

Universidad Nacional de Córdoba

Facultad de Ciencias Económicas

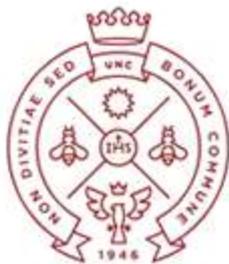
Trabajo final de la Licenciatura en Economía

Reglas fiscales en Argentina: un análisis de institucionalidad

María Florencia Baldi

Director: Mg. Marcelo Capello

Septiembre 2016



FACULTAD
DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



Resumen Ejecutivo:

En las últimas dos décadas se ha producido un notable incremento del uso de las reglas fiscales en los países emergentes. Se ha comprobado que niveles adecuados de institucionalidad fiscal son necesarios para el éxito en la aplicación de las mismas, por lo cual se procede a realizar un análisis de institucionalidad en Argentina.

Comenzando a nivel federal, se analizan indicadores de transparencia y de ejecución presupuestaria, para la cual se construye un índice específico. Además, se realiza un análisis de institucionalidad a nivel subnacional, sistematizando el contenido de los informes oficiales del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal y calculando indicadores relacionados con la calidad burocrática y el autofinanciamiento para apreciar la correlación con el Resultado Primario Provincial.

Todas las mediciones incluidas permiten comprobar que en Argentina el nivel de institucionalidad fiscal no es el adecuado para la implementación de reglas fiscales, por aspectos como la transparencia, la existencia de contabilidad creativa y la creación de leyes contradictorias, que contribuyen a la inestabilidad del marco jurídico. Es por esto que surge la necesidad de una reforma institucional completa, que incluya un cambio político y nuevos instrumentos y mecanismos de decisiones públicas.

Clasificación JEL: H60, K10

Palabras claves: Reglas fiscales, equilibrio presupuestario, instituciones presupuestarias.

Índice General

Introducción.....	4
Revisión Bibliográfica	6
Instituciones fiscales.....	6
Situación fiscal de Argentina.....	8
Reglas fiscales en Argentina.....	9
Metodología	12
Análisis de institucionalidad fiscal en Argentina.....	13
Nivel federal.....	13
Nivel Subnacional:	15
Conclusión	20
Bibliografía	21
Anexo I: Clasificación de reglas fiscales según variable objetivo (“target”)	24
Anexo II: Adhesiones por provincia a la Ley 25.917 (Régimen de responsabilidad fiscal)	25
Anexo III: Adhesiones por provincia a la Ley 26.530 (modificatoria de Ley 25.917).....	26
Anexo IV: Metodología y cálculo del índice de institucionalidad fiscal	27
Anexo V: Resumen de evaluaciones realizadas por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal del cumplimiento de la Ley 25.917	31
Anexo VI: Coeficientes de Correlación obtenidos entre Resultado Primario Provincial y los indicadores de Calidad Burocrática y Recaudación Propia.....	33

Índice de Tablas

Tabla I: Clasificación de Indicadores de Calidad Institucional.....	7
Tabla II: Índice de institucionalidad fiscal de Argentina.....	14

Introducción

Las reglas fiscales son normas para ejecutar el presupuesto público con mayor transparencia y previsibilidad, que buscan dotar de mayor credibilidad a la implementación de políticas públicas y reducir las decisiones discrecionales. Alesina y Perotti (1996) clasifican a las reglas fiscales en categorías: reglas numéricas para el presupuesto, reglas procedimentales que regulan su elaboración y aprobación, y reglas relacionadas a la transparencia del procedimiento presupuestario.

Sin embargo, en la práctica suele restringirse la definición a reglas numéricas. Instituciones como el Fondo Monetario Internacional (Budina, N., et. al. 2012, p.6), definen a las reglas fiscales como “la imposición de una restricción duradera a la política fiscal mediante límites numéricos a los agregados presupuestarios” con el objetivo de corregir incentivos distorsivos, contener el gasto público y el tamaño del Estado, asegurar la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda, contribuir a la estabilización de la economía, y defender la equidad intergeneracional. Puede hacerse una clasificación de reglas fiscales atendiendo a qué variable se restringe. (Ver Anexo I).

Como señalan estos autores, el uso de reglas fiscales no es una panacea, ya que dejan poco margen de ajuste ante shocks, implican modificaciones de prioridades de gastos y pueden dañar la transparencia si se generan incentivos a la contabilidad creativa. No obstante, en las últimas dos décadas se ha producido un notable incremento del uso de esta herramienta de política originada en las economías más avanzadas. Carcenac, N., et.al. (2014, p.7), explican que los países en desarrollo han superado en cantidad a las economías avanzadas como usuarios de reglas fiscales, ya sea que surgieron dentro de planes de estabilización o con el fin de consolidar un ajuste fiscal logrado. Los autores observan que en los países en desarrollo la política fiscal continúa siendo procíclica después de la adopción de las reglas. Este es un rasgo sumamente negativo ya que está comprobado que la prociclicidad reduce el crecimiento, perjudica a personas de menor ingreso, exacerba la volatilidad y genera sesgos deficitarios en la política fiscal.

Existe cierto consenso en calificar a la relación entre las reglas fiscales y la prociclicidad como ambigua, ya que al imponer restricciones fiscales, las reglas dificultan reacciones al ciclo económico y aumentan la volatilidad. Pero a su vez, las reglas están orientadas a limitar la prociclicidad del gasto público. Carcenac, N., et.al. (2014) afirman que las reglas fiscales implican un trade off entre los beneficios de reducir el sesgo deficitario medio originado en la política fiscal discrecional, y los costos de oportunidad de la estabilización. En otras palabras, las reglas rígidas en exceso acentúan la prociclicidad, pero si la regla es demasiado laxa, no está diseñada para lograr sostenibilidad de largo plazo, y tampoco evita el problema.

Algunos elementos considerados como determinantes de la prociclicidad de la política fiscal en economías en desarrollo son los siguientes:

- 1) Cláusulas de escape: Carcenac, N., et.al. (2014) explican que proveen de flexibilidad al momento de encarar eventos descomunales. En una regla bien diseñada deberían incluirse los factores que permiten la activación de las cláusulas, una senda para regresar a la regla y el tratamiento de los desvíos acumulados. Debido a restricciones administrativas y técnicas, las reglas en las economías en desarrollo carecen de mecanismos que puedan flexibilizarlas a lo largo del ciclo.
- 2) Instituciones presupuestarias: Perry, G. (2003, p.6) explica que si existen instituciones presupuestarias débiles e información asimétrica, se genera prociclicidad. El autor confirma este resultado citando a Dabla Norris et.al. (2010) que demuestran la correlación negativa entre la calidad de las instituciones y la prociclicidad, y Frenkel et.al. (2013), quienes encuentran que la ciclicidad de la política fiscal se relaciona inversamente con su calidad institucional medida por

indicadores de ley y orden, calidad burocrática y corrupción. Por su parte, Schaetcher, A y otros (2012), indican que la disponibilidad de datos y capacidad de predicción técnica son rasgos institucionales requeridos para asegurar precisión en los agregados y por ende, credibilidad de las reglas.

- 3) Altos costos de salida: Perry, G. (2003) afirma que las reglas fiscales pueden cambiar incentivos de gasto en la ejecución presupuestaria cuando imponen altos costos de salida. Esta condición implica reglas claras y simples que faciliten el *enforcement*, además de penalidades ejecutables en caso de incumplimiento. En las economías en desarrollo se debería atender que los sistemas de auditoría aseguren la responsabilidad en el cumplimiento.

Atendiendo a estos inconvenientes, surgen las reglas de segunda generación que utilizan objetivos cíclicamente ajustados, cláusulas de escape correctamente definidas, junto con acuerdos cumplimiento más fuertes. A estos fines, un número creciente de países está utilizando consejos fiscales para evaluar la implementación y el impacto de las reglas. La literatura afirma que esta nueva generación de reglas estaría asociados con menor prociclicidad. Sin embargo, en palabras de Carcenac, N., et.al. (2014, p.20) “las reglas flexibles requieren instituciones de mayor calidad que fortalezcan el monitoreo y mecanismos de cumplimiento de las normas.”

Revisión Bibliográfica

Instituciones fiscales

Las instituciones son mecanismos sociales que procuran ordenar la conducta de un grupo de individuos. En particular, las instituciones fiscales son aquellas que definen el funcionamiento de la administración pública y su monitoreo para restringir los niveles de déficit fiscal y endeudamiento compatibles con la estabilización fiscal.

Existen condicionantes extra económicos que afectan los incentivos de los diseñadores de la política, y ocasionan conflictos de intereses que desnaturalizan la función pública. Algunos de éstos incentivos, mencionados en Sanguinetti P. y Tommasi M. (1997) son:

- Problema de la acción colectiva: Externalidad implícita en el hecho que los distintos sectores no tienen en cuenta el impacto de sus acciones sobre el bienestar de los otros. Esto puede atenuarse o intensificarse mediante arreglos institucionales, en particular los niveles de correspondencia fiscal.
- Problema de la representación política (o Principal-Agente): los incentivos a respetar las preferencias colectivas puede no ser suficiente debido a la falta de información del resto de los individuos, y a los intereses contrapuestos. Por ejemplo los grupos de presión, o el ciclo político.
- Transparencia y control presupuestario: La información sobre la actividad del Estado es un bien público, y como tal, se ve afectada por el problema del free-rider. Esto induce la falta de control, con la consecuente posibilidad de que el Estado (utilizando contabilidad creativa) oculte y/o manipule información sobre las finanzas públicas. Alesina (1996) afirma que “la falta de transparencia es uno de los factores críticos que conduce a la dificultad para lograr la disciplina fiscal.” (Pág.403)

El grado en el que el Estado en sus distintos niveles puede controlar éstos problemas, dependerá del nivel de institucionalidad fiscal que exista en todo el territorio.

De acuerdo a Sanguinetti, J. (2002), el estudio de las instituciones fiscales de un país debe abarcar el análisis de los siguientes aspectos: si existe una clara asignación de responsabilidades, si hay desequilibrio fiscal vertical y cuál es su magnitud, cómo es la estructura de transferencias entre niveles de gobierno, la presencia de actividades cuasi fiscales, la existencia de rescates financieros del gobierno central (“bailouts”, que desincentivan la disciplina fiscal subnacional), y cuál es el grado de transparencia de la administración de las cuentas públicas, de los procedimientos presupuestarios y la eficiencia de los organismos de control.

Sigue siendo necesario abordar este dificultoso análisis ya que autores como Braun, M. y Gadano, N. (2007) y Butler, I. et.al., (2013) coinciden en que instituciones fiscales y políticas fuertes constituyen un prerequisite para la implementación exitosa de cualquier regla fiscal, y justifican dicha afirmación con la evidencia empírica observada en países con distintos grados de desarrollo de las mismas. En palabras de Budina, N., et.al. (2012), “la experiencia internacional demuestra que las reglas fiscales no pueden sustituir un fuerte compromiso con la disciplina fiscal debido a que las reglas pueden ser circunscriptas, ignoradas o abandonadas con el tiempo”.

Es importante resaltar la importancia de las reglas fiscales en los países latinoamericanos, donde las finanzas públicas no se caracterizan por su disciplina. Tal y como lo expresa Vega, J. (2012), “En países como los de América Latina, aquejados por una pronunciada volatilidad macroeconómica, que ha redundado en que la política fiscal haya sido procíclica en lugar de anticíclica, la necesidad de imponer una disciplina fiscal se hace indispensable.” (p.16)

Straface, F. y Page, M. (2009) destacan que Rodrick, Subramian y Trebbi (2002) han provisto evidencia empírica de que las instituciones constituyen el determinante más poderoso del desempeño económico de los países, aún por encima de sus características geográficas y su inserción internacional. Sin embargo, medir el grado de institucionalidad fiscal es una tarea complicada debido a las múltiples variables (más o menos cuantificables) que intervienen en el entramado institucional relacionado con la política fiscal en un país. Numerosas leyes, decretos y regulaciones de nivel nacional y subnacional deben considerarse. Además, los procedimientos de preparación y ejecución presupuestaria, el funcionamiento eficiente de organismos de control, así como el grado de transparencia y publicidad de información, conforman este concepto. Como afirman Straface, F. y Page, M. (2009), el concepto de calidad institucional es en sí mismo demasiado amplio y complejo, por ende los indicadores de calidad no son más que *proxies*.

TABLA I: Clasificación de Indicadores de Calidad Institucional

INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL	Nivel de Agregación/ Grado de especificidad	RESULTADO/ DESEMPEÑO INSTITUCIONAL	Compuestos	Distintos aspectos de la calidad institucional (Amplitud)
				No hay relación directa con una institución determinada
			Agregados	Única medida con diversas fuentes. Confiables.
				Opacidad de la relación final por agregación.
		DISPOSITIVOS INSTITUCIONALES ESPECÍFICOS	Calidad del marco legal	Objetividad
				No representatividad
	Vigencia efectiva de la norma		Representatividad	
			Basados en criterios subjetivos	
	Tipo de información en la que se basan	OBJETIVOS	Basados en hechos cuantificables. Transparentes, replicables, políticamente aceptables.	
			Subjetividad en la valoración. No representatividad.	
SUBJETIVOS		Gran validez conceptual		
		No replicables. Confiabilidad limitada Su calidad depende del muestreo y de la transparencia al publicarlos.		

Fuente: Elaboración propia en base a Straface, F., Page, M. (2009) Hacia una economía política de los indicadores de calidad institucional. Documento de trabajo N°22, Programa de Política y Gestión de Gobierno, Área de Gestión Pública, CIPPEC.

La combinación de los indicadores puede contrarrestar las desventajas de cada tipo, y de tal manera proveer una potente herramienta para realizar diagnósticos, emprender procesos de reforma y diseñar soluciones específicas para cada Estado.

Situación fiscal de Argentina

Siguiendo el informe del Instituto de Investigaciones de la Bolsa de Comercio de Córdoba (2015), durante los años noventa, Argentina logró mantener un resultado fiscal equilibrado. Sin embargo, luego de la descentralización del gasto al nivel provincial, las cuentas fiscales subnacionales se vieron deterioradas: si se agrega al resultado nacional el de las provincias y municipios, se observa un déficit de 7,03% del PBI en 2001. Esta descentralización del gasto público fue el resultado, según Moskovits, C. (2012), de decisiones del gobierno nacional que favorecía su situación financiera, sin considerar el daño a la solvencia de las provincias.

En los años siguientes las cuentas nacionales dejaron de ser deficitarias debido a los mejores términos de intercambio para la Argentina, que lograron apuntalar en 2003 un superávit primario de 2,97% del PBI y un resultado financiero de 1,91%. Además, se logró reducir la deuda bruta sobre el PBI hasta un mínimo del 33% en el año 2011. Sin embargo, la política expansionista del gasto generó un deterioro constante en los resultados del Sector Público Nacional. Según los datos del informe “Desde el año 2004 el gasto público nunca dejó de crecer en términos del PBI, desde un 12% en aquel año hasta el 28% estimado para 2015. Es decir, un crecimiento del 140% en términos del PBI.” (p. 125)

En el informe se explica que las prestaciones de la seguridad social constituyen actualmente el principal destino de los recursos gubernamentales (32%), seguidas por las transferencias al sector privado, donde se encuentran los subsidios económicos, las asignaciones familiares y planes sociales (representan 23% de gasto nacional). Le sigue en importancia el gasto en personal, con un 6%, y muy cerca las transferencias paralelas al sistema de coparticipación.

Por otra parte, a pesar del aumento en la presión tributaria en la última década, los recursos crecieron en general menos que los gastos. En 2004 la presión tributaria alcanzaba el 22,31%, cifra que aumentó al 33,52% en 2015. En dicho informe afirman que Argentina evidencia un costo tributario 28% mayor al promedio latinoamericano. En particular, el impuesto al valor agregado es la principal fuente de recaudación del gobierno nacional (en 2015 representó el 28,16% del total). Los aportes personales y contribuciones patronales representan el 25,62% del total de recaudación, mientras que el impuesto a las ganancias (que aumenta su participación año tras año) un 24,80%. Los ingresos derivados de rentas a la propiedad se han transformado en una de las principales fuentes de financiamiento del gobierno nacional desde 2007, y actualmente representan el 12% de ingresos nacionales. Incluyen los ingresos provenientes de las utilidades contables del BCRA y los intereses generados por el Fondo General de Sustentabilidad.

En el año 2015 se observa un déficit financiero sin rentas de la propiedad que alcanza el 8% del PBI y un déficit primario de 5,8% del PIB. Esto se debe a que el gasto corriente creció 37% interanual, mientras que la recaudación aumentó 31%. Además desde 2011, el ratio de deuda sobre el PBI crece hasta llegar en 2015 a 42% del PBI. Lo mismo sucedió con la deuda total valuada en moneda extranjera, que tuvo un incremento de 76% en 10 años.

Actualmente el rasgo más preocupante de las finanzas públicas argentinas es la escasa correspondencia fiscal de las provincias, que deteriora año a año fuertemente su autonomía. En palabras de Moskovits, C. y Cao, J. 2012, “el porcentaje de los ingresos provinciales explicados por sus recursos propios cayó de un 47,1% en 2003 a un 38,6% en 2010 (...) Hay jurisdicciones que financian menos del 10% de sus gastos primarios con recursos propios.” Por su parte, Butler, I. et.al., (2013) observa que la situación se ve agravada por la inflexibilidad del gasto estadual a la baja, debida a la gran participación del gasto en personal en el total de gastos provinciales.

Reglas fiscales en Argentina

En el año 1992, Argentina sancionó la Ley de Administración Financiera Pública (24.156) que estableció la descentralización operativa de la administración financiera, constituida por el sistema presupuestario, el de crédito público, el de tesorería y el de contabilidad (art.5). Esta ley asigna la función de control interno a la Sindicatura General de la Nación, y el control externo a la Auditoría General de la Nación.

En Agosto del año 1999 surge la primera ley de responsabilidad fiscal en Argentina, la ley 25.152, en un escenario de crisis fiscal e internacional. Es la primera en incorporar reglas numéricas: establece que el incremento del gasto se realizará en función del crecimiento del PIB. Además, estableció límites cuantitativos al déficit para los años 2001 y 2002, en aras de lograr un resultado equilibrado en 2003. También aplicó una restricción a la deuda pública total del Estado nacional. Argentina siguió la tendencia internacional, al afirmar que no podrían crearse organismos que impliquen gastos extrapresupuestarios. Se estableció la creación de un fondo anti cíclico, para ser utilizado “cuando se verifique una reversión del ciclo económico”. En su art. 6, la ley regula la preparación de Presupuestos plurianuales de al menos tres años, y también contempla el fortalecimiento de la transparencia. Sin embargo, esta ley no contenía cláusulas de escape.

La entrada en vigor de la ley fue contemporánea a la crisis política, económica y social argentina, que derivó en su incumplimiento. El límite para el gasto se incumplió en períodos expansivos, el límite para el déficit tuvo una peor aplicación ya que en 2001 se pospone hasta 2005 el resultado equilibrado. Adicionalmente, desde 2000 a 2008, se suspendió sistemáticamente la integración del fondo anticíclico en las leyes de presupuesto, o a través de decretos. En suma, la ley tuvo una fracasada implementación en Argentina.

En Julio de 2001 se aprueba la ley 25.453, conocida como “Ley déficit cero”. Instrumentada como una reforma de la Ley 24.156 (art.34), proponía textualmente:

“Mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios (...). Las reducciones de retribuciones se aplicarán proporcionalmente a toda la escala salarial o de haberes, (...), sin discriminaciones de ningún tipo (...).”

Aunque se produjeron importantes recortes en el gasto, nunca se llegó a eliminar el déficit fiscal. Más allá de la inviabilidad política de lograr un objetivo de éste tipo de forma no gradual y mediante una sola reglamentación, y de la oposición social que generó, la ley fue declarada inconstitucional.

En febrero de 2002, las deudas provinciales fueron nacionalizadas bajo la condición de monitoreo fiscal y financiero por parte de la Nación. Para las provincias se estableció un límite consistente en que los servicios de la deuda no superasen el 15% de los recursos de la coparticipación, y todas fueron invitadas a crear fondos anticíclicos. Las jurisdicciones con mayores dificultades firmaron acuerdos bilaterales conocidos como Programas de Financiamiento Ordenado. Además, en el año 2002, el reparto de la coparticipación a las provincias volvió a realizarse con los coeficientes definidos por la legislación.

En el año 2004 el Congreso debatió y sancionó, en menos de dos meses, una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal (25.917). Como destacan Braun, M. y Gadano, N. (2007; p. 60-61), el escaso debate de la misma demuestra las verdaderas intenciones que escondía su aprobación: en 2003, el presidente suscribió un acuerdo para cubrir la deuda argentina con el FMI, institución que exigía una reforma que incluyera una nueva legislación sobre responsabilidad fiscal y una revisión de la ley de coparticipación. Debido a que ésta última era inconveniente en condiciones que no garantizaban buenos resultados, la sanción de la ley de responsabilidad fiscal evitaba la caída del programa stand-by. Es por esto que varias disposiciones de la nueva ley repitieron medidas establecidas en las anteriores. En palabras de los autores, “el carácter redundante de la nueva ley confirma una débil conexión de la

nueva ley con una reflexión crítica respecto del desempeño de las reglas fiscales vigentes hasta ese momento” (p.60).

La nueva ley establecía que el crecimiento del gasto estaría sujeto a crecimiento del producto. En relación al déficit fiscal, en el art.11 ordena la sujeción de los gastos a la percepción de ingresos previstos, fórmula ensayada pero que no dio sus frutos. Además, reitera en su art. 15 la medida de la Ley 25.152, de prohibir la creación de organismos que impliquen gastos extrapresupuestarios. La ley contempla la realización de presupuestos plurianuales e incluye medidas destinadas a fortalecer la transparencia fiscal.

Para las provincias, el art. 25 establece que la concesión de avales, garantías y el acceso al endeudamiento debe ser autorizado por el Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Se instó a las provincias a crear fondos anticíclicos, como a la Nación y C.A.B.A., aunque no se detallan componentes, cantidad, destino, ni administrador de los mismos (lo cual si está detallado en la ley 25.152).

La ley 25.917 crea el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, organismo de aplicación del régimen, destinado a fiscalizar su cumplimiento y facultado para imponer sanciones. El ámbito de aplicación se establece para todas las jurisdicciones, pero requería la adhesión de las provincias. Actualmente, el régimen está vigente en la Nación y veintiuna provincias. La Pampa y San Luis no han adherido, y si bien Capital Federal adhirió en 2005, se desvinculó en 2009 (Ver Anexo II).

En cuanto a su aplicación, los resultados difieren muy poco de los fracasos anteriores. En 2005 la Nación incumplió la regla numérica del gasto primario, y aunque las provincias cumplieron las de gasto y déficit, algunas superaron los límites de deuda. En cuanto a la consolidación en el presupuesto de los entes que estaban están fuera de las normas presupuestarias, se violó el plazo máximo de dos años establecido en el art. 3 para integrarlas: En 2008 se realizó una modificación por la ley 26.422 que extendía el plazo por dos ejercicios y en 2011, mediante un decreto se proroga hasta el 31 de diciembre de 2013. También se incumplió el art 17 que prevé compensar medidas que impliquen menor recaudación con aumentos de recursos o reducciones de gasto.

De acuerdo a Diblasi, J. y Vega, J. (2012), si bien la adhesión se dio en la mayoría de las provincias, la constitución de fondos anticíclicos sólo se cumplió en Capital Federal, Mendoza, San Juan, Córdoba, Chubut y Santa Fe. Además, la operación de esos fondos tuvo un comportamiento variable y se desconoce su destino a partir del año 2008. Estos autores destacan que como el organismo de control no es independiente (está integrado por las provincias) existe riesgo de que se otorguen excepciones o se aligeren penalidades.

Las reglas fiscales en Argentina no se caracterizaron solo por su incumplimiento, sino por su inhabilitación. En los años que siguieron a su implementación se establecieron otras normas que pueden encuadrarse como excepciones, ya que son válidas para todos los años desde su promulgación, perjudicando la responsabilidad en las cuentas públicas. Más aún, en ninguna de las leyes que se introdujeron a estos fines quedan claros ni el alcance de los gastos que se exceptúan, ni los procedimientos que deberán ser observados en su aplicación. Tampoco se establecen sendas explícitas para regresar a la regla, ni el tratamiento de los desvíos acumulados.

Por ejemplo, la ley 26.075 (2006), en su art. 20 establece que en los casos en que la ejecución de dicha norma por parte de las jurisdicciones afecta el cumplimiento del art.10 de la Ley 25.917, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal considerará especialmente las erogaciones realizadas en materia de educación para el cumplimiento de las metas establecidas en el art.2. A mediados de ese mismo año se aprueba la Ley de administración financiera modificada (Ley de Superpoderes), que amplía las facultades del Poder Ejecutivo para modificar durante la ejecución el presupuesto votado por el Congreso. Esto consiste en un claro deterioro en la institucionalidad fiscal del país. En el año 2007, en el art.20 de la ley

de presupuesto, se limita a las provincias en su capacidad de aumentar el gasto con financiamiento propio pero se les permite aumentarlo si lo financian con transferencias discrecionales del gobierno central.

Desde 2009 Argentina ha dejado de estar bajo un régimen de responsabilidad fiscal en los estándares internacionales, debido a la sanción de la Ley 26.530, que modifica para los años 2009 y 2010 la normativa vigente. En su art.1, la ley excluye “aquellas erogaciones que se hayan destinado a promover la actividad económica, a sostener el nivel de empleo y dar cobertura a la emergencia sanitaria y a la asistencia social”, de manera que flexibiliza los límites al gasto primario y al resultado presupuestario positivo de los art. 10 y 19. Se introduce una cuota de subjetividad en la interpretación de la excepción a la ley 25.917, con términos como “promoción de la actividad”, “sostener el empleo” y “dar cobertura a la asistencia social”. En el art. 2 deja sin efecto las limitaciones al endeudamiento (art. 21 de la ley 25.917), de manera que puede afirmarse que esta ley anula el marco vigente de restricciones fiscales cuantitativas.

La difusión pública de información fiscal no ha mejorado con la ley 25.917. El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal comenzó a publicar información pero rezagada y parcial. A medida que las provincias fueron adhiriendo a leyes como la 26.075 y la 26.530, las restricciones que establecía la ley de responsabilidad fiscal dejaron de ser operativas.

Metodología

Se realiza un análisis institucional en Argentina (a nivel federal y a nivel subnacional) incluyendo distintos tipos de indicadores, para corroborar la hipótesis general de que instituciones fiscales fuertes son necesarias para el correcto funcionamiento de las reglas fiscales.

En primer lugar se analiza la transparencia a nivel nacional, incluyéndose medidas objetivas (como el índice de CIPECC) y subjetivas (opiniones de expertos). Luego se presentan dos indicadores relacionados con otro aspecto de la institucionalidad, que son las reglas procedimentales de ejecución presupuestaria. El primero es calculado por el *World Economic Forum*, mientras que el segundo fue elaborado como el promedio simple de las variables incluidas en el índice de institucionalidad fiscal de Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (1997) - que caracterizan la calidad del marco legal argentino- y la calificación anual del Banco Mundial para cada país, conocida como *World Governance Index*.

A nivel subnacional, se parte de la exposición de comentarios acerca la relación entre las finanzas provinciales y los niveles de democracia. Luego se sistematizan y analizan los informes oficiales del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, que refieren al cumplimiento provincial de la Ley 25.917. Finalmente, se calculan dos indicadores siguiendo a Cullen, H. (2010) relacionados con la calidad burocrática y el autofinanciamiento, para analizar si presentan o no correlación con el Resultado Primario Provincial (indicador de desempeño) y se comentan los resultados obtenidos.

Análisis de institucionalidad fiscal en Argentina

Nivel federal

Una dimensión de la institucionalidad fiscal es la transparencia presupuestaria, ya que permite un debate documentado entre las autoridades y el público acerca de la política fiscal, y ayuda a establecer las responsabilidades. En palabras de Agosto, W. (2016.b, p. 1) “La transparencia presupuestaria es más una cuestión de voluntad y compromiso político que de capacidad o recursos para llevarla a cabo.” En Argentina existe una crisis de transparencia y de calidad de la información, que comenzó en el año 2007, cuando se intervino el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. A partir de entonces, varios índices de precios minoristas provinciales con los que el IPC mantenía una estrecha correlación estadística, mostraban crecientes diferencias con la cifra oficial de inflación, que difícilmente se puedan atribuir a las metodologías empleadas o a los productos captados. Por lo tanto, Argentina ha tenido en los últimos 8 años, un índice de precios distorsionado con fines políticos.

Sin embargo, medidas como el índice de presupuesto abierto (IPA) que evalúa la cantidad y calidad de información presupuestaria publicada, así como las oportunidades de participación social y el rol de los organismos de control, generan resultados más alentadores: Argentina obtuvo 59/100 puntos en el índice, lo cual la ubica en el puesto 25 del ranking mundial de transparencia presupuestaria. Sin embargo, como aclara el Informe anual de la CIPPEC¹, “Los aspectos que mide el índice son muy específicos por lo que el resultado dista bastante de ser un diagnóstico exhaustivo de la transparencia presupuestaria del gobierno.”(p. 2) Esto demuestra que algunos indicadores objetivos pueden ofrecer resultados poco representativos y alejados de la realidad.

Otro ámbito para observar la transparencia es en los informes del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, el organismo de evaluación y monitoreo del cumplimiento de la ley 25.917. A partir del análisis de los informes, no queda clara la manera en que se calculan ni los límites ni las exenciones aprobadas legalmente, siendo la metodología poco transparente y las conclusiones muy sesgadas en defensa de las provincias que incumplieron la legislación.

En cuanto a los índices de institucionalidad que refieren a las reglas procedimentales de ejecución presupuestaria, son escasas las mediciones disponibles. Una de ellas es el Reporte de Competitividad Global del *World Economic Forum*, que ubica a Argentina en la 106° posición de 140 países analizados.² Según el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba, el índice empeoró dos posiciones respecto del periodo 2013-2014. En el análisis que realizan, resaltan:

“Entre los cuatro pilares que conforman el subíndice Requerimientos Básicos, se destaca que <<Instituciones>> presenta un muy bajo desempeño al ubicar a Argentina en la posición 135°, sobre un total de 140 países. Los aspectos más deficientes que surgieron del análisis del indicador en materia institucional fueron: la confianza en los políticos, el favoritismo en las decisiones de gobierno, la ineficiencia de la regulación del marco legal y la malversación de fondos públicos. Además, dentro de los Potenciadores de Eficiencia, Argentina alcanza la penúltima posición

¹ Centro de implementación de políticas públicas para la equidad y el crecimiento (www.cippec.org)

² Este índice comprende un amplio espectro de la competitividad y está compuesto por tres subíndices:

1) Requerimientos Básicos: Infraestructura, Estabilidad Macroeconómica, Salud y Educación Primaria.

2) Potenciadores de Eficiencia: Niveles Educativos Superiores y Capacitación, Eficiencia del Mercado de Bienes, Eficiencia del Mercado Laboral, Sofisticación del Mercado Financiero, Preparación Tecnológica, Tamaño del Mercado.

3) Innovación y Sofisticación: Sofisticación de las empresas e Innovación.

en materia de barreras comerciales. Sumado a los altos niveles de inflación, se vislumbra un problemático cuadro en Argentina.” (pag. 175)

Para confirmar la debilidad institucional de Argentina, se construye un índice de institucionalidad fiscal que resulta de un promedio simple del *World Governance Index* calculado por el Banco Mundial (ajustado), con la calificación otorgada a cada uno de los aspectos propuestos por Sanguinetti P. y Tommasi M. (1997)³. A continuación se presentan los resultados obtenidos.

TABLA II: Índice de institucionalidad fiscal de Argentina

AÑO	PROMEDIO WBGÍ	PROMEDIO GOBERNABILIDAD	INDICE ARGENTINA
2004	4,26	3,60	3,93
2005	4,52	3,60	4,06
2006	4,56	3,60	4,08
2007	4,59	3,60	4,10
2008	4,40	3,60	4,00
2009	4,21	3,00	3,60
2010	4,42	3,00	3,71
2011	4,54	3,00	3,77
2012	4,31	3,00	3,66
2013	4,28	3,00	3,64
2014	4,21	3,00	3,60
PROMEDIO	4,39	3,27	3,83

Fuente: Elaboración propia con datos de *World Governance Index* y otros.

Argentina obtiene una calificación promedio inferior a 4/10 (exactamente 3.8) en la década analizada. Más aún, su calificación máxima corresponde al año 2007 y llega tan sólo a 4,10/10. Este indicador de baja calidad institucional a nivel federal es más acorde a la realidad nacional, donde pese a que la publicación de los presupuestos se cumple, como los mismos no son representativos ni transparentes, la institucionalidad es débil.

³ Ver metodología y cálculo del índice en Anexo IV.

Nivel Subnacional:

El fuerte desequilibrio fiscal vertical ha incrementado la dependencia de las provincias respecto a la Nación. Más aun, el régimen de coparticipación actual (“laberinto fiscal”), está mayoritariamente compuesto por transferencias discrecionales que quedan al puro arbitrio político. Este diseño deteriora el nivel de institucionalidad fiscal nacional pero también el nivel de democracia en cada una de las provincias, ya que los estados se enfocan en recibir beneficios políticos y no en la eficiencia, generando a su vez regímenes híbridos (ni completamente democráticos ni autoritarios) donde el oficialismo gana las elecciones ininterrumpidamente.

Según Moskovits, C. (2012), las consecuencias del esquema de coparticipación que beneficia a las provincias demográficamente pequeñas a expensas de las grandes, son acortamiento del horizonte de las políticas y desincentivos para una política fiscal ordenada y cierto nivel de esfuerzo recaudatorio. Además, en los “estados rentísticos” que concentran las transferencias, se generan conductas ineficientes, ya que se ocupan más de conseguir recursos (*rent seeking*) que de mejorar sus políticas. Por último, está comprobado que se produce el *flypaper effect*: al no internalizarse el costo del financiamiento, se genera un aumento del gasto público más que proporcional, máxime cuando no hay normas detrás de las transferencias. De esta manera, se establece un sesgo deficitario en las finanzas públicas, originado en la idea de que la Nación podrá rescatar a las provincias antes de que quiebren.

Moskovits, C. y Cao, J. (2012) afirman que las provincias que disfrutaban de fuertes transferencias tienden a presentar democracias limitadas, ya que tienen menos incentivos y capacidad para demandar derechos democráticos o apoyar movimientos opositores. Gervasoni, C. (2011, p.88) afirma que “Existe una clara conexión entre rentas del federalismo fiscal y democracia subnacional: un análisis estadístico para el periodo 1983-2003 indica que la correlación negativa entre ambas es intensa, significativa y robusta.” Además, la hipótesis es apoyada por otro factor observado: las provincias que reciben relativamente escasos recursos fiscales logran en cierta medida prevenir la aparición de regímenes híbridos.

Gervasoni, C. (2011) explica que actualmente el contexto democrático nacional imposibilita el autoritarismo provincial, pero deja lugar para la existencia de regímenes subnacionales híbridos con competencia electoral acotada, división de poderes débil y predominio de vínculos políticos clientelistas, a la vez que las élites suelen controlar los medios e incluso la actividad empresarial. Es frecuente que en estas provincias los candidatos oficialistas superen a los opositores en términos de recursos y cobertura mediática, y además subordinen a los poderes legislativo y judicial. Si se considera la Encuesta de Expertos en Política Provincial realizada por Gervasoni (2009.a), que considera criterios objetivos y subjetivos para medir la democracia subnacional, se observa que hay provincias razonablemente democráticas (Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba, Mendoza y Santa Fe), pero también hay otras en las que existen irregularidades electorales y grandes diferencias entre oficialismo y oposición en términos de recursos, como Formosa, San Luis, Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero y Santa Cruz.

Otra medida objetiva de democracia es el índice objetivo propuesto por Alvarez, Cheibub, Limongi y Przeworski en 1996. Gervasoni, C. (2011) lo aplica en Argentina y observa que hay ocho provincias que han sido gobernadas por el mismo partido durante siete períodos consecutivos (28 años ininterrumpidos): Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Luis y Santa Cruz. A esta lista deberían agregarse tres distritos donde hubo rotación pero a partir de una intervención federal: Catamarca, Corrientes y Santiago del Estero. Es decir, los datos permiten concluir que 11 de las 24 provincias nunca vieron al oficialismo perder elecciones para gobernador en más de un cuarto de siglo.

La combinación de estados rentísticos y bajos niveles de democracia, continúa alimentando el círculo vicioso debido a que fomenta incrementos en el gasto público: Sanguinetti, P. et.al. (2000) demuestran que en Argentina, los partidos políticos importan para el comportamiento fiscal por el problema del pozo común de recursos entre las provincias y dentro de cada provincia, y también por la disciplina partidaria. El primer factor se refiere al régimen de transferencias que induce un sesgo a sobre utilizar los recursos recaudados por la Nación. Se ha demostrado que el gasto es mayor en las provincias que más transferencias recibe. Además, en cada provincia el problema se repite ya que la legislatura y los ministerios se debaten los recursos del gobierno provincial. El segundo factor se relaciona con el carácter del presidente como líder de un partido político: en provincias cuyos gobernadores son del partido del presidente, el gasto público per cápita es menor que en las gobernadas por la oposición. Más aún, Sanguinetti, P. et.al. (2000) también demuestran que existe un ciclo político electoral en las provincias argentinas.

En conclusión, el sistema de transferencias discrecionales del federalismo fiscal, sumado al escaso nivel de democracia en algunos estados subnacionales (cuyos gobernadores se perpetúan indefinidamente), genera condiciones para continuar aumentando el gasto público y el déficit. Estos hechos corroborados por diversos autores demuestran que la escasa institucionalidad fiscal del país también se debe a que no existen verdaderas democracias subnacionales, ni instituciones debidamente respetadas a nivel provincial.

Para corroborar lo afirmado en el párrafo anterior, se analiza el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal en las provincias que adhirieron, en base a los informes anuales de Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. La sistematización de los informes se presenta en el Anexo V.

Del análisis se extrae que en el año 2008 se omite la Provincia del Chaco, que venía incumpliendo los límites anteriormente, porque “no ha completado la información requerida para el proceso de homogeneización y conciliación necesario para su posterior evaluación.” Es sorprendente notar que esto no afecta las conclusiones positivas en cuanto al cumplimiento general de las provincias, y que tampoco se realizan sugerencias para incentivar el cumplimiento. Más aún, se justifica el incumplimiento del art. 19 (referido a resultado financiero equilibrado) en Buenos Aires, Jujuy, Santa Fe y Tierra del Fuego con motivo de la crisis financiera internacional, aunque el escaso nivel de desarrollo de provincias como Jujuy hace difícil pensar que el déficit fiscal podría ser originado por los mismos motivos que en las provincias más desarrolladas del país, como Buenos Aires y Santa Fe.

En el año 2009, todas las provincias adheridas a la ley 25.917, excepto Chubut y Misiones, habían adherido a la Ley N° 26.530. Por ende, solo para estas dos provincias se consideran los límites al gasto, al endeudamiento y el requerimiento de equilibrio financiero. Se observa que ambas incumplen el límite al gasto, aunque cumplen las otras dos restricciones.

Desde 2009 hasta el año 2011 ninguna de las provincias cumple con los límites del gasto establecidos en el art. 10 de la Ley de Responsabilidad Fiscal. El Consejo Federal justifica sistemáticamente dicho incumplimiento para evitar la aplicación de sanciones.⁴ Puede

⁴ Informe (2010): “La Provincia del Chubut, no ha adherido a la Ley N° 26.530, por lo que se justifica la evolución de sus erogaciones en función de lo previsto para dar cumplimiento a la Ley N° 26.075, de Financiamiento Educativo. (...) Deduciendo las erogaciones corrientes previstas en pos del cumplimiento de la Ley N° 26.075, la ejecución de la jurisdicción mencionada presenta un crecimiento del gasto corriente primario (22,7%), inferior al límite establecido en la Ley N° 25.917 (15%), por lo que dicho aumento se halla justificado en la normativa mencionada.

En los casos del Gobierno Nacional y de las Provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Fe, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tucumán y Tierra del Fuego que adhirieron a la Ley N° 26.530, se

observarse la debilidad institucional vigente debido a la amplitud de los conceptos que pueden aplicarse como deducciones a la ley 25.917, y la falta del grado necesario de detalle en los informes que impide corroborar que dichos excesos son en realidad dedicados a los rubros permitidos.

En 2010 se instrumenta el Programa Federal de Desendeudamiento, por el cual las provincias reducen su deuda con el Gobierno Nacional mediante la transferencia de derechos sobre el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional al mismo Tesoro. Por ende, se calcula el indicador de endeudamiento en el informe tanto considerando el programa de desendeudamiento, como sin considerarlo. En cambio, en 2011 se calculan los mismos sin el monto renegociado, por lo que se imposibilita la comparación entre los informes. Además, en 2011, el informe anual aclara que el Gobierno Nacional y la Provincia de Corrientes no han sido incluidos dado que en los mismos tienen vigencia los presupuestos prorrogados.

A fines de 2010, Misiones adhiere a la ley 26.530, mientras que Chubut lo hace recién en 2013. Como puede observarse en el anexo, no obstante, para los años 2012, 2013 y 2014 el Consejo no ha publicado los informes anuales, incumpliendo una de sus funciones principales. Están disponibles versiones trimestrales, en las cuales solo se analiza si las provincias tuvieron equilibrio financiero. Según dichos informes, en 2012 el 30% de las provincias analizadas tuvo déficit, mientras que en 2013 ese porcentaje se redujo a 19,05% y en 2014 a 9,52%.

Al concluir este análisis, y observando que el Consejo no ha impuesto ninguna sanción a las provincias, están claros los motivos por los que las finanzas públicas argentinas no se caracterizan por su manejo responsable sino que poseen un sesgo deficitario que resultó contrarrestado hace años por alzas favorables de precios internacionales. Argentina se caracteriza por deshacer los caminos andados en busca del progreso en lo que a responsabilidad fiscal se refiere. Siguiendo a Braun, M. y Gadano (2007), se reafirma que:

“En contextos de debilidad institucional como el argentino, en donde el Poder Ejecutivo modifica las leyes con frecuencia y facilidad sorprendentes, cuesta imaginar que una ley de responsabilidad fiscal pueda limitar en forma significativa las decisiones de los gobernantes, al punto de corregir el patrón de comportamiento de las finanzas públicas.” (p.63)

Seguidamente, se revisó la literatura relacionada a la democracia y a la capacidad del estado, para analizar distintas maneras de evaluarla. En un trabajo destacado, Hendrix CS. (2010) busca identificar la dimensionalidad en 15 definiciones distintas del concepto “capacidad del estado”. Para ello utiliza la técnica del análisis de factores, que observa si interrelaciones entre un conjunto de variables manifiestas pueden explicarse por un conjunto menor de variables o factores.⁵ El análisis demuestra que 15 distintas y reconocidas operacionalizaciones de “capacidad del estado” colapsan en tres dimensiones que acumulativamente explican el 91% de la varianza de las medidas. La “Racionalidad legal”⁶, la “Autocracia rentista” y la “Neopatrimonialidad”. Además, Hendrix CS. (2010) propone dos indicadores clave para interpretar el nivel de “capacidad del estado”:

- La calidad burocrática es satisfactoria desde la perspectiva de la validez en su construcción y su alta correlación con la Racionalidad Legal.

excluyeron los gastos referidos a la promoción de la actividad económica, al sostenimiento del nivel de empleo y a dar cobertura a la emergencia sanitaria y asistencia social, ubicándose el aumento de las erogaciones por debajo del crecimiento del PIB, en cumplimiento de la normativa vigente.” (p.6-7)

⁵ Utiliza los datos de 101 países, desde 1984 hasta 1999.

⁶ Representa la capacidad burocrática y administrativa, el desarrollo económico y la democracia política.

- Las medidas basadas en recaudación son teóricamente satisfactorias, y se correlacionan con los tres factores mencionados, siendo excelentes *proxies* para la capacidad del estado. En palabras del autor, “La capacidad recaudatoria no está simplemente correlacionada con la capacidad del Estado; es una condición sine qua non; es lo que el Estado debería hacer si deseara perseguir cualquier otro objetivo.” (p.283)

Siguiendo a Hendrix CS. (2010) se estiman dos *proxies* para estos indicadores y se busca relacionarlas con alguna medida de desempeño del sector público. En particular, se utiliza el Resultado Primario de la Administración Pública no Financiera Provincial (a precios constantes).

Las *proxies* seleccionadas se basaron en los indicadores fiscales propuestos por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal a iniciativa del Foro Permanente de Directores de Presupuesto. En particular, los dos seleccionados son⁷:

- El gasto en personal como porcentaje del gasto primario (indicadores del desorden administrativo y de conducta clientelística de las provincias). Se utilizó como *proxy* de calidad burocrática la inversa del gasto en personal sobre el gasto primario.
- Los ingresos tributarios propios como porcentaje de los ingresos tributarios totales (indicadores del autofinanciamiento). Aunque Hendrix CS. (2010) defiende las medidas de presión tributaria, se utilizó la medida anterior debido a que el producto bruto geográfico por provincia no está homogéneamente calculado. Puntualmente, se utilizó el cociente de recaudación propia⁸ respecto al total de recaudación provincial.

Debido a la escasa amplitud de la ventana temporal desde la aplicación del régimen federal de responsabilidad fiscal (2004-2014), las tres series (resultado primario y los dos indicadores) resultaron ser no estacionarias, lo cual impide realizar una estimación por mínimos cuadrados ordinarios sin correr el riesgo de que la regresión sea espuria. La escasez de datos también imposibilita la realización de un modelo de corrección del error.

Por otra parte, el uso de datos en panel así como un análisis de corte transversal no se consideraron adecuados dada la notable heterogeneidad en las provincias argentinas en cuanto a su ingreso, desarrollo, población, etc. Se decidió analizar los coeficientes de correlación entre las variables independientes (los indicadores construidos) y el resultado primario provincial.⁹

Se observa que en un 54% de las provincias analizadas ambos de la correlación son positivos (indicando que la calidad burocrática y el autofinanciamiento tendrían relación directa con el resultado primario). En particular, Chubut, La Pampa y Santa Fe demuestran los coeficientes de correlación más altos (superiores a 0.58 en ambos indicadores). Las provincias con ambos coeficientes superiores a 0.4 son Mendoza, Misiones, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego. El caso de la Provincia de Córdoba es particular porque el coeficiente de Calidad Burocrática es el más alto de todos los distritos (0.98), mientras que el de autofinanciamiento es de los más cercanos a cero (0.03).

Existen dos provincias en las cuales existe una relación inversa significativa entre los indicadores y el resultado primario: Formosa y Santiago del Estero. Ambas son jurisdicciones poco desarrolladas y son clasificadas como poco democráticas por Gervasoni

⁷ Todas las variables se obtuvieron de los correspondientes Esquema Ahorro Inversión Financiamiento de la Administración Pública no Financiera Provincial (en precios constantes).

⁸ La recaudación propia es la suma de los siguientes conceptos del esquema AIF: ingresos tributarios, no tributarios, venta de bienes y servicios de la administración pública, rentas de la propiedad, recursos propios de capital y disminución de la inversión financiera

⁹ Ver resultados en Anexo VI.

(2009), utilizando tanto indicadores objetivos (la rotación electoral del ejecutivo), como subjetivos (inclusividad electoral, imparcialidad en la cobertura mediática y percepción pública del nivel de democracia). Además, San Luis presenta con el indicador de calidad burocrática una correlación inversa de 0.46. Al igual que en las provincias mencionadas, el análisis de Gervasoni (2009) califica a esta provincia como poco democrática utilizando indicadores objetivos y subjetivos.

En relación al coeficiente de autofinanciamiento, la Capital Federal presenta un coeficiente negativo significativo, que posiblemente se deba a que más del 70% de sus recursos totales son propios. Por su parte, Jujuy también presenta correlación inversa y nuevamente, es calificada como poco democrática con ambos índices de Gervasoni (2009).

En resumen, puede sugerirse que los indicadores propuestos por Hendrix CS. (2010) permiten clasificar a las provincias de manera similar al estudio de Gervasoni (2009) que incluye indicadores objetivos y subjetivos de los niveles de democracia. Sin embargo, los resultados no son suficientemente robustos como para establecer relaciones generales entre las variables. Esto podría deberse a dos razones:

- Las variables determinadas por Hendrix CS. (2010) no pueden describir de manera adecuada la capacidad del estado en aspectos económicos, sino tan sólo políticos.
- Las *proxies* elegidas para calcular los indicadores (propuestas por el Consejo) no representan adecuadamente conceptos como “calidad burocrática”, y menos aún, “presión tributaria”. De hecho, existen limitaciones en cuanto a la disponibilidad de datos homogéneos para llevar a cabo el análisis tal como lo plantea Hendrix (2010), lo que da lugar a próximas estimaciones que perfeccionen este análisis.

Conclusión

Este análisis exhaustivo permite concluir que la importancia de las instituciones fiscales en Argentina ha sido menospreciada, no solo al momento de establecer reglas fiscales, sino al implementarlas y evaluar su desempeño. Los sucesivos fracasos de diversas leyes, modificadas para desnaturalizar su función, indican que la institucionalidad es extremadamente débil y que en Argentina se dificulta la conservación de un marco jurídico estable, y de políticas de largo plazo.

En Argentina es necesaria una reforma institucional completa, como la planteada por Iaryczower, M., Sanguinetti, J. y Tommasi, M., que fortalezca el rol de los gobiernos subnacionales en materia fiscal, y que aumente su poder de decisión. Los autores indican que debería restringirse la capacidad de la Nación para hacer rescates estableciendo una clara asignación de responsabilidades, definirse límites al endeudamiento, constituirse un fondo federal de estabilización anti cíclico, y organizarse una reforma tributaria así como un sistema de transferencias que minimice distorsiones y elija un criterio objetivo de repartición.

Del análisis se identifica otra cuenta pendiente a nivel nacional: la transparencia y publicidad de la información, que son derechos ciudadanos básicos en cualquier economía que se oriente al crecimiento mediante la disciplina fiscal. La disponibilidad de un mayor abanico de datos y estadísticas proveerá sin dudas las herramientas necesarias para desarrollar indicadores que realmente reflejen el estado institucional y permitan realizar comparaciones constructivas.

Poco camino hay recorrido en el análisis de un elemento tan complejo de las sociedades. La institucionalidad fiscal constituye un prerrequisito para la correcta implementación de las reglas, y fundamentalmente, es un mecanismo de control de la política fiscal y de endeudamiento del Poder Ejecutivo. Como tal, es sumamente necesario ahondar en su conocimiento y cuantificación para mejorar tanto el diseño como la implementación de cualquier tipo de política fiscal.

Bibliografía

Agosto, W. (2015.a). Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2015. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Agosto, W. (2015.b) Transparencia Presupuestaria nacional 2015. La Argentina se ubica en el puesto 25 del ranking mundial. Documento de Políticas Públicas. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Alesina, A., Perotti, R., Fiscal discipline and the budget process, *The American Economic Review* Vol. 86, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Eighth Annual Meeting of the American Economic Association San Francisco, CA, January 5-7, 1996.

Alvarez, C., Manes, M., Paredes, P., Ivani, G. (2012)- El acceso al crédito de los gobiernos subnacionales. El caso de las provincias y municipios de la República Argentina. 45º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.

Artana, D., Auguste, S., Cristini, M. Moskovits, C. y Templado, I. (2012) Argentina: Are vertical transfers deteriorating subnational governments revenue effort?. Project on subnational revenue mobilization in Latin American and the Caribbean countries. Interamerican Development Bank.

Beker, V. (2015). Indicadores de la nueva economía. Informe de coyuntura del Boletín N°133 del Centro de Estudios de la Nueva Economía. Universidad de Belgrano

Bova, E., Carcenac, N. Guerguil, M. (2014). Working Paper WP/14/122, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.

Braun, M. y Gadano, N., ¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina, *Revista de la CEPAL* no.91, 2007.

Budina, N. Kinda, T. Schaetcher, A. y Weber, A. (2012) Fiscal rules in response to the crisis. Toward the “next generation” rules. A new dataset. Working paper WP/12/187. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department.

Butler, I. Capello, M., Zúñiga, J., Grión, N. A Cycle-Adjusted Fiscal Rule for Sustainable and More Equitable Growth in Argentina - Inter-American Development Bank, Fiscal and Municipal Management Division (2013)

Capello, M., Galassi, G. (2009). Los problemas actuales del federalismo fiscal argentino, *Studia Politicae* N17.

Cottarelli, C., Debrun X., Kinda, T., Curristine, T., Eyraud, L., Harris, J. Y Seiwald, J- THE FUNCTIONS AND IMPACT OF FISCAL COUNCILS. FMI, 2013

Diblasí, J. y Vega, J. (2008) Coparticipación federal y responsabilidad fiscal. Evaluación y propuestas. *Anales Asociación Argentina de Economía Política*. Noviembre 2008. ISSN 1852-0022 ISBN 978-987-99570-6-6

Diblasí, J. y Vega, J. (2012). Volatilidad Macroeconómica y estabilizadores automáticos. El caso Argentino. FCE – UN Cuyo, 45º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.

Gervasoni, C (2009.a) ¿Cuan democráticas son las provincias argentinas? Estrategias objetivas y subjetivas de inferencia descriptiva. *Boletín de Política Comparada* Edición N°1. Enero/Abril 2009.

Gervasoni, C (2009.b) Democracia y Autoritarismo en las provincias argentinas. *Revista Aportes (para el Estado y la Administración Gubernamental)* Año 15 - N° 27.

Gervasoni, C. (2011) "Democracia, Autortitarismo, e Hibridez en las provincias argentinas: la medicion y causas de los regímenes subnacionales", Journal of Democracy en Español, Volumen 3, 75 - 93.

Gervasoni, C. (2013)"Los Efectos de las Transferencias Federales sobre la Competitividad Electoral Subnacional: Una Estimación de la Ventaja Oficialista de Gobernadores y Presidentes en Provincias Rentísticas (1983-2011)" 16º Seminario de Federalismo Fiscal coorganizado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la Plata, la Universidad Torcuato Di Tella, el IAE, CIPPEC, la Academia Nacional de Derecho de Córdoba, la Universidad Nacional de Córdoba.

Giménez, L., Esposto, A. (2014). Auditoría y control del sector público. Un análisis comparado para Argentina y Brasil . 47JIFP

Hendrix, C.S. (2010) Measuring state capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. Journal of Peace Research. Department of political science, University of North Texas and Centre for the study of civil war, international peace research institute, Oslo.

Iaryczower, M., Sanguinetti, J., Tommasi, M. - NUEVA INSTITUCIONALIDAD FISCAL FEDERAL. UNA PROPUESTA DE REFORMA - Julio de 2000 - Investigadores del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad

Incarnato, M. (2007) El fenómeno del "decretismo" en Argentina y Brasil entre 1989 y 1992 correspondiente a las presidencias de Menem y Collor de Melo. Revista N°1 América Latina del Siglo XX "Repensando la década del noventa"

Instituto de Investigaciones de la Bolsa de Comercio de Córdoba. (2016). Economía argentina: habla el interior. Una visión federal de las fortalezas y oportunidades de nuestro país. Córdoba: El Emporio Ediciones

Jones, M., Sanguinetti, P y Tommasi, M. (2000) Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine Provinces. Journal of Development Economics. Vol.61 205-333.

Ley 24.156, Administración financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina, Octubre 26 de 1992

Ley 25.152, Administración de los Recursos Públicos, Boletín Oficial de la República Argentina, Septiembre 15 de 1999.

Ley 25.453, Impuestos. Contribuciones Patronales. Régimen de Equilibrio Fiscal con Equidad. Códigos Procesales. Normas Complementarias, Boletín Oficial de la República Argentina, Julio 30 de 2001.

Ley 25.917, Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, Boletín Oficial de la República Argentina, Agosto 24 de 2004

Ley 26.124, Administración financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional, Modificación, Boletín Oficial de la República Argentina, Agosto 07 de 2006

Ley 24.430, Constitución Nacional Argentina, Boletín Oficial de la República Argentina, Enero 3 de 1995.

Ley 23.548, Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, Boletín Oficial de la República Argentina, Enero 22 de 1988

Ley 26.530 - Excepciones a la Ley N° 25.917 para los ejercicios 2009 y 2010. Boletín Oficial de la República Argentina, Noviembre 18 de 2009.

Ley 26.075 - Incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Boletín Oficial de la República Argentina, Enero 9 de 2006.

Moskovits, C. y Cao, J. (2012) Eficiencia del gasto público en las provincias argentinas. Explotando sus determinantes. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Buenos Aires, Octubre 2012.

Palumbo, L. (2011) El Presupuesto público: aspectos generales y desvíos. PPB Abogados.

Perry, G. (2003) Can fiscal rules help reduce macroeconomic volatility in the Latin America and Caribbean Region? Working paper. World Bank Policy Research.

Petrei, H. (1997). Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo

Regoli Roa, S., Demaría, A. Lenclud, G. Instituciones Fiscales en la Unión Europea, Lecciones para Brasil y Argentina. Proyecto de Investigación Federalismo e Instituciones Fiscales en Contextos de Integración. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral. Director: Dr. M. A. Asensio

Sanguinetti P., Tommasi M. (1997). Los Determinantes Económicos, Institucionales y Políticos del Comportamiento Fiscal de las Provincias Argentina: 1983-1996. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Sanguinetti, J.(2002) Determinantes Políticos e Institucionales ligados al desempeño fiscal: El caso de las provincias argentinas. Revista Internacional de Presupuesto Público.

Straface, F., Page, M. (2009) Hacia una economía política de los indicadores de calidad institucional. Documento de trabajo N°22. Programa de política y gestión de gobierno. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Banco Mundial: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal: <http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: <http://www.indec.mecon.ar/>

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas: <http://www.economia.gob.ar/>

Ministerio de Economía: <http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/>

Transparency International: <http://www.transparency.org/>

Anexo I: Clasificación de reglas fiscales según variable objetivo (“target”)

Propiedades de los diferentes tipos de Reglas Fiscales		
Tipo de regla	Ventajas	Desventajas
Regla de endeudamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Relación directa con sostenibilidad de la deuda • Fácil monitoreo y comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay clara orientación operacional ya que el impacto de la política en la deuda es limitado y no inmediato. • Carece de alguna característica estabilizadora (puede ser procíclica) • Puede cumplirse con medidas temporarias • La deuda resulta afectada por fenómenos fuera del control del gobierno
Regla de resultado	<ul style="list-style-type: none"> • Clara orientación operacional • Relación directa con sostenibilidad de la deuda • Fácil monitoreo y comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Carece de alguna característica estabilizadora (puede ser procíclica) • El equilibrio resulta afectado por fenómenos fuera del control del gobierno
Regla de resultado estructural	<ul style="list-style-type: none"> • Relativamente clara orientación operacional • Relación directa con sostenibilidad de la deuda • Funciona como estabilizador económico • Permite considerar factores temporarios y de una vez y para siempre 	<ul style="list-style-type: none"> • La corrección por el ciclo es complicada en países que atraviesan cambios estructurales • Requiere pre definir factores temporarios y de una vez y para siempre, para evitar la discrecionalidad • La complejidad inherente del mecanismo dificulta el monitoreo y la comunicación
Regla de gasto	<ul style="list-style-type: none"> • Clara orientación operacional • Permite la estabilización económica • Controla el tamaño del gobierno • Relativamente fácil monitoreo y comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay una relación directa con la sostenibilidad de la deuda • Puede generar cambios indeseados en la distribución del gasto si, llegado al límite superior, se generan cambios en las categorías del gasto
Regla de recaudación	<ul style="list-style-type: none"> • Controla el tamaño del gobierno • Puede mejorar política y administración recaudatoria • Puede prevenir gastos procíclicos 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay una relación directa con la sostenibilidad de la deuda • Carece de alguna característica estabilizadora (puede ser procíclica)

Fuente: Budina, N., Kinda, T., Schaetcher, A y Weber, A. (2012 p.8), International Monetary Fund-WP/12/187, Fiscal Affairs Department.

Anexo II: Adhesiones provinciales a la Ley 25.917 (Régimen de responsabilidad fiscal)

Provincia	Ley de Adhesión	Fecha
Buenos Aires	Ley N° 13.295 – Dto. 49/05	13/01/2005 Promulgada
Catamarca	Ley N° 5.144 – Dto. 05/05	07/01/2005 Promulgada
Córdoba	Ley N° 9.237 – Dto. 415/05	16/05/2005 Promulgada
Corrientes	Ley N° 5.639 – Dto. 2843/04	13/12/2004 Promulgada
Chaco	Ley N° 5.483 – Dto. 2569/04	17/12/2004 Promulgada
Chubut	Ley N° 5.257 – Dto. 2298/04	16/12/2004 Promulgada
Entre Ríos	Ley N° 9592	05/11/2004 Promulgada
Formosa	Ley N° 1461 – Dto. 1110	22/10/2004 Promulgada
Jujuy	Ley N° 5427	10/09/2004 Promulgada
La Rioja	Ley N° 7.763 – Dto. 1498/04	22/11/2004 Promulgada
Mendoza	Ley N° 7.314 – Dto. 7/05	07/01/2005 Promulgada
Misiones	Ley N° 4.166 – Dto. 1742/04	30/12/2004 Promulgada
Neuquén	Ley N° 2514- Dto.847/06	26/05/2006 Promulgada
Río Negro	Ley N° 3886 – Dto. 1294/04	11/11/2004 Promulgada
Salta	Ley N° 7488 – Dto. 500/07	28/12/2007 Promulgada
San Juan	Ley N° 7.567	23/12/2004 Promulgada
Santa Cruz	Ley N° 2733 – Dto. 3676/04	10/12/2004 Promulgada
Santa Fe	Ley N° 12.402 – Dto. 338/05	04/03/2005 Promulgada
Santiago del Estero	Ley N° 6.697	28/12/2004 Promulgada
Tierra del Fuego	Ley N° 694-Dto.1835/06	15/05/2006 Promulgada
Tucumán	Ley N° 7442	04/10/2004 Promulgada

Fuente: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal ([Http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/](http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/))

Anexo III: Adhesiones provinciales a la Ley 26.530 (modificatoria de Ley 25.917)

Provincia	Ley de Adhesión	Fecha
Buenos Aires	Ley 14.067 - Art.79	17/11/2009
Catamarca	Ley 5.303 - Art.24	07/12/2009
Córdoba	Ley 9.703 - Art.17, Dto.1.814/09	09/12/2009
Corrientes	Ley 5.932 - Dto. 2.225/09	07/12/2009
Chaco	Ley 6.481 - Dto. 2.848/09	23/12/2009
Entre Ríos	Ley 9.949	06/01/2010
Formosa	Ley 1.545	17/12/2009
Jujuy	Ley 5.636	07/12/2009
La Rioja	Ley 8.729	15/04/2010
Mendoza	Ley 8.154 - Art.107	08/01/2010
Misiones	Ley 68 -Art.32	08/11/2010
Neuquén	Ley 2.686	11/12/2009
Río Negro	Ley 4.463 - Dto. 986/09	30/11/2009
Salta	Ley 7.634	23/09/2010
San Juan	Ley 8.096	15/12/2009
Santa Cruz	Ley 3.111 - Dto. 3.021/09	21/12/2009
Santa Fe	Ley 13.065 -Art.81-Dto.0002/10	06/01/2010
Sant. del Estero	Ley 6.971	18/12/2009
Tierra del Fuego	Ley 812 - Dto. 1344/10	21/05/2010
Tucumán	Ley 8.233	21/12/2009
Chubut	Ley II N° 156 - Dto. N° 1449/13	13/10/2013

Fuente: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (<http://www2.mecon.gov.ar/cfrf/>)

Anexo IV: Metodología y cálculo del índice de institucionalidad fiscal

Se toman como referencia las variables incluidas en el índice provincial de institucionalidad fiscal construido por Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (1997). De esta manera, se califican los procedimientos de elaboración y ejecución presupuestaria, a través de las siguientes variables:

- Relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. *El criterio de evaluación consiste en colocar un 8 si nadie puede modificar ni el monto ni la composición de los gastos presupuestados para el año en vigencia (bajo el supuesto de que dichos gastos cumplan con la regla fiscal establecida). Si el Poder Legislativo puede modificar monto total y composición del gasto presupuestado, corresponderá un 4, y si el poder ejecutivo puede incidir en dicha variable, directamente y luego de la aprobación del Congreso, un 0.*
Por otra parte, si ante la circunstancia de que no se apruebe el presupuesto para la fecha constitucionalmente establecida, se aplica el presupuesto del año anterior (continuidad), se sumarán 0 puntos al índice. En cambio, si se convierte en ley el proyecto en discusión, se sumarán 2 puntos.
- Se analiza la independencia del “organismo de control” de ejecución presupuestaria. *Se utiliza una medida objetiva: la naturaleza de los miembros al órgano de control externo de ejecución presupuestaria: si son vitalicios e ingresan por voto del Congreso, corresponderá un 10, si se cumple una de éstas condiciones un 5, y si no se cumplen, cero.*
- Se califica al sistema de coparticipación provincial. *Si se utiliza un criterio objetivo para coparticipar, en aras de la eficiencia, un 10. Si son discrecionales, se asigna 0.*
- Se observa la capacidad de endeudamiento de las provincias (subnacional), para identificar casos fraudulentos de aplicación de reglas fiscales a nivel Nación. *Si las provincias pueden contraer deuda sólo con autorización legislativa, les corresponde un 10. Si para contraer deuda tienen 3 restricciones a cumplir (como utilización del saldo, o un monto máximo permitido) les corresponde 5 puntos. Para el resto de las situaciones (menos de 3 restricciones) corresponden 0 puntos.*
- Se observa si la Constitución Nacional fomenta la creación de subsidios y otras ayudas a ciertas ramas productivas. *Se calificará con una baja nota si en la Constitución se establece algún tipo de fomento productivo o subsidio, o ayuda específica hacia un sector económico particular, ya que fomenta aumentos permanentes del gasto. Se calificará con 10, cuando no aparezca fomento alguno.*

Por otra parte, es necesario incluir una medida de transparencia, control presupuestario, acceso a la información, derechos de propiedad, seguridad jurídica y participación ciudadana, dado que estas características menos cuantificables son igualmente relevantes. Es por ello que se incluye en el índice un “Indicador de Gobernabilidad” elaborado por el Banco Mundial. El mencionado índice, califica a los países en los siguientes aspectos: dominio de la ley, voz y responsabilidad, calidad regulatoria, estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, control de la corrupción y efectividad de gobierno.

Las series utilizadas son el resultado primario a precios corrientes, dividido por el PIB correspondiente a cada año (todas en millones de pesos). Los datos del PIB de Argentina son de INDEC, y la serie de resultado primario ajustada se calculó con la serie del Ministerio de Economía.

1) RELACIÓN PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO:

La Constitución Nacional Argentina, en su art. 100 inc. 6, adjudica al jefe de gabinete la responsabilidad de “Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo”. Además, en su art. 75 inc. 8, habilita al Congreso a introducir modificaciones en el marco de su competencia constitucional en dicho proyecto.

La ley 24156 (del año 1992) en su art. 37 afirmaba:

“Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades.”

Sin embargo, en el año 2006 se aprueba la modificación a este art., con la Ley 26.124 que permite al jefe de gabinete cambiar la composición del gasto¹⁰.

Por otra parte, en 1994, se introducen a la Constitución los decretos de necesidad y urgencia¹¹, que se han utilizado como una herramienta de legislación discrecional del Poder Ejecutivo. En el año 2006, con la ley 26.122 se establece la reglamentación del control legislativo de los DNU, pero esto no ha modificado su carácter en los hechos. El abuso de los decretos ha generado cuestionamientos sobre el carácter de “urgencia” de cuando se acudió a ellos.

Como desde el año 1994 a 2006 no existió supervisión del Poder Legislativo sobre los Decretos de Necesidad y Urgencia, se considera que debido a esta gravísima falla institucional y jurídica de la nación, se omitía el rol legislativo del Congreso de la Nación, y por ende, corresponde a este período una calificación de 0 puntos. Desde el año 2006 está vigente en Argentina la Ley de Superpoderes (considerada inconstitucional por una parte significativa de la Nación), a Argentina se le asignan 0 puntos en el período 2006-2014. En consecuencia, Argentina tiene 0 puntos en esta subcategoría en todo el período analizado.

En cuanto al posible incumplimiento de plazos del proceso presupuestario, la reconducción del presupuesto está vigente desde la aprobación de la ley 24156 (Art. 27) del año 1992. Por ende, Argentina recibe 0 puntos en esta subcategoría en todo el período analizado.

2) ÓRGANO DE CONTROL:

Según el art. 85 de la Constitución Nacional Argentina, “el examen del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación”. Dicho organismo autónomo “tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública”.

¹⁰ “... El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades. A tales fines, exceptúese al Jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el art. 15 de la Ley N° 25.917. El incremento de las partidas que refieran gastos reservados y de inteligencia sólo podrá disponerse por el Congreso de la Nación.”

¹¹ Art.99: "El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso".

La ley 24.156, en su capítulo 1 referido al Control Externo por parte de la Auditoría General de la Nación, detalla las competencias de este organismo. Los art. 121 a 124 de esa ley explican que la AGN está formada por siete auditores generales, con probada especialización y que cumplan condiciones de idoneidad. Tres de ellos son designados por la Cámara de Senadores, y otros tres por la Cámara de Diputados, por ende seis auditores generales son designados por el Congreso Nacional. El séptimo Auditor General (presidente) será propuesto por el partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso (siguiendo al art. 85 de la CN), y será designado por resolución conjunta de los presidentes de las Cámaras. Los auditores generales durarán ocho (8) años en su función y podrán ser reelegidos, como también removidos justificadamente.

En este caso correspondería a la República Argentina una calificación de 5, ya que aunque los miembros son todos elegidos por el Congreso Nacional, no son vitalicios.

3) COPARTICIPACIÓN:

La coparticipación federal de impuestos en Argentina es hoy en día un asunto pendiente para las autoridades de gobierno. La reforma constitucional de 1994, establecía que antes de finalizar el año 1996, debía estar aprobado el nuevo régimen fiscal federal. Sin embargo, dicha empresa no ha sido cumplida hasta la fecha, reflejando 20 años de inhabilidad del gobierno para tratar temas fiscales de máxima importancia. Capello, M. y Galassi, G. (2009), recopilan los principales problemas a la hora de reducir el desequilibrio fiscal federal en Argentina:

- Existe superposición tributaria entre los distintos niveles de gobierno.
- Se incumple la Ley Nro. 23.548 que establecía porcentajes de distribución primaria (56% provincias- 43% Nación). Actualmente la Nación concentra más del 50% de los recursos tributarios totales.
- Se incumplió también el art. 7 de dicha ley que establece: “El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley.”
- Hubo un incremento de la presión fiscal (especialmente por parte de la Nación, que asigna el carácter de “régimen especial” a los impuestos, para que no rija sobre ellos la ley 23.548), agravada por el poco esfuerzo de recaudación en las provincias.
- Hay una escasa correspondencia fiscal entre provincias, que concentran la mayor parte de gastos en servicios sociales, pero cada vez dependen más de las transferencias de la Nación (el peso de las transferencias automáticas en los ingresos ha ascendido hasta más de 90% en Formosa, por ejemplo). Esto se agrava por la inflexibilidad del gasto estadual a la baja, por la alta participación del gasto en personal en el total.
- Las provincias, al depender de la Nación, están condicionadas políticamente.
- Los frecuentes rescates de las deudas provinciales generan incentivos perversos, en contra de la disciplina fiscal provincial.
- En Argentina se generó un mecanismo mediante el cual indirectamente las provincias financiaban al Tesoro Nacional, vía ANSES.

En cuanto a la reducción de la brecha horizontal, Argentina no tiene menos problemas:

- Hay una escasa nivelación entre provincias, ya que no existe un criterio explícito para la distribución secundaria, sino coeficientes fijos en la ley 23.548, que aportan rigidez. En consecuencia, el federalismo termina ampliando la brecha entre las provincias. (Capello, Galassi, 2009; pag.48)

Debido a la incapacidad de los sucesivos gobiernos en el período analizado para definir en la agenda a la cuestión de la coparticipación como tema prioritario, se asignan cero puntos.

4) ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL

La ley 25.917 mejora los términos de monitoreo y control, ya que establece las siguientes medidas:

- El art.21 establece que los servicios de la deuda no deberán superar el 15% de los recursos de transferencias corrientes netos de transferencias de coparticipación a municipios.
- Se prohíbe específicamente en el art. 12 el endeudamiento para financiar gastos corrientes
- En el art 25 la ley establece un mecanismo de control de endeudamiento subnacional: las provincias que incumplan el punto 1 no podrán tomar nuevas deudas, excepto que constituya una refinanciación y/o los financiamientos provenientes de organismos multilaterales de crédito y de programas nacionales, sustentados en una programación financiera que garantice atención de los servicios pertinentes.
- Se establece en el art.26 que el Gobierno Nacional podrá implementar programas vinculados con la deuda de aquellas jurisdicciones que no cuenten con el financiamiento correspondiente, en tanto observen pautas de comportamiento fiscal y financiero compatibles con la ley.

Siguiendo a Álvarez, C. (2012) “El stock de deuda consolidada de las provincias se redujo ligeramente, de \$850,3 millones en 2005 a \$813,75 millones en 2009, en tanto que su participación en el stock total disminuyó del 1,08% al 0,77% en el mismo período.” (p. 24)

A partir del año 2009, con la ley 26.530 (art.2) se eliminan las restricciones mencionadas (art. 12 y 21) por lo cual se deja sin efecto el régimen de responsabilidad fiscal (sus reglas numéricas).

Entonces, los gobiernos subnacionales deben contar con autorización del Ministerio de Economía para endeudarse. Además, no se especifican ni los usos permitidos para los fondos, sino solamente lo mencionado en los puntos anteriores (hasta el año 2009), además de la prohibición de emitir títulos sustitutos de moneda. Es por esto que se coloca una calificación de tan solo 3 puntos a Argentina hasta el año 2009, a partir del cual corresponde cero.

5) FOMENTO CON CARÁCTER CONSTITUCIONAL:

La Constitución Nacional no contempla ningún tipo de fomento, subsidio o ayuda específica a un sector productivo en particular, por ende le corresponde un 10 en esta categoría.

Anexo V: Resumen de evaluaciones realizadas por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal del cumplimiento de la Ley 25.917 ¹²

Provincia	2005			2006			2007			2008		
	Art. 21	Art.10	Art 19									
BS_AS	Si	Si	Si	Si	No*	Si	Si	Si	Si	Si	No^	No'
CABA	N/A	N/A	N/A	Si	N/A	Si	Si	No*	Si	Si	Si	Si
Catamarca	Si	N/A	Si	Si	No*	Si	Si	No**	Si	Si	No^	Si
Chaco	No	N/A	Si	No	No**	Si	No	No**	No**	N/A	N/A	N/A
Chubut	Si	N/A	Si	Si	Si	Si	Si	No*	Si	Si	No^	Si
Córdoba	Si	N/A	Si	Si	No**	Si	Si	No*	Si	Si	No^	Si
Corrientes	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	No*	Si	Si	No^	Si
Entre Ríos	Si	N/A	Si	Si	No**	Si	Si	No*	Si	Si	No^	Si
Formosa	No	N/A	Si	No	Si	Si	No	No*	Si	Si	No^	Si
Jujuy	No	Si	Si	No	No*	Si	No	No*	Si	No	No^	No'
La Pampa	N/A	N/A	N/A									
La Rioja	Si	N/A	Si	Si	No*	Si	Si	No*	Si	Si	Si	Si
Mendoza	Si	Si	Si	No	No*	Si	Si	No*	Si	Si	No^	Si
Misiones	Si	N/A	Si	Si	No*	Si	Si	No*	Si	Si	No^	Si
Neuquén	N/A	N/A	N/A	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No^	Si
Rio Negro	No	N/A	Si	No	No*	Si	No	No*	Si	No	Si	Si
Salta	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Si	No^	Si
San Juan	No	N/A	Si	Si	No*	Si	Si	No*	Si	Si	No^	Si
San Luis	N/A	N/A	N/A									
Santa Fe	Si	N/A	Si	Si	No*	Si	Si	No***	Si	Si	No^	No'
Santiago	Si	N/A	Si	Si	No*	Si	Si	Si	Si	Si	No^	Si
Santa Cruz	Si	N/A	Si	Si	No*	Si	Si	No*	Si	Si	No^	No'
Tucumán	No	Si	Si	No	No*	Si	No	No*	Si	Si	No^	Si
T. del Fuego	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Si	Si	No'

Fuente: Elaboración propia en base a informes anuales del CFRF.

¹² Las dos provincias que no adhirieron a la Ley de Responsabilidad Fiscal no se evalúan (La Pampa y San Luis). CABA adhirió a fines del año 2005 (se evalúa recién en 2006) y desde el año 2009 se la deja de evaluar ya que se desvincula del régimen. Neuquén y Salta se evalúan desde el año posterior al que adhirieron a la ley (2006 y 2008 respectivamente). A pesar de que Tierra del Fuego adhiere en 2006, se evalúa desde 2008 por inexistencia previa de datos requeridos a nivel provincial.

Continuación:

Provincia	2009			2010			2011			2012	2013	2014
	Art. 21	Art.10	Art 19	Art. 21	Art.10	Art 19	Art. 21	Art.10	Art 19	Art 19	Art 19	Art 19
BS_AS	Si	No^^	No^^	Si	No^^	No	Si	No^^	No	N/A	Si	Si
CABA	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Catamarca	Si	No^^	No^^	Si	No^^	Si	Si	No^^	Si	Si	Si	Si
Chaco	Si	No^^	No^^	Si	No^^	Si	Si	No^^	Si	Si	Si	Si
Chubut	Si	No*	Si	Si	Si*	Si	Si	No^^	Si	Si	Si	Si
Córdoba	Si	No^^	No^^	Si	No^^	Si	Si	No^^	Si	Si	Si	Si
Corrientes	Si	No^^	Si	Si	No^^	Si	N/A	N/A	N/A	No	Si	Si
Entre Ríos	Si	No^^	No^^	Si	No^^	Si	Si	No^^	No	Si	No	Si
Formosa	Si	No^^	Si	Si	No^^	Si	Si	No^^	Si	Si	Si	Si
Jujuy	Si	No^^	No^^	No	No^^	Si	Si	No^^	No	No	No	No
La Pampa	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
La Rioja	Si	No^^	Si	Si	No^^	Si	Si	No*	No	Si	Si	Si
Mendoza	Si	No^^	No^^	No	No^^	Si	Si	No*	No	Si	Si	Si
Misiones	Si	No*	Si	Si	No^^	Si	Si	No*	Si	No	No	Si
Neuquén	Si	No^^	Si	Si	No^^	Si	Si	No^^	No	No	Si	Si
Rio Negro	Si	No^^	No^^	No	No^^	Si	Si	No^^	Si	Si	Si	Si
Salta	Si	No^^	Si	Si	No^^	Si	Si	No^^	Si	Si	Si	Si
San Juan	Si	No^^	Si	Si	No^^	Si	Si	No^^	Si	Si	Si	Si
San Luis	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Santa Fe	Si	No^^	No^^	Si	No^^	Si	Si	No^^	Si	Si	Si	Si
Santiago	Si	No^^	Si	Si	No^^	Si	Si	No*	Si	Si	Si	Si
Santa Cruz	Si	No^^	No^^	Si	No^^	Si	Si	No^^	No	No	Si	No
Tucumán	Si	No^^	No^^	Si	No^^	Si	Si	No^^	No	Si	Si	Si
T. del Fuego	Si	No^^	No^^	Si	No^^	Si	Si	No*	No	No	No	Si

Fuente: Elaboración propia en base a informes anuales del CFRF.

Referencias:

* Incumplimiento justificado en art. 20° de la Ley N° 26.075 y normativa específica.

** Incumplimiento justificado en art. 31, inciso c) apartado II subapartado ii) del Decreto N° 1.731/04, que prevé que se tenga en cuenta la incidencia de los programas nacionales que se instrumenten a través de transferencias.

*** Incumplimiento justificado en art. 1° de la Resolución N° 34 en donde se explicita que corresponde descontar los gastos derivados de sentencias judiciales

^ Incumplimiento justificado en art. 20° de la Ley N° 26.075 y dictamen 11/09 y 12/09 y Dictamen N° 17/08 del Comité Ejecutivo

^^ Incumplimiento justificado Ley 26.530: se excluyeron los gastos referidos a la promoción de la actividad económica, al sostenimiento del nivel de empleo y a dar cobertura a la emergencia sanitaria y asistencia social.

' Incumplimiento justificado en la crisis financiera internacional año 2008.

Anexo VI: Coeficientes de correlación obtenidos entre resultado primario provincial y los indicadores de calidad burocrática y recaudación propia.

Provincias	Correl_RP_CB	Correl_RP_AF
Buenos Aires	0,2895	0,5961
CABA	0,0918	-0,3869
Catamarca	0,4772	0,0191
Chaco	0,2986	0,0672
Chubut	0,582	0,9231
Córdoba	0,9801	0,0298
Corrientes	-0,1214	-0,0652
Entre Ríos	-0,0581	-0,1156
Formosa	-0,6433	-0,5687
Jujuy	0,6919	-0,2795
La Pampa	0,6208	0,7646
La Rioja	0,1408	-0,1932
Mendoza	0,4652	0,4857
Misiones	0,4779	0,8333
Neuquén	0,4527	0,5291
Rio Negro	0,3972	-0,102
Salta	0,2367	0,2179
San Juan	-0,5536	0,6886
San Luis	-0,4636	0,2587
Santa Fe	0,7218	0,754
Sant. del Estero	-0,3508	-0,3216
Santa Cruz	0,4817	0,544
Tucumán	0,1802	-0,0599
Tierra del Fuego	0,4737	0,5693

Fuente: Elaboración propia en base a datos MECON