



**Universidad de
San Andrés**

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Instituciones y resultados fiscales

Mariano Tommasi
(UDESA)

CICLO DE SEMINARIOS 1996

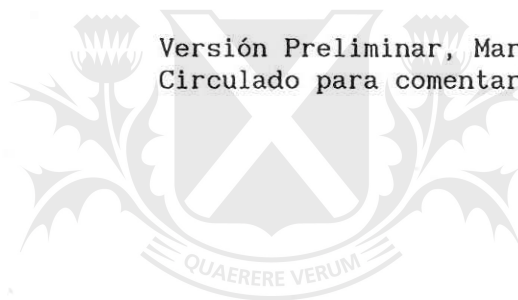
Día: martes 9 de abril

9:00 hs.

INSTITUCIONES y RESULTADOS FISCALES

Mariano Tommasi

Universidad de San Andrés



Versión Preliminar, Marzo de 1996
Circulado para comentarios

Universidad de
San Andrés

Agradezco a Mario Teijeiro por valiosas discusiones, a Alberto Fohrig por referencias bibliográficas, y a Daniel Artana y a Ricardo López Murphy por el acceso a información. Agradezco especialmente a Tamara Saront por excelente asistencia de investigación y por numerosas sugerencias y discusiones. Mi pensamiento sobre este tema ha sido influenciado por conversaciones con Ricardo Hausmann. Todos los errores, tanto factuales como de interpretación, son mi exclusiva responsabilidad.

INDICE

A. INTRODUCCION	0
1. PROBLEMAS DE ACCION COLECTIVA Y DE REPRESENTACION POLITICA	1
2. SESGOS POLITICOS Y RESULTADOS FISCALES	3
3. EVIDENCIA EMPIRICA	6
B. MECANISMOS INSTITUCIONALES	9
1. DEMOCRACIA DIRECTA E INICIATIVA POPULAR	10
1.1. Estados Unidos	10
1.2. Suiza	13
1.3. El caso argentino	14
1.4. Conclusiones	15
2. RESTRICCIONES NUMERICAS	17
2.1. Los estados americanos	17
2.2. Las condiciones de Maastricht	19
2.3. Otros paises	20
2.4. Evidencia Empirica	22
2.5. Analisis y conclusiones	25



3. REGLAS DE PROCEDIMIENTO	27
3.1. Evidencia empirica	28
3.2. Recomendaciones	29
4. LA TRANSPARENCIA Y EL CONTROL PRESUPUESTARIO	30
4.1. La transparencia del presupuesto	31
4.2. La ejecucion del presupuesto	32
C. CONCLUSIONES	35
(Los Anexos no se incluyen en esta copia)	
Anexo 1. RESTRICCIONES NUMERICAS, Cuestiones de Implementación	
Anexo 2. SISTEMAS DE CONTROL EN LA ARGENTINA (SIGEN, AGN)	
Bibliografía	36
Notas	37



Universidad de
San Andrés

A. INTRODUCCION

El tamaño del gasto público en la Argentina, junto con deficiencias de estructura y con el alto nivel de evasión impositivas, generan costosas distorsiones e inequidades. La evasión refleja, entre otras cosas, la falta de consenso con respecto a la cantidad, calidad y composición del gasto público. Además, dado que la triste historia macroeconómica argentina ha dejado mermada su capacidad de financiamiento internacional de largo plazo, los déficits existentes y potenciales generan una enorme fragilidad macroeconómica, tal como lo demuestran los eventos de 1995.

Existe un alto grado de consenso sobre la necesidad de limitar el gasto público y los déficits fiscales, y de mejorar la eficiencia, aumentar la equidad y disminuir la corrupción en la actividad estatal en su conjunto. Cabe recordar que toda mejora en la eficiencia en la asignación de recursos dentro del Estado, al igual que todo aumento de productividad (mas y mejores servicios al ciudadano por peso gastado), tiene también un impacto macroeconómico positivo al posibilitar el logro de los objetivos públicos con menor gasto.

Este trabajo pretende aportar algunos elementos de tipo institucional a la discusión sobre el control del gasto público y de los déficits fiscales. El enfoque insitucional aquí utilizado, corresponde a una línea de análisis conocida en inglés como (*modern*) *political economy* (PE).

Este enfoque, a diferencia del análisis económico convencional, toma en consideración las restricciones institucionales y la rigideces dentro de las cuales se hace política económica, y enfatiza los conflictos distributivos e ideológicos y los incentivos oportunistas de los participantes en el proceso político. Una vez que variables de este tipo se incorporan adecuadamente al análisis, algunas decisiones de política económica que a primera vista parecen incoherentes y subóptimas, pueden interpretarse como la consecuencia de un equilibrio político-económico, dado el marco institucional. En términos de la problemática fiscal más específicamente, este enfoque parte de reconocer que la "política fiscal", es el resultado (de allí el título del trabajo) de complejas interacciones entre el poder ejecutivo (con sus ministerios varios), el Congreso (con sus miembros organizados por líneas partidarias, regionales y sectoriales), la estructura burocrática a cargo de implementar las políticas, y una serie de actores sociales, políticos y económicos.

Además de ser útil desde un punto de vista positivo, el enfoque de PE tiene implicancias normativas. Las recomendaciones que surgen de este enfoque no son políticas específicas, sino mecanismos institucionales que coadyuvan a la toma de decisiones colectivas correctas. El objetivo es el diseño de instituciones que faciliten la obtención de mejores resultados.

Este trabajo es en parte una reseña de la literatura de PE aplicada a temas fiscales, en parte una descripción de instituciones fiscales existente en

distintos países, y en parte una propuesta institucional para el caso argentino.¹ Las recomendaciones de este trabajo deben tomarse como tentativas, dado que el principal objetivo es proveer un marco de referencia para el desarrollo de propuestas mejor elaboradas.

En el resto de esta parte introductoria se argumenta que el "problema fiscal" es más que un caso particular (aunque de suma importancia) de la problemática más general de la acción colectiva y de la "representación política"². Según esta visión, el sistema político genera resultados que muy frecuentemente difieren de los deseos de la mayoría de los ciudadanos. Se describen brevemente las teorías que explican esta divergencia en general, y en el caso fiscal en particular, y se menciona alguna evidencia empírica en favor de estas teorías.

La parte B del trabajo describe y analiza los mecanismos institucionales en práctica en el mundo que tratan de morigerar los sesgos "políticos" en la actividad gubernamental. La parte C presenta las conclusiones.

1. PROBLEMAS DE ACCION COLECTIVA Y DE REPRESENTACION POLITICA³

Existen dos problemas básicos por los cuales los resultados de la acción colectiva en cualquier grupo humano pueden resultar subóptimos. Estos problemas son: el problema de la acción colectiva y el problema de la representación. En esta sección describimos brevemente cada uno de ellos. Es importante destacar que ambos problemas están íntimamente ligados, tanto desde un punto de vista teórico, como en la práctica.

1. El problema de la acción colectiva

Olson (1965)

2. El problema de la representación

En un estado democrático, todos los ciudadanos tienen algún poder de influir sobre las decisiones colectivas; pero la mayoría de las decisiones específicas son tomadas (e implementadas) por un pequeño subconjunto de individuos.

Este hecho, que se deriva necesariamente de la complejidad de las sociedades modernas, permite la posibilidad de que las acciones "colectivas" respondan a intereses que nos son necesariamente los del ciudadano promedio.

Como el párrafo anterior sugiere, implícitamente voy a estar usando la figura del votante medio (VM) para representar los intereses colectivos. Es interesante mencionar que los deseos del votante medio constituyen un criterio de bienestar discutible. Por un lado, en un contexto en el cual se implementa la política preferida por el votante medio, casi todo el mundo esta disconforme. La mitad de los votantes preferirían mover la política en una dirección, y la otra mitad en la otra. Por otro lado, aún si se consiguiera hacer una política preferida por una mayoría (por ejemplo si existen solo dos políticas posibles), la falta de consideración de los deseos de la minoría sería un problema. De todos modos, es la convicción de este autor⁴ que cuando (frecuentemente) las políticas observadas en el mundo real difieren de aquellas preferidas por el VM, no es por ser más contemplativas de los derechos de las minorías pobres y desprotegidas, sino por ser demasiado contemplativas de los intereses de grupos privilegiados (incluyendo a las burocracias públicas y elites políticas.)

Acciones colectivas que no responden a los intereses ciudadanos se deben a la interferencia de (1) los intereses particulares que influyen más que los intereses generales a la hora de la decisión,⁵ y (2) los intereses de la clase política en sí misma.

Demsetz (1990) argumenta,⁶ que las preferencias de las *constituencias* internas de los partidos políticos (la maquinaria del partido) cuentan más que las preferencias de la masa difusa de ciudadanos a la hora de determinar las políticas. Por supuesto esto no se lleva al extremo dado que los políticos enfrentan un *trade-off* entre la satisfacción de dichas preferencias y los votos de los ciudadanos y las contribuciones de los lobistas.

El voto ciudadano es, entonces, un límite a la discrecionalidad de los gobernantes. Pero se trata de un límite sumamente imperfecto dado que en cada elección de representantes se vota un paquete, sin especificación de políticas en temas particulares (vease Frey 1994 y 1978).

Las interferencias antes mencionadas tienen lugar y pueden subsistir a causa de una característica básica de toda la actividad pública: el problema de la falta de información.

Dadas las características de "bien público"⁷ que tienen la gran mayoría de las actividades estatales, es muy difícil en teoría y mucho más aún en la práctica, medir el valor de las prestaciones del estado, y más difícil aún medir la contribución en particular de cada acción y cada agente. Esto impone un gran problema de observabilidad por parte de la sociedad, que da lugar a la posibilidad de cometer acciones que se desvían de los intereses generales, con un riesgo de "detección" muy bajo. Estas acciones incluyen desde favores a grupos especiales y políticas que no maximizan el bienestar social sino la posibilidad de reelección del político, hasta las prácticas más directas de la corrupción.

En el lenguaje de la literatura de "costos de transacción", Douglass North afirma que "los 'mercados políticos' están caracterizados por altísimos costos de transacción. ... [L]os mercados eficientes son poco comunes en los mercados económicos ya que requieren instituciones e información difícil de obtener en el mundo real, pero son aún más escasos en los mercados políticos, precisamente porque esas condiciones no existen ni aún en los ambientes más propicios para dicha eficiencia: la sociedades democráticas.

La 'ignorancia racional' de los votantes, profundos problemas de representación, y particularmente la comprensión incompleta de las consecuencias reales de las decisiones políticas generan costos de transacción políticos muy altos" (North 1990).

Los representantes deben legislar sobre una cantidad de temas tan variados y complejos que es imposible que estén bien informados en cada una de sus decisiones. Si un legislador dedica su tiempo y energía para informarse sobre un tema, está generando un "bien público" para otros legisladores. Por otra parte, si dedica su energía a trabajar en el beneficio de sus "clientes" especiales (ya sea su distrito geográfico o un sector económico particular), está generando un bien privado para sí mismo (mejores posibilidades de reelección u otras formas de pago). Es bien sabido que los bienes privados tienden a desplazar a los bienes públicos y que la gente tiende a actuar como *free-rider* (individualista). Por ello no es sorprendente que los políticos asignen más tiempo a la defensa de intereses particulares que de intereses generales.

La ignorancia racional⁸ de los políticos y de los votantes es la base de la ventaja política de los grupos de presión. Dado que los ciudadanos tienen sólo información incompleta sobre las acciones de los gobernantes, esta ignorancia sesga las respuestas políticas hacia los intereses de aquellos que forman las *impressions*. Por ello, los grupos de presión, porque tienen intereses individuales en juego más fuertes en algunos temas, monitorean a los gobernantes y les proveen información; así como movilizan a sus miembros en apoyo de los políticos "amigos".

Todo esto lleva a que los gobiernos modernos, además de realizar actividades de interés público, realizan una serie de actividades que sólo favorecen a un pequeño número de gente, a veces en desmedro del interés general.

2. SEGOS POLITICOS Y RESULTADOS FISCALES

Dentro del marco más general de fallas en el sistema político (*political failure*) que acabamos de describir, vamos a tratar de entender las causas por las que los países llegan a una situación fiscal ineficiente.¹⁰ Esta ineficiencia se refleja en niveles de déficit y de gasto demasiado altos, en una composición subóptima de impuestos y gastos, y en un grado de respuesta poco adecuado ante shocks fiscales.¹¹ Desde la perspectiva de PE, hay dos posibilidades para explicar estas ineficiencias: (como se dijo en la sección previa ambas coexisten en la práctica)¹²

1. El problema de los recursos comunes

El problema de los recursos comunes (el *common pool problem*) es el problema típico de la acción colectiva, en el cual unidades descentralizadas de decisión pueden llegar a un equilibrio subóptimo bajo ciertas reglas de

juego. ¹³

Un trabajo clásico de la literatura de Political Economy que describe este tipo de situación, es el de Weingast, Shepsle y Johnsen (1981). Basándose en la estructura del Congreso americano, donde los legisladores representan intereses concentrados geográficamente, argumentan que la descentralización de gastos junto con una regla de coparticipación de impuestos genera gastos excesivos e ineficientes. ¹⁴ Esto está ejemplificado por los problemas del federalismo fiscal en la Argentina, en donde cada provincia no tiene los incentivos correctos a internalizar el costo de sus acciones, ya que gran parte de los gastos son financiados por fondos comunes (impuestos coparticipados.)

Existen versiones dinámicas del modelo de Weingast *et al*, como el trabajo de Velasco (1995), que tratan de explicar el comportamiento de la deuda pública a través del tiempo. Otros trabajos, como el de Cukierman y Meltzer (1989), tratan de explicar la acumulación de deuda como un mecanismo de redistribución en favor de las generaciones presentes.

2. El problema de la representación

La otra posibilidad se basa no ya en un problema de acción colectiva entre distintos grupos, sino en una brecha entre los intereses de los ciudadanos y los de sus representantes.

Como se enfatizara anteriormente, hay una serie de teorías que predicen comportamientos de política (económica) diferentes de lo que sería óptimo para los ciudadanos. Todas ellas se basan en la existencia de *agency costs*, principalmente de tipo informativo que permiten a los gobernantes no cumplir estrictamente con los deseos de los ciudadanos. A continuación listamos las principales explicaciones "institucionales" a los problemas fiscales.

El control de la burocracia. Una teoría que explica la existencia de un sector público ineficientemente grande, ubica el problema de información asimétrica al nivel de interacción entre los representantes elegidos por la gente y la burocracia a cargo de implementar la política estatal. En dicho problema de *principal-agent*, la burocracia es el agente, y los legisladores son el *principal*. El trabajo más conocido es el de Niskanen (1971), donde el objetivo de los burócratas es maximizar el tamaño de su presupuesto, aprovechando la escasez de información que tienen los legisladores sobre los *bureaus* en los que han delegado la autoridad de decisión en el manejo diario de los asuntos estatales. Vale la pena destacar que algunos autores argumentan que la "vaguedad" de los mandatos de los legisladores a las agencias de implementación es en parte endógena, reforzada por el interés de los políticos en utilizar al chivo expiatorio de la burocracia con propósitos electoralistas (Fiorina 1977). ¹⁵

El manejo de la agenda. Otro modelo semejante es el de los gobernantes como monopolistas que manejan la agenda (*the agenda-setter model*: Romer y Rosenthal 1980, Rosenthal 1990). En este modelo, el principal no es el legislador que trata de seguir fielmente el mandato popular, sino el votante medio en persona, con el legislador desobediente tratando de maximizar el

El poder de los grupos. (Estos modelos constituyen en cierto modo la aplicación a los problemas fiscales de las teorías de Olson mencionadas anteriormente). Un modelo que reparte las culpas un poco más equitativamente entre los políticos y la sociedad civil es aquel que postula una interacción entre políticos ambiciosos y grupos de interés que terminan sobre-representados en las decisiones políticas con respecto al ciudadano medio (Barro 1973, Abrams y Dougan 1986, Dougan 1988). En este modelo los legisladores, que son vistos como agentes imperfectamente controlados por los votantes, no prefieren un nivel más alto de gasto *per se*. Pero ven en su interés el votar por ciertas políticas siguiendo los intereses de grupos bien organizados. Dada la existencia de *lobbying* durante las sesiones legislativas, el presupuesto que se adopta es distinto de aquel que se adoptaría por referendun popular (en particular el gasto y el déficit son mayores de lo debido).

El ciclo económico de origen político (*political business-cycle*). En esta teoría los gobernantes tienden a aumentar el gasto (o a disminuir los impuestos) antes de las elecciones para favorecer sus chances de reelección. La literatura original sobre este tema (Nordhaus 1975) implicaba cierta miopía por parte de los ciudadanos. Las versiones más sofisticadas del argumento (Rogoff 1990, Rogoff y Sibert 1988) reemplazan el supuesto de miopía por uno de información incompleta, convirtiéndose así en rational political business-cycle.

El uso estratégico de la política fiscal con fines políticos. Recientemente se han desarrollado algunas teorías dinámicas para explicar en más detalle la acumulación de deuda pública (es decir los déficits fiscales). Los trabajos más conocidos son los de Alesina-Tabellini (1990) y Tabellini-Alesina (1990), y de Persson y Svensson (1989). Estos trabajos se basan en la idea de que el partido político gobernante actúa en beneficio de sus votantes (su *constituency*). Estos autores afirman que los déficits fiscales persistentes tienen una explicación "estratégica". Un gobierno que es conciente de que puede perder las elecciones, genera un déficit fiscal ya sea para forzar a que el gasto futuro sea más cercano a sus preferencias, o simplemente para reducir el gasto futuro. Por lo tanto, los déficits fiscales se originan en el horizonte limitado de los gobernantes, que los hace diferentes al famoso *social planner* o "dictador benevolente" de los libros de texto.

Ajustes demorados a los shocks macroeconómicos. Otra teoría sobre déficits fiscales muy influyente es la de Alesina y Drazen (1991). En ese modelo, un shock aleja a la economía de una situación fiscal originalmente equilibrada. Un planificador benevolente implementaría un ajuste fiscal inmediato, pero la existencia de sectores que pretenden que la mayor parte del ajuste recaiga sobre los otros, demora el ajuste necesario hasta que alguien se "rinde" (*war of attrition*). Desde el momento del shock inicial hasta el día del ajuste, se observan déficits fiscales. Este modelo ha sido extensamente utilizado para explicar la acumulación de deuda en países con muchos partidos políticos (en sistemas parlamentaristas) y en situaciones de gobierno dividido (en sistemas presidencialistas).

* * *

En resumen, las diversas teorías expuestas son variantes más o menos sofisticadas de un problema conocido como "ilusión fiscal" (véase el resumen en Oates 1988). Según la teoría de la ilusión fiscal, la gente no visualiza totalmente la conexión existente entre gastos e impuestos. Una forma simplista de aplicarla al tema del déficit es la siguiente: (1) la gente tiene información imperfecta, (2) la gente disfruta los beneficios del gasto y sufre por los impuestos. La interacción de (1) y (2) con los incentivos de los políticos lleva a déficits fiscales.

Nótese la importancia para la mayoría de las teorías expuestas del supuesto de que el público y/o los gobernantes no cuentan con toda la información idealmente necesaria. Es por ello que en la sección B.4. enfatizamos el tema de la transparencia y de la información.

3. EVIDENCIA EMPIRICA

Existe un importante número de trabajos empíricos que documentan las teorías expuestas anteriormente. Algunos hallazgos relevantes se resumen, muy brevemente, en esta sección. Los tres primeros puntos se refieren a la problemática general de la representación política, los otros cinco resumen hallazgos específicos al problema fiscal.

(1) Las formas más directas de democracia parecen representar más fielmente los intereses de los ciudadanos.

1.1. En California (el estado de EEUU donde más frecuentemente se vota en consultas) un 64% de la gente opina que los grupos de presión tienen más influencia sobre los legisladores que sobre los votantes, y el 71% de los que nunca votan consideran la legislación directa como algo positivo para los californianos. Una proporción de 3 a 1 indica que la elección por proyectos (una forma de democracia directa) es una forma más eficaz de incidir sobre el gobierno que la elección por candidatos (democracia representativa). En todo EEUU, un 77% de los encuestados opina que más problemas deberían decidirse directamente por los votantes. Más del 50% se muestra a favor del uso de la iniciativa popular a nivel nacional.

1.2. Santerre (1986) encuentra que la gente tiende a migrar hacia aquellas municipalidades donde se practica la democracia directa. (Su análisis se describe en detalle en la sección B.1.).

1.3. El único estudio del que tengo referencia que trata de evaluar directamente si los resultados de política se aproximan más a los deseos del votante medio cuando existe IP, es el de Gerber (1994b). Ella usó encuestas de opinión para determinar cuáles eran las políticas preferidas del votante medio en cada estado con respecto a las leyes que requieren la autorización de los padres para que las *teenagers* puedan abortar. Gerber encontró que las leyes vigentes se aproximaban más a las preferencias de la media de la población en los estados con IP.

(2) Los legisladores votan y legislan con intereses particulares en la mira.

Esta evidencia proviene principalmente de estudios del Congreso americano.²⁰ Su estructura es tal que: (a) los Comités a cargo de cada tema tienen mucho poder (el de *agenda setter*) sobre los resultados legislativos en dicho tema (por ejemplo, las leyes referentes a la agricultura están fuertemente influidas por el accionar de los miembros del comité de agricultura); y (b) la representación de intereses sectoriales tiene un fuerte componente geográfico. Dadas esas condiciones, los siguientes hallazgos documentan el hecho de que los miembros de los comités generan beneficios particulares para sus regiones (en desmedro del interés general).

Ferejohn (1974) muestra que el número de proyectos iniciados en cada estado es una función de la composición del comité respectivo. Por ejemplo, si un estado tiene un legislador en el comité de Obras Públicas, dicho estado tiene en promedio casi un proyecto de obras públicas más por año.

Malone (1982) encuentra que los estados con miembros en el comité de Defensa reciben un porcentaje significativamente mayor del gasto militar.

Faith, Leavens y Tollison (1982) encuentran que la probabilidad de que una empresa sea acusada por la Federal Trade Comisión (FTC) por prácticas monopólicas está inversamente relacionada al número de miembros que el estado donde está radicada la empresa tiene en el comité de supervisión de la FTC.²¹

Toda esta evidencia indica que los legisladores se dedican a perseguir objetivos de beneficio particulares, en vez de velar por el interés general. Una clara implicancia, dada la existencia de restricciones agregadas es que nadie está velando por la prudencia fiscal requerida para la estabilidad macroeconómica.

(3) El *pattern* de donaciones para las campañas políticas por parte de las empresas, está relacionada con la influencia que tiene el legislador sobre la política en el sector al que la firma pertenece. (Munger 1984, para Estados Unidos, véase también p 212-213 de Mueller 1989).

(4) Los votantes penalizan el gasto público y los impuestos.

Este resultado ha sido hallado por Niskanen (1992) y Peltzman (1992), entre otros. Ellos encuentran que en las elecciones americanas, el porcentaje de voto del partido gobernante está inversamente relacionado al nivel de imposición y de gasto.

Esto indica que se está gastando más de lo que una mayoría de los votantes desearían.

(5) La gente emigra de los estados con mayores gastos e impuestos.

Niskanen (1992) y las referencias allí mencionadas. Este tipo de test se basa en el famoso argumento de Tiebout (1956), en el cual los consumidores-votantes eligen su localización en función de su paquete fiscal preferido ("votan con los pies").

(6) El tamaño del sector público es menor cuanto mayor es el grado de democracia directa (vis a vis democracia representativa). Matsusaka (1995) encuentra que entre los estados americanos, el gasto y los impuestos son menores en estados que hacen uso de la "iniciativa popular". Pommerehne y Schneider (1982) encuentran que el tamaño del estado es significativamente menor en aquellos cantones suizos donde se practica la democracia directa que en aquellos con democracia representativa. Mueller (1989, capítulo 17) documenta que Suiza, el país industrializado que más uso hace de la democracia directa es a su vez el que tiene el sector público más pequeño y una de las menores deudas públicas.

(7) El gasto público está positivamente relacionado con el tamaño de la legislatura. Es decir, cuantos más diputados y senadores (manteniendo constante otras variables), mayor gasto público.

Gilligan y Matsusaka (1995) encuentran el nivel de gasto público positivamente relacionado con el tamaño de la legislatura provincial para los estados americanos. Esto es particularmente consistente con la teoría según la cual el *logrolling* lleva a los representantes a gastar más de lo que los ciudadanos querrían. Esta teoría predice claramente que el exceso de gasto es creciente en el número de representantes (Weingast y Marshall 1988, Weingast *et al* 1981).

(8) Los ciudadanos de muchos países han impuesto restricciones al gasto, a los impuestos, al déficit y al endeudamiento por parte de sus gobernantes. Esto refleja que los ciudadanos perciben una tendencia a excesos fiscales por parte de los gobernantes. (véase la sección B.1.)

La mayor parte de la evidencia citada se refiere a Estados Unidos y Europa, no porque estas cosas sucedan más en esos países, sino porque allí los estudios académicos están mucho más desarrollados, y existe mejor evidencia y un poco más de transparencia. Algunos estudios pioneros se han empezado a realizar en América Latina, y señalan en la misma dirección.

Por ejemplo, Ames (1995) estudia las modificaciones presupuestarias en el Congreso brasileño y encuentra que el comportamiento de los legisladores se ajusta al modelo que los describe como defensores de intereses particulares. 23

Porto y Sanguinetti (1996) encuentran que el sistema de coparticipación de impuestos en la Argentina tiende a favorecer a aquellas provincias con baja densidad de población, que se encuentran "sobre-representadas" en el Senado.

Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1995) usan datos obtenidos a través de encuestas sobre insituaciones fiscales en 20 países latinoamericanos, y encuentran que las insituaciones presupuestarias tienen efectos importantes sobre los déficits primarios.

B. MECANISMOS INSTITUCIONALES

El capítulo anterior muestra una visión teórica (A.1) con respaldo empírico (A.3.), que señala que existen cortocircuitos entre el bienestar general y los resultados que el sistema político genera. La subsección A.2. muestra que dicho problema general tiene una contrapartida específicamente fiscal. En este capítulo se describen y analizan mecanismos para paliar dichos problemas de funcionamiento fiscal.

Antes de proceder al análisis de los mecanismos propuestos y en práctica en varios países, es importante trazar un paralelismo entre la naturaleza de estos mecanismos, y las instituciones políticas en general. En ninguna sociedad democrática, ningún gobernante tiene poderes ilimitados. Las constituciones nacionales (y provinciales) están llenas de recaudos que tratan de impedir el abuso de la autoridad, y que, concientes de los problemas de la representación política, limitan el rango de actividades del estado.

De hecho, una característica clave de las democracias representativas occidentales es que se basan en el principio de gobierno limitado. No sólo depende el gobierno de la soberanía popular, sino que también sus poderes están claramente limitados a través de documentos escritos (democracias constitucionales) o a través de un conjunto de valores y creencias ampliamente compartidas. Las constituciones delimitan la estructura del gobierno y los límites a sus actividades. Dichos límites se imponen para prevenir decisiones políticas basadas en los antojos o las ambiciones de los individuos que gobiernan, en vez de en principios constitucionales.

Es decir que en general existen, una serie de restricciones de rango constitucional a la actividad estatal, y una serie de mecanismos para balancear los distintos poderes del estado. Este capítulo revisa experiencias internacionales y estudios académicos de restricciones y mecanismos de balance aplicados específicamente a la actividad presupuestaria y fiscal.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. La sección 1 discute instituciones políticas, más generales que lo estrictamente fiscal, pero que tienen impacto sobre los resultados fiscales. La sección 2 estudia las restricciones numéricas impuestas en varios países sobre el déficit, el gasto, los impuestos, y el endeudamiento. La sección 3 describe el efecto de distintas reglas de procedimiento en la aprobación del presupuesto. Dicha sección es la aplicación de los *checks and balances* constitucionales al problema fiscal. Esas tres secciones se refieren a instituciones (democracia directa, restricciones numéricas, reglas de elaboración del presupuesto) que operan bajo una estructura informativa dada.²⁴ La sección 4 analiza los problemas de información, transparencia, ejecución por la burocracia y control de dicha ejecución.

1. DEMOCRACIA DIRECTA E INICIATIVA POPULAR

La Democracia Directa es el sistema de gobierno en el cual las decisiones son realizadas directamente por la gente, mientras que la Democracia Representativa es la forma de gobierno en la cual las leyes y las políticas son hechas por los representantes elegidos por la gente.

La DD se práctica en algunos cantones suizos, en New England y en algunas regiones del Medio Oeste americano. Los *town meetings* de New England, que incluyen a todos los votantes del pueblo, siguen tomando decisiones importantes como las referentes a impuestos, contratación de los directivos de la ciudad y decisión de ordenanzas locales.

La participación directa de toda la ciudadanía en las decisiones es difícil de practicar en gran escala, es decir en grandes ciudades, provincias y naciones modernas. Existen, sin embargo, alternativas modernas que suplementan la democracia representativa con mayor participación popular: la Iniciativa Popular, y la Consulta Popular o Referendum.²⁵ La IP es un procedimiento por el cual los votantes pueden proponer una ley o una reforma constitucional, mientras que el referendun (CP) es el acto de referir medidas legislativas o constitucionales para la aprobación o rechazo de los votantes.

En la práctica, la potestad de IP varía según las materias a las que puede aplicarse, el número de firmas requeridas para su implementación, y otros requisitos tales como la necesidad de que las firmas sean recolectadas en distintas regiones para aumentar la representatividad.

Vamos a describir la experiencia de los Estados Unidos y de Suiza con democracia directa en general, y con las formas más limitadas de participación como la IP y la CP, poniendo particular énfasis en los efectos fiscales de las distintas formas democráticas. Luego analizamos brevemente la situación en la Argentina. La sección concluye con algunas reflexiones.

1.1. Estados Unidos

1.1.1. Democracia directa

Como se mencionara anteriormente, algunas formas más directas de democracia (como los *towns meetings*) se practican a nivel local en algunas partes de

Estados Unidos. Hemos encontrado un trabajo que evalúa la performance relativa de estas distintas formas, para el caso de las municipalidades del estado de Connecticut.

Santerre (1986) estudia la performance comparada de la DD y la DR (en términos del logro de paquetes de impuestos y gastos que satisfagan las preferencias de los ciudadanos) en las municipalidades del estado de Connecticut en 1980. Las clasifica en tres grupos, según su forma de gobierno, de más a menos representativa.

El test que utiliza está basado en el modelo de Tiebout (1956) y la elaboración posterior de Oates (1969). Según dicha teoría, los precios de la tierra en distintas jurisdicciones deberían reflejar la eficiencia de las instituciones políticas de la jurisdicción.

Santerre encuentra que el precio de la tierra en municipalidades con formas más representativas de gobierno es significativamente menor que en las municipalidades con formas más directas de democracia (*open town meetings*).

1.1.2. Iniciativa popular

En los Estados Unidos, 23 estados cuentan con IP y otros 16 con CP. Además, en varios estados la CP o referendum es obligatoria para decidir ciertas cuestiones, tales como el endeudamiento o el aumento de impuestos.

Hay que destacar que en Estados Unidos (a diferencia del caso de la nueva Constitución argentina, discutido más abajo) la IP conduce automáticamente a la CP. Esto implica que los ciudadanos pueden dictar leyes independientemente de los legisladores.

El porcentaje de firmas requerido para presentar la iniciativa oscila entre 2% (en N. Dakota) y 15% (en Wyoming) del total de los votantes en la última elección para gobernador.

El efecto de estas distintas formas de participación sobre las actividades fiscales es estudiado en un cuidadoso trabajo de John Matsusaka (1995). Matsusaka compara la performance fiscal en los 23 estados con IP versus los otros 27 estados. La metodología consiste en estudiar los determinantes del gasto y de los impuestos a nivel estadual incluyendo, además de las variables explicativas usuales (ingreso, densidad de población, población en el área metropolitana, etc), una variable que mide la existencia o no (y la intensidad, medida por el número de firmas requeridas) de IP.

Los principales resultados son los siguientes:

1- El gasto per cápita es menor en los estados con IP. En aquellos con requerimientos relativamente accesibles (del orden de 5% del padrón), el gasto per cápita es 4% menor que en un estado con una forma pura de representación.

2- Existe sustitución del gasto hacia el nivel local. El gasto "provincial" es 12% menor, mientras que el gasto local (municipal) es 10% mayor.

3- Los impuestos son un 8% menor en los estados con IP.

4- Las "cargas específicas" son un 7% mayores en los estados con IP.

INTERPRETACION DE LOS RESULTADOS:

La teoría de las decisiones colectivas es bastante compleja y cualquier aseveración en este campo debe hacerse con cuidado (la naturaleza del problema ha sido capturada magistralmente por el Teorema de la Imposibilidad de Arrow, 1951). De todos modos, la mayor parte de la literatura en este tema ha supuesto que la democracia directa lleva a resultados de política que se aproximan a la voluntad del votante medio, el *median voter* (van den Hoel y van Velthoven 1993, Mueller 1989).

Mas allá de las dificultades teóricas del caso puro, la IP en la práctica puede tener características que alejen los resultados de la voluntad popular. Por ejemplo, los costos de organizarse para recolectar firmas, junto con la información imperfecta de una mayoría de los votantes, podría llevar a que ciertos grupos en particular se favorezcan, en desmedro del bienestar general. Sin embargo, la evidencia empírica descrita en la sección A.3. parece indicar que las formas de democracia directa representan más fielmente los intereses de los ciudadanos.

Por todo ello vamos a tomar, tentativamente, a la IP-CP como un mecanismo para llevar los resultados en la dirección del votante medio. De este modo podemos concluir, en base al Resultado 1 de Matsusaka, que el ciudadano medio parece preferir un gasto público menor que el generado por el sistema político en ausencia de IP. Esto confirma los resultados de Peltzman (1992) y de Niskanen. (1992), quienes encuentran que los votantes penalizan el gasto público (en el margen) a la hora de votar por los candidatos y de decidir dónde vivir.

La idea de que el sistema político representativo genera gasto público mayor al deseado por la gente, es consistente con varias de las teorías descritas en la introducción. Un estudio que fortalece esta interpretación es el de Gilligan y Matsusaka (1995). Ellos encuentran el nivel de gasto público positivamente relacionado con el tamaño de la legislatura provincial. Esto es particularmente consistente con la teoría según la cual el *logrolling*²⁸ lleva a los representantes a gastar más de lo que los ciudadanos querrian. Esta teoría predice claramente que el exceso de gasto es creciente en el número de representantes (Weingast y Marshall 1988, Weingast *et al* 1981).

Con respecto al Resultado 2, las interpretaciones posibles son:

(a) los votantes pueden preferir los desembolsos a nivel local porque las autoridades locales tienen mejor información sobre cómo usar los fondos productivamente. Esta es la tesis sustentada por los partidarios del "federalismo fiscal"²⁹ (para un análisis detallado del caso argentino, véase FIEL 1993).

(b) los ciudadanos desean menos redistribución con respecto al nivel

Los puntos 3 y 4 reflejan una característica de composición muy importante: una sustitución de financiamiento impositivo del gasto hacia financiamiento vía cargos al usuario, es decir que pague quien usa. Esto también refleja, probablemente, que los ciudadanos prefieren menos redistribución que la generada por el sistema político. Nótese que al decir menor redistribución uno no necesariamente está hablando de una política menos progresiva, dado que en muchos de los casos de tarificación versus impuestos, la política de financiar vía impuestos es en realidad regresiva, como en el caso de la educación universitaria gratuita (es una redistribución hacia las clases medias y medias altas, ya que dadas inequidades previas, la representación de los más pobres en la población universitaria es muy baja.)

• En teoría (y en la práctica, según algunos autores como Matsusaka), la forma en que opera la existencia de la IP, es muchas veces implícita. Es decir, que la mera existencia de dicha opción, puede inducir a los políticos a generar políticas que no se desvíen demasiado de las preferencias del votante medio, en forma "preventiva." Esta idea es desarrollada en Gerber (1994).

Esto debe tenerse en cuenta a la hora de evaluar los "costos" potenciales de IP. A ese respecto, se estima que los gastos en recolectar firmas y hacer campañas por las iniciativas en el ballot de California fueron de U\$1.2 millones en Junio de 1988, de U\$4.5 millones en Noviembre 1986, y de \$9.8 millones en Junio de 1986.

1.2. Suiza

A pesar de ser una democracia parlamentaria, Suiza es el país en la actualidad más cercano a ser un democracia directa. Además de un referendum obligatorio y vinculante con respecto a cambios en la constitución, el país también tiene IP. Si al menos 50.000 votantes lo deciden, las leyes y decisiones generales que han pasado por el parlamento, pueden someterse a un referendum vinculante. La población (con 100.000 firmas) también puede requerir cambios en la constitución. A nivel local, 48 (de 110) municipalidades operan bajo democracia directa.

El estudio de Pommerehne y Schneider (1982) indica que el gasto publico es menor bajo democracia directa que bajo democracia representativa. Pommerehne y Schneider estiman la demanda de servicios gubernamentales para las 48 municipalidades suizas que operan bajo democracia directa. Luego usan los coeficientes de dicha estimación para simular qué niveles de gasto público deberían tener las 62 municipalidades que tienen democracia representativa. Encuentran que TODAS las categorías de gasto están subestimadas al usar los parametros obtenidos en las democracias directas. Las democracias representativas gastan 28% más de lo que uno predeciría usando la ecuación de gasto estimada para las democracias directas. Es decir que el uso de una forma representativa de gobierno cambia la naturaleza de los resultados políticos sustancialmente, haciendo el gobierno mucho más grande de lo que

sería si los ciudadanos lo determinaran directamente.

Es más, en aquellas municipalidades suizas en las que existe democracia representativa, el tamaño del gobierno es menor si los ciudadanos tienen el derecho a llamar a un referendun y de ese modo revertir una decisión gubernamental.

Los resultados de Pommerehne y Schneider sugieren claramente que la existencia de un *layer* adicional de gobierno representativo entre los ciudadanos y los resultados de política expande considerablemente el tamaño del sector público.

Todo esto indica que cuanto mayor es la influencia que los ciudadanos tienen sobre los resultados de política, más chico es el gobierno. Entre los países desarrollados, los ciudadanos suizos son aquellos que tienen la mayor posibilidad de controlar efectivamente a su gobierno. Sólo Suiza hace mucho uso de la democracia directa y del referendun. Al mismo tiempo, Suiza tiene el sector público más pequeño de los países desarrollados (Mueller 1989, Cap. 17). Los resultados³¹ de Pommerehne y Schneider sugieren que estos hechos están relacionados.

1.3. El caso Argentino

De acuerdo a la ley 24.309 la Convención Nacional Constituyente incorporó con los artículos 39 y 40, la iniciativa popular y la consulta popular o referendun a un nuevo capítulo de la primera parte de la Constitución.

El artículo 39, que se refiere a la IP, dice textualmente (subrayado propio):

Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. EL CONGRESO DEBERA DARLES EXPRESO TRATAMIENTO DENTRO DEL TERMINO DE DOCE MESES. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionara una ley reglamentaria que NO PODRA EXIGIR MAS DEL TRES POR CIENTO DEL PADRON ELECTORAL NACIONAL, dentro del cual debera contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir a la iniciativa. NO SERAN OBJETO DE INICIATIVA POPULAR los proyectos referidos a REFORMA CONSTITUCIONAL, tratados internacionales, TRIBUTOS, PRESUPUESTO y materia penal.

El artículo 40 expresa:

El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podra someter a consulta un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podra ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertira en ley y su promulgacion sera automatica. El Congreso o el Presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podran convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no sera obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentara las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

Colombo (1995) provee una rica descripción y análisis de las discusiones que llevaron a la adopción de estos textos. La conclusión más importante es que el modelo elegido desvincula totalmente a la IP de la CP, con lo cual la IP queda circunscripta a la mera petición a las autoridades, sin consecuencias posteriores y absolutamente sujeta al criterio de estas últimas. (A su vez, escindida de la IP, la CP pasa a formar parte de los recursos políticos del partido gobernante.)

Los mecanismos de participación ciudadana instrumentados en la nueva Constitución argentina resultan entonces un obstáculo a la verdadera participación. Es más, son puertas explícitamente cerradas para cuestiones que este autor considera fundamentales, tales como las reformas constitucionales y todos los temas presupuestarios. Vale recordar aquí que el artículo 5 de la Constitución indica que "cada provincia dictará para sí una Constitución ... de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional." Esto implica que las restricciones a la participación ciudadana de la Constitución Nacional se convierten en restricciones de participación en cada una de las provincias.

Siguiendo a Inman (1987, p. 741), se puede afirmar que la prohibición de IP para reforma constitucional está atacando un derecho fundamental para el contralor del Estado por parte de la sociedad civil. Inman afirma que, si: (1) existen "fallas" en el gobierno, y (2) se reconoce que la forma de alterar la "conducta" del gobierno es a través de cambios en el entorno tecnológico o institucional; entonces hay que hacer cambios a las "reglas de juego" dentro de las cuales se toman decisiones. Pero para ello hacen falta instituciones extra-gubernamentales que puedan ser agentes de cambio. En un sistema democrático, hay dos instituciones "obvias":

1) el poder Judicial (esto sólo tiene sentido si es verdaderamente independiente)

2) reformas constitucionales iniciadas por los ciudadanos.³²

Universidad de

San Andrés

1.4 Conclusiones

Las prácticas democráticas directas parecen representar mejor la voluntad popular que las prácticas indirectas. La evidencia empírica de Estados Unidos y de Suiza indica que la democracia directa conduce a conductas fiscales más prudentes que la democracia representativa. Si bien no conocemos trabajos empíricos que estudien específicamente la conexión entre instituciones democráticas y composición del gasto, inferimos que no sólo el gasto total, sino también su composición (lo cual es aún más importante) se aproximarían más a las preferencias ciudadanas, en caso de existir mejores mecanismos de participación popular.

Desafortunadamente las instituciones existentes en la Argentina parecen dificultar este tipo de participación popular. Una recomendación de este autor consiste en tratar de promover formas de participación ciudadana, para

lograr una actividad estatal (tanto en lo que atañe directamente a la cuestión fiscal, como en todo lo demás) más acorde con la voluntad popular.

La evidencia discutida en esta sección apunala la visión según la cual el sistema político representativo genera excesos e imprudencia fiscal. Cuál es la solución?

A pesar de que una mayor participación ciudadana es una receta muy saludable para fortalecer la democracia, hay dos motivos por los cuales este autor es reticente a recomendar (en particular) la imposición de la iniciativa popular para asuntos fiscales:³³

(i) Por un lado, como se dijo en varias notas y se enfatiza en las conclusiones de este trabajo, la comparación válida es una comparación entre conjuntos de instituciones, no instituciones aisladas. En los casos en los cuales la iniciativa popular parece tener un impacto fiscal benéfico (Suiza, Estados Unidos), hay una serie de otras instituciones que apuntalan esos resultados. Siguiendo la lógica del *second best*, en la medida que haya otras distorsiones institucionales, no es obvio cuál es la mejor institución en una dimensión en particular.

En este caso, si no existe correspondencia fiscal (del tipo sugerido por los impulsores del federalismo fiscal), es posible que la acción directa de los ciudadanos locales lleve a mayor indisciplina fiscal (dada la limitada capacidad de negociación entre ciudadanos de distintos lugares) en la medida que gran parte de los costos sean "exportados" a otras jurisdicciones vía recaudación coparticipada.

(ii) Con un poco de sentido realista, y siguiendo un enfoque de cortar por las líneas de menor resistencia, parece muy poco probable que en el corto plazo se pueda lograr que los políticos argentinos (que acaban de escribir los artículos 39 y 40 de la Consititución Nacional prohibiendo la participación popular) abran las puertas a este tipo de iniciativa.

Por dichos motivos, este autor se inclina por soluciones intermedias entre lo que luego se verá son dos extremos institucionales: las prohibiciones tajantes al endeudamiento o a los déficits fiscales, con la iniciativa popular. La solución intermedia que en este momento el autor favorecería es algún tipo de límite al endeudamiento, con cláusula de excepción que permita superar dicho límite vía una consulta popular.

En la sección siguiente se discuten en detalle las restricciones numéricas (de rango constitucional).

2. RESTRICCIONES NUMERICAS

Varios países tienen reglas de orden jurídico superior (constitucional) que limitan el tamaño de los déficits fiscales, del endeudamiento, del gasto y/o de los impuestos. Estas restricciones suelen aplicarse a nivel provincial y municipal, y en algunos casos a nivel nacional. Todas estas restricciones son, en definitiva, formas de combatir las tendencias a presupuestos demasiado grandes y a déficits fiscales descriptas anteriormente.

En la práctica, estas reglas casi siempre cuentan con cláusulas de escape que permiten excepciones mediante aprobación por mayorías legislativas especiales o por consulta popular (referendum). Estas prácticas son entonces, una mezcla de restricciones numéricas puras con los aspectos institucionales tratados en otras secciones de este trabajo: iniciativa y consulta popular (sección 1) y reglas de procedimiento para las decisiones presupuestarias (sección 3).

Los límites a los déficits fiscales, pueden ser básicamente de dos tipos: límites al déficit anual o plurianual (por ejemplo una ley de presupuesto balanceado que prohíbe el déficit), y límites a los déficits acumulados (es decir a la deuda). Además, existen en algunos países límites explícitos a los gastos y/o a los impuestos.

Procedemos ahora a describir las restricciones existentes en distintos países y las restricciones pautadas en los acuerdos de Maastricht. Luego resumimos la evidencia existente sobre el impacto fiscal de las distintas restricciones. Concluimos este capítulo con una evaluación y recomendaciones para el caso argentino.

2.1. Los estados americanos

En Estados Unidos no existen restricciones fiscales numéricas a nivel nacional, pero sí una serie importante de restricciones locales, particularmente a nivel estadual. Los estados americanos presentan resultados fiscales generalmente solventes, y los problemas presupuestarios americanos suceden precisamente a nivel federal. A raíz de ello hace tiempo se está discutiendo la imposición de algún tipo de límite a nivel nacional. Dicha discusión ha producido un importante número de trabajos que tratan de estudiar el impacto de las restricciones numéricas a nivel estadual. Usando dichos trabajos, describimos a continuación las prácticas presupuestarias de los estados.

LEYES DE PRESUPUESTO BALANCEADO:

En 49 de los 50 estados americanos hay alguna forma de LPB (la excepción es Vermont). Los estados varían según a qué etapa del proceso presupuestario se

le aplica el requerimiento de balance. Poterba (1996) los categoriza en tres grupos, basándose en un resumen de prácticas presupuestarias elaborado en 1992 por la National Association of State Budget Officers [NASBO].

1) En 44 estados el gobernador debe enviar a la legislatura del estado un proyecto de presupuesto balanceado. Este es el requisito de presupuesto balanceado más débil.

2) 37 estados requieren que la legislatura promulgue un presupuesto balanceado. Estas dos reglas aún permiten que el déficit devengado sea positivo si los valores del gasto y/o la recaudación difieren de lo esperado, y en ese caso el estado puede tomar prestado para acarrear el déficit hacia años futuros, con distintas restricciones con respecto a los términos y vencimientos permisibles. El caso más restrictivo es el de aquellos estados que sólo permiten endeudarse a un año y luego requieren un llamado a referéndum para decidir.

3) Las reglas más duras combinan el punto 2 con una prohibición de déficit devengado. Este es el caso en 24 de estos 37 estados. (Esta regla dura es más común en los estados pequeños que en los estados grandes.)

Los estados también varían según qué parte del presupuesto hay que balancear.

1) En 48 estados se requiere balance del presupuesto operativo (Fondos Generales).

2) En 34 estados la regla incluye a fondos especiales, tales como aquellos con *earmarked tax receipts* o a los fondos usados para programas particulares tales como ayuda intergubernamental.

3) En 33 estados incluye el presupuesto de capital.

4) En 30 estados incluye *trust funds* como los utilizados para carreteras o para algunos programas de seguro social.

Cabe destacar que en algunos casos se pueden incluir fondos recaudados vía endeudamiento de largo plazo como parte del ingreso, especialmente para gastos de capital.

Todo esto genera bastante heterogeneidad en términos de la fracción del gasto estatal cubierto por la LPB: (Poterba 1996 en base a NASBO 1992)

- en 3 estados cubre entre el 25 y el 50%
- en 9 estados cubre entre el 50 y el 75 %
- en los restantes 37 estados con LPB cubre más del 75%.

RESTRICCIONES NUMERICAS AL ENDEUDAMIENTO:

La mayoría de las constituciones estatales incorpora algún tipo de límite sobre el poder de los estados para endeudarse. Muchos de estos límites fueron impuestos en respuesta al rápido crecimiento de la deuda estatal durante las décadas de 1820 y 1830, que llevaron a una crisis de deuda en la recesión de 1837. Según lo informado por la Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) en 1987, 30 constituciones estatales imponen límites en términos nominales (entre U\$50.000 y U\$2.000.000), o como porcentaje de los ingresos del estado, el valor de la propiedad imponible, de la propiedad estatal, fondos generales, o fondos específicos. Cuando se alcanzan estos límites, se requieren reformas constitucionales (*amendments*) para aumentar el endeudamiento. En muchos estados los límites al endeudamiento se combinan con requisitos legislativos especiales para contraer deuda (dentro de los límites), tales como una mayoría calificada en la legislatura, o un referendun popular. Las constituciones por lo general explicitan las condiciones bajo las cuales se puede exceder el límite, tales como requisitos de referendun (16 estados), endeudarse por motivos de defensa (35 estados) o por otros motivos (18 estados). En 1986 solo 12 estados no tenían límite sobre la deuda ni requisito de referendun para endeudarse.

La efectividad de estos requisitos se ve parcialmente reducida porque generalmente restringen sólo a la deuda garantida (*full faith and credit debt*). Los estados pueden eludir los requisitos via actividades *off-budget*, tales como crear autoridades que administren proyectos específicos y que puedan emitir deuda para financiarlos, o vía empresas públicas (von Hagen, 1991).

RESTRICCIONES NUMERICAS AL GASTO O A LOS IMPUESTOS:

A fines de los 70, el termino "*tax revolt*" se volvió parte standard del vocabulario político. El evento más conocido de ese movimiento fue la Proposición 13 en California, un referendun para limitar el impuesto a la propiedad. Aproximadamente al mismo tiempo, una serie de estados aprobaron leyes restringiendo la capacidad de gasto y de imposición de los estados. Estas restricciones se conocen como *tax- or expenditure limits* (TELS).

El Cuadro 1, sacado de Dougan (1988) resume las restricciones al gasto o a los impuestos existentes en Estados Unidos. Doce estados americanos fijan el gasto o la recaudación como fracción del ingreso personal del estado, Colorado limita la tasa de crecimiento del gasto público a 7% y en California y Alaska los gastos no pueden crecer más que la suma de las tasas de crecimiento de la población y de inflación.

2.2.LAS CONDICIONES DEL TRATADO DE MAASTRICHT:

La naciones de Europa, a diferencia de los Estados Unidos, ya han adoptado límites numéricos sobre la deuda pública y sobre los déficits fiscales a nivel nacional.

El hecho de que naciones fuertemente soberanas como las de la Comunidad Europea acepten restricciones supranacionales de este tipo es un punto fuerte (evidencia empírica en sí) en favor de la existencia de restricciones a nivel provincial que sean consensuadas entre las provincias. Este tipo de restricciones apunta a resolver el problema de la externalidad fiscal entre provincias descripto anteriormente.

De acuerdo a los criterios fiscales del Tratado de Maastricht, los déficits del gobierno general no deben exceder el 3% del PBI, mientras que la deuda bruta del gobierno general no debe exceder un 60% del producto. Estos criterios constituyen precondiciones para entrar a la unión monetaria en 1999.

Es importante destacar que estos números (3% y 60%) se aplican dentro de un paquete que supone que la tasa de interés sobre los bonos públicos es semejante a la de Alemania. Argentina, con las tasas de interés de sus bonos públicos (prima riesgo país) no podría ni remotamente entrar en Maastricht. Por eso es que, para lograr alguna vez tener tasas de interés adecuadas debe tener condiciones mucho más restrictivas sobre el endeudamiento y los déficits, que aquellas que las naciones europeas se han impuesto.

Las reglas de Maastricht proveen cierta flexibilidad en la etapa de transición. Por ejemplo es obvio que países con deudas públicas que hoy superan el 100% (como Bélgica, Grecia e Italia) no van a poder llegar a los niveles deseados en el corto plazo. Estos provisos y otras características son analizadas en más detalle en Corsetti y Roubini (1995).

2.3. OTROS PAISES³⁵

Además de lo pactado en Maastricht como objetivos a nivel nacional, en Europa y en otras partes del mundo, existen hace tiempo restricciones varias que pretenden controlar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.

Es claro que el logro de objetivos fiscales a nivel nacional, requiere disciplina fiscal a nivel sub-nacional. Dicha disciplina se logra por tres vías: una es la asignación adecuada de responsabilidades de gasto y potestades impositivas a los distintos niveles, otra es un mecanismo adecuado de transferencias intergubernamentales, y por último, es necesario algún tipo de control de la actividad fiscal subnacional. No decimos mucho aquí con respecto a los dos primeros puntos; referimos al lector a trabajos sobre federalismo fiscal, como FIEL (1993), Interamerican Development Bank (1994) y López Murphy (1995). Aquí describimos los distintos mecanismos de control de las finanzas subnacionales. Vale la pena mencionar una vez más que los tres puntos no son independientes, y el éxito de distintos modos de control

depende de cómo se manejen las transferencias intergubernamentales, así como el éxito de la descentralización fiscal depende de que existan instituciones adecuadas para que los distintos actores tengan los objetivos (o las restricciones) correctos.

De acuerdo con Ter-Minassian (1995), existen básicamente cuatro tipos de mecanismos para controlar el endeudamiento de las autoridades subnacionales: la disciplina del mercado, la negociación/cooperación entre el gobierno central y las autoridades locales, el control en base a límites explícitos, y el control directo por parte de la autoridad central.

• La disciplina de mercado, teóricamente debería resolver todos los problemas, dado que un mercado de capitales eficiente debería usar toda la información con respecto a la solvencia del deudor y reflejarlo en la tasa de interés, a la vez que el deudor debería internalizar los costos de este endeudamiento. Los países que no han impuesto mayores controles por encima de los de mercado, pertenecen a dos categorías: unos son países con alto grado de disciplina fiscal y mercados de capitales altamente desarrollados, como Canadá; y los otros son países sin ninguna de esas dos características como Brasil, donde los resultados han sido desastrosos.

• El control negociado/cooperativo es practicado en los países escandinavos y en Australia. Esto también parece funcionar sólo en países con una cultura presupuestaria de relativa disciplina y conservadurismo fiscal.

• La mayoría de los países han optado, en consecuencia, por usar límites (reglas explícitas). Estas reglas pueden ser de 4 tipos:

1) Límites al nivel absoluto de endeudamiento jurisdiccional.

2) Endeudamiento permitido solo para ciertos propósitos (típicamente para proyectos de inversión, "la Regla de Oro"). Utilizado en países industriales como Alemania, Suiza, y varios estados de los Estados Unidos.

Algunos países permiten el endeudamiento de corto plazo para afrontar problemas de liquidez y obligan al repago antes de fin de año (España y algunos estados de Estados Unidos).

3) Endeudamiento neto permitido hasta un nivel consistente con un servicio de la deuda tolerable.

Aquí se pretende imitar a la disciplina de mercado. Se ata la posibilidad de contraer deuda a la capacidad de repago, usando indicadores como los ingresos fiscales en el pasado, o la base imponible. Se utiliza en Estados Unidos, España, Japón y en algunos países en desarrollo.

4) Prohibición lisa y llana de (cierto tipo de) endeudamiento.

• El control directo por parte de la autoridad central, es mayormente practicado en naciones unitarias como el Reino Unido (en práctica hasta

1988), Japón, Francia y recientemente España. Se ha utilizado también, sin éxito, en la India.

• Un caso interesante que vale la pena mencionar por separado es el de Suiza. De acuerdo a la Constitución, las leyes cantonales o decretos municipales, los siguientes temas pueden ser sujetos a consulta popular:

- los *engagement credits* o *project appropriations*
- las estimaciones del presupuesto en su conjunto
- los créditos de pagos individuales para apropiaciones anuales, o préstamos

A pesar de que la importancia de estos referendums financieros ha declinado, la eventualidad de los referendums y un amplio consenso sobre el tema, parecen haber funcionado como una restricción efectiva sobre el endeudamiento público. De hecho, durante los años 80 el balance general del gobierno ha sido (ligeramente) superavitario.

2.4. Evidencia empírica.

(1) Efectos de las restricciones al deficit/endeudamiento sobre los niveles de deficit y de deuda

Bohn e Inman (1995) encuentran que las LPB que restringen los presupuestos ejecutados reducen el déficit aproximadamente 100 dólares per cápita. Las restricciones más "debiles" no tienen efecto. La reducción en los estados con reglas duras se produce principalmente vía menor gasto.

Von Hagen (1991) estudia los efectos de las LPB y de las restricciones al endeudamiento sobre la deuda de los estados americanos. Encuentra que el nivel de endeudamiento es sustancialmente menor en estados con LPB más rígidas. También estudia los efectos de estas reglas sobre la proporción de deuda *full faith* versus *non- full faith*. Encuentra que los estados con reglas de déficit más duras y con límites más bajos al endeudamiento, tienen un porcentaje mayor de deuda no garantida (*non-full faith*). Es decir que estos estados usan subterfugios para financiar una serie de proyectos, ya que no pueden hacerlo con el endeudamiento convencional.

(2) Efectos de las restricciones al deficit/endeudamiento sobre el ajuste a shocks fiscales

• Alt y Lowry (1994) analizan el periodo 1968-1987. Modelan la recaudación y

El gasto estatal como una función del ingreso, las *grants* federales, valores previos de la recaudación, el gasto y el déficit, así como de una serie de variables descriptivas de las circunstancias políticas en el estado. Comparan las reacciones de la política fiscal a las disparidades entre gasto y recaudación que pueden existir aún en estados con LPB. Encuentran que un dolar de "déficit inesperado" genera una reducción de 77 centavos en estados que tienen gobierno republicano y que prohíben *carryovers* de déficit, versus una respuesta de 34 centavos en estados con gobierno demócrata y con dichos límites. El ajuste en estados sin limitaciones al *carryover* del déficit, dicho ajuste es de 31 y 40 centavos respectivamente para gobiernos republicanos y demócratas.

Esta evidencia sugiere que la política estatal es una variable importante para la reducción del déficit y que, al menos para ciertas configuraciones políticas, distintas reglas anti-déficit generan distintas acciones fiscales. (Es interesante la interacción entre reglas y características políticas.)

● Poterba (1994) presenta evidencia sobre el efecto que las LPB tienen sobre la respuesta de la política fiscal a los déficits o superávits no esperados. Sus resultados sugieren que los estados con reglas anti-déficit débiles ajustan el gasto menos que los estados con reglas duras (17/100 versus 44/100). No hay evidencia de que las reglas anti-déficit afecten el ajuste vía impuestos.

● (La composición del ajuste) Un estado que, en cierta etapa del año, enfrenta un posible déficit tiene básicamente tres opciones para cerrar la brecha fiscal: bajar el gasto, aumentar los impuestos, o recurrir a "cambios en la ejecución presupuestaria" (un eufemismo de "contabilidad creativa"). Ejemplos de esto último: California transfirió ingresos de regalías petroleras de un *trust fund* a fondos generales, New York cambio el sistema de pago de sueldos para pasar el último sueldo de 1983 para el año siguiente, Minnesota aceleró la recolección de impuestos para adelantar cobros hacia el año en curso.

Según un estudio de la General Accounting Office de 1993, la importancia relativa de las 3 formas de enfrentar una brecha fiscal en los 25 estados que enfrentaron dicho problema durante la promulgación del presupuesto, fue la siguiente:

- (1) 49% de la reducción fue vía reducción de gasto
- (2) 32% fue vía aumento de impuestos
- (3) 19% fue a través de "otras acciones"

En los 32 estados que tuvieron problemas durante la ejecución presupuestaria los porcentajes fueron:

- (1) 60% reducción de gasto
- (2) 4% aumento de impuestos
- (3) 36% de otras maniobras.

Parece entonces que la contabilidad creativa es una forma relativamente importante de ajustar las cuentas fiscales durante la ejecución presupuestaria, aunque no tanto como fuente de ajuste de largo plazo. De todos modos, hay que tener en cuenta que es probable que el porcentaje sea mayor si se piensa en una LPB a nivel nacional, debido a la mayor posibilidad de este tipo de maniobras en un presupuesto mucho más complejo. También es interesante destacar que el ajuste de corto plazo recae muy fuertemente sobre los gastos (60%), casi sin efecto sobre los impuestos (4%), mientras que en el largo plazo los porcentajes son más similares (49 versus 32%).

(3) Efectos de los TELs sobre el gasto y los impuestos

Dougan (1988) encuentra que la performance fiscal de los gobiernos estatales sujetos a restricciones numéricas al gasto o a los impuestos fue significativamente distinta a lo que hubiera sido de no haber existido dichos límites. Este resultado se obtiene por dos métodos, series de tiempo de los estados que impusieron estas restricciones, y corte longitudinal comparando con estados sin dichos límites. El gasto a nivel estadual (provincial) en Estados Unidos fue menor, desde 1977, a lo que se hubiera proyectado en base a la experiencia anterior. En los estados sin restricciones al gasto o a los impuestos, esto fue compensado con un mayor gasto local (municipal), mientras que en los estados con TELs, hubo una reducción no compensada. De esta evidencia, Dougan concluye que las restricciones a nivel estadual parecen ser suficientes, y que las restricciones a nivel local no serían necesarias, dado el control más directo que tienen los ciudadanos.³⁶

Reuben (1995)³⁷ es un trabajo reciente que extiende y actualiza el trabajo de Dougan. Encuentra que los TELs reducen el gasto del estado en un 2.1% del ingreso personal, o un 30% del gasto de fondos generales. La variable instrumental más importante para explicar los TELs resulta ser la posibilidad constitucional de los ciudadanos de iniciar leyes, es decir la Iniciativa Popular.

San Andrés

(4) Efecto de los TELs sobre la respuesta a shocks fiscales

Poterba (1994) también considera los efectos de los límites a los impuestos. Los estados con estos límites, aumentan menos la recaudación ante los déficits inesperados. Esto confirma los hallazgos de Crain y Miller (1990) de que los impuestos crecieron menos de 1979 a 1986 en estados con *tax limits*.

2.5. Analisis y conclusiones.

Los enfoques basados en reglas tienen la ventaja de la transparencia e imparcialidad, así como también de evitar las negociaciones prolongadas entre las autoridades nacionales y locales, un proceso que muy comúnmente termina determinado más por factores políticos cortoplacistas que por un sano manejo macroeconómico.

Una regla constitucional de presupuesto balanceado (aunque sea en un sentido plurianual) puede ser una forma de cambiar el equilibrio político hacia uno de menores concesiones ante grupos de presión. Le permite al gobernante de turno responder a los pedidos diciendo: "yo querría obtener el dinero para su programa pero no puedo; la Constitución nos fuerza a balancear el presupuesto". Teóricamente la regla mecánica cargaría con la culpa y al mismo tiempo podría ayudar a fortalecer el espíritu de los políticos acostumbrados (hasta ahora) a ceder a las presiones.

Por otro lado, las reglas por su misma naturaleza implican falta de flexibilidad, a la vez que generan incentivos para la "contabilidad creativa", particularmente cuando aplicadas a unidades administrativas más grandes y más complejas.

Las prácticas destinadas a eludir restricciones incluyen reclasificación de gastos corrientes y de capital, creación de entidades estatales cuyas deudas no se incluyen en estos "techos", uso de empresas estatales para el mismo propósito, uso de instrumentos alternativos de deuda, atraso del pago a los proveedores. Esta lista (incompleta) sugiere que para que las reglas sean efectivas deben basarse en: estándares contables claros y uniformes para las entidades gubernamentales, limitación (y posible eliminación) de actividades fuera del presupuesto, definición comprensiva de deuda, instauración de sistemas de manejo financiero gubernamental modernos capaces de proveer información oportuna y confiable en todas las fases de gasto y operaciones financieras, y políticas que minimicen el alcance del uso de entidades extragubernamentales para financiar déficits encubiertos.

En el caso particular de las LPB, hay dos argumentos económicos en contra de un balance presupuestario período a período. Uno es el de la política (keynesiana) anticíclica que prescribe reducciones de impuestos, aumento de gastos y déficits durante las recesiones, y aumentos de impuestos, reducciones de gastos y superávits durante las expansiones. El otro es la teoría del *tax smoothing* (Barro 1979, Lucas y Stokey 1983), según la cual los déficits y superávits fiscales deben usarse para suavizar los costos distorsionantes de los impuestos. Los déficits deben permitirse cuando los gastos son excepcionalmente altos (el ejemplo típico es una guerra o gran catástrofe natural) o cuando la recaudación es temporariamente baja (por ejemplo en una recesión). Es decir que una LPB impone restricciones que impiden el uso de los déficits y superávits para amortiguar los efectos del ciclo económico.

Dichos problemas hacen que las restricciones numéricas, particularmente las leyes de presupuesto balanceado en alguna de sus formas, parecen tener mayor potencial a nivel provincial que a nivel nacional. Esto se debe a dos

factores: (i) los gobiernos nacionales son los que hacen política macroeconómica, donde puede resultar inconveniente la limitación que impide política contracíclica; y (ii) a nivel nacional, el espacio para practicar contabilidad creativa es mayor, dada la complejidad del presupuesto nacional. De esto se desprende que una versión inteligente de LPB parece recomendable a nivel provincial (al estilo de lo que sucede en Estados Unidos).³⁹ Es obvio que n-1 provincias se beneficiarían si la provincia n tuviera una LPB. Podría ser de interés para los gobernadores negociar la implementación simultánea de LPBs provinciales, con cláusulas de escape individuales que requieran aprobación de una mayoría especial de provincias.⁴¹

A nivel nacional, este autor se inclina por restricciones sobre el déficit acumulado, es decir sobre la deuda.

Por un lado, las restricciones "desde arriba" sobre el gasto o los impuestos parecen imponer excesivas restricciones para algo que es, en definitiva, una decisión "política" en el buen sentido de la palabra. La sociedad en cada momento del tiempo debería poder decidir si quiere pagar más impuestos a cambio de mayores bienes provistos públicamente.

Por otro lado, las restricciones sobre la deuda permiten mayor flexibilidad para hacer frente a fluctuaciones macroeconómicas que una restricción de presupuesto balanceado período a período.⁴²

Esto debería complementarse con dos instancias de flexibilización. Por un lado, imponer un tope mayor que cero al déficit en cada período (1.5% del PBI?). Por otro, para circunstancias extremas se podría superar estos límites, previa consulta popular.

Esta última instancia parece proveer una solución intermedia entre el extremo de regla pura totalmente inflexible, y el caso americano en el cual los ciudadanos a través de la IP cum CP tienen amplias potestades fiscales.

Con respecto al tema de la contabilidad creativa, cuanto más se avance en el tema de la transparencia de la actividad estatal (sección 4), más efectiva se vuelven las restricciones numéricas. En este sentido, el autor adhiere a la idea de crear una Oficina de Control de Presupuesto, integrada por prestigiosos economistas locales en interacción con organismos internacionales.

Otra variante que podría permitir cierta flexibilidad para ajustar frente a shocks macroeconómicos, consiste en definir los objetivos de presupuesto balanceado sobre plazos mayores que un año. Claro que esto puede generar problemas dada la alternancia en el poder de distintos partidos y personas, generando incentivos (como los descritos por Alesina-Tabellini y Persson-Svensson) a "patear" los problemas fiscales hacia gobiernos futuros. Quizá se pueda definir el período durante el cual hay que balancear, asegurándose que sea durante una misma administración.

En sociedades que parten de situaciones particularmente comprometidas, una variante semejante a la anterior podría ser un requisito de que la deuda en cualquier momento futuro fuera menor o igual que al momento de implementarse la ley. Esto permitiría cierto *smoothing* en el futuro, pero con la

restricción de que hay que generar los ahorros al principio.

Otra alternativa sería una LPB con una cláusula de escape que permita el endeudamiento en circunstancias verificadas y aprobadas por alguna autoridad externa, tal como el Fondo Monetario Internacional o la gente a través de un referendium popular, por unanimidad de un Consejo Económico Nacional integrado por un pequeño número de economistas reconocidos internacionalmente, u otra variante de este tipo. (Esta idea es semejante a la propuesta elaborada independientemente por Eichengreen *et al*, 1996).

3. REGLAS DE PROCEDIMIENTO

Las teorías reseñadas en la parte A de este trabajo implican un comportamiento de política económica subóptimo. Un aspecto clave, explícito o implícito, de la mayoría de estas teorías es el problema de la falta de una internalización completa de los costos de las acciones de los agentes políticos. Quizá el ejemplo más claro de esto es el de las teorías del *logrolling* parlamentario de Weingast y otros. La estructura política en las democracias presidencialistas es tal que el grado de internalización de los costos de un *common pool* parece ser mayor por parte del presidente (al cual por lo general se lo considera responsable de la política macroeconómica) que por parte de cada uno de los legisladores (y por lo tanto, por parte del Congreso).⁴³

Análogamente, dentro del poder ejecutivo, la cabeza visible de la conducción macroeconómica (el Ministro de Economía o de Finanzas), tiene un rol que lleva a preocuparse por la prudencia fiscal en un sentido global, más que a aquellos ministros cuya performance está más ligada al nivel de gasto en su sector (Educación, Salud, Defensa, Seguridad Social, etc).

Esta idea llevó a que varios investigadores hayan intentado evaluar el efecto que distintas reglas de procedimiento presupuestario (en la formulación del presupuesto dentro del ejecutivo, en la aprobación legislativa y en la ejecución) tienen sobre los resultados fiscales.

Esto se fundamenta en trabajos muy influyentes en teoría política que argumentan que las reglas de procedimiento afectan notablemente las decisiones de política. Esta literatura se desarrolló principalmente para estudiar el comportamiento del Congreso americano, pero los principios tienen aplicabilidad más amplia. Véase, por ejemplo Shepsle (1979), Shepsle y Weingast (1994), Ferejohn y Krehbiel (1987), Baron (1991), Baron y Ferejohn (1989) y Weingast y Marshall (1988). Esta literatura estudia qué tipo de reglas llevan a resultados más cercanos a las preferencias de determinados actores. Estas relaciones, junto con el supuesto de que el ejecutivo internaliza más que el legislativo, y que el ministro de finanzas internaliza

más que los "ministros de gasto", lleva a la hipótesis de que cierto tipo de reglas (descriptas a continuación) es más conducente a la disciplina fiscal.

3.1. Evidencia empírica

Las instituciones fiscales, es decir todas las reglas y regulaciones según la cual los presupuestos se componen, aprueban e implementan, varían notablemente de país a país. El trabajo pionero que exploró los efectos de los procedimientos presupuestarios es el estudio de Von Hagen (1992) de 12 países miembros de la Comunidad Económica Europea. Von Hagen testea la siguiente hipótesis estructural: "los procedimientos presupuestarios llevan a una mayor disciplina fiscal si (1) le dan fuertes prerrogativas al primer ministro (sistemas parlamentaristas) o al ministro de finanzas (sistemas presidencialistas); si (2) limitan el universalismo, la reciprocidad y las reformas parlamentarias; y si (3) facilitan una implementación estricta de las leyes de presupuesto."

Von Hagen construye índices que resumen una serie de instituciones fiscales y en base a ellos clasifica a los países según:

- i) la fuerza del ministro de economía en las negociaciones dentro del ejecutivo,
- ii) la existencia de límites a las modificaciones que el Congreso puede realizar al proyecto del ejecutivo
- iii) la forma de votar en el Congreso (item por item, globalmente, etc)
- iv) el *timing* del voto
- v) la transparencia del presupuesto
- vi) el grado de flexibilidad en el proceso de implementación (el grado de control que el ministro de finanzas tiene sobre el gasto, cuán fácil es aumentar el gasto sobre el nivel planeado, y cuán flexibles son las transferencias de gasto de un capítulo a otro).

Von Hagen encuentra que varios de estos índices tienen un fuerte poder para explicar las diferencias entre países en la relación deuda/producto y en los déficits fiscales de los años 80; su "hipótesis estructural" es confirmada por los datos. Von Hagen y Harden (1994) llegan a la misma conclusión, considerando otros indicadores fiscales tales como la sustentabilidad de la deuda y el rol de la política fiscal en la estabilización macroeconómica. Con respecto a este último punto, encuentran que los países con las instituciones más "autoritarias" no presentan una peor performance en términos de estabilización del output, a pesar de que sus políticas son más conservadoras fiscalmente. Esto recuerda los resultados de la literatura sobre independencia de los bancos centrales (resumidos en Cukierman 1992), que muestra que los países con bancos centrales independientes tienen menor inflación, sin por ello sufrir mayor variabilidad del producto.

Alesina *et al* (1995) replican estos estudios para países de América Latina. Estudian las instituciones fiscales en 20 países latinoamericanos en base a un cuestionario enviado a los directores de presupuesto. El cuestionario final constaba de 10 preguntas, referentes a:

1. importancia del programa macroeconómico para el presupuesto

2. autoridad del ministro de finanzas
3. qué tipo de *amendments* puede hacer el Congreso al proyecto del ejecutivo?
4. qué pasa si el Congreso rechaza el presupuesto?
5. qué grado de autonomía tiene el gobierno para endeudarse?⁴⁵
6. se puede modificar el presupuesto luego de la aprobación del Congreso?
7. puede el gobierno recortar el gasto luego de la aprobación?
8. suele el gobierno central a asumir las deudas contraídas por otras agencias públicas?
9. pueden estas agencias endeudarse autónomamente?
10. restricciones constitucionales al déficit

Alesina *et al* ranquean a los países según las respuestas a estas preguntas, de mayor a menor fortaleza institucional-fiscal (Argentina, previo a las reformas de 1993 ranquea número 18, es decir antepenúltimo entre los 20, seguido por El Salvador y Perú). Luego estiman, con distintas metodologías el efecto de este índice sobre el cociente déficit primario/producto; y encuentran que el índice es un importante predictor de los déficits. En un trabajo más desagregado, encuentran que las variables más importantes son el requisito macroeconómico, las restricciones legislativas y el poder relativo del ejecutivo.

3.2. Recomendaciones

A continuación realizamos algunas recomendaciones tentativas, que son una adaptación a un caso como el argentino de las sugerencias de Alesina y Perotti (1995b):

1. La preparación del Presupuesto

1a) El Ministro de Economía ⁴⁶ tiene la responsabilidad última de la preparación del presupuesto.

1b) Al principio de la formulación del presupuesto el ME anuncia un objetivo para el superavit presupuestario que no puede disminuirse, solo puede hacerse más estricto.

1c) Al final de la negociación, el ME propone un presupuesto al Gabinete, a ser aprobado por mayoría.

1d) El resultado fiscal planeado (como porcentaje del producto) no puede ser peor que el del año anterior, a menos que la tasa esperada de crecimiento sea menor que ⁴⁷-1%. Debe ser mejor si la tasa esperada de crecimiento es positiva.

2. La fase legislativa

2a) Al principio del proceso el Congreso vota sobre el balance, así como el nivel total de gastos e impuestos. El Congreso puede disminuir el gasto total propuesto por el ejecutivo, pero no aumentarlo.

2b) Una vez aprobado el presupuesto global, se inicia la discusión legislativa sobre la composición.

2c) Las modificaciones (*amendments*) se aprueban por mayoría simple.

2d) Cuando no hay más modificaciones o cuando se llega al *deadline*, la legislatura vota (por mayoría simple) sobre la composición. Si el presupuesto es rechazado, se adopta la propuesta original del ejecutivo.

4. LA TRANSPARENCIA Y EL CONTROL PRESUPUESTARIO

En la sección anterior nos referimos a las reglas para la aprobación del presupuesto. En esta sección nos concentramos en el tema del control, tanto de la presupuestación, como de su implementación por parte de la burocracia.

Todas las teorías político-económicas que tratan de explicar los problemas fiscales enfatizan la cuestión informativa y de control; en algunos casos identificando explícitamente la falta de control de la burocracia por parte de las autoridades electas como la clave del problema de funcionamiento del Estado.

Es innegable que la Argentina está haciendo un esfuerzo en términos de reforma del Estado, pero también es verdad que en el tema de la reforma del *civil service*, que es la clave de la eficientización, todavía queda mucho por hacer. A la hora de pensar una reforma del Estado, hay que recordar que el problema fundamental es la enorme dificultad de medir el output de las diversas actividades estatales. Se plantean entonces problemas informativos que, en el sector privado, tiende a resolver el mercado. Un lúcido resumen de las implicancias de estas diferencias se encuentra en Klitgaard (1994), especialmente en el capítulo 6.

Procedemos a analizar la transparencia del presupuesto, con énfasis en el problema de la información como un bien público; y la ejecución del presupuesto. El Anexo 2 describe algunos mecanismos de control vigentes en la Argentina y compara brevemente con la experiencia internacional.

4.1. La transparencia del presupuesto

La visibilidad y la transparencia son requisitos de la verdadera democracia
Norberto Bobbio (1986, p. 8)

Los presupuestos son extremadamente complicados, y difíciles de entender en todas las partes del mundo. Parte de dicha complejidad es el resultado natural de economías y estados también complejos. Pero por otra parte, esta complejidad provee grandes oportunidades para la "contabilidad creativa". En otras palabras, los políticos tienen pocos incentivos para producir presupuestos transparentes, claros y simples.

Existe además la práctica generalizada de adoptar proyecciones macroeconómicas optimistas, sobreestimando los ingresos y subestimando los gastos. A fin del año fiscal, se le achaca a la "mala suerte" el déficit adicional no-esperado.

Por estas razones, Tanzi (1994) argumenta que "instituciones independientes con capacidades técnicas y disponibilidad de datos comparable a la del gobierno pueden jugar un rol muy importante." Cuanto más desarrollado y democrático es el país, es más probable que dichas instituciones existan, y por lo tanto es más difícil que el gobierno pueda engañar a la gente sobre las razones de una pobre performance económica.

Hay dos formas de disminuir el grado de "contabilidad creativa". Uno consiste en prescribir reglas detalladas para la preparación e implementación (véase la sección siguiente) del presupuesto. La otra es la creación (o utilización) de ⁵⁰instituciones independientes que supervisen el proceso presupuestario. Los dos elementos son necesarios, pero el primero sin el segundo es casi seguro irrelevante. Aún reglas estrictas y detalladas pueden ser eludidas, dada la complejidad del presupuesto y los (a veces) fuertes incentivos a hacerlo. Pero por otro lado, sin dichas reglas, aún una agencia de control independiente no tendría leyes ni regulaciones en las cuáles fundamentarse. Por lo tanto, la mejor alternativa es crear una agencia independiente que supervise la exactitud y transparencia del presupuesto, basada en un conjunto de reglas bien definidas.

Qué significa "independiente"? Aquí los trabajos sobre independencia del Banco Central (resumidos en el libro de Cukierman 1992) nos proveen algunas pistas. Una vasta literatura recomienda otorgar al Banco Central un alto grado de independencia política, junto con el objetivo fuerte de perseguir la estabilidad monetaria. Un número importante de países (incluyendo Alemania, Suiza, Estados Unidos y Nueva Zelanda) sigue, con éxito, esta receta. ⁵² Esto demuestra que es posible para una democracia tener agencias que deben responder, en definitiva, "a la gente" (a través de las legislaturas), y al mismo tiempo tienen una gran independencia para perseguir los objetivos específicos que le han sido asignados. Los mismos argumentos se pueden aplicar a una institución que controle la exactitud, la transparencia y la implementación correcta del presupuesto.

Hay dos salvedades fundamentales para fortalecer la independencia e imparcialidad de la agencia. Primero, las proyecciones sobre las variables macroeconómicas son cruciales para computar adecuadamente los ingresos y las necesidades de gasto, a la vez que es claro que los políticos tienen incentivos estratégicos a falsificar dichas proyecciones. Una solución es requerir que las proyecciones deban basarse en los *forecasts* de organizaciones internacionales o de consultoras privadas de alta reputación. Para minimizar los sesgos, uno podría basarse en el promedio de un conjunto de *forecasts*.

Segundo, la discrecionalidad de la agencia de control debe reducirse apelando a observadores "imparciales". El presupuesto de todos los ministerios debe ser revisado por estudios contables internacionales de alta reputación. Para evitar el establecimiento de "relaciones de largo plazo" entre una determinada burocracia y un estudio en particular, cada año podría seleccionarse al azar de un pool de un cierto número de firmas (Alesina y Perotti 1995). El informe del estudio contable debe ser publicado y discutido en el Congreso. Otra alternativa es la constitución de una fundación de investigación, con fuentes de financiamiento que otorguen completa independencia de criterio, que haga la auditoria del fisco. Es importante que el o los centros de investigación que realicen las proyecciones de variables macroeconómicas y, probablemente, que fiscalicen los números presupuestarios sean claramente a-partidarios e independientes, contando con fuentes atomizadas de financiamiento y/o financiamiento de organizaciones internacionales.

Finalmente, un conjunto de reglas debe prescribir criterios que prohíban la adopción de contabilidad creativa a través de items fuera del presupuesto, transferencia de pasivos a órganos descentralizados (como empresas públicas) etc. Uno de los objetivos principales de dicha agencia independiente es supervisar la implementación adecuada de estas reglas.

La necesidad del establecimiento de una agencia extragubernamental de este tipo, se basa además en el problema del control del sector público como un "bien público". Bienes públicos son aquellos que, una vez provistos, son disfrutados por todos, independientemente de que uno haya aportado o no a su obtención. Es decir que se plantea aquí el problema de la acción colectiva: si un ciudadano gasta tiempo y esfuerzo controlando la actividad estatal, todos se benefician de un mejor funcionamiento del Estado, pero sólo dicho ciudadano paga el costo. Este tipo de situaciones lleva naturalmente a la inacción. Es decir que por más que las cuentas e informes estatales sean todo lo cristalinos que es posible, igual van a ser relativamente complejos y costosos de leer, interpretar y monitorear. Cuanto más público es el bien, este problema se multiplica. En un pueblo suficientemente pequeño donde todos se conocen, es relativamente más fácil organizarse para superar este problema (por eso la literatura afirma que el problema de control es más fácil de resolver a nivel municipal), pero en un ámbito tal como el presupuesto nacional (o aún provincial) esto es imposible. Es por ello que hay que establecer una agencia especial a cargo de dicho control.

4.2 La ejecución del presupuesto⁵³

- Esta es la etapa en la cual se presenta una situación de *principal-agent* en cascada. Por un lado el Ejecutivo tiene que controlar a la burocracia, por otro el Legislativo tiene que controlar a ambos y, finalmente, el soberano (es decir el pueblo) tiene que controlar a estos tres.

La ejecución del presupuesto es la fase en la cuál la relación entre el gobierno central y las agencias de gasto se vuelve aún más importante que durante la formulación del presupuesto. La formulación es una fase de duración relativamente corta. La implementación, en cambio, se extiende durante todo el año. Si el resultado de la etapa de formulación es un mapa de actividades resumidas en el documento de Presupuesto, la ejecución es la que tiene la tarea mucho más difícil de suministrar (*deliver*) los bienes y servicios a la comunidad. Esta provisión involucra a todas las ramas del gobierno, en vez de la participación más técnica y selectiva de la etapa de formulación. Por todo ello, la implementación no puede verse como un problema solamente presupuestario, sino que debe examinarse por sus implicaciones más amplias.

- El proceso de formulación del plan de desarrollo o presupuesto anual contiene una evaluación implícita de las capacidades de implementación de las distintas agencias (esto es una caja negra que incluye tanto medios físicos, como competencia técnica, como *slack* debido al problema del control). Esta evaluación se ve facilitada si existe *performance budgeting*. En la práctica, esto no se suele hacer, y esto lleva a un énfasis excesivo en los medios. Las agencias de gasto generalmente ven el problema como uno de financiamiento, y no uno relacionado con su propia capacidad de implementación (es decir su eficiencia). El incumplimiento de objetivos ha llevado a una serie de reformulaciones en muchos países, que han tratado de implementar reformas administrativas tendientes a la simplificación de los procedimientos gubernamentales.

- La implementación requiere un plan integrado que indique la secuencia temporal de las acciones administrativas y del flujo de gasto. Dicho plan debe constituir el punto de partida para la formulación e implementación del presupuesto. Esto es clave para evitar luego las explicaciones fáciles de que la falta de progreso se debe a falta de financiamiento, personal o recursos físicos.

- Los objetivos presupuestarios y económicos se vuelven operativos a través de un proceso administrativo que abarca 4 fases: (a) un sistema de asignación bajo el cual el gasto se controla a través del *release* de fondos, (b) la supervisión de la adquisición de bienes y servicios para asegurar el valor del dinero gastado, (c) un sistema contable que registre las transacciones gubernamentales y que prevea un marco para el análisis de sus implicancias, y (d) un sistema de información que permita la evaluación periódica de las políticas.

Las preocupaciones en todas estas etapas son tres: (a) asegurar la *accountability* legal, (b) alcanzar un uso eficiente de recursos y (c) asegurar el uso flexible de recursos evitando la inmovilización de fondos.

- Las prácticas de *release of funds* en distintos países pueden clasificarse

en tres tipos:

- 1) los fondos se hacen disponibles a los departamentos de gasto tan pronto como el presupuesto es aprobado
- 2) se emiten *formal warrants* del ministerio de finanzas a las agencias, los fondos se pueden depositar enteramente o ir entregando a través de varias agencias centrales. Frecuentemente se requiere aprobación de las agencias centrales para la entrega de fondos
- 3) entregas periódicas durante el año (por ejemplo 1/12 cada mes o 1/4 cada trimestre). Para que esto funcione más razonablemente, las agencias deben preparar proyecciones de sus necesidades.

● Un problema bastante generalizado es el *rush* de gasto al final del año fiscal, en el cual las agencias con excedentes gastan desmedidamente, por temor a que se les reduzca el presupuesto en el futuro. Esta es una consecuencia de la falta de evaluación por resultados y de la falta de mecanismos de incentivos que premien un gasto más racional. Algunos gobiernos (como el de EEUU) han tratado de contrarrestar esto con reglas que impiden que los gastos del último trimestre sean mayores a cierto porcentaje del total. (No es claro que esto solucione el problema, ya que las agencias pueden reaccionar estratégicamente y se traslada el problema al penúltimo trimestre).

● El *cash management* gubernamental es un área de mucha importancia que ha recibido muy poca atención en el *mainstream* de los economistas. Es común en varios países que mientras los gobiernos continúan endeudándose para financiar el déficit total, algunas agencias acumulan balances en bancos comerciales. Un *cash management* efectivo requiere, entre otras cosas, una evaluación del componente estacional de los ingresos y gastos, una preparación de proyecciones de necesidades de *cash*, y la adopción de enfoques de manejo óptimo de portafolio para optimizar las posiciones de liquidez de modo que el *cash* esté disponible cuando sea necesario. Para ello, el costo de oportunidad de los fondos debe ser debidamente reconocido.

● Otra área que debe ser analizada en detalle (no lo hacemos aquí por falta de espacio y de tiempo), son los mecanismos contingentes. Esto incluye dos preguntas claves.

Por un lado, qué sucede cuando durante la ejecución presupuestaria, la recaudación resulta menor o el gasto mayor de lo planeado. Cuáles son los mecanismos de ajuste? (En la sección 2 se describen algunos mecanismos de ajuste para el caso de los Estados Unidos.) En principio, lo que suceda dependerá de si se trata al presupuesto como una autorización para gastar o como una autorización de cierto resultado presupuestario. Este autor es partidario del presupuesto como autorización de déficit.

Por otro lado es importante establecer la responsabilidad presupuestaria. Es decir qué pasa si no se cumple el presupuesto. A quién se sanciona, y con qué pena. Siguiendo la línea sugerida en la sección 3 sobre procedimientos presupuestarios, si se le otorga el poder adecuado al ministro de economía, éste debería ser el responsable último.

Los economistas, particularmente aquellos especializados en *Political Economy* tienen una visión según la cual el "mercado político" es imperfecto y por lo tanto genera políticas que no maximizan el bienestar general. Las imperfecciones se deben a (1) un problema de *common pool* y (2) a un "problema de agencia" ("brecha de la representación") entre los ciudadanos y los políticos.

En este trabajo se analizan una serie de alternativas institucionales que tienden a morigerar los efectos fiscales de estos problemas. Las prácticas más directas de democracia (sección B.1.) tratan de disminuir la brecha de representación. Las restricciones numéricas al déficit, gasto o endeudamiento (sección B.2.) atacan simultáneamente ambos problemas, lo mismo que las reglas de procedimiento para elaborar el presupuesto (sección B.3.). La sección B.4. discute mecanismos para paliar los problemas de información y de control que subyacen el problema de la representación.

El propósito central de este trabajo es proveer elementos para el análisis de alternativas institucionales que ataquen los problemas fiscales. Es decir que el objetivo es más el de iniciar (o encauzar) un debate que el de dar la última palabra. Por eso, las recomendaciones que se mencionan a continuación, deben tomarse como tentativas:

1. Hay que fomentar una mayor participación ciudadana, tanto en las decisiones como en el control de la actividad gubernamental.
2. Leyes de presupuesto balanceado son recomendables a nivel provincial.
3. A nivel nacional es preferible imponer restricciones numéricas sobre el nivel de deuda, que dan un cierto margen de maniobra de año a año para hacer frente al ciclo económico.
4. Hay que asignar competencias presupuestarias que otorguen responsabilidad y poder a aquellos niveles que tengan mejores incentivos para la prudencia fiscal. En este sentido se recomienda fortalecer el rol del Ministro de Economía dentro del Poder Ejecutivo, y el poder del Ejecutivo vis a vis el Legislativo, en materia presupuestaria.
5. Hay que fortalecer el control de la elaboración y ejecución del presupuesto, así como de la actividad gubernamental en su conjunto. Se recomienda la creación de un Consejo Fiscal con participación a-partidaria para ejercer dicho control.

El siguiente paso en este análisis debe ser el estudio de las interacciones entre las distintas dimensiones institucionales aquí descritas; y con otras dimensiones no analizadas explícitamente, tales como el federalismo fiscal y las leyes electorales.

BIBLIOGRAFIA

- Abrams, Burton y W. Dougan (1986) "The Effects of Constitutional Restraints on Governmental Spending" *Public Choice* 49:101-116.
- Alesina, Alberto y A. Drazen (1991) "Why Are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review* 81, December.
- Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1995) "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America" Mimeo, IDB, Septiembre.
- Alesina, A. y R. Perotti (1995) "The Political Economy of Budget Deficits" *IMF Staff Papers*, March, 1-32.
- Alesina, A. y R. Perotti (1995b) "Budget Deficits and Budget Institutions" Mimeo, Universidad de Harvard.
- Alesina, A. y H. Rosenthal (1995) *Partisan Politics, Divided Government and the Economy*. Cambridge University Press.
- Alesina, A. y L. Summers (1993) "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence" *Journal of Money, Credit and Banking* 25: 151-162.
- Alesina, A. y G. Tabellini (1990) "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt" *Review of Economic Studies* 57:403-414.
- Alt, James y R. Lowry (1994) "Divided Government and Budget Deficits: Evidence from the States" *American Political Science Review* 88: 811-828.
- Ames, Barry (1987) *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Ames, Barry (1995) "Soft Theory, Hard Evidence: Rational Choice and Empirical Investigation in Brazil", preparado para el XIX Congreso de la Latin American Studies Association, Septiembre.
- Arrow, Kenneth (1951) *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley & Sons. Segunda Edición (1963), Yale University Press.
- Baron, D. (1991) "Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs and Procedural Control" *American Journal of Political Science* 57-90, Febrero.
- Baron, D. (1994) "Electoral Competition with Informed and Uninformed Voters" *American Political Science Review* 88 (1), Marzo.
- Baron, D. y J. Ferejohn (1989) "Bargaining in Legislatures" *American Political Science Review* 83: 1181-1206.
- Barro, Robert (1973) "The Control of Politicians: An Economic Model" *Public Choice* 14, Spring: 19-42.

Barro, Robert (1979) "On the Determination of the Public Debt" *Journal of Political Economy* 87: 940-947.

Barzelay, Michael (1992) *Breaking Through Bureaucracy: a new vision for management in government*, University of California Press.

Becker, Gary (1983) "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence" *Quarterly Journal of Economics*, Agosto, 371-400.

Bobbio, Norberto (1986) *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, Mexico.

Bolivia (1994), *Ley de Participacion Popular*, Gaceta Oficial, Ley 15551, Abril.

Bohn H. y R. Inman (1995) "Constitutional Limits and Public Deficits: Evidence from the U.S. States" *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, December.

Bovbjerg, Barbara (1995) "Opciones para la reducción del déficit fiscal" *Jornada Internacional de Auditoria de Gestion*, 37-42, AGN y Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Capital Federal.

Buchanan, James (1994) "Lagged Implementation as an Element in Constitutional Strategy" *European Journal of Political Economy* 10: 11-26.

Buchanan, James (1996) "The Best of All Possible Worlds?" New efforts to prove that political institutions work as well as markets" *Times Literary Supplement*, 26 de Enero de 1996, p.13.

Canavan, Chris y M. Tommasi (1995) "On the Credibility of Alternative Exchange Rate Regimes" trabajo presentado en el Interamerican Seminar of Economics (NBER), Bogota, Colombia, Noviembre.

Coate, Stephen and S. Morris (1995) "On the Form of Transfers to Special Interests" *Journal of Political Economy* 103:1210-1235.

Colombo, Ariel (1995) "Iniciativa y Consultas Populares" *Agora*, número 2, verano: 133-161.

Chari, Jones y Marimon (1994) "The Economics of Split Voting in Representative Democracies", Mimeo, Marzo.

Calvert, Randall (1995) "The Rational Choice Theory of Social Institutions: Cooperation, Coordination and Communication" en Banks y Hanushek *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions*. New York: Cambridge University Press.

Chubb, John (1985) "The Political Economy of Federalism" *The American Political Science Review*, 994-1015.

Corsetti, Giancarlo y N. Roubini (1995) "European versus American Perspectives on Balanced Budget Rules", forthcoming *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Mayo 1996.

- Crain, W. y J. Miller (1990) "Budget Process and Spending Growth" *William and Mary Law Review* 31:1021-1046.
- Cukierman, Alex (1992) *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cukierman, Alex y A. Meltzer (1989) "A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework" *American Economic Review* 79: 713-33.
- Cukierman, Alex y M. Tommasi (1995) "When Does it Take a Nixon to Go to China?", Mimeo, Mayo.
- Demsetz, Harlod (1990) "Amenity Potential, Indivisibilities, and Political Competition" en Alt y Shepsle (eds.) *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge University Press.
- Dougan, William (1988) "The Effects of Tax or Expenditure Limits on State Governments", Working Paper No 54, Center for the Study of the Economy and the State, the University of Chicago.
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Eichengreen, B., R. Hausmann y J. von Hagen (1996) "La reforma de las instituciones presupuestarias en America Latina y el Caribe: Argumentos a favor de un Consejo Nacional de Asuntos Fiscales" trabajo preparado para la reunion Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires, 24 de Marzo.
- Ferejohn, J. y K. Krehbiel (1987) "The Budget Process and the Size of the Budget" *American Journal of Political Science* 31: 296-320.
- FIEL (1993) *Hacia una Nueva Organizacion del Federalismo Fiscal en la Argentina*. Buenos Aires: Manantial.
- Fiorina, Morris (1977) *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, Yale University Press.
- Frey, Bruno (1978) *Modern Political Economy*. Oxford: Blackwell.
- Frey, Bruno (1994) "Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience" *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Mayo, 338-342.
- Gerber, Elisabeth (1994) "Are Legislators Afraid of Initiatives? Anticipation and Reaction in the Policy Process" Mimeo.
- Gerber, Elisabeth (1994b) "Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives." Mimeo, Department of Political Science, UC-San Diego.
- Gilligan, Thomas y J. Matsusaka (1995) "Deviations From Constituent Interests: The Role of Legislative Structure and Political Parties in the States" en *Economic Inquiry* XXXIII, Julio, 383-401.

- Gore, Al (1993) *Creating a Government that Works Better and Costs Less. The Gore Report on Reinventing Government*. New York: Times Books.
- Gray, Jenkins y Segsworth (1993) *Budgeting, Auditing and Evaluation: Functions and integration in seven governments*. Transaction Publishers: New Brunswick (USA) y Londres (UK).
- Hausmann, Ricardo y Ernesto Stein (1996) "Searching for the Right Budgetary Institutions for a Volatile Region" en Hausmann y Reisen (eds) *Securing Stability and Growth in Latin America: policy issues and prospects for shock-prone economies*. OECD.
- Hombres, Rudolf (1995) "Budget Institutions in Latin America and the Caribbean, Policy Conclusions," Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Horn, Murray (1995) *The Political Economy of Public Administration*
- Inman, Robert (1987) "Markets, Governments, and the 'New' Political Economy", en el *Handbook of Public Economics*, vol II, editado por Auerbach y Feldstein, Elsevier Science Publisher.
- Inter-American Development Bank (1994) *Economic and Social Progress, 1994 Report. Special Report: Fiscal Decentralization*. IDB.
- Kalt, Joseph y M. Zupan (1984) "Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics" *American Economic Review*, Junio, 279-300.
- Kalt, Joseph y M. Zupan (1990) "The Apparent Ideological Behavior of Legislators: Testing for Principal-Agent Slackness" *Journal of Law and Economics*, Abril, 103-31.
- Kiewiet y Szakaly (1992) "The Efficacy of Constitutional Restrictions on Borrowing, Taxing, and Spending: An Analysis of State Bonded Indebtedness, 1961-90" Mimeo, CalTech.
- Klitgaard, Robert (1994) *Ajustandonos a la Realidad: Politicas creativas par un "Mercado versus Estado" en beneficio de todos*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana. (traducción de *Adjusting to Reality*, 1991).
- Knott, J. y G. Miller (1987) *Reforming the Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Prentice Hall.
- Lambertini, Luisa (1995) "Are Budget Deficits Used Strategically?" Mimeo, UCLA, Agosto.
- Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público, Boletín Oficial, 29/10/92.
- Lopez Murphy, Ricardo (1995), editor, *La Descentralización Fiscal en América Latina: Problemas y Perspectivas*. Banco Interamericano de Desarrollo y FIEL.
- Lucas, Robert y N. Stokey (1983) "Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital" *Journal of Monetary Economics* 12: 55-94.
- Lupia, Arthur y M. McCubbins (1994) "Designing Bureaucratic Accountability"

Makón, Marcos (1995) "Instituciones Presupuestarias en Argentina", trabajo presentado en el Banco Interamericano de Desarrollo, Septiembre.

Marshall, Alfred (1920) *Principles of Economics*, Octava edición.

Matsusaka, John (1992) "Economics of Direct Legislation" *Quarterly Journal of Economics* 107 (Mayo): 541-71.

Matsusaka, John (1995) "Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years" *Journal of Political Economy* 103 (Junio): 587-623.

Matsusaka, John (1995b) "The Economic Approach to Democracy" en Tommasi y Ierulli (eds.) *The New Economics of Human Behavior*, Cambridge University Press.

Mayston, David (1992) "Financial Reporting in the Public Sector and the Demand for Information" *Financial Accountability and Management* 8 (4), Winter, 317-324.

Miller, Gary (1992) "Hierarchical Failures and Market Solutions: Can competition create efficient incentives for hierarchy?" Capítulo 8 en su libro *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge University Press.

Moe, Terry (1990) "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy" en Williamson (ed.) *Organization Theory*, 116-153.

Mueller, Dennis (1973) "Constitutional Democracy and Social Welfare" *Quarterly Journal of Economics* 87: 60-80.

Mueller, Dennis (1989) *Public Choice II*. Cambridge University Press.

Nelson, Joan (1990) *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton University Press.

Niskanen, William (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.

Niskanen, William (1992) "The Case for a New Fiscal Constitution" *Journal of Economic Perspectives*, 6 (2), Spring.

Nordhaus, W. (1975) "The Political Business Cycle" *Review of Economic Studies* 42: 169-190.

North, Douglass (1990) "Economic Development in Historical Perspective: The Western World." Trabajo presentado en la Hoover Institution, Stanford, CA, Marzo.

North, Douglass (1990) "Institutions and a Transaction-Cost Theory of Exchange." en Alt y Shepsle (1990) *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge University Press.

Oates, Wallace (1969) "The Effects of Property Taxes and Local Spending on

Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis" *Journal of Political Economy* 77: 957-951.

Oates, W. (1988) "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey" en Brennan *et al* (eds.) *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of R. Mathews*, Australian National University Press, 65-82.

Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action. Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.

Olson, Mancur (1982) *The Rise and Decline of Nations. Economic growth, stagflation and social rigidities*. Yale University Press.

Olson, Mancur (1990) "Toward a Unified View of Economics and the Other Social Sciences" en Alt y Shepsle (eds.) *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge University Press.

Osborne, David y Ted Gaebler (1993) *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, PLUME, Penguin Books.

Pelzman, Sam (1992) "Voters as Fiscal Conservatives" *Quarterly Journal of Economics* 107 (Mayo): 327-361.

Persson T. y L. Svensson (1989) "Why Would a Stubborn Conservative Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences." *Quarterly Journal of Economics* 104: 325-345.

Persson, T, y G. Tabellini (1994) *Monetary and Fiscal Policy: Credibility and Politics*, MIT Press.

Pommerhene, W. y F. Schneider (1982) "Unbalanced Growth between Public and Private Sectors: An Empirical Examination" en R. Haveman (ed.) *Public Finance and Public Employment*, Wayne State University Press: 309-26.

Pommerhene, W. y F. Schneider (1983) "Does Government in a Representative Democracy Follow a Majority of Voter's Preferences? An Empirical Examination" en H. Hanusch, ed. *Anatomy of Government Deficiencies*, Berlin: Springer, 61-84.

Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti (1966) "Political Determinants of Regional Redistribution in a Federation: Evidence from Argentina." Mimeo, Instituto Di Tella.

Poterba, James (1994) "State Responses to Fiscal Crises: 'Natural Experiments' for Studying the Effects of Budgetary Institutions" *Journal of Political Economy*, June.

Poterba, James (1996) "Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States" forthcoming *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Mayo 1996.

Premchand, A. (1983) *Government Budgeting and Expenditure Controls, theory and practice*. International Monetary Fund, Washington, D.C.

Reuben, Kim (1995) "Tax Limitations and Government Growth: The Effect of State Tax and Expenditure Limits on State and Local Government" Mimeo, MIT, Octubre.

Rogoff, Kenneth (1990) "Equilibrium Political Budget Cycles" *American Economic Review* 80: 21-36.

Rogoff, K y A. Sibert (1988) "Elections and Macroeconomic Policy Cycles" *Review of Economic Studies* 55: 1-16.

Roemer, John (1994) "The Strategic Role of Party Ideology When Voters are Uncertain about How the Economy Works" *American Political Science Review* 88 (2), Junio.

Romer, Thomas y H. Rosenthal (1980) "An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants" *National Tax Journal* 33 (4), December: 451-58.

Rosenthal, Howard (1990) "The Setter Model" Cap. 9 en Enelow y Hinich *Advances in the Spatial Theory of Voting*, Cambridge University Press.

Roubini, Nouriel (1995) "The Economics of Fiscal Bondage: The Balanced Budget Amendment and Other Binding Fiscal Rules", mimeo.

Santerre, R. (1986) "Representative versus direct democracy: A Tiebout test of relative performance" *Public Choice* 48: 56-63.

Schmidt, Shelley y Bardes (1991) *American Government and Politics Today*. West Publishing Company.

Shadbegian, R. (1996) "Do Tax and Expenditure Limitations Affect the Size and Growth of State Government?" *Contemporary Economic Policy* XIV (1), Enero.

Shepsle, K. (1979) "The Role of Institutional Structure in the Creation of Policy Equilibrium" en Rae y Esinuer (eds.) *Public Policy and Public Choice*. Sage.

Shepsle, K. y B. Weingast (1994) "Positive Theories of Congressional Institutions" *Legislative Studies Quarterly*, XIX, 2, May.

Spolaore, Enrico (1993) "Policy Making Systems and Economic Efficiency: Coalition Governments versus Majority Governments" Tesis Doctoral, Harvard.

Tabellini, G. y A. Alesina (1990) "Voting on the Budget Deficit" *American Economic Review* 80 (1).

Tanzi, Vito (1994) "The Political Economy of Fiscal Deficit Reduction" in Easterly et al: *Macroeconomics of Public Sector Deficits*. Oxford U. Press and World Bank: 513-524.

Tanzi, Vito (1995) "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects." en World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C.

Ter-Minassian, T. (1995) "Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experience." Mimeo, International Monetary Fund.

- Tiebout, Charles (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures" *Journal of Political Economy* Octubre, 416-424.
- Tommasi, Mariano y A. Velasco (1995) "Where are We in the Political Economy of Reform?" *Journal of Policy Reform*, forthcoming.
- Tullock, Gordon (1994) "Thoughts about Representative Government" *European Journal of Political Economy* 10: 27-39.
- van den Doel, H. y B. van Velthoven (1993) *Democracy and Welfare Economics* Cambridge University Press.
- Vazquez Nava, Maria E. (1995) "Contraloria Social y Reforma del Estado" en *Sindicatura (Revista de la SIGEN) I (1)*, Enero/Abril.
- Velasco, Andres (1995) "The Common Property Approach to the Political Economy of Fiscal Policy" en Sturzenegger y Tommasi (eds.) *The Political Economy of Economic Reforms*, forthcoming.
- Von Hagen, Jurgen (1991) "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints" *Journal of Public Economics* 44: 199-210.
- Von Hagen, J. (1992) "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities" *European Commissions, Economic Papers* 96.
- Von Hagen, J. y I. Harden (1994) "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline" Mimeo, Universidad de Manheim.
- Von Hagen, J. y I. Harden (1994) "National Budget Processes and Fiscal Performance" *European Economy*, forthcoming.
- Weingast, Barry y W. Marshall (1988) "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets" *Journal of Political Economy*, Febrero, 132-163.
- Weingast, Shepsle y Johnsen (1981) "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics" *Journal of Political Economy* 89: 642-64, August.
- Wildavsky, Aaron (1986) *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Transaction Books, New Brunswick.
- Wilson, James Q. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

¹Esto mismo lleva a que el tono y el estilo del trabajo fluctúe de sección a sección. El autor espera que el lector sepa disculpar estas desprolijidades.

²Nos estamos refiriendo al *principal-agent problem* aplicado a la actividad política. En teoría económica, la "relación de agencia" (*principal-agent relationship*) es una relación en la que una persona (el "agente" o delegado) actúa en nombre de otra (el "principal" o interesado). Por ejemplo, un empleado es agente de su empleador y un médico es agente de su paciente. Existen problemas en este tipo de relaciones, debido a la existencia de intereses distintos (para un sueldo dado, el empleado preferiría trabajar lo menos posible, mientras que el empleador querría que trabaje muy intensamente), y a la existencia de información asimétrica (el empleado conoce su nivel de esfuerzo mejor que el empleador, el médico sabe más de medicina que el paciente). Estos problemas y sus posibles soluciones han sido y son estudiados extensamente en la literatura económica (vease por ejemplo los trabajos en Pratt y Zeckhauser, 198x). En el caso de la actividad política y gubernamental, el ciudadano es el principal y el representante es el agente. El problema de *principal-agent* es más agudo en el caso de la política precisamente porque los problemas informativos son allí más graves que en los mercados económicos, como se explica más adelante en este trabajo.

³La breve discusión de esta sección está basada en la colección de artículos en Alt y Shepsle (1990), especialmente en los trabajos de Olson, Demsetz, Bates, Ordeshook, North, Milgrom y Roberts, y Tullock, y en el trabajo de Weingast y Marshall (1988). Vease también el capítulo 14 de Mueller 1989

⁴Y, según afirma Buchanan (1996), de la inmensa mayoría de los economistas que han estudiado estos temas. Existen dos líneas de opinión que, interpretadas literalmente, irían en contra de esta visión. Una es la línea representada por Gary Becker (1983) que afirma que las políticas observadas en el mundo real son las mejores políticas posibles dadas restricciones tecnológicas e informativas. La otra es el trabajo de Anthony Downs (1957) que afirma que si los políticos tienen como único objetivo maximizar sus chances electorales y existe información perfecta, el sistema político induce políticas que responden perfectamente a los intereses del votante medio. Buchanan sostiene que estas visiones representan paradigmas extremos, modelos que sirven como *benchmark* intelectual, pero que dichos autores reconocen (en la mesa de café) que todos los aspectos no incluidos explícitamente en sus teorías tienden a generar cortocircuitos entre el bienestar de la mayoría y las políticas públicas. (En el caso particular de Gary Becker esta afirmación ha sido comprobada personalmente por el autor del presente artículo).

⁵Este punto es vividamente ilustrado por la práctica muy común de que los proyectos de ley sean escritos directamente por grupos de interés que ofrecen de este modo su "asesoramiento desinteresado".

⁶Demsetz se fundamenta en los trabajos empiricos de Peltzman (1984) y de Kalt y Zupan (1984).

⁷Es decir que el consumo que cada individuo hace de la actividad estatal no es completamente determinado por el individuo, con lo cual el criterio usual de medida del economista, los precios como valoraciones marginales, no se puede aplicar (Olson 1990, basandose en Marshall 1920).

⁸Esta ignorancia es racional dado que la gente "decide" no informarse por los altos costos de hacerlo y los escasos beneficios individuales, ya que la información y el control de la actividad estatal son un bien público. Esta idea fue introducida en el trabajo pionero de Downs (1957).

⁹Las *microfoundations* políticas de este tipo de modelo muchas veces muestran a los grupos contribuyendo a financiar las campañas de los políticos, con los políticos utilizando esos fondos para convencer al público sobre sus virtudes. Esta base de información incompleta es llevada un paso más adelante por trabajos como el de Baron (1994) en el cual el dinero recibido se utiliza para convencer al público sobre las bondades de las políticas implementadas. La idea de que el público está "racionalmente" desinformado sobre los efectos de muchas políticas, originada en Downs (1957), es usada recientemente por Roemer (1994), Coate y Morris (1995) y Cukierman y Tommasi (1995). Un tratamiento accesible sobre el funcionamiento de la democracia con votantes imperfectamente informados es el de Matsusaka (1995b). Con respecto a las características de los grupos que se organizan y obtienen favores estatales, las referencias clásicas son Olson (1965) y Olson (1982).

¹⁰Quizas sirva de consuelo saber que la preocupación por los problemas fiscales es un fenómeno mundial. Por ejemplo, en el Cuadro 8.1 de Wildavsky (1986) se muestra que todos los países de la OECD tenían como objetivo de mediano plazo la reducción del déficit fiscal y en la mayoría de los casos también (explícitamente) la reducción del gasto público. Lamentablemente, dada la historia inflacionaria argentina y su posición vulnerable en términos de financiamiento, la deuda sobre PBI tolerable en la Argentina es mucho más baja que para los países de la OECD.

¹¹Un ejemplo grave de este último punto es el comportamiento pro-cíclico que tienen muchas variables fiscales en América latina, contrariamente a lo que la teoría económica recomienda.

12

¹³Este problema se ha dado en llamar el "problema de $1/n$ " o el "problema de la pizza" (si voy a comer pizza con mis amigos y la cuenta se divide entre todos, se gasta más que si cada uno tiene que pagar por su propio consumo).

14 Como ya se menciona, la aplicación al tema fiscal del problema de *common pool* requiere la presencia simultánea de representación imperfecta. Si la representación fuera perfecta, los legisladores, en un ámbito colegiado como el Congreso deberían ser capaces de lograr acuerdos que maximicen el bienestar general. Trabajos como el de Weingast *et al* tienen implícitos objetivos divergentes entre ciudadanos y sus representantes, con un sesgo político hacia cierto tipo de actividades. Esto puede deberse a miopía de los ciudadanos, o al peso preferencial de ciertos intereses dentro de cada jurisdicción.

¹⁵Referencias importantes en la literatura político-económica sobre burocracia son: Barzelay (1992), Horn (1995), Miller (1992), Lupia y McCubbins (1994), Moe (1990), Wilson (1989) y Knott y Miller (1987).

16 Notese que en estas dos ultima teorías, el agente (en un caso el burocrata, en el otro el legislador) se benefician cuanto mayor es su presupuesto. Este es un supuesto convencional en la teoría del *principal-agent*, y aquellos que alguna vez hayan ejercido un cargo como el de Director de Departamento (que yo ocupo actualmente) lo entenderan perfectamente. Cuánto más fácil y alegre sería mi trabajo si pudiera aumentarle el sueldo a todos los profesores y personal del departamento, si pudiera comprar equipos de aire acondicionado, pagar generosos honorarios para traer como profesores visitantes a todos los premios Nobel de economía, y disponer de un chofer y, de ser posible, una masajista.

17 El trabajo de Coate y Morris (1995) usa un modelo similar para explicar políticas redistributivas ineficientes.

18 Este modelo que no genera déficits endogenamente sino solo como respuesta demorada a shocks negativos. No es obvio que pueda explicar los déficits fiscales persistentes que muchos países han sufrido. De todos modos, las respuestas demoradas a los shocks negativos es una parte del problema. Un modelo con implicancias similares al de Alesina-Drazen es expuesto en Velasco (1995), en donde el problema fiscal original es el resultado de una lucha entre intereses descentralizados, allí llamados los "ministros de gasto."

19 Estos datos están extraídos de Colombo (1995). En la sección B.1. se discute en más detalle la democracia directa y el uso de la iniciativa popular y otras formas de participación en el contexto de la democracia representativa.

20 Me estoy basando en el trabajo de Weingast y Marshall (1988).

21 Existen muchos otros trabajos en esta dirección; véase la sección F4 del capítulo 11 de Mueller 1989. Weingast y Moran (1983) encuentran lo mismo para toda las acciones a disposición de la FTC (no solo prácticas anti-monopolio). Cohen y Noll (1986) encuentran el mismo resultado con respecto al gasto en proyectos federales de Investigación y Desarrollo. Kalt y Zupan (1984 y 1990) son dos trabajos muy importantes que muestran que el comportamiento de los legisladores se desvía sistemáticamente de los intereses de los votantes.

22 Estos hallazgos se discuten en mayor detalle en la sección B.2. Otro trabajo con evidencia similar es el de Kiewiet y Szakaly (1992). Ellos encuentran que el nivel de deuda en los estados americanos está negativamente correlacionada con el requisito de que la deuda sea aprobada por referendum popular.

23 Cabe también mencionar trabajos previos como Ames (1987) y los estudio de casos comparados en Nelson (1990) que encuentran efectos del ciclo electoral sobre el gasto público en países latinoamericanos

24 Esta aseveración no es del todo correcta. Por ejemplo, es claro que las prácticas de democracia directa, a través del debate previo a la votación generan información diferente de la que se genera alternativamente (Frey 1994).

25 En algunos cantones suizos y en trece estados americanos también existe el *recall*, un procedimiento que le permite a la gente votar para remover a un gobernante que no este cumpliendo adecuadamente sus funciones.

26 El voto en los Estado Unidos (al igual que en Suiza) no es obligatorio. El porcentaje de voto en las elecciones presidenciales es del orden del 50% de aquellos en edad de votar, y solo el 65% de ese 50% suele votar en las elecciones que suceden en años en que no se elige presidente. Todo esto es importante a la hora de evaluar el impacto potencial de la IP; por ejemplo Matsusaka encuentra que la IP se vuelve inefectiva cuando se requiere más del 10% (de aquellos que votaron para gobernador) de firmas.

27 Es obvio que la DD es un concepto mucho más amplio que la IP con CP. En est trabajo interpretamos a la IP *cum* CP como un punto en el continuo con mayor participación directa de la ciudadanía que en la democracia puramente representativa.

28 **Logrolling:** acuerdo entre dos o más miembros del Congreso, por el cual se comprometen a votar en apoyo de las propuestas de cada uno de los otros.

29 Es importante recordar que estamos hablando de TELs aplicados a estados y localidades que están sujetas a reglas de presupuesto balanceado. En caso de no existir dichas reglas, la irresponsabilidad fiscal de los ciudadanos puede ser aún mayor que las de sus representantes (dadas las mayores facilidades de estos últimos para negociar) en el caso de que el gasto local pueda financiarse con endeudamiento y, eventualmente, con *bail outs* nacionales.

30 Una tercera posibilidad es que la forma en que la IP afecta los resultados fiscales es a través de la imposición de TELs (como lo sugiere el trabajo de Reuben 1995), en cuyo caso lo que se observa puede ser simplemente una sustitución hacia los niveles de gobierno no sujetos a restricción.

31 Suiza también tiene el sistema más fuertemente federal del mundo. Cabe destacar en este punto que, a pesar de que este autor es mayormente partidario del federalismo fiscal, hay que tener cuidado al querer transplantar mecanismos que funcionan en países avanzados a sociedades donde muchas precondiciones no están dadas. Véase Tanzi (1995) para una descripción de precondiciones para el uso efectivo del federalismo fiscal.

32 Mueller (1973) argumenta que son precisamente los ciudadanos votando en las "etapas constitucionales" los que pueden tomar una perspectiva no cortoplacista ni electoralista, y sin las desviaciones usuales de la política (Mueller 1973). Para permitir esa actitud *Rawlsiana* puede ser recomendable que reformas de este tipo: (1) no entren en vigencia inmediatamente, sino en algún punto futuro, y (2) sean difíciles de cambiar, es decir sean duraderas. La conveniencia del punto (1) es enfatizada por Buchanan (1994).

33 Por supuesto que la eficacia de distintas formas de democracia directa como suplemento de la representación para lograr resultados más acordes con la voluntad popular, es un tema que merece un análisis mucho más profundo que estas apuradas reflexiones. Para un lucido resumen de la perspectiva del economista sobre este tema, véase Frey (1994).

34 La imposición de este tipo de límites, en muchos caso se origina en la iniciativa ciudadana. Parece una solución natural de ciudadanos que saben que el sistema político genera este tipo de sesgos, al mismo tiempo que desconocen los detalles de cada política y cada cuestión (ver Olson 1990).

35 La mayor parte de la evidencia aquí descripta fue tomada de Ter-Minassian (1995).

participación ciudadana, de correspondencia fiscal) vigentes en los Estados Unidos, pero que están ausentes en la mayoría de los países en desarrollo como la Argentina.

37 *Explicar problema de endogeneidad de los TELs.* Para controlar por la endogeneidad de los TELs Reuben usa variables instrumentales para separar los efectos de los cambios en los TEL de los otros determinantes de los resultados fiscales.

38 Aquí incluiríamos la privatización de bancos provinciales.

39 Esto no es obvio ya que en principio la mayor complejidad se vería compensada por el mayor número de agentes interesados en el contralor, así como por la mayor importancia del presupuesto nacional. De todos modos, lo más probable es que el comentario en el texto sea correcto dado que cuanto mayores son las unidades hay mayores beneficios de contabilidad creativa y mayores problemas de acción colectiva por parte de los beneficiarios de la información, como se explica en más detalle en la sección 4.

40 Dentro de cada provincia los municipios deberían poder endeudarse para financiar gastos de capital, pero solo con la aprobación del resto de la provincia que debería financiarlo. FIEL (1993) provee un tratamiento más profundo de este tema.

41 Implícitamente estamos suponiendo que la clave del problema fiscal es el problema de acción colectiva entre provincias, y no una divergencia entre los intereses (de largo plazo) de los gobernantes locales y de la gente. Véase la sección A.1.

42 Existen otros arreglos institucionales que consideran el problema de la inflexibilidad de las LPB.

Una variante es la idea de la "Consistencia con el Programa Macroeconómico". Esta idea, impulsada por Rudolf Hommes (Alesina *et al* 1995, Hommes 1995), se refiere a programas generalmente diseñados conjuntamente con el Banco Central, que incluyen objetivos para la tasa de inflación, el balance externo y objetivos monetarios y fiscales, dadas las proyecciones con respecto a la tasa de crecimiento, el ahorro, etc. Por un lado, esto ya suena más complejo que una regla simple y empieza a resbalar en el tobogán de los problemas de implementación. Por otro, no es muy claro como esto difiere de una combinación de ciertas reglas de procedimiento (sin LPB) como las descritas en la sección 3 (tales como: el Ministro de Economía tiene mucho poder en la elaboración del proyecto de presupuesto y el ejecutivo mucho poder en su aprobación), conjugadas con las recomendaciones sobre transparencia y auditoría externa de las proyecciones macroeconómicas descritas en la sección 4.

Otra variante es la idea del "Consejo Nacional de Asuntos Fiscales" impulsada, entre otros, por Eichengreen, Hausmann y Von Hagen (1996), que discutiremos en más detalle posteriormente.

43 Véase Chari, Jones y Marimon (1994) y Alesina y Rosenthal (1995). Tullock (1994, p. 28-29) señala que "it is often pointed out that the president, being elected by all of the voters is less interested in parochial issues than is the House of Representatives. Luego comenta: "It would be even more true if we did not have a House of Electors and cast direct votes for the President."

44. Esto se basa en la literatura sobre *open rules* versus *closed rules*. Las reglas más "abiertas" permiten más modificaciones al proyecto propuesto por el *agenda setter*, y de este modo limitan su poder. Véase por ejemplo Baron y Ferejohn (1989).

45. A este respecto vale mencionar la propuesta de Von Hagen y Harden (1994) de crear un *National Debt Board*, con características semejantes a las de los bancos centrales independientes (como el Federal Reserve Board). Véase también la propuesta de Eichengreen et al para la creación de un *National Fiscal Council*.

Alesina y Perotti sugieren al M.E. en vez del Primer Ministro o Jefe de Gabinete dado que: i) por lo general tiene más competencia técnica y ii) para el PM o JG puede haber un costo político mayor de tomar decisiones difíciles, de este modo puede usarse al ME como chivo expiatorio.

Podemos mencionar un par de sugerencias complementarias, destinadas a proveer los incentivos (y el poder) correctos al ME: (1) el Ministro de Economía no puede ser candidato a Presidente (para evitar sesgos políticos); y (2) el ME tiene cierta estabilidad en el cargo (solo puede ser depuesto por una mayoría especial del Congreso y con aprobación del Presidente, o viceversa.) Este problema de la durabilidad de los hacedores de política macroeconómica se conecta con la idea de un *National Fiscal Council*.

47. Quizá habría que imponer una regla que haga el surplus requerido, o el cambio respecto al año anterior, una función más continua del crecimiento esperado.

- Véase la sección 4 para una discusión sobre la formulación de las proyecciones macroeconómicas.

48. Esta es la regla vigente en Chile y Colombia. Es una forma más efectiva que la alternativa de "el Congreso puede introducir modificaciones que no aumenten el Deficit", que es la vigente en Argentina (art. 28 de la Ley 24.156). Un ejemplo de los problemas de la variante adoptada en Argentina es el del Presupuesto 1996, donde a último momento el Congreso aumento notablemente los gastos (y disminuyo los ingresos) presupuestados, argumentando que esta brecha se iba a financiar con el impuesto a los cigarrillos. Es un caso claro de poca transparencia en las proyecciones ya que, por un lado no era obvio que tal impuesto se implementara, y aún si se hacia no era claro que iba a generar suficiente recaudación como para compensar el aumento de gasto. Por otra parte, tampoco resultaba obvio el impacto exacto que las otras medidas propuestas a último momento iban a tener. Estas dificultades podrían ser una característica permanente en la práctica, a menos que se requiera que este tipo de modificaciones se deban introducir con suficiente antelación como para permitir estudios (por parte de la autoridades económicas y de consultores independientes) del impacto. Por otra parte, este evento fue también un caso típico de "sesgo político", en el cual una serie de legisladores en el último día de su mandato se las ingenian para generar transferencias hacia sus clientels, sin internalizar los costos que están imponiendo sobre la sociedad en su conjunto. Es un ejemplo de libro de texto de la combinación del problema del *common pool* (Weingast et al (1981), Velasco (1995)) con el problema del último periodo (*last period problem*.) Esto también sugiere pensar en ciertas restricciones que se puedan imponer sobre los gobernantes en sus últimos periodos en el cargo, donde la responsabilidad se diluye notablemente.

⁴⁹ Es interesante destacar que la literatura sobre credibilidad basada en la información incompleta sobre los *policymakers* (véase por ejemplo Canavan y Tommasi 1995) indica que la falta de transparencia presupuestaria afecta negativamente a los buenos gobiernos. Es decir que aún un gobierno que está cumpliendo puntiliosamente con un buen presupuesto, dada la incapacidad del público de verificar esto (por la poca transparencia de la actividad gubernamental/ presupuestaria), se va a ver afectado por problemas de credibilidad. Por lo tanto la instrumentación de reformas conducentes a una mayor observabilidad de las cuentas fiscales es un mecanismo para mejorar la reputación del *policymaker*, y por lo tanto la *performance* macroeconómica.

⁵⁰ La primera de estas formas incluye la existencia de múltiples controles cruzados, entre los distintos componentes del Estado. Una medida complementaria, enfatizada en este trabajo es la difusión y publicidad de los actos presupuestarios y estatales en general.

⁵¹ Esta discusión se refiere al control del presupuesto nacional. Por supuesto es indispensable el contralor interno y nacional de los presupuestos provinciales. Sobre este último tema, véase Ter-Minassian (1995).

⁵² "Con éxito" significa baja inflación sin pagar el costo de mayor variabilidad del producto (Alesina y Summers 1993).

⁵³ Sobre este tema, véase en particular el capítulo 12 de Premchand (1983). Grey *et al* (1993) proveen evidencia comparada sobre los detalles del proceso presupuestario en EEUU, el Reino Unido, Alemania, Canada, España, Suecia y Finlandia, con énfasis en las interacciones entre presupuestación, auditoría y evaluación.

⁵⁴ Cinco días antes de la finalización de esta versión fue presentado por primera vez el trabajo de Eichengree, Hausman y von Hagen (1996), que recomienda la creación de un *National Fiscal Council* para establecer ciertos límites a la política fiscal. Este autor comulga plenamente con el diagnóstico de dicho trabajo, aunque para el caso argentino no recomienda la creación de dicho consejo con tales atribuciones en el corto plazo, por temor a que debido a una implementación inadecuada (como ha sucedido con organismos similares en la Argentina recientemente), con politización de su conformación esto actúe como sustituto de las medidas más drásticas aquí sugeridas. De todos modos, es un tema que requiere mayor análisis y discusión.

Universidad de
San Andrés

55 Con respecto a mecanismos de participación ciudadana, en base al análisis de este trabajo, cabe hacer las siguientes reflexiones:

1. La nueva Constitución Argentina, en sus artículos 39 y 40, además de dificultar la participación ciudadana en general, ha cerrado explícitamente las puertas a los ciudadanos para proponer reformas constitucionales y para proponer medidas de tipo presupuestario.

Como se explicara en la sección B.2., la imposibilidad de iniciativa popular en temas constitucionales parece cercenar uno de los mecanismos más naturales para que el pueblo exprese la necesidad de cambios en el funcionamiento del Estado y del sistema político en su conjunto.

Los estudios aquí analizados indican que formas de democracia directa, tales como la iniciativa popular (asociada a consulta popular obligatoria y vinculante), parecen un factor importante conducente a la prudencia fiscal, así como una asignación de recursos públicos que refleje mejor la voluntad ciudadana. Por lo tanto su rechazo irrestricto constituye un paso institucional negativo.

2. A pesar de que la nueva ley de control interno y externo ha creado instituciones útiles y con algunas características adecuadas, como la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, todavía queda mucho camino por recorrer, particularmente en la dirección del control "externo" propiamente dicho. En definitiva, la auditoría final de la actividad estatal debe residir fuera del Estado. En materia presupuestaria, se recomienda la creación de una fundación independiente a cargo de verificar las cuentas fiscales, con interconexiones con los mecanismos de control ejecutivo (SIGEN) y legislativo (AGN) ya existentes.

Incluso sería deseable que la conformación de entes como la SIGEN y la AGN incluyera representantes de sectores a-políticos de la sociedad, tales como consejos profesionales o entidades de reconocido prestigio tales como Transparency Internacional.

Sería muy importante fortalecer la difusión y la accesibilidad de la información.

3. Un hallazgo interesante ha sido la figura del auditor social como una variante de la democracia directa según la cual la sociedad civil cuenta con representantes no solo en las cámaras de diputados y senadores sino en todo el territorio nacional. Esta vía se debe explorar y promover más profundamente, mirando a la experiencia de otros países aquí mencionada.

4. Un punto relacionado con la participación ciudadana es la calidad de la representación, así como el problema de posibles divergencias entre los incentivos de las autoridades políticas y la voluntad popular. Un área donde se requiere más estudio antes de hacer sugerencias específicas, es la de reformas a las leyes electorales, con vistas a una mejora en los horizontes, así como en la calidad, de los políticos (uno de los temas a analizar: el uso de listas sabanas).

Cuadro 1

Límites al gasto y/o endeudamiento en E.E.U.U.

<u>Year</u>	<u>State</u>	<u>Limit Applies to</u>	<u>Type</u>	<u>Method of Approval</u>
1976	New Jersey	Expenditures	Statutory	Legislative Vote
1977	Colorado	Expenditures	Statutory	Legislative Vote
1978	Arizona	Expenditures	Constitutional	Legislative Referendum
	Hawaii	Expenditures	Constitutional	Constitutional Convention
	Michigan	Revenues	Constitutional	Citizen Initiative
	Tennessee	Expenditures	Constitutional	Constitutional Convention
	Texas	Expenditures	Constitutional	Legislative Referendum
1979	California	Expenditures	Constitutional	Citizen Initiative
	Louisiana	Revenues	Statutory	Legislative Vote
	Oregon	Expenditures	Statutory	Legislative Vote
	Washington	Revenues	Statutory	Citizen Initiative
1980	Idaho	Expenditures	Statutory	Legislative Vote
	Missouri	Revenues	Constitutional	Citizen Initiative
	So. Carolina	Expenditures	Statutory	Legislative Referendum
1981	Montana	Expenditures	Statutory	Legislative Vote
1982	Alaska	Expenditures	Constitutional	Legislative Referendum

Source: ~~Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1985).~~

Fuente: ACIR (1985)