resultados totales, la situación de algunas provincias con mejores resultados, otras con una situación financiera muy delicada, y otras que directamente han colapsado desde el punto de vista fiscal; la mayoría de ellas son las provincias de menor desarrollo relativo (Esteso y Cao, 2002).

En ese mismo sentido, el Cuadro 8 muestra los déficit fiscales provinciales (salvo contadas excepciones) en los años 1991, 1994 y 1996.

Otros de los objetivos centrales de los programas de reforma, ha sido la descentralización de funciones del Gobierno Nacional hacia los Estados Provinciales. El proceso de transferencia significó, para algunos aparatos administrativos, sobre todo para

los de las Provincias de menor desarrollo relativo, un gran esfuerzo organizacional, que no siempre pudo ser sobrellevado exitosamente, generándose una reducción, en calidad y cantidad, de la oferta de servicios públicos básicos, por incapacidad de los aparatos estatales de gestionar la ampliación de demandas, recursos y servicios. Ejemplo de ello lo constituye los aparatos centrales de los sistemas educativos provinciales, diseñados, provistos de recursos y entrenados para administrar cierta matrícula, currícula, personal, etc., pasando súbitamente a tener que gestionar volúmenes mucho mayor con los mismos recursos humanos, materiales y los mismos sistemas de gestión. Si no se mejoran substancialmente los aspectos organizacionales y de gestión, aún resolviendo el problema del financiamiento de la educación, la salud, la justicia, etc., no se resolvería el problema de fondo de la eficacia de gasto público provincial. En la medida en que los procesos de Reforma y descentralización no consideraron o le dieron poca importancia al fortalecimiento de los aspectos técnicos y humanos, se observó, en algunos casos, una declinación en la cantidad y calidad de los servicios públicos, pronunciando la heterogeneidad regional y social.(Esteso y Cao, 2002).

Con excepción de alguna incorporación de tecnología, sobre todo de información y comunicación, incorporada al calor de los Programas con financiamiento de los OFI, no se observa innovación importante ni en plano de los recursos humanos, ni en el de las tecnologías organizacionales ni en los procedimientos y rutinas de trabajo.

Desde otro ángulo se puede observar que durante el período de ejecución de los programas, la inversión en infraestructura nueva o mantenimiento de la existente ha disminuido, transformándose en la principal variable de ajuste; sin embargo los gastos corrientes se han mantenido constante, evitando recortes en fundamentalmente en los gastos en personal.

**Gasto Corriente y de Capital, Años 1990 - 1999**  
**En Millones de \$ y para 1990= 100**

<b>Año</b>	<b>Corrientes</b>	<b>1990=100</b>	<b>De capital</b>	<b>1990=100</b>
<b>1990</b>	11.875,78	100,00	2.224,94	100,00
<b>1991</b>	13.997,01	117,86	2.250,40	101,14
<b>1992</b>	19.815,57	166,86	2.584,35	116,15
<b>1993</b>	23.476,84	197,69	3.787,83	170,24
<b>1994</b>	25.032,59	210,79	4.528,83	203,55
<b>1995</b>	25.197,01	212,17	4.745,42	213,28
<b>1996</b>	25.610,86	215,66	4.662,27	209,55
<b>1997</b>	27.561,78	232,08	5.124,84	230,34

<b>1998</b>	29.817,67	251,08	5.208,26	234,08
<b>1999</b>	31.140,02	262,21	4.230,48	190,14

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias, Ministerio de Economía. Citado por Esteso y Cao, 2002.

Por el lado de la recaudación, el Cuadro 9, nos muestra un notable incremento para el mismo período (1991/1994/1996). No obstante ese incremento a valores nominales la recaudación provincial se ha mantenido en los mismos valores en términos del producto bruto interno, es decir, no se advierten ganancias de eficiencias en la recaudación tributaria provincial ni aumentos en términos reales por combate a la evasión. En el Cuadro 10, podemos observar el incremento de la planta de personal en casi todas las provincias, en el período analizado.

Finalmente, coincidiendo con Esteso y Cao, 2002, es posible encontrar también cierta debilidad en el discurso reformista como es la de realizar idénticas recomendaciones para regiones estructuralmente muy diferentes, para condiciones muy diversas como son las que conforman la República Argentina. En definitiva el intento de aplicación del “modelo nacional” –privatizaciones, desregulación, descentralización, etc.- no siempre resultó adecuado; la disciplina fiscal, la búsqueda de equilibrio, etc. son condición para el desarrollo, pero el tipo de instrumento utilizado para ello no es neutro con relación al objetivo. Por lo tanto lo erróneo del enfoque está en confundir objetivos con instrumentos para lograrlo. Por ejemplo, la privatización y eliminación de organismos estatales, que en la órbita nacional pudo haber sido exitosa, en el ámbito provincial no siempre constituyó un instrumento adecuado de reforma, ni en el plano fiscal ni en el organizacional.

### ***VII. Causales del fracaso del programa, en la opinión de algunos actores relevantes***

Desde otra perspectiva, a través de entrevistas mantenidas con diversos actores que han sido partícipes directos del programa y, en el marco del esquema de preguntas que se detalla en anexo, se consignará las distintas respuestas que explican desde sus respectivos puntos de vista, las dificultades que se debieron afrontar en la ejecución de los programas

Sobre los dos primeros puntos requeridos en las preguntas, es decir la opinión acerca de la recepción que tenía la propuesta de “reforma del Estado” por parte de las distintas áreas de gobierno, y el lugar que ocupaba en la “agenda” de los Gobiernos Provinciales o el nivel de prioridad que se le asignaba, en términos generales se obtuvieron las siguientes respuestas.

Desde la visión del Lic.Héctor Neme, ex - Ministerio de Economía de la Provincia de Santiago del Estero,

*“El proceso de reforma que se inició en el orden nacional a principios de 1991, estuvo muy lejos de ser entendido y aceptado en las Provincias. Recuerdo que no habíamos terminado de comprender bien los alcances de la Ley de Emergencia y la de Reforma del Estado dictada por la Nación, cuando llegó la ‘sugerencia’ de que debíamos constituir la Unidad Ejecutora Provincial, a través de la cual se presentarían los proyectos de reforma del Estado. Nos dimos cuenta que faltaba difundir el proyecto que había iniciado el Gobierno Nacional, fundamentalmente a partir de la entrada al Ministerio de Economía de Domingo Cavallo y así le hicimos saber oportunamente ... Esa falta de difusión, nos dificultó enormemente la tarea de convencer a los Diputados Provinciales para que aprueben el proyecto de ley por el cual se autorizaba al Poder Ejecutivo a endeudarse<sup>4</sup> La negociación con la Cámara de Diputados nos llevó casi un año, hasta que finalmente fue aprobada.”*

Sobre este punto, es coincidente la opinión del Cont. Ricardo Gutiérrez, ex – Secretario de Hacienda de la Nación para quien,

*“... lo que quiero destacar es que, a principios de los 90, esa visión de la necesidad de la reforma del Estado, estaba centrada casi exclusivamente en el Gobierno Nacional, más específicamente, en el Ministerio de Economía. Basta repasar las páginas de los diarios de esa época, para recordar las enormes polémicas que se desarrollaba entre los distintos representantes de los Ministerios que integraban el Poder Ejecutivo Nacional. Algunas veces con resistencias frontales, y otras más solapadas, algunas reformas lograron llevarse a cabo después de duras luchas impulsadas por el Ministerio de Economía, para que sean aprobadas en el Congreso de la Nación y poder imponerlas entre los distintos actores sociales. Reitero, todo estos inconvenientes para llevar a cabo las reformas se encontraron en el orden Nacional.”*

*“Es de imaginar lo que pasaba en los Estados Provinciales. Como es sabido, la crisis vivida en los últimos años de los 80, había repercutido intensamente en las economías regionales, agravando la situación financiera de los Estados Provinciales; en la mayoría de los casos los Estados Provinciales se transformaron en una fuente de subsidios encubiertos, con elevados índices de empleos públicos en el marco de las prebendas y el clientelismo, como formas tradicionales de los partidos gobernantes. En ese marco, salvo muy contadas excepciones, había muy poca voluntad por parte de los Gobiernos locales, de encarar un proceso de reforma en sus Estados”.*

*“No toda la culpa de esos errores iniciales es de los OMC, sino también hay que señalar la opinión , muchas veces “voluntarista” de algunos funcionarios nacionales que, sin conocer la realidad de las provincias, o desde un escritorio de la Capital Federal, diseñaban proyectos y programas que luego eran informados a los OMC, como diagnósticos de una situación que la*

---

<sup>4</sup> Por lo general las Constituciones Provinciales prescriben este requisito de autorización al Poder Ejecutivo de sus respectivos Congresos, y ha sido una de las causales relevantes de las demoras en la adhesión al Programa.

*desconocían. Por su parte algunos funcionarios de la burocracia de los OMC, fundamentalmente del Banco Mundial, tomaban esos diagnósticos equivocados y autorizaban o declaraban elegibles proyectos y programas a implementarse en las Provincias, cuya realidad desconocían.”.*

*“Me acuerdo que en el caso del proyecto llamado ‘Provincias I’, pasaron casi 3 años sin que se ejecutara el proyecto, pues era evidente que las Provincias, por un lado, no estaban en condiciones de desarrollar proyectos o programas de reforma o fortalecimiento de sus instituciones. Y por otro, era evidente que muy pocos gobiernos provinciales estaban dispuestos a reformar el Estado y afrontar el costo político que este tipo de proceso trae aparejado. Pero las “comisiones de compromiso” por la no utilización de los fondos prestados por los OMC seguían corriendo y era un tremendo costo que el Estado nacional debía afrontar, a causa del error de diagnóstico”.*

*“En resumen, considero que la propuesta de reforma del Estado, que fue impulsada con vehemencia por el Ministerio de Economía, salvo muy contadas excepciones, no tuvo su correlato en los Estados Provinciales. Si tuviera que precisar entre tres niveles de prioridad, diría que tenía un muy bajo nivel de prioridad los programas de reforma en las provincias. Entre las excepciones, creo que merece destacarse el caso de las Provincias de Santa Fé, Mendoza y, aunque en menor medida, Salta. Pero no todas las Provincias ‘avanzadas’, mostraron interés en llevar a cabo las reformas; la Provincia de Buenos Aires, no hizo ningún esfuerzo en tal sentido; por el contrario, se puede observar que ha seguido manteniendo déficit fiscales, en un marco de creciente endeudamiento público. Fue, si se quiere, hasta un mal ejemplo para el resto de las Provincias en el año 2000, seguía obteniendo un abultado déficit”.*

Coincidiendo con la visión de Gutiérrez sobre el papel de los funcionarios locales y del Banco Mundial, el Lic. Sergio Mordacci, Consultor del Programa Provincias I en la Secretaría de Asistencia Técnica a las Provincias dependiente del Ministerio del Interior explica que,

*“...la burocracia que formaban los proyectos, terminaron convirtiéndose no en un medio para alcanzar la modernidad del Estado, sino en un fin; entonces los burócratas del banco y los burócratas nacionales que se desempeñaban en los programas y los burócratas de las provincias, de las unidades ejecutoras provinciales, estaban mas preocupados por sus cargos, por sus contratos, que por los objetivos del programa; era más importante presentar el Plan Anual de Financiamiento (PAFI) en tiempo, que el proyecto tuviera éxito, que saliera la licitación, etc. “*

Mordacci, agrega un punto que pesaba a la hora de analizar los atrasos en la ejecución de los programas, y es la “volatilidad del funcionariado” en las provincias;

*“...en la mayoría de los casos, llegábamos con el programa hablábamos con los ministro, se establecía un plan de trabajo; cuando llamábamos nuevamente, el ministro ya no estaba; volver a hablar con el*

*nuevo ministro, volver a explicar; para que servía la reforma en administración financiera, para que servía el catastro; lo mismo pasaba con la volatilidad de los responsables de las mismas Unidades Ejecutoras Provinciales, no había continuidad en la gente, lo que retrasaba aún más los programas.”*

Desde otro punto de vista, obtuvimos la opinión del Dr. Juan Antonio Zapata, ex - Secretario de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, y responsable de la Unidad Ejecutora Central del proyecto Provincias I y II., quien estuvo al frente del programa durante varios años:

*“Por un lado teníamos la presión que ejercía el Ministerio de Economía de la Nación para que avancemos en el proceso de reforma de los Estados Provinciales, ello nos obligaba a viajar constantemente a las Provincias y que tratáramos de convencer a los funcionarios de la necesidad de la reforma”*

Mark Hagerstrom, Oficial de País (Country Officer) para Argentina y Uruguay en 1992, coincide con las opiniones anteriores, en el sentido de que las reformas fueron impulsadas básicamente desde el Gobierno Nacional:

*“Encontré un grupo pequeño de técnicos vinculado con el Ministerio de Economía que tenía mucho dinamismo en cuanto la reforma del estado. Luego, algunos de ellos fueron instalados en el Ministerio de Interior para tratar de promover la reforma del estado con las provincias. También había varias “think tanks” asociados con grupos de empresarios promoviendo la reforma del estado. Yo nunca vi otros actores sociales involucrados en la tema”.*

Con relación a la prioridad que ocupaba el tema en la agenda de los Gobiernos Provinciales, Hagerstrom opina que

*“el nivel podía considerarse ‘bajo’ en la mayoría, ‘medio’ con otro grupo chiquito, y ‘alta’ en dos o tres provincias (Salta, Mendoza, Santa Fe). Pero difícil de decir en el sentido de que dependiendo del gobernador había fuerte interés (por ejemplo Entre Ríos, Tucumán) en momento específicos.”*

Por su parte Mordacci, quien tenía a su cargo la asistencia particularizada en las Provincias de Santiago del Estero, Catamarca, Jujuy y Entre Ríos, coincide en que

*“...la percepción que tenían las provincias del proceso de reforma era compleja; era una receta no consensuada; decíamos tienen que hacer esto, privatizar, desregular, etc. recetas que no siempre estaban adecuadas a la realidad de las pcias. Falto el consenso provincial. La receta se debería haber consensuado con las provincias. Estas no estaban absolutamente*

*compenetrados de la necesidad de tales reformas; la recomendación era que había que transferir las cajas de jubilaciones, por que eran inmanejables y generaban un déficit monstruoso; no estaba tan convencidos, nadie hablaba de los fundamentos de la reforma”.*

*“Por otro lado, el proceso de reforma, privatizar, desregular, etc. implicaba todo un proceso de ‘gestión’, para el cual las provincias no estaban preparadas; es decir, a principios de los 90 no había gestión, ni siquiera para incorporarse al programa.”*

Desde la visión de Cristina Huehara, Directora de Proyectos con el BIRF dependiente del Ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos,

*“...la propuesta de reforma del Estado a mediados de los '90 se percibía como una agenda de reforma “desde el centro”, desde el Ministerio del Interior. Antes de la ejecución del Programa de Provincias I, y antes de encarar la preparación del Provincias II, el Banco Mundial financió un préstamo Programa de Reforma Provincial destinado al Fondo de Desarrollo Provincial. El Fondo también daba los lineamientos de las reformas provinciales. Por medio de ese Fondo el Gobierno central se había comprometido a enviar recursos a aquellas provincias que implementaran reformas administrativas e institucionales. Pero el Programa terminó mandando partidas sin claros cumplimientos de contraparte”.*

Con relación a la “prioridad” que asignaban las provincias al proceso de reforma, Cristina Uehara explica,

*“Varias provincias les dieron prioridad alta a la reforma provincial pero tomaron ese compromiso sin dimensionar las implicaciones. Por ejemplo hacer un compromiso sabiendo que no se va a poder cumplir: hacer más transparentes el uso de fondos públicos (reducir la corrupción), hacer el servicio público más eficiente (eliminar los excesos de personal en las empresas publicas provinciales), o aumentar la recaudación haciendo una revaluación fiscal (esto último era impopular).”*

Desde la visión de Roberto Estes, Coordinador del Area de Reforma Administrativa dentro del Programa Provincias I y II ,

*“Se tenía sobre las pcias una visión simplificada; uno les ponía un conjunto de condiciones, y algunas que se cumplían con cierta facilidad, por ejemplo, transferencia de las cajas de jubilaciones, privatización de un banco, etc. porque no dependían de pasar por la complejidad política, organizacional, administrativa, etc. de los estados provinciales, sino que dependían de un echo que se les ponía casi como una condición de supervivencia, para seguir pagando los salarios; cuando venía el segundo paquete de condiciones que estaban previstas en casi todos los programas, que era mejora en la calidad de la gestión, mejora de los circuitos, en los procesos, racionalización y eficientización del gastos, algo de reducción de personal, florecieron los problemas centrales.”*

*“Es decir, creo que había una visión simplificada de los que gerenciaban desde los OMC, visión simplificada, casi lineal, muy asentada en lo fiscal por parte de quienes conducían este proceso desde la Nación.*

Con relación al tema consignado en tercer lugar en el requerimiento a los entrevistados, vinculado a la explicación, difusión o comunicación al resto de los actores sociales, sobre los fines de la reforma del Estado, se obtuvieron las siguientes reflexiones.

Para el Ex – Secretario Juan Antonio Zapata, en las distintas provincias se debía explicar una y otra vez los objetivos de la reforma,

*“...ello se debía, creo yo, a que desde la más alta jerarquía de la Provincia, no se había difundido el programa y porque, en definitiva, intuían que todo ello redundaría en un ‘recorte de poder’”.*

Sobre este punto, coincide Cristina Uehara para quien

*“...las reformas provinciales se diseñaron sin involucrar a los miembros de los gobiernos provinciales. Las reformas no fueron comunicadas al interior, tampoco se tomaba en cuenta el concepto de participación de la sociedad civil. Tal vez tenga que ver la hegemonía de los caudillos provinciales, la estructura de favoritismo del empleo público, y el manejo político de las pensiones o el financiamiento discrecional de los Bancos Provinciales”.*

Sin embargo para Mordacci,

*“...hubo una estrategia comunicacional sobre aspectos de esa reforma, como las privatización, la desregulación, la transferencia, etc. Estaba muy propagandeado y era parte de una estrategia del gobierno nacional: se trataba de decirles ‘este es el camino del éxito’. Nunca se promovió un debate serio, razonable, en torno a estos temas; reitero, no fueron en general. decisiones de los gobiernos provinciales, sino una estrategia del gobierno Nacional para alcanzar un objetivo; pero de todas maneras, reitero, no se puede opinar en general de todas las provincia.”*

Para Zapata esta falta de comunicación y capacitación de las burocracias, se podía observar también en

*“...las enormes brechas de capacidades en las burocracias de las distintas Provincias que visitamos; era evidente la ventaja que mostraban aquellas en las que el propio Gobernador había sabido transmitir de ‘arriba hacia abajo’ su compromiso con la reforma, y había logrado capacitar el número de funcionarios necesario para ello (...) En otros casos, a pedido de los Gobiernos, se impulsó cursos de capacitación fundamentalmente en el área de formulación de proyectos, una de las carencias mas notorias (...) También se podían observar notables diferencias de capacidades entre distintos Ministerios de los Gobiernos Provinciales, y ello se reflejaba en el grado de compromiso con que actuaban sus funcionarios (...) Era evidente que los Ministerios de*



*Economía y sus áreas dependientes, por ejemplo Agricultura y Ganadería, tenían un stock de estudios y proyectos, que no se encontraba en otras áreas como Salud y Obras Públicas, a pesar de la importancia de esta última”.*

También Hagerstrom vinculado al tema de la difusión que se hizo sobre la reforma del Estado en las provincias opina que

*“no había suficiente difusión, particularmente en comparación a los esfuerzos en el área recaudación de impuestos federales. De nuevo, dependiendo de la provincia y el gobernador había programas de comunicación, pero en general, la reforma del estado fue visto como una campaña no de convencer el pueblo en si, si no de negociar con algunos políticos locales.”*

Con relación a las relaciones políticas entre los Poderes Ejecutivos y los otros poderes, en especial con el Legislativo, que se requiere en el punto 4, se obtuvieron respuestas en varios aspectos coincidentes.

Para Hagerstrom

*“en la mayoría de casos no había hegemonía por parte del poder ejecutivo. En los casos donde el gobernador y la mayoría de la legislatura eran del mismo partido, normalmente un gobernador reformista fue visto como alguien de afuera con ideas exóticas en cuanto la reforma del estado. Normalmente la reacción del poder judicial era de tratar de defender los ciudadanos contra un estado reformista que estaba tratando de quitar sus privilegios”.*

Para Mordacci, las relaciones entre los diferentes poderes de los Gobiernos Provinciales,

*“...se daban en un marco en el que, en general, el poder judicial era bastante ausente; no le alcanzó la ola privatizadora. El poder legislativo, en las provincias en las que compartía el color político, acompañó al Ejecutivo; es decir, enarbolaron las banderas de la privatización y desregulación..”*

Para Esteso la relación, (o enfrentamiento) entre los distintos poderes, se reproducía en las provincias el esquema que se vislumbraba en el orden nacional. Explica que

*“...en las pcias se reproducía lo que sucedía a nivel nacional; por un lado estaba el tándem integrado por economía en su conjunto, algo en Interior, algo en Seguridad Social, secretaria de energía, y el resto del gobierno nacional, que veía este tema -la necesidad del ajuste fiscal de la peor manera- lo veía como un mal necesario, como si estuviéramos frente al precipicio, tenían la hiperinflación en la nuca; esto o el abismo; el resto se disciplinaba no porque estuviera convencido de que había que reformar el Estado Nacional, sino porque lo veía como la única forma de seguir conservando el poder; esto existía también en la Pcia., pero a su vez alimentado por el ala política del gobierno nacional.”*

Otro de los temas sobre el que se requirió la opinión de los entrevistados fue las relaciones entre el Gobierno Provincial y los otros actores relevantes, tales como gremios, sindicatos vinculados a los empleados públicos, empresariado, etc.

Sobre este tema Mordacci explica que, en general,

*“...hubo una época en que casi todos compraron el discurso reformista, casi todos estaban de acuerdo; porque aparentemente beneficiaba a todos los empleados, a los empresarios; pero al mismo tiempo, había gremios muy duros, reacios a aceptar la reforma; cuando uno habla de los gremios no siempre habla de los trabajadores, sino de la cúpula gremial y sindical que representa y forma el discurso; de ahí en más, lo que piensen los trabajadores, en general, no era considerado relevante; en algunos casos, la reforma en la política salarial terminó beneficiando a los trabajadores del sector público que multiplicaron por 2 o por 3 sus ingresos. Pero, cuando se hablaba del control del gastos o bajar el gasto nadie estaba de acuerdo.”*

La falta de capacidad para generar los consensos que este tipo de reforma requiere, es destacada por el Juan Antonio Zapata, quien nos comentó:

*“En varias ocasiones tuvimos que asistir a reuniones de las Legislaturas provinciales para intentar convencer a sus miembros en forma directa (...) en otras viajamos para asistir a reuniones con dirigentes de gremios estatales que se resistían fuertemente pues desde su visión se trataba de un simple pretexto para despedir gente; o hacer notas periodísticas para explicar el programa. La debilidad política de los Gobernadores, en algunos casos, que se reflejaba básicamente en la incapacidad de imponer su decisión en temas centrales como éste, hacía que, por ejemplo, los legisladores de su mismo partido, en la búsqueda del tradicional clientelismo político, se encargaran de frenar -algunas veces ostensiblemente y otras no tanto- la sanción de leyes fundamentales para el proceso de reforma.”*

Sobre el tema de las condicionalidades, Roberto Estesó, explica que

*“...había lo que podríamos llamar un ‘núcleo duro’ de las condicionalidades de los préstamos; por ejemplo los requisitos sobre el equilibrio fiscal más o menos progresivo, condiciones vinculadas a los bancos pciales, a las empresas públicas, energéticas, agua, casinos, etc. a las plantas de personal, congelamientos, transferencias a la nación de las cajas de jubilaciones. Estos constituían básicamente el núcleo duro; en paralelo estaba lo que se llama el fortalecimiento institucional.”*

*“En las provincias uno en general encontraba un área vinculada a hacienda que tendía a ha ser interlocutor; el núcleo del problema estaba en el gasto de personal; en algunas pcias del NOA llegan a representar casi un 90% del total de gastos, en las centrales es mas aproximado a los 60%; el grueso del gasto en personal, esta en educación, en salud, seguridad; cuando se llegaba con estos programas, los gobiernos aceptaban más fácilmente trabajar sobre la administración central; cuando queríamos avanzar en donde estaba el núcleo importante del gasto (salud, educación, etc.) había*

*grandes inconvenientes; por ejemplo decían vamos a crear un sistema de administración de personal, una de los pasos hacia el fortalecimiento institucional era incorporar sistemas de administración de personal; un sistema transparente, eliminar los ñoquis, triples cargos; esos sistemas no pasaban nunca de la secretaria de hacienda; cuando lo quería llevar a salud, se tornaba prácticamente imposible; por ejemplo había un sistema de administración hospitalaria, donado, que permitía gestión de recursos humanos, insumos, camas; con una tarjeta el medico era controlado; no se alcanzaba ni a plantearlos, todo aquello que podía llegar a afectar parcialmente el sistema clientelar de las provincias y, en definitiva lo que podía afectar el sistema de poder en términos generales.”*

Con relación a lo requerido en los punto 6 del esquema de preguntas a los entrevistados, vinculada a la negociación y aceptación entre los distintos actores, se obtuvo la opinión del Dr.Hugo Raúl Garnero, ex – Ministro de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Santa Fe, considerada dentro de las Provincias “avanzadas”, como una gestión exitosa, quien pone su acento en la necesidad de una adecuada complementación entre los decisores políticos y los cuadros técnicos que deben llevar a adelante los procesos de reforma. En ese sentido, expresó que

*“Su condición es la de cambiar reglas de juego entre los actores que constituyen el Estado y entre el Estado y los actores que se relacionan con él. Por ello, puede encontrar muchas resistencias que, también subterráneas, condicionan su implementación o limitan el alcance de los resultados a la superficie institucional no permitiendo una verdadera transformación de la gestión como resultado de prácticas de trabajo no removidas.”*

*“Nuestra experiencia también nos demostró que, para realizar esta reforma, se requiere de la formación de equipos de trabajo técnicamente preparados y con conocimientos y estudios de las áreas, pero fundamentalmente deben ser equipos de trabajo comprometidos con la necesidad del cambio y con una dosis de innovación capaz de analizar críticamente su situación actual y facilitar transformaciones.*

*“A modo de conclusión, diría que cualquiera sea el caso, la implementación de las reformas debe partir del convencimiento de los funcionarios políticos y responsables técnicos de que la reforma se realiza para aumentar la gobernabilidad de las instituciones y la segunda que el equipo de trabajo encontrará siempre apoyo y liderazgo al momento de institucionalizar las reformas iniciadas. Asimismo, es muy importante que el personal involucrado en la implantación de las reformas no se vea en el futuro excluido de su ámbito y lugar de trabajo al finalizar el proceso y evitar con ello que se transforme en un generador de resistencias permanentes”.*

Cada una de las opiniones recogidas no hacen más que confirmar, desde distintos ángulos, el objetivo central de este trabajo, poniendo en evidencia la ausencia de

“capacidades institucionales” y “técnicas-políticas” de los Gobiernos Provinciales, en un marco caracterizado por la falta de compromiso de sus dirigentes poco informados sobre los objetivos de la reformas, y que se reflejaba en las prioridades de sus agendas.

Por otra parte, considero importante rescatar los términos de una entrevista a James W. Adams, vicepresidente del Banco Mundial y jefe de la Red de políticas de operaciones y servicios a los países, publicada en el sitio oficial de la institución en Internet. A través de ella, Adams explica los cambios en las políticas del Banco, a partir del reconocimiento de errores cometidos durante la década de los 90.

*“Creo que existe una convicción generalizada de que los temas del Consenso de Washington, que gravitaban más en la política anterior, siguen siendo importantes temas de política económica, pero a mi juicio el Banco les daba un carácter excesivamente ‘preceptivo’, y en la práctica preceptuaba idénticas medidas a todos los gobiernos (...) hemos quitado el carácter preceptivo al viejo enunciado de la política, en que en esencia incluíamos objetivos y métodos inalterables: ‘así es como se realiza la reforma del sector público’, ‘así es como se lleva a cabo la privatización’ (...) se procura, asimismo, ampliar la gama de participantes en la elaboración de la política pública, haciendo hincapié en que las reformas no deben aplicarse sin realizar consultas con los interesados y conocer más profundamente sus repercusiones sociales y ambientales (...) tenemos que subrayar la necesidad de que el gobierno asuma una posición de vanguardia en estos temas (...) se aspira a que los gobiernos trabajen junto con la sociedad civil y otros protagonistas del desarrollo en la elaboración de programas de reducción de la pobreza.”*

Con relación a la serie de atributos que nos permiten analizar lo que se denomina “capacidad estatal” y que forma parte del esquema que sirvió de base para las entrevistas a los funcionarios, debo señalar que, en su gran mayoría, coincidieron a calificar con un máximo 3 (en una escala de 1 a 10) el grado de desarrollo o aptitud de los Gobierno Provinciales. Excepto para Mark Hagerstrom quien, aunque coincide en términos generales con la baja valoración del resto de los entrevistados, hace una distinción y asigna mayor puntaje a algunas Provincias, como los casos de Salta, Santa Fe y Río Negro, cuyas respuestas sobresalieron con relación a las otras.

Como la variable “escala de calificación” es una variable cualitativa, medida en escala ordinal, cabe en este trabajo consignar la “mediana” y la “moda” por atributo como medidas representativas.

Si se observa la mediana por “atributo” se confirma una vez más lo sostenido sobre la falta de “capacidad estatal” de las Provincias para llevar a cabo los procesos de reforma, ya que la “mediana” está entre 1 y 2.

Con relación a la “moda” nos indica que las calificaciones más frecuentes son 1 y 2, es decir que la mayoría de los entrevistados calificaron con esas valoraciones.

Finalmente, es importante destacar que, en una escala de uno a diez, en la opinión de casi en todos los casos se repitió la baja calificación, lo que da sustento a lo expresado a lo largo del trabajo sobre la falta de capacidades estatales de las Provincias Argentinas, al momento de la ejecución del Proyecto Provincias I.

## ***X. Conclusiones***

El proceso de reforma del Estado iniciado en el Sector Público Nacional hacia fines de los 80, pero con mayor énfasis en los 90, tuvo serias dificultades a la hora de su diseño e implementación en los Estados Provinciales. El contexto fiscal en el que se iniciaron, la falta de difusión de los objetivos que se buscaba, la ausencia de capacidades técnico-administrativas para llevarlas a cabo, etc. fueron los principales factores que jugaron en contra.

Por otra parte, la carencia de capacidad política evidenciada en muchos de los gobiernos de los Estados Provinciales, se reflejó en una visión acotada de la necesidad de la reforma tendiente a la modernización de la administración como un todo, creando incentivos para mejorar su desempeño, aumentando su eficiencia y transparencia. La conducción y el compromiso de las altas autoridades resultan decisivas para la implementación de las reformas en las provincias. Cuando el gobernador brinda conducción, puede utilizar los poderes del nombramiento político y la influencia sobre la burocracia para garantizar el cumplimiento, el compromiso y el respaldo al programa de reforma.

La experiencia en la implementación de los mencionados proyectos en la Argentina, nos enseña que es muy difícil alcanzar su ejecución eficaz si no se cuenta con el compromiso político de la conducción que garantice una labor permanente de “diálogo y de promoción”, generando apoyos y estableciendo alianzas. Muchos de ellos, formulados en el marco de urgencias políticas, carecieron de un diagnóstico riguroso, y no tuvieron en

cuenta la carencia de capacidades, las culturas organizacionales de los diversos escenarios provinciales.

Lo acontecido en muchas Provincias nos señalan que antes de emprender el proceso de reforma en un sector, es de fundamental importancia la difusión de los objetivos que se pretende alcanzar, quienes se beneficiarán, su papel en la reforma, etc. y luego forjar apoyos y consensos que hagan factible su implementación. Resulta crucial que los mismos estén debidamente internalizados, en cuanto a conveniencia y oportunidad, por los actores locales; si ello no se consigue, las dificultades los tornan ineficaces y terminan siendo absorbidos por las estructuras político - administrativas de la Provincia.

Un informe del Banco Mundial sobre la implementación de las reformas en el sector salud y educación llevada a cabo en las Provincias de Catamarca, Córdoba y Salta (Banco Mundial, 2001) señala respecto a la necesidad de generar información que aumente la participación de los beneficiarios: “La comunicación constituye una parte clave de cualquier estrategia de implementación y aparece haber sido un eslabón débil tanto en la reforma educativa como especialmente en la de salud. En Educación se utilizó los medios masivos de comunicación para difundir su reforma, pero parece que no tuvo éxito en hacer que los padres y los docentes fuesen parte de la misma. La reforma de la autonomía hospitalaria fue mal comunicada, con el resultado que incluso las partes interesadas bien informadas siguieron en la ignorancia de la misma y no estaban convencidas de su necesidad (...) El debate nacional amplio que comprende la participación de muchas partes interesadas contribuyó al éxito relativo de la reforma en educación y la falta de debate contribuyó a la falta de comprensión y de respaldo para la reforma de salud.

Pero lo mismo puede observarse en algunos Organismos del Gobierno Nacional en donde se debió afrontar serios problemas a la hora de la implementación de los proyectos, con superposición de incumbencias, ausencia de mecanismos de colaboración y delegación de autoridad entre las partes involucradas.

La falta de incentivos y compensaciones a los que resultan ganadores y perdedores en todo proceso de reforma, es otro de los factores que contribuye a bloquear esfuerzos. Por el contrario, la amplia difusión de la información acerca del desempeño de los actores, en un marco de transparencia y mayor compromiso, contribuye a un mayor éxito.

Es necesario recalcar que ninguna reforma del Estado es posible, si no se la adopta como una política permanente, no sujeta a las coyunturas políticas que generan atrasos y

frustraciones. Debe aceptarse definitivamente, que el objetivo de una mejor gobernabilidad, basada en la gestión eficaz y eficiente de la cosa pública, es un largo proceso cuyos resultados no se verán en los límites temporales de una gestión de gobierno.

Ningún cambio, y con más razón la reforma del Estado, puede ser exitoso sin consensos básicos entre el poder político y las burocracia que, por definición se siente amenazada en el marco de ese proceso del que será protagonista. Su compromiso con el cambio debe alcanzarse a partir de un convencimiento profundo de su pertenencia a un servicio civil, cuyo prestigio debe ser recuperado y revalorizado a través de una gestión administrativa eficiente y transparente.

Las distintas reacciones de los gobiernos provinciales ante la política de reforma impulsada desde la nación, hizo evidente la necesidad de que las mismas tengan un tratamiento diferenciado a la hora de la implementación de la misma.

Superadas las sucesivas crisis económicas y sociales de finales de los 80 las que guiaron las políticas de reformas iniciales, como “recetas universales” (desregulación, privatización, etc.) y las conductas de cada uno de los actores estatales, tanto en el Gobierno Federal como en cada una de las provincia, se hace necesario replantear y rediscutir tales políticas, en el marco de las diferentes realidades y particularidades.

Finalmente, es importante señalar la necesidad de cambiar el comportamientos de los actores sociales y políticos prevalecientes en el ámbito de cada Provincia para que a través de un fortalecimiento institucional, el manejo del Estado deje de ser un instrumento de reproducción de viejas prácticas clientelísticas.

Compartiendo la reflexión final de Esteso y Cao (2002) la agenda de la reforma debe contener el equilibrio y la disciplina fiscal, como puntos de partida, el cambio en las estructuras del poder local como su condición de posibilidad y la recuperación organizacional de las Administraciones Públicas Provinciales como sus metas. Esta recuperación además de los objetivos de modernización, con la incorporación de las nuevas tecnologías de comunicación y gestión, debe contemplar inexorablemente la "reburocratización" - en sentido weberiano del término- de los aparatos públicos provinciales.

### **Bibliografía**

- Acuña, C. y Tuozzo, M.F.** "La Participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso de Argentina". En Tussie, Diana (comp.) Flacso – Temas Grupo Editorial, 2000
- Acuña, Carlos H., Repetto, Fabián,** "Marco de análisis de las políticas sociales". BID-CEDI, 2001.
- Banco Mundial** - "Evaluación de la capacidad institucional para reformar el sector social en la Argentina" – Set. 17/2001 Winkler
- Banco Mundial** "Informe sobre el desarrollo Mundial 1997".
- Banco Mundial** 1998b: "Adjustment Lending Retrospective"
- Banco Mundial**, Report N° 22.471, "Implementation Completion Report" – SCL-42200-28/6/2001 – Provincial reform Loan – San Juan , 2001
- Banco Mundial** 2001. "Adjustment Lending Retrospective" Abril 1, 2001 sometido a discusión de las autoridades del Banco Mundial en marzo del 2001.
- Banco Mundial**, 1990 – "Provincial Government Finance Study" Report N° 8176, distribuído al Directorio de dicha entidad el 16/4/1990).
- Banco Mundial**, Informe Anual 1991
- Banco Mundial** 1998a: "Programmatic and Emergency Adjustment Lending: World Bank Guidelines" 1998:2).
- Banco Mundial** 1999a– "Informe Final de Evaluación Programa Provincias I (PSF y DEPA), Febrero 1999.
- Banco Mundial**, 1999b, "Implementation Completion Report. Argentina Provincial Development Project" World Bank.
- Banco Mundial**, 2004a. Documento N° 31 "Sinergia Estado- Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas – Lecciones para el Banco Mundial". Pag.4
- Banco Mundial**, 2004b, "El financiamiento para fines de ajuste fue sustituido por el financiamiento en apoyo de la política de desarrollo", publicado en el sitio oficial del BM en Internet.
- Burky, S.J y Perry, G.** "Mas allá del Consenso de Washington". Banco Mundial. 1998.
- Coppedge, Michael** (2001) "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en Camou, Antonio (comp.) Los desafíos de la gobernabilidad, FLACSO México/UNAM/Plaza y Valdés, México DF. (citado por F.Repetto 2003:15)
- Cao, Horacio y Rubins, Roxana** (1996) "Economías Regionales y Crisis Económica" Realidad Económica N° 141, IADE, Buenos Aires
- Esteso, Roberto – Cao, Horacio:** "Cambios en las Administraciones Públicas Provinciales y nueva agenda de políticas públicas". Mimeo
- Esteso, Roberto- Cao, Horacio.** "La reforma de las Administraciones Públicas Provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda". Mimeo, 2002)
- Evans, Peter** (1996) "El Estado como problema y como solución", en Desarrollo Económico, Vol.35, N° 140, Buenos Aires, enero-marzo 1996.
- Evans, Peter** (2003) "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa". Publicado en la Revista del CLAD "Reforma y Democracia". No. 25. (Feb. 2003). Caracas.
- FIEL - Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.** "El Ambiente de Negocios en las Provincias Argentinas". Internet: [www.fiel.org.ar](http://www.fiel.org.ar)
- Fox, Jonathan.** 1994. "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from México". World Politics 46: 151-84. Citado en Banco Mundial, 2004a
- Grindle, Merilee.**1996 *Challenging the State: Crisis and innovation in Latin América and Africa*. New York: Cambridge University Press. Citado por Banco Mundial, 2004.
- Gutiérrez, Ricardo A.** "La Reforma del Estado Nacional". Fundación para el Desarrollo de Políticas Públicas. Publicación N°1-1999



- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos** – “La política de liberalización económica en la administración de Menem” – En Revista “Desarrollo Económico”, Vol.36 N° 143 (octubre-diciembre de 1996).
- González, José Luis**, “Introducción a la Reforma de los Sistemas de Administración Financiera en los Estados Provinciales”. Revista de la ASAP N° 35 Junio 2000.
- Machinea, José L. – Sommer, Juan F.** “El manejo de la deuda externa en condiciones de crisis de balanza de pagos: la moratoria 1988-89”, Documento CEDES/ 59, Buenos Aires, 1990.
- Martínez Nogueira, Roberto**. “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras”. En “Reforma y Democracia” (CLAD), N° 24, Caracas, octubre 2002. Venezuela
- Naím, Moisés** (1995) “Latinoamérica: la segunda fase de la reforma”, en Revista Occidental, Año 12, N° 2, Tijuana.
- Nelson, Paul**. “Teoría y práctica en la nueva agenda del Banco Mundial”. En “Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil”. En Tussie, Diana (comp.). Flacso – Temas Grupo Editorial, 2000
- Nuria Cunill Grau**. “Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. La “publicación” de la administración pública”. Caracas. CLAD, 1997
- O’Donnell, Guillermo** (1993) “Estado, democratización y ciudadanía”, en “Nueva Sociedad”, N° 128, Caracas, noviembre-diciembre.
- Oszlak, Oscar**, “De menor a mejor. El desafío de la segunda”- Revista Nueva Sociedad N° 160 – Caracas – Venezuela
- Oszlak Oscar**, “Quemar las naves (o como lograr reformas estatales irreversibles), publicado en Internet, s.d.
- Palermo, Vicente**, “Estudio sobre el estado del Estado en Argentina – Una herramienta de evaluación de capacidades del sector público” – Fundación Carlos Auyero, Junio de 1998.
- Przeworski, Adam** (1997) “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”. En *El Economista Mexicano*, Nueva Epoca, Vol.1, Nro.3, México, abril-junio
- Repetto, Fabián** “Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los ‘90”, en “Desarrollo Económico”, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires, enero-marzo 2000
- Repetto, Fabián** “Capacidad Institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social”- Mimeo, INDES, Washington DC.(diciembre 2002)
- Repetto, Fabián**, “La Administración Pública. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación”. Fundación Gobierno y Sociedad”, CEDI, 1998.
- Repetto, Fabián**, (2003) “Capacidad estatal : requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. Documento del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003
- Rose-Ackerman, Susan**. 1999. “Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform”. New York: Cambridge University. Citado por Banco Mundial , 2004a, Pag.4
- Santiso, Carlos** 2002 “Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina”. Boletín del IIGC, 2002
- Secretaría de Hacienda de la Nación**, “Programa de la Reforma de la Administración Financiera Gubernamental”. 1992
- Sikkink, Kathryn** “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista”. En “Desarrollo Económico” N° 128 Vol.32 Enero-Marzo 1993.
- Stiglitz, Joseph E.** “El Malestar en la Globalización” Edit.Taurus, 2002
- Tommasi, Mariano-Spiller, Pablo**, “Las fuentes institucionales del desarrollo argentino”. Eudeba-PUNS, 2000. Pag.13-16
- Wade, Robert** “Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma: El milagro del Este Asiático en perspectiva política”, en “Desarrollo Económico” N° 147

(octubre-diciembre 1997)

**Nómina de entrevistados**

Esteso, Roberto	Coordinador del Area de Reforma Administrativa dentro del Programa Provincias I y II
Garnero, Hugo Raúl	Ex-Ministro de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Santa Fé, período 1995/1999
Gutierrez, Ricardo Angel	Ex Secretario de Hacienda de la Nación, período 1991/1996
Hagerstrom, Mark	Oficial de País (Country Officer) para Argentina y Uruguay en 1992
Hita, Gerardo	Director Nacional de Financiamiento con Organismos Multilaterales de Crédito del Ministerio de Economía y Producción
Morales, Azucena	Responsables de la Unidad Ejecutora Provincial en Santiago del Estero, período 1989/1994 – Actual Oficial de Proyecto del Préstamo 3877-AR- del Programa de Desarrollo Provincial II
Mordacci, Sergio	Consultor del Programa Provincias I
Neme, Héctor	Ex-Ministro de Economía de la Provincia de Santiago del Estero, período 1989/1991
Tallone Rosso, Walter	Coordinador Ejecutivo Adjunto del Programa de Desarrollo Provincial PDP II
Uehara, Cristina	Directora de Proyectos con el BIRF
Zapata, Juan Antonio	Secretario de Asistencia Técnica a las Provincias dependiente del Ministerio del Interior, y responsable de la Unidad Ejecutora Central del proyecto Provincias I y II.

**BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO**

PRESTAMOS CONCEDIDOS 1980-1990 (en USD)

Nombre del Préstamo	Fecha de Firma	Fecha de Efectividad	Fecha de Cierre(1)	% de Ejecución al Cierre	Monto del Préstamo	Organismo Ejecutor	A Pcias.	Comisiones Pagadas (*)
1880BIRF Ing, Petróleo y Gas	03-oct-80	03-oct-80	16-sep-85	100%	24.915.000	Y.P.F	No	Sin datos
2031BIRF Petróleo	02-oct-81	30-dic-82	31-dic-88	77%	100.000.000	Y.P.F	No	Sin datos
2032BIRF Conversión Refinería	02-oct-81	05-feb-82	31-dic-89	100%	200.000.000	Y.P.F	No	Sin datos
1761-5BIRF Yacyreta	21-sep-82	18-nov-82	30-jun-88	100%	210.000.000	Yacyreta	No	Sin datos
2063BIRF Crédito Industrial II	30-nov-82	16-feb-83	29-dic-88	84%	100.000.000	BANADE	No	Sin datos
2296BIRF Reconstrucción de Caminos	25-ene-84	17-ago-84	31-dic-90	90%	100.000.000	Vialidad Nacional	No	Sin datos
2592BIRF Utilización de Gas	22-may-86	30-sep-86	31-dic-93	92%	180.000.000	Y.P.F	No	Sin datos
2032-1BIRF Conversión Refinería	22-may-86	22-may-86	31-dic-89	100%	116.000.000	Y.P.F	No	Sin datos
2675BIRF Agricultura	05-jun-86	22-jul-86	30-jun-89	100%	350.000.000	Sec de Agricultura	No	Sin datos
2712BIRF Asist. Técnica Administ. Sector Público	12-sep-86	12-sep-86	28-feb-91	100%	18.500.000	Ministerio de Economía	No	Sin datos
2641BIRF Suministro de Agua	26-nov-86	24-abr-87	30-jun-94	57%	60.000.000	Ente Nac de Obras Hídricas	Si	Sin datos
2751BIRF Energía	26-jun-87	14-sep-87	30-sep-92	100%	14.000.000	Sec de Energía	No	Sin datos
2815BIRF Diversif. De Exportaciones(2)(3)	29-jul-87	19-ago-87	30-jun-88	99%	500.000.000	Ministerio de Economía	No	Sin datos
2793BIRF FOPYME	21-dic-87	08-abr-88	25-nov-91	49%	125.000.000	BANADE	No	Sin datos
2805BIRF Puerto de Bahía Blanca	25-feb-88	23-sep-88	31-dic-93	14%	50.000.000	Administ. Nac de Puertos	No	Sin datos
2854BIRF SEGBA V	30-jun-88	30-sep-88	30-jun-94	53%	300.000.000	SEGBA/YACYRETA	No	1,87
2970BIRF Agricultura II	18-nov-88	01-feb-89	30-jun-96	100%	106.500.000	Banco Nación	No	Sin datos
2920BIRF Desarrollo Municipal	29-nov-88	03-mar-89	30-jun-95	88%	120.000.000	Sec. De Vivienda	Si	0,38
2996BIRF Política Comercial (2)(3)	14-nov-88	15-nov-88	30-nov-89	100%	300.000.000	Ministerio de Economía	No	Sin datos
2998BIRF Electricidad Yacyreta	18-nov-88	06-dic-88	30-jun-91	100%	252.000.000	Yacyreta	No	Sin datos
2997BIRF Vivienda	29-nov-88	03-mar-89	30-jun-93	7%	300.000.000	FONAVI	Si	Sin datos
2984BIRF Gestión Sector Social	23-feb-89	15-may-89	30-jun-92	63%	28.000.000	Sec.Seg.Social	No	Sin datos
3015BIRF Administración de Impuestos	30-mar-89	28-feb-90	30-sep-01	85%	6.500.000	AFIP	No	Sin datos

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Producción - ONCP

(1) Fecha a la cual debería hacerse el último desembolso, según contrato

(2) Préstamos de rápido desembolso

(3) Préstamo de Ajuste Estructural tipo SECAL

(\*) En millones de u\$s

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

PRESTAMOS CONCEDIDOS 1980-1990 (en USD)

Nombre del Préstamo	Fecha de Firma	Fecha de Efectividad	Fecha de Cierre(1)	% de Ejecución al Cierre	Monto del Préstamo	Organismo Ejecutor	A Pcias.	Comisiones Pagadas (*)
359BID Prog.Gasoducto San Sebastián -Usuahia	12-abr-80	12-abr-80	15-abr-82	38%	10.000.000	Gas del Estado	No	Sin datos
62BID Prog.de Reconstrucción de Caminos	13-ene-81	30-ene-81	13-ene-83	94%	90.000.000	Vialidad Nacional	No	Sin datos
64BID Proy.Piedra del Aguila	30-ene-81	13-ene-86	13-ene-86	85%	33.000.000	HIDRONOR	No	Sin datos
392BID Prog. Mejoramiento Obras de Riesgo	04-abr-81	15-may-81	04-abr-88	86%	48.000.000	Sec Energía	No	Sin datos
65BID Prog.de Reconstrucción de Caminos	15-may-81	15-may-81	15-may-85	85%	60.000.000	Vialidad Nacional	No	Sin datos
374BID IMPSA	15-may-81	15-may-81	15-may-84	100%	35.000.000	Pescarmona	No	Sin datos
375BID IMPSA	15-may-81	15-may-81	15-may-84	100%	20.000.000	Pescarmona	No	Sin datos
389BID Amp. Gasoducto Rosario-Bahía Blanca	15-may-81	15-may-81	15-may-84	89%	48.400.000	Gas del Estado	No	Sin datos
396BID Prog.de Reconstrucción de Caminos	15-may-81	15-may-81	15-may-85	33%	20.000.000	Vialidad Nacional	No	Sin datos
410BID HIDRONOR	27-mar-82	27-mar-82	27-mar-86	70%	150.000.000	HIDRONOR	No	Sin datos
659BID Transm.. Eléctrica Alicurá Abasto	27-mar-82	23-mar-82	27-mar-86	100%	20.000.000	HIDRONOR	No	Sin datos
661BID Agua Potable Rural IV Etapa	16-sep-82	16-sep-82	16-sep-86	85%	17.500.000	ENOHSA	Si	Sin datos
83BID Prog. Agua Potable Rural	16-sep-82	16-sep-82	16-sep-86	95%	35.700.000	ENOHSA	Si	Sin datos
666BID Proyecto Eléctrico Urugua-I	21-mar-84	21-mar-84	21-mar-88	100%	12.000.000	EMSA	No	Sin datos
704BID Proy.Piedra del Aguila	21-mar-84	21-mar-84	21-mar-00	100%	63.000.000	HIDRONOR	No	Sin datos
85BID Proyecto Eléctrico Urugua-I	21-mar-84	21-mar-84	21-mar-88	100%	54.000.000	EMSA	No	Sin datos
114BID Proy.Piedra del Aguila	21-mar-84	21-mar-84	21-mar-90	100%	315.000.000	HIDRONOR	No	Sin datos
430BID HIDRONOR	21-mar-84	21-mar-84	21-mar-90	100%	22.000.000	HIDRONOR	No	Sin datos
718BID Proyecto Educativo Tecn. Agropec.	24-sep-84	24-sep-84	24-sep-88	77%	25.100.000	Ministerio de Educación	No	Sin datos
466BID Prog..Obras de Emergencia Eléctrica	24-sep-84	24-sep-84	24-sep-88	50%	92.500.000	Agua y Energía	No	Sin datos
746BID Proyect. Energ.. Eléctrica	29-sep-84	29-sep-84	29-sep-88	75%	50.000.000	Agua y Energía	No	Sin datos
123BID Ministro de Educación	24-sep-84	22-nov-85	24-sep-87	78%	53.400.000	Ministerio de Educación	No	Sin datos
142BID Prog.. React. Agricultura y Ganadería	06-dic-85	06-dic-85	06-dic-89	100%	60.000.000	Banco Nación	No	Sin datos
143BID Prog. React. Industrial	29-may-85	29-may-85	29-may-90	25%	159.000.000	BANADE	No	Sin datos
491BID Prog. React. Industrial	29-may-85	29-may-85	29-may-89	6%	500.000	BANADE	No	Sin datos
495BID Prog Investigaciones Agrícolas	17-sep-85	17-sep-85	17-sep-88	88%	38.800.000	INTA	No	Sin datos
504BID 2da Etapa Gasoduc. Durán Bs As	23-dic-85	23-dic-85	23-dic-89	37%	300.000	Gas del Estado	No	Sin datos
165BID 2da Ampliación Gaseoducto Norte	23-dic-85	23-dic-85	23-dic-90	71%	60.000.000	Gas del Estado	No	Sin datos
177BID Prog. Moderniz. Tubos de Acero	06-feb-86	06-feb-86	06-may-89	89%	40.000.000	SIDERCA	No	Sin datos
206BID Prog Global de Desarrollo Urbano	20-ene-87	04-dic-87	20-ene-92	78%	120.000.000	Sec. De Vivienda	Si	Sin datos
514BID Prog Global de Desarrollo Urbano	20-ene-87	04-dic-87	20-ene-92	48%	2.000.000	Sec. De Vivienda	Si	Sin datos
214BID Prog. Emerg.Rehabilitación Inundaciones	09-abr-87	09-abr-87	09-jul-91	45%	75.000.000	Pcia de Bs As	Si	Sin datos
515BID Prog. De Ciencia y Tecnología	10-mar-88	25-oct-88	10-mar-92	99%	61.000.000	Conicet	Si	0,31
516BID Prog. Rehabil. Infraest. Salud	10-mar-88	12-ago-88	10-mar-93	1%	125.000.000	Ministerio de Salud	No	0,77
528BID Proy.Piedra del Aguila	10-mar-88	10-mar-88	10-mar-93	16%	121.000.000	HIDRONOR	No	Sin datos
125BID Fundación Favaloro	10-mar-88	10-mar-88	10-mar-91	100%	2.400.000	Fundación Favaloro	No	Sin datos
555BID Yacyreta	17-nov-88	17-nov-98	17-nov-90	100%	250.000.000	YACYRETA	Si	Sin datos
545BID Prog. Agua Potable V Etapa	18-nov-88	18-ago-89	18-nov-93	52%	70.000.000	ENOHSA	Si	0,64
551BID Prog. Global Crédito Agropec.	18-nov-88	18-nov-88	18-nov-92	100%	106.000.000	Banco Nación	No	Sin datos
552BID Agua Potable Zona Oeste de Bs As	20-dic-89	15-dic-95	20-dic-99	67%	98.000.000	Aguas Argentinas	No	5,83
553BID Prodernea	20-dic-89	20-dic-89	20-dic-93	12%	5.000.000	Sec. De Agricultura	Si	0,05

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Producción - ONCP

(1) Fecha a la cual debería hacerse el último desembolso, según contrato

(\*) En millones de u\$s



Nombre del Préstamo	Fecha de Firma	Fecha de Efectividad	Fecha de Cierre (1)	% de Ejecución al Cierre	Costo Total Proyecto (en u\$s)	Monto del Préstamo (en u\$s)	Financiamiento destinado a Nación (en u\$s)	A Pcias.	Financiamiento destinado a Pcias (en u\$s)	Organismo Ejecutor	Comisiones Pagadas (*)	Tipo de Préstamo	Observaciones
4406BIRF Apoyo Facilidades de Recompra (5) (7)	22-jul-99	13-sep-99	15-sep-03	100,00%	505.050.000	505.050.000	505.050.000	No	0	Banco Central	7,76	INV(11)	SSALs - Rápido desembolso
4472BIRF Prevención del Narcotráfico (4)	29-nov-99	28-feb-00	31-dic-01	1,00%	6.900.000	4.750.000	4.750.000	No	0	Sec.de Prev.y Lucha contra Narc	0,01	INV(11)	Proyecto cancelado
4516BIRF Proyecto de Salud Pública	03-nov-00	22-ene-01	30-abr-04	68,13%(2)	75.000.000	52.500.000	52.500.000	No	0	Ministerio de Salud	0,19	INV(11)	SIL
4578BIRF Reforma Provincial - Catamarca (8)	17-ago-01	20-sep-01	31-may-03	32,43%(2)	70.000.000	70.000.000	0	Si	70.000.000	Subs. Relaciones Fisc. con Pcias.	0,11	INV(11)	SNALs
4585BIRF Reforma Provincial- Córdoba (8)	26-oct-01	02-ago-01	31-may-03	33,99%(2)	303.000.000	303.000.000	0	Si	303.000.000	Subs. Relaciones Fisc. con Pcias.	0,54	INV(11)	SNALs
4634BIRF Reforma Provincial -Santa Fe (8)	05-sep-01	19-sep-01	30-jun-03	46,75%(2)	330.000.000	330.000.000	0	Si	330.000.000	Subs. Relaciones Fisc. con Pcias.	0,38	INV(11)	SNALs
7075BIRF Ajuste Estructural (9)	05-sep-01	17-sep-01	30-jun-02	50,00%(2)	400.000.000	400.000.000	400.000.000	No	0	Ministerio de Economía	0,54	INV(11)	SALs
4580BIRF Desarrollo Comunidades Indígenas	12-sep-00	26-oct-01	31-dic-03	5,26%(2)	5.900.000	5.000.000	5.000.000	No	0	Ministerio de Desarrollo Social	0,00	INV(11)	LIL

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Producción - ONCP

(1) Fecha a la cual debería hacerse el último desembolso, según contrato

(2) Préstamo en ejecución, % desembolsado al 31/12/02

(3) Proyecto cancelado, monto original USD 500.000.000

(4) Proyecto cancelado

(5) Préstamos de rápido desembolso

(6) Transferencia a provincia de carácter no re-embolsable

(7) Préstamo de Ajuste Estructural tipo SSALs (*Special Structural Adjustemnt Loans*)

(8) Préstamo de Ajuste Estructural tipo SNALs (*Subnational Adjustmen Loans*)

(9) Préstamo de Ajuste Estructural tipo SALs (*Structural Adjustmen Loans*)

(10) Préstamo de Ajuste Estructural tipo SECALs (*Sector Adjustment Loans*)

(11) Inversión

(12) Préstamo en Apoyo de Reformas

(13) Co-Financia BID 865/OC-AR con 750 Mill de USD

(14) Parte del financiamiento del BIRF se destinó a pcias como préstamo

SIL - Préstamo de Inversión Específica (*Specific Investment Loan*)

LIL - Préstamo de Aprendizaje e Innovación (*Learning and Innovation Loan*)

TAL - Préstamo de Asistencia Técnica (*Technical Assitance Loan*)

ERL - Préstamo para Emergencias (*Emergency Recovery Loan*)

SIM - Préstamo de Inversiones Sectoriales y Mantenimiento de las Inversiones (*Sector Investment and Maintenance Loan*)

APL - Préstamo Adaptables por Etapas (*Adaptable Program Loan*)

FIL - Préstamos para Intermediarios (*Financial Intermediary Loan*)

(\*) En millones de u\$s



**Banco Mundial****Cuadro N° 5**

Nombre del Préstamo	Firma	Efectividad	Cierre	Ejec. al Cierre	Importe en millones de US\$	Organismo Ejecutor	Part. Pcias.	Comis. Pagadas
3280BIRF-Desarrollo Provincial	15/02/1991	05/06/1991	31/12/1996	65,70%	200	Ministerio de Interior	Si	1,7
3281BIRF Abastecimiento de Aguas	13/08/1991	11/03/1992	30/06/1998	41,10%	100	Ente Nac. de Obras Hídricas	Si	1,3
4131BIRF Asistencia Técnica Anses	17/04/1997	23/06/1997	30/06/2001	41,60%	20	Anses	No	0,3
3931BIRF Sector Salud Provincial	03/08/1995	19/01/1996	30/06/2001	68,70%	101	Ministerio de Salud	Si	1
4093BIRF Caminos Provinciales	17/04/1997	18/11/1997	31/12/2002	35,20%	300.	Secretaría de Obras Públicas	Si	3,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Producción - ONCP

**Banco Interamericano de Desarrollo****Cuadro N° 6**

Nombre del Préstamo	Firma	Efectividad	Cierre	Ejec. al Cierre	Importe en millones de US\$	Organismo Ejecutor	Part. Pcias.	Comis. Pagadas Millones de US\$
619BID Provincias I	22/03/1991	12/12/1991	22/03/1996	20%	200	Ministerio de Interior	Si	2,9
621BID Prog. Nac. de Agua Potable	30/05/1991	11/01/1993	30/05/1997	62%	70	Ente Nac de Obras Hídricas	Si	1,5
797BID Control Inundaciones Río Reconquista	30/12/1992	10/01/1996	17/01/1997	4%	150	Pcia de Bs As	Si	5,3
802BID Programa de Modernización Tecnológica	21/03/1994	15/09/1994	21/03/1998	21%	95	Sec. De Ciencia y Tecnol.	No	2,6
899BID Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales	26/03/1996	13/11/1997	26/09/2000	30%	125	Sec.de Agricultura	Si	4,1



***Evolución Desembolsos Acumulados Préstamo BIRF N° 3280-AR***

**Cuadro N° 7**

A diciembre de cada año  
(en millones de U\$S)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Proyectado	12	40	96	150	183	197	200	200
Real	4	12	29	56	91	131	167	193

*Fuente: Antecedes de la Unidad Ejecutora Central - UEC*

**Resultado Financiero del Conjunto de Provincias****Cuadro N° 8**

En miles de pesos

Provincias	Resultado Financiero		
	1.991	1.994	1.996
G.B.A.	-169.124	76.356	-236.860
Buenos Aires	-576.418	-304.449	-581.172
Catamarca	-4.405	-97.888	-72.084
Córdoba	-174.338	-399.338	183.540
Corrientes	-24.760	-84.170	6.979
Chaco	-16.327	-55.387	-67.512
Chubut	-31.388	-184.136	-115.278
Entre Ríos	-41.998	-40.856	159.503
Formosa	-81.180	-146.337	-38.900
Jujuy	-28.566	-128.677	-73.887
La Pampa	13.115	-35.748	-19.744
La Rioja	-84.930	-21.035	49.537
Mendoza	27.783	134.490	-291.643
Misiones	-11.635	-63.190	-65.284
Neuquén	-24.071	-126.637	-2.261
Río Negro	-34.262	-168.380	-83.200
Salta	-90.465	-52.637	27.961
San Juan	-40.911	-252.077	35.671
San Luis	23.850	-11.341	112.572
Santa Cruz	-51.108	-45.715	22.700
Santa Fé	-9.466	-1.327	-42.920
Sgo. del Estero	-28.601	-71.657	49.955
Tucumán	-749	-85.650	-137.647
T. del Fuego	-41.053	-25.073	-12.259
<b>Total</b>	<b>-1.501.017</b>	<b>-2.190.869</b>	<b>-1.192.236</b>

**Ingresos Corrientes Consolidado todas las Provincias**

En miles de pesos

Provincias	Ingresos Corrientes		
	1991	1994	1996
C.B.A.	1.482.815,20	2.758.508,12	2.725.698,20
Buenos Aires	3.514.366,63	7.627.273,27	8.019.849,32
Catamarca	256.189,51	387.394,23	401.663,51
Córdoba	1.087.135,42	2.124.692,48	2.212.462,83
Corrientes	404.597,54	586.168,22	611.900,44
Chaco	484.122,23	697.111,03	765.261,38
Chubut	259.485,70	420.420,75	478.121,04
Entre Ríos	525.724,94	955.248,02	1.038.570,98
Formosa	342.651,44	503.004,53	546.316,87
Jujuy	321.326,82	517.423,83	527.789,01
La Pampa	258.617,67	419.892,02	430.137,99
La Rioja	257.117,45	488.993,60	588.981,98
Mendoza	599.709,95	1.304.350,32	1.074.798,75
Misiones	349.571,20	558.328,31	690.874,03
Neuquén	459.588,72	768.099,54	882.329,87
Río Negro	352.576,86	586.057,29	574.951,07
Salta	455.398,57	727.673,62	754.894,97
San Juan	336.318,95	539.113,36	569.811,73
San Luis	250.436,45	404.393,82	449.610,74
Santa Cruz	271.414,20	465.075,19	665.180,66
Santa Fé	1.264.048,85	2.175.881,93	2.107.077,40
S.del Estero	374.536,96	635.457,84	643.018,74
Tucumán	504.531,14	811.940,09	861.605,50
T. del Fuego	117.789,53	320.394,45	312.600,08
<b>Total</b>	<b>14.530.071,94</b>	<b>26.782.895,87</b>	<b>27.933.507,08</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Producción

*Empleo en el Sector Público Provincial*

Período 1991/1994

Provincias	Planta	Planta
G.C.B.A.	88.567	105.176
Buenos Aires	282.680	287.855
Catamarca	22.480	25.175
Córdoba	79.923	85.479
Corrientes	39.354	39.440
Chaco	35.596	37.067
Chubut	18.338	20.551
Entre Ríos	43.247	46.885
Formosa	30.699	32.493
Jujuy	27.489	27.075
La Pampa	14.184	16.192
La Rioja	21.122	22.747
Mendoza	41.674	47.180
Misiones	32.763	33.886
Neuquén	28.101	29.846
Río Negro	29.213	30.541
Salta	42.940	41.680
San Juan	23.418	33.331
San Luis	15.359	17.142
Santa Cruz	17.070	15.436
Santa Fe	82.834	84.216
S. Del Estero	30.973	32.303
Tucumán	44.032	46.632
T. Del Fuego	5.708	6.192
<b>Total</b>	<b>1.097.764</b>	<b>1.164.520</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y*

Gráfico N° 1

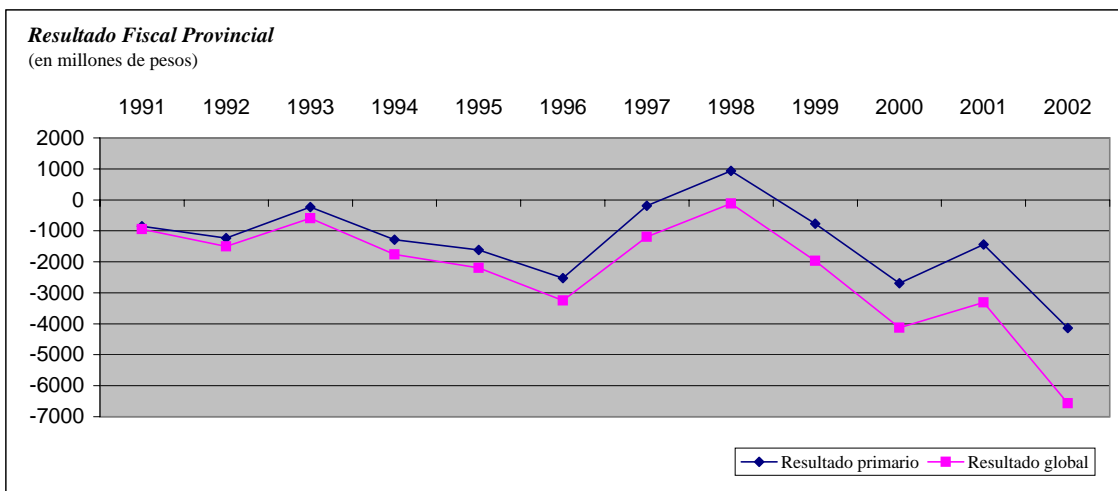
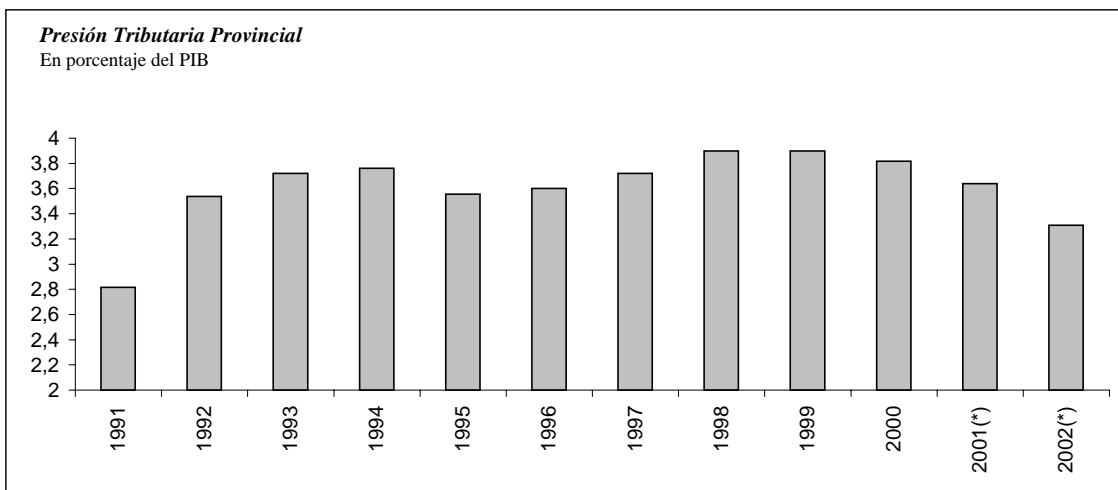


Gráfico N° 2



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Producción

**Concentración de Facultades en el Poder Ejecutivo sobre el  
Presupuesto Nacional: una tendencia en aumento<sup>1</sup>**

**Gerardo Uña<sup>2</sup>**

**Nicolás Bertello**

**Gisell Cogliandro**

**Mayo 2005**

---

<sup>1</sup> Deseamos agradecer a la Fundación Konrad Adenauer por brindar el apoyo para la realización de las tareas necesarias para esta investigación. Este documento amplía y actualiza los contenidos del Documento “Delegación de Facultades al Jefe de Gabinete de Ministros: Evolución e impacto en el contexto fiscal actual”. Octubre, 2004.

<sup>2</sup> Las opiniones y recomendaciones son de nuestra exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente la postura de la fundación patrocinante. Comentarios y sugerencias: [guna@fibertel.com.ar](mailto:guna@fibertel.com.ar).

## **Introducción**

Una de las principales características del proceso presupuestario argentino reside en las amplias facultades del Poder Legislativo para realizar modificaciones significativas sobre el Presupuesto Nacional, tanto en la etapa de aprobación como de ejecución. Al mismo tiempo, dicho marco legal establece restricciones al Poder Ejecutivo para la realizar cierto tipo de modificaciones al Presupuesto Nacional durante la etapa de ejecución.

Sin embargo, en los últimos años estas características se han desdibujado. En primer lugar, el Congreso ha sistemáticamente delegado en el Poder Ejecutivo Nacional sus facultades de decisión sobre las modificaciones posibles de realizar en la etapa de ejecución. Y en segundo lugar, el Poder Ejecutivo, a través de las facultades delegadas al Jefe de Gabinete de Ministros y los Decretos de Necesidad y Urgencia, ha llevado a cabo una gran cantidad de modificaciones al Presupuesto Nacional. Así, la utilización de herramientas, inicialmente pensadas para dotar de flexibilidad al Ejecutivo en coyunturas económicas adversas ha derivado en una práctica reiterada que atenta contra la previsibilidad que debería lograrse mediante el Presupuesto.

Teniendo en cuenta la importancia del Presupuesto Nacional como herramienta de gestión, y el necesario balance de poder en los sistemas políticos presidencialistas, el presente ensayo analiza el proceso de concentración de poderes en materia presupuestaria en el Ejecutivo, y consecuentemente la reiterada delegación de facultades del Congreso.

Para lograr este objetivo, en la Sección I se estudia la manera en que evolucionó la delegación de facultades en el Jefe de Gabinete de Ministros en los últimos años. En tanto, en la Sección II se analiza cómo utilizó el PEN las facultades delegadas por el Congreso en el período 2004-2005, haciendo hincapié en la utilización de una segunda herramienta que

permite la toma de decisiones unilaterales por parte de éste: los Decretos de Necesidad y Urgencia. En la Sección III, por su parte, se plantean los principales argumentos a favor y en contra de la delegación de facultades al Poder Ejecutivo y algunos aspectos que deben ser considerados para analizar la relación Ejecutivo–Legislativo en torno al Presupuesto, considerando los riesgos que implica la falta de equilibrio entre poderes en este tema. Finalmente, en la Sección IV se incluyen las principales conclusiones del trabajo, en gran parte relacionadas con la necesidad de, por un lado, limitar la discrecionalidad del PEN sobre el manejo de los recursos excedentes con respecto a los montos aprobados por el Poder Legislativo , y por otro lado, de fortalecer las capacidades del Congreso para el ejercicio del rol que le es asignado en el marco legal.

### **I - Facultades institucionales vs. “facultades delegadas”**

La distribución de facultades entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo sobre el proceso presupuestario se encuentra claramente determinada en el marco normativo compuesto principalmente por la Constitución Nacional, la “Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público”, y la “Ley N° 25.917 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”<sup>3</sup>.

De acuerdo a este marco normativo, el PEN es responsable de la elaboración y ejecución del Presupuesto Nacional. En particular, al Jefe de Gabinete de Ministros le corresponde remitir al Congreso el Proyecto de Ley de Presupuesto, disponer la distribución administrativa del presupuesto de gastos aprobados por el Poder Legislativo y supervisar el gasto trimestral asignado a cada jurisdicción

---

<sup>3</sup> Normas adicionales que regulan el Presupuesto Nacional son la” Ley N°24.629 de Reforma del Estado”, “Ley N°11.672 (T.O. 1999) Complementaria Permanente de Presupuesto”, y “Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal”.



Por otra parte, el Poder Legislativo cuenta con amplias facultades durante la etapa de aprobación y control del proceso presupuestario. Es atribución del Congreso aprobar y fijar el Presupuesto Nacional, controlar al PEN durante la etapa de la ejecución presupuestaria y convalidar la misma una vez finalizado el año fiscal, mediante la aprobación de la Cuenta de Inversión<sup>4</sup>.

Con respecto a las facultades más específicas referidas a las modificaciones del presupuesto, la Ley N° 24.156 de Administración Financiera (LAF) le otorga atribuciones al Poder Legislativo para realizar las modificaciones más significativas. En este sentido, en el Art. 37 se establece que: *“quedan reservadas al Congreso las modificaciones presupuestarias que afecten el monto total del presupuesto y el monto de endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o aplicaciones financieras, y los que implican un cambio en la distribución de las finalidades”*.

Además el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal , establece en su Art. 15, que los Poderes Ejecutivos tanto Nacional como provinciales, durante la ejecución presupuestaria sólo podrán aprobar mayores gastos de otros poderes siempre que dispongan del financiamiento adecuado. Al mismo tiempo, como lo hace la Ley de Administración Financiera, no se permite aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen un incremento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.

---

<sup>4</sup> Un análisis detallado sobre las características institucionales del proceso presupuestario se encuentra en Sanguinetti, (2001).

Por su parte, el PEN sólo puede aumentar el monto total del presupuesto en caso de emergencia, catástrofes o eventos de fuerza mayor (LAF art. 39), debiendo informar al Congreso sobre las modificaciones que introduzca. Para realizar estas modificaciones el PEN debe emitir un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) figura jurídica que está contemplada en la Constitución Nacional (Art.99 inc.3°), al mismo tiempo que se establece la creación en el Congreso de una Comisión Bicameral Permanente para la revisión de los mismos. Las restantes modificaciones que puede realizar, aquellas que no están reservadas al Congreso, pueden realizarse mediante Resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Decisiones Administrativas dictadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

De esta manera, el marco legal otorga al Congreso las principales facultades de decisión sobre las modificaciones presupuestarias, al mismo tiempo que limita y restringe las facultades al PEN sobre este punto. Sin embargo, en la práctica se observan un desvío entre el marco formal y el funcionamiento real del proceso presupuestario en estos aspectos que provocan , una concentración de facultades en el PEN y reducen la participación del Congreso durante la etapa de ejecución del presupuesto.

Considerando la Ley de Presupuesto 2005 (Ley N° 25.967), esta distribución de facultades se modifica al delegarse facultades del Poder Legislativo al JGM en el manejo del presupuesto, dedicado el Capítulo II de la ley a la delegación de facultades. Estas atribuciones, a las que comúnmente se hace referencia como “superpoderes”, pueden ser divididas en dos grupos: aquellas que le permiten al JGM ampliar el Presupuesto, es decir modificar el monto total, y aquellas que refieren a reasignaciones presupuestarias dentro del monto total aprobado.

Con respecto a las ampliaciones, de acuerdo al Art. 10 de la Ley de Presupuesto 2005, el JGM puede ampliar los créditos presupuestarios para la Administración Nacional, y su posterior distribución, con la condición de que las mismas sean financiadas con incrementos de los recursos con afectación específica (ej: parte del Impuesto a Combustibles destinado al FONAVI), recursos propios (aquellas originadas por las actividades propias de organismos públicos), donaciones y los remanentes de ejercicios anteriores provenientes de estas últimas. Adicionalmente se establece que en los casos en que se realicen estos tipos de ampliaciones, un 35% deberá ser destinado al Tesoro Nacional (excepto a los recursos con afectación específica a las provincias, al producido de la venta de bienes y/o servicios, y de contribuciones). En la práctica, esta facultad puede ser empleada para autorizar aumentos al presupuesto de organismos o jurisdicciones que generan ingresos propios o que cuenten con fondos de asignación específica, en el momento de producirse ingresos por estos conceptos mayores a los presupuestados, o cuando se reciben donaciones, sin la necesidad de recurrir a una autorización parlamentaria.

Vale la pena destacar que las atribuciones del JGM relacionadas a ampliaciones del Presupuesto no incluyen los recursos provenientes Tesoro Nacional, los cuales son los que ingresan al Estado por la recaudación de los principales tributos, tales como el IVA, Ganancias y las Retenciones a las Exportaciones, siendo necesario, en el plano formal, para el incremento del presupuesto de este tipo de recursos la aprobación por ley del Congreso Nacional. Este tipo de recursos tienen un peso significativo sobre el total de recursos. En el

año 2004, de acuerdo al Presupuesto Ejecutado<sup>5</sup>, los recursos del Tesoro ascendieron a \$ 40.606 millones y representaban el 55% del total. De esta manera la composición de los recursos del gobierno limitaría de cierta manera las facultades del JGM.

El segundo grupo de facultades se relacionan con la posibilidad de que el JGM pueda disponer reasignaciones del presupuesto respetando el monto total establecido por Ley de Presupuesto. En este sentido, el JGM puede :

- Ampliar los créditos presupuestarios y establecer su distribución en la medida que las mismas sean financiadas con incrementos de ingresos por préstamos de Organismos Internacionales, con la condición de que su monto se compense con la disminución de otros créditos presupuestarios, de acuerdo al Art. 8 de la Ley.

- Por su parte, el Art. 11 establece la posibilidad de realizar reestructuraciones presupuestarias dentro del total aprobado por la Ley de Presupuesto, sin los límites establecidos en el Art.37 de la Ley 24.156, y en el Art.15 de la Ley 25.917 “Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”. Por lo tanto es posible :

- ✓ Reasignar entre gastos corrientes (ej. Sueldos, gastos de funcionamiento), gastos de capital (ej. Obras públicas, inversiones) y aplicaciones financieras.

- ✓ Introducir modificaciones en la distribución de finalidades (ej. reducir el gasto asignado a desarrollo económico para aumentar el gasto social; o reducir el gasto destinado al funcionamiento del gobierno para aumentar del gasto en seguridad).

---

<sup>5</sup> En base a datos de Ejecución Presupuestaria 2004. Oficina Nacional de Presupuesto. Actualizado Abril 2005.

✓ Aprobar mayores gastos de otros poderes del Estado sin tener asegurado el financiamiento destinado a su atención.

Tanto la clasificación del gasto público por Finalidad como la Económica (gasto corriente / gasto de capital/ aplicaciones financieras<sup>6</sup>) constituyen las dos clasificaciones más amplias del Presupuesto<sup>7</sup>, utilizadas para agregar el gasto en grandes categorías, de manera que pueda determinarse el destino de los recursos públicos. De este modo, de acuerdo a la Ley de Presupuesto 2005, el JGM tiene amplias facultades (al menos legalmente) para realizar modificaciones a las partidas presupuestarias, mientras no modifique el total de gastos presupuestado que asciende a \$ 77.453 millones. A la vez que es posible delegar ciertas facultades, específicamente las previstas en el Art. 11, a los restantes Ministros del Poder Ejecutivo.

Resulta interesante analizar en forma conjunta el funcionamiento de las facultades asignadas al JGM con respecto a la ampliación de ciertos tipos de recursos y la reasignación de partidas. Si se combinan los efectos de ambas podría ocurrir, en teoría, el caso de que se efectúe mediante una Decisión Administrativa del JGM una ampliación de recursos propios de un determinado organismo (destinando el 35% al Tesoro), aumentando de esta forma su crédito, y luego se reasigne una suma similar a otra dependencia financiada con los recursos del Tesoro que quedarían disponibles. Esto significa que el

---

<sup>6</sup> Las aplicaciones financieras se constituyen por el incremento de activos financieros y la disminución de pasivos públicos.

<sup>7</sup> Clasificación por finalidad distribuye la totalidad del gasto público en cinco categorías globales: Administración Gubernamental, Seguridad, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda Pública. Por su parte, la clasificación Económica lo separa entre partidas asignadas a Gasto Corriente (funcionamiento) y a Gasto de Capital (inversión física o financiera).

JGM podría establecer aumentos en los créditos de cualquier jurisdicción u organismo público sin necesidad de Ley del Congreso o incluso de Decretos del Poder Ejecutivo.

De todas maneras, es preciso señalar que estas facultades delegadas al JGM no son nuevas ya que en años anteriores, si bien con algunas diferencias, el Poder Legislativo aprobó atribuciones similares. En el Cuadro N° 1 es posible observar para el periodo 1997-2005 cuando fueron delegadas mediante la Ley de Presupuesto facultades al JGM en relación al cumplimiento de las restricciones de: aumentar el monto total del presupuesto y el nivel de endeudamiento aprobado por el Congreso, aumentar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital y de las aplicaciones financieras, y de modificar el gasto entre finalidades, establecida en el Art. 37 de la LAF.

**Cuadro N° 1: Facultades delegadas al Jefe de Gabinete para realizar reprogramaciones al Presupuesto. \$Período 1997-2005.**

<b>Presupuesto</b>	<b>Jefe de Gabinete</b>	<b>Facultades para realizar reprogramaciones</b>
1997	Jorge Rodríguez	Con sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera. 01/01/1997 al 18/12/1997 Sin sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera. 18/12/1997 al 31/12/1997 (Ley 24.916)
1998	Jorge Rodríguez	Con sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera. 01/01/1998 al 31/12/1998*.
1999	Jorge Rodríguez	Con sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera. 01/01/1999 al 28/04/1999 <i>Sin sujeción Art. 37 Ley de Adm. Financiera 29/04/1999 al 31/12/1999. (Decreto 455/99)</i>
2000	Rodolfo Terragno	<i>Sin sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera.</i>
2001	Christian Colombo	<i>Sin sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera</i>
2002	Jorge Capitanich / Alfredo Atanasof	Con sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera. 01/01/2002 al 12/08/ 2002 <i>Sin sujeción Art. 37 Ley de Adm. Financiera 13/08/2002 al 31/12/2002. (Decreto 1453/02)</i>
2003	Alfredo Atanasof / Alberto Fernández	Con sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera. 01/01/2003 al 28/02/2003 <i>Sin sujeción Art. 37 Ley de Adm. Financiera 28/02/2003 al 31/12/2003. (Decreto 435/03)</i>
2004	Alberto Fernández	<i>Sin sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera.</i>
2005	Alberto Fernández	<i>Sin sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera.</i>

Fuente : Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto , Ley N° 24.916; y Decretos N°: 455/99, 1453/02 , 435/2003.

\* Nota: Decreto 1.421/98 realiza modificaciones a la Ley de Presupuesto sin sujeción al art. 37 de la Ley de Administración Financiera, pero no le otorga esta facultad al JGM.

Como es posible observar, a partir de 1997 el Jefe de Gabinete ha contado con facultades para realizar reprogramaciones del presupuesto sin sujeción al Art. 37 de la Ley de Administración Financiera, las cuales fueron otorgadas ya sea en la Ley de Presupuesto originalmente aprobada por el Poder Legislativo o mediante leyes o decretos posteriores, excepto en el año 1998. De todas maneras es posible destacar algunas diferencias en el período señalado.

Durante los últimos años de la presidencia de Carlos Menem (1997 – 1999), con Jorge Rodríguez a cargo de la Jefatura de Gabinete, el Presupuesto General de la Nación fue aprobado todos los años con sujeción al Art. 37 de la Ley de Administración Financiera, pero modificado posteriormente.

En 1997 la modificación ocurrió mediante Ley del Congreso (Ley N° 24.916) y se produjo a menos de quince días del cierre del ejercicio fiscal. En dicha ley además de autorizar al JGM a realizar reprogramación sin sujeción al art. 37 de la LAF, se le otorgaban una serie de atribuciones con respecto al manejo del crédito público. Específicamente se autorizaba al JGM a realizar ampliaciones en los créditos presupuestarios sin sujeción al Art. 56 de la LAF, el cual prohíbe realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos. Asimismo, se establecía que el JGM podía realizar operaciones de crédito público adicionales para la Administración Central por un valor de hasta \$ 2.000 millones.

Por otra parte, esa misma ley autorizaba en el Art. 3 al JGM a introducir ampliaciones presupuestarias y establecer su distribución en la medida que las mismas sean financiadas con incrementos en los recursos con afectación específica o propios, incluidas las donaciones, o con operaciones de crédito público autorizadas por el art. 6 de la Ley 24.764.



Al mismo tiempo que establecía como procedimiento de excepción, que los recursos con afectación específica y/o propios que se incorporen puedan ser utilizados para la atención de gastos de cualquier naturaleza sin tener en cuenta su destino específico, ingresando a tal efecto al Tesoro Nacional, pero exceptuaba de los de lo dispuesto precedentemente a los aumentos destinados a transferencias a provincias y a los que por leyes especiales dispongan un fin determinado.

Esta tendencia se revierte solamente en el año 1998, ya que a través del Decreto N° 1.421/98 se realizan modificaciones al presupuesto aprobado por la Ley de Presupuesto de 1998 aclarando que las mismas se realizan sin sujeción al Art. 37 de la LAF pero no lo faculta al JGM para realizar esa clase de modificaciones. Cabe destacar que la justificación que se menciona en el Decreto está en relación a una reducción de los recursos estimados en la Ley de Presupuesto 1998, a causa principalmente de las dificultades originadas por el impacto de las fluctuaciones financieras de los mercados internacionales.

En el año 1999 la modificación a la Ley de Presupuesto aprobada se produce a través del Decreto N° 455/99, donde nuevamente se faculta al JGM a realizar reestructuraciones sin sujeción al Art. 37 de la Ley de Administración Financiera. Al mismo tiempo que le permite disponer de la utilización de los créditos de las aplicaciones financieras constituidas con rebajas que establece el Decreto. Cabe destacar que el contenido principal de este decreto dispone ajustes para los gastos corrientes y de capital de las distintas jurisdicciones a los fines de racionalizar y reducir el gasto público. La justificación principal es un

contexto de incertidumbre en los mercados internacionales que provoca una retracción de la economía y en consecuencia, de los recursos estimados.

A lo largo de esta etapa, que coincide con el comienzo de un período recesivo de la economía Argentina que luego devendría en crisis, resulta evidente que los presupuestos aprobados no pueden ser sostenidos, no sólo en su monto total, sino tampoco en cuanto a su distribución interna, y consecuentemente las facultades especiales son incorporadas como consecuencia de esta situación. Adicionalmente se observa una tendencia creciente en cuanto el momento y el mecanismo empleado para aprobar las excepciones a la Ley de Administración Financiera. En 1997, estas se aprueban a 13 días del final del período fiscal por Ley del Congreso; en 1998, a 19 días, mediante Decreto del Ejecutivo; y en 1999, al cuarto mes del período fiscal mediante Decreto.

A partir del año 2000, primer año del gobierno de De la Rúa, y ante una situación creciente de crisis, la Ley de Presupuesto sería aprobada incluyendo, desde un inicio, las facultades extraordinarias al Jefe de Gabinete, hecho que se repetiría para el Presupuesto 2001. Sin embargo cabe destacar que la Ley de Presupuesto del año 2000 (Art.20) se señalaba explícitamente que se autorizaba “al JGM a reducir gastos en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento del límite de déficit fiscal establecido en la Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal”, como señala Presman ( 2003). Vale la pena señalar que esta era la Ley de Solvencia Fiscal, sancionada en el año 1999<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Para más detalle sobre la evolución de la Ley de Solvencia Fiscal ver Uña y Bertello (2004).

El Presupuesto 2002, aprobado pocos meses después del punto más alto de la crisis económica y social que tuvo lugar a finales del 2001, y con gran incertidumbre sobre la conducción del país, no incluyó la excepción al Art. 37 de la Ley de Administración Financiera entre las facultades del Jefe de Gabinete. Esto fue modificado a partir de agosto del 2002 mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1.453/02, durante la presidencia de Eduardo Duhalde. La modificación que se realiza tiene como objetivo reforzar los créditos vigentes de ciertas jurisdicciones. De este modo, se otorgan aumentos al Ministerio de Trabajo para darle continuidad al Programa Jefes de Hogar. Asimismo se justificaba que el aumento de créditos presupuestarios sería atendido con el incremento producido de los impuestos sobre el comercio exterior (retenciones) , el cual no se encontraba vigente al momento de aprobar la Ley de Presupuesto 2002. Por otra parte, se planteaba que en el contexto de condiciones de emergencia en que se encontraba el Sector Público Nacional, era imprescindible contar con la flexibilidad necesaria para adecuar el presupuesto a la situación cambiante. Por ello se le otorga la facultad al JGM de realizar modificaciones al presupuesto sin sujeción al art. 37 de la Ley de Administración Financiera.

En el Anteproyecto de Ley de Presupuesto 2003, el PEN incluyó la delegación de facultades al JGM, pero el Congreso modificó el artículo que establecía esta situación, y sanciona la Ley sujeta al cumplimiento del Art. 37 de la LAF. Sin embargo la Ley de Presupuesto 2003 fue modificada en febrero de ese año, antes de la asunción del actual presidente Néstor Kirchner, a través del Decreto N° 435/03. En este decreto se establecía una gran cantidad de modificaciones al presupuesto que implicaban cambios entre finalidades, y por ello se justificaba la necesidad de facultarlo al JGM para realizarlas. Asimismo, al igual que en el año anterior, el otorgamiento de facultades se justificaba por

el contexto de emergencia en que se encontraba el Sector Público Nacional, y por lo tanto, la necesidad de otorgarle flexibilidad al presupuesto.

Posteriormente los presupuestos de los años 2004 y 2005 fueron remitidos por el PEN y aprobados por el Congreso con todas las atribuciones especiales para el Jefe de Gabinete.

De este breve repaso de la historia de la delegación de facultades en años recientes se pueden extraer dos conclusiones principales. La primera se refiere a que las facultades extraordinarias del Jefe de Gabinete no son nuevas y de una u otra manera han estado vigentes desde 1997. La otra es que desde ese año, a partir del cual comienza a agravarse la situación económica y fiscal del país, el otorgamiento de dichas atribuciones ha sido cada vez más común. Por un lado se pasó de la aprobación de las atribuciones por Ley en 1997, a la aprobación por Decreto de Necesidad y Urgencia de 1998 y a la incorporación directa en la Ley de Presupuesto en el 2000, 2001, 2004 y 2005. La segunda conclusión hace referencia a la incorporación cada vez más cerca del inicio del ejercicio fiscal de estas facultades cuando no fueron autorizadas en la propia ley. Así, se observa que mientras en 1997 y 1998 estas fueron realizadas pocos días antes del final del período fiscal, en años posteriores las mismas fueron realizadas varios meses antes, llegando a su implementación a sólo dos meses de iniciado el período fiscal en el 2003.

A continuación y focalizando el análisis en la actual gestión presidencial, en el Cuadro N° 2 se observa la evolución de las facultades delegadas al JGM en el período 2003-2005.

**Cuadro N° 2: Facultades delegadas al JGM . Período 2003-2005**

<p align="center"><b>Presupuesto 2003</b> <b>Ley N° 25.725</b></p>	<p align="center"><b>Presupuesto 2004</b> <b>Ley N° 25.827</b></p>	<p align="center"><b>Presupuesto 2005</b> <b>Ley N° 25.967</b></p>
<p><b>1.</b> Ampliar los créditos presupuestarios para la Administración Central y Organismos Descentralizados , y su distribución, financiados con incrementos de recursos con afectación específica, recursos propios, donaciones. Se deberán destinar el 35 % al Tesoro, con excepción a esa contribución a los recursos con afectación específica a las provincias, a las donaciones, al producido de la venta de bienes y/o servicios, y a los aportes personales y las contribuciones patronales a la seguridad social, a la Adm. de Prog. Especiales y al Fondo Solidario Dist. de la Superintendencia de Serv. de Salud. (modif. Decreto 435/03)</p> <p><b>2.</b> Realizar reestructuraciones presupuestarias dentro del total aprobado <b>SIN sujeción al Art. 37 de la Ley N° 24.156.</b> (modif.. Decreto 435/03)</p> <p><b>3.</b> Ampliar los créditos presupuestarios y establecer su distribución, en la medida que las misma sean financiadas con incrementos de ingresos por préstamos de Organismos Internacionales, con la condición de que su monto se compense con la disminución de otros créditos presupuestarios sin afectar el resultado financiero.</p> <p><b>4.</b> No se establece ningún tipo de delegación de las facultades otorgadas al JGM dentro del Poder Ejecutivo.</p>	<p><b>1.</b> Idem Presupuesto 2003, y se incorpora la posibilidad de ampliar los créditos de las Instituciones de la Seguridad Social. .</p> <p><b>2.</b> Realizar reestructuraciones presupuestarias dentro del total aprobado <b>SIN sujeción al Art. 37 de la Ley N° 24.156.</b></p> <p><b>3.</b> Idem Presupuesto 2003 pero “sin afectar negativamente el resultado financiero”.</p> <p><b>4.</b> Las facultades otorgadas al JGM podrán ser asumidas por el PEN, en su carácter de responsable político de la administración general del país y en función de lo dispuesto por el art. 99 de la CN. Asimismo, el JGM podrá delegar las facultades en el marco de las competencias asignadas por la Ley de Ministerios.</p>	<p><b>1.</b> Idem Presupuesto 2004, y se incorpora la posibilidad de utilizar los remanentes de ejercicios anteriores de las donaciones. Dentro de la excepciones que no deberán destinar al porcentaje correspondiente al Tesoro se encuentran: recursos con afectación específica a las provincias, a las donaciones, al producido de la venta de bienes y/o servicios y contribuciones de acuerdo con la definición que para estas contiene el clasificador de los recursos por rubros del Manual de Clasificaciones Presupuestarias.</p> <p><b>2.</b> Realizar reestructuraciones presupuestarias dentro del total aprobado <b>SIN sujeción al Art. 37 de la Ley N° 24.156 y al Art. 15 de la Ley N° 25.917.</b></p> <p><b>3.</b> Idem Presupuesto 2004, pero sin mencionar que no debe afectar al resultado financiero.</p> <p><b>4.</b> El JGM podrá delegar las facultades conferidas en el art.11, en el marco de las competencias asignadas por la Ley de Ministerios.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto N°27.725, N° 25.827 y N°25.967, Decreto N° 435/03.- Oficina Nacional de Presupuesto – Ministerio de Economía y Producción.

En referencia a las ampliaciones de los créditos presupuestarios, el Presupuesto 2003 otorgaba al JGM la potestad para aumentar el presupuesto, y su posterior distribución, en partidas de la Administración Central y Organismos Descentralizados financiados con recursos con afectación específica, recursos propios, y donaciones, destinando el 35% de dicho aumento al Tesoro con una serie de excepciones a este requisito como se indica en el Punto 1 del Cuadro N° 2, las cuales fueron ampliadas a ciertos tipo de contribuciones. En el Presupuesto 2004 a esta facultad se le suma la posibilidad de ampliar los créditos presupuestarios de las Instituciones de la Seguridad Social, y finalmente en la Ley de Presupuesto del año 2005, se añade la posibilidad de disponer de los remanentes de ejercicios de años anteriores provenientes de donaciones, manteniéndose las excepciones previstas con relación al porcentaje destinado al Tesoro.

En segundo lugar, en relación a las facultades para reasignar créditos presupuestarios, mediante el texto original del Presupuesto 2003 el JGM podía realizar reasignaciones presupuestarias dentro del monto total aprobado con sujeción al Art. 37 de la Ley de Administración Financiera. Sin embargo mediante el Decreto N° 435/03 – Art. 5°, se establece que el JGM podrá “efectuar reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la citada Ley (...) hasta la finalización del Ejercicio 2003, sin sujeción al Artículo 37 de la Ley N° 24.156.”, modificando sustancialmente las facultades delegadas al JGM. Esto implica, como ya se mencionó, la posibilidad de aumentar gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, así como la reasignación de gastos entre finalidades. El Presupuesto 2004 nuevamente autoriza a realizar reestructuraciones presupuestarias sin sujeción al artículo mencionado. El Presupuesto 2005 mantiene esta atribución, y

adicionalmente autoriza al JGM a actuar sin sujeción al Art. 15 de la Ley del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal que también hace referencia a la imposibilidad de aumentar gasto corriente en detrimento del gasto de capital o de las aplicaciones financieras, al mismo tiempo que no permite aumentar el gasto de otros poderes sin prever el financiamiento correspondiente.

En tercer lugar, en el año 2003 y 2004 se facultaba al JGM ampliar los créditos presupuestarios si eran financiados con préstamos de organismos internacionales, con la condición de que sus montos se compensen con reducción de otros créditos presupuestarios y sin afectar el resultado financiero. En el 2005 no hace mención con respecto al resultado financiero.

Por último, con relación a la delegación de estas facultades al interior del Poder Ejecutivo, en el Presupuesto 2003 no se realizaba ningún tipo de delegación, mientras que en el Presupuesto 2004 se establecía que el Presidente podría asumir las mismas, y en el Presupuesto 2005 se propone que las mismas puedan ser delegadas a nivel de Ministerios.

El análisis de la evolución de las facultades delegadas al JGM permite observar una tendencia a concentrar facultades en el Poder Ejecutivo en materia presupuestaria en detrimento del Poder Legislativo, profundizando el debilitamiento del rol del Congreso de la Nación en el proceso presupuestario. Esta situación implica debilitar aún más el ámbito donde los ciudadanos deberían tener la oportunidad, mediante sus representantes, de expresar sus preferencias. De este modo, el presupuesto tiende a convertirse en un instrumento formal que no representa las prioridades y preferencias de la sociedad, y puede

ser utilizado para atender las prioridades del gobierno sin mecanismos transparentes de asignación de los recursos públicos. En la próxima Sección se desarrollan estos aspectos.

## **II – ¿ Cómo utilizó el Poder Ejecutivo las facultades delegadas por el Congreso durante el Período 2004-2005?.**

Los recursos totales previstos en el Presupuesto 2004 ascendían a \$ 62.012 millones, sin embargo los recursos percibidos fueron de \$ 73.313 millones, representando un incremento del 18%, \$ 11.300 millones, con respecto al monto aprobado por el Congreso. Este excedente de recursos se trasladó hacia un incremento de los gastos. De esta manera, el Presupuesto 2004 fue incrementado en \$ 8.900 millones aproximadamente, representando casi un 15% con respecto al monto aprobado por el Congreso. (CIPPEC, 2005).

El principal mecanismo que se utilizó para efectuar este aumento fueron los Decretos de Necesidad y Urgencia, y los incrementos más significativos se realizaron a través del Decreto N° 917/2004, por \$ 4.274 millones, y del Decreto N° 1687/2004 por \$ 2.383 millones aproximadamente, representando en conjunto, un incremento de \$ 6.657 millones. Las principales modificaciones contempladas en estos decretos estuvieron dirigidas, en primer lugar, a solventar gastos de las prestaciones previsionales por el aumento en los haberes mínimos de las jubilaciones y pensiones, situación que implicó un incremento de alrededor de \$ 1.400 millones en el presupuesto de ANSES. El segundo destino de estos incrementos fue el Ministerio de Planificación Federal (\$ 1.700 millones) con el fin de solucionar los problemas originados por la crisis energética a través de la importación de combustible. Entre el resto de las jurisdicciones que recibieron incrementos, es posible señalar que los fondos del Ministerio de Educación fueron destinados al Fondo del



Incentivo Docente. Finalmente el incremento en Obligaciones a Cargo del Tesoro se vinculó con el aumento de la recaudación tributaria dirigida a asignaciones específicas a diversos fondos como por ejemplo asistencia financiera a provincias para gasto social.

Con respecto al uso de las facultades que le otorgó la Ley de Presupuesto al JGM durante el 2004, si bien solamente se utilizaron para realizar incrementos al presupuesto en aproximadamente \$ 150 millones<sup>9</sup> sin considerar el Art. 37 de la LAF, se realizaron, no obstante, importantes reasignaciones. Durante el primer semestre el JGM había dictado 15 Decisiones Administrativas, a través de las cuales realizó cambios de Finalidades, reasignó a Gastos Corrientes créditos aprobados para Gastos de Capital y utilizó Aplicaciones Financieras para realizar Gastos Corrientes. (Presman, 2004a). Cabe destacar como significativa la Decisión Administrativa N° 199/2004 a través de la cual el JGM redujo los aportes del Tesoro Nacional a la ANSES en \$ 755 millones y los destinó a solucionar los problemas de crisis energética fundamentalmente a través de la importación de fuel oil de Venezuela. Al mismo tiempo incrementó los recursos propios de ANSES en igual monto, justificando este aumento en la mejor recaudación de aportes y contribuciones patronales que se produjo. Es decir, el presupuesto de ANSES modificó solamente la composición de las fuentes de financiamiento.

Con relación al Presupuesto 2005 durante los cuatro primeros meses del ejercicio, los gastos se incrementaron en \$ 210 millones con respecto al crédito inicial que aprobó el Congreso. Si bien el PEN no ha emitido aún decretos que modifiquen el Presupuesto, el

---

<sup>9</sup> Este dato corresponde a Octubre de 2004. La actualización de estos montos presenta dificultades, ya que las Decisiones Administrativas publicadas en el sitio [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar), no presentan las planillas anexas donde se indican las cifras en que se modifican o amplían los gastos.

JGM ha realizado ampliaciones y modificaciones haciendo uso de las facultades delegadas por el Congreso. Dentro de las ampliaciones que realizó el JGM se destaca el aumento de \$ 209 millones (Decisión Administrativa N° 77/2005) al Poder Judicial para un aumento del gasto personal. Por otra parte, entre las principales reasignaciones que realizó el JGM es posible señalar un incremento de \$ 292 millones para las Universidades Nacionales destinado a financiar el aumento salarial no remunerativo para los docentes y los no docentes. Este aumento se compensó con la reducción del crédito de tres jurisdicciones: Ministerio de Planificación Federal, Obligaciones a Cargo del Tesoro y al Ministerio de Salud. (ASAP, 2005).

Analizando con mayor detalle la cantidad de Decisiones Administrativas y de los Decretos que implicaron ampliaciones o reasignaciones de fondos utilizando las facultades del Congreso, el Cuadro N° 3 contiene los principales datos sobre su utilización durante el año 2004 y los primeros meses que han transcurrido en el año 2005. En el año 2004, la primera ampliación se realizó por Decreto N° 350/04 de fecha 24 de Marzo, y correspondió a un aumento de los fondos destinados al Ministerio de Defensa. En el año 2005, la primera ampliación se realizó por la Decisión Administrativa N° 40/2005 de fecha 9 de Marzo, y correspondió a un aumento al Ministerio Público. De esta manera, en ambos años, antes de que finalice el primer trimestre el Presupuesto General de la Nación había sufrido modificaciones sobre el monto original aprobado.

**Cuadro N° 3: Cantidad de Modificaciones realizadas al Presupuesto.  
Período 2004 - 2005**

	JGM		PEN	
	Decisiones Administrativas		Decretos	
	2004	2005	2004	2005
Ampliaciones (1)	27	4	7	-
Reprogramaciones	25	6	2	-
Otros	18	1	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2004 y 2005.

Infoleg. Ministerio de Economía y Producción

(1) Las ampliaciones determinadas por el PEN incluyen aquellas generadas por convenios de Créditos Internacionales.

De esta manera, se observa que las modificaciones al Presupuesto 2004 sin participación del Congreso fueron importantes y varios factores llevan a pensar que esta situación podría repetirse durante el 2005. Por lo tanto en base a la información relevada podría decirse que los verdaderos “superpoderes” sobre el presupuesto que implican una gran concentración de facultades en el Poder Ejecutivo, se encuentran en la combinación de los Decretos de Necesidad y Urgencia con las facultades delegadas al Jefe de Gabinete. Adicionalmente se observa que la transparencia en la difusión de estas modificaciones es en muchos casos cuestionable. Vale la pena entonces, analizar cuales son los argumentos a favor y en contra de que exista este tipo de delegación de facultades, y en que medida los mismos pueden ser considerados válidos. Este análisis se realiza la siguiente Sección.

### **III- Concentración de Poderes en el Poder Ejecutivo.**

Como se mencionó en la Sección anterior, a partir del 2004 se modificó el contexto económico en el que se toman las decisiones sobre el presupuesto. Luego de varios años de recesión y crisis, el nivel de crecimiento del PBI fue del 8,5% en lugar del 4% proyectado por el gobierno, situación que implicó ingresos al fisco por \$ 72.918 millones, superiores en 18% a los proyectados originalmente en la Ley de Presupuesto (\$ 62.012 millones). Ante

este incremento y el hecho que las proyecciones muestran que esta tendencia se mantendría durante el 2005, el poder de decisión sobre ese excedente concentrado en el Poder Ejecutivo, mediante las facultades del JGM y los Decretos de Necesidad y Urgencia cobró mayor relevancia<sup>10</sup>.

Sin embargo, a pesar de que durante la discusión parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 se generó un debate sobre las facultades especiales solicitadas para el JGM, con mayoría oficialista en ambas Cámaras, la Ley de Presupuesto 2005 fue aprobada sin mayores modificaciones. En la misma se delegaron facultades al Jefe de Gabinete incluso más amplias que en períodos anteriores como fue analizado en la Sección II.

Los argumentos con respecto a la presencia de este tipo de delegación de facultades, se pueden resumir principalmente en dos posiciones. La primera, en contra de la delegación de facultades al Poder Ejecutivo y a favor de la recuperación del rol que por ley le corresponde al Poder Legislativo en materia presupuestaria, hace hincapié en la pérdida de institucionalidad que estas medidas implican, así como a la falta de equilibrio entre poderes del Estado. Se señalan los riesgos que entraña la concentración de poder sin restricciones en el Ejecutivo para la toma de decisiones sobre el destino de los fondos públicos y la discrecionalidad y propensión a abusos que esto puede generar. Las facultades delegadas al Jefe de Gabinete, así como el empleo de Decretos de Necesidad y Urgencia para la modificación del Presupuesto sin pasar por el Congreso, contradicen la Ley de Administración Financiera como marco normativo básico para la administración financiera

---

<sup>10</sup> Un detallado análisis sobre como aumenta la discrecionalidad en la asignación de los recursos excedentes marginales se encuentra en Abuelafia et al (2005).

del Estado, así como también ponen en riesgo el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal sancionada en agosto del 2004, al no existir mecanismos de enforcement que promuevan su cumplimiento. Además, la utilización de los decretos compromete la transparencia del presupuesto, ya que en ciertas ocasiones son utilizados luego de finalizado el año fiscal para legitimar gastos que se ejecutaron y no estaban previstos en la Ley de Presupuesto (Schick, 2003).

A su vez, teniendo en cuenta específicamente el contexto actual, se argumenta que la situación de emergencia referida para justificar la necesidad de facultades especiales sobre el presupuesto ya no existe. Con el crecimiento de la economía proyectado, se argumenta que en la actualidad, este tipo de facultades generan incentivos para que el Poder Ejecutivo subestime las proyecciones de ingresos que sirven como base para la elaboración del Presupuesto, pudiendo de esta manera disponer discrecionalmente de los ingresos obtenidos sobre los montos proyectados.

Por otra parte, la postura a favor de la concentración de poderes sobre el presupuesto en manos del Poder Ejecutivo, tiene como principal argumento la necesidad de garantizar la gobernabilidad y la capacidad de respuesta del PEN en el marco de una crisis económica y social actual que, aunque con signos de mejora, dista aún de encontrarse resuelta. Desde esta perspectiva, los elevados niveles de pobreza y desempleo, así como los importantes desafíos pendientes en los distintos ámbitos económicos y sociales (ej: renegociación de tarifas de empresas privatizadas, demandas salariales, necesidad de atraer inversiones) justifican la delegación de facultades legislativas.

Desde esta óptica, con respecto a la estimación de los ingresos realizada en el presupuesto, se argumenta que un exceso en la prudencia resulta mejor que un exceso de optimismo. Se mantiene la posición que resulta más conveniente realizar estimaciones prudentes de recursos y recién una vez que se produzcan -si se producen- excedentes, analizar como serán aplicados, que caer en sobreestimaciones que luego conducen a desequilibrios fiscales como ocurrió en el pasado. Asimismo, con respecto a la delegación de facultades al Jefe de Gabinete en el Presupuesto, se mantiene que el empleo de estas facultades ha sido prudente a lo largo del 2004.

De esta manera, mientras que los argumentos en contra de la concentración de facultades sobre el Presupuesto se centran en el efecto negativo que esa situación produce sobre las instituciones, y la posibilidad de abusos que abre la ausencia de un equilibrio adecuado entre poderes, la argumentación a favor sostiene que los desafíos que presenta la situación socio económica actual justifican esta concentración de poderes como medio para que el Poder Ejecutivo cuente con la capacidad de respuesta y flexibilidad necesarias para enfrentarlos.

Por lo tanto, es posible plantear que la primera postura se fundamenta en aspectos estructurales en torno a la relación Ejecutivo - Legislativo, mientras que la segunda refiere a la necesidad de enfrentar los aspectos concretos de la coyuntura socioeconómica actual. La cuestión es entonces, determinar cual es el equilibrio que debe existir entre las necesidades estructurales asociadas al desarrollo institucional y los requerimientos del Poder Ejecutivo para actuar en la coyuntura actual. Determinar las condiciones para que exista ese equilibrio requiere de un profundo análisis de los roles del Poder Ejecutivo y el

Legislativo en el proceso presupuestario, en particular y en el esquema de separación de poderes, en general, que supera las posibilidades de este trabajo. De todas maneras, a continuación se mencionan dos ejemplos muy puntuales, que sirven para ilustrar que aspectos son necesarios tener en cuenta para encarar el estudio de esta temática, y proponer soluciones factibles de introducir mejoras en la situación actual.

Un primer ejemplo que resulta de interés mencionar, se refiere a las modificaciones realizadas a la normativa que regula el manejo de los Fondos Fiduciarios Públicos. Los primeros Fondos Fiduciarios fueron creados a mediados de los `90 como un mecanismo alternativo de financiamiento de proyectos específicos, pero principalmente, como un medio para proteger ciertas asignaciones de los vaivenes del contexto político y económico. Con el paso del tiempo su utilización se fue extendiendo<sup>11</sup>, generándose cuestionamientos sobre su transparencia y la necesidad real de su utilización. Con la emisión del Decreto de Necesidad y Urgencia 906 / 2004, como señala Presuman (2004b), se permite que el destino de ciertos Fondos pueda ser modificado mediando únicamente una resolución conjunta de los Ministros de Economía y Planificación Federal, quienes pasan a conformar el Consejo Consultivo de Inversiones de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional. El Decreto incluso establece que “el Consejo Consultivo queda exceptuado de las normas que impidan el ejercicio de las facultades encomendadas al mismo”.

En la práctica, esta situación significa que el Poder Ejecutivo no sólo cuenta con amplias facultades para modificar el Presupuesto mediante Decisiones Administrativas del Jefe de

---

<sup>11</sup> El Presupuesto 2002 incluía 14 Fondos Fiduciarios que sumaban \$ 1.242,5 millones, mientras que en el Presupuesto aprobado para el 2005 se encuentran incluidos 16, por un total de \$3.706 millones, lo que representa alrededor de un 4,5 % del Presupuesto.

Gabinete o realizar ampliaciones mediante Decretos de Necesidad y Urgencia, sino también para modificar el destino de los Fondos Fiduciarios, cuya creación fue en su momento justificada por la necesidad de asegurar mecanismos de financiamiento alternativos para proyectos de inversión específicos. En el panorama general, esto constituye otra instancia de decisión sobre el destino de los recursos públicos sobre la cual el Congreso queda excluido. Esta situación debería, al menos, servir para alertar sobre el riesgo de una excesiva concentración de facultades en el Poder Ejecutivo.

Como un segundo ejemplo, es necesario tener en cuenta el desempleo actual del Congreso y sus capacidades reales para ejercer sus facultades sobre el Presupuesto. Se puede considerar por ejemplo, el bajo nivel de cumplimiento de las funciones de control de la ejecución del Presupuesto previstas en el marco normativo. Al Congreso le corresponde aprobar en forma anual la Cuenta de Inversión, la cual se refiere al modo en el que el Presupuesto fue ejecutado. La última Cuenta de Inversión aprobada por el Congreso fue la correspondiente al año 1993, mientras que la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración aprobó la cuenta correspondiente al año 1996, y la última aprobada por la Auditoría General de la Nación corresponde al año 2001. Adicionalmente la Ley N° 24.629 en el año 1996 estableció que el Poder Ejecutivo debía enviar al Congreso un informe trimestral sobre la ejecución presupuestaria. En la actualidad el Poder Ejecutivo no remite dichos informes y el Congreso no lo solicita. A pesar de esto el incremento en las responsabilidades del Congreso que este seguimiento supone, no ha sido acompañado por un aumento de la capacidad de los recursos humanos o tecnológicos. (Makón, 1999; Sanguinetti, 2001).



Estos dos ejemplos resaltan dos aspectos fundamentales en el estudio del equilibrio que existe, y que debería existir entre los poderes del Estado en materia presupuestaria. Por un lado es necesario tener en cuenta el avance actual del Poder Ejecutivo sobre facultades que corresponden al Poder Legislativo, proceso que no comienza con la presente administración, sino que ha venido desarrollándose desde por lo menos la segunda mitad de la década del noventa. Por otro lado es necesario tener en cuenta la voluntad y capacidad efectiva que tiene el Congreso para cumplir con sus facultades. Básicamente, al analizar el rol del Congreso en el proceso presupuestario en la actualidad, se observa que el mismo se encuentra debilitado, no sólo por la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo, sino también por características propias de la configuración e incentivos para el accionar del Congreso que van más allá de dicho proceso, y que son consecuencia de la lógica y dinámica del sistema político partidario de Argentina.

#### **IV – Conclusiones**

En los últimos años ha tenido lugar un proceso de creciente concentración de facultades de forma explícita e implícita, en el Poder Ejecutivo en materia presupuestaria. La concentración explícita se ha realizado mediante la incorporación de atribuciones especiales al JGM para modificar el presupuesto. Si bien este tipo de delegación ha tenido mayor difusión y debate en el último año, las principales modificaciones al Presupuesto durante el 2004, producto de un importante excedente de ingresos con respecto a lo presupuestado originalmente, fueron realizadas mediante Decretos de Necesidad y Urgencia del PEN. La falta de revisión y control de estos DNU por parte del Congreso implican una delegación implícita de sus facultades hacia el Poder Ejecutivo Nacional. La utilización de estos dos mecanismos ha resultado, en una virtual ausencia del Poder Legislativo sobre las decisiones relacionadas con el destino de los fondos públicos, al mismo tiempo que ha significado un aumento de la concentración de poder en manos del PEN.

Adicionalmente, pueden mencionarse otros aspectos que dan cuenta de esta situación y en especial de la creciente concentración de poder del PEN sobre las decisiones del presupuesto. En este sentido, se puede mencionar como ejemplo, el DNU 906/2004, el cual permite al PEN disponer el destino de los Fondos Fiduciarios mediante una resolución de los Ministros de Economía y de Planificación Federal, siendo que esos fondos fueron creados para un destino específico y a los fines de evitar una utilización discrecional de los mismos. Además, desde la perspectiva de la escasa participación del Congreso, se puede mencionar la falta de aprobación de la Cuenta de Inversión, herramienta principal con la que cuenta el Poder Legislativo para controlar la utilización de los recursos por parte del PEN.

Frente a estos hechos, los argumentos que justifican la necesidad de concentrar en el PEN facultades en materia presupuestaria, se basan en la necesidad que tendría este de contar la capacidad de respuesta y flexibilidad necesarias para enfrentar el contexto socioeconómico actual y responder más adecuadamente a las demandas de la sociedad. Lo cierto es que la concentración de poder sobre el presupuesto en manos del PEN es una tendencia creciente, y plantea un riesgo muy claro relacionado con el incremento de la discrecionalidad del PEN para decidir el destino de los fondos públicos y la transparencia de esas decisiones, al no existir el contrapeso del Congreso establecido en la Constitución para mantener el balance de poder.

Ante esta perspectiva se destaca la necesidad de comenzar un proceso de recomposición y fortalecimiento de las instituciones, donde el equilibrio entre poderes representa un tema central. Esto resulta aún más relevante cuando se considera que la discusión sobre los “superpoderes” se relaciona básicamente con la participación que tiene, y debería tener, el Poder Legislativo, como representante de la voluntad de la ciudadanía en las decisiones sobre asignación de recursos públicos. La búsqueda de limitaciones al poder discrecional del PEN en la asignación de recursos públicos, puede ser enmarcada, en la búsqueda del fortalecimiento de la institucionalidad del Estado, y en consecuencia del Congreso para ejercer plenamente sus facultades en el proceso presupuestario. Las propuestas que se planteen en relación a este tema deben ser muy cuidadosas en sus aspectos instrumentales, ya que puede suceder la paradoja de fortalecer el statu quo de una situación que pretende ser modificada.

Entonces, para el logro de este propósito, será necesario analizar los aspectos relacionados con los incentivos y condicionantes que tiene el Congreso para servir como contrapeso y control al PEN, al mismo tiempo que es necesario evaluar con que capacidades debe contar para cumplir su rol sobre el Presupuesto Nacional.

## Bibliografía

Abuelafia E. Berensztein S., Braun M, y Di Gresia L. (2005). *Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina*. CIPPEC-BID, Mimeo.

Alesina A., Perotti R., (1996), *Budget Deficits and Budget Institutions*. National Bureau of Economic Research, NBER .Working Paper Series N° 5.556.

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública- ASAP (2005) Observatorio Fiscal.

Centro de Implementación de Políticas Públicas Para la Equidad y el Crecimiento – CIPPEC (2005) *Informe de Ejecución del Presupuesto 2004. ¿Cuál fue el destino de los recursos excedentes?* Lupa Fiscal. Documento de Trabajo N° 11. CIPPEC. Febrero 2005.

Cox, G. y Morgenstern, S. (2001). *Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina*. Desarrollo Económico N° 163. Vol. 41. Buenos Aires.

Makón, M. (1999) *El rol del Poder Legislativo ante el proceso presupuestar*. Mimeo

Presman J. (2003) *El Presupuesto 2004 y la delegación de facultades del Congreso*. En Escenarios alternativos Disponible en [www.escenariosalternativos.org](http://www.escenariosalternativos.org). Octubre 2003.

Presman J. (2004a) *¿ Qué hizo el Poder Ejecutivo con sus facultades especiales?*. En Escenarios alternativos Disponible en [www.escenariosalternativos.org](http://www.escenariosalternativos.org). Julio 2004.

Presman J. (2004b) *Uso y abuso por el PEN de las facultades del Congreso*. En Escenarios alternativos Disponible en [www.escenariosalternativos.org](http://www.escenariosalternativos.org). Septiembre 2004.

Sanguinetti, J. (2001). *Los determinantes políticos e institucionales de las Políticas Sociales: un análisis de los procedimientos presupuestarios*. Documento 65. CEDI/FG&S.

Sanguinetti, J., Schweinheim, G. y Uña, G (2004) *¿Quién decide el Gasto Público en la República Argentina? Un análisis de economía política del proceso presupuestario*.Draft Proposal. Mimeo

Spiller, P. y Tommasi, M (2001) *The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina*. Documento 58. CEDI / FG&S. Buenos Aires.

Stein, E., Radics, A., Blejer, H., Salustro, M. (1999): *Reglas de procedimiento y transparencia*. Documento 32, CEDI / FG&S. Buenos Aires.

Schick, A. (2002). *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?*. Journal on Budgeting. Vol I, N° 3. OECD.

Schick, A. (2003) *Managing Public Expenditures* en Argentina: Reforming Policies and Institutions for Efficiency and Equity of Public Expenditures. World Bank, September 2003 . Report n25991-ar.

Uña, G. y Bertello, N. (2004) *Reglas Fiscales en Argentina: Experiencias Recientes y Propuestas para Mejorar su Impacto en el Nivel Provincial*. Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires.

Wehner, J. (2004). *Back from Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*. WBI Working Papers N° 28615. World Bank.

Weingast, B. y Marshall, W. (1988) *La organización industrial del Congreso o porque las Legislaturas, igual que las firmas, no se organizan como mercados*. en Saiegh, S. y Tommasi, M.(comps) “La nueva económica política: racionalidad e instituciones”(1998). Eudeba. Buenos Aires.

***EL PAPEL DE LAS NORMAS FISCALES PARA DETERMINAR EL  
DESEMPEÑO FISCAL: EL CASO CANADIENSE\****

División de Política Fiscal, Departamento de Finanzas de Canadá.

---

\* Publicado originalmente en Revista Internacional de Presupuesto Público N° 56, Noviembre/Diciembre 2004, ASIP, Buenos Aires. Versión actualizada del Documento de Trabajo 2001-16 del Departamento de Finanzas escrito por Suzanne Kennedy y Janine Robbins.

## *I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>*

El tópico de las normas fiscales ha atraído significativa atención durante la última década, dado que varios países han adoptado normas fiscales en un intento por eliminar grandes déficits. Más recientemente, las normas fiscales han sido tema de renovado interés a medida que los países consideran cómo adaptar la política fiscal para épocas de superávit y cómo asegurar sustentabilidad a largo plazo de la política fiscal, en particular a la luz de las presiones relacionadas con el envejecimiento de la población.

El objetivo de este documento es examinar la importancia de las normas fiscales para determinar el desempeño fiscal. El documento comienza con un breve resumen de los fundamentos para las normas fiscales y las preocupaciones relacionadas con su implementación. La Sección 3 compara las normas fiscales en Canadá con prácticas similares en los Estados Unidos, la Unión Económica y Monetaria Europea, Alemania, Japón, Nueva Zelanda y Suecia. También se examinan las normas fiscales en el nivel subnacional en los Estados Unidos y Canadá. Se extraen observaciones generales acerca del papel de las normas fiscales de una comparación de la evolución de los equilibrios estructurales totales del gobierno en los países antedichos y en países sin normas fiscales legisladas durante la consolidación fiscal de mediados de los noventa y también después. La Sección 4 analiza una selección de estudios empíricos recientes sobre las normas fiscales y la Sección 5 expone las conclusiones.

Antes de proseguir, es necesario aclarar la definición de “norma fiscal” en este documento, dado que hay muchas definiciones posibles. Una amplia definición podría abarcar el conjunto de normas y reglamentaciones según las cuales los proyectos son redactados, aprobados e instrumentados (tal como se emplea para definir “instituciones presupuestarias” en Alesina y Perotti (1999)). Sin embargo, a los fines de este documento, se elige una definición mucho más estrecha: una “norma fiscal” es definida como una restricción legislativa o constitucional de la política fiscal que fija un límite específico a un indicador fiscal como por ejemplo el equilibrio, la deuda, el gasto o el impuesto presupuestario. En otras palabras, el enfoque está restringido a normas que imponen una restricción específica, obligatoria sobre la gama de políticas de acción del gobierno. Las normas o pautas políticas que no están legisladas no son consideradas como normas fiscales en este análisis, porque si bien pueden influir en las decisiones del gobierno, no imponen restricciones obligatorias sobre gobiernos actuales o futuros.

Este documento se concentra en las experiencias de los países industrializados con normas fiscales. Sin embargo, cabe señalar que otros países, en particular los países latinoamericanos, también han tenido experiencias interesantes con las normas fiscales. El Apéndice A muestra un breve resumen de las normas fiscales actualmente vigentes en tres países latinoamericanos importantes.

## *II. ¿POR QUÉ NORMAS FISCALES LEGISLADAS?*

---

<sup>1</sup> Este documento está basado en Brunnen y Pilon (1996).



En teoría, la política discrecional puede lograr los mismos resultados que las normas fiscales, y debería ser superior en realidad porque permite una mayor flexibilidad. No obstante, muchos han sugerido que no es así en la práctica. La literatura identifica una serie de problemas potenciales que las normas fiscales pueden abordar.<sup>2</sup> Por ejemplo, numerosos estudios de economía política describen cómo las políticas electorales pueden llevar a los gobiernos a adoptar un horizonte de corto plazo, dando como resultado elecciones políticas socialmente menos que óptimas (véase, por ejemplo, Cukierman y Meltzer (1986) o Nordhaus (1975)). Tufte (1978) y Rogoff (1990) demuestran cómo el gasto del gobierno o los impuestos pueden ser influidos por un ciclo de presupuesto político. Alesina y Tabellini (1990) muestran que cuando los gobiernos sucesivos tienen diferentes preferencias políticas, la deuda pública se puede usar estratégicamente para influir en las elecciones de sucesores, en cuyo caso el nivel de equilibrio de deuda será más alto que lo que es socialmente óptimo. Weingast, Shepsle y Johnsen (1981) demuestran cómo las instituciones políticas pueden predisponer las decisiones públicas en forma sistemática hacia proyectos más grandes que eficientes cuando los legisladores no internalizan el costo total de programas que benefician a sus circunscripciones electorales pero que son financiados en el ámbito nacional. A la luz de estos diversos tipos de distorsiones potenciales, las normas fiscales pueden ser vistas como el mejor reemplazo disponible para un planificador social benévolo.

En la práctica, las normas fiscales han sido adoptadas por una amplia variedad de razones, por ejemplo: (a) para asegurar la estabilidad macroeconómica, como en el Japón de la posguerra; (b) para aumentar la credibilidad de la política fiscal del gobierno y ayudar a la eliminación del déficit, como en algunas provincias canadienses; (c) para asegurar la sustentabilidad a largo plazo de la política fiscal, especialmente a la luz del envejecimiento de la población, como ocurre en Nueva Zelanda; o (d) para minimizar los factores externos negativos dentro de una federación o acuerdo internacional, como ocurre en la Unión Económica y Monetaria Europea. Subyacente en la mayoría de las normas fiscales hay una percepción de que es posible que los gobiernos presentes o futuros, por cualquier número de razones, puedan no estar dispuestos o en condiciones de implementar medidas de política fiscal óptimas sin presión externa y que se puedan necesitar restricciones legales para contrarrestar una propensión de los políticos a gravar y gastar en exceso<sup>3</sup>. Sin embargo, esta línea de argumento puede ser refutada por el hecho que varios países, como por ejemplo Canadá, han instrumentado ajustes fiscales exitosos en años recientes sin normas fiscales legisladas, como se comenta en la Sección 3.

La promulgación de normas fiscales presenta varias cuestiones con respecto a la flexibilidad, credibilidad y transparencia. Una de las preocupaciones principales acerca de las normas fiscales es que pueden ser demasiado restrictivas y limitar la capacidad de un gobierno para emprender una política fiscal contracíclica cuando sea necesario. Como tal, la legislación debe ser escrita de modo que brinde cierta flexibilidad para ser

---

<sup>2</sup> Para un análisis más extenso de la política económica de los déficits presupuestarios, véase Alesina y Perotti (1995).

<sup>3</sup> Por ejemplo, véase Phillips (1996).

funcional, y sin embargo no tan flexible que se convierta en una restricción no obligatoria. Este punto se describe en mayor detalle en la Sección 4.

Además, las normas deben ser transparentes. Como tales, no deben ser demasiado complicadas, y deben ser fáciles de controlar y definidas en términos de indicadores fiscales que no se pueden manipular con facilidad. En cuanto a credibilidad, la norma debe ser considerada permanente. Esto lleva a la cuestión de si la norma fiscal debe ser instrumentada por una ley legislativa o constitucional, siendo esta última mucho más difícil de cambiar o revocar. Debido a los costos de cambiar una norma legal constitucional, es probable que una norma fiscal constitucional sea menos explícita en su especificación política. Al mismo tiempo, es posible que soporte la prueba del tiempo. En comparación, una norma fiscal legislativa tiene la ventaja de una mayor claridad, sin embargo es más probable que sea alterada a lo largo del tiempo. De este modo, hay una compensación entre longevidad y claridad. Una preocupación adicional con respecto a las normas constitucionales es que pueden transferir la interpretación de un objetivo o norma económica desde los encargados de hacer la política hasta los jueces de los tribunales constitucionales. Una cuestión final relacionada con la credibilidad es la de la aplicación –debe existir algún mecanismo para hacer cumplir la norma.

Sin embargo, la disciplina fiscal no está garantizada incluso en presencia de las normas fiscales más efectivas. También es necesario el compromiso político si no se van a burlar las normas. Por ejemplo, Milesi-Ferretti (2000) demuestran que cuando un gobierno tiene un margen para la “contabilidad creativa”, la imposición de una norma fiscal puede traer aparejado un intercambio entre un “retoque” costoso y un ajuste fiscal real.

### *III. EVALUACIÓN DE LAS NORMAS FISCALES EN LA PRÁCTICA*

Esta sección brinda un panorama de las normas fiscales en diversos países, bajo el Tratado de Maastricht, y a nivel subnacional en los Estados Unidos y Canadá, según se resume en el Cuadro 1. El tipo más común de norma fiscal es una restricción del equilibrio presupuestario. Este a menudo toma la forma de requisitos presupuestarios equilibrados, como ocurre en muchos de los estados norteamericanos y en las provincias canadienses. Puesto que estas normas se aplican a menudo sólo al presupuesto corriente, son equivalentes a la “norma de oro”, que especifica que sólo se puede incurrir en déficit para financiar inversiones. Las restricciones al equilibrio presupuestario sólo se pueden expresar en términos de niveles de objetivos específicos, como bajo el Tratado de Maastricht. Otro tipo común de norma fiscal consiste en objetivos y restricciones de deuda, conforme lo implementado en el Tratado de Maastricht, la mayoría de los estados norteamericanos, Manitoba, Alberta y El Yukón. En forma alternativa, puede haber límites de impuestos o de gastos, tales como al nivel del gobierno federal de los Estados Unidos, en Suecia y en diversos estados norteamericanos. Asimismo, las jurisdicciones pueden requerir la convocatoria de un referéndum general para aprobar iniciativas impositivas importantes, como en algunos estados norteamericanos, New Brunswick, Manitoba, Alberta y El Yukón. Entre las jurisdicciones bajo consideración,

la serie más amplia de normas fiscales promulgadas fueron encontradas en el nivel subnacional, en varias provincias canadienses y estados norteamericanos.

Por su naturaleza, las normas fiscales legisladas tienen la intención de ser permanentes. Como tales, deben ser diseñadas para ser aplicadas a lo largo del ciclo económico. Sin duda, la mayoría de las normas fiscales que se encuentran en vigencia en la actualidad pueden ser útiles para mantener excedentes así como para eliminar déficits. Una posible excepción son los límites a los gastos en el caso de excedentes grandes y crecientes.

Cabe señalar que tanto el Reino Unido como Australia promulgaron legislación en 1998 estableciendo amplios lineamientos de política fiscal para incrementar la transparencia y la responsabilidad en la conducción de la política fiscal. La legislación en ambos países estableció un nuevo conjunto de requisitos y principios de presentación de informes para guiar la conducta de la política fiscal. No obstante, ninguno de los marcos incluye objetivos numéricos legislados. Más bien, el énfasis está puesto en exigir al gobierno que establezca claramente sus objetivos y estrategia fiscales. Dado que estos marcos no imponen restricciones obligatorias a los gobiernos actuales y futuros en términos de normas numéricas, no son considerados normas fiscales legisladas a los efectos de este documento. No obstante, ambos países brindan ejemplos útiles de normas y objetivos no legislados, de modo que sus marcos fiscales son comentados en la siguiente visión general.

#### CUADRO 1: NORMAS FISCALES DE UN VISTAZO

	Controles de Equilibrio Presupuestario	Restricciones De Deuda	Impuesto o Controles de Gasto	Referéndum para Nuevos Impuestos
EE.UU.: Gramm-Rudman-Hollings – Legislación, 1985	X			
EE.UU.: Ley de Aplicación del Presupuesto, 1990 en adelante			X	
Tratado de Maastricht	X	X		
Alemania	X			
Japón, 1997-98	X	X	X	
Nueva Zelanda	X			
Suecia			X	
Canadá Federal, 1991/92-95/96			X	
Estados Norteamericanos	48	41	30	3
Nueva Escocia	X			
New Brunswick	X			X
Quebec	X			
Ontario	X			
Manitoba	X	X	X	X
Saskatchewan	X			
Alberta	X	X	X	X
British Columbia	X			
El Yukón		X		X

A) *Panorama Internacional de Normas Fiscales*

### *i) Estados Unidos*

En el nivel del gobierno federal en los Estados Unidos, los controles de déficit fueron introducidos en 1985 a través de la legislación Gramm-Rudman-Hollings (GRH) (Ley de Presupuesto Equilibrado y Control del Déficit de Emergencia). La misma impuso un programa de reducción del déficit anual para un período de cinco años, con un presupuesto equilibrado fijado para 1991, que fue más tarde modificado a 1993. La Ley cubría rubros del presupuesto (es decir, excluyendo fondos fiduciarios de la Seguridad Social) y los objetivos del déficit debían ser cumplidos principalmente a través de recortes de gastos. Sin un acuerdo sobre los recortes para lograr el déficit deseado, tenían que implementarse recortes generales automáticos en el gasto (embargo) para la mayoría de los programas discrecionales y algunos programas obligatorios.

Por último, ambos objetivos, los de 1991 y los de 1993, no fueron alcanzados por montos significativos. Una de las principales razones de este resultado fue que los objetivos se aplicaron a los déficits *proyectados* y no a los déficits *reales*. Por usar pronósticos económicos y fiscales demasiado optimistas, las proyecciones presupuestarias pudieron alcanzar las metas con facilidad, mientras que los déficits reales superaron el límite cada año.

La legislación fue reemplazada por la Ley de Aplicación de Presupuesto de 1990 (BEA, según sus siglas en inglés), que cambió el foco de los objetivos del déficit hacia los controles de gastos e ingresos. Similar a la legislación GRH, la Ley de Aplicación del Presupuesto se aplicaba solamente a las cuentas no presupuestarias. Fija límites de dólar anual sobre los gastos discrecionales, que fueron ajustados anualmente para revisiones a los supuestos técnicos, las asignaciones de emergencia, y determinadas otras razones. Se aplicaron las normas de pagar a medida que se recibían los ingresos a cualquier nueva legislación que afectara el gasto y los ingresos obligatorios, significando que cualquier nueva legislación no podría haber impuesto costos netos. Se activó un procedimiento de embargos si las asignaciones discrecionales globales promulgadas para un ejercicio económico superaban los toques de gastos de ese año o si se consideraba que la legislación de gastos e ingresos obligatorios globales para un ejercicio económico traía aparejado un costo neto. Como una mejora de la legislación GRH, la Ley de Aplicación del Presupuesto se aplicaba sólo a partes del presupuesto que estaban bajo el control directo de los legisladores, no a fluctuaciones arraigadas en la economía o en cambios en el costo de programas de derechos existentes. La Ley de Aplicación del Presupuesto de 1990 se aplicó a los ejercicios 1990 a 1995, aunque fue extendida al ejercicio 1998 por la Ley Omnibus de Conciliación de Presupuesto de 1993. La Ley de Presupuesto Equilibrado de 1997 extendió las disposiciones hasta el ejercicio 2002.

Si bien los límites originales de la Ley de Aplicación del Presupuesto habían sido superados en diversas ocasiones, la legislación tuvo el mérito de mejorar la disciplina fiscal (Schick 2000) y de limitar los costos asociados con la nueva legislación (OCDE (1999)). Los toques de gastos fueron diseñados con miras a equilibrar el presupuesto para 2002, pero este objetivo fue logrado mucho antes, en el ejercicio 1998, principalmente como resultado de un fuerte crecimiento económico.

La conclusión de las disposiciones de la Ley de Aplicación del Presupuesto en 2002 coincidió con los acontecimientos del 11 de septiembre, con un retraso económico global y recortes sustanciales de impuestos que llevaron a un retorno al déficit en el ejercicio 2002 que ha continuado empeorando desde ese momento. Con ambos gastos, tanto el discrecional como el obligatorio, creciendo rápidamente y con continuas reducciones de impuestos, los representantes de todas las áreas del gobierno pidieron el retorno de las normas fiscales en los Estados Unidos.

En un intento por bajar el efecto palanca fiscal de retracción del gobierno, la Administración, en su presupuesto para el ejercicio 2005, propuso iniciativas similares a las de la Ley de Aplicación del Presupuesto para el gasto obligatorio y discrecional (con la excepción de la defensa y seguridad del suelo patrio). Para impedir la expansión de las obligaciones no financiadas a largo plazo la Seguridad Social o *Medicare* (Asistencia Médica), el Presupuesto también proponía una medida que aseguraría que el impacto a largo plazo de cualquier legislación que afecte las obligaciones de cualesquiera programas de derechos importantes sería analizada antes de ser promulgada. Esto se basa en legislación que requiere que los encargados del programa Medicare adviertan cuando se proyecta que la supeditación a los ingresos generales del programa (por oposición a los ingresos asignados) va a superar el 45% de los gastos totales de Medicare.

#### *ii) Criterio Fiscal del Tratado de Maastricht*

El Tratado de Maastricht de 1992 estableció criterios de convergencia que deben ser satisfechos para que los países puedan participar en la Unión Económica y Monetaria Europea (EMU, por sus siglas en inglés). El principal objetivo del acuerdo en términos de política fiscal es asegurar la disciplina fiscal en países miembros para impedir las crisis fiscales que afectarían negativamente otros países. Bajo el Tratado, la disciplina fiscal debe juzgarse sobre la base de dos criterios principales: (1) si el déficit del gobierno como porcentaje del PBI supera el valor de referencia del 3% del PBI; y (2) si la relación de deuda bruta del gobierno/PBI supera el valor de referencia del 60% del PBI. Se pueden realizar excepciones con respecto al criterio del déficit si la relación déficit/PBI hubiera disminuido en forma significativa y estuviera cercana al valor de referencia, o si el excedente fuera solo temporario y la relación permaneciera cercana al valor de referencia. Se pueden hacer excepciones con respecto al criterio de deuda si la relación deuda/PBI disminuye a un ritmo aceptable.

Las disposiciones del Tratado de Maastricht se vieron fortalecidas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que asegura que los países sostienen su compromiso por la prudencia fiscal una vez que ingresan a la Unión Económica y Monetaria Europea. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue adoptado en 1997 y tuvo efecto cuando se lanzó el euro el 1 de enero de 1999. Además de las normas sobre deuda y déficit del Tratado, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento requiere que los estados miembro fijen objetivos a mediano plazo de posiciones presupuestarias cercanas al equilibrio o en excedente, para brindar suficiente flexibilidad que permita la operación de estabilizadores fiscales automáticos mientras permanecen dentro del límite de déficit del 3%. Este último punto

es considerado especialmente importante dado que los países miembro ya no pueden basarse en el instrumento de tipo de cambio para amortiguar los shocks económicos.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento también establece un mayor monitoreo, con una revisión anual de los programas de estabilidad de los países que participan en el área del euro (y programas de convergencia de aquellos que no participan en el área del euro). Los programas establecieron objetivos a mediano plazo y el sendero de ajuste hacia los objetivos. El Consejo de los Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea (ECOFIN) evalúa y entrega un dictamen sobre cada programa, basado en las recomendaciones de la Comisión Europea. Asimismo, el Consejo y la Comisión monitorean en forma regular la implementación de los programas y pueden recomendar medidas correctivas en caso de identificarse una divergencia significativa con respecto al objetivo presupuestario a mediano plazo o el sendero de ajuste.

En el caso de un déficit excesivo en un país que participa en el área del euro, se propondrá un curso de acción correctiva, que deberá ser implementado dentro de los diez meses. De lo contrario, el país podrá estar sujeto a sanciones en la forma de un depósito obligatorio sin intereses, que varía en tamaño con la magnitud del déficit excesivo, hasta un máximo de 0,5% del PBI. Si el déficit excesivo es eliminado dentro de los dos años, el depósito será devuelto al país. Si no fuera eliminado dentro de ese plazo, el depósito se convertirá en una multa.

En 2003, ECOFIN aprobó cambios en la interpretación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Las propuestas no alteran los niveles de referencia existentes para deuda y déficits, ni tampoco eliminan los requisitos del pacto de posiciones presupuestarias cercanas al equilibrio o en excedente. En cambio, las reformas mejoran la interpretación de estos requisitos, permitiendo mayor flexibilidad para promover el crecimiento, reforzando al mismo tiempo las normas para asegurar la solidez y sustentabilidad de las finanzas públicas para prepararse para el envejecimiento de la población. En términos prácticos, esto implica una concentración creciente en el nivel de deuda y balances presupuestarios ajustados en forma cíclica, mayor flexibilidad fiscal hacia países con bajos niveles de deuda y un incremento en los controles de países con altos niveles de deuda, y el tratamiento de una liberalización procíclica de la política fiscal como violación de los requisitos presupuestarios de la UE.

Sin embargo, en el otoño de 2003, una mayoría de países miembro de ECOFIN acordó “dejar en suspenso por el momento” las recomendaciones de la Comisión Europea en relación con los procedimientos de déficit excesivos para Francia y Alemania, levantando de ese modo la amenaza de sanciones si los países llegaran a fallar en corregir su situación de déficit excesivo. Esta decisión fue vista como una suspensión práctica del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La Comisión Europea ha llevado este caso ahora ante la Corte Europea de Justicia para aclarar si tales medidas por parte de ECOFIN eran legales. Se espera que el caso sea considerado este año.

Para 1998, once de los quince estados miembros de la UE habían satisfecho los criterios de convergencia y acordado participar en la Unión Económica y Monetaria Europea. Sin duda, en general se atribuye a los criterios fiscales del Tratado de Maastricht el

haber acelerado la consolidación fiscal en los países de la UE. Sin embargo, según el pronóstico de la primavera de 2004 de la Comisión Europea, se esperaba que nueve de los doce participantes de la Unión Económica y Monetaria Europea<sup>4</sup> hubieran cumplido con el criterio de déficit en 2003 y que sólo seis países tuvieran niveles de deuda bruta al 60% del nivel de referencia o por debajo del mismo.

### *iii) Alemania*

Alemania tiene una historia de normas fiscales que se remonta a 1969. En ese año, se introdujo una norma constitucional que requiere un presupuesto equilibrado, pero permite tomar préstamos para gastos de inversión (es decir, la norma de oro). Esta norma se aplica al gobierno federal y a la totalidad de su presupuesto –incluyendo empresas federales consolidadas y fondos especiales. Asimismo, las constituciones de algunos estados incluyen la norma de oro.

La constitución especifica excepciones de un presupuesto equilibrado durante épocas de guerra o desequilibrio macroeconómico, y un mandato importante de la política alemana es que la política fiscal restrictiva no debe desestabilizar a la economía o restringir el crecimiento y la prosperidad. En varias oportunidades, el Tribunal Constitucional ha establecido que la necesidad de estabilizar la economía garantizaba los préstamos superiores a la inversión. En conjunto, la norma fiscal constitucional plantea solamente una restricción menor al gobierno y no ha impedido los déficits.

Más importante aún, Alemania está sujeta al Tratado de Maastricht y al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Dado que el Tratado de Maastricht se aplica al nivel general del gobierno, el gobierno federal de Alemania ha propuesto determinar asignaciones legalmente obligatorias del límite de déficit de Maastricht entre el gobierno federal y los estados, como así también a través de los estados.

### *iv) Japón*

Japón ha tenido una norma fiscal legislada desde 1947, que establece que la emisión de bonos estará limitada a obtener fondos para financiar las obras públicas. La norma cubre sólo el presupuesto de cuentas generales del gobierno central, que representa sólo alrededor del 25% del presupuesto total del gobierno central. Sin embargo, desde 1975, se han emitido bonos para financiar déficit en forma regular además de los bonos para la construcción, que son exclusivamente para obras públicas. Por otra parte, la distinción entre bonos para la construcción y para la financiación del déficit se ha hecho menos clara a medida que se emitían bonos para la construcción para cubrir más y más categorías de gasto. Como tal, la norma fiscal no ha demostrado ser una restricción obligatoria desde 1975.

Para enfrentar el déficit, que había persistido hasta mediados de la década del noventa, especialmente a la luz de futuras presiones relacionadas con el envejecimiento, el gobierno emprendió un ajuste fiscal y aprobó la Ley de Reforma Estructural Fiscal en

---

<sup>4</sup> Grecia ingresó a la Unión Económica y Monetaria Europea el 1 de enero de 2001.

1997. La legislación estipulaba que la suma de los déficits del gobierno central y local como porcentaje del PBI debía reducirse al 3% o menos para el ejercicio 2003 (o alrededor del 6% en el ejercicio 1997). Asimismo, establecía que el monto de los bonos que financiaban déficit debía reducirse cada ejercicio y que la emisión de dichos bonos debía terminar para el ejercicio 2003. La legislación también requería que se fijaran límites numéricos para gastos en cada programa importante del ejercicio 1998 al ejercicio 2000. Por último, especificaba que la suma de impuestos, aportes de sueldos y déficit no debía superar el 50% del PBI.

Sin embargo, el ajuste fiscal iniciado en 1997 era más de lo que la economía podía soportar. Bajo presión por la crisis económica de Asia y la falla de algunas instituciones financieras económicas, la economía cayó en recesión. En respuesta, el gobierno modificó la Ley de Reforma Estructural Fiscal en mayo de 1998 para introducir más flexibilidad y luego suspendió formalmente su aplicación en noviembre de 1998. Desde ese momento, el gobierno ha seguido políticas expansionistas y la relación deuda bruta del gobierno general/PBI se disparó, alcanzando el 155% en 2003 (OCDE (2003)).

#### *v) Nueva Zelanda*

En 1994, la Ley de Responsabilidad Fiscal (FRA, por sus siglas en inglés) fue promulgada en Nueva Zelanda para mejorar la conducta de la política fiscal fijando principios de gestión fiscal responsable y promoviendo el compromiso y una concentración a largo plazo en la planificación fiscal. En contraste con el Tratado de Maastricht, la Ley de Responsabilidad Fiscal pone más énfasis en la transparencia que en los objetivos numéricos. Requiere que el gobierno obtenga excedentes operativos anuales para lograr niveles “prudentes” no especificados de deuda de la Corona. Una vez que se hayan logrado estos niveles, deberán ser mantenidos evitando, en promedio, un déficit operativo. También establece que se mantengan niveles suficientes de patrimonio de la Corona (total activo de la Corona menos total pasivo de la Corona) en caso de condiciones futuras adversas. Se permiten los desvíos temporarios de estos principios en tanto el gobierno especifique las razones para el desvío y establece cómo y cuándo volverá a los principios. La Ley de Responsabilidad Fiscal no incluye ninguna sanción, pero fija la obligación de presentar informes detallados, incluso la obligación de publicar los objetivos de política fiscal a largo plazo del gobierno.

Aunque la Ley no especifica los objetivos de deuda numéricos, el gobierno ha definido su propio objetivo para niveles de deuda prudente en el ámbito fiscal. La meta actual es mantener la deuda soberana bruta emitida por debajo del 30% del PBI en promedio a lo largo del ciclo económico (anteriormente, el gobierno también apuntó a reducir la deuda neta por debajo del 20% del PBI). En general, el gobierno ha tenido éxito en cumplir con sus metas. El objetivo de lograr excedentes operativos ha sido logrado desde que la Ley de Responsabilidad Fiscal entró en vigencia. Por otra parte, la deuda neta cayó de alrededor del 50% del PBI a comienzos de la década del noventa al 26% en 1996-97, y se espera que haya caído alrededor del 13% en 2002/03. Sin embargo, es difícil evaluar el aporte de las normas fiscales a la mejora en la situación fiscal de Nueva Zelanda; el éxito se debió probablemente a una combinación de normas fiscales, la obligación de



presentar mayores informes, las mejores condiciones económicas, los ingresos provenientes de las privatizaciones y el compromiso político.

*iv) Suecia*

La ley de Presupuesto Fiscal de Suecia de 1996 requiere que el Parlamento fije límites de gastos nominales para 27 áreas de gastos del gobierno central, incluyendo transferencias a otros niveles del gobierno, durante un período de tres años. Cada año, el Parlamento fija nuevos límites para el tercer año, y los topes son fijados para asegurar que los egresos caigan como proporción del PBI. Las medidas fueron fortalecidas en 1999 por una prohibición de usar asignaciones transferidas de años anteriores. Si bien los topes de gastos no están acompañados por sanciones, a la fecha son considerados como habiendo constituido controles efectivos. En conjunto, Suecia ha logrado mejoras significativas desde que emprendió su propio programa de consolidación en 1994-95.

*vii) Canadá*

A nivel federal en Canadá, la Ley Federal de Control del Gasto fijó límites a los gastos del programa desde 1991-92 hasta 1995-96. Cubría todos los gastos del programa, con la excepción de aquellos que estaban bajo los principales programas de auto financiamiento, tales como gastos bajo la Ley de Seguro de Desempleo.

La Ley permitía el gasto excedente en un año si era compensado en los siguientes dos años. Si el gasto estuviera bajo el límite para un ejercicio, la diferencia podía ser asignada a un ejercicio posterior. Asimismo, se permitían ajustes hacia arriba en el gasto anual si estaban asociados con un incremento equivalente en los ingresos. Por último, el Auditor General estaba obligado a emitir un dictamen sobre el cumplimiento de la Ley.

Los niveles de gasto fueron menores que los límites fijados en cada año salvo 1992-93 (parte del menor gasto en 1991-92 fue asignado a 1992-93 para cubrir el exceso de gasto). Por otra parte, el gasto real desde 1991-92 hasta 1995-95 ascendió a US\$23.400 millones bajo los límites del control de gasto global. En conjunto, la legislación no demostró ser necesaria para controlar el gasto y, por lo tanto, no fue postergada más allá de 1995-96.

Más importante aún, el gobierno introdujo una serie de normas políticas no legisladas que contribuyeron en forma significativa a la drástica mejora de las finanzas federales de Canadá en la década del noventa. En 1994, el gobierno adoptó la práctica de basar la planificación presupuestaria en supuestos económicos por debajo de los pronósticos moderados del sector privado, para minimizar el riesgo de adoptar medidas políticas inapropiadas como resultado de pronósticos fiscales basados en supuestos económicos demasiado optimistas. Asimismo, el gobierno comenzó a fijar objetivos de déficit renovables cada dos años, teniendo como meta lograr un presupuesto equilibrado. En 1995, el gobierno introdujo una Reserva de Contingencia en la planificación de su presupuesto, para protegerse de los cambios adversos en la economía o en los errores de pronóstico. Si no se necesitaban, las reservas eran aplicadas a la reducción del déficit. A través de supuestos económicos prudentes y un énfasis puesto en objetivos fiscales a

corto plazo creíbles, con un firme compromiso por cumplir estos objetivos, el gobierno federal pudo cambiar de una posición de déficit a una posición de superávit.

En 1998, el gobierno federal se comprometió a seguir un Plan de Reembolso de Deuda no legislado, bajo el cual se aparta cada año una Reserva por Contingencias de US\$3.000 millones que se dedica a reducir la deuda si no se la utiliza. En el plan de presupuesto de 2000, el gobierno anunció que la prudencia económica extra, que estaba anteriormente incluida en proyecciones de ingresos y gastos, será mostrada ahora en forma explícita, para facilitar la evaluación de la credibilidad de las proyecciones fiscales. Cuando no se requiera prudencia extra, se convertirá en parte de excedentes de planificación futuros. Asimismo, en la Actualización del Presupuesto y del Estado Económico de octubre de 2000, el gobierno declaró que anunciará cada otoño si deberá dedicarse un monto mayor que la Reserva por Contingencias de US\$3.000 millones para pagar la deuda de ese año, según sean las circunstancias económicas y fiscales en ese momento. Por ejemplo, en octubre de 2000, el gobierno se comprometió a pagar por lo menos US\$10.000 millones de deuda en 2000-01 (incluyendo la Reserva por Contingencias de US\$3.000 millones).

Sin embargo, debido a una mayor incertidumbre y presiones fiscales potenciales que surgieron del retraso económico global y los ataques terroristas del 11 de septiembre, el gobierno anunció en el plan del presupuesto 2001 que usaría la prudencia económica y parte de la Reserva por Contingencias para cada año del plan de presupuesto. La Reserva por Contingencias fue fijada en US\$1.500 millones para 2001-02, elevándose a US\$2.000 millones en 2002-03 y a US\$2.500 millones en 2003-04. Los montos disponibles de la Reserva por Contingencias y la prudencia económica han variado desde ese momento para reflejar las presiones económicas y fiscales específicas. Más recientemente, en el Plan de Presupuesto 2004, US\$1.900 millones fueron asignados a la Reserva por Contingencias en 2003-04, seguido por US\$3.000 millones por año en 2004-05 y 2005-06. La prudencia económica fue establecida en US\$1.000 millones para 2004-05 y 2005-06.

Asimismo, el gobierno adoptó, en su plan de presupuesto 2003, el sistema de lo devengado completo como su norma contable, reemplazando la norma de lo devengado modificada que estaba usando desde mediados de la década del ochenta. Bajo el sistema de lo devengado completo, los estados contables del gobierno brindan un panorama más abarcativo, actualizado y transparente de la situación financiera del gobierno y, por lo tanto, mejoran la evaluación de sus normas fiscales no legisladas.

Como resultado del Plan de Reembolso de Deuda y la creciente economía, la relación deuda federal/PBI fue reducida de un pico de 68,4% en 1995-96 a 44,2% en 2002-03. En su Plan de Presupuesto 2004, el gobierno fijó un objetivo de bajar su relación deuda/PBI al 25% dentro de los siguientes diez años, lo que llevará la relación deuda/PBI al lugar que estaba a mediados de la década del setenta.

## *B) Panorama de Normas Numéricas No Legisladas*

### *i) Australia*

La Ley de Honestidad del Presupuesto, aprobada en 1998, introdujo un marco fiscal en Australia similar al de Nueva Zelanda. La Ley requiere que los gobiernos establezcan su estrategia fiscal de mediano plazo en cada presupuesto así como sus objetivos y metas fiscales de corto plazo, aunque no impone ninguna restricción en la naturaleza de los objetivos.

El objetivo de deuda original del gobierno era reducir la relación deuda neta/PBI del gobierno general del Commonwealth a la mitad de su nivel de 1995-96 para fin del siglo. Este objetivo ha sido cumplido con comodidad, cayendo la deuda neta de un pico de alrededor del 19% del PBI en 1995-96 a alrededor del 4% en 2002-03. Alrededor de dos tercios de la reducción reflejan los fondos provenientes de las privatizaciones, proviniendo el tercio restante de los superávits de presupuesto y los ajustes contables resultantes de la implementación del sistema de lo devengado.

El objetivo a mediano plazo actual del gobierno es equilibrar el presupuesto a lo largo del ciclo económico. Como objetivo complementario, el gobierno también apunta a mejorar su patrimonio neto (medida que incluye activos físicos y financieros). Parecería que la estrategia de requerir que el gobierno fije objetivos claros, sin dictar cuáles deberían ser estos objetivos, le ha servido bien a Australia.

#### *ii) Reino Unido*

El Reino Unido adoptó una legislación similar en 1998, que fijó principios para guiar la conducta de la política fiscal (siendo los principios clave la transparencia, estabilidad, responsabilidad, imparcialidad y eficiencia). Asimismo, la legislación requiere que presente una moción en el Parlamento para un código de estabilidad fiscal que fije su estrategia fiscal de conformidad con estos principios.

El actual código fiscal del gobierno está regido por dos normas: la “norma de oro”, bajo la cual los préstamos deben ser usados solamente para financiar inversiones; y la “norma de inversión sustentable”, que establece que la deuda neta del sector público debe ser mantenida en un nivel estable y prudente, que el gobierno define en la actualidad como por debajo del 40% del PBI. Ambas normas están concebidas para ser aplicadas a lo largo del ciclo económico.

A la fecha, el gobierno ha tenido éxito en alcanzar sus metas. La deuda neta del sector público fue reducida de cerca del 44% del PBI en 1996-97 a alrededor del 31% en 2002-03.

#### *C) Panorama de Normas Fiscales Subnacionales en Canadá y los EE.UU.*

##### *i) Estados Norteamericanos<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> Todas las estadísticas están tomadas de la National Association of State Budget Officers (2002).

Todos los estados norteamericanos menos uno tienen disposiciones que exigen un presupuesto equilibrado. La mayoría de los estados está sujeta a la exigencia relativamente libre de que el gobernador debe presentar un presupuesto equilibrado. Asimismo, 40 estados requieren que la legislatura apruebe un presupuesto equilibrado, y 34 requieren que al gobernador firme un presupuesto equilibrado. La mayoría de los estados tiene exigencias constitucionales o una combinación de exigencias constitucionales y legislativas; sólo cinco se basan exclusivamente en exigencias estatutarias. Una mayoría de los estados está sujeta a disposiciones más estrictas que les impide trasladar los déficits al siguiente ejercicio económico o al próximo período presupuestario de dos años. En un principio, las normas fiscales estatales no tienen sanciones y se aplican solamente a los fondos generales, excluyendo cuentas tales como la cuenta de capital y las cuentas de seguro social y jubilación de los empleados.

Además de las normas de presupuesto equilibrado, 30 estados tienen limitaciones de impuestos y gastos, que fijan límites sobre los aumentos de gastos o ingresos anuales. De aquellos con límites de gastos, la mayoría limita las asignaciones a algunos índices de inflación, a menudo crecimiento de la ganancia personal estatal o determinado porcentaje de la ganancia personal estatal. Tres estados requieren la aprobación del votante para aumentar los ingresos.

Asimismo, la mayoría de los estados tiene alguna forma de límites constitucionales o legislativos a la emisión de deudas de obligación general (deuda que está garantizada por todos los fondos del gobierno y la capacidad de éste para recaudar impuestos). La mayoría de los límites está basada en una fórmula que incluye ingresos o asignaciones estatales, mientras que algunos estados imponen límites máximos en dólares. Catorce estados permiten que la deuda de obligación general sea rechazada por un referéndum o voto de la super mayoría, y unos pocos estados prohíben la emisión de deuda de obligación general por completo.

A pesar de las disposiciones de presupuesto equilibrado, los estados pueden, en general, tener pequeños déficits temporarios. Todos los estados, excepto cinco, tienen fondos de estabilización de presupuesto, o fondos “por si acaso”, para ayudar a amortiguar el efecto de una contracción económica sobre el presupuesto. A través de estos fondos, los estados pueden ahorrar dinero cuando la economía está fuerte para usarlo durante una baja. El volumen máximo de tales fondos está limitado en 36 estados por una fórmula, que en la mayoría de los casos circunscribe al fondo como parte de los ingresos generales estimados del fondo. Asimismo, todos los estados, menos dos, tienen fondos de contingencia, que en general se usan para aliviar siniestros.

#### *i) Provincias y Territorios Canadienses*

Esta sección resume la experiencia de las provincias y territorios canadienses con normas fiscales. En el Apéndice B brindamos información más detallada.

Nueve jurisdicciones están en general obligadas por normas fiscales. Cada norma fiscal requiere presupuestos equilibrados, salvo en El Yukón en donde se permiten los déficits siempre que no se incremente la deuda neta. Las normas fiscales cubren el presupuesto

consolidado en cada jurisdicción, salvo en Saskatchewan y El Yukón, en donde el fondo de ingresos generales en el primer caso y las Cuentas Públicas no consolidadas en el segundo, son los encargados de hacerlo.

La mayoría de las provincias requiere un presupuesto equilibrado en forma anual. Sin embargo, New Brunswick y Saskatchewan están obligadas a equilibrar sus presupuestos durante un período de cuatro años. En Quebec, los déficits pueden ser compensados por superávits acumulados con anterioridad. Los déficits están permitidos en Nueva Escocia y Quebec en tanto sean compensados en el siguiente ejercicio, mientras que ahora están permitidos en Ontario si el gobierno lo considera necesario. Muchas jurisdicciones también tienen disposiciones para eventos excepcionales tales como siniestros importantes. En términos de usar superávits, la legislación de Alberta especifica que los ingresos de recursos que superen un monto predeterminado y todos los superávits de fin de ejercicio deben ser transferidos a un Fondo de Sustentabilidad.

Por cierto, varias provincias han establecido Fondos de Estabilización Fiscal con el objetivo primario de estabilizar la posición fiscal de año en año y mejorar la planificación fiscal a largo plazo. Manitoba (1988-89) fue la primera provincia canadiense en crear un fondo de estabilización, pero más recientemente New Brunswick (2000-01), Quebec (2000-01) y Saskatchewan (2000-01) crearon fondos de estabilización. Alberta creó en 2003-04 un Fondo de Sustentabilidad para ayudar al gobierno a equilibrar su presupuesto en caso de emergencias o para estabilizar los ingresos. El fondo de Quebec era un poco distinto del de otras provincias porque su objetivo primario era financiar proyectos de capital o proyectos con una duración definida; sin embargo, se podía usar para mantener un presupuesto equilibrado en ciertas condiciones. Quebec agotó el saldo restante de su fondo en 2001-02. New Brunswick y Saskatchewan esperan consumir sus fondos en 2003-04 y 2004-05, respectivamente.

En respuesta a las crisis del petróleo de la década del setenta, Alberta estableció el Heritage Savings Trust Fund (1976) como medio de ahorrar una parte de los ingresos extraordinarios por recursos no renovables para futuras generaciones. El Heritage Savings Trust Fund difiere de los fondos de estabilización fiscal de otras provincias porque el monto de capital ajustado por inflación del fondo permanece intacto y no puede ser usado para la estabilización de año en año. Sólo se transfiere al *General Revenue Fund* (Fondo General de Ingresos) el monto de ingresos por intereses superior a la suma necesaria para proteger el valor del fondo de los cambios en la inflación.

Varias provincias han adoptado leyes con respecto a la deuda. Manitoba tiene un programa de reembolso de deuda incorporado en la ley por el cual un mínimo de US\$96 millones se deposita cada año en el *Debt Retirement Fund* para ser aplicado contra la deuda para fines generales y/o cargas de jubilación como mínimo cada 5 años. En Saskatchewan, la legislación establece que se debe presentar un plan de gestión de deuda de cuatro años, aunque no existen requerimientos específicos salvo que los superávits deben ir hacia la reducción de la deuda. Después de eliminar su deuda neta (salvo cargas de jubilación), Alberta legisló un programa de 25 años para eliminar su deuda acumulada para el 2025. Por último, en el Yukón se permiten los déficits pero la

legislación prohíbe la acumulación de deuda neta. En 2004-05, Nueva Escocia implementó un *Debt Retirement Plan* (Plan de Rescate de Deuda) consistente en depósitos anuales de US\$6 millones en un *Debt Retirement Fund* (Fondo de Rescate de Deuda) y los aportes anuales crecientes a un *Debt Contingency Fund* (Fondo de Contingencia de Deuda), que debe superar el incremento en el valor contable de los activos de capital tangibles para 2007-08. Por otra parte, la deuda con un vencimiento mayor de un año debe continuar siendo refinanciada para eliminar la exposición en moneda extranjera.

New Brunswick, Manitoba, Alberta y el Yukón tienen normas de aprobación de impuestos por referéndum. En New Brunswick, se requiere la aprobación por referéndum para la introducción de un nuevo impuesto o peaje de rutas y para el apoyo o propuestas para un incremento en el Impuesto a las Ventas Unificado. Asimismo, la legislación especifica que los ingresos provenientes de determinados impuestos al combustible deben ser aplicados a gastos en caminos. En Manitoba, se debe convocar a un referéndum para determinados incrementos importantes en la tasa de impuestos, mientras que en Alberta, se aplica a la implementación del impuesto a las ventas minoristas. En el Yukón, se requiere un referéndum para aumentar o implementar nuevos impuestos cubiertos para la *Income Tax Act* (Ley de Impuesto a las Ganancias) o *Fuel Oil Tax Act* (Ley de Impuesto al Fuel Oil). Recientemente, Manitoba propuso una legislación que especifica que los ingresos por el impuesto al combustible deben ser usados para caminos e infraestructuras solamente. Ontario tenía la legislación más abarcativa con respecto a las normas de aprobación de impuestos por referéndum. Afectaba a los impuestos a las ganancias personales, a las sociedades, a las ventas minoristas, al aporte patronal al sistema de salud, a la nafta y al combustible, a los terrenos provinciales y a la educación. Sin embargo, el gobierno anunció en mayo de 2004 que modificará la legislación para permitir la implementación de las medidas sobre ingresos anunciadas en su Presupuesto 2004.

Manitoba, British Columbia y el Yukón han sancionado multas por no alcanzar sus metas fiscales. En Manitoba, los sueldos ministeriales se reducen en un 20% en el primer año de un déficit y en un 40% si hay dos o más déficits consecutivos. En British Columbia, se retiene el 20% de los sueldos del Consejo Ejecutivo al comienzo y sólo se paga cuando se alcanzan las metas específicas. El Yukón tiene la legislación más estricta de todas, por lo cual una elección se ve impulsada por la existencia de una situación de deuda neta. Ontario tenía previamente una legislación que se aplicaba a los miembros del Consejo Ejecutivo, por la cual los sueldos eran reducidos en un 25% el primer año de un déficit y el 50% cada año de allí en adelante. Sin embargo, el actual gobierno de Ontario reemplazará la Ley de Presupuesto Equilibrado (*Balanced Budget Act*) por una Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (*Fiscal Transparency and Accountability Act*) más flexible que requerirá que el gobierno apunte a presupuestos anuales equilibrados pero permitirá los déficits de considerarlos necesarios. En el supuesto de un déficit, el gobierno deberá publicar un plan de recuperación sustentable. No obstante, dado que se proyectan déficits a corto plazo, el Ministro de Finanzas declaró que la multa impuesta bajo la vieja legislación será pagada por todos los ministros del gabinete en 2004-05.

De las discusiones con las provincias, una de las principales ventajas de las restricciones fiscales legisladas es que incrementan el poder de negociación de los ministros de finanzas provinciales para promover medidas fiscales impopulares. En esencia, los responsables de la política pueden citar las normas como una restricción externa en referencia a las asignaciones internas de fondos limitados.

Además de los marcos de normas fiscales, la mayoría de las provincias y territorios han depurado sus prácticas contables con los años trasladándose gradualmente hacia el sistema contable de lo devengado. Aunque esas mejoras al sistema contable de las provincias y territorios tiene importantes beneficios, tales como mayor transparencia, también plantea preguntas en el contexto del marco de la norma fiscal. Primero, en algunas jurisdicciones existen diferencias significativas en la presentación contable entre los documentos del presupuesto y los estados contables auditados. En estas jurisdicciones, las normas fiscales son definidas en general basado en la presentación del presupuesto, que a veces conduce a severas críticas de parte de los Auditores Provinciales cuando los estados contables muestran resultados diferentes. Por otra parte, el traslado hacia el sistema de lo devengado parecía haber beneficiado a muchas jurisdicciones pues ahora los gastos de capital miden la inflación en lugar de los costos totales de adquisición o construcción. Tales cuestiones merecen mayor análisis.

#### *D) Comparación Internacional de Resultados Fiscales*

Para dar un indicio general del éxito en la consolidación fiscal en países con y sin normas fiscales, esta sección examina el cambio entre 1995 y 2003 en los equilibrios estructurales de los países antes mencionados. Los equilibrios estructurales se usan para controlar los efectos del ciclo económico. Se presentan los datos para el sector total del gobierno, aunque para los fines de esta comparación, los países son clasificados sobre la base de si tienen normas fiscales en el nivel del gobierno central. En el caso de Canadá, cabe señalar que muchas de las provincias tenían normas fiscales vigentes en este período. Sin embargo, el déficit a mediados de los noventa fue mucho mayor en el nivel federal; en 1995, el déficit federal representó aproximadamente el 73% del déficit total del gobierno. Por lo tanto, la mayor parte de la consolidación se logró en el nivel federal, en donde no había normas fiscales legisladas. Por otra parte, alrededor de tres cuartos del déficit provincial total en 1995 era atribuible a la provincia de Ontario, que no adoptó normas fiscales hasta 1999.

Se eligió el período 1995-2003 porque representa un ciclo de disminución fiscal en la mayoría de los países seguido por un período de mayor presión fiscal en muchos países. También permite una lógica separación de países según tengan normas fiscales legisladas (los límites de Canadá sobre gastos por programa finalizaron en 1995, y Suecia adoptó los límites al gasto en 1996). Los países de la UE están clasificados según si ingresaron a la Unión Económica y Monetaria Europea cuando la misma se inició (este enfoque supone que los países que se unieron a la Unión Económica y Monetaria Europea consideraron el criterio de convergencia como una restricción obligatoria).

La evolución de los equilibrios estructurales en relación con el PBI desde 1995 hasta 2003 indica que la mayoría de los países alcanzaron cierto grado de consolidación fiscal

a lo largo de este período (Cuadro 2) pero en alrededor de la mitad de esos casos hubo un deterioro a partir de 2001. La mejora en el equilibrio estructural fue particularmente fuerte en Suecia, Canadá, Italia y Australia; países con y sin normas fiscales. Por otra parte, Japón estaba embarcado en gastos deficitarios en un esfuerzo por combatir una contracción económica importante a fines de los noventa y es el único país además de los Estados Unidos en no haber visto una mejora de su equilibrio estructural en todo el período completo. El equilibrio estructural de los Estados Unidos mejoró con bastante firmeza desde 1995 hasta 2001 antes de deteriorarse en forma significativa entre 2001 y 2003. Este período coincidió con el abandono de los controles de gastos (es decir, la Ley de Aplicación del Presupuesto) así como con las secuelas del 11 de septiembre de 2001 y las posteriores guerras en Afganistán e Irak.

#### Cuadro

#### Total Equilibrio Estructural del

% del PBI

	1995	2000	2001	2002	2003	Cambio de 1995 a 2001	Cambio de 1995 to 2003
<b>Países con normas fiscales</b>							
Estados Unidos	-2.9	1.2	0.2	-2.8	-4.2	3.1	-1.3
Equilibrio Estructural Total del Gobierno			-2.8	-2.8	-2.3	0.0	0.5
% del PBI	-4.6	-1.7	-1.9	-3.2	-3.3	2.7	1.3
Italia	-7.1	-2.1	-2.9	-2.1	-1.6	4.2	5.5
Nueva	2.4	1.2	1.7	2.3	2.7	-0.7	0.3
Suecia	-5.1	3.6	2.6	-0.4	0.7	7.7	5.8
Area	-4.2	-1.5	-2.0	-2.1	-1.7	2.2	2.5
<b>Países sin normas fiscales legisladas</b>							
Canada	-4.8	2.2	1.1	0.4	1.3	5.9	6.1
Japón	-4.5	-7.2	-5.6	-7.0	-7.5	-1.1	-3.0
Reino Unido*	-4.7	0.9	0.4	-1.4	-2.9	5.1	1.8
Australia*	-3.7	0.1	-1.2	0.0	0.6	2.5	4.3

Fuente: *Perspectiva Económica de la OCDE No.75, Edición (Mayo*

\* Nótese que el Reino Unido y Australia tienen marcos fiscales legislados con normas numéricas no legisladas, conforme lo legislado en



Naturalmente, tales comparaciones no permiten conclusiones fuertes con respecto al papel de las normas fiscales dado que otros factores importantes, tales como las consideraciones políticas, no se mantienen constantes. Por ejemplo, no podemos ir tan lejos como para concluir que las normas fiscales no son necesarias para el éxito fiscal. En algunos de los países antedichos, tales como algunos de los países del área del euro, en especial hasta 2001, tal consolidación podría no haber sido posible sin la imposición de normas estrictas. Sin embargo, podemos llegar a la conclusión que, basado en lo antedicho, tener normas fiscales legisladas *no* es una condición necesaria para la exitosa consolidación fiscal en *todos* los países.

#### *IV. ESTUDIOS EMPÍRICOS RECIENTES SELECCIONADOS*

Esta sección examina una selección de recientes estudios empíricos sobre normas fiscales, que abarcan los siguientes temas: (a) si las normas fiscales son eficaces; (b) cómo se relacionan las características de las normas fiscales con su efectividad; (c) si las normas fiscales limitan la capacidad de un gobierno para embarcarse en una política fiscal contra cíclica; y (d) las relaciones entre las instituciones políticas y presupuestarias y la consolidación fiscal.

##### *a) Eficacia*

La cuestión fundamental abordada por la investigación empírica de las normas fiscales es si son eficaces. Poterba (1996, 1997) examina la naturaleza de los requisitos de los presupuestos equilibrados en el nivel estadual estadounidense y considera la evidencia empírica en la literatura corriente. Sus hallazgos sugieren que los cambios en las normas de presupuesto y, más ampliamente en las instituciones fiscales, pueden afectar los resultados de la política fiscal.

En un estudio sobre la eficacia del impuestos y los límites a los gastos, Stansel (1994) muestra que la tasa de crecimiento relativo del gasto en estados con límites de impuestos y gastos disminuyó en forma significativa dentro de los cinco años de la implementación de los límites. Por otra parte, la disminución relativa en el crecimiento de los impuestos estatales fue también significativa en los cinco años inmediatamente posteriores a la promulgación del límite a impuestos y gastos. Es difícil determinar si las disminuciones relativas en las tasas de crecimiento del gasto y del impuesto se deben a la promulgación de los límites al impuesto y al gasto, la decisión del gobierno en el poder de reducir las tasas de crecimiento relativas o alguna otra variable no especificada. Sin embargo, dada esta correlación, la introducción de un límite al impuesto y al gasto podría ser usada potencialmente como señal de compromiso para reducir el crecimiento del impuesto y del gasto por parte de los responsables de la política.

Un estudio econométrico canadiense realizado por Kneebone y McKenzie (1997) examina las reacciones pasadas del gobierno de Alberta ante a los shocks no previstos en los gastos e ingresos. Encuentran pruebas de comportamiento asimétrico –las pérdidas inesperadas en los ingresos no afectaron el presupuesto corriente, mientras que los incrementos inesperados en los ingresos fueron transformados en planes de ingresos

corrientes. Sugieren que la legislación de Alberta en ese momento puede haber sido una respuesta a esta asimetría, dado que requería que los ingresos más altos que lo esperado fueran usados para reducir deudas y prohibía al gobierno presupuestar la totalidad del impuesto a las ganancias corporativas pronosticado y los ingresos provenientes de recursos naturales.

Eichengreen y Bayoumi (1994) exploran el impacto de las normas fiscales en los rendimientos de los bonos estatales de obligación general. Sus datos indican que, para los niveles promedio de deuda/producto estatal bruto, tasas de impuestos, y desempleo estatal retrasado, si un estado sin un límite al impuesto y al gasto promulga uno de los límites al impuesto y al gasto más estrictos, los costos por intereses declinarían en casi 50 puntos básicos. Eichengreen y Bayoumi alegan que un límite al impuesto y al gasto reduce la probabilidad de futuras rachas de obtención de préstamos y, por lo tanto, la probabilidad del default o incumplimiento.

Por otra parte, Poterba y Rueben (1999) encuentran que los límites al impuesto y al gasto llevan a diferentes resultados en términos de costos de obtención de préstamos. En forma similar a Bayoumi y Eichengreen, encuentran que los estados con límites al gasto enfrentan menores porcentajes de obtención de préstamos que los estados sin tales límites. Sin embargo, encuentran que los estados con legislaciones que limitan los impuestos enfrentan costos mayores por obtención de préstamos que los estados sin leyes similares, presumiblemente porque las restricciones al impuesto pueden limitar la capacidad de un gobierno para pagar intereses sobre sus bonos. En cuanto a las leyes que restringen los déficits, confirman que los estados con leyes débiles encaran costos más altos por obtención de préstamos que aquellos con leyes estrictas. Siguiendo la misma línea, Goldstein y Woglom (1992) encuentran que los estados sin límites a la obtención de préstamos enfrentan un menor costo por la obtención de los mismos.

Sin embargo, pruebas presentadas por Mattina y Delorme (1996) resaltan factores aparte de las normas fiscales que también pueden asegurar la disciplina fiscal; su investigación indica que la disciplina impuesta por los mecanismos del mercado puede ser efectiva en alentar políticas fiscalmente responsables. Emplean un enfoque basado en la metodología similar al de Bayoumi, Goldstein y Woglom (1995) para estimar la oferta de crédito disponible para tres provincias canadienses como función del margen de rendimiento.<sup>6</sup> El margen puede ser considerado un riesgo de default asociado con una provincia en particular. La hipótesis subyacente sostiene que la comunidad financiera requiere una prima de riesgo que se eleva a una tasa creciente con respecto a una prolongada acumulación de deuda. La prueba canadiense respalda la existencia de una curva de oferta no lineal coherente con la hipótesis de una “disciplina fiscal basada en el mercado”. Las curvas de oferta no lineales sugieren que el margen de rendimiento comienza a acelerarse rápidamente una vez que las relaciones deuda/PBI de las dos provincias difieren en 35 a 50 puntos porcentuales.

#### *b) Naturaleza de las Normas Fiscales y Eficacia*

---

<sup>6</sup> El estudio estimó las funciones de disponibilidad para Ontario, Quebec y Nueva Escocia. Los márgenes de rendimiento y las relaciones deuda/PBI son expresadas en términos de la cifra respectiva para British Columbia.

La investigación de las normas fiscales también ha tratado de determinar cómo se relaciona la naturaleza de las normas fiscales con su eficacia. Poterba (1994) explora la dinámica de los impuestos y gastos de los estados norteamericanos a fines de los ochenta y principios de los noventa y encuentra que las instituciones fiscales estatales norteamericanas más restrictivas, en particular con exigencias de presupuesto anual equilibrado y límites al impuesto y al gasto, están correlacionadas con una adaptación fiscal más rápida a los déficits inesperados.

Un estudio realizado por von Hagen (1991) examina la eficacia de los límites de deuda y las exigencias de presupuesto equilibrado en los estados norteamericanos comparando los indicadores de desempeño fiscal en estados con y sin límites de deuda y en estados con diversos grados de rigor en términos de sus requisitos de presupuesto equilibrado. Su análisis sugiere que la presencia de límites a la deuda o exigencias estrictas de presupuesto equilibrado afecta la distribución de la deuda estatal per capita, la relación deuda/ingresos, y la relación de deuda no garantizada/garantizada. Encuentra que hay un mayor porcentaje de estados con altos coeficientes de deuda no garantizada/garantizada en los grupos estatales con límites de deuda o con requisitos más estrictos de presupuesto equilibrado. Dado que los límites de deuda estatales en general restringen sólo deuda garantizada y que los requisitos de presupuesto equilibrado sólo apuntan a actividades que figuran en el presupuesto o cuentas generales, esto sugeriría que los estados se esfuerzan por evitar el impacto completo de las normas fiscales a través de medidas contables.

Sin embargo, esta aseveración es refutada por investigaciones realizadas por Bohn e Inman (1996). Usando datos de los estados norteamericanos de 1970-1991 para explorar la eficacia de distintos tipos de normas, llegaron a la conclusión de que hay pocas cosas que sugieran que las normas de presupuesto equilibrado trasladan los déficits hacia otras cuentas fiscales. También encuentran que las normas de presupuesto equilibrado están asociadas con superávits estatales más altos. Su análisis indica que las normas más efectivas son requisitos constitucionales (opuestos a los legislativos) que se aplican al saldo de final del ejercicio, más que a requisitos presupuestarios anteriores, y son hechos cumplir por un tribunal supremo estatal elegido en forma independiente.

Alesina y otros (1999) utilizan datos de veinte países de América Latina y el Caribe desde 1980 hasta 1992 para examinar la eficacia de sus instituciones presupuestarias. Crean un índice de instituciones presupuestarias que toma en cuenta diversas formas de restricciones a la obtención de préstamos, el papel de un plan macroeconómico en restringir el proceso y las normas presupuestarias con respecto a la modificación del presupuesto. Sus hallazgos indican que existe una significativa relación relativa entre la severidad de las restricciones y el volumen del déficit primario.

### *c) Normas Fiscales y Estabilización*

Una de las principales áreas de investigación con respecto a las normas fiscales se concentra en determinar si tales normas restringen la capacidad del gobierno para usar la política fiscal para atenuar las fluctuaciones del ciclo comercial. La investigación en

este sentido ha estado limitada a los estados norteamericanos y ha producido resultados un poco mezclados.

Usando los datos del nivel estadual desde 1971 hasta 1990, Bayoumi y Eichengreen (1995) encuentran que estados con compensaciones cíclicas relativamente más pequeñas tienen a tener restricciones fiscales más severas. Específicamente, encuentran que trasladarse desde ninguna restricción fiscal hasta las restricciones más rigurosas baja la compensación fiscal a las fluctuaciones de ganancias en alrededor del 40% (la compensación fiscal es una medida de la sensibilidad del nivel del equilibrio fiscal con respecto a la producción real). Asimismo, llevan a cabo simulacros que indican que tal reducción en los estabilizadores fiscales podría llevar a un incremento significativo en la variable de producción total.

Sin embargo, Alesina y Bayoumi (1996) muestran que si bien las normas fiscales más ajustadas están asociadas con una menor variabilidad cíclica del equilibrio fiscal, esto no lleva a una mayor variabilidad de la producción estadual. Empleando datos estaduales norteamericanos de 1965 a 1992, no encuentran ninguna relación estadística significativa entre la variabilidad de la producción estadual real y la rigurosidad de los controles fiscales. Especulan que esto puede surgir simplemente porque es posible que la estabilización en el nivel estadual no sea muy importante, o porque los controles más estrictos limitan las fluctuaciones políticamente motivadas y potencialmente desestabilizantes en el superávit y también limitan las políticas contra-cíclicas, llevando a un impacto incierto sobre la variabilidad de la producción.

Por otra parte, Levinson (1998) señala que Alesina y Bayoumi (1996) no controlan características estaduales no observadas que pueden estar correlacionadas con las fluctuaciones del ciclo económico y la existencia de controles fiscales estaduales. Sugiere que el volumen del estado está relacionado con su capacidad para afectar las fluctuaciones en el ciclo económico a través de la política fiscal contra cíclica, y afirma que si la política fiscal estadual importa más en los estados grandes que en los pequeños, entonces la diferencia entre las fluctuaciones del ciclo económico en estados con controles fiscales estrictos versus indulgentes debería ser mayor para los estados grandes que para los estados pequeños. Demuestra luego que si bien los estados con normas más estrictas no tienen alta volatilidad en promedio (desde 1969 hasta 1995), la diferencia en volatilidad entre estados con normas indulgentes y estrictas es sin duda mayor entre los estados grandes que entre los estados pequeños. A partir de esto llega a la conclusión que existen pruebas de que las normas de presupuestos equilibrado estrictas no exacerban las fluctuaciones del ciclo económico.

#### *d) Aspectos de la Economía Política*

Sin embargo, otra línea de investigación interesante explora las relaciones entre el sistema político, las instituciones presupuestarias y la consolidación fiscal. Hallerberg y von Hagen (1999) utilizan datos de series cronológicas aunados de los estados de la UE desde 1981 hasta 1994 para contradecir estudios anteriores, que alegan que los sistemas de representación proporcional tienden más al déficit que los sistemas pluralistas. En cambio, muestran que la presencia de objetivos de gastos negociados o bien la

delegación de poderes a un ministro de finanzas fuerte es clave para limitar el crecimiento del déficit. Por otra parte, llegan a la conclusión de que los gobiernos con un partido mayoritario, más comunes en los sistemas pluralistas, son más apropiados para delegar a un ministro de finanzas fuerte, mientras que las coaliciones de partidos múltiples, más comunes en los sistemas de representación proporcional, harían mejor en general comprometiéndose con objetivos fiscales negociados.

Stein, Talvi y Grisanti (1999) alcanzaron una conclusión algo diferente con respecto a los países de América Latina. Primero, encuentran que los países cuyos sistemas electorales exhiben un alto grado de proporcionalidad tienden a tener políticas fiscales más procíclicas, gobiernos más grandes y mayores déficits. Luego, usando un índice de instituciones presupuestarias similar al usado en Alesina y otros (1999), pero para el período comprendido entre 1990 y 1995, encuentran que las restricciones al déficit, una mayor concentración de poder en el ministro de finanzas y en el ejecutivo, y una mayor transparencia en los procedimientos presupuestarios, todo tiende a bajar los déficits y la deuda. Contrariamente a las conclusiones de Hallerberg y von Hagen (1999) para los países europeos, no encuentran pruebas de que las instituciones presupuestarias fuertes neutralicen el efecto potencialmente negativo de un alto grado de proporcionalidad en los sistemas electorales sobre los déficits del gobierno en los países de América Latina.

Arreaza, Sørensen y Yosha (1999) se extienden sobre las conclusiones de Hallerberg y von Hagen (1999) y encuentran que la capacidad del gobierno para atenuar el consumo a través de las transferencias y el consumo del gobierno es mucho más alto en países con delegación de facultades u objetivos políticos fiscales. Asimismo, encuentran que no existe relación estadística entre el déficit y la cantidad de atenuación del consumo en un país dado. De este modo, llegan a la conclusión de que la presencia de instituciones presupuestarias efectivas, según se define más arriba, puede llevar a bajar los déficits promedio así como el consumo eficiente a través del gasto deficitario del gobierno.

Un análisis no empírico interesante realizado por Corsetti y Roubini (1996) se ocupa de la relación entre las normas fiscales y el nivel del gobierno, y alega que las normas fiscales son más apropiadas para los gobiernos subnacionales que para los nacionales. Señalan que los estados son ayudados a equilibrar sus presupuestos mediante transferencias contra-cíclicas del gobierno federal, y que los esfuerzos de los estados por equilibrar sus presupuestos tendrían de otro modo un impacto negativo mucho mayor en el ingreso de sus residentes. También señalan que los efectos macroeconómicos del lado de la oferta y la demanda de cualquier acción de parte del gobierno federal por equilibrar el presupuesto durante una recesión serían mayores que acciones similares a nivel estadual, porque los ingresos y gastos estaduales representan una proporción mucho más pequeña de ingreso estadual que los ingresos y gastos federales. Por último, alegan que hasta que los ciclos comerciales de los estados individuales no se encuentren perfectamente sincronizados, las acciones de cualquier estado dado tratando de equilibrar su presupuesto no tienen un impacto nacional. Por el contrario, el intento de un gobierno federal por equilibrar su presupuesto durante una recesión podría afectar a todo el país.

Los argumentos de Corsetti y Roubini son complementados por los hallazgos de Bayoumi y Eichengreen (1995), que ponen de relieve la importancia de los gobiernos centrales en brindar estabilización fiscal. Encuentran que la seguridad social y el presupuesto federal de los Estados Unidos proveyeron alrededor de seis séptimos de la compensación fiscal total a las fluctuaciones de ingresos en los setenta y ochenta, mientras que los presupuestos estatales proveyeron solamente alrededor de un séptimo. Por otra parte, encuentran que los gobiernos centrales (incluyendo los fondos de la seguridad social) en los Estados Unidos, Alemania, Canadá, Japón, Francia y Holanda proveyeron grados similares de estabilización fiscal de 1970 a 1989. En forma similar, según lo mencionado en la sección sobre estabilización fiscal, Alesina y Bayoumi (1996) sugieren que su hallazgo en cuanto a que la rigurosidad de las normas fiscales no afecta la variabilidad de la producción estadual, podría reflejar el hecho que el papel del estado en la estabilización no es muy importante. A partir de esto llegan a la conclusión que, de ser así, las normas del presupuesto equilibrado pueden ser eficaces para los gobiernos subnacionales, pero no para los gobiernos nacionales.

## *V. CONCLUSIONES*

Este documento trata de echar luz sobre el papel de las normas fiscales legisladas para determinar el desempeño fiscal. Se hace foco en evaluar el papel jugado por las normas fiscales en la consolidación fiscal de los noventa. Algunas de las conclusiones alcanzadas en este sentido pueden ser ampliadas al papel para las normas en el mantenimiento de los superávits, pero un análisis profundo de esta cuestión queda para investigaciones futuras.

Una revisión de las experiencias de diversos países como así también de los niveles subnacionales del gobierno sugiere que las normas fiscales pueden ser herramientas útiles para la retracción fiscal, si se diseñan en forma adecuada. Sin embargo, un examen de los equilibrios estructurales de los países con y sin normas fiscales durante la consolidación fiscal de mediados de los noventa muestra que las normas fiscales no son necesarias para la consolidación fiscal exitosa en todos los casos.

La evidencia a partir de estudios empíricos apoya generalmente estas conclusiones. Muchos estudios encuentran que las normas fiscales tienen en realidad un impacto sobre los resultados fiscales. Asimismo, las investigaciones han tratado de identificar ciertas características de las normas fiscales que tienden a estar asociadas con un mayor éxito, encontrando algunos estudios que las normas más estrictas, normas que se aplican al resultado presupuestario real, más que los pronósticos, y las normas constitucionales que son hechas cumplir por un organismo independiente pueden ser las más eficaces. Con respecto a si las normas fiscales obstaculizan la capacidad de un gobierno para embarcarse en políticas fiscales contra-cíclicas, los resultados empíricos han sido diversos. Sin embargo, recientes investigaciones sugieren que las normas fiscales exacerbaban las fluctuaciones del ciclo económico, si bien el trabajo empírico ha dado resultados diversos en este sentido.

Por último, los investigadores se han ocupado de cómo las instituciones políticas de una jurisdicción determinan el tipo apropiado de instituciones presupuestarias necesario para

asegurar la disciplina fiscal. En este sentido, algunos investigadores han encontrado que los países gobernados por coaliciones multi partidarias, en general países con sistemas de representación proporcional, pueden controlar mejor el crecimiento del déficit a través de objetivos fiscales negociados, mientras que los países con sistemas pluralistas tienen más probabilidades de lograr la disciplina fiscal delegando el poder a un ministro de finanzas fuerte. En forma similar, algunos han sugerido que las normas fiscales son más apropiadas a nivel subnacional que a nivel nacional.

En conjunto, parecería que puede haber un papel para las normas fiscales legisladas en algunos casos, pero que las normas legisladas no son de modo alguno necesarias para lograr la consolidación fiscal en todas las jurisdicciones. Determinar las condiciones bajo las cuales las normas fiscales legisladas son sin duda necesarias para asegurar la disciplina fiscal, o determinar cuándo sería suficiente el compromiso político, las normas no legisladas o un compromiso por la transparencia, es un área que queda para futuras investigaciones.

*APENDICE A*  
*NORMAS FISCALES EN AMERICA LATINA*

Esta sección brinda un breve resumen de las normas fiscales actualmente vigente en tres países importantes de América Latina.

*i) Argentina*

En septiembre de 1999, el Congreso Argentino aprobó la Ley de Responsabilidad Fiscal. La ley fija un límite para el déficit y exige que el mismo disminuya de modo que se alcance el equilibrio en 2003. También estableció un Fondo de Estabilización Fiscal, financiado a través de ingresos impositivos, para amortiguar el impacto de las fluctuaciones cíclicas y los shocks externos sobre los ingresos del gobierno. Asimismo, la ley prohíbe la creación de rubros fuera del presupuesto y establece nuevas obligaciones de presentar informes. Por último, establece multas para los funcionarios públicos que no instrumenten el presupuesto.

*ii) Perú*

El Congreso de Perú aprobó la Ley de Transparencia Fiscal en diciembre de 1999, que fija límites al déficit, el crecimiento del gasto gubernamental y el incremento de la deuda pública. En forma similar a la legislación de Argentina, Perú también estableció un fondo de estabilización fiscal para asegurar ahorros en años pico que puedan ser usados en épocas de recesión. Asimismo, contiene medidas para alentar la transparencia y requiere que se prepare el presupuesto dentro de un marco macroeconómico de tres años. Asimismo, el Congreso de Perú adoptó una Ley de Transparencia y Prudencia Fiscal fortalecida en 2003. La ley fortalecida fijaba límites explícitos sobre el déficit a mediano plazo, y un sendero realista para volver a objetivos de mediano plazo con posterioridad a una recesión; establecer normas fiscales prudentes (y multas) para los niveles subnacionales del gobierno; exigir ajustes automáticos para las mermas de ingresos y mayores gastos; y fortalecer los requisitos de presentar informes fiscales.

*iii) Brasil*

En Brasil, la Ley de Responsabilidad Fiscal fue promulgada en mayo de 2000. En contraste con la legislación de Argentina y Perú, la ley de Brasil se aplica a todos los niveles del gobierno. La ley prohíbe las operaciones de apoyo financiero entre los distintos niveles del gobierno, fija límites a los gastos de personal y requiere que el senado fije límites al endeudamiento de cada nivel del gobierno. También incluye medidas para mejorar la transparencia y la responsabilidad. La legislación separada impone multas por violaciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal por parte de los funcionarios públicos.



## APENDICE B

### NORMAS FISCALES EN PROVINCIAS Y TERRITORIOS CANADIENSES

#### i) Nueva Escocia

Nueva Escocia legisló la Ley de Control de Gastos (*Expenditure Control Act*) (1993), que apuntaba a reducir los gastos operativos netos en un 10% y los gastos de capital netos en un 20% entre 1994-95 y 1997-98. Como las metas fijadas para 1995-95 fueron satisfechas, la provincia modificó la legislación en 1996.

La Ley de Control de gastos modificada (1996) requería presupuestos anuales equilibrados comenzando en 1996-97, con los superávits destinados a reducir la deuda pública y/o los impuestos. Los déficits debían ser compensados dentro de los dos ejercicios fiscales siguientes. El gasto excesivo en un ejercicio económico no podía ser mayor de uno por ciento de los gastos asignados y se requería autorización del Parlamento. Asimismo, la Ley de Finanzas Provinciales (*Provincial Finance Act*) (1996) exigía que las operaciones financieras debían reducir la proporción de deuda pública mantenida en monedas extranjeras hasta que la proporción fuera igual o inferior al 20% de la deuda pública total.

En octubre de 1999, el gobierno recientemente elegido de Nueva Escocia revocó su Ley de Control de Gastos (1996) después de una significativa reforma contable que transformó los excedentes pequeños en grandes déficits para 1996-97 hasta 1999-2000.

La modificada Ley de Medidas Financieras (*Financial Measures Act*) (2000) exigía presupuestos equilibrados para 2002-03. Los déficits deben ser recuperados en el siguiente ejercicio económico, excepto en circunstancias en las que un déficit sea el resultado de un desastre natural u otro; las pérdidas asociadas con la venta, disolución, cierre u otra reestructuración de una organización de servicios del gobierno o empresa comercial; o un gasto incurrido por un incremento imprevisto en los costos del servicio de deuda.

Esta legislación específica además que el gobierno libere las proyecciones fiscales de cuatro años que incluye los principales supuestos económicos y su impacto en las finanzas públicas. También requiere que la proporción de deuda pública expresada en monedas extranjeras sea reducida al 20% o menos, una meta que fue satisfecha en 2002-2003. La deuda con un vencimiento mayor de un año debe continuar siendo refinanciada de modo que elimine la exposición a las monedas extranjeras. A fin de incrementar la responsabilidad, el gobierno requiere que los nuevos programas y servicios sean financiados a través de los presupuestos existentes.

En junio de 2003, el gobierno anunció un Plan de Reducción de Deuda compuesto por tres componentes:

- La creación de un fondo específico para el rescate de deuda.

- El establecimiento de una contingencia de rescate de deuda que debe superar el incremento en el valor contable neto de los activos de capital tangible para 2007-08.
- La promulgación de legislación de comprometa los ingresos y sumas percibidas por las ventas de activos provinciales para el rescate de deuda.

De acuerdo con este plan, el Presupuesto 2004 del gobierno presentó un Plan de Rescate de Deuda, que será convertido en ley en 2004. Comenzando en 2004-05, el gobierno realizará un depósito anual de US\$6 millones en su Fondo de Rescate de Deuda. La Contingencia de Rescate de Deuda ascenderá a US\$4 millones en 2004-05 y se espera que crezca a US\$100 millones para 2007-08. En consecuencia, se espera que el Plan de Rescate de Deuda alcance un total de US\$10 millones en 2004-05, US\$31 millones en 2005-06, US\$56 millones en 2006-07 y US\$106 millones en 2007-08.

#### *ii) New Brunswick*

En 1993, la provincia implementó una *Ley que Respetara el Equilibrio de los Gastos Ordinarios y de los Ingresos Ordinarios*. Fue modificada en 1995 para cubrir todo el presupuesto provincial y lleva el nombre de Ley de Presupuesto Equilibrado (*Balanced Budget Act*).

La Ley requiere que el equilibrio ordinario acumulativo para el período de tres años hasta 1995-96 y los presupuestos acumulativos para los períodos de cuatro años de allí en adelante, estén equilibrados. Los cambios contables y algunos cambios a las transferencias federales estimadas o las recaudaciones de impuesto a las ganancias bajo los *Acuerdos Fiscales Provinciales-Federales* y la *Ley Federal de Aportes para la Salud y la Educación Pos Secundaria* o el *Acuerdo de Recaudación de Impuestos Canadá-New Brunswick* se excluyen de la evaluación del equilibrio de ingresos y gastos.

Después de elegir un nuevo gobierno en 1999, el gobierno llevó a cabo una revisión contable. En consecuencia, el pronóstico de superávit para 1998-99 fue modificado para un equilibrio del déficit y no se alcanzó la meta de los primeros cuatro años (1996-97 a 1999-2000). Sin embargo, el nuevo gobierno anunció que continuaría respetando la legislación sobre presupuesto equilibrado existente para los futuros períodos de cuatro años.

La provincia aprobó la Ley de Fondo de Estabilización Fiscal (*Fiscal Stabilization Fund Act*) en 2001 con el propósito de estabilizar la posición fiscal de ejercicio a ejercicio y mejorar la planificación fiscal a largo plazo. El Fondo fue establecido con una transferencia de US\$100 millones en 2000-01 y toda la ganancia por inversión obtenida por el Fondo se acredita a éste. Para los fines de planificación, el fondo de estabilización se considera separado del Fondo Consolidado; sin embargo, las Cuentas Públicas incluyen el fondo de estabilización en una base totalmente consolidada. Como tal, las Cuentas Públicas informan esencialmente dos balances: uno consolidado y otro no consolidado para fines fiscales.

Después de realizar un segundo depósito de US\$100 millones en el fondo durante 2001-02, la provincia efectuó un retiro de US\$110 millones del fondo en 2002-03 para equilibrar el presupuesto en ese año. Basado en el presupuesto 2003, el gobierno planea retirar el saldo restante del Fondo en 2003-04.

En marzo de 2003, la provincia introdujo la Ley de Protección al Contribuyente (*Taxpayer Protection Act*) exigiendo aprobación por referéndum para introducir un nuevo impuesto, proponer o apoyar un incremento al Impuesto a las Ventas Unificado o imponer nuevos peajes en las rutas. La legislación propuesta establece algunas excepciones, tales como un cambio en la política fiscal federal o en las leyes de impuestos federales que impactan negativamente en New Brunswick. Asimismo, la ley propuesta asegura que los ingresos por el impuesto a la nafta, propano y combustible para motores serán destinados a gastos brutos de cuenta ordinaria y los gastos de capital netos del Departamento de Transporte. Esto asegura que los ingresos de determinados impuestos a los combustibles serán aplicados a la construcción de caminos, reparaciones, operaciones y mantenimiento. Cualquier monto que no se gaste en un año puede ser gastado en el ejercicio económico siguiente por el Departamento de Transporte.

### *iii) Quebec*

La provincia de Quebec adoptó legislación titulada *Ley con Respecto a la Eliminación del Déficit y un Presupuesto Equilibrado* (1996). Esta ley establecía la eliminación del déficit para 1999-2000 y para el mantenimiento del presupuesto equilibrado de allí en adelante. El gobierno de Quebec mejoró todos los objetivos de déficit establecidos en la legislación entre 1996-97 y 1998-99 (objetivos de déficit de US\$3.300 millones en 1996-97, US\$2.200 millones en 1997-98 y US\$1.200 millones en 1998-99) y logró su primer balance con superávit en 1998-99 –un año antes de lo programado.

La Ley fue modificada en noviembre de 2002 para adaptar transferencias a y del fondo de reserva de superávit presupuestario y fue rebautizada Ley de Presupuesto Equilibrado (*Balanced Budget Act*). Esta legislación especifica limitaciones sobre posibles sobrecostos, que son definidos como el monto por el cual los equilibrios presupuestarios reales son menores que el presupuesto equilibrado o las proyecciones de excedentes establecidas en el plan de presupuesto. Si el gobierno incurriera en un sobrecosto inferior a US\$ 1.000 millones, se deberá alcanzar un superávit equivalente dentro del año siguiente. Se puede incurrir en sobrecostos durante más de un ejercicio económico si se prevé en el discurso del presupuesto o si es mayor a US\$1.000 millones y es el resultado de 1) un siniestro que tiene un impacto importante en los ingresos o gastos, 2) un deterioro significativo de las condiciones económicas, o 3) un cambio en los programas federales que reduzca sustancialmente los pagos de transferencias. En estas circunstancias, el sobrecosto debe ser recuperado dentro de los 5 años. A tal fin, el Ministro de Finanzas debe informar las circunstancias del sobrecosto y presentar un nuevo plan financiero. Las medidas de compensación deben ascender a un mínimo de US\$1.000 millones en el primer ejercicio económico y un mínimo del 75% del sobrecosto en los primeros cuatro ejercicios. Si se incurre en otros sobrecostos o los mismos se prevén durante los períodos máximos de un año o cinco años, deben ser

compensados de la misma manera. Sin embargo, el monto por el cual los objetivos fiscales han sido mejorados desde 1996-97 (alrededor de US\$1.900 millones) puede ser usado para compensar un sobre costo, sin requerir un superávit de compensación en futuros ejercicios.

En su presupuesto 2001, Quebec creó un fondo de reserva de superávit presupuestario con una dotación inicial de US\$950 millones para 2000-01, con la intención de modernizar los servicios sociales y de salud (US\$600 millones) y las redes de educación (US\$200 millones) y para implementar nuevas iniciativas de solidaridad social (US\$100 millones) e investigación (US\$50 millones). *Una Ley para establecer un fondo de reserva de superávit presupuestario* (2001) impuso normas estrictas con respecto a la elegibilidad de proyectos que pueden ser asignados a partir de la reserva: sólo proyectos de capital, proyectos que tengan una duración definida y otros proyectos considerados de interés público. No obstante, el Presupuesto 2002 anunció que la legislación de reserva será modificada para permitir que los fondos de reserva fueran usados para mantener un presupuesto equilibrado bajo circunstancias especiales: 1) un siniestro que influya en el ingreso o en el gasto; 2) una degradación significativa de las condiciones económicas; o 3) una reducción de los pagos de transferencia debido a un cambio en los programas de transferencia federal.

Las ganancias por inversiones generadas por el Fondo permanecen dentro del Fondo. El fondo de reserva es consolidado en los estados contables, y en consecuencia, los Contadores Públicos presentan dos balances: uno que incluye transferencias a y desde la reserva y otro que no incluye las transferencias.

El gobierno agotó el saldo del fondo de reserva en 2001-02: US\$670 millones para mantener un presupuesto equilibrado y US\$280 millones para apoyar nuevas iniciativas de gasto.

#### *iv) Ontario*

Ontario aprobó su *Ley de Presupuesto Equilibrado y Protección al Contribuyente* el 14 de diciembre de 1999, que legisla presupuestos equilibrados comenzando con el ejercicio económico 2001-02, impone multas por déficits y requiere la aprobación del votante para incrementar los impuestos.

La Ley exige que los gastos en un ejercicio económico dado no superen los ingresos en ese año más el excedente neto acumulado de los tres ejercicios económicos anteriores. Sólo se permiten los déficits en circunstancias muy limitadas, tales como un desastre natural u otro, guerra o temor de guerra, o una disminución en el ingreso del 5% como mínimo por una razón que no sea una reducción en la tasa de impuestos. El gobierno no puede cambiar las políticas contables para equilibrar el presupuesto. Se permite un déficit menor al 1%, que debe ser compensado en el ejercicio siguiente.

Si se produce un déficit mayor al 1% en un año o si un déficit no mayor de 1% no es compensado en el ejercicio siguiente, el sueldo pagado a los miembros del Consejo Ejecutivo es reducido en un 25%. Si se incurre en un déficit por cualquiera de las dos

hipótesis anteriores, los sueldos son reducidos en un 50% por éste y por déficits posteriores. El monto de la reducción de sueldos se paga al Fondo de Oportunidades de Ontario (*Ontario Opportunities Fund*).

Se requiere la aprobación del votante por referendum o por notificación oficial durante una elección general para incrementar las tasas de impuestos existentes (a las ganancias personales, a las sociedades, a las ventas minoristas, al aporte patronal al sistema de salud, a la nafta y al combustible, y a los terrenos provinciales y a la educación), crear nuevos impuestos u otorgar autorización para gravar con impuestos. No se requiere la aprobación del votante si el impuesto nuevo o incrementado 1) no está diseñado para incrementar los ingresos, 2) es una respuesta a un cambio en las leyes impositivas federales y es necesario para mantener los ingresos provinciales, 3) es necesario para efectuar una reestructuración de la autoridad impositiva entre niveles de gobierno, o 4) es requerido como resultado de una reorganización o reestructuración de un organismo de la Corona.

En su Presupuesto 2004, el gobierno recientemente elegido anunció que aboliría la *Ley de Presupuesto Equilibrado* reemplazándola por una *Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal* (FTAA, por sus siglas en inglés). Bajo la nueva Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, el gobierno requeriría el seguimiento de principios fiscales generales, o sea responsabilidad, flexibilidad, equidad y transparencia. Asimismo, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal define los objetivos fiscales generales tales como el mantenimiento de una relación deuda/PBI prudente, con la deuda definida como el déficit acumulado, y la planificación para un presupuesto anual equilibrado. No obstante, si en el caso de circunstancias excepcionales, el gobierno decide incurrir en un déficit de corto plazo, estaría obligado a indicar cómo proyecta volver al equilibrio y en qué forma el plan es compatible con la sustentabilidad a largo plazo.

La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal también incluirá requisitos específicos de presentación de informes. Establece que el Presupuesto deberá incluir un marco fiscal de años múltiples, un debate amplio de los riesgos e información sobre las prioridades y resultados. Asimismo, el gobierno estaría obligado a presentar una Perspectiva Económica de Mitad de Año y Examen Fiscal a más tardar 45 días después de la finalización del segundo trimestre del ejercicio económico a la fecha. También se requeriría la publicación de un Informe a Largo Plazo para evaluar la sustentabilidad a largo plazo de las políticas fiscales, y la oportunidad de informes trimestrales se definiría en la legislación. Por último, la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal requeriría que el gobierno preparara un Informe de Elección Previa que sería revisado por el Auditor Provincial y publicado mucho antes de las elecciones. El mecanismo de sanción incluido en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal requeriría que el Ministro de Finanzas presente una declaración de no divulgación en la legislatura y alentaría el debate en el caso en que no se publicara un informe conforme lo requiere la legislación.

v) *Manitoba*

La legislación de Manitoba tiene el título de *Ley de Responsabilidad del Contribuyente, Reembolso de Deuda y Presupuesto Equilibrado* (1995). Con modificaciones menores en 2000, es una ley muy abarcativa que combina una exigencia de presupuesto equilibrado desde 1995-96 en adelante, la convocatoria de un referéndum provincial para decidir incrementos de tasa de interés importantes y un plan de reembolso de deuda para deuda de usos generales y obligaciones de pensión no financiadas.

Cubriendo el presupuesto consolidado, la legislación define el equilibrio presupuestario como ingresos menos gastos, excluyendo transferencias desde el *Fondo de Rescate de Deuda* (dado que estos fondos son usados para el propósito exclusivo de reembolsar deuda) y el producido de la venta de sociedades de la Corona, e incluye transferencias desde el *Fondo de Estabilización Fiscal* y al *Fondo de Rescate de Deuda*. Sin embargo, los déficits están permitidos ante un desastre natural, guerra, o en el supuesto de una reducción del 5% o más en un solo año que no sea el resultado de un cambio en las leyes impositivas.

Si se produjera un déficit en un año por una razón que no sea las detalladas más arriba, deberá haber un excedente de compensación en el ejercicio siguiente. Sin embargo, se imponen penalidades en el ejercicio inmediato posterior al ejercicio en el cual se informa un déficit. Los sueldos ministeriales son reducidos en un 20% en el primer año de un déficit y en un 40% en el segundo año. Deben realizarse audiencias públicas antes de que se pueda modificar o derogar la Ley y ésta impide cambios en la política contable para hacer frente a los objetivos presupuestarios equilibrados.

Comenzando en 1997-98, el gobierno estaba obligado a transferir US\$75 millones al *Fondo de Rescate de Deuda*, y desde 2000-01, el gobierno debe transferir US\$96 millones por año. En 2005-06, las transferencias anuales se incrementarán a US\$115 millones. Una Comisión de Asignación determina la forma en que se aplican los fondos para reducir la deuda de usos generales y las obligaciones de pensión.

La primera de su clase en Canadá, Manitoba promulgó la *Ley de Fondo de Estabilización Fiscal* (1989) con el fin de estabilizar la situación fiscal de año en año y mejorar la planificación fiscal a largo plazo. Los fondos de superávit que quedan después de tal transferencia al *Fondo de Rescate de Deuda* son depositados en el *Fondo de Estabilización Fiscal* hasta que el fondo alcance un saldo deseado del 5% del gasto operativo. Una vez que el objetivo es alcanzado, cualquier superávit remanente podrá ser agregado al *Fondo de Estabilización Fiscal* o al *Fondo de Rescate de Deuda* o ser dejado como saldo positivo del fondo operativo. Las Cuentas Públicas Provinciales informan los resultados del balance presupuestario antes y después de las transferencias al Fondo de Rescate de Deuda y del Fondo de Estabilización Fiscal. La provincia se concentra en los resultados posteriores a la transferencia para evaluar el cumplimiento de la legislación presupuestaria equilibrada. Con posterioridad a los retiros planificados de US\$74 millones en 2002-03 y US\$98 millones en 2003-04, el saldo del Fondo se proyecta en US\$149 millones para 2003-04, o 2% de los gastos operativos.

Por último, la legislación del presupuesto equilibrado requiere la aprobación por referéndum para incrementos fiscales correspondientes a impuestos a las ganancias,

impuestos a las ventas minoristas y la contribución para la Salud y la Educación Pos Secundaria. No se requiere un referéndum se necesita un incremento en los impuestos para mantener el ingreso provincial resultante de un cambio en el régimen tributario federal, para efectuar una reestructuración de la autoridad impositiva entre gobiernos federales y provinciales o para reestructurar la carga impositiva que no da como resultado un incremento en los ingresos.

A pesar de elegir un nuevo gobierno durante 1999 y de sufrir una revisión contable, Manitoba continua adhiriendo a la legislación de presupuesto equilibrado y ha logrado superávits consecutivos desde 1995-96.

En marzo de 2004, se introdujo en la legislatura la *Gas Tax Accountability Act* (Ley de Responsabilidad con respecto al Impuesto al Combustible). Esta legislación dedicaría todos los ingresos impositivos gravados sobre la nafta y el diesel a los sistemas de transporte, rutas y caminos. Asimismo, cualquier nueva participación de los impuestos federales a los combustibles iría a los caminos, rutas e infraestructuras municipales. El gobierno sería responsable anualmente ante los habitantes de Manitoba por todo el uso de los impuestos al combustible recaudados e invertidos.

#### vi) *Saskatchewan*

La *Ley de Presupuesto Equilibrado* de 1995 en Saskatchewan estipula que el gobierno debe prepararse para un plan financiero de cuatro años y un plan de gestión de deuda siguiendo cada elección general. El actual período de cuatro años se extiende desde 2000-01 hasta 2003-04.

Cubriendo el Fondo de Ingresos Generales, la legislación requiere un presupuesto equilibrado durante un período de cuatro años. No obstante, se excluyen de la determinación del equilibrio presupuestario los acontecimientos identificables, no previstos e importantes que tienen un impacto directo sobre los gastos o los ingresos. Asimismo, el producido neto de la venta de una sociedad de la Corona no puede ser usado para incrementar los gastos operativos y un cambio en las políticas contables no puede ser usado para cumplir con los objetivos del presupuesto equilibrado. Los superávits presupuestarios deben destinarse a la reducción de la deuda, pero no existen requerimientos específicos en términos de pagos o programas de reducción de deuda.

Saskatchewan promulgó su *Ley de Fondo de Estabilización Fiscal* (2000) para colaborar en el cumplimiento de objetivos a largo plazo estabilizando la situación fiscal de año en año. Las ganancias por inversión generadas por el fondo de estabilización son transferidas al Fondo de Ingresos Generales. Mientras que las Cuentas Públicas informan los resultados de los Estados Contables Resumidos y el Fondo de Reserva General, el gobierno se concentra exclusivamente en los resultados del Fondo de Ingresos Generales, y transfiere a y desde el Fondo de Estabilización.

La provincia estableció el fondo con una transferencia inicial de US\$775 millones en 2000-01. Desde el comienzo, el gobierno realizó un retiro de US\$280 millones del Fondo en 2001-02, le transfirió US\$82 millones en 2002-03 y proyecta retirar US\$464

millones en 2003-04 a fin de equilibrar el presupuesto. Con respecto a su legislación de presupuesto equilibrado, la provincia espera acumular un superávit de US\$59,7 millones entre 2000-01 y 2003-04. En realidad, la provincia ha experimentado gran éxito como lo demuestra el logro de un superávit en todos los años comenzando en 1994-95.

vii) *Alberta*

La *Ley de Eliminación del Déficit* de 1993 bosquejó un objetivo de déficit de US\$2.500 millones en 1993-94 y un presupuesto equilibrado en 1996-97. El presupuesto fue equilibrado en 1994-95, dos años antes de lo exigido por la *Ley de Eliminación del Déficit*.

La *Ley de Presupuesto Equilibrado y Rescate de Deuda* (BBDR, por sus siglas en inglés) de 1995 reemplazó a la *Ley de Eliminación del Déficit*. Comenzando en 1996-97, la *Ley de Presupuesto Equilibrado y Rescate de Deuda* exigió un presupuesto anual equilibrado y pronósticos de ingresos conservadores y estableció un programa para reembolsar la deuda neta (excluyendo cargas por jubilación) para fines de 2021-22, o un máximo de 25 años. La provincia también aprobó la *Ley de Protección del Contribuyente* en 1995 que requiere la aprobación por referendun para implementar un impuesto a las ventas minoristas.

La *Ley de Responsabilidad del Gobierno* (1995) especifica que el Tesorero debe proponer un plan fiscal de 3 años cada ejercicio económico que incluya los supuestos económicos usados en el presupuesto y las sensibilidades del plan fiscal a los supuestos económicos.

La *Ley de Responsabilidad Fiscal*, aprobada en Mayo de 1999, reemplazó a la *Ley de Presupuesto Equilibrado y Rescate de Deuda* cuando la deuda neta (excluyendo cargas por jubilación) fue eliminada en el segundo trimestre de 1999-2000. Esta Ley prohíbe los déficits, incluye un paliativo económico, limita las iniciativas dentro del año y presenta un plan de reembolso de deuda de 25 años para la deuda acumulada remanente.

Inicialmente, la *Ley de Responsabilidad Fiscal* requería un paliativo económico del 3,5% de los ingresos pronosticados, del cual el 75% como mínimo era asignado al reembolso de la deuda (algunas excepciones se aplicaban al gasto de emergencia y a los ingresos comprometidos), mientras que el remanente era reservado para las iniciativas de ingresos y gastos dentro del año. La misma norma se aplicaba para asignar ingresos superiores al presupuesto y cargas de deuda por debajo del presupuesto. El gobierno modificó la Ley para el ejercicio económico 1999-2000 para permitir las iniciativas dentro del año superiores a la norma legislada del 25% con el fin de dar cabida al gasto de infraestructura de única vez.

El 24 de febrero de 2003, el gobierno introdujo un proyecto para modificar la *Ley de Responsabilidad Fiscal* a fin de reflejar la implementación de un nuevo marco fiscal. La provincia espera implementar totalmente el nuevo marco entre los presupuestos de 2003 y 2005.



El nuevo marco incluye el establecimiento, en el presupuesto 2003, de un fondo de sustentabilidad, en el cual se depositarán todos los superávits de fin de año y los ingresos por recursos que superen un monto predeterminado (US\$3.500 millones o los ingresos por recursos promedio para los 3 años anteriores, el que sea menor). Se podrán efectuar transferencias desde el fondo en determinadas circunstancias: para compromisos de emergencia o de gastos especiales y/o para estabilizar ingresos. Una vez que el fondo de sustentabilidad crezca a US\$2.500 millones, los fondos excedentes podrán asignarse al reembolso de la deuda o a la recientemente creada Cuenta de Capital, pero no pueden ser usados para incrementar el programa de gastos.

Como tal, la provincia está obligada a preparar un plan capital de 3 años en cada presupuesto. En el presupuesto 2003, el gobierno estableció una Cuenta Capital con US\$910 millones de los fondos de superávit de 2002-03. El nuevo marco fiscal permite tres fuentes de financiamiento para proyectos de capital: efectivo, obtención de préstamos y transferencias desde la Cuenta Capital.

Comenzando en 2003, el presupuesto también debe contener una reserva por contingencias, fijada en un mínimo de 1% del ingreso pronosticado, que podrá ser usado para medidas de ingresos y gastos dentro del ejercicio. Si la reserva por contingencias no se utilizara, aumentará el superávit de fin de año, que se transfiere al fondo de sustentabilidad.

Este nuevo marco tiene implicancias importantes para las definiciones del equilibrio presupuestario y la deuda acumulada. La definición de presupuesto equilibrado es modificada para incluir transferencias a y desde el fondo de sustentabilidad. Asimismo, los gastos de capital financiados por una asignación desde la Cuenta de Capital no se incluyen en el cálculo del equilibrio presupuestario. Además, la provincia continuará eliminando su deuda acumulada para 2024-25; sin embargo, desde abril de 2003, la obtención de préstamos para fines de capital no está incluida como parte de la deuda acumulada.

Si bien los déficits (definidos por esta legislación) no están admitidos, los estados contables auditados pueden mostrar un balance de déficit consolidado en años en que los fondos son transferidos desde el fondo de sustentabilidad.

Este nuevo marco se basa en metas similares al *Alberta Heritage Savings Trust Fund*, que fue establecido en 1976 como medio de ahorrar una parte de ingresos provenientes de recursos no renovables mientras la economía estaba floreciente. La provincia depositó parte de los ingresos provenientes de recursos no renovables en el fondo hasta 1986-87 y desde entonces, no se han agregado fondos adicionales. Hasta 1994-95, los retiros de la dotación se realizaban a la División de Proyectos de Capital para apoyar diversas iniciativas. En respuesta a una revisión pública, el Fondo fue reestructurado en 1997 y dividido en dos carteras con dos mandatos diferentes: la Cartera de Transición respalda las necesidades fiscales de corto y mediano plazo con una ponderación mayor en los títulos de ingreso fijo, mientras que la Cartera de Dotación apunta a maximizar los retornos financieros a largo plazo con una mayor ponderación en los valores. La Cartera de Transición fue eliminada gradualmente para fines de 2003, transfiriéndose

anualmente una parte de sus activos a la Cartera de Dotación. A partir de 1996-97, solo se transfiere al Fondo de Ingresos Generales el ingreso neto proveniente del Fondo de Dotación.

A diferencia del fondo de sustentabilidad, el *Alberta Heritage Savings Trust Fund* difiere de la noción tradicional de un fondo de estabilización fiscal en que sólo el ingreso por inversión puede ser transferido al Fondo de Ingresos Generales, mientras que el principio de ajuste por inflación permanece intacto. Esta dotación de US\$12.000 millones proporciona ingresos para el futuro. Sin embargo, no se puede recurrir al activo en sí mismo para estabilizar fluctuaciones de año en año en los ingresos. Se incluye un pronóstico del ingreso por inversión en los documentos del presupuesto, de manera que no actúe como una contingencia de la cual se pueden retirar fondos en respuesta a circunstancias imprevistas. El informe económico anual de Alberta es preparado sobre una base totalmente consolidada, de modo que la provincia sólo informa un balance de presupuesto consolidado en sus Cuentas Públicas.

En marzo de 2004, Alberta introdujo la *Ley de Modificación de Responsabilidad Fiscal*, que eleva el monto del ingreso no renovable usado en el presupuesto a US\$4.000 millones. Esto permitirá que el gobierno gaste cada año hasta US\$500 millones más para prioridades clave.

#### *viii) British Columbia*

En 1991, British Columbia se convirtió en la primera de las provincias canadienses en legislar una norma fiscal. Titulada la *Ley de Protección al Contribuyente*, incluía un plan de presupuesto equilibrado de cinco años, un congelamiento de impuestos en rubros específicos y una prevención de nuevos impuestos, limitaciones al crecimiento del gasto, un Plan de Reducción de Deuda y un informe anual sobre los progresos alcanzado. La Ley fue derogada dentro del año de su promulgación por el nuevo gobierno en el poder luego de una elección general.

La provincia aprobó otra legislación titulada *Ley de Presupuesto Equilibrado (2000)* que incluía objetivos de déficit progresivamente más bajos entre 2000-01 a 2003-04 con presupuestos equilibrados comenzando en 2004-05. Los déficits máximos sólo podían ser superados en circunstancias de emergencia y/o inesperadas o por disminuciones significativas en los ingresos. Si los objetivos no se cumplían, los miembros del Comité Ejecutivo estaban sujetos a una reducción del 20% en su remuneración.

El recientemente elegido gobierno liberal derogó la *Ley de Presupuesto Equilibrado* en 2001 e introdujo la *Ley de Presupuesto Equilibrado y Responsabilidad Ministerial*, que entró en vigencia el 1 de abril de 2002. Esta Ley no fijaba límites específicos a los déficits presupuestarios para 2002-03 y 2003-04. Sin embargo, el déficit real no puede superar al déficit presupuestado. Para 2004-05 en adelante, la legislación sólo prohíbe el *pronóstico* de un déficit. Veinte por ciento de la remuneración del Comité Ejecutivo es retenida al comienzo y sólo se paga cuando se satisfacen determinados objetivos presupuestarios y del ministerio: 1) se devuelve la mitad de la retención efectuada si no se supera un déficit pronosticado, si se cumple con el presupuesto equilibrado

pronosticado o si se logra el 50% del superávit pronosticado, y 2) se devuelve el resto de la retención efectuada si no se superan las estimaciones de gastos, se cumplen los pronósticos de ingresos, o si los resultados reales cumplen o superan los resultados esperados para las responsabilidades ministeriales individuales.

La *Ley de Transparencia y Responsabilidad Presupuestaria* (2000) requiere que el gobierno proponga un documento de consulta sobre el presupuesto que permita el aporte público, fije plazos para informes trimestrales e imponga mayor divulgación de los pronósticos, supuestos claves y cuestiones relacionadas con el presupuesto. En el momento de las Estimaciones Principales, el ministro también debe presentar un plan estratégico de 3 años que indique explícitamente los supuestos económicos y políticos usados en el pronóstico. El gobierno liberal introdujo algunas modificaciones a esta Ley en 2001, incluyendo la eliminación de garantías especiales<sup>7</sup>, salvo en el supuesto de desastres naturales y el período que rodea a una elección.

#### *ix) Yukón*

La *Ley de Protección al Contribuyente* del Yukón está destinada a impedir cualquier creación o acumulación de deuda. Cubre el equilibrio presupuestario de las Cuentas Públicas no consolidado.

La ley prohíbe los gastos o asignaciones que puedan crear o incrementar una situación de déficit acumulado. En otras palabras, se permite un déficit anual siempre que no cree o incremente una situación de déficit acumulado. Si no hubiera un déficit acumulado, se deberá presentar en las Cuentas Públicas un plan para eliminarlo. También impide la implementación de nuevos impuestos o incrementos en impuestos gravados por la *Ley del Impuesto a las Ganancias* o la *Ley del Impuesto al Fuel Oil* sin aprobación por referéndum. Se aplican excepciones si se efectúa un cambio para preservar la coherencia entre los gobiernos federales y territoriales, para mantener los ingresos con respecto a un cambio al acuerdo de recaudación de impuestos de los gobiernos federales y del Yukón o para gravar un impuesto a las ganancias sobre fideicomisos de recuperación de minas.

Si los requisitos de la Ley no son satisfechos antes del 1 de febrero del año siguiente, la Asamblea deberá disolverse, poniendo en marcha una elección.

#### *x) Territorios del Noroeste*

La *Ley de Eliminación de Deudas* de 1995 de los Territorios del Noroeste fue modificada en 1996. La Ley requería un presupuesto equilibrado e impedía la acumulación de deuda.

La Ley requería un presupuesto equilibrado para el período 1996-97 a 1997-98. Un déficit en cualquiera de esos años no podía superar el 1% de los ingresos

---

<sup>7</sup> Una garantía especial sólo se usa para asignar gastos cuando la Asamblea Legislativa no se encuentra en sesión y, por lo tanto, no requiere aprobación legislativa. Cuando la Asamblea Legislativa se encuentra en sesión, se utiliza un proyecto de suministro para obtener fondos y requiere aprobación legislativa.

(aproximadamente US\$12 millones) y tenía que ser compensado al año siguiente. Se especificó un presupuesto equilibrado para 1998-99). Si las Cuentas Públicas demostraban que no se habían cumplido los objetivos, la Asamblea Legislativa podía recomendar la revocación de las designaciones de los miembros del Consejo Ejecutivo.

La Ley fue modificada después del presupuesto 1996 con objetivos de un déficit de US\$ 45 millones para 1996-97, déficit no superior al 2% de los ingresos para 1997-98 y un presupuesto equilibrado para 1998-99. Si el déficit superaba los objetivos en 1996-97, debía ser compensado en el siguiente ejercicio.

Los Territorios del Noroeste mejoraron su objetivo de déficit para 1996-97, registraron un superávit en 1997-98, pero fallaron en lograr el equilibrio del presupuesto en 1998-99. No existe legislación de normas fiscales para los ejercicios posteriores a 1998-99.

## REFERENCIAS

- Alesina, Alberto y Tamim Bayoumi** (1996), "Los Costos y Beneficios de las Normas Fiscales: Datos de los Estados Unidos," Documento de Trabajo No. 5614 de NBER.
- Alesina, Alberto, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes y Ernesto Stein** (1999), "Instituciones Presupuestarias y Desempeño Fiscal en América Latina", *Journal of Development Economics*, Vol. 59, páginas 253-273.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti** (1995), "Economía Política de los Déficit Presupuestarios," *Documentos del Equipo del FMI*, Vol. 42(1), páginas 1-31.
- \_\_\_\_\_(1999), "Déficit Presupuestarios e Instituciones de Presupuesto," en J.M. Poterba y J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press, páginas 13-36.
- Alesina, Alberto y Guido Tabellini** (1990), "Teoría Positiva de los Déficit Fiscales y Deuda del Gobierno," *Review of Economic Studies* 57(3), páginas 403-414.
- Alt, James E. y R. C. Lowry** (1994), "Gobierno Dividido y Déficit Presupuestarios: Datos de los Estados Unidos," *American Political Science Review*, Diciembre 1994, Vol. 88, páginas 811-828.
- Arreaza, Adriana, Bent E. Sørensen y Oved Yosha** (1999), "Mejoramiento del consumo a través de la Política Fiscal en Países de la OCDE y la UE", en J.M. Poterba y J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press, páginas 59-80.
- Bayoumi, Tamim y Barry Eichengreen** (1994), "La Economía Política de las Restricciones Fiscales: Implicancias para Europa desde los Estados Unidos," *European Economic Review*, Abril 1994, Vol. 38(3-4), páginas 783-791.
- \_\_\_\_\_(1995), "Restringiéndose a uno mismo: Las Implicancias de las Normas Fiscales para la Estabilización Económica," *Documentos del Equipo del FMI*, Vol. 42(1), páginas 32-48.
- Bayoumi, Tamin, Morris Goldstein y Geoffrey Woglom** (1995), "Los Mercados de crédito ¿Disciplinan a los Prestatarios Soberanos? Datos desde los Estados Unidos," *Centre for Economic Policy Research*, Documento de trabajo No. 1088.
- Bohn, Henning y Robert P. Inman** (1996), "Normas de Presupuesto Equilibrado y Déficit Públicos: Datos desde los Estados Unidos," *Serie de Conferencias sobre Política Pública de Carnegie-Rochester* 45(1-4), páginas 13-76.
- Brunnen, Patricia y Gaétan Pilon** (1996), "¿Las Normas Fiscales Legislativas y Constitucionales son Esenciales para la Consolidación Fiscal?" mimeo, Departamento de Finanzas.
- Corsetti, Giancarlo y Nouriel Roubini** (1996), "Perspectivas Europeas versus Perspectivas Norteamericanas sobre Normas de Presupuesto Equilibrado," *The American Economic Review*, páginas 408-413.
- Cukierman, Alex y Allan H. Meltzer** (1986), "Teoría Positiva de la Política Discrecional, el Costo del Gobierno Democrático y los Beneficios de una Constitución," *Economic Inquiry*, Vol. 24(3), páginas 367-88.
- Representantes Financieros de Provincias y Territorios Canadienses**, Diversa legislación y proyectos de ley provinciales.

- Goldstein, Morris, y Geoffrey Woglom** (1992), "Disciplina Fiscal Basada en el Mercado en Uniones Monetarias: Datos del Mercado Municipal de Bonos de los Estados Unidos," M. Canzoneri, V. Grilli, y P. Masson (eds.), *Estableciendo un Banco Central*, Cambridge University Press.
- Hallerberg, Mark y Jürgen von Hagen**, (1999) "Instituciones Electorales, Negociaciones en el Gabinete, y Déficit Presupuestarios en la Unión Europea," en J.M. Poterba y J. von Hagen (eds.), *Instituciones Fiscales y Desempeño Fiscal*, The University of Chicago Press, páginas 209-232.
- Kneebone, Ronald D. y K.J. McKenzie** (1997), "Respuesta Presupuestaria de Alberta a los Shocks Fiscales," en C.J. Bruce, R.D. Kneebone, K.J. McKenzie (eds.), *Gobierno Reinventado: Estudio del Programa de Eliminación del Déficit de Alberta*, Oxford University Press, páginas 231-247.
- Levinson, Arik** (1998), "Presupuestos Equilibrados y Ciclos Económicos: Datos de los Estados," *National Tax Journal*, Vol. 51(4), páginas 715-732.
- Mattina, Todd y François Delorme** (1996), "El Impacto de la Política Fiscal sobre la Prima de Riesgo de la Deuda a Largo Plazo del Gobierno: Algunos Datos Canadienses," Documento de Trabajo, Departamento de Finanzas de Canadá.
- Milesi-Ferretti, Gian Maria** (2000), "¿Bueno, Malo o Feo? Sobre los Efectos de las Normas Fiscales y la Contabilidad Creativa," Documento de Trabajo del FMI 00/172.
- National Association of State Budget Officers** (2002), *Procesos Presupuestarios en los Estados*.
- Nordhaus, William D.** (1975), "El Ciclo de la Economía Política," *Review of Economic Studies*, Vol. 42(2), páginas 169-90.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)** (1999), *Presupuestación en un Entorno de Superávit*, PUMA/SBO(99)3/FINAL.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Perspectiva Económica de la OCDE*, No.72.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Perspectiva Económica de la OCDE*, No.75, Edición preliminar.
- Phillips, Lisa** (1996), "Ascenso de las Leyes de Presupuesto Equilibrado en Canadá: Legislando la (Ir)Responsabilidad Fiscal," *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 34(4), páginas 681-740.
- Poterba, James M.** (1994), "Respuestas del Estado a las Crisis Fiscales: Efectos de la Política y de las Instituciones Presupuestarias," *Journal of Political Economy*, vol. 102(4), páginas 799-821.
- \_\_\_\_\_ (1996), "Instituciones Presupuestarias y Política Fiscal en los Estados de Norteamérica", *American Economic Review*, vol. 86(2), páginas 395-400.
- \_\_\_\_\_ (1997), "¿Funcionan las Normas Presupuestarias?" en A. Auerbach ed., *Política Fiscal: Lecciones de la Investigación Empírica*, MIT Press, páginas 53-86.
- Poterba, James M. y Kim Rueben** (1999), "Instituciones Fiscales Estatales y el Mercado Municipal de Bonos de los Estados Unidos," en J.M. Poterba y J. von Hagen (eds.), *Instituciones Fiscales y Desempeño Fiscal*, The University of Chicago Press, páginas 181-207.
- Rogoff, Kenneth** (1990), "Equilibrium Political Budget Cycles," *American Economic Review*, Vol. 80(1), páginas 21-36.

- Schick, Allen** (2000), "Superávit, Si Podemos Mantenerlo," *The Brookings Review*, Vol.18(1), páginas 36-39.
- Stansel, Dean** (1994), "Domando al Monstruo: ¿Los Límites al Impuesto y al Gasto son la Respuesta?" *Policy Analysis*, CATO Institute, no. 213.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti** (1999), "Acuerdos Institucionales y Desempeño Fiscal: La Experiencia Latinoamericana," en J.M. Poterba y J. von Hagen (eds.), *Instituciones Fiscales y Desempeño Fiscal*, The University of Chicago Press, páginas 103-133.
- Tufte, Edward R.**, (1978), *Control Político de la Economía*, Princeton University Press.
- United States General Accounting Office (GAO)** (1993), *Requisitos del Presupuesto Equilibrado: Experiencias Estaduales e Implicancias para el Gobierno Federal*, GAO/AFMD-93-58BR, General Accounting Office.
- \_\_\_\_\_(1994), *Reducción del Déficit: Experiencias de Otras Naciones*, GAO/AIMD-95-30, General Accounting Office.
- \_\_\_\_\_(1999), *Superávits de Presupuesto: Experiencias de Otras Naciones e Implicancias para los Estados Unidos*, GAO/AIMD-00-23, General Accounting Office.
- Vanheukelen, Marc** (1994), "Combatiendo los 'Déficits Excesivos' en el contexto de la Unión Europea," mimeo, Departamento de Finanzas de Canadá.
- von Hagen, Jürgen** (1991), "Nota sobre la Eficacia Empírica de las Restricciones Fiscales Formales," *Journal of Public Economics*, 44(2), páginas 199-210.
- Weingast, Barry R., Kenneth A. Shepsle y Christopher Johnsen** (1981), "La Economía Política de los Costos y Beneficios: Enfoque Neoclásico de la Política Distributiva," *Journal of Political Economy*, Vol.89(4), páginas 642-64.

## **NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS EN LA REVISTA DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA**

### **a) Selección de trabajos**

Los trabajos enviados para su publicación en la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública deben ser inéditos y aportar conocimiento original. Pueden presentarse artículos y notas de investigación para arbitrar tanto en español como en portugués y en inglés. En caso que el trabajo sea aceptado y esté en un idioma diferente al español, la traducción corre por cuenta del autor. Los artículos son aceptados sobre la base de que se trata de trabajos que no están siendo considerados para su publicación en ningún otro medio. Excepcionalmente, la revista considerará la posibilidad de publicar trabajos ya publicados.

Los autores remitirán sus escritos, con sus respectivos archivos (en Microsoft Word), a:

Guillermo Schweinheim

Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública  
ASAP

Av. Belgrano 1370, 5° piso.

C1093AAO - Ciudad de Buenos Aires

República Argentina.

O por correo electrónico a: [asap@asap.org.ar](mailto:asap@asap.org.ar)

El envío de un artículo a la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública implica que los autores aceptan su publicación bajo las condiciones fijadas por la revista.

Los trabajos podrán ser “aceptados”, “aceptados condicionalmente”, o “rechazados”. La Coordinación Editorial someterá los trabajos al dictamen anónimo de dos especialistas. Los especialistas serán miembros de ASAP. Eventualmente, la Coordinación Editorial podrá remitir los trabajos a un evaluador externo, si considera que la naturaleza del tema y los problemas abordados en los trabajos lo ameritan. Una vez sometidos a arbitraje, se comunicará la decisión adoptada en base al informe de los referee.

Existen cuatro categorías de trabajos: a) artículos, b) notas de investigación, c) notas críticas y d) reseñas. Los artículos constituyen productos acabados y aportan conocimiento original empírico o teórico. Las notas de investigación recogen resultados de tesis o investigaciones en curso. Las notas críticas analizan en profundidad uno o más libros o artículos, mientras que las reseñas describen las características básicas de una nueva publicación. La Coordinación Editorial promoverá el debate en la Revista a partir de la elaboración de notas críticas. Las notas y reseñas son evaluadas exclusivamente por la Coordinación Editorial.

En todos los casos, la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública se reserva el derecho de introducir en el texto



revisiones menores que mejoren la comprensión del trabajo, siempre que dichos cambios no alteren el sentido del mismo. Los materiales enviados no serán devueltos.

Cada autor recibirá diez ejemplares del correspondiente número de la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

## **b) Derechos de autoría**

Una vez publicado un trabajo, todos los derechos pasan a la revista la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, por lo que la misma mantiene el derecho de su publicación en toda reimpresión que los Editores realicen. Si el autor desea publicar su trabajo en otra revista (en el mismo o en diferente idioma) deberá pedir expreso consentimiento a la revista la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

## **c) Normas de estilo**

### **1. Extensión y envío**

Los artículos y notas de investigación deberán enviarse en soporte electrónico, con tipografía Times New Roman 12, en hojas A4, a doble espacio y con abundantes márgenes. La extensión de dichos trabajos debe oscilar -incluyendo tablas, gráficos, citas y bibliografía- **entre 25 y 40 páginas**.

Las notas críticas (también en soporte electrónico) no deben exceder las **8 páginas** y las reseñas **4 páginas**.

Cada autor/a debe adjuntar, también, un breve **Curriculum Vitae**. Además, los trabajos enviados deben incluir en su **portada**:

- Título del trabajo –y subtítulo si lo hubiere.
- Nombre.
- Fecha de envío.
- Domicilio, teléfono y dirección de e-mail.
- Filiación académica: títulos académicos y cargos actuales.

Los trabajos–salvo en el caso de reseñas y críticas- han de constar de:

- Un resumen en español –80 a 120 palabras, aproximadamente- conteniendo las palabras clave en español para facilitar el archivo y recuperación del material.
- Texto.
- Bibliografía completa ordenada alfabéticamente.

## 2. Bibliografía

Las referencias bibliográficas seguirán los siguientes ejemplos:

### Referencias bibliográficas dentro del texto

Las citas de cuatro líneas o menos

Ej.

...tal y como se indica en un estudio reciente (Davies 1995,65)

...véase también Ahmad *et al.* (1985,123-127)

“...cita...” (Davis 1985,15)

Las citas que tengan más de cuatro líneas deberán separarse del texto principal, irán sin comillas y llevarán sangría a la izquierda.

### Referencias bibliográficas al final del texto

- Libros de un sólo autor

Bresser Pereira, Luiz Carlos. 1999. *Reforma del Estado para la Ciudadanía*. Buenos Aires: EUDEBA-CLAD.

- Libros de dos autores

Musgrave, R. y Musgrave, P. *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. 1992. Madrid: Mc Graw Hill.

Jones, P.C. y Bates, J.G.. 1990. *Public Sector Auditing*. London: Chapman and Hall.

- Libro de varios autores

O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullel (compiladores). 2003. *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

- Artículos en revistas, publicaciones periódicas, journals, etc.

González, Carlos Aurelio. 2003. “*La ortodoxia fiscal puesta a prueba. El caso de Federico Pinedo*”. En Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, núm. 38..

- Artículos publicados en la WWW

Bertello, Nicolás, Gisell Cogliandro y Gerardo Uña. 2004. *Delegación de Facultades al Jefe de Gabinete de Ministros: Evolución e impacto en el contexto fiscal actual*. Fundación Konrad Adenauer. Obtenido el 29 de Diciembre de 2004 en la Word Wide Web: <http://www.asap.org.ar>

- Entrevistas realizadas por el autor o autora del artículo

Dr. Raul Rigo. Subsecretario de Presupuesto. 2002. Entrevistada por el/la autor/a, 8 de agosto. Buenos Aires. Grabación.

### **3. Tablas e ilustraciones**

Las tablas e ilustraciones deben tener títulos cortos y descriptivos, y deben aparecer numeradas en arábigos.

Todas las notas y fuentes correspondientes a cada una de las tablas deben ser colocadas al pie de las mismas

### **4. Abreviaturas**

No utilice puntos en las abreviaturas. Cuando se refiere al nombre de una institución mediante iniciales, asegúrese de haber escrito el nombre completo la primera vez que aparezca en el texto, seguido de la forma abreviada entre paréntesis: Fondo Monetario Internacional (FMI). A continuación refiérase simplemente al FMI.

### **5. Subrayado**

**No** utilice subrayados. Para enfatizar utilice únicamente *cursivas* o **negritas**

### **6. Notas**

Las notas- la menor cantidad posible- y las referencias deben estar numeradas y colocadas a pie de página en Times New Roman 10.

### **7. Idioma**

Se recomienda evitar el uso de palabras en idioma distinto al español y de neologismos innecesarios. En caso de ser imprescindible (por no encontrarse una traducción o palabra apropiada), anotar una breve explicación o traducción aproximada entre paréntesis o como nota al pie de página. Las palabras en idioma extranjero deben estar en itálicas.