

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS:

**“Instituciones Fiscales, hacia un monitoreo,
supervisión y control efectivos. Las agencias fiscales
independientes y el caso argentino”**

**TESISTA: Pablo Andrés Olivares
DIRECTOR: Dr. Miguel Ángel Asensio**

Diciembre de 2021

ABSTRACT

Las tendencias a los déficits fiscales recurrentes y crecimiento del endeudamiento han sido problemas que han captado la atención a lo largo de mucho tiempo. Desde distintas disciplinas se han planteado posibles soluciones.

En el presente trabajo se desarrolla un marco teórico que, integrando en forma articulada distintos bloques teóricos procedentes de distintos campos disciplinares. Así se incorporan las instituciones fiscales -tanto aquellas de tipo "normas" como las que representan "órganos"- la independencia en el control y la «accountability», derivando en las agencias fiscales independientes como instrumentos con potencial contribución a la superación o mitigación de los problemas señalados.

A partir del análisis sistemático de las agencias fiscales independientes se logró construir un marco analítico "ad hoc" multidimensional que permite evaluar cada caso específico de agencia fiscal independiente.

Finalmente, se ponen bajo el análisis de dicho marco analítico "ad hoc" agencias fiscales independientes que operan en el ámbito del sector público nacional como el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, la Comisión Federal de Impuestos y la Oficina de Presupuesto del Congreso.

De dicho análisis se obtienen conclusiones sobre la situación específica de cada agencia así como construir aportes que puedan ser de utilidad para la futura y necesaria creación del Órgano Federal Fiscal a que refiere la Constitución Nacional Argentina en su artículo 75 inciso 2.

Trends in recurring fiscal deficits and growing debt have long been issues that have attracted attention. Possible solutions have been proposed from different disciplines.

In the present work a theoretical framework is developed that, integrating in an articulated way different theoretical blocks from different disciplinary fields. Thus, fiscal institutions are incorporated -both those of the "norms" type and those that represent "bodies" - independence in control and accountability, deriving in independent fiscal agencies as instruments with potential contribution to overcoming or mitigating indicated problems.

From the systematic analysis of the independent tax agencies, a multidimensional "ad hoc" analytical framework was built that allows evaluating each specific case of an independent tax agency.

Finally, independent fiscal agencies operating in the national public sector, such as the Federal Council for Fiscal Responsibility, the Federal Tax Commission, and the Congressional Budget Office, are placed under the analysis of said "ad hoc" analytical framework.

From said analysis, conclusions are obtained on the specific situation of each agency as well as building contributions that may be useful for the future and necessary creation of the Federal Fiscal Organ referred to in the Argentine National Constitution in its article 75 paragraph 2.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

La presente tesis hubiese sido un intento infructuoso sin el apoyo invaluable de actores institucionales y personales.

De la Universidad Nacional del Litoral como universidad pública que crea, sostiene y dinamiza el ámbito necesario para el desarrollo de esta actividad de posgrado.

De la Facultad de Ciencias Económicas en especial, mi segundo hogar, casa de altos estudios donde he tenido el privilegio de desarrollar mi formación de grado y posgrado, así como también desempeñar durante tanto tiempo la apasionante vocación docente.

Del Doctorado en Administración Pública, que con el profesionalismo y calidad humana de su gente hicieron posible, en gran medida, que esta tesis pueda llegar a su fin.

De los informantes expertos entrevistados que se desempeñan en los organismos y agencias relevadas, cuyo profesionalismo y atención ameritan una ponderación especial.

De Miguel, por una doble razón. En primer término, por lo que implica contar con su dirección en la que concurren orientación meridiana, observaciones agudas y sugerencias lúcidas bajo un profundo respeto al criterio del tesista. En segundo lugar, porque para el autor de la presente tesis se trata del referente disciplinar desde tiempos muy tempranos tanto en lo académico como profesional.

A mis padres, por haberme enseñado el auténtico valor del conocimiento en la búsqueda permanente de la mejor versión de uno mismo.

A mis hijos Gerónimo, Tomás y Lautaro y a mi compañera de vida Andrea, los únicos acreedores de esta tesis, ya que la misma ha implicado un alto costo de privación de tiempo de calidad, deuda para la cual no existe dedicatoria ni agradecimiento que pueda saldar.

Y muy especialmente a mi hermana María Laura, mujer de ciencia, por haber sido siempre -tal vez sin buscarlo ni darse cuenta- modelo, referencia y fuente de admiración.

ÍNDICE

I - INTRODUCCIÓN	1
I-A) Tendencias a los desbalances fiscales y crecimiento de la deuda	1
I-B) Las causales de dicha tendencia	3
I-C) Un modelo señero para el caso argentino	9
I-D) Las instituciones fiscales y su contribución a la disciplina fiscal	11
II - ABORDAJE METODOLÓGICO	13
II-A) Objetivos	13
II-B) Preguntas de investigación	14
II-C) Tipo de estudio y herramientas	14
II-D) Secuencia del proceso análisis - síntesis	15
III - MARCOS CONCEPTUALES PARA LA SUPERACION DE LAS TENDENCIAS AL DÉFICIT Y ENDEUDAMIENTO	17
III – A) Reglas ver sus discreción	18
III-A1) Discreción vs reglas	18
III-A2) Discreción vs automatismo	21
III-A3) Aclarando el uso de los términos	23
III-B) Instituciones fiscales	24
III – B1) Instituciones y Economía	24
III – B2) Instituciones Fiscales	27
III – C) Reglas fiscales	35
III-C1) Surgimiento de las reglas fiscales	35
III-C2) Definición de “Regla Fiscal”	37
III-C3) Motivos y fundamentos para la aplicación de reglas fiscales	38
III-C4) Tipos de reglas fiscales	41
III-C5) Características y requisitos de las reglas fiscales	44
III-C6) Cláusulas de escape	46
III-C7) Sistema de reglas fiscales y sus componentes	48
III-C8) Problemas en la implementación de reglas fiscales, aspectos vulnerables y aprendizajes	49
III-C9) Las “Reglas de Segunda Generación” y hacia un enfoque holístico de marcos fiscales basados en reglas	55
III-C10) Las cuestión de los marcos de supervisión y control	56
III-C11) Aplicación de reglas fiscales en Argentina	59
III-C12) Redirigir el foco hacia las instituciones-órgano complementando las reglas	64
III-D) Las Agencias Fiscales Independientes	66
III-D1) La delegación en el campo de la política fiscal	66
III-D2) Tipologías y categorizaciones	70
III-D3) Condiciones para su existencia y funcionamiento	73
III-D4) Relaciones con el Parlamento o Legislaturas	75
III-D5) Interacción con otro tipo de organismos, medios de comunicación y la comunidad	77
III-D6) Evaluación y transparencia de las actividades de la agencia	78
III-D7) Independencia de las agencias fiscales	80

III-D8) Funciones a cargo de las agencias fiscales	96
III -E «Accountability»	108
III-E1) Introducción al Concepto	108
III-E2) Dificultades Prácticas	111
III – E3) Un intento de reducir dificultades	113
III- E4) Tipos de «Accountability» - Clasificaciones	117
III- E5) «Accountability» como transparencia	120
III-E6) «Accountability» como rendición de cuentas	124
III-E6-A) Rendición de cuentas vertical	126
III-E6-B) Rendición de cuentas horizontal	128
III-E7) Delimitando el ámbito de «accountability» potencial para desempeño de las agencias fiscales independientes	134
IV – ESQUEMA ANALÍTICO PARA IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE CASOS	137
IV-A) Dimensión funcional	137
IV-B) Ubicación en las taxonomías sobre Agencias Fiscales Independientes	139
IV-C) Relación con el Congreso y Legislaturas	139
IV-D) Independencia de las agencias fiscales	140
IV-E) Comunicación de la agencia con su exterior	142
IV-F) Evaluación y control de la agencia	143
IV-G) Tipo de «accountability» a la que coadyuva o impulsa	143
V – ANÁLISIS DE AGENCIAS FISCALES INDEPENDIENTES EN ARGENTINA	145
V- A) EL Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF)	148
V-A1) Su surgimiento en el marco de un sistema de reglas fiscales	148
V-A2) El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal en análisis bajo el esquema analítico “ad hoc”	150
V-B) La Comisión Federal de Impuestos	169
V-B1) Su surgimiento a partir de instituciones fiscales – norma	169
V-B2) La Comisión Federal de Impuestos en análisis bajo el esquema analítico “ad hoc”	170
V-C) La Oficina de Presupuesto del Congreso	197
V-C1) Su surgimiento para empoderar al Congreso mirando el caso estadounidense	197
V-C2) La Oficina de Presupuesto del Congreso en análisis bajo el esquema analítico “ad hoc”	198
V-D) El Órgano Fiscal Federal (Art 75 inciso 2 CN)	226
V-D1) Consideraciones previas	226
V-D2) Antecedentes de la OFF	226
V-D3) Principales líneas de debate en su tratamiento durante la reforma constitucional de 1994	228
V-D4) Tipo de norma necesaria para su creación o establecimiento	230
V-D5) Funciones de la OFF	233
V-D6) Integración y miembros de dicho órgano	235
V-D7) Ubicación orgánica	236
V-E) Síntesis del análisis bajo un esquema comparativo	237
VI- CONCLUSIONES	251

VI-1) Las agencias fiscales independientes como instrumental para la superación de las tendencias a desbalances fiscales y crecimiento de la deuda	251
VI-2) Concibiendo integralmente las agencias fiscales independientes.	252
VI-3) Aspectos críticos que surgen del análisis de las Agencias Fiscales Independientes seleccionadas	254
VI-4) Aportes para el diseño del Órgano Fiscal Federal	259
LISTA DE REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	266
ANEXOS	276

I - INTRODUCCIÓN

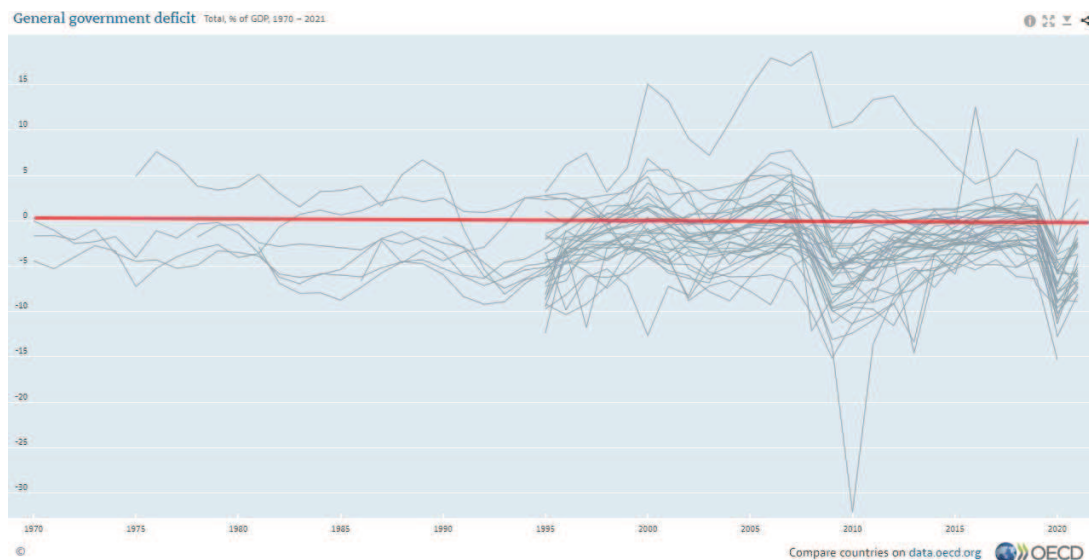
I-A) Tendencias a los desbalances fiscales y crecimiento de la deuda

La temática del desempeño fiscal del Estado ha atraído desde hace siglos el interés de economistas, sociólogos y demás hombres de ciencias del Estado.

No obstante, a partir de la década de 1970, amplias tendencias han sido observadas en los principales grupos de países –siguiendo a la caída del sistema de Bretton Woods– donde, además de un crecimiento de la participación del Estado en la actividad económica, se han presentado amplios desbalances fiscales: el fuerte crecimiento en el gasto público sin una contrapartida equivalente en el comportamiento de los recursos.

En los países industrializados, esta tendencia estructural divergente entre gastos y recursos del Estado, en combinación con una política fiscal discrecional de estabilización con metas de corto plazo, implicó un desempeño asimétrico en términos presupuestarios: surgimiento de déficits fiscales con las recesiones sin equivalentes superávits durante las etapas expansivas.

En el sitio web de datos estadísticos de la OCDE (OECD data)¹ se observan las tendencias señaladas respecto a los países miembros de dicha organización.

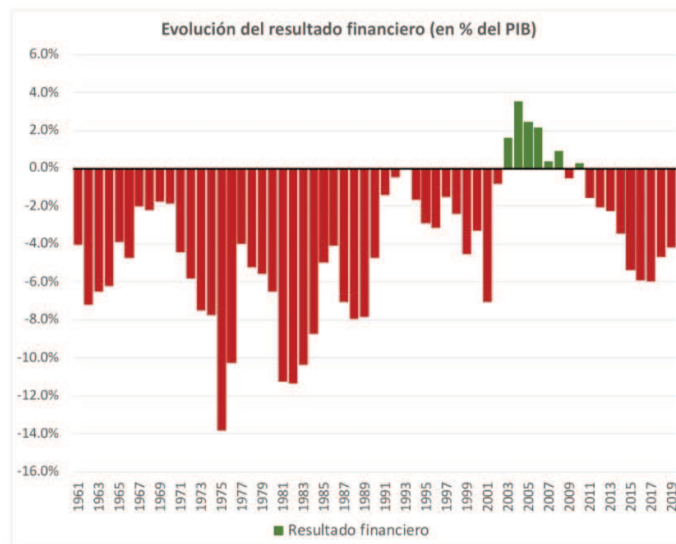


En cuanto a los países en desarrollo, el desempeño fiscal se caracterizó por grandes fluctuaciones. Crecientes presiones por el lado del gasto con fuertes limitaciones –en virtud de la significación del sector informal y de la baja capacidad administrativa del

¹ <https://data.oecd.org/>

Estado- para lograr que el ejercicio del poder tributario alcanzase niveles de recaudación equivalentes al gasto. Adicionalmente, gastos y recursos fueron objeto de grandes vaivenes como resultado de diversos shocks externos, gobiernos inestables con enfoques de corto plazo en la gestión fiscal y rápidos cambios en la confianza de los inversores. En tal contexto, no resulta ilógico para los países en desarrollo –entre los que se encuentra Argentina- que sus desempeños fiscales hayan sido fuertemente volátiles y sus políticas fiscales procíclicas.

Para ilustrar el caso argentino, Di Gresia (2020) expone la evolución del resultado financiero consolidado del sector público argentino entre 1961 y 2019.



En la búsqueda de una solución a tales tendencias, durante los años 80 varios países industrializados implementaron planes de ajuste de mediano plazo, alcanzándose resultados favorables en pocos casos.

Al mismo tiempo, en los países en desarrollo se intentaron programas de ajuste fiscal (generalmente con asistencia del Fondo Monetario Internacional), los cuales por deficiencias de diverso tipo no alcanzaron resultados favorables. (Kopits & Symansky, 1998, p4)

Nuestro país tiene una larga historia de marchas, contramarchas y errores en materia fiscal. Con recordar que en las últimas cuatro décadas se tuvieron tres grandes crisis de deuda y períodos de alta inflación basta para dar crédito a la afirmación anterior.

En términos de largo plazo, el gasto público ha sido sistemáticamente superior que los recursos. Consecuentemente, gobiernos sucesivos han recurrido a la emisión de dinero o al endeudamiento para cubrir tal brecha, con abusos que han llevado a recurrentes crisis *“cuyas consecuencias han trascendido el aspecto meramente fiscal teniendo también impactos negativos en materia de crecimiento económico, distributivos, empleo del factor humano, entre otros”* (Braun, Díaz Frers & Koola, 2006, p2)

Mas allá de la emisión y endeudamiento como instrumentos de uso frecuente, no faltaron, durante el período señalado, intentos de distintos gobiernos por resolver esta situación de desbalance fiscal a través de diversos planes de estabilización durante los años 70 y 80, como asimismo, planes de reformas estructurales durante los años 90.

Sin perjuicio de algunos logros en términos de corto plazo, ninguno de dichos intentos logró revertir la tendencia de largo plazo de desbalances en materia fiscal.

Tampoco las condiciones favorables derivadas de la economía mundial –extraordinarias en términos de largo plazo- combinadas con un marco de gobernabilidad mas estable desde el año 2003 parecieron haber derivado en una base que permita superar la tendencia señalada ni evitar episodios traumáticos en materia fiscal o de deuda.

I-B) Las causales de dicha tendencia

Así como hoy es ampliamente reconocida la influencia de la política sobre la economía, también lo es la influencia en el sentido inverso.

Desde décadas atrás ha tomado arraigo la tesis de que la economía influye en la política, como asimismo esta última influye en lo económico. Es decir, se produce un entramado tan complejo de interrelaciones entre ambos ámbitos que se hace necesario un tratamiento analítico bajo premisas distintas de las convencionales.

La principal corriente analítica que ha adoptado este enfoque, poniendo especial énfasis en subrayar la vertiente política de las decisiones en materia económica, es la que se conoce como Elección Pública (Public Choice) (Cuadrado, Mancha et al, 2005, p125).

Es bajo este esquema que la literatura ha identificado un número de situaciones donde, desde el proceso político surgen tendencias al déficit fiscal y al crecimiento de la deuda pública.

Dichas tendencias derivan de los costos de transacción que los votantes tienen en un proceso político, como por ejemplo de informarse adecuadamente para alcanzar un juicio de elección, derivando en el problema de “principal (votante) / agente (agente)”,

donde el principal tiene costos para controlar al agente, información asimétrica (en desventaja del principal) y problemas de riesgo moral.

Una de las posibles causas conocidas de la tendencia al déficit es la denominada con el término “ilusión fiscal”, donde los votantes no consideran adecuadamente la restricción presupuestaria intertemporal atento a los altos costos de información. Luego, los políticos pueden incrementar los gastos más que los impuestos, conduciendo a resultados presupuestarios asimétricos durante el ciclo económico, con déficits durante recesiones pero sin superávits en fases de crecimiento.

Otra de las causas posibles reconocidas por la literatura focaliza en los ciclos electorales, donde votantes imperfectamente informados, aún racionales, pueden inducir a los gobernantes a políticas expansivas antes de las elecciones.

Debrun, Gerard y Harris (2012, p4) exponen con cierta exhaustividad y lógica tanto los factores como la dinámica entre los mismos. Se trata de la interacción entre la incertidumbre electoral del oficialismo, la diferencia del “descuento” del futuro (miopía de los hacedores de política económica) y la asimetría de información entre los votantes y los hacedores de política. Sobre este punto también coinciden Debrun, Hauner y Kumar (2009, p49).

Bajo este enfoque, la asimetría de información entre votantes y hacedores de política tiene una función instrumental para crear las condiciones de un déficit que minimice los costos electorales. De esta asimetría deriva el concepto de “déficit visible” (notional déficit) el cual es la resultante de una combinación de shocks exógenos e incompetencia de los hacedores de política económica, pero el votante no cuenta con información para discernir cuánto del déficit obedece a tales shocks o a dicha incompetencia. En otros términos, si se debe a “mala suerte” o a “malas políticas”.

A partir de la existencia de dicha asimetría instrumental se incorporan al análisis los escenarios referidos a continuidad o discontinuidad en el gobierno bajo las cuales operan los hacedores de política económica. Si los mismos operaran en condiciones de certeza se deducen los resultados, tanto de una certeza de continuidad como de una certeza de discontinuidad. En el primer caso no habrá tendencia al déficit, ya que los hacedores de políticas tendrán fuertes incentivos a internalizar las consecuencias mediatas de sus decisiones dado que las mismas impactarán en un próximo período de gobierno donde seguirán en funciones. En cambio, en caso de certeza de discontinuidad habrá una maximización del riesgo de déficit dado que no existen incentivos para los

hacedores de política a internalizar las consecuencias mediatas de las medidas adoptadas.

En la realidad todo país donde rija un sistema democrático con su intrínseco sistema electoral competitivo, los hacedores de política operan bajo condiciones de incertidumbre de continuidad (lo cual podría expresarse como probabilidades de continuidad entre 0 y 1). Por lo tanto, se descartan los escenarios de probabilidad igual a uno (no existencia de tendencia al déficit) ni probabilidad igual a cero (maximización del riesgo del déficit), quedando un rango de posibilidades donde el sesgo al déficit es una realidad.

Como una suerte de refuerzo a la idea de vincular el sesgo al déficit con la relación entre votantes y formuladores de política bajo las condiciones antes señaladas, aparece lo planteado por Feld y Kirchgassner (2001) -citado por Debrun y Kinda (2014) - al observar

“...que un mayor grado de democracia directa parece estar asociada a mejores resultados fiscales, lo que sugiere que en contextos donde no prevalecen mecanismos de democracia directa la voluntad de gastar de los políticos excede la demanda de bienes y servicios de los votantes”
(p3).

Desde otra óptica complementaria, hay quienes ponen énfasis en la naturaleza intrínsecamente distributiva de la política fiscal (Debrun & Kinda, 2014: p3). Este aspecto distributivo se presenta tanto entre los grupos como durante el tiempo y puede motivar a políticos elegidos a optar por déficits y deudas que exceden lo que la población realmente quiere. La dificultad para coordinar demandas competitivas sobre un grupo limitado de recursos públicos y la miopía que afecta a los responsables de formulación política son dos causas comunes de tendencias al déficit y crecimiento de la deuda.

También se identifica otra posible causa en las asimetrías de localización de los costos y beneficios de los programas gubernamentales. Si los costos de los programas son financiados con impuestos nacionales, mientras los beneficios se focalizan en determinada área local, esto puede inducir a políticos a elegir niveles ineficientes de gastos con insuficiente financiamiento (Alessina & Perotti, 1995).

Posibles conflictos distributivos entre grupos de interés o generaciones también pueden determinar tendencias al déficit presupuestario y al endeudamiento. En tal sentido, la

deuda pública puede entenderse como redistribuciones de ingreso desde futuras generaciones (que deberán pagar los mayores impuestos) hacia las generaciones presentes, en virtud de que las primeras no están suficientemente representadas en el proceso político donde se adoptan las decisiones que derivan en dicha redistribución intergeneracional.

El caso de los burócratas que, motivados en su propio bienestar y a través de diversos mecanismos, logran asegurar niveles de gastos superiores a los considerados eficientes, es otra de las causales reconocidas de tendencia al déficit y deuda, en este caso por intermedio de un incremento en los gastos.

En la inconsistencia temporal a la que resulta expuesta una corrección de los desequilibrios por medio de políticas discrecionales se focaliza otra de las causales expuestas en la literatura. Ya en forma muy temprana, la literatura de inconsistencia temporal iniciada por Kydland y Prescott (1977) explicó *“como las ganancias de corto plazo podrían atrapar a formuladores de políticas racionales en un curso de acción subóptimo”* (Debrun & Kinda, 2014, p3).

Asimismo, los problemas de monitoreo de las finanzas públicas por parte de los mercados financieros para premiar o penalizar su desempeño (principalmente mediante las tasas de interés) es otra de las causales aludidas por la literatura (Schuknecht 2004, pp7-9). En el mismo sentido se expresan Debrun et al (2009, p50) así como Hagemann (2011, p79) quien focaliza en la actuación con retardo (“delay”) de los mecanismos de disciplina de tales mercados financieros.

También la literatura hace referencia a posibles situaciones donde, partiendo de un cierto déficit, los conflictos de intereses que se plantean acerca de quién paga el costo político de reducir el déficit, lleva a un proceso largo sin definición en el sentido de tal reducción (Drazen 2004, p19)

Otra situación a que alude dicho autor refiere a la posibilidad del uso del déficit como un instrumento por el cual el gobierno actual puede limitar el margen de decisión de los gobiernos futuros. Bajo esta tesitura, el nivel del déficit y el posible endeudamiento motivado por la acumulación de sucesivos déficits periódicos pueden entenderse como una severa limitación en el nivel del gasto futuro, debido a los mayores servicios de deudas de los años futuros. (Drazen, 2004, p19).

Los factores antes expuestos –con alguna mayor sofisticación en algunos casos- son sistematizados en una categorización desarrollada por Calmfors y Wren-Lewis (2011, pp 656-659):

- Problemas de información: Asimetría de información entre políticos y ciudadanos, aprovechamiento político de la menor información de parte del electorado y manipulación de opinión.
- Impaciencia (sobreponderación del corto plazo respecto al largo plazo por parte de individuos y políticos)
- Competencia electoral: la política fiscal como arena de competencia electoral entre partidos políticos. El déficit y el endeudamiento son la resultante del uso estratégico de la política fiscal por parte de los partidos (oficialismo instrumentando política fiscal en su favor y oposición haciendo discurso electoral sobre política fiscal).
- Teoría del pozo común (o “tentación” del pozo común).
- Inconsistencia temporal y sesgo inflacionario
- Explotación de generaciones futuras
- Prociclicidad derivada de no ejercer disciplina fiscal en “buenos tiempos” u otros problemas de información que fomentan la prociclicidad.

Debrun et al (2009) señalan cierta vinculación entre los factores de prociclicidad, ilusión fiscal y asimetría de información antes señalados, expresando que

“...las preferencias de los votantes pueden estar en la raíz de la tendencia al déficit resultando potencialmente problemática para elaborar marcos orientados a alcanzar la disciplina fiscal. Primero, porque no aparece claro cómo podría surgir un apoyo de mayorías a las reformas necesarias. Segundo, en caso de lograrse dichas reformas, la credibilidad de ese marco puede ser dudosa, atento a que respetarlo implica costos electorales para los gobiernos y, por el contrario, no respetarlos contiene posibles ganancias electorales” (p. 48).

Wyplosz (2012, pp7-8) agrega aportes interesantes que resultan complementos de los factores mencionados anteriormente.

Uno de ellos es el que refiere a los efectos provenientes de los cambios demográficos, especialmente el envejecimiento poblacional. La tentación del pozo común es casi irresistible frente a una población que envejece (aumento de la esperanza de vida y reducción de la fecundidad). La transición demográfica resultante entre dos estados estacionarios crea una situación donde la próxima generación -la primera en ser menos numerosa- se enfrenta a una carga mayor que las anteriores y las siguientes. Parte del aumento proviene de mayores costos de salud, que cada generación debe financiar por sí misma. Pero otra parte del impacto de la transición demográfica, probablemente la mayor parte, proviene de la necesidad de pagar los beneficios de jubilación. En un sistema del tipo “de reparto” (pay-as-you-go system), cada generación cuida la anterior y será atendida por la siguiente; claramente la transición demográfica rompe la imparcialidad de este acuerdo a expensas de la generación intermedia. *“El problema del pozo común implica que la primera generación se esforzará por pasar la carga a la siguiente”* (Wyplosz, 2012, p8).

El segundo aporte refiere a la captura de los gobiernos a manos de grupos de intereses, con consecuentes aumentos de gastos o reducción de recursos resultantes de dicha “captura”.

El tercer aporte de Wyplosz (2012, pp7-8) complementa la teoría del pozo común con la complejidad resultante de los contextos de finanzas multinivel, donde una multiplicidad de gobiernos locales presionan el “pozo común” del nivel superior en búsqueda de transferencias o, también, el caso de marcos supranacionales o regionales donde las presiones “ascendentes” son efectuadas por los propios estados nacionales.

También resulta una suerte de intensificación del problema del “pozo común” (common pool problem) el caso específico de gobiernos de coalición fragmentada con inestabilidad política que suele derivar en una *“falla de coordinación entre demandas que compiten sobre recursos presupuestarios finitos”* (Debrun et al, 2012, p4).

Por último, llevando la atención a factores socio-políticos, resulta oportuno el aporte de Debrun y Kumar (2007, p480) al señalar que la ausencia de consenso social sobre la disciplina fiscal puede derivar en pérdida de credibilidad sobre dicha disciplina e, incluso, aún con consenso puede haber incentivos a ignorar o eludir dichas restricciones institucionales mediante contabilidad creativa u operaciones extra-presupuestarias.

Sin perjuicio de la aplicación de los factores causales antes expuestos, la literatura identifica otros posibles factores que pueden operar en casos de países que poseen alta

exposición a fluctuaciones cíclicas en los ingresos de su balanza comercial debido a la evolución de los precios de sus principales productos exportables (generalmente commodities).

Estos enfoques ponen énfasis en la dinámica que puede presentarse en las variables fiscales a partir de las etapas de precios altos de los productos exportables. La bonanza económica derivada de ingresos extraordinarios en el sector externo pueden poner una presión (directa o indirecta) sobre el gasto público y llevarlo a niveles que no serán sostenibles cuando esos recursos externos desaparezcan o se reduzcan como consecuencia de la finalización la fase de precios altos en los productos exportables.

En tal sentido Debrun et al (2013) destacan la *“complejidad de armonizar el ciclo de precios de los commodities con las presiones en el costado del gasto y los ahorros necesarios para las otras fases del ciclo”* (p.6).

En coincidencia con Debrun et al (2009, p49) lo plantean como un caso específico de inconsistencia temporal a partir de la dificultad de los gobiernos de contener el gasto de recursos extraordinarios en los buenos tiempos.

I-C) Un modelo señero para el caso argentino

Sin pretensiones de agotar el marco de causas del sesgo al déficit fiscal en la Argentina, por su carácter original y relativamente temprano se considera interesante traer a colación el modelo desarrollado por Heymann y Navajas (1989).

Dichos autores ponen el foco en el sistema político y en cómo el mismo hace arbitraje de las demandas distributivas dando como resultado un esquema de pujas no cooperativas combinado con bloqueos a modificaciones tributarias menos distorsivas.

Para este enfoque, el presupuesto no se negocia en forma abierta, completa y centralizada, sino que se termina realizando en forma descentralizada en “n” relaciones bilaterales del tipo “Grupo de interés X vs Gobierno” conformando un “sistema de ventanillas múltiples”.

Esas “n” relaciones bilaterales son independientes entre sí donde lo que se negocia en una relación no es internalizado en las “n-1” relaciones restantes. Cada grupo de interés no negocia “contra los restantes grupos” sino “contra el gobierno”.

Cada grupo de interés utiliza su capacidad de presión (amenaza de ejecutar un acto con costo político para el gobierno) como instrumento estratégico en esa negociación. De esta forma, el escenario de negociación se concibe como un balance de fuerzas entre la

capacidad de presión del grupo y la capacidad de resistencia a la presión (o acciones de represalias) del gobierno.

Como la capacidad de presión es una resultante –entre otras cosas- de los recursos que dispone el grupo de interés y la capacidad de resistencia del gobierno depende de los recursos que dispone el Estado, cada grupo de interés le adiciona a la puja por recursos un valor estratégico: cuanto más recursos pierde, menos capacidad de presión tendrá el grupo en el futuro y cuanto más recursos tenga el Estado, mayor resistente será el Gobierno.

Como derivación inmediata, cada grupo de interés tiene incentivos para una mayor demanda de recursos y a ejercer una mayor resistencia a la pérdida de recursos mediante nuevos impuestos, incluso si se trata de impuestos menos distorsivos que reemplacen impuestos distorsivos o impuesto inflacionario (ya que el grupo de interés no tiene garantías que el nuevo impuesto menos distorsivo le implique una menor carga neta).

En el caso de la estrategia para bloquear tributos, lo habitual es que, en lugar de ejercer la presión mediante amenazas de ejercer una acción, lo hagan mediante medidas anticipatorias que bloqueen el impuesto. En este sentido los grupos actúan como “actores de veto”).

Como una suerte de ecuación marginal que hace cada grupo, podrían expresarse en la siguiente expresión.

$+ \text{Beneficios de demandas de gastos al gobierno} - (\text{Costos de nuevos tributos} - \text{impuestos actuales} - \text{impuesto inflacionario}).$

La conducta que se deriva de cada grupo de interés es que en forma separada:

- Solo tiene incentivos a demandar al gobierno con la amenaza de ejecutar ciertas acciones.
- Ningún incentivo a moderar las demandas
- Bloqueos de tributos
- Uso estratégico de la capacidad de presión

La resultante de este proceso descentralizado en “n” bilateralidades independientes deriva en que las demandas distributivas agregadas no son internalizadas por los actores

y superan las capacidades de recursos tributarios del Estado que, a su vez, enfrenta bloqueos para impuestos menos distorsivos.

Esta secuencia se agrava si se consideran dos elementos adicionales:

1- En contextos inflacionarios el presupuesto se negocia en forma “incompleta”, dado que tanto recursos como gastos crecen nominalmente como resultante de la inflación. Entonces esas “n” relaciones bilaterales no tienen lugar en un solo momento del año (cuando se discute y aprueba el presupuesto) sino que se dan de forma continua pero no coordinada a lo largo del año. Cuando los contextos inflacionarios son permanentes, esta mecánica deja de ser excepción para transformarse en “regla”.

2 – “El Gobierno” no es un único actor homogéneo. Dentro de él se encuentran burócratas, agentes fronterizos y funcionarios electos. Cada uno con intereses heterogéneos y repertorios de acciones diversas.

I-D) Las instituciones fiscales y su contribución a la disciplina fiscal

La persistencia de las tendencias antes señaladas junto a los procesos de su problematización dio lugar a un crecimiento en la importancia asignada al encuentro de vías de superación de dichas tendencias.

Uno de los marcos conceptuales que, tanto en el campo teórico como aplicado, fue ganando terreno en dicha dirección es el que focaliza en el rol de las instituciones fiscales.

En tal sentido Debrun et al (2009, p.45) plantea la relevancia de enfocar en *“reformas institucionales destinadas a remoldear los incentivos de los formuladores de política para asegurar que las opciones de política fiscal resulten consistentes con las restricciones presupuestarias intertemporales y la estabilización macroeconómica”*.

Al mismo tiempo dichos autores resaltan como desafío para el diseño de dichas instituciones lograr el desincentivo de las manifestaciones indeseadas de la discreción pero reteniendo los formuladores de política la flexibilidad para responder a acontecimientos inesperados.

En similar sentido, Asensio (2015-a, pp. 140-141) señala como vías de atender los sesgos al déficit y endeudamiento a reformas institucionales en sentido amplio procurando encuadrar el funcionamiento de los incentivos adecuados o creando entes o

autoridades dotadas de razonable independencia para que cumplan un rol pro-disciplinante.

Asimismo, Hagemann (2011) plantea posibles “remedios institucionales” refiriéndose a distintas reformas institucionales tendientes a recuperar y mantener la disciplina fiscal. En dicho sentido señala que “las reformas institucionales son pensadas para mantener la promesa de modificar el cálculo de decisiones de los formuladores de política para mejorar la perspectiva de que la política fiscal siga apoyando la estabilidad macroeconómica” Hagemann (2011, p. 79).

Entre las opciones –no excluyentes- de instrumentos y abordajes este último autor señala, en primer término, a “*los compromisos fiscales claramente definidos en marcos fiscales de mediano plazo con una implementación basada en procedimientos y requerimientos de transparencia, todo ello establecido en leyes de responsabilidad fiscal*” (Hagemann (2011, p. 79))

En segundo término apunta al establecimiento de reglas fiscales que puedan mantener la promesa de constreñir incentivos fiscales perversos.

En tercer término, Hagemann (2011, p. 80) destaca como potencial complemento la opción de establecer organismos fiscales independientes como un medio práctico de despolitizar la política fiscal, aunque sin dejar de advertir dificultades para resolver distintos inconvenientes que presenta su implementación.

Sobre esta última opción de organismos fiscales independientes también se expresan Von Trapp y Nicol (2017), Jancovics y Sherwood (2017) como asimismo Schaechter, Kinda, Budina y Weber (2012).

II –ABORDAJE METODOLÓGICO

La situación problemática expuesta en el acápite precedente ha generado en el autor del presente trabajo una inquietud singular debido al efecto combinado de dos aspectos.

Por un lado, la insatisfacción de no hallar en la lectura bibliográfica antes de la presente investigación con un abordaje omnicomprensivo y que permita visualizar una superación de la problemática mediante dispositivos orgánicos específicos.

Por otro lado, la necesidad de llevar el análisis a una realidad concreta, preferiblemente donde el autor ha desarrollado y desarrolla su vida, con fines tanto de comprensión como de desarrollo de propuestas.

En tal sentido, para delimitar el propósito del trabajo, en primer término se formuló un objetivo general y su descomposición en sendos objetivos específicos.

Luego, para procurar la necesaria consistencia lógica del estudio se recurrió al andamiaje conformado por un sistema de preguntas de investigación.

Finalmente, se definieron los restantes aspectos metodológicos esenciales relativos al tipo de estudio, las herramientas y la secuencia de tareas para desarrollar el proceso de análisis y síntesis.

II – A) OBJETIVOS

II A1) Objetivo general: Desarrollar un esquema analítico para el estudio de las agencias fiscales independientes y aplicarlo a casos de la realidad nacional argentina.

II-A2) Objetivos específicos

II-A2-A) Elaborar un marco teórico que integre distintos enfoques conceptuales que permitan el abordaje de las agencias fiscales independientes.

II-A2-B) Desarrollar un esquema analítico específico para analizar casos concretos de agencias fiscales independientes.

II-A-C) Analizar casos de agencias fiscales independientes de la realidad nacional argentina.

II-A-D) Elaborar propuestas para aplicar en la implementación del Órgano Fiscal Federal previsto en el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional Argentina

II – B) PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

1) ¿Qué enfoques conceptuales pueden aportar para un abordaje del desempeño fiscal desde una mirada institucional?

1.1) ¿Cómo se delimita el concepto de “instituciones” en el campo fiscal?

1.2) ¿Cómo se articula la delimitación referida en 1.1 con el concepto de reglas fiscales?

1.3) ¿Cómo la articulación referida en la pregunta anterior se lleva a dispositivos de constreñimientos de reglas fiscales?

1.4) ¿Qué puede aportar el concepto de «accountability» para complementar la articulación indicada en 1.2?

1.5) ¿En qué figura orgánico-funcional puede corporizarse una integración consistente entre instituciones, reglas y «accountability»?

2) ¿Cómo realizar un abordaje integral de la figura resultante de 1.5?

2.1) ¿Qué dimensiones deben tenerse en consideración?

2.2) ¿Qué características se consideran deseables para su eficacia funcional?

2.3) ¿Cómo sistematizar tales dimensiones y características en un marco analítico específico?

3) ¿Cómo aplicar tal marco analítico para un análisis a casos de la realidad argentina?

3.1) ¿Qué organismos pueden seleccionarse a nivel nacional como agencias fiscales independientes?

3.2) ¿Qué resultados surgen del análisis de dichas figuras a la luz del marco analítico específico referido en 2.3?

3.3) ¿Qué propuestas pueden formularse para implementar mejoras superadoras en los casos analizados?

3.4) ¿Qué propuestas pueden formularse para la necesaria implementación del Órgano Fiscal Federal previsto en el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional Argentina?

II- C) TIPO DE ESTUDIO Y HERRAMIENTAS

Se adoptó un estudio de tipo descriptivo, no experimental y sincrónico.

Las herramientas seleccionadas son de tipo cualitativas:

- Recolección y análisis documental(bibliográfico y normativo)
- Análisis de marcos orgánicos

- Análisis dogmático jurídico
- Entrevista con informantes expertos clave

II- D) SECUENCIA DEL PROCESO ANÁLISIS - SÍNTESIS

II-D1) Elaboración del marco teórico

En primer término se procederá a elaborar un marco teórico que permita:

- Delimitar los conceptos planteados en las preguntas de investigación 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 y 1.5
- Integrar armónicamente los conceptos previamente delimitados

De esta forma se comienza abordando el concepto de reglas fiscales desde el enfoque que focaliza en su contraste con la “discreción”.

Seguidamente se procede a abordar el concepto de instituciones fiscales, identificando y definiendo las categorizaciones principales hacia su interior.

Posteriormente se intenta una integración del concepto instituciones fiscales con las reglas fiscales.

De los pasos precedentes se desemboca en el concepto de Agencias Fiscales Independientes.

Finalmente se complementa con la delimitación e integración del concepto de «accountability»”.

II-D2) Elaboración de un marco analítico ad hoc

Del marco teórico se identificarán elementos que permitan construir un marco analítico con fines aplicados para analizar agencias fiscales independientes.

II – D3) Aplicación del marco analítico ad hoc a casos de agencias fiscales independientes del ámbito nacional argentino

Se seleccionarán casos de agencias fiscales independientes del ámbito nacional argentino, independientemente que realicen funciones en forma exclusiva a nivel nacional o que puedan hacerlo multinivel.

Luego, dichos casos se someten al análisis resultante de aplicar el marco analítico surgido del punto II-D2.

II – D4) Hallazgos y propuestas

Del desarrollo realizado en los puntos anteriores, se destacarán los hallazgos más relevantes y se formularán propuestas.

Por último, en lo que refiere a la metodología aplicable a la redacción del presente trabajo se aplicarán las reglas de citación según Normas APA (Universidad Externado de Colombia (2014)).

III – MARCOS CONCEPTUALES PARA LA SUPERACION DE LAS TENDENCIAS AL DÉFICIT Y ENDEUDAMIENTO

Proceso de problematización mediante realizado en el acápite introductorio, asumidos dichos sesgos al déficit y al crecimiento de la deuda como un problema de necesaria y prioritaria superación, tal cometido fue abordado a nivel teórico desde distintos campos disciplinares y marcos conceptuales.

No obstante, destacan tres marcos que han tenido profunda relevancia y que presentan algunos entrelazamientos mutuos.

Por un lado, un tronco conceptual tradicional que plantea la dicotomía “discreción vs reglas”.

En segundo término, el marco de las instituciones fiscales, derivación, a su vez, del concepto instituciones “a secas”. Como se expondrá más adelante, las reglas fiscales se insertan como una suerte de subconcepto dentro de las instituciones fiscales, aunque con cierta vinculación con el tronco “reglas vs discreción” antes citado.

Por último, aunque no menos importante, el marco conceptual de «accountability», considerando sus distintas acepciones.

A continuación se abordarán en acápites específicos cada uno de dichos tres marcos conceptuales.

III – A) REGLAS VERSUS DISCRECIÓN

El planteo “reglas versus discreción” ya podía observarse en literatura de mediados del siglo pasado, donde se reconocía que *“algunos cambios del presupuesto son automáticos, en tanto que otros son discrecionales”* (Eckstein 1960, p.179).

Cuando se plantea la necesidad de precisar el alcance del término discreción (o discrecional), por un lado, y reglas o automaticidad por otro, puede percibirse que existe una doble significación de los conceptos involucrados, resultando conveniente superar esta aparente ambigüedad.

III-A1) Discreción vs reglas

Por “discreción / discrecional” puede entenderse al carácter eminentemente volitivo de una decisión y, en correlato con tal sentido, significarse con el término “regla” a la exclusión de tal carácter volitivo para la adopción del decisorio.

Ya varias décadas atrás, algunos referentes de la literatura sobre macroeconomía abordaron el debate desde este enfoque, señalando que una de las cuestiones claves en la formulación de políticas económicas es si las autoridades deben actuar bajo reglas o hacerlo discrecionalmente.

Una distinción analítica entre regla de política y discrecionalidad se deriva de la literatura de la “inconsistencia temporal” de la política económica. Tres de las principales contribuciones – Kydland y Prescott (1977), Barro y Gordon (1983) y Blanchard y Fischer (1989) – se refieren a la regla de política como el “óptimo”, las “reglas” o la solución “pre-comprometida”, respectivamente, en un problema dinámico de optimización. A la política discrecional se refieren estos autores como la “solución inconsistente”, “engañosa” o “cortoplacista”, respectivamente. Esta literatura muestra que las ventajas de las reglas sobre la discreción es como la ventaja de una solución cooperativa sobre una no cooperativa en la teoría de los juegos.

Por su parte, Debrun et al (2009, pp.46-47) señalan que, en el campo de la política económica, discreción significa que los hacedores de política tienen la capacidad de definir la combinación de instrumentos bajo su control en la forma y el tiempo que consideren más apropiados. Esto implicaría que la política económica discrecional no se encuentra condicionada “ex ante” por ningún compromiso relativo a acciones específicas prescritas por una regla.

Siguiendo a estos últimos autores, cuando economistas utilizan el término “regla de política” (policy rule) se refieren a una caracterización general de una política social óptima en el marco de un modelo concreto.

Dichos autores también destacan que quienes defienden la discreción formulan reparos a las reglas de política elaborando dos ramas argumentales, una desde el flanco técnico y otra desde el político.

Desde el flanco técnico se plantea que la búsqueda de una regla “socialmente óptima” puede derivarse fácilmente en modelos estilizados, pero dichos modelos –por mayor sofisticación que posean- no son la realidad misma ni alcanzan a ser equivalentes al mundo real donde predomina la información incompleta e imperfecta, lo cual torna imposible que cualquier modelo prevea todas las contingencias posibles y, por ende, no pueda incorporar planes de contingencia completos. Entre dichas contingencias incluye el propio cambio de las preferencias sociales.

En el aspecto político los reparos de dichos autores se enfocan en la dimensión distributiva de la política fiscal donde el establecimiento de reglas derivaría en un conflicto con el núcleo del mandato democrático efectuado por el electorado. En otros términos, surge la interpelación ¿cómo un gobernante que asume con un plan y propuesta ante el electorado puede luego ser accountable –en términos de rendición de cuentas- si, bajo la forma de “reglas”, se le imponen obstáculos? (Debrun et al 2009).

Es siguiendo este significado que Redrado (2007) plantea que

“...en muchos casos la elección de políticas adecuadas para alcanzar un ambiente económico previsible requiere encontrar una combinación óptima entre credibilidad y flexibilidad. En tal sentido, dotar a la economía de previsibilidad puede relacionarse a veces con el uso de reglas estrictas que eviten la discrecionalidad²” (p.325).

Dentro de la misma dicotomía planteada entre reglas – discreción, siguiendo a Drazen (2004, p.16), en favor de la política discrecional se dirá que los hacedores de política (“policy maker”) pueden maximizar el bienestar social en tanto puedan escoger

² Completando tal idea de generar un ambiente económico previsible, el autor citado plantea los siguientes principios básicos:

- Solvencia fiscal
- Sustentabilidad externa
- Flexibilidad cambiaria
- Política monetaria prudente, predecible y transparente
- Política financiera sólida y anticíclica

libremente la política específica entre todas las alternativas disponibles, significando las reglas –desde tal tesitura- una limitación en las posibilidades de seleccionar lo más conveniente en términos de bienestar social.

No obstante, el mismo autor señala –en consonancia con los aportes señalados al comienzo- que quienes plantean la preferencia de las reglas por sobre la discreción enfatizan en el problema conocido de inconsistencia temporal en la aplicación de políticas fiscales, donde las expectativas sobre las políticas futuras tienen un papel fundamental para el comportamiento de los individuos. Vinculado a tal lógica se encuentra el argumento que postula que reglas creíbles conducen a una mejora en el bienestar, por medio de una reducción en la incertidumbre sobre las políticas.

Uno de los aspectos de mayor complejidad relacionados al uso de reglas es el que refiere a lo que suele denominarse como “costos de salida”, esto es, una vez adoptadas reglas su abandono o incumplimiento futuro generará consecuencias negativas a través de distintos flancos de impacto.

Esto implica que en toda decisión de adoptar reglas está implícito – o al menos debería estarlo- una internalización de tales consecuencias a partir de una previa y profunda valoración de todos los potenciales impactos - inmediatos y mediatos- derivados de su incumplimiento³ o abandono.

Más allá de los planteos de forma excluyente entre discrecionalidad y reglas, Bernanke (2003) propone buscar un espacio o franja fronteriza donde pueda superarse tal dicotomía “discrecionalidad o reglas” por una suerte de “discrecionalidad con reglas”. Dicho autor utiliza como disparador el interrogante “*Entonces ¿no existe un término medio para las políticas entre la inflexibilidad de las reglas acorazadas y la inestabilidad de la discreción sin restricciones?* (pp. 1-5)”. Y finalmente arriba a una propuesta que denomina “discreción restringida” como un término medio entre la inflexibilidad de las reglas acorazadas y la inestabilidad de la discreción sin restricciones.

³ Previendo tal situación en FMI (2009, p. 33) se plantean recomendaciones para el diseño de reglas fiscales.

El costo de romper la regla debe ser mayor que el beneficio de tal ruptura.

El costo de romper la regla debe estar asociado a la internalización de la existencia de mecanismos eficaces y efectivos de ocurrencia de dichos costos de ruptura de la regla. Y, en caso de sanciones, penalidades claras y un ejecutor eficaz.

Además, que los procedimientos de aplicación de sanciones deben basarse en mecanismos que maximicen el costo de reputación y/o que prescriban acciones correctivas.

III-A2) Discreción vs automatismo

Bajo otra perspectiva, cuando se utilizan los términos “discreción / discrecional” puede entenderse que se está haciendo referencia a que el cambio en cuestión (en la variable de interés) se efectúa en un momento puntual, es decir en un punto discreto del tiempo. En contraste con tal significado, por “automático” puede entenderse que los cambios se producen durante el transcurso continuo del tiempo, sin referencia a un momento “puntual” del mismo.

A este discernimiento resulta aplicable lo expresado por Eckstein (1960) y que se referenciara al comienzo del presente sub-acápite.

Desde otro ángulo resulta pertinente lo expuesto por Asensio (2015a) cuando recuerda que

“La preocupación por la capacidad de respuesta de las finanzas públicas a los vaivenes de la economía se remonta como mínimo a las discusiones suscitadas en torno al problema de la caída económica que llevó a la aplicación de medidas anticíclicas en la década de 1930 y al fortalecimiento de la idea keynesiana en torno a la acción gubernamental en casos de crisis” (p. 109)

Agrega el mismo autor que tales políticas o acciones serían denominadas por la escuela alemana como “políticas de coyuntura o dirigidas a la coyuntura” y de allí se derivaría un abanico de políticas de estabilización (Asensio, 2015a, p 109).

Y, prosiguiendo con dicho autor, dentro del marco global de la estabilización, resulta posible identificar dos grandes enfoques orientados hacia el mismo objetivo. Tales enfoques se centran, respectivamente, en la idea de políticas automáticas, por un lado, y políticas discrecionales por el otro. O, expuesto en otros términos, la utilización de mecanismos automáticos o la utilización de mecanismos discrecionales.

Siguiendo con la obra citada:

“Tal discriminación resulta de utilidad en el sentido de lo que ha siempre estado en juego es la rapidez o los plazos en torno a los cuales es posible esperar efectos o impactos efectivos que permitan superar el marasmo económico. En tal sentido, una preocupación particular en relación a los mecanismos discrecionales ha consistido en lo que se ha identificado como retrasos, que son implícitos a su utilización” (Asensio, 2015a, p.110).

De tal expresión se desprende uno de los aspectos críticos en términos de efectividad de las políticas que inciden en el debate sobre la dicotomía planteada. Nos referimos a la cuestión de la temporalidad, en sentido de la rapidez o los plazos en torno a los cuales es posible esperar efectos o impactos efectivos antes señalados.

Sin embargo, la lista de aspectos críticos no se agota en la cuestión de la temporalidad.

Respecto a los mecanismos discrecionales, Asensio (2015-b, pp.118-119) plantea dos tipos de problemas: a) Los retrasos temporales y b) los errores de pronóstico.

Profundizando sobre ambos problemas el referido autor plantea una taxonomía de retrasos bajo una lógica secuencial implícita:

- a1) Retrasos de reconocimiento o identificación
- a2) Retrasos de formulación o diseño
 - a2.1) Retraso ejecutivo inicial o primario
 - a2.2) Retraso parlamentario
 - a2.3) Retraso ejecutivo posterior o secundario
- a3) Retrasos de demora o efectividad.

En cuanto a los errores de pronóstico, el mismo autor remarca la relevancia de dos condiciones concurrentes para toda previsión: acierto y rapidez. En tal sentido advierte las complejidades derivadas de la velocidad del ciclo económico, por un lado, y de la disponibilidad de barómetros e indicadores económicos adecuados, por otro.

Pasando a los mecanismos automáticos, los mismos están lejos de encontrarse exento de requerimientos.

Tal como lo plantea Asensio (2015-a)

“La cuestión entonces, descansa en el hallazgo y utilización de instrumentos que ante la emergencia o inicio de un proceso de retracción suave o importante de la actividad económica, prendan las luces amarillas o rojas en el sistema fiscal a tenor de lo que tal situación amerita y comiencen a producir la respuesta que se contraponga a tales tendencias de la economía” (p. 110).

La idea subyacente consiste en que, sin que resulte necesario que el gobierno implemente medidas individuales, concretas, identificables, de política reactivante o contracíclica, el sistema fiscal contenga dentro de sí las capacidades necesarias para que

tal respuesta se opere, en el tiempo y de forma que esa operación sea oportuna y no operen los denominados *lags* o retrasos atribuibles a los mecanismos discrecionales”.

Profundizando el análisis, dicho autor identifica tres aspectos que influirán con significación en la capacidad de tal respuesta en tiempo y forma:

- a) El grado de modificabilidad, movilidad o flexibilidad de las variables fiscales
- b) La cuestión del volumen de la variable fiscal (impuesto o gasto) utilizada.
- c) La sincronización de los instrumentos con los movimientos de renta o ingreso.

En lo que refiere al primer aspecto, el mismo autor plantea como marcos esquemáticos alternativos de flexibilidad:

- a1) Flexibilidad incorporada: donde opera automáticamente la norma
- a2) Flexibilidad de fórmula: variación automática de la norma respondiendo a una suerte de “legislación gatillo” o autorización al Poder Ejecutivo por anticipado.
- a3) Flexibilidad administrativa: acción del Ejecutivo bajo normas y sujeta a veto legislativo.
- a4) Acción parlamentaria acelerada: prevé mecanismo que implique actividades y decisiones más veloces que las normas por parte del Congreso o Parlamento mismo.

III-A3) Aclarando el uso de los términos.

Habiendo desarrollado los discernimientos precedentes concluimos que si se está refiriendo al momento en el que se produce el cambio, en tal situación el término *discreción / discrecional* refiere a que se está ante un acontecimiento puntal en el tiempo, mientras que por “automático” se entenderá que dichos cambios se producen en un continuo de tiempo.

Por el contrario, si se refiere al carácter volitivo o no de la decisión que determinará los cambios aludidos, el término “*discreción/ discrecional*” se corresponderá con aquellas situaciones donde los formuladores de política (*policy makers*) tendrán mayores grados de libertad para elegir la política que consideren conveniente, mientras que la existencia de “reglas” estará asociada a las limitaciones de dichos grados de libertad de elección por parte de los formuladores de política.

III –B) INSTITUCIONES FISCALES

III – B1) Instituciones y Economía

En primer término, corresponde situar el concepto de instituciones fiscales dentro del concepto “genérico” u omnicompreensivo de “instituciones” aunque dentro del campo de la economía institucional.

Con la intención de brindar un mínimo de integridad al abordaje del término “instituciones” dentro del campo de la economía buscaremos reseñar su surgimiento teórico en tal campo. A tal fin, nos resultará de utilidad lo expuesto por Asensio (1996, pp.22-23).

El análisis de los determinantes del desarrollo económico constituyó siempre una parte importante de la teoría del desarrollo. A partir de la postura neoclásica, ha sido tradicional colocar un énfasis particular en la cantidad de factores aplicados a los procesos de producción de bienes y servicios. Pronto apareció la conveniencia de distinguir los distintos tipos de fuerza de trabajo según su mayor grado de calificación y cercano a ello surgió la teoría del “capital humano” para ponderar la contribución que el conocimiento y las destrezas realizan sobre los individuos, para que éstos las apliquen al mejoramiento social.

Sin embargo, pronto los economistas del desarrollo apreciaron que entre los determinantes del proceso a escala nacional existían numerosas causales de difícil cuantificación estadística pero de indudable impacto, que surgían del análisis de distintas experiencias históricas.

Es decir, se excedía la mera enunciación de los factores antes señalados, introduciéndose en el terreno más vasto de la cultura, las actitudes, las creencias y las instituciones. En cierto sentido, coincidía con los estructuralistas franceses preocupados en señalar la importancia de otras estructuras distintas a las económicas, como las estructuras mentales y las estructuras de encuadramiento como determinantes del desarrollo. También, coincidente con aquellos que más cercanamente en el tiempo engloban estos factores bajo el amplio rótulo de “instituciones”.

Hace más de cuatro décadas el premio nobel Gunnar Myrdal señalaba que la vida económica está siempre organizada, de una u otra forma institucionalmente así como que la forma de esta organización decide no sólo como es lógico que las personas

tendrán los derechos de propiedad, de usufructo, de uso y otros derechos a los medios y resultados de la producción, sino que también determinarán el volumen y fin de la producción y los precios de mercancías (Myrdal 1962 citado por Asensio 2009, p.19).

A efectos de restar ambigüedad al concepto y encuadrarlo en su dimensión económica corresponde señalar que, de acuerdo a su moderna concepción, instituciones son las reglas de juego que se impone una sociedad para encuadrar la acción de los actores económicos y sociales que van a producir al final un determinado desempeño económico o, en última instancia, el desarrollo económico. En otros términos, las instituciones son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana... definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos. Así definidas, constituyen el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana (North, 1984, p.13). Antes de avanzar sobre distintas categorizaciones de instituciones es conveniente destacar el carácter constitutivo de las instituciones respecto, ni más ni menos, que de un sistema económico.

Resulta fundamental consignar su carácter de determinante económico, en tanto “envolvente” o encuadramiento globalizador, tanto para impulsar como para refrenar la evolución económica.

Partiendo de considerar la estructura de la economía como la composición “anatómica” de la misma (usualmente clasificada en sectores o ramas), “*el conjunto de instituciones interactúa con dicha estructura dando como resultado un sistema económico con sus singularidades*”. (Asensio, 2009, pp.20-21).

Recurriendo a una definición más actual, la economía institucional define como instituciones a las “reglas de juego” o normas formales e informales y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, que configuran el comportamiento de individuos y organizaciones dentro de una sociedad (Banco Mundial 1998, p.11).

En concreto, dichas instituciones constituyen la estructura de incentivos que condiciona el comportamiento de una sociedad.

Usualmente, todo intento de profundización conceptual deriva en la búsqueda de categorías dentro del concepto que se intenta comprender.

En la búsqueda de categorizaciones debe citarse la distinción planteada por Asensio (1996, pp.23-24) entre instituciones formales e informales. Las instituciones formales son fundamentalmente las instituciones escritas, de rango constitucional, legal, normativo o contractual, mientras que las segundas son de carácter no escrito, provienen

de la información transmitida socialmente y son esencialmente parte de la herencia cultural. El mismo autor citado señala que la importancia de las instituciones informales en sí mismas (y no en las interpretadas como meros apéndices de las instituciones formales) se puede apreciar partiendo de la evidencia destacada por North (1984) de que las mismas reglas formales e incluso hasta constituciones escritas impuestas a diferentes sociedades han producido resultados históricos diferentes. La traslación de modelos constitucionales como el estadounidense a países hispanoamericanos no ha asegurado similares resultados que las mismas normas, asentadas en otro conjunto de instituciones informales, tuvieron en el país de origen.

Otra categorización de interés es la que menciona Asensio (2009) distinguiendo entre *“instituciones que operan bajo las pautas del mercado o bajo pautas jerárquicas”* (p. 25). Más específicamente, mercados y jerarquías. Los primeros pueden ser definidos como un conjunto de normas y mecanismos de fiscalización que determinan el escenario para la realización de transacciones impersonales y discretas. Las “jerarquías” son conjuntos de normas para la realización de transacciones basadas en líneas verticales de autoridad mediante las que se expresan facultades para la toma de decisiones. Asimismo, se considera la posibilidad de una tercera variante integrada por opciones “híbridas”.

En tercer término, aunque tal vez con mayor relevancia para los objetivos de la presente tesis, cabe destacar una tercera categorización que surge de la diferenciación entre instituciones entendidas como normas, del sentido convencional del término instituciones como análogo a “entidades” u “organizaciones”. De hecho, las normas existen internamente en los entes u organizaciones para manejar sus procedimientos financieros, operativos y de otro carácter. Estas organizaciones, por tanto, tienen un ambiente institucional externo y otro interno (Asensio, 2009, p25). Para reforzar este significado de las organizaciones o entes en el marco del concepto “instituciones” es oportuno volver sobre la definición citada anteriormente de Banco Mundial (1998) que, tras señalar a las “reglas de juego” o normas formales e informales, agrega con la conjunción “y” a *“los mecanismos para asegurar su cumplimiento”* (p. 11). Resulta muy difícil comprender cómo podría asegurarse el cumplimiento ciertas normas (especialmente las que pueden requerir el uso legítimo de la fuerza) sin la concurrencia de organizaciones. Estamos ante la clasificación entre “Instituciones-Norma” e “Instituciones – Órgano”.

III – B2) Instituciones Fiscales

A partir de lo expuesto en el punto anterior, se puede plantear una relación de género – especie entre el concepto “instituciones” y a las “instituciones fiscales”.

Siguiendo a Asensio (2009, p.26), cuando se alude a instituciones fiscales no se ignora las que frecuentemente están contenidas en las constituciones y usualmente son consideradas dentro del núcleo duro de los modelos de federalismo fiscal, sino aludiendo a aquéllas que normalmente no ocupan espacio en dicho núcleo duro⁴, pero pueden tener impactos macroeconómicos y macrofiscales relevantes.

En un intento de búsqueda de categorizaciones, en primer término, cabe señalar la advertencia de Asensio (2009) respecto a que

“...la literatura se refiere a veces a las instituciones fiscales con cierta laxitud, ambigüedad o generalidad, quizás influenciada con una fuerza no despreciable por aquéllas nociones genéricas sobre la notación “instituciones”, lo cual, dada su amplitud implícita, las hace difícilmente enumerables, en particular cuando pensamos en las instituciones informales, plagadas de actitudes conductuales o societales incidentes en las estructuras de incentivos, pero de difícil abarcatura”(p. 26).

Una advertencia complementaria sobre las instituciones fiscales que es oportuno también tener presente es la efectuada por Posner (1995) -citado por Debrun y Kumar (2007) respecto a que *“en una democracia dichas instituciones solo pueden ser sostenidas si las mismas reflejan profundas preferencias sociales o características permanente del sistema político”* (p. 482).

En similar sentido se expresa Hageman (2011) al señalar que

“...las instituciones fiscales son una condición necesaria para alcanzar la disciplina fiscal. Sin embargo, la experiencia demuestra que su existencia no es suficiente sin un sostenido y fuerte compromiso político con una meta de de mediano plazo” (p. 95).

Otro de los aspectos a resaltar de las instituciones fiscales es su necesidad de balancear racionalidad con flexibilidad. En tal sentido, uno de los desafíos para el diseño de instituciones fiscales yace en la necesidad de desalentar las manifestaciones no deseadas

⁴Asensio (2009:26) entiende por “núcleo duro” el conjunto que integran la asignación de funciones, la asignación de recursos y los sistemas de transferencias en los esquemas de federalismo fiscal.

de la discreción pero reteniendo flexibilidad para los hacedores de política (policy makers) necesaria para responder a contingencias inesperadas y así cumplir con sus mandatos democráticos (Debrun et al 2009, p.52).

A su vez, la referencia a la necesidad de desalentar las manifestaciones no deseadas de la discreción tiene relación con los incentivos. En tal sentido, los incentivos se encuentran en el foco del diseño y funcionamiento de las instituciones fiscales, donde los mecanismos que surjan de dicho diseño deben tener como objetivo apuntar a los incentivos de los gobernantes y hacedores de política (Debrun et al 2009, p.52). En un sentido parecido se expresa Hageman (2011, p.79).

En cuanto a la forma de abordar dichos incentivos y direccionarlos hacia el desempeño deseado, Debrun et al (2009, p52) plantean dos enfoques alternativos, señalando, por un lado un enfoque de “reglas duras” (hard law) con el establecimiento de explícitas limitaciones a la discreción y, por otro lado, el enfoque de “reglas flexibles” (soft law) que descansan más en dispositivos de autocumplimiento combinados con los efectos disuasivos de los costos reputacionales derivados de los incumplimientos.

Con cierta vinculación respecto al enfoque de “reglas flexibles”, Debrun et al (2013, p.6) destacan la expresión “influencia y persuasión” como pautas orientadoras para los arreglos institucionales cuando se presentan ciertas condiciones (como cuando no es conveniente establecer reglas –dada la alta complejidad necesaria para su definición o por la dificultad de establecer parámetros cuantitativos- o gran parte de la política fiscal no puede ser delegada fuera de la esfera política gubernamental). Se trata de recurrir a arreglos institucionales que combinen rutinas de actividades de supervisión por organismos internacionales o supranacionales con el trabajo de los organismos de vigilancia que contribuyan a enriquecer el debate político público a través de análisis, información y asesoramiento.

Iniciando la búsqueda de categorizaciones de las instituciones fiscales, en primer término, resulta relevante considerar una dimensión que atravesará las demás categorizaciones y se refiere a lo que podemos denominar “rangos normativos” en que se expresan las instituciones fiscales. En tal sentido, Asensio (2009, p.76) señala las siguientes cuatro alternativas:

- Constituciones Nacionales o Estadales
- Códigos de Conducta Fiscal o Leyes Básicas
- Las Leyes de Coordinación Financiera y Responsabilidad Fiscal

- Leyes de Presupuesto

Sin ambiciones de constituir un criterio de categorización adicional, pero que pueda aportar matices al combinarse con los criterios antes señalados, cabe señalar las circunstancias donde la adopción de instituciones fiscales –o más usualmente reglas- es precedida de o consecuencia de presiones o imposiciones de instituciones (organismos) externos.

Schaechter et al (2012) cita casos donde la implementación de reglas fiscales se derivan de marcos supranacionales que integra el país que aplica dichas reglas. Al respecto señala el caso de la Unión Europea (Tratado de Maastrich de 1992, Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 y la denominada reforma del “Six Pack” de 2011), la Unión Monetaria del Caribe Oriental, la Unión Económica y Monetaria del África Occidental y la Comunidad Económica y Monetaria del África Central.

Asimismo, Argentina es un caso donde la influencia de los organismos externos jugó un papel relevante para la aplicación de reglas fiscales. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional tuvo una fuerte incidencia para la sanción de la Ley N° 25.152 como así también para la adopción del Régimen de Responsabilidad Fiscal establecido oportunamente por Ley N° 25.917.

Asimismo dicho Fondo Monetario Internacional tuvo una influencia aún mayor para las reglas fiscales implícitas en el Acuerdo Stand By de 2018 y en el Acuerdo de Facilidades Extendidas de 2021 suscriptos entre dicho organismo y la República Argentina.

Atendiendo el objetivo del presente trabajo, como derivación directa de la categorización expuesta en el punto anterior (instituciones- norma e instituciones - órgano) destacamos como un criterio clasificador central el que distingue entre:

A) Instituciones fiscales – norma (utilizaremos las siglas IFN)

B) Instituciones fiscales – órgano (utilizaremos las siglas IFO)

Conforme a la centralidad asignada a dicho criterio clasificador (IFN e IFO), a continuación abordaremos por separado con sub-categorizaciones dentro de ambas categorías antes señaladas.

Instituciones Fiscales Norma (IFN)

Comenzando por las instituciones fiscales - norma, resulta de utilidad el esfuerzo de categorización realizado por Asensio (2009, pp. 26-31).

Un primer sub-nivel es el que distingue entre A1) IFN Presupuestarias y A2) IFN sobre endeudamiento (multiestatal y subnacional).

Las IFN Presupuestarias son el conjunto de normas y regulaciones conforme a las cuales se preparan, se aprueban y se ejecutan los presupuestos. Al involucrar las fases o etapas del presupuesto, podrían resumirse como el conjunto (normas y regulaciones) que enmarcan el circuito presupuestario.

Las IFN sobre endeudamiento refieren a pautas que regulan tanto límites a la deuda pública, procesos que rigen la evolución de la misma y otros aspectos derivados de un contexto multinivel.

Tanto para las IFN Presupuestarias como para las IFN sobre endeudamiento se pueden aplicar enfoques basados en reglas. En tales casos, las partes del sistema deben ajustarse y obedecer normas donde prescriben las posibilidades, calidades y límites a cumplir respecto a las variables presupuestarias o de deuda.

Buscando una mayor profundidad de categorización dentro de las IFN Presupuestarias, encontramos, por un lado (A11) las normas que prescriben objetivos numéricos y, por otro lado, (A12) las normas que rescatan la adopción de procedimientos (Alessina & Perotti (2000), citado por Asensio (2009), p. 30).

A su vez, dentro de las IFN Presupuestarias que prescriben objetivos numéricos puede realizarse una diferenciación entre (A111) las que plantean límites cuantitativos estrictos (pautas de equilibrio, techos al déficit, superávit, etc) y (A112) las que enfatizan en fijar una trayectoria (hacia el equilibrio o hacia un resultado desbalanceado).

En cuanto a las IFN Presupuestarias de procedimiento, las mismas procuran incorporar la disciplina y también la transparencia fiscal, en las pautas de elaboración, aprobación y control presupuestario como tales, es decir, el proceso presupuestario. (Asensio, 2009, p.28).

Intentando sub-categorizar dentro de las IFN Presupuestarias de procedimiento (A12), podemos indagar sobre qué tipo de pautas que se adoptan para ordenar el procedimiento de preparación del presupuesto (obviamente dentro de la rama ejecutiva). En este sentido aparecen la variante de pauta jerárquica (A121) donde tiene primacía el Primer Ministro o el Ministro de Hacienda (podría agregarse el Jefe de Gabinete) sobre los ministerios del gasto y, como contraste, la “pauta colegiada” (A122) donde existe cierta

horizontalidad en el poder dentro de la rama ejecutiva (o una suerte de influencia paritaria entre los ministros de un gabinete).

En forma complementaria surge otro aspecto relevante que atiende a cómo se cumplen las fases cronológicas del ciclo presupuestario donde no sólo se pone el foco en los roles que desempeñan ambos poderes (Ejecutivo y Legislativo) de un mismo nivel de Estado durante el ciclo presupuestario, sino en lo que Asensio (2009) denomina como “*una suerte de cronología federativa o intergubernamental*” (p. 29) dado el alto entrelazamiento fiscal que existe en una realidad multinivel. Dicho autor denomina este aspecto como “Pautas de Secuencia” (A123).

Cerrando la sub-categorización de las IFN Presupuestarias de procedimiento destacamos un último aspecto que refiere al cumplimiento de Pautas de Transparencia (A124) de los programas presupuestarios, las cuales no solo contempla la claridad en torno a lo que se vota al aprobar unos presupuestos sino a la obligación de responder ante el ciudadano.

Adentrándonos ahora en las IFN sobre endeudamiento (A2), intentaremos avanzar con subcategorizaciones.

Por un lado encontramos los enfoques basados en reglas (A21), donde las partes del sistema deben ajustarse y obedecer normas, ya sea constitucionales o legales, donde se prescriben las posibilidades, calidades y límites para tal acceso al crédito.

Por otro lado, como enfoque alternativo o complementario para lidiar con el tema “deuda” aparece el recurso a la *disciplina del mercado*(A22). Considera que, en este caso, el mecanismo regulador no se encuentra en un organismo estatal o en normas establecidas de antemano, sino que se asume que la “sapiencia” del mercado disciplinará la conducta fiscal y financiera de los gobiernos, en tanto aquellos con mayor solvencia y racionalidad serán favorecidos con acceso complementario al crédito, mientras que los sospechados e incumplidores serán excluidos o apartados de él. No obstante, debe señalarse la advertencia de Asensio (2009, p.31) respecto a que la eficacia de este recurso está ligada a la disponibilidad de información sobre las finanzas de los gobiernos.

Un tercer aspecto, de gran relevancia en un esquema multinivel (no solo subnacional sino también supranacional) radica en los *criterios de salvataje* (A23), que refiere a la percepción por parte de los prestamistas o acreedores de la existencia (y también al “cómo o condiciones” que acompañan esa existencia) de salvatajes o rescates por parte

del gobierno central (en contextos subnacionales), a lo que podríamos agregar la variante de salvatajes o rescates de deuda nacional desde estructuras supranacionales.

Un cuarto elemento distintivo radica en los diferentes criterios para el manejo o control del endeudamiento en esquemas multinivel. Aquí la delimitación no solo incluye a los marcos subnacionales – federativos sino también puede integrarse con tales necesidades de manejo o control de endeudamiento en marcos supranacionales). Estamos frente a lo que Asensio (2009, p.30) denomina “Enfoque cooperativo” (A24).

Instituciones Fiscales Órgano (IFO)

El concepto de Instituciones Fiscales Órgano surgen de la conveniencia (o necesidad) de recurrir a cuerpos u órganos que tengan capacidad de juicio, evaluación, consejo u opinión. Se trata de agencias, consejos u oficinas fiscales que, a su vez, constituyen una vía de racionalización y mejora de las Instituciones Fiscales Norma (Asensio M, Rodríguez S y Asensio A, 1996, pp.41-42).

Las mismas han de vigilar la aplicación de normas financieras o fiscales, sean generales o vinculadas al problema de coordinación intergubernamental (Asensio, 2009, p.76).

Con el propósito de buscar una categorización hacia el interior de las instituciones fiscales órgano (IFO) debemos primero traer a colación distintos criterios y especificidades, como asimismo sus posibles cruzamientos. A tales fines utilizaremos los desarrollados por Asensio (2009, pp.76-78).

Un primer aspecto a considerar refiere a las funciones que los órganos desempeñen o, con mayor ajuste terminológico, grupo de funciones afines.

Surge, por un lado, un grupo de funciones asociadas al control en sentido tradicional de fiscalización. Por otro lado, un grupo de funciones tendientes a la evaluación del desempeño. Y finalmente, un grupo de funciones que buscan la coordinación fiscal intergubernamental.

Como un segundo aspecto de diferenciación aparece la consideración de la mayor o menor amplitud de objetivos del órgano en cuestión. En este sentido se tiene, por un lado, órganos de objetivos amplios o generales (de tipo constitucional, constitucional-legal o legal) y, por otro lado, órganos de objetivos específicos. Entre los primeros hallamos los parlamentos o congresos, la Corte Suprema, los tribunales de cuentas, las auditorías generales, las contralorías y las agencias de evaluación. Por el lado de los

órganos de objetivos específicos tenemos como ejemplos las comisiones o entes reguladores.

En tercer término cabe destacar como aspecto diferenciador el rango normativo por el cual el órgano se crea, como asimismo donde se definen los aspectos estatutarios de relevancia sustancial para su funcionamiento y procuración de sus objetivos, donde el aspecto de su independencia ocupa una posición de relevancia.

Por último, en aquellos órganos con funciones relativas a la coordinación fiscal, debe tenerse en consideración el ámbito o jerarquía operacional. Por un lado, se tendrán órganos de carácter horizontal o de “isonivel”, mientras otras lo serán con un estructuración jerárquica, pudiendo utilizar en tal jerarquía pautas simétricas como asimétricas.

Tratando de integrar los criterios complementarios anteriores en un intento de alcanzar un único esquema de categorización obtenemos el siguiente:

B) Instituciones Fiscales – Órgano (IFO)

B1) IFO de Control

B11) Generales

B111) Constitucionales (Parlamentos / Congresos, Corte Suprema)

B112) Constitucionales – Legales (Tribunales de Cuentas, Auditorías Generales, Contralorías)

B12) Particulares (Comisiones o entes reguladores, organismos financieros monetarios y bursátiles).

B2) Órganos de Evaluación (Agencias de Evaluación)

B3) Órganos de Coordinación Fiscal Intergubernamental

B31) Mediante órganos constitucionales

B311) Comisiones de transferencias

B3111) Horizontales o “isonivel” (*)

B3112) Jerárquicos (**)

B312) Consejos Financieros Intergubernamentales

B3121) Horizontales o “isonivel” (*)

B3122) Jerárquicos (**)

B313) Controles de regulación del endeudamiento

B3131) Horizontales o “isonivel” (*)

B3132) Jerárquicos (**)

B314) Otros tipos

B3141) Horizontales o “isonivel” (*)

B3142) Jerárquicos (**)

B32) Mediante órganos específicos

B321) Comisiones de transferencias

B3211) Horizontales o “isonivel” (*)

B3212) Jerárquicos (**)

B322) Consejos Financieros Intergubernamentales

B3221) Horizontales o “isonivel” (*)

B3222) Jerárquicos (**)

B323) Controles de regulación del endeudamiento

B3231) Horizontales o “isonivel” (*)

B3232) Jerárquicos (**)

B324) Otros tipos

B3241) Horizontales o “isonivel” (*)

B3242) Jerárquicos (**)

(*) Pueden ser creados por Estados o Provincias o pueden ser creados por Municipios

(**) Las pautas jerárquicas pueden ser simétricas o asimétricas.

Si bien hemos hecho una categorización que toma como discernimiento inicial entre Instituciones Fiscales Norma (IFN) e Instituciones Fiscales Órgano (IFO), tal diferenciación –que persigue fines de clarificación conceptual- no implica una relación excluyente entre ambas categorías. Por el contrario, hay profundas vinculaciones entre instituciones fiscales normas e instituciones fiscales órgano.

Una de dichas vinculaciones se halla en el hecho que diversas instituciones fiscales órgano tienen como función vigilar y asegurar el cumplimiento de las instituciones fiscales norma. En un similar sentido se expresan Debrun et al (2009, p53).

Al respecto, es oportuno destacar lo planteado por Asensio, Rodríguez y Asensio (2015) de la existencia de *“una trayectoria que va de las instituciones – norma a las instituciones órgano como alternativas para la racionalización de mejora de las primeras”* (p. 42).

Esto nos conduce a realizar una delimitación más reducida dentro de la categorización de las instituciones fiscales órgano antes señalada.

En el camino hacia dicha delimitación encontramos de utilidad la categorización más restringida efectuada por Asensio (2015a, p.139) que agrupa las instituciones fiscales órgano según si a) desempeñan papeles reguladores y racionalizadores de procesos presupuestarios; b) si efectúan la coordinación fiscal de acciones de distintos niveles de gobierno; c) aquellas que son de tipo esencialmente “vigilador”, monitoreo o auditoría.

La delimitación anterior constituye un paso de utilidad para llegar a la figura de las Agencias Fiscales Independientes, las cuales resultan de interés central para los objetivos del presente trabajo.

Atento a dicha relevancia, y sumado a la diversidad de variantes existentes hacia su interior (que van desde el extremo de delegación de la política fiscal hasta el otro extremo de meros fines de apoyo y asistencia a parlamentos, votantes y ciudadanos) según Asensio(2015a, pp.140-141), el abordaje de las agencias fiscales independientes será realizado más adelante en un acápite específico.

III – C) REGLAS FISCALES

III-C1) Surgimiento de las reglas fiscales

Sin abandonar la pretensión de llegar a una definición –como lo haremos en el punto respectivo- se considera conveniente en primer término comprender el surgimiento de las reglas fiscales desde una doble perspectiva complementaria que aborda, por un lado, el aspecto teórico sobre la construcción del concepto de regla fiscal y, por otro lado, considera la dimensión de la praxis referida a la aplicación de reglas fiscales en contextos concretos.

Tal como se señala en el documento del Fondo Monetario Internacional (2009, p.7), las reglas fiscales tienen una larga historia. Ya a mediados del Siglo XIX ciertas entidades subnacionales de algunos países federales fueron sometidas a normas establecidas para evitar grandes déficits fiscales. También después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania, Italia, Japón y los Países Bajos incorporaron reglas de equilibrio presupuestario a nivel de gobierno central o como parte de los programas de estabilización. Más tarde, las deudas públicas excesivas acumuladas durante las décadas de 1970 y 1980 por parte de muchos países llevaron a que un número creciente de ellos sometieran a limitaciones numéricas sus políticas, incluyendo Estados Unidos (Ley Gramm-Rudman-Hollings de 1985, sustituida por la ley de presupuesto de 1990), Canadá (Ley Federal de Control de Gasto) y varios países de América Latina a finales de la década de 1990. En la Unión Europea, sin embargo, las reglas supranacionales se originaron a partir de la necesidad de limitar que los distintos países ejecuten políticas fiscales incompatibles con las necesidades de la unión económica y monetaria (Tratado de Maastrich, Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 1997).

Más allá de la temprana aplicación señalada, la evolución fiscal de los años 80 y 90 parece haber movilizó con mayor intensidad el desarrollo conceptual de reglas fiscales. Dicho contexto se caracterizó por la existencia de muchos países manteniendo un sesgo hacia el déficit, lo que se reflejó en un deterioro constante de las finanzas públicas. Adicionalmente, la aplicación de medidas discrecionales de corto y mediano plazo (surgidos del enfoque de uso discrecional de instrumentos de política económica) para contrarrestar dicho deterioro no siempre demostraron resultados exitosos.

En algunos casos, al mismo tiempo, ajustes fiscales acompañados de reformas estructurales condujeron a episodios de recesión y, en aquellos países donde el ajuste resultó exitoso, se observó la relevancia de un compromiso sostenido por mantener la disciplina fiscal.

Así, la ausencia de políticas fiscales sólidas y predecibles acentuó la vulnerabilidad a los desequilibrios macroeconómicos de las economías, inhibiendo el pleno desarrollo del crecimiento potencial.

Esta suerte de contexto histórico resulta útil para comprender qué situaciones problemáticas movilizaron y movilizan a los especialistas en la búsqueda de marcos superadores.

Así llegamos a que el enfoque actual de reglas fiscales reconoce principalmente su origen en dos marcos conceptuales. Por un lado, a un tronco tradicional que refiere a la dicotomía expuesta en el capítulo introductorio entre “reglas” y “discrecionalidad” a la hora de definir las políticas fiscales y, por otro lado, como integrando las denominadas “instituciones fiscales”, que conforman el “gran universo” de las instituciones “a secas”. (Asensio 2009, p.32).

III-C2) Definición de “Regla Fiscal”

De acuerdo a Kopits y Symansky (1998, p.2), una regla fiscal es entendida como *“una restricción permanente en la política fiscal expresada en términos de un indicador del desempeño fiscal agregado”*.

Alternativamente puede decirse que *“constituyen restricciones de conducta gubernamental que apuntan a alcanzar fines superiores de carácter macroeconómico y monetario”* (Kopits & Symansky 1998, p.2).

En otros términos, por intermedio de un indicador de desempeño fiscal agregado, se intenta lograr una restricción de conducta gubernamental.

El indicador de desempeño fiscal a utilizarse estará asociado estrechamente a la conducta objetivo de la restricción.

Complementando tal definición, en FMI (2009, p4) se destaca la importancia de los elementos de tal definición: delineación de una meta numérica, durante un período de tiempo largo, con miras a orientar la política fiscal.

Por lo indicado precedentemente, las reglas fiscales posibles resultarán diversas. Al respecto, más abajo se desarrollarán las clasificaciones y principales tipos de reglas aplicables a los fines del presente trabajo

Sin embargo, esta definición resulta restrictiva, tal como lo apunta Wyplosz (2012) al excluir las instituciones. Afirmando que *“hay una tendencia a considerar las reglas y las instituciones como sustitutos y propone una superación de la antinomia ‘reglas versus instituciones’ por reglas e instituciones”*(p.3) . Sin embargo, dadas las limitaciones de cada enfoque entiende que la posibilidad de combinarlos puede aportar valor. Como nunca pueden ser adecuadamente contingentes, las reglas son demasiado rígidas y por lo tanto inconsistentes en el tiempo; simplemente no pueden ser respetadas en algunas situaciones. Las instituciones fiscales pueden considerarse demasiado abiertas y, por lo

tanto, con inconsistencia temporal en el sentido de que pueden ser demasiado inflexibles ante eventos imprevistos.

Para algunos autores las instituciones fiscales que aplican e interpretan reglas son prometedoras. Como una Corte Suprema que aplica e interpreta las leyes votadas por el Parlamento o como un banco central que sigue una regla flexible de metas de inflación, las instituciones fiscales pueden apelar a una regla para guiar y justificar sus acciones. De una regla puede desviarse cuando resulte necesario sin perderse credibilidad en la regla si una institución independiente y competente autoriza tal excepcionalidad.

III-C3) Motivos y fundamentos para la aplicación de reglas fiscales

Ya en forma relativamente temprana al surgimiento del enfoque actual de reglas fiscales, Kopits y Symansky (1998, p .6-8) destacaban los siguientes argumentos a favor de la implementación de reglas fiscales:

1. Las reglas brindan apoyo a otras políticas financieras, en particular a la política monetaria, como instrumento estabilizador, al permitir el funcionamiento de estabilizadores automáticos
2. El uso de reglas ayuda a mantener la estabilidad macroeconómica dado que, si se aplican con flexibilidad, pueden contribuir a realizar política fiscal contracíclica a través de los estabilizadores automáticos.
3. Las reglas permiten la sostenibilidad de las finanzas públicas al evitar futuros aumentos de la deuda pública y al disminuir las tasas de interés reales en los mercados financieros.
4. Asimismo, atenúan el efecto desplazamiento (crowding-out) de la inversión pública sobre la inversión privada y, en algunos casos, podrían distribuir correctamente los beneficios y las cargas fiscales entre las generaciones.
5. En una perspectiva que considere los efectos externos dentro de un esquema que contemple a más de un país (federación, confederación, unión monetaria, etc), las reglas contribuyen a evitar efectos negativos dentro del área en cuestión.
6. Las reglas contribuyen a incrementar la credibilidad de la política económica general, brindando consistencia temporal a las acciones futuras esperadas del gobierno.
7. No menor resulta el aporte de las reglas fiscales como contrapeso a las presiones políticas de corto plazo que generan un sesgo hacia el déficit.

En el sentido expuesto, corresponde destacar lo observado por cierta literatura respecto a que los gobiernos elegidos democráticamente tienen fuertes incentivos a favorecer a la generación presente en detrimento de las generaciones futuras, llevando a la aparición del sesgo hacia el déficit (Drazen 2004, p. 18.). En similar sentido se expresa en FMI (2009, p.6) al señalar que las reglas fiscales pueden apoyar la equidad entre generaciones, por ejemplo mediante reglas de equilibrio.

Tal trabajo del FMI agrega otros argumentos en favor de la aplicación de reglas fiscales. Contener el tamaño de gobierno (FMI 2009, p.6), bloquear ganancias de ajustes fiscales cuando en forma previa se han logrado progresos hacia la consolidación fiscal y estabilización macroeconómica (2009, p.31) y una sinergia entre mejora de credibilidad y anclaje de expectativas, cuya utilidad también puede generar beneficios aún en países donde no haya necesidades de ajustes fiscales (FMI 2009, p.37).

Entre los aportes sobre motivos que justifican la aplicación de reglas fiscales Eyraud L, Debrun X et al (2018, p. 7) agregan tres vías por las cuales las reglas fiscales contribuyen a la disciplina fiscal, las cuales son, de alguna manera, una reagrupación de los factores antes citados.

- Dispositivo de compromiso. Las reglas pueden actuar como un dispositivo de compromiso, atando las manos del gobierno y limitando el uso de la discreción fiscal. En similar sentido lo expresan Alesina y Tabellini (1990, pp.37-49).
- Efecto de señalización. En un contexto de información imperfecta, las reglas también pueden ser un dispositivo de señalización al mejorar la transparencia y revelar las preferencias y los planes fiscales del gobierno a los mercados financieros y público en general.
- Función política: Al imponer límites numéricos, las reglas pueden servir como un punto focal para los políticos, facilitando la formación y estabilidad de las coaliciones políticas y mejorando la coordinación

Realizando cierto esfuerzo deductivo puede observarse que las argumentaciones más tempranas a favor de las reglas fiscales observan un estrecho vínculo con las tendencias al déficit y endeudamiento señaladas en el acápite introductorio y pueden entenderse desde esa suerte de espejo.

Una mirada de pros y contras

La aplicación de reglas fiscales no se encuentra exenta de críticos que apuntan también sobre sus desventajas.

Por ello, este marco teórico se encontraría incompleto si no considerara tanto pros y contras que la literatura expone sobre la aplicación de reglas fiscales.

Clavellina Miller, Rosales Reyes y Campos (2019, p.8-9) realizan una exposición de algunas de ellas, acompañando tabla comparativa publicada por el Fondo Monetario Internacional en 2012.

De acuerdo con Hernández (2016), las reglas fiscales contrarrestan la inconsistencia intertemporal y las distorsiones políticas, pero no conducen automáticamente al control presupuestario, pues su efectividad depende de que su diseño sea adecuado, de la fortaleza institucional y de un amplio consenso social sobre los objetivos fiscales.

Braun y Gadano (2007), concluyen que en situaciones de debilidad institucional es complicado que la existencia de una ley de responsabilidad fiscal limite las decisiones gubernamentales y corrija el comportamiento de las finanzas públicas. Al analizar el caso de Argentina, encuentran que cuando la reputación fiscal es baja y existe una débil institucionalidad, las reglas fiscales no sólo son ineficaces, sino que su incumplimiento deteriora aún más la propia fragilidad institucional.

Si las reglas fiscales se implementan de forma correcta, pueden eliminar el sesgo deficitario del gobierno, aunque tienen varias limitaciones, pues algunas cláusulas de escape no propician la disciplina fiscal y pueden cargar la deuda a generaciones futuras (Adam & Iacob, 2014). Otra de las desventajas es que propician la reducción del gasto de capital como medida de ajuste, y que los políticos tratan de eludir las reglas mediante la denominada “contabilidad creativa” estableciendo distintos conceptos legales para los déficits y la deuda, por ejemplo (Dziąło, 2008).

Tipo de regla	Aspectos a favor	Aspectos en contra
Reglas de deuda	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculo directo con la sustentabilidad de la deuda • Fácil de comunicar y monitorear 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe una guía operativa clara en el corto plazo ya que el impacto en la relación deuda/PIB es limitado y no inmediato • Puede ser procíclica • Puede cumplirse con medidas temporales • Puede verse afectada por factores exógenos al gobierno
Regla de balance presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> • Guía operacional clara • Mantiene un vínculo cercano con la sustentabilidad de la deuda • Fácil de comunicar y monitorear 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede ser procíclica • Los resultados pueden verse afectados por factores exógenos al gobierno
Regla de balance estructural ⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Guía operacional relativamente clara • Mantiene un vínculo cercano con la sustentabilidad de la deuda • Tiene la función de estabilización económica • Permite contabilizar otros factores puntuales y temporales 	<ul style="list-style-type: none"> • La conexión ante el ciclo es complicada, especialmente en países donde se llevan a cabo cambios estructurales • Es necesario definir los factores puntuales o temporales para evitar su uso discrecional • Su complejidad la hace difícil de comunicar y monitorear
Regla de Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Controla el tamaño del gobierno • Mejora la política de ingresos y su administración • Puede prevenir el gasto procíclico 	<ul style="list-style-type: none"> • No está directamente vinculada con la sostenibilidad de la deuda pues no hay restricción por el lado de los gastos • Puede ser procíclica
Regla de gasto	<ul style="list-style-type: none"> • Guía operacional clara • Permite la estabilización económica • Controla el tamaño del gobierno • Relativamente fácil de comunicar y monitorear 	<ul style="list-style-type: none"> • No está directamente vinculada con la sostenibilidad de la deuda pues no hay restricción por el lado de los ingresos • Puede dar lugar a cambios no deseados en la distribución del gasto hacia rubros no cubiertos por la restricción

Fuente: FMI (2012).

En una búsqueda de síntesis y categorización sobre los fundamentos de fondo para la aplicación de reglas fiscales puede encontrarse en Asensio (2015b). En tal sentido resalta la relevancia que posee la racionalidad subyacente en el establecimiento de reglas es relevante. Ella puede comprender a “i) la dominante estabilidad macroeconómica; ii) la asistencia o apoyo a otras políticas financieras; iii) la sostenibilidad fiscal de largo plazo; iv) la evitación de externalidades fiscales negativas y v) el asegurar credibilidad para la política gubernamental en el tiempo”(p. 124).

III-C4) Tipos de reglas fiscales

Abocándonos a la determinación de categorías dentro de las reglas fiscales, un primer intento de clasificación es el que las aglutina en tres grupos con cierta homogeneidad interna (Farah 2016), para luego, dentro de cada uno realizar nuevas subcategorizaciones.

“

- a) Reglas cualitativas: Conformadas principalmente por lineamientos explícitos para el mejoramiento de la información existente, o bien la generación de nueva información.

- b) *Reglas cuantitativas: También denominadas reglas numéricas, están vinculadas a límites y parámetros de referencia que aplican sobre determinado indicador de desempeño fiscal.*
- c) *Reglas de procedimiento: vinculadas a prácticas de gestión presupuestaria, es decir a las guías de acción para la registración, imputación y tratamiento de los recursos, gastos y deuda”. pp.23-25*

Ingresando ya al marco de las reglas fiscales cuantitativas o numéricas, diversos autores plantean, a partir de un marco internacional comparado, los principales tipos de reglas fiscales utilizados (Kopits & Symansky 1998) :

“

- a) *Reglas de presupuesto*
 - *Equilibrio entre recursos y gastos totales*
 - *Equilibrio entre recursos y gastos “estructurales” o cíclicamente ajustados*
 - *Equilibrio entre recursos corrientes y gastos corrientes*
 - *Equilibrio en el resultado primario*
 - *Límite de déficit presupuestario agregado como proporción del PBI*
 - *Límite de déficit “estructural” (recursos y gastos cíclicamente ajustados) como proporción del PBI*
 - *Límite de déficit primario como proporción del PBI*
 - *Superávit presupuestario mínimo agregado como proporción del PBI*
 - *Superávit “estructural” mínimo (recursos y gastos cíclicamente ajustados) como proporción del PBI*
 - *Superávit primario mínimo como proporción del PBI*
- b) *Reglas de endeudamiento*
 - *Prohibición de endeudamiento con recursos internos*
 - *Prohibición de endeudamiento con el banco central*
 - *Límite de endeudamiento con el banco central como proporción de gastos o recursos públicos ejecutados*

- c) *Reglas de Stock de deuda y reservas*
- *Límites de stock de deuda bruta como proporción del PBI*
 - *Límites de stock de deuda neta como proporción del PBI*
 - *Stock mínimo de reservas como una proporción de pagos anuales de los fondos extrapresupuestarios.” (p. 2)*

Con una lógica similar, aunque con menor nivel de desagregación, encontramos el esquema de categorización utilizado por FMI (2009, p.5) señalando cuatro grupos⁵ de reglas:

- Reglas de equilibrio presupuestario
- Reglas de gasto
- Reglas de ingresos
- Reglas de la deuda

Por su parte, Asensio (2015b, p.126) aporta una mayor desagregación en las reglas sobre deuda y también incorpora a las reservas como variable sujeta a reglas. El resultado deriva en el siguiente esquema:

ORDEN	DENOMINACIÓN
1	Equilibrio presupuestario
1.1	Total
1.2	Corriente
1.3	Operativo
2	Operaciones de Préstamo
2.1	Prohibición de endeudarse
2.2	Límites al endeudamiento
2.3	Prohibición de endeudarse con el Banco Central
2.4	Prohibición de recurrir al crédito doméstico
2.5	Restricciones – prohibiciones a gobiernos subnacionales
3	Tamaño de la Deuda Pública
3.1	Límite sobre el stock de deuda pública
3.2	Meta para el stock de deuda pública
4	Reservas

⁵ El artículo citado desarrolla, a título ejemplificativo, algunas variantes dentro de dichos grupos.

4.1	Meta de acumulaciónde reservas (activos líquidos) para contingencias futuras
4.2	Fondo básico de reservas con igual fin (incluidas coyunturas cíclicas)

Este último autor también incorpora un criterio de categorización de singular utilidad, especialmente al utilizarlo en forma combinada con los anteriores. Dicho criterio radica en el nivel de rigor de la regla o su “grado de estrictez” (Asensio 2015b, pp.124-125) . Tal criterio da lugar a las siguientes variantes:

- a) Reglas fiscales en sentido estricto: requieren tanto su cumplimiento “ex ante” como también “ex post” y la existencia de penalidades tangibles.
- b) Reglas fiscales en sentido amplio: Suelen abarcar casos de mero cumplimiento “ex ante”, cierta laxitud en su interpretación y penalidades “reputacionales” por desvíos en su aplicación.
- c) Reglas de carácter fronterizo: La regla numérica suele ser definida con un amplio rango o un nivel de baja precisión, la evaluación de cumplimiento se encuentra sujeta a interpretaciones amplias, etc.

Un esquema categorial que refleja similar criterio es el utilizado por Debrun et al (2009, p.52) al expresar con los términos “hard law” y “soft law” el grado de estrictez pero de una forma dicotómica.

III-C5) Características y requisitos de las reglas fiscales

La literatura señera sobre reglas fiscales identificó ya en forma temprana algunas características deseables para unas reglas fiscales dadas, así como requisitos que deberían cumplir para lograr su cometido.

Clavellina Miller et al (2019, p,7) destacan que las características de las reglas fiscales han sido ampliamente discutidas en el ámbito académico, sin llegar a particularidades concluyentes; no obstante, se han identificado elementos necesarios para que operen de forma exitosa. En dicha línea, citan tres elementos indicados por Debrun y Jonung (2018): simplicidad, flexibilidad y aplicabilidad. En tanto, expresan que en FMI (2018) (citado por Debrun y Jonung 2018) se enumeran cinco lecciones clave de las reglas fiscales exitosas:

- Amplia cobertura institucional y económica⁶
- Fomentan la creación de reservas durante los auges y permiten un apoyo fiscal durante las recesiones.
- Adecuada calibración, que garantiza que la regla defina un perímetro sensible para la discrecionalidad fiscal. Esta calibración es más compleja en los países exportadores de materias primas y debe reflejar la incertidumbre sobre los precios tanto a corto como a largo plazo.
- Cláusulas de escape.
- Instituciones de apoyo para fomentar su cumplimiento. En algunos casos, el establecimiento de Consejos Fiscales ha ayudado a mejorar la transparencia presupuestaria al fortalecer la credibilidad de las cuentas y pronósticos fiscales.

Precisamente sobre este último punto, en un trabajo anterior se señala

“la necesidad del acompañamiento de las reglas con fuertes requisitos de transparencia y control público ... y un claro mecanismo institucional de enforcement que comprenda tanto sanciones como mecanismos de ejecución para la implementación de dichas sanciones” (FMI, 2009, p.20).

Sobre este punto luego amplía que los procedimientos formales para tal aplicación deben basarse en mecanismos que maximicen el costo de reputación (por ejemplo la nulidad de las medidas que violaron la regla o la obligación de explicar públicamente las razones de las desviaciones) y que prescriban las acciones correctivas como por ejemplo cláusulas de corrección automática o los secuestros presupuestarios (ver Ley Gramm – Rudmann – Hollings de los EEUU) (FMI, 2009, pp.33-34).

El mismo trabajo añade como requisitos *“un plazo suficientemente largo para la vigencia de la regla como asimismo la comunicación al público”* (FMI, 2009, p.4)

⁶Sobre este punto cabe profundizar con FMI (2009) donde se indica la necesidad de prever una definición de la cobertura o ámbito de aplicación de las reglas. Esto implica tanto el nivel de gobierno (central y/o subnacional) como también los agregados fiscales comprendidos (por ejemplo, recurriendo a las categorías utilizadas en nuestro país, administración central, organismos descentralizados, instituciones de seguridad social, etc).

Si bien no refiere a una característica intrínseca de la regla, debe tenerse presente el prerequisite consignado en FMI (2009) sobre la necesidad de

“... contar con sistemas adecuados de gestión de las finanzas públicas que permitan la disponibilidad de datos fiables, capacidades mínimas de proyecciones, agregados presupuestarios predecibles con suficiente precisión, sistemas de información adecuadamente desarrollados, no solo para disponer información al finalizar el año sino también durante el año”(p. 11).

Esto permitirá un monitoreo interno del cumplimiento de las reglas y ofrecerá señales tempranas a los hacedores de política sobre la necesidad de efectuar cambios de política. En relación a este punto, el mismo trabajo destaca la necesidad de contar con un adecuado mecanismo de coordinación para lidiar con la incidencia tanto de eventos conocidos como con eventos “raros” o exógenos (FMI, 2009, p.25).

Por su parte, Asensio (2015b) señala que una regla fiscal modelo debe cumplir con varios requisitos. En tal sentido deberá:

“1) estar bien definida, respecto al indicador o meta; 2) ser transparente; 3) poseer una adecuada relación con la meta; 4) poseer consistencia interna; 5) tener flexibilidad; 6) ser enforceable o exigible y 7) estar basada en acciones políticas eficientes” (p. 125).

III-C6) Cláusulas de escape

Ya en forma concomitante al surgimiento del enfoque de reglas fiscales se contemplaba la posibilidad de ocurrencia de ciertos eventos extraordinarios, sus efectos sobre el desempeño fiscal, la necesidad de compatibilizar tales efectos con la rigidez de una regla fiscal mediante mecanismos de flexibilización y la conveniencia de que tales mecanismos fueran precisados en el propio modelo de reglas. No obstante, surge el desafío expresado en el interrogante sobre hasta dónde un modelo puede contemplar todas las circunstancias excepcionales que se pueden presentar.

En el trabajo del FMI (2009) ya se planteaba un importante avance con un criterio que apuntaba a ser meridiano:

“...mecanismos de flexibilidad para factores conocidos (ej. inflación, tipo de cambio, tasa de interés, ciclo económico, etc) y cláusulas de escape ante los eventos ‘raros’” (p.. 25).

Tal como Wyplosz (2012, pp.6-7) destaca, debe reconocer que existen eventos imprevisibles que pueden romper la regla y la solución habitual es prever cláusulas de escape en el propio sistema de reglas. Sin embargo, las cláusulas de escape no pueden ser totalmente contingentes, porque demasiados eventos relevantes son imprevisibles y ello abre un gran riesgo de elusión.

El mismo autor ya advertía dicho riesgo en una obra anterior (Wyplosz, 2001) donde

“la mera existencia de una cláusula de escape puede alimentar las expectativas de que la misma se activará, lo que, a su vez, puede hacer que la activación sea demasiado tentadora para resistirla” (p. 20).

No obstante, reconocía que puede haber casos en los que, paradójicamente, aferrarse a una política sea tan costoso, económica y políticamente, que intentar hacerlo desacredite irremediamente la política y el principio de que sirve.

Ya tempranamente dicho autor se anticipaba a ciertos inconvenientes de la aplicación de reglas fiscales destacando que *“la definición de objetivos de deuda o déficit debe dejarse en buenas manos, confiando en el juicio humano y no en reglas puramente mecánicas”* (Wyplosz, 2001, p.20).

Por su parte, Celasun et al (2015) expresan que *“para ser eficaces, las cláusulas de escape deben contemplar únicamente un abanico reducido de factores de activación, ser claras con respecto a cuándo deben aplicarse, y especificar la forma de reimplantar la vigencia de la regla”* (p.35) (por ejemplo, mediante compromisos acerca del tratamiento de los desvíos acumulados).

En un trabajo más reciente (Eyraud et al, 2018), donde se describen lecciones derivadas de la aplicación de lo que allí denominan “reglas fiscales de primera generación”, los autores señalan que, sin cláusulas de escape bien diseñadas, las reglas a menudo se dejan en suspenso después de grandes choques, o los países recurren a medidas ad hoc para acomodarlos. Y las experiencias de los países muestran que, *“para ser creíbles y efectivas, las cláusulas de escape deben definirse con precisión para cubrir los eventos que realmente están fuera del control del gobierno”* (Eyraud et al 2018, p.18).

A partir de dichas experiencias, los autores avanzan hacia recomendaciones aconsejando que una cláusula de escape debe contener:

“(i) un conjunto limitado y claramente definido de eventos que desencadenan el funcionamiento de la cláusula⁷, (ii) límites de tiempo sobre cuánto tiempo puede desviarse la política fiscal de los objetivos en la regla, y (iii) el requisito de que la política fiscal regrese a los objetivos después de que finalice la operación de la cláusula de escape y, de ser posible, compense las desviaciones acumuladas” (Eyraud et al 2018, p.23)⁸.

Cabe, asimismo, destacar como requisito adicional lo que los mismos autores planteaban anteriormente, respecto a que los eventos contemplados en la regla sean realmente situaciones fuera de control de gobierno. Esta previsión resulta crítica en términos de evitar situaciones derivadas del riesgo moral.

Por último, cabe destacar lo señalado por Debrun et al (2013) intentando

“lograr un resultado superior que combine el atributo de objetividad de una cláusula de escape con el juicio valorativo de una institución – órgano que establezca cuándo se encuentran dadas las condiciones de activación de la cláusula, cómo implementar los mecanismos previstos en la misma y cuándo tales mecanismos fueron satisfechos o completados” (p. 22).

III-C7) Sistema de reglas fiscales y sus componentes

En casos concretos de tiempo y espacio (en un Estado o ámbito supra estatal y para un período determinado) pueden establecerse una o más reglas fiscales.

En este último caso estamos ante la aplicación simultánea y concurrente de más de una regla fiscal, lo cual agrega una complejidad adicional, incorporando la consistencia y coherencia como requisito.

⁷ Resulta interesante la taxonomía de eventos utilizada Schaechter, Kinda, Budina y Weber (2012, p.21) para su análisis comparado a escala internacional.

- Desastre natural
- Recesión económica
- Aplicación de sistema de rescate bancario
- Cambio de gobierno
- Cambio en la cobertura del presupuesto
- Otros eventos externos no controlables por el gobierno

⁸En similar sentido Schaechter, Kinda, Budina y Weber (2012, p.20) realizan una descripción de requisitos aunque algo diferente: (i) un rango muy limitado de factores que permitan la activación de las cláusulas de escape; (ii) directrices claras sobre la interpretación y la determinación de eventos y (iii) la especificación de la trayectoria posterior a la aplicación de la cláusula de escape con el tratamiento de las desviaciones acumuladas.

Adicionalmente, al momento de plantear y definir reglas fiscales concretas, corresponde tener presente, en primer término, la existencia de ciertos aspectos esenciales. Para Kopits y Symansky (1998, pp. 8 – 10) entre dichos aspectos se encuentran:

- La necesidad de contar con una base normativa (constitución, leyes, acuerdos, etc).
- La existencia de una autoridad de supervisión y juzgamiento con independencia política y solvencia técnica.
- La importancia de garantizar la transparencia en la información
- La necesidad de que se contemplen en forma clara y predeterminada, medidas de contingencia durante la ejecución presupuestaria.
- La conveniencia de contar con cláusulas de escape (o también denominadas “de salvaguardia”) predeterminadas
- El carácter imprescindible de un marco de sanciones efectivas para casos de no cumplimiento (financieras, judiciales o pérdida de reputación del gobierno).

El carácter plural de las reglas y los elementos antes descriptos configuran lo que podría denominarse “sistema de reglas fiscales”, cuyos componentes son:

- Definición de la/s regla/s
- Marco normativo
- Marco de transparencia
- Medidas de contingencia y cláusulas de escape
- Marco de supervisión y control
- Sistemas de incentivos (incluyendo el marco sancionatorio)

III-C8) Problemas en la implementación de reglas fiscales, aspectos vulnerables y aprendizajes

El surgimiento del marco de reglas fiscales ha derivado en una evolución del mismo, tanto en el plano teórico como asimismo en la praxis concreta, a partir de implementaciones en tiempo y espacio determinados, generándose, al mismo tiempo cierta retroalimentación entre ambas dimensiones señaladas.

Esta dinámica ha implicado una evolución a partir de la recepción en el plano teórico de las disonancias observadas en el plano de la praxis, tales como problemas concretos en la implementación de reglas fiscales y otros aspectos vulnerables en su funcionamiento. Seguidamente se exponen los principales problemas de implementación y aspectos vulnerables de reglas fiscales.

Abordando desde una mirada amplia y abarcativa, Debrun y Kinda (2014, p.4) sintetizan las vulnerabilidades de las reglas fiscales en tres “enfermedades interdependientes”: 1) la falta de compromiso político subyacente; 2) un diseño inadecuado y 3) una aplicación débil.

El primer aspecto señalado depende de la dinámica del sistema político, siendo en definitiva un elemento exógeno del marco de reglas fiscales en sentido estricto.

No obstante, no resulta ocioso destacar lo expresado en FMI (2009) respecto a que *“las reglas sin un compromiso político suficiente para aplicar una política fiscal disciplinada pueden llegar a socavar la credibilidad de la propia política”* (p. 15).

Abordando los dos factores siguientes, se pueden mencionar:

La dificultad de los votantes para discernir *“si un desempeño fiscal negativo se debe a un auténtico shock exógeno o a decisiones equivocadas adoptadas en el pasado por los funcionarios”* (Debrun et al 2012, p.6).

Un efecto colateral señalado por Schaechter, Kinda, Budina y Weeber (2012) radica en que la aplicación de reglas fiscales

“...puede generar distracciones en la definición de prioridades de gasto o generar cambios en la composición del mismo, como así también producir incentivos para recurrir a artilugios como operaciones fuera de la contabilidad presupuestaria u otros mecanismos aglutinados bajo el término contabilidad creativa” (pp. 5-8).

En un sentido similar, en FMI (2009, p.15) se destaca que las reglas pueden reducir la calidad de la política fiscal ya que generalmente guardan silencio sobre la composición del ajuste fiscal para cumplir con las metas y esto puede ser en desmedro de gasto con alta rentabilidad social, implicando un impacto negativo en las perspectivas de crecimiento de largo plazo, tal como sucede si el ajuste recae predominantemente sobre el gasto de capital.

En el mismo trabajo se señala que, pese a las reglas, la deuda o el saldo presupuestario podrían verse afectados por factores ajenos al control del gobierno.

Existen reglas de equilibrio cuya función de estabilización económica puede ser procíclica (Schaechter et al 2012, p.8). En similar sentido se expresa en FMI (2009, p.15). Sobre este aspecto, Hagemann (2011) pone énfasis puntualmente *“en los casos de aplicación de estabilizadores automáticos donde la prociclicidad resulta asimétrica dado que las políticas discrecionales compensan los efectos de los estabilizadores automáticos en las fases de crecimiento pero no los compensan en las fases de caída”* (p. 78).

Schaechter et al (2012) también hacen notar que cuando se aplica más de una regla fiscal, *“la operación combinada de las mismas y sus interacciones suele incorporar efectos adicionales o diferentes a los que resultarían de adicionar los efectos previstos para cada regla operando en forma exclusiva e independiente”* (p.8).

Se observa cierta relación entre el grado de estrictez de una regla y el sesgo en las estimaciones (o proyecciones), mediado por incentivos. Esto implica que, *“a reglas más fuertes o estrictas, mayores incentivos al sesgo en las proyecciones”* (Beetsma et al 2018, p.13)

En cuanto a la aplicación de sanciones como medio de enforzamiento en FMI (2009, p.33) ya se advertían limitaciones en cuanto a su eficacia. Por un lado, las sanciones adoptadas ex post a desviaciones –e incluso aquellas que reflejan una deliberada intención del gobierno de exceder los límites numéricos impuestos por la regla- suelen tornarse difíciles de implementar, o que se logre su implementación pero luego de considerables retrasos. Adicionalmente, advierte que en algunos casos la aplicación de sanciones podría tener el potencial de conducir a inestabilidad política. Por último, se resalta que la mera introducción de reglas no garantizan el éxito cuando el costo de romper las reglas es menor al beneficio de hacerlo.

A partir de tal dinámica puede hablarse de un proceso de acumulación de aprendizajes basado en experiencias concretas en tiempo y espacio.

En cuanto al diseño de las reglas, en FMI (2009) se recomienda

“...contemplar el efecto de la inflación en las variables sujetas a reglas a los fines de que dicho proceso inflacionario no genere ruidos que conduzcan a que la regla se cumpla o incumpla no como resultado de las medidas de política sino por el solo efecto del proceso inflacionario (por ejemplo cuando las reglas se definen en términos de un cociente entre variables y la inflación tiene un efecto disímil entre el numerador y

denominador), tornando disfuncional la regla con tales defectos de diseño” (p. 25).

Un aspecto de singular relevancia radica en el abordaje de shocks y se avanza en la idea de una flexibilización preestablecida y pauta cuando los shocks provengan de factores conocidos y reservar el uso de cláusulas de escape solo ante “eventos raros” (FMI, 2009, p.25).

Una regla óptima requiere *“sanciones más severas en un país donde la inestabilidad política y la propensión a gastar son mayores”* (Debrun et al 2012, p.8). Una idea similar expresan Debrun y Kinda (2014) aunque desde una mirada más escéptica en términos de cumplimiento, destacando que *“una regla fiscal se asemeja a un contrato del gobierno consigo mismo y, aunque los formuladores de política heredaran las reglas de padres fundadores benevolentes, tendrían siempre incentivos para ignorarlas”* (p. 8).

En lo previamente expuesto queda visible la contundencia del peso del enforzamiento como elementos sustancial de todo sistema de reglas fiscales. Entre los aprendizajes, en FMI (2009) se anticipaba que *“los procedimientos de enforzamiento deberían basarse en mecanismos que maximicen el costo de reputación y/o prescriban acciones correctivas de cumplimiento obligatorio por parte del gobierno”* (p.33).

Asimismo, el enforzamiento no solo debe enfocarse en un instante “ex post” sino también en forma concomitante *“mediante mecanismos de detección de desviaciones y su corrección durante el ejercicio presupuestario”* (FMI, 2009, p.34).

Hagemann (2011) plantea la posibilidad de *“despolitizar ciertos aspectos de la política fiscal, como los relativos a la formulación y monitoreo”* (p. 76). Es en tal sentido, destaca que ciertos órganos pueden tener mejor informados a los votantes sobre el estado presente de la política fiscal y aumentar el costo político que carguen los gobernantes ante la indisciplina fiscal.

Ante el problema de la inflexibilidad de las reglas fiscales *“frente a circunstancias excepcionales, emerge la conveniencia de recurrir a órganos para poder compatibilizar regla y flexibilidad”* (Debrun et al 2012, p.3). Tales órganos también contribuirían al debate público mediante dos vías: a) reduciendo asimetrías de información entre votantes y políticos; b) potenciando o fortaleciendo los controles democráticos (Debrun, et al 2012, p.8).

En la misma idea de recurrir a órganos, se plantea *“adicionar agencias no partidistas que, al menos, apelen a los responsables de formulación de las políticas y ayuden a corregir el sesgo al déficit”* (Debrun et al 2012, p.8).

En similar sentido, en FMI (2009, p.12) ya se planteaba la conveniencia de acompañar la aplicación de reglas con fuertes requisitos de transparencia y control público. Incluso fortaleciendo estos requisitos con el funcionamiento de agencias fiscales independientes encargadas de la supervisión y evaluación de la evolución fiscal.

Debrun et al (2012) amplían el potencial de contribución por parte de tales órganos *“mediante la elaboración de proyecciones macroeconómicas en forma independiente de los hacedores de política”*(p. 12). De esta forma, atenuando el posible sesgo de optimismo que imprimen los hacedores de política en sus proyecciones, la contribución de proyecciones independientes ayudaría a prevenir desvíos.

En similar sentido también resulta pertinente destacar lo indicado por Clavellina Miller et al (2019) al expresar que

“...si bien las reglas fiscales son una herramienta importante que contribuye a mejorar la disciplina fiscal y las finanzas públicas, pueden complementarse con el establecimiento de instituciones especializadas independientes que elaboren pronósticos macroeconómicos que sirvan como base para la estimación del presupuesto, estudien el impacto de las políticas implementadas, emitan recomendaciones de política y aseguren la sostenibilidad y consistencia fiscal en el largo plazo. También realizan análisis expost al reportar el cumplimiento de los objetivos e indicadores presupuestales sobre el desempeño del gobierno que sirven para mejorar la política fiscal. Se ha observado que en algunos países que usan reglas fiscales y que cuentan con consejos fiscales independientes con una participación activa en el diseño de la política fiscal, mejora la implementación y formulación de políticas fiscales sostenibles, se contribuye a una mayor transparencia y se eleva el costo político de una política inadecuada” (p. 11).

Continuando en el mismo temperamento de valorar el aporte de órganos, Debrun et al (2012) añaden como contribución la de

“...promover el debate público, aunque cuidando la oportunidad y el modo en que dichos órganos intervienen e interactúan con la ciudadanía a los fines de evitar cualquier apariencia de pretender ejercer una actividad político-partidista” (p. 27).

Para tales autores resulta vital cuidar la credibilidad del propio debate público así como la reducción de la asimetría de información entre votantes y gobernantes con el fin principal de que el votante pueda discernir si un determinado desempeño fiscal negativo se debió a “mala gestión” o a “mala suerte”.

El artículo relativamente cercano de Eyraud et al (2018) puede considerarse un complemento y ampliación de los aprendizajes antes señalados. Apuntando hacia el desarrollo de lo que denominan “reglas fiscales de segunda generación”, se detallan distintos elementos a considerar surgidos de los aprendizajes que dejaron las “reglas fiscales de primera generación”. Entre dichos aprendizajes se destacan los siguientes.

“...Las reglas fiscales exitosas generalmente tienen una amplia cobertura institucional y económica...

Otro factor que contribuye al éxito de la regla es un diseño que fomenta la creación de áreas de amortiguación durante el crecimiento de la actividad económica y permite un apoyo fiscal adecuado durante las caídas de actividad.....

Una buena calibración del umbral es esencial para garantizar que la regla defina un perímetro razonable para la discreción fiscal... ..

La falta de cláusulas de escape bien diseñadas hace que sea difícil lidiar con los eventos fuera de control.....

Considerar el valor potencial de las instituciones de apoyo para fomentar el cumplimiento.....

Dos factores habilitantes resultaron ser instrumentales para una política fiscal exitosa basada en reglas: sistemas sólidos de gestión financiera pública y suficiente aceptación política...

Aunque estas lecciones generales se aplican a todas las economías, los países deben centrarse en las características que mejor se adaptan a sus necesidades y limitaciones de capacidad.” (pp. 17-19).

III-C9) Las “Reglas de Segunda Generación” y hacia un enfoque holístico de marcos fiscales basados en reglas

A partir de los aprendizajes reseñados en el acápite precedente, la literatura⁹ da señales de buscar avanzar hacia un intento de principios que guíen futuras reformas para que decanten en las denominadas “reglas de segunda generación”. Eyraud et al (2018, pp.17-20), abordan tales principios que se aglutinan en tres lineamientos centrales:

1 - Un enfoque holístico de los marcos fiscales basados en reglas

- El fracaso de las reformas parciales e incrementales implementadas en el pasado destacan la necesidad de diseñar marcos fiscales de una manera más holística y predecible.
- Si bien existen criterios bien conocidos para la selección de reglas individuales, todavía no se ha establecido un conjunto similar de principios para reglas múltiples dentro de un marco holístico.
- Anclaje: los marcos fiscales basados en reglas deben atender la sostenibilidad de la deuda pública. El sistema de reglas debe estar anclado en un objetivo de deuda para preservar la sostenibilidad fiscal. El marco debe establecer una jerarquía entre el ancla y las reglas operativas, ya que no todas las reglas pueden concebirse como igualmente vinculantes para el presupuesto anual.
- Cuando sea posible y deseable, el marco fiscal debe abarcar ambos lados del balance del gobierno.
- Parsimonia: los marcos fiscales deben basarse en un número limitado de reglas
- Los marcos fiscales con múltiples reglas son difíciles de manejar.
- Un marco con una sola regla operativa es, en general, preferible. No obstante, en algunos casos puede resultar insuficiente la implementación de una sola regla operativa.
- Consistencia: las distintas reglas no deben entrar en conflicto entre sí¹⁰.

⁹ Schaechter, Kinda, Budina y Weber (2012, p.6) señalan que estas reglas de segunda generación están diseñadas y dirigidas a lograr un mejor equilibrio entre los objetivos de sostenibilidad y flexibilidad, ya que tienden a dar cuenta de las crisis económicas y a menudo se complementan con otros arreglos institucionales como los consejos fiscales independientes.

¹⁰ Schaechter, Kinda, Budina y Weber (2012:27) mencionan que las reglas de segunda generación se combinan de forma explícita para lograr objetivos de sostenibilidad y flexibilidad.

- La calibración consistente es esencial para garantizar una orientación inequívoca a la política y anclar las expectativas de manera efectiva.
- Los mecanismos de corrección que configuran la ruta de ajuste después de una ruptura pueden ser útiles para evitar que se desvíen del anclaje.

2 - Flexibilidad simplificada

- Para ser resistente y creíble, un marco fiscal basado en reglas debe ser lo suficientemente flexible, simple y transparente.
- Las reglas de balance ajustadas cíclicamente pueden ser difíciles de operar y crear errores de política fiscal, aunque los efectos secundarios negativos pueden ser mitigados.
- La flexibilidad se puede lograr, quizás de manera más efectiva y fácil, a través de reglas de gasto y disposiciones de flexibilidad bien definidas.
- Crear flexibilidad en los marcos fiscales de los países en desarrollo puede ser una dificultad mucho mayor.

3 - Promover el cumplimiento a través de incentivos más fuertes

- El cumplimiento puede mejorarse elevando el costo de los incumplimientos, así como los beneficios asociados con la disciplina fiscal.
- Los mecanismos formales de aplicación, como los que generan sanciones financieras en caso de incumplimiento, han demostrado una eficacia limitada.
- Los beneficios para los cumplidores también podrían hacerse más tangibles.
- Los esfuerzos más recientes para aumentar los costos de la reputación del incumplimiento, en particular a través de una mayor transparencia fiscal y el papel de los consejos fiscales, parecen ser más prometedores.

Schaechter et al (2012) plantean también *“el aporte de los Consejos Fiscales como instancia que permita superar el trade off entre nivel de sofisticación de reglas y complejidad de aplicación”* (p. 28).

Sobre este último, punto resulta de interés lo planteado por Debrun et al (2009) poniendo el foco en los incentivos, especialmente mediante costos reputacionales a los gobernantes y *“aplicar con singular intensidad el principio de “cumplir o explicar” exponiendo a los gobernantes ante dichas opciones binarias”* (pp 47-48).

III-C10) Las cuestión de los marcos de supervisión y control

Cabe recordar que, cuando en el sub-acápito III-C7) se abordara el concepto de sistemas de reglas fiscales, allí ya se destacaba que uno de los componentes esenciales de todo sistema de reglas fiscales es la existencia de una autoridad de supervisión y juzgamiento con independencia política y solvencia técnica.

Tanto dicha autoridad como esa supervisión y juzgamiento deben ser realizados en un marco cuya configuración no resulta para nada trivial ni sencilla.

Para emprender dicha configuración, Wyplosz (2001) plantea cuatro enfoques posibles:

(i) Enfoque de límites cuantitativos autoimpuestos

Al respecto, dicho autor menciona como ejemplo el de los estados que integran los Estados Unidos, donde cada nivel estadual determina sus reglas cuantitativas concretas, se controla su cumplimiento en forma ex post y, en su caso, se implementan los procedimientos de sanciones.

(ii) Enfoque de restricciones externas y presiones de grupo (pares)

Sobre este aspecto, Wyplosz (2001) expresa que

“...si no se puede confiar plenamente en los gobiernos para ejercer la disciplina, una solución natural es utilizar una fuente externa de restricción. El FMI y el Procedimiento de Déficit Excesivo exigidos por el Tratado de Maastricht son dos ejemplos destacados de este enfoque”
(p.21).

Si bien este modelo tiene como fortaleza respecto del anterior que se previene la posibilidad de que internamente (dentro del propio espacio estatal) se cambien las reglas y/o se establezcan excepciones y/o se realice un juzgamiento laxo y/o se establezcan mecanismos de impunidad, también el modelo exige como requisito político fundamental el reconocimiento de un mínimo de legitimidad de la fuente externa desde donde provendrán las restricciones y/o mecanismos de juzgamiento y sanciones.

(iii) Enfoque del “consejo de sabios”

Este modelo implica la conformación de un órgano de personas altamente calificadas y con alto prestigio social por su competencia en la materia. Una suerte de “Consejo de Sabios”.

Ese Consejo de sabios emitiría directrices sobre el tamaño del saldo del presupuesto del año siguiente e informaría sobre la ejecución del presupuesto del año anterior. Sus conclusiones y recomendaciones se harían públicas, posiblemente presentadas solemnemente al gobierno y al parlamento. Se podría requerir que el gobierno y el parlamento respondan públicamente al Consejo de sabios.

Este enfoque es esencialmente presión de grupo interno pero sin la amenaza de sanciones. Su debilidad es que los políticos podrían encontrar una salida para presionar o amedrentar al Consejo y/o disminuir su preeminencia, considerando los desacuerdos públicos con dicho Consejo como un costo reputacional menor.

A los fines de aportar aplicaciones de este enfoque (aunque no exclusivamente en Agencias Fiscales Independientes) en el ámbito argentino puede mencionarse el Consejo Asesor de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) incluido en la propia normativa estatutaria de dicho organismo (Decreto N° 1399/01)¹¹.

En el marco internacional puede citarse el caso alemán del German Council of Economic Experts quien realiza evaluaciones ex post de políticas económicas del

¹¹ Decreto 1399/01 del 4 de noviembre de 2001

Art. 10. — La ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS contará con un Consejo Asesor que tendrá a su cargo el seguimiento trimestral y la evaluación del Plan de Gestión Anual que deberá cumplir el Administrador Federal de Ingresos Públicos. El Consejo Asesor no tendrá funciones ejecutivas en la gestión de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, pudiendo efectuar recomendaciones y sugerencias al Administrador Federal de Ingresos Públicos.

Art. 11. — El Consejo Asesor deberá presentar anualmente al PODER EJECUTIVO NACIONAL un informe de las acciones desarrolladas durante el período.

Art. 12. — A fin de promover la integración de objetivos y políticas fiscales a nivel federal, el Consejo Asesor convocará a representantes de los gobiernos provinciales a participar de Asambleas Federales Anuales. La reglamentación determinará las modalidades y procedimientos a los que deberán ajustarse las mencionadas Asambleas.

Art. 13. — El Consejo Asesor estará integrado por:

- a) El Secretario de Ingresos Públicos del MINISTERIO DE ECONOMIA.
- b) UN (1) representante del Presidente del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA.
- c) Los Presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de la HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION y del HONORABLE SENADO DE LA NACION, o los legisladores que ellos designen.
- d) El Director Ejecutivo de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
- e) DOS (2) expertos de reconocida trayectoria en materia tributaria o de gestión pública.
- f) UN (1) representante de las Provincias a propuesta del CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES.

Art. 14. — Los miembros del Consejo Asesor mencionados en los incisos e) y f) del artículo anterior serán designados y removidos por el PODER EJECUTIVO NACIONAL.

Art. 15. — Los miembros del Consejo Asesor ejercerán sus funciones "ad honorem". El Consejo Asesor no podrá generar gastos ni estructuras administrativas a cargo de la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, salvo una Unidad Administrativa de Apoyo cuya creación será facultad del Administrador Federal de Ingresos Públicos.

gobierno e incluye también en su misión asesoramiento y difusión al público (Wyploz, 2001, p. 28), así como también el High Council of Finance de Bélgica.

iv) Enfoque de Banco Central: Consejos de Política Fiscal

Este enfoque surge como intento de extrapolar al campo de la política fiscal el modelo de solución desarrollado décadas atrás para la política monetaria, mediante el cual el gobierno -marco legal mediante- establece un mandato a un órgano delegado con competencia técnica para la persecución de un objetivo concreto y facultades de utilizar instrumentos preestablecidos.

Este enfoque ha abierto el espacio para el surgimiento de los denominados “Consejos de política fiscal”, “Comité de política fiscal”, “Consejos Fiscales” o denominaciones similares. La naturaleza de los mismos, la razón de su existencia, roles, funciones, integración, dependencia y otros aspectos, combinados por la relevancia central para el presente proyecto, ameritan abrir un acápite especial para su abordaje analítico.

III-C11) Aplicación de reglas fiscales en Argentina

Sin perjuicio de no integrar el núcleo de los objetivos específicos del presente trabajo, entendemos que una exposición sobre la aplicación de reglas fiscales en un contexto espacial y temporal concreto y cercano constituiría un aporte valioso para la comprensión del concepto.

Con esa finalidad es que seguidamente se exponen los antecedentes referidos a la aplicación de reglas fiscales a nivel nacional en Argentina.

Una exposición secuencial de las reglas en Argentina

La Constitución Argentina no posee, en sus artículos, disposiciones que establezcan reglas cuantitativas en materia presupuestaria ni de deuda ni de endeudamiento¹².

A partir de esta realidad, las posibilidades de implementación de reglas fiscales estuvieron circunscriptas a aquellos tipos de normas que, debido a su jerarquía, no puedan resultar alteradas o modificadas por el Poder Ejecutivo, (responsable de ejecutar la política económica desde el Estado Nacional).

¹² Algunas Constituciones Provinciales sí contienen reglas cuantitativas en materia presupuestaria y/o de deuda, tal como es el caso de la Provincia de Santa Fe.

Durante los años noventa, Argentina experimentó un proceso de transformación de su sistema de administración financiera pública, cuyo elemento principal fue la sanción de una nueva ley de Administración Financiera Pública (la ley 24.156 de septiembre de 1992), que redefinió los roles y los organismos de control. Estructurada sobre la base del principio de rol rector de la Secretaría de Hacienda, delega al mismo tiempo en las distintas jurisdicciones y entidades el proceso cotidiano de gestión presupuestaria. La Sindicatura General de la Nación quedó a cargo del control interno dentro del Poder Ejecutivo, mientras que el control externo fue asignado a la Auditoría General de la Nación, un organismo dependiente del Congreso Nacional (Makón, 1997, pp.51-64).

Desde la perspectiva de la literatura de reglas fiscales, el proceso de reforma impulsado por la Ley 24.156 no incorporó reglas fiscales cuantitativas¹³ a la administración financiera pública, sino que se concentró en las llamadas “reglas de procedimiento”, es decir, en la normativa que regula los procesos presupuestarios y de administración de los recursos públicos.

La discusión de reglas fiscales de carácter numérico comenzó a llevarse a cabo en la segunda mitad de la década de 1990, como consecuencia de dos fenómenos convergentes. Por un lado, el amplio desarrollo de la literatura sobre reglas fiscales contribuyó a generar una visión favorable a los organismos multilaterales de crédito, reflejándose en los listados de reformas estructurales sugeridas por el FMI y el Banco Mundial a los países con programas de asistencia y financiamiento.

Hacia 1996, mediante Ley N° 24.629, se establecieron restricciones al incremento de gastos sin financiamiento expreso, requisitos mas exigentes de transparencia de las cuentas presupuestarias y la obligación del Poder Ejecutivo de presentar al Congreso una vez por trimestre el estado de la ejecución presupuestaria, así como un informe de avance sobre presupuesto del año siguiente cada 30 de junio. Como novedad, la nueva ley incluyó un aspecto característico de la discusión sobre las reglas fiscales: las penalidades por incumplimiento. De acuerdo con la nueva ley, la violación de las normas implicaba responsabilidad personal de los funcionarios involucrados frente a terceros. (Braun y Gadano, 2006, pp. 5-6).

¹³ Si bien se ha seguido el criterio utilizado por Braun y Gadano (2006, p.5), corresponde advertir que para Las Heras (2008, p. 115) la Ley de Administración Financiera N° 24.156 mediante su artículo 34 estableció vía programación presupuestaria una “regla de oro” que debiera conducir al equilibrio en la ejecución presupuestaria

Posteriormente, el deterioro de las condiciones financieras internacionales observado hacia finales de la década de los noventa puso mayor presión sobre el desempeño de las economías emergentes, aumentando la preocupación sobre la evolución de las finanzas públicas y, muy precisamente, del endeudamiento.

En 1998 comenzó a discutirse en el Congreso lo que luego se convertiría en la Ley N° 25.152 bautizada inicialmente como “Ley de administración de los Recursos Públicos”, pero conocida públicamente como la ley de “Convertibilidad Fiscal”. (Braun y Gadano, 2006, p.6). El núcleo de las disposiciones de dicha ley consistía en reglas fiscales presupuestarias, reglas fiscales sobre deuda y requisitos en materia de transparencia.

Algunos economistas, dentro y fuera del gobierno, dieron especial importancia a la sanción de esta ley. La idea básica era que las reglas fiscales establecidas por la ley 25.152 eran complementarias a la Ley de Convertibilidad y que, en conjunto, constituían un dispositivo fiscal / monetario rígido y sólido, capaz de asegurar la estabilidad macroeconómica. También en los ambientes académicos la sanción de esta ley fue bien recibida ya que se consideraba favorable el esfuerzo por establecer reglas y procedimientos fiscales razonables, particularmente en Argentina,.

Esta nueva normativa tenía un amplio alcance referido a la formulación del presupuesto, eficiencia y calidad en la gestión pública, la programación de la evaluación del gasto y el compromiso de libre acceso a la información pública. (Las Heras, 2008, p.174).

Dicha ley, sancionada en Agosto de 1999 y promulgada en septiembre de dicho año, estableció reglas presupuestarias cuantitativas en materia presupuestaria y de endeudamiento. Posteriormente, algunos de sus artículos fueron modificados por leyes N° 25.401 y N° 25.967.

En la segunda mitad de 2001, se ensayó la puesta en práctica de otra regla fiscal cuantitativa en materia presupuestaria, conocida públicamente como “Ley de Déficit Cero”, instrumentada formalmente por Ley N° 25.453, la cual reformaba el artículo 34 de la Ley N° 24.156. La Ley N° 25.453 tuvo vigencia hasta el ejercicio 2002, atento a que fue derogada por Ley N° 25.725. En concreto, se propuso llevar a la práctica el principio de “no gastar a lo largo de cada mes más de lo que pudiera financiarse con los recursos corrientes del Estado”.

Respecto a esta norma, Las Heras (2008, p.175) indica que la misma dispuso, en los hechos, un sistema de programación presupuestaria y la sujeción de cuotas de compromiso a recursos recaudados que ya se encontraba legislado. En realidad, dado

que la autoridad del funcionario –convalidada en la Ley N° 24.156 , rectora de la administración financiera - no fue ejercida debidamente, se pretendió hacerlo con otra ley cuando resultaba suficiente reglamentar dicho artículo 34.

En el año 2004 el Congreso sancionó con el número 25.917 una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal. El Proyecto fue remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso el 15 de junio de 2004, ingresando en la Cámara de Senadores. Menos de dos meses después, había sido aprobada por ambas cámaras del Congreso, y era promulgada por el Poder Ejecutivo. La Argentina tenía una nueva ley de responsabilidad fiscal (Braun y Gadano, 2006: 9) cuya vigencia comenzó el 1 de enero de 2005.

La Ley N° 25.917 estableció reglas cuantitativas en materia presupuestaria y de deuda, pautas en materia de transparencia y creó el órgano de aplicación del régimen instituido denominándolo “Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal”.

Trece años después, mediante Ley N° 27.428 (sancionada el 21 de diciembre de 2017), se efectuó una modificación de importancia a la Ley N° 25.917 (sustituyendo varios artículos e incorporándose otros). A modo de síntesis, dicha norma estableció reglas fiscales presupuestarias y sobre deuda más estrictas, nuevos requerimientos en materia de transparencia, algunos incentivos (en términos de trato diferenciado) a las jurisdicciones con desempeño fiscal adecuado, se incorporaron reglas en materia de límites de crecimiento de la planta de cargos de personal así como una regla denominada “de final de mandato” (limitaciones en el incremento de gasto corriente y restricción de realizar donaciones y ventas de activo fijo durante los últimos dos trimestres del mandato de gobierno) y compromisos de acordar políticas de reducción de carga tributaria.

Además de las reglas impuestas a través de leyes, sin perjuicio de constituir compromisos de autolimitación por parte del Poder Ejecutivo cuando no existe ratificación legislativa, por el potencial de sus impactos y de las consecuencias de su incumplimiento entendemos que resulta de interés contemplar las reglas fiscales contenidas en acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

En tal sentido, adquiere especial relevancia considerar el acuerdo llevado a cabo entre la República Argentina y el citado organismo en los años 2018 (Acuerdo Stand By)¹⁴:

¹⁴ Al momento de finalización de la presente tesis el Gobierno de la República Argentina se encontraba en tratativas con el Fondo Monetario Internacional para arribar a un Acuerdo de Facilidades Extendidas.

De una lectura del Memorándum de Entendimiento Técnico que integró el acuerdo ante señalado se observa que en tal Acuerdo se incluyeron reglas fiscales presupuestarias¹⁵ y sobre deuda¹⁶, como así también limitaciones relacionadas a otras variables¹⁷ y pautas de transparencia¹⁸ (VIDE Memorándum de Entendimiento Técnico, Junio 12 de 2018).

Resultados de la aplicación de reglas

Pese a que, tal como se expusiera anteriormente, durante casi cuarto de siglo rigieron reglas fiscales en Argentina, la disciplina fiscal estuvo lejos de consolidarse.

De la gráfica expuesta en el sub-acápite I-A) se observa que, salvo un pequeño interregno de escasos, los desequilibrios fiscales constituyeron, paradójicamente, “la regla”.

Sin pretensiones de realizar un desarrollo exhaustivo año por año, de una mirada del período señalado surge la predominancia de una combinación de: a) suspensiones¹⁹ transitorias de la aplicación de reglas; b) el cambio²⁰ de reglas (o modificación de las mismas) “vis a vis” el desempeño fiscal; c) regla afectada por medidas judiciales²¹; d) supresión²² de reglas; e) el liso y llano incumplimiento de reglas²³.

Si bien dicho Acuerdo se suscribió con posterioridad a la finalización de la presente tesis, los principales compromisos en materia fiscal se exponen sintéticamente en el Anexo II.

¹⁵ Entre las principales se destacan un piso al resultado financiero, piso al resultado primario y techo al financiamiento del Banco Central al Sector Público Nacional.

¹⁶ Dichas reglas refieren al concepto de deuda en sentido amplio más allá de la definición de deuda pública según la Ley de Administración Financiera. Por ejemplo, además de establecer techos a la acumulación de deuda flotante por pagos de deuda externa, también se fijaron techos a la acumulación de deuda flotante doméstica.

¹⁷ Además de compromisos en materia monetaria, financiera y cambiaria, también se incluyeron compromisos de no renovación de cargos en puestos no prioritarios y congelar nuevas contrataciones.

¹⁸ Requerimientos de información y publicación como asimismo proporcionar recursos suficientes a la Oficina de Presupuesto del Congreso y al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

¹⁹ Mediante sendas leyes de presupuesto de los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 se suspendió para los respectivos ejercicios la aplicación de algunas disposiciones de la Ley N° 25152.

Mediante Ley Nacional N° 25.630 se suspendió la aplicación de algunas disposiciones de la Ley N° 25.917 para los ejercicios 2009 y 2010. Posteriormente se extendió tal criterio para los ejercicios 2011 a 2017, mediante introducción de disposiciones específicas en las respectivas leyes de presupuesto.

²⁰ Mediante sendas leyes de Presupuesto de los años 2001 y 2002 se establecieron modificaciones a algunas disposiciones de la Ley N° 25.152.

Mediante Ley de Presupuesto del ejercicio 2017 se flexibilizaron algunas disposiciones de la Ley N° 25.917.

²¹ En el fallo “Tobar c/ Estado Nacional” la Corte Suprema confirmó la inconstitucionalidad de la Ley N° 25.453.

²² Mediante Ley de Presupuesto del ejercicio 2003 se dejó sin efecto la principal regla que fuese establecida por la Ley N° 25.453 (denominada “Ley de déficit cero”).

²³ Ver Braun y Gadano (2006), Olivares (2010) y Mensaje del Poder Ejecutivo de la República Argentina al Congreso de la Nación el 4 de Marzo de 2022 (MENSJ-2022-8-APN-PTE)

III-C12) Redirigir el foco hacia las instituciones-órgano complementando las reglas

Notamos ya que en los sub-acápites precedentes se destaca el surgimiento y avance de recomendaciones e iniciativas de integrar, dentro de los marcos de reglas fiscales, organismos con determinadas funciones específicas que coadyuven tanto a la implementación como el mejor funcionamiento de las reglas fiscales.

Un aspecto especial de interés para este trabajo radica en los mecanismos eficaces y eficientes para el enforzamiento necesario en todo sistema de reglas fiscales. Tales mecanismos no solo suponen normas sino su andamiaje necesario mediante órganos.

Aparece así la figura de las “agencias fiscales independientes”, concepto que ya se dejara planteado al cierre del sub-acápite III-B2).

De esta forma observamos una derivación común en este concepto de “agencias fiscales independientes” tanto cuando abordáramos –desde una mirada conveniente a los objetivos de la presente tesis- las Instituciones Fiscales-Órgano como cuando lo hiciéramos con las reglas fiscales.

Es hacia dicho concepto donde dirigiremos el análisis en el siguiente acápite.

III – D) LAS AGENCIAS FISCALES INDEPENDIENTES

En forma preliminar, debe hacerse notar que en el abordaje que realiza la bibliografía sobre las instituciones fiscales-órgano del tipo que resultan de interés para esta tesis no hay homogeneidad perfecta en distintos aspectos nodales, tales como denominación, taxonomía y alcance de las funciones de dichos órganos²⁴.

Es por ello que se torna necesario desarrollar distintos aspectos nodulares sobre este concepto a partir de dicha bibliografía con el propósito de arribar a un marco taxonómico específico que responda a los objetivos de la presente tesis.

III-D1) La delegación en el campo de la política fiscal

Ya en el acápite III-C10) se anticipaba el debate sobre la posibilidad de que la política fiscal sea campo de delegación en un órgano técnico extrapolando a dicho campo el modelo de solución desarrollado décadas atrás para la política monetaria (Wyplosz (2001: pp.20-25). El mismo autor, en un trabajo más cercano en el tiempo Wyplosz (2008), profundiza tal posibilidad de delegación indagando sobre qué tipo de funciones se delegarían sobre el órgano en cuestión. Si bien dicha delegación llevará un mandato explícito, resultarán modelos de órgano radicalmente distintos según si sus funciones son meramente de control (suave o duro) de cumplimiento de reglas o instituciones (instituciones – norma), o si será de supervisión del funcionamiento de sistema de reglas fiscales, o si comprenderán decisiones de política fiscal.

De esta forma, dicho autor deja expuesta la posibilidad que la delegación incluya la toma de decisiones propias de política fiscal.

²⁴ Resulta ilustrativo de tal falta de homogeneidad las diferentes denominaciones que se hallan en la bibliografía.

- Agencias Fiscales Independientes (Debrun et al 2009), (Debrun et al 2012)
- Instituciones Fiscales Independientes (Jankovics y Sherwood, 2017), (European Economy Series, 2014)
- Consejos Fiscales (Beetsma et al 2018)
- Consejos Fiscales Independientes (Hagemann, 2011)
- Órganos de Supervisión y Coordinación (Asensio, 2009)

Asimismo la ambigüedad se intensifica a la hora de compatibilizar términos diferentes si son utilizados como sinónimos, alternativas o si responden a una relación de género – especie.

Por su parte, Debrun et al (2009) plantean que

“...uno de los desafíos principales en el diseño de instituciones fiscales radica en la necesidad de desincentivar las manifestaciones no deseadas de la discreción mientras los hacedores de políticas mantienen la flexibilidad para responder ante situaciones no esperadas y cumplir el mandato democrático” (p. 52).

Una dificultad práctica central es como hallar un punto adecuado entre disuadir alta dosis de discreción de los hacedores de política y una limitación absoluta.

Tales autores expresan la posibilidad de que algunos aspectos de la política fiscal puedan ser delegados. Incluso, tal delegación puede ser *“con prescindencia de la aplicación de reglas fiscales”* (Debrun et al 2009, p.53), señalando, no obstante, los siguientes criterios básicos que deberían tenerse en cuenta para una delegación (Debrun, et al (2009, p.54).

- Debe haber un amplio consenso de lo que constituye una política sólida en el dominio concreto a delegar.
- Deben existir distorsiones perjudiciales en las políticas implementadas por los representantes políticos.
- El mandato delegativo no debería tener mayores consecuencias distributivas
- La delegación no debería incrementar problemas de coordinación creando conflictos entre un asunto delegado con otro asunto no delegado.
- No deberían existir economías asociadas a la complementariedad entre asuntos delegados y no delegados.

De una consideración integral de tales criterios se deduce la alta dosis de condicionantes para la delegación en el campo de política fiscal, como asimismo induce a descartar la posibilidad de una delegación amplia.

En tal sentido, los autores mencionados manifiestan su escepticismo sobre la delegación completa de la política fiscal, especialmente en lo que denominan “políticas estructurales” y que afectan la propia estructura presupuestaria, dado que sobre las mismas deben construirse consensos políticos en forma casi permanente, se plantean conflictos distributivos e inclusive debe cuidarse de no afectar otros campos de política económica como la política monetaria. Por ello, no puede prescindirse que las decisiones relativas a dichas políticas estructurales queden en manos de funcionarios

electos y con cierto grado de discreción. Sin embargo, para dichos autores, la delegación puede aparecer posible en algunos aspectos donde los funcionarios electos fallan, en particular el logro de un balance fiscal consolidado y la prociclicidad de las políticas fiscales. (Debrun et al (2009, p.55).

Hagemann (2011, p.94) también se hace eco de la creciente tendencia al abogar por instituciones fiscales independientes que jueguen un fuerte rol en ayudar a alcanzar transparencia y despolitizar aspectos clave de la política fiscal. No obstante, considera que la despolitización total en este campo vía una delegación completa no es democráticamente asimilable por diversos aspectos. En primer término, señala que hay considerable incertidumbre sobre lo que se entiende como un nivel óptimo de déficit y deuda y, en consecuencia, no puede esperarse un consenso sobre las metas a alcanzar. En segundo término, recuerda que la política fiscal tiene diversas consecuencias distributivas mientras que en una democracia las decisiones de dicho tipo se incluyen en el mandato definido mediante las urnas. Bajo ese marco, delegar la responsabilidad completa de la política fiscal en tecnócratas podría interferir en un derecho fundamental de los votantes. Por lo tanto, tal autor abriga expectativas en una delegación acotada a ciertas funciones donde el Parlamento o poderes legislativos retengan su rol de instancia superior y final.

A partir de tal tensión entre delegación en tecnócratas y mandato democrático, Debrun y Kumar (2007, pp.481-482) intentan aportar armonización planteando la posibilidad de delegar ciertas tareas en agencias no partidistas²⁵ que ayuden a remover los incentivos que conducen al déficit pero preservando en los funcionarios electos las prerrogativas para definir (y actualizar) esos mandatos a la agencia.

No obstante, cabe tener presente la advertencia de dichos autores en el sentido que el propio establecimiento de nuevas instituciones (órgano) no cambiará las motivaciones y preferencias subyacentes de los hacedores de política fiscal. *“Los agentes lo saben, en ausencia de cambios significativos en el entorno, estas instituciones podrían sufrir las mismas adversidades que las políticas mismas, en particular la falta (o pérdida) de credibilidad”* (Debrun & Kumar, 2007, p.482).

En línea con este último razonamiento, Debrun et al (2012, p.8) señalan que cualquier mecanismo dirigido a limitar la discreción es objeto de resistencia de los hacedores de

²⁵El uso del término no partidista es aplicado para referir a la independencia del órgano respecto a los partidos que integran el sistema político.

política y, por ello, con alto riesgo de ser debilitados o desmantelados apenas se presente la oportunidad.

Si bien aplicable a un escenario extremo y complejo, los mismos autores advierten que nunca será definitiva la independencia de una agencia, situación aplicable hasta al propio banco central. Si los funcionarios electos contaron con la discreción de crear una agencia independiente cuando hubo incentivos adecuados, también tendrán la discreción de revertir esa independencia si hay incentivos en sentido opuesto.

En el reporte de finanzas públicas de la Unión Monetaria Europea de 2014 se dedicó un capítulo al tema de las Instituciones Fiscales (órgano) independientes (European Economy Series 2014, pp.54-67). En el mismo se aborda el debate de la delegación de la política fiscal planteándose por la vía analógica con la política monetaria respecto a la justificación de recurrir a una entidad independiente para la gestión de tal política.

Recuerda que ya en los años 60 y 70 se planteó sobre la tendencia de los gobiernos (funcionarios electos) de utilizar el recurso de abandonar los compromisos de política anunciados anteriormente (Kydland & Prescott, 1977) y, en el campo de la política monetaria, los bancos centrales independientes fueron una solución al problema de inconsistencia. Mediante liderazgo experto utiliza los instrumentos de política monetaria para alcanzar los objetivos que devienen del mandato legal impuesto a dicho órgano y que de su desempeño (en términos de alcance de tales objetivos) deben rendir cuentas al Parlamento y al público en general.

Si se aplicara linealmente tal esquema a las Instituciones Fiscales (órgano) Independientes se les asignarían mandatos más intrusivos y poderes en ciertos aspectos equivalentes al de las autoridades de gobierno.

Sin embargo, el informe citado somete a interpelación la posibilidad de tal delegación amplia. Recurriendo al enfoque de Alessina y Tabellini (2004), arriba a lo que denomina “límite a la delegación en la política fiscal”.

En dicho sentido concluye que solo es posible poner en manos de un liderazgo no político cuando concurren las siguientes situaciones: (i) los objetivos son claros y estables; (ii) los efectos de la inconsistencia temporal resultan críticos, (iii) se trata de asuntos sectoriales; (iv) hay neutralidad distributiva.

Cuando se presenten las situaciones inversas, es claramente conveniente que las decisiones sean retenidas en manos de un liderazgo de tipo político (European Economy Series 2014, p.55).

De los aportes señalados en el presente sub-acápite se observa que, a pesar de plantearse en el plano de las posibilidades la delegación amplia de decisiones de política fiscal en instituciones-órgano, tampoco puede omitirse que las condiciones bajo las cuales tal delegación sería admisible resultan de muy difícil observación en una realidad de tiempo y espacio. La realidad convalida tal razonamiento atento a que hasta el momento no se ha observado ninguna experiencia de delegación amplia en un órgano independiente de decisiones de política fiscal, a la inversa de lo que sucede en el campo de la política monetaria con los bancos centrales.

Por ello, cuando abordemos el aspecto de las funciones encontraremos que siempre estaremos en un continuo donde las variantes delegativas son de tipo relativo.

III-D2) Tipologías y categorizaciones

Como sucede con todo concepto, la necesidad e intención de buscar categorizaciones se hace presente. La literatura sobre agencias fiscales independientes aún no ha alcanzado a arribar a un esquema categorial que logre uniformidad con alto consenso.

Tal situación representa una doble cara para el presente trabajo. Por un lado, una dificultad pero, por otro, la oportunidad para construir una taxonomía -al menos “ad hoc”- a los fines exclusivos de la presente tesis.

Asensio et al (2015, pp.34-35) parten del debate del sub-acápite anterior sobre la delegación en el campo de la política fiscal donde, tomando como “género” el término “Agencias Fiscales”, realizan una distinción entre, por un lado las “Autoridades Fiscales Independientes” donde se expresa la variante de delegación decisional en materia de política fiscal y, por otro lado, los “Consejos Fiscales” para casos de unidades o cuerpos dotados de una mayor o menor capacidad de influencia sobre las decisiones de política.

Complementariamente, los autores señalados desagregan hacia adentro de los Consejos Fiscales identificando tres tipos de sub-categorías: (i) aquellos que proveen análisis objetivos de los desarrollos fiscales corrientes, su contexto macroeconómico, consideraciones de sustentabilidad de largo término y el costeo de iniciativas presupuestarias; (ii) los Consejos Fiscales que producen proyecciones independientes y estimaciones referidas tanto a las variables presupuestarias como con relación a las variables macroeconómicas relevantes y (iii) un tercer tipo que agrega la posibilidad de producir evaluaciones normativas, comprendiendo, por ejemplo, la pertinencia de la

política fiscal en un dado escenario macroeconómico, o recomendaciones sobre una situación fiscal particular para un año dado dentro de un marco de medio término.

No obstante, dichos autores advierten que *“el campo empírico se muestra resistente a los encuadramientos de los Consejos Fiscales”* (Asensio et al 2015, pp.34-36).

En línea con tal advertencia y recordando que la creación de agencias específicas tiene una vasta historia, seguidamente añaden, a la par de los consejos fiscales, *“a las oficinas legislativas de presupuesto como asimismo a otras agencias como es el caso de la Government Accountability Office estadounidense”* (Asensio et al 2015., pp. 38-39).

Complementariamente señala un reagrupamiento adicional donde, por un lado, se encontrarían aquellas unidades que se insertan en el proceso presupuestario y, por otro lado, las de tipo más general o colateral. (Asensio et al 2015, p.41).

Adicionalmente, dichos autores no omiten la complejidad que se añade cuando se plantea en un contexto federal o multinivel (Asensio et al 2015, p.41).

Para dicho contexto resulta pertinente la advertencia de Asensio (2009) respecto a que en la realidad las funciones que realizan las agencias fiscales –aspecto que se abordará en un sub-acápito específico- *“suelen ser plurales y, al mismo tiempo, puede que tales funciones sean asignadas a distintos órganos”* (p. 66). Planteándolo en un contexto multinivel derivaría en tres variantes:

- Pluralidad de órganos (o actores).
- Unicidad de órgano con unicidad funcional.
- Unicidad de órgano con pluralidad funcional.

En un acápite anterior, al abordar sobre el género “Instituciones Fiscales-Órgano” insinuábamos el concepto de las agencias fiscales con una categorización efectuada por Asensio (2015a, p.139), la cual resulta conveniente reiterar y que realiza una agrupación según si las instituciones órgano a) desempeñan papeles reguladores y racionalizadores de procesos presupuestarios; b) si efectúan la coordinación fiscal de acciones de distintos niveles de gobierno; c) aquellas que son de tipo esencialmente “vigilador”, monitoreo o auditoría.

Debrun et al (2009, p.57-62), también para realizar categorizaciones, parten desde el debate sobre delegación en el campo de la política fiscal, desarrollando un esquema de dos niveles.

El género “Agencias Fiscales Independientes” se subdivide entre a) Autoridades Fiscales Independientes donde existe delegación de decisiones de política fiscal (aunque

nunca de tipo absoluto) y, por otro lado b) los Consejos Fiscales quienes, si bien realizan funciones en base a mandatos definidos normativamente, no implican el ejercicio de decisiones de política fiscal.

En un segundo nivel, hacia el interior de las Autoridades Fiscales Independientes tales autores identifican cuatro sub-variantes conforme a un grado decreciente de delegación: a1) Definición de objetivos de largo plazo y metas de corto plazo; a2) Definición de metas en el contexto de reglas fiscales; a3) Definiendo niveles de determinados impuestos pre-definidos y/o de ciertos grupos de gastos; a4) Como enforzador imparcial de reglas fiscales.

Por otro lado, hacia el interior de los Consejos Fiscales los mencionados autores señalan tres subtipos: b1) Los que proveen análisis objetivos de políticas fiscales; b2) los que proveen proyecciones fiscales independientes; b3) los que proporcionan evaluación normativa y recomendaciones. Tal desagregación resulta concordante con la desarrollada en FMI (2009, p.13).

Von Trapp y Nicol (2017, pp.4-5), si bien adelantando sobre la dificultad de encasillar en categorías, recurren a un criterio de categorización distinto, el cual refiere al encuadramiento y posición de la agencia fiscal dentro de la estructura institucional del sector público. En tal sentido, por un lado, el modelo de Oficina de Presupuesto del Parlamento ubicado hacia adentro del mismo y, por otro lado, bajo la denominación de “Consejo Fiscal” a aquellas agencias que se ubican dentro de la órbita de la rama ejecutiva del gobierno (con relación jerárquica, supervisión o superintendencia, etc.) y, finalmente, denomina con la categoría “Otros modelos” que incluye un grupo más heterogéneo donde la ubicación de la agencia puede estar vinculada o dependiente de los órganos de auditoría (o de fiscalización externa), o de los organismos estadísticos e incluso de los bancos centrales.

Debrun et al (2013, p.10), sin omitir como posibilidad –hasta ahora en el plano teórico– la variante delegativa de decisiones de política fiscal, se centra en los casos existentes en el campo empírico focalizando en los consejos fiscales y sobre los mismos efectúa una categorización en base a modelos institucionales identificando:

- Como instituciones independientes sin vínculos orgánicos con los hacedores de política fiscal.
- Como unidad dentro de la rama ejecutiva o legislativa del sistema político.

- Como órgano asociado a otras instituciones independientes tales como las agencias de auditoría (o fiscalización externa), organismos estadísticos o bancos centrales.

En otro trabajo, Debrun y Kinda (2014, p.4) también proponen una categorización que distingue las agencias fiscales independientes entre instituciones fiscales independientes y consejos fiscales. Lo singular en dicha categorización no radica tanto en los rótulos de las categorías sino en la definición de roles específicos para una y otra.

Para dichos autores, las autoridades fiscales independientes adoptan decisiones relativas a la política fiscal o la condicionan “desde afuera”. Mientras que los Consejos Fiscales inciden sobre la política fiscal a través de influencia y persuasión en el debate público.

Al mencionar la influencia como medio de acción, adquieren interés los tres canales de influencia que se señalan en el reporte de finanzas públicas de la Unión Monetaria Europea de 2014 (European Economy Series 2014, p.56):

El primer canal de influencia se relaciona con el impacto que producen los informes de las agencias independientes sobre las autoridades de gobierno al conocer los contenidos de dichos informes (impacto directo).

El segundo canal radica en el impacto implícito que puede generar sobre las autoridades de gobierno la sola idea de que las conclusiones de los informes de las agencias independientes se instalen en la opinión pública²⁶.

El tercer canal consiste en la mejora de la capacidad de escrutinio por parte de los distintos actores que intervienen en el proceso presupuestario ejerciendo roles de pesos y contrapesos (check and balances) [Parlamentos, Tribunales de Cuentas, Tribunales Constitucionales, etc.] a partir de los contenidos brindados por las agencias independientes. (impacto indirecto).

III-D3) Condiciones para su existencia y funcionamiento

En primer término, corresponde anticipar preliminarmente con Debrun et al (2009) que

“...no debe subestimarse la influencia del contexto político-institucional donde operará la agencia. Donde funcionan con efectividad los pesos y

²⁶ Von Trapp y Nicol (2017, p.15) señalan que las agencias deben publicar sus reportes siguiendo estándares de tiempos y metodología, así como deben poder hacerlo sin condicionamientos ni permisos previos por parte de las autoridades de gobierno.

contrapesos (check and balances), las agencias fiscales pueden brindar una asistencia para lograr responsabilidad fiscal. En cambio, cuando esos pesos y contrapesos no existen o funcionan débilmente es muy posible que dichas agencias sean ignoradas en el proceso político” (p. 65).

Mas allá de dicha advertencia preliminar, dichos autores señalan como condiciones críticas las siguientes:

- El mandato institucional a la agencia debe ser claramente definido y reflejar un relativamente amplio consenso social de lo que constituye un objetivo político adecuado.
- La agencia debe tener un rol central en el proceso presupuestario.
- El gobierno debe estar dispuesto a integrar a las agencias independientes en su trabajo, incluso usándolas para reforzar los argumentos en caso de reformas o medidas impopulares.
- Una efectiva independencia política (en sentido partidario), financiera y operativa garantizada mediante dispositivos concretos. Dada la relevancia de este aspecto, el mismo se abordará más adelante en un sub-acápite específico.
- Debe existir cierto compromiso por parte del gobierno sobre la actuación de la agencia (compromiso del sistema político como condición necesaria).
- El diseño de la agencia debe atender a la realidad institucional y política de cada país y no es aconsejable la imposición “desde afuera o desde arriba” de modelos descontextualizados.

Una idea similar se encuentra en Debrun et al (2014) señalando, en primer término, que para que una agencia fiscal independiente pueda ser eficaz y duradera se *“requiere de un amplio involucramiento nacional así como el compromiso y el consenso de todo el espectro político”* (p. 8). Al mismo tiempo, también coinciden que, si bien un país que intenta establecer una agencia fiscal independiente puede sacar provecho a estudios de modelos existentes y la experiencia de otros países, tales modelos extranjeros no deben ser implantados acríticamente.

Asimismo, si bien no constituye una condición necesaria, Jankovics y Sherwood (2017, p.18) destacan la utilidad del apoyo a la agencia por parte de organismos internacionales o supranacionales.

Por otra parte, los autores señalados precedentemente enfocan sobre el diseño de las agencias independientes. A la claridad de mandato e independencia antes indicadas agregan como condición que la agencia posea capacidad para comunicarse libremente hacia el exterior (especialmente medios de comunicación) así como la existencia de canales de influencia directa de las agencias fiscales independientes sobre el proceso presupuestario.

Dichos autores ponen tal énfasis en el diseño destacando que la experiencia indica que la calidad del diseño de la agencia se asocia a mejores resultados fiscales y previsiones menos sesgadas (Jankovics y Sherwood, 2017, p.8).

Como otro aporte de interés de Debrun et al (2014, p.11) se destaca *“la necesidad que la agencia acceda efectivamente a la información necesaria en cantidad y tiempo adecuados, previéndose en tal sentido mecanismos que constriñan y compelan a las oficinas y funcionarios del gobierno a la provisión de dicha información”*. Tal prevención es también compartida por Jankovics y Sherwood (2017, p.19).

Sobre este último aspecto, Von Trapp y Nicol (2017, pp.14-15) recuerdan que la OCDE recomienda que el acceso a la información sea garantizado por la legislación y, si es necesario, reafirmado mediante protocolos o memorándums de entendimiento que establezcan cronogramas de entrega de la información y sus responsables, como asimismo se prevea qué mecanismos se disparan ante retrasos o incumplimientos. También, sugieren prever cuestiones relativas al tratamiento de información confidencial.

III-D4) Relaciones con el Parlamento o Legislaturas

La interacción que llevan a cabo las agencias fiscales independientes con el entorno no es un aspecto secundario. Por el contrario, los tipos de relaciones -y la calidad de las mismas- que entablan con actores del medio político y social guarda estrecha relación con diversos aspectos críticos para el adecuado desempeño de sus funciones y su efectividad.

Una de las interacciones de mayor relevancia radica en la que deben sostener con los Parlamentos o Legislaturas.

Von Trapp y Nicol (2017) parten de recordar que *“los parlamentos o legislaturas ejercen funciones claves de control y otros contrapesos necesarios para el correcto*

funcionamiento del sistema republicano” (p. 14). Siguiendo tal relevancia es que las agencias fiscales independientes deben enviar reportes específicos al parlamento o legislatura sobre todos los asuntos relativos a su mandato, cuidando que se expresen técnicamente accesibles para los parlamentarios o legisladores.

Dichos autores también señalan que dichas agencias pueden –y sería recomendable– participar en audiencias parlamentarias, fundamentalmente aquellas relacionadas con el proceso (ciclo) presupuestario.

Además, la relación entre las agencias fiscales y los parlamentos o legislaturas también debe analizarse en otro plano y dirección. Muchos marcos institucionales de creación y regulación de las agencias fiscales prevén la participación de los parlamentos o legislaturas en la designación (nominación o acuerdo) y remoción de los miembros que conducen dichas agencias, lo cual guarda estrecha relación con el aspecto de la independencia de la agencia, tema que será tratado en sub-acápito específico.

Por su parte, Horvath (2017) considera que

“...en una democracia representativa, dotar a los miembros de los parlamentos o legislaturas de información suficiente para escrutar las políticas de gobierno en el campo fiscal resulta vital para que puedan ejercer con eficacia y eficiencia las funciones de control a su cargo” (p. 13).

Asimismo, dicho autor recuerda que la OCDE²⁷ recomienda a las agencias fiscales establecer relaciones más o menos formalizadas con los parlamentos o legislaturas con prescindencia de su ubicación en una órbita concreta dentro de la estructura institucional

²⁷ La OCDE en el documento titulado “Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions” (Febrero de 2014) prevé en su recomendación con el cardinal 5:

5-1 Las legislaturas desempeñan funciones críticas de rendición de cuentas en los procesos presupuestarios del país y el calendario presupuestario debe dar tiempo suficiente para que las Instituciones Fiscales Independientes (IFI) lleven a cabo los análisis necesarios para el trabajo parlamentario, independientemente si una institución fiscal independiente está bajo la autoridad estatutaria del poder legislativo o del ejecutivo.

Deben establecerse mecanismos para fomentar la rendición de cuentas adecuada ante la legislatura. Estos pueden incluir (pero no se limitan a): (1) presentación de informes de las IFI al parlamento a tiempo para contribuir al debate; (2) comparecencia del personal directivo o superior de las IFI ante el comité de presupuesto (o equivalente) para proporcionar respuestas a preguntas parlamentarias; (3) escrutinio parlamentario del presupuesto de las IFI; y (4) un papel para el comité de presupuesto (o equivalente) en nombramientos y despidos de líderes de las IFI.

5.2 El papel de las IFI frente al comité de presupuesto del parlamento (o equivalente), otros comités y los miembros individuales en términos de solicitudes de análisis, deben estar claramente establecidos en la legislación. Preferiblemente, la IFI debe considerar las solicitudes de los comités y subcomités en lugar de los miembros individuales o los partidos políticos. Esto es particularmente relevante para aquellas IFI establecidas bajo la jurisdicción de la legislatura.

del sector público del país respectivo. Agrega, además, que *“una relación estrecha y fructífera puede ser importante en las primeras etapas de vida de una agencia con el fin de comenzar a construirse un historial de un perfil ‘no partidista’”* (Horvath, 2017, p.13).

Al abordar la cuestión de este relacionamiento Jancovics y Sherwood (2017) -además de la provisión de informes a los miembros del Parlamento o Legislatura y la concurrencia de la conducción de la agencia fiscal a las audiencias parlamentarias (por ejemplo a las Comisiones de Presupuesto)- también destacan como mecanismo adicional para insertar en la relación institucional mencionada *“la posibilidad que los miembros parlamentarios o legisladores puedan formular consultas específicas a la agencia fiscal y ésta brindar la respuesta, todo ello siguiendo ciertas pautas establecidas a los fines de dar organicidad al procedimiento”* (p. 20).

III-D5) Interacción con otro tipo de organismos, medios de comunicación y la comunidad

Sin perjuicio de la relevancia superlativa de la relación entre las agencias fiscales y los parlamentos o legislaturas que se abordara precedentemente, esta no es la única interacción relevante entre la agencia y su exterior organizacional.

Para Debrun et al (2013) las agencias fiscales

“...deben establecer canales formales de comunicación con otros entes u organismos que se vinculen con la política fiscal, aunque desde un lugar distinto a los parlamentos o legislaturas, como así también con instituciones fuera del sector público y otros actores de influencia pública” (p. 48).

No obstante, dichos autores también realizan una advertencia sobre la necesidad de tomar ciertas prevenciones. La multiplicidad de actores implica multiplicidad de enfoques, diversidad de objetivos y una muy probable asimetría de capacidades e información entre los mismos. Ello conlleva el riesgo que una yuxtaposición de voces derive en una cacofonía que pueda afectar negativamente los esfuerzos de las agencias fiscales en clarificar y focalizar el debate público sobre los asuntos relevantes.

Por su parte, Von Trapp y Nicol (2017) expresan que

“...las agencias fiscales deben desarrollar canales de transmisión e interconexión efectivos hacia afuera, especialmente con los medios de comunicación, la sociedad civil y otros actores institucionales” (p. 15).

En especial, enfatizan la relevancia de la relación con los medios de comunicación y una amplia presencia en los mismos como actividad de la agencia.

Dicha presencia constituye un ejercicio de presión oportuna –en términos de temporalidad- sobre el gobierno, especialmente para que sostenga los estándares de transparencia en el ejercicio de sus funciones en materia fiscal. Tales autores destacan, además, que trabajos estadísticos reconocen un efecto directo de la presencia en medios de las actividades de la agencia respecto a su contribución a la disciplina fiscal.

No obstante, dichos autores formulan sugerencias para evitar que tal efectividad se vea afectada:

“ (i) Que los mensajes no se dispersen sobre numerosos tópicos que terminen diluyendo la focalización sobre los aspectos más relevantes; (ii) la oportunidad de la presencia en los medios responda a cierta planificación evitando una presencia excesiva (que disperse) y priorice los momentos claves del proceso presupuestario” (Von Trapp & Nicol, 2017, p.16).

En cuanto a los modos concretos para llevar a cabo dicha presencia en medios Jancovics y Sherwood (2017, p.20) proponen no solo los comunicados escritos (*partes de prensa*) sino también ruedas de prensa, como asimismo otras acciones más amplias orientadas a incrementar el conocimiento del público especializado y general sobre los asuntos referidos al mandato de la agencia.

Estos últimos autores también plantean la conveniencia que la agencia genere relaciones con instituciones financieras internacionales o supranacionales en las cuales pueda promoverse una interacción que derive en asistencia bidireccional. También dicha interacción fructífera en términos recíprocos también se expande hacia las agencias homólogas de otros países. Por último también propone *“sostener un intercambio fluido con organismos de fiscalización o auditoría, organismos estadísticos del país respectivo”*(Jancovics & Sherwood, 2017, p.19). Incluso podría expandirse hacia el banco central.

III-D6) Evaluación y transparencia de las actividades de la agencia

En distintos acápite se señalan numerosos aspectos que hacen a la razón de ser de las agencias fiscales independientes y su necesidad en términos de los esfuerzos más amplios para una disciplina fiscal. Para ello también se desarrollan distintos atributos e instrumentos que empoderen a dichas agencias dotándolas de las capacidades para llevar a cabo su cometido.

Como contracara y complemento inescindible de tales atributos e instrumentos deben mencionarse dos cuestiones que pueden entenderse como una suerte de “deberes” que las agencias tienen que atender. Dichos deberes no lo son en un sentido abstracto o meramente formal, dado que su cumplimiento guarda relación con el propio empoderamiento de las agencias y la funcionalidad para la cual han sido pensadas.

Son aspectos en los cuales podría decirse que las agencias fiscales “deben dar el ejemplo” atento a que tales deberes propios se relacionan con actividades de terceros que las mismas agencias fiscales deben evaluar o monitorear.

En dicha línea, Debrun et al (2013, p.49) entienden que las agencias (si bien los autores refieren a los consejos fiscales) deben dar el ejemplo siendo transparentes en sus propias operaciones, especialmente en aquellas relativas a la metodología y modelos que utilicen para el desarrollo de sus actividades relativas a las funciones asignadas en los mandatos estatutarios.

Incluso Von Trapp y Nicol (2017, p.15) entienden que los esfuerzos por cumplir tal deber de transparencia redundan en beneficio de las agencias en términos de independencia y credibilidad.

Sobre este aspecto resulta necesario también aquí contemplar las recomendaciones expuestas de la OCDE sobre principios para instituciones fiscales independientes.²⁸

²⁸OECD - “Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions” (Febrero de 2014)

7.1. Dado que promover la transparencia en las finanzas públicas es un objetivo clave de las Instituciones Fiscales Independientes (IFI), tienen el deber especial de actuar de la forma más transparente posible. La total transparencia en su trabajo y operaciones proporciona la mayor protección de independencia de las IFI y les permite generar credibilidad con el público.

7.2. Los informes y análisis de las IFI (incluida una descripción completa de los datos y la metodología subyacentes) deben ser publicados y puestos a disposición de todos gratuitamente. Como se indica en 5.1, todos los informes y análisis de las IFI deben enviarse a parlamento a tiempo para el debate legislativo y el liderazgo de las IFI debe tener la oportunidad de testificar ante comisiones parlamentarias.

7.3. Las fechas de publicación de los informes y análisis importantes deben establecerse formalmente, especialmente para coordinarlos con la publicación de informes y análisis gubernamentales pertinentes.

Pasando a otro de los deberes de las agencias, Debrun et al (2013) plantean *“la necesidad de que las mismas se encuentren bajo la «accountability» política de los parlamentos o legislaturas, con prescindencia de si su ubicación en la estructura institucional del sector público se encuentra inserta dentro de la rama legislativa”* (p.49).

Tampoco pueden escapar al deber de rendir cuentas ante las agencias de auditoría u órganos de fiscalización por el uso de los recursos que le son asignados.

Por último, dichos autores también señalan la conveniencia que las agencias fiscales sean evaluadas externamente por otras instituciones u organismos no gubernamentales. La OCDE (2014) en sus recomendaciones a instituciones financieras independientes agrega la posibilidad que tal evaluación *“sea acometida por un panel o consejo permanente de asesores, por expertos externos o por instituciones financieras independientes de otros países”* (p. 4).

Por último, también Debrun et al (2013, p.49) abordan el aspecto de la frecuencia de tal evaluación, desaconsejando una frecuencia alta (ejemplo anual) dado que puede implicar un recurso de distracción para el propio debate sobre la política fiscal. En cambio, sugieren una frecuencia de mediano plazo (3-5 años) y, en caso que la frecuencia resulte mayor, proponen que sea complementada con un comité “ad hoc” que realice un seguimiento permanente de los aspectos más críticos.

III-D7) Independencia de las agencias fiscales

La cuestión de la independencia de las agencias fiscales es uno de los aspectos donde la literatura observa un alto nivel de consenso, al punto tal que la palabra “independiente” integra la propia denominación del concepto.

No obstante, tal adjetivación integrativa de la denominación del concepto no implica que resulte abstracto indagar sobre la delimitación y alcance de la independencia aplicada al contexto concreto de las agencias fiscales así como sobre su fundamento. En otros términos, plantearse el “qué” y el “para qué” independientes.

La independencia no tiene un valor “per se” sino que su valor es instrumental, en el sentido de que la misma es una condición necesaria para que las agencias fiscales puedan desarrollar sus actividades en cumplimiento de sus funciones con efectividad y

objetividad y para ello no pueden tener condicionamientos ni influencias de ningún tipo desde el exterior de la propia agencia.

Aquí cabe formularse una pregunta central: ¿De quién debe ser independiente la agencia?

Y la respuesta se relaciona con la dimensión del “poder” en un sentido amplio (influencia), atento a que pone el foco en los principales interesados en influenciar el funcionamiento de la agencia. En este sentido hallamos, por un lado, un actor orgánico-institucional como el Poder Ejecutivo, cuyo desempeño fiscal es objeto de las funciones de la agencia y, por otro lado, los actores del sistema político como los partidos (incluyendo el juego de sus propias facciones internas) atento a que los resultados de las actividades y funciones de la agencia pueden tener impacto en la dinámica de la arena política²⁹.

Ingresando en el alcance de la independencia, corresponde partir de considerar que no nos estamos refiriendo a un Estado ni a un poder del mismo. Sino que nos enfocamos en un órgano como tal así como en los miembros que lo integran.

En tal sentido, resulta apropiado concebir la independencia en dos dimensiones: la autonomía funcional y la independencia financiera.

Autonomía funcional

En este punto resulta de interés determinar qué aspectos o condiciones deben contemplarse para que la agencia pueda desarrollar sus funciones con tal autonomía funcional en el sentido de manejarse con independencia de criterio en el cumplimiento de sus funciones (Palazzo, 1997, p.1).

²⁹Si bien lo plantean para los consejos fiscales pero aplicable también al concepto más amplio de agencias fiscales, Calmfors y Wren Lewis (2011) señalan que la independencia del órgano no debe verse solo desde una perspectiva estática sino también su dinámica.

Por la misma razón que un gobierno tiene un incentivo para no respetar una regla, tiene un incentivo para no prestar atención a la sugerencia de un consejo fiscal o incluso para desmantelarlo si su crítica de la política del gobierno resulta demasiado fuerte. El problema es similar al problema con la independencia del banco central, y radica en que la independencia simplemente mueve el problema de la inconsistencia temporal a otro nivel. Es fácil ver cómo podría surgir este problema. En ocasiones, los partidos de oposición proponen consejos fiscales como parte de una crítica a los gobiernos en ejercicio.

Como puede ser el caso con una regla fiscal, el gobierno potencial también puede desear que se vea que restringe sus acciones futuras. Una vez elegido, y con un consejo establecido, la restricción comienza a materializarse, lo que crea incentivos para ignorar las sugerencias del Consejo, para interferir con su cometido e, incluso, posiblemente para cerrarlo. La posición del consejo puede volverse aún más precaria si el partido que lo estableció ya no está en el poder. El conflicto entre un gobierno y un consejo no es inevitable.

En primer término Kopits (2011, pp. 15-16) señala que dicha autonomía sea asegurada por normativa de alta jerarquía (constitucional o por ley).

Adicionalmente Kopits (2011, pp.15-16) añade que ni el órgano ni sus miembros integrantes pueden ser inhibidos de expresar sus diferencias con el gobierno.

En similar sentido, agrega que el órgano, si bien debe ser “accountable” ante el parlamento (o legislatura), no puede serlo ante el poder ejecutivo.

Por otra parte, también es condición necesaria para tal autonomía funcional que los miembros de la agencia (conducción) se encuentren libres de conflictos de intereses (tanto concretos como en apariencia) (Kopits 2011, pp.15-16). Además, dichos miembros deben estar asistidos por un staff con capacidades y destrezas técnicas suficientes, con acceso ilimitado y en tiempo oportuno a la información del gobierno³⁰.

Por su parte Calmfors y Wren-Lewis (2011, pp. 665-666) destacan la necesidad de que tanto los miembros de la conducción como el staff de la agencia sean designados y contratados, respectivamente, siguiendo procedimientos orientados a garantizar (como base para tal designación o contratación) la profesionalidad y no las preferencias políticas o partidarias. En similar sentido se expresan Debrun et al (2013, p.18).

Estos últimos autores reconocen también que la credibilidad y reputación de una agencia constituyen una protección –aunque leve-para tal autonomía de la cual no gozan las agencias cuando aún tienen “poca historia” (Debrun et al 2013, p.45).

Asimismo en Calmfors y Wren-Lewis (2011, pp.665-666) encontramos otro aspecto de interés que puede aportar a la autonomía funcional. Tales autores plantean que los miembros de la agencia (conducción) no deberían responder a un mismo perfil, sino, por el contrario, a cuatro tipos de perfiles que se complementen.

En tal sentido los autores citados identifican cuatro perfiles: (i) investigadores académicos; (ii) expertos en finanzas públicas de la administración gubernamental; (iii) analistas del sector financiero; y (iv) ex políticos. Debido a que la arena principal de los académicos no es la política y la administración gubernamental, es probable que sus juicios se vean menos afectados por las preocupaciones políticas que los de la mayoría de los otros grupos. Existe un alto costo de reputación en el ámbito académico para un investigador que se considera que actúa de manera política en lugar de emitir juicios basados en la investigación. Sin embargo, es posible que los académicos no tengan el

³⁰Si bien Kopits (2011) reconoce que, en forma excepcional, haya casos amparados por secreto de estado y de defensa o seguridad nacional.

conocimiento experto necesario para realizar evaluaciones detalladas de los proyectos de ley del presupuesto. Los expertos en finanzas públicas de la administración del gobierno tendrían esta experiencia, pero existe el riesgo de que se preocupen por las posibilidades de carrera futuras en la administración del gobierno. Otra alternativa son los analistas del sector financiero. Una posibilidad final es incluir una minoría de ex políticos. Su presencia puede ser importante para la legitimidad de un “perro guardián” fiscal, y por lo tanto para su independencia. Esto presupone, por supuesto, que los ex políticos sean realmente “ex”.

Independencia financiera

Debrun et al (2013) destacan que *“para que la independencia se concrete en términos operativos es necesario que las agencias fiscales cuenten con recursos suficientes (en cantidad y calidad) bajo su propia administración”* (pp. 18-19).

Tales recursos deben entenderse en un sentido amplio. Aunque en el fondo los recursos financieros resultan condición para la existencia de todos los demás “tipos” de recursos, no deben perderse de vista dichos tipos: materiales, humanos, financieros e informativos.

Esta condición necesaria para la independencia es un punto sujeto a problematización a partir de que las agencias fiscales no cuentan con ingresos propios, aspecto que las diferencia de los bancos centrales.

Siguiendo con los autores citados, prevén la concurrencia de condiciones con un grado creciente de exigencia. Como primera condición, la necesidad de establecer partidas presupuestarias para la agencia. Como segunda condición, que la administración financiera de tales partidas se encuentre bajo el control de la agencia. Y como tercera condición, que tales partidas –y su administración financiera- no puedan ser objeto de recortes o demoras por parte del gobierno.

Sobre esta última condición, anclándonos en el principio de realidad económica, consideramos que al término “recortes” debe entenderse en un sentido amplio. Es decir, no solo implican recortes los cambios de mero orden presupuestario (ej. modificaciones de partidas del presupuesto) sino también de orden financiero, como

sería el caso de privar el uso de tales partidas mediante mecanismos de programación presupuestaria a cargo de órganos dependientes de los poderes ejecutivos³¹.

Mecanismos para garantizar (proteger) la independencia

Sin perjuicio del abordaje realizado precedentemente desagregando las dos dimensiones de la independencia, tal independencia podría quedar en el plano abstracto o resultar ilusoria o resultar relativizada si no se adoptan mecanismos tendientes a garantizarla o protegerla. De la literatura en la materia surgen distintos dispositivos en dicho sentido.

Debrun et al (2013, p.47) señalan los siguientes³²:

- Prohibición legal a los funcionarios de gobierno de dar instrucciones a las agencias fiscales (podría ampliarse disuadiendo cualquier otra modalidad que con mayor grado de sutileza o de forma subrepticia busquen el mismo objetivo (sugerencias, recomendaciones, mensajes ambiguos, etc.).

³¹Calmfors y Wren – Lewis (2011, p.665-666) expresan en este sentido que los consejos fiscales (aplicable también para el término más comprensivo de agencias) deben poseer un presupuesto a largo plazo, eliminando la tentación de que los gobiernos intenten influir en el trabajo del consejo a través del tamaño de las asignaciones presupuestarias. La independencia también está en peligro si el consejo no cuenta con recursos suficientes (no solo financieros), sino que tiene que recurrir a los recursos del Ministerio de Finanzas

³²Algunos de dichos dispositivos resultan coincidentes con las pautas de la OCDE indicadas en el documento “ Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions” (Febrero de 2014)

2. Independencia y apartidismo

2.1. El apartidismo y la independencia son requisitos previos para una Institución Fiscal Independiente (IFI) exitosa. Un cuerpo verdaderamente imparcial no presenta su análisis desde una perspectiva política; siempre se esfuerza por demostrar objetividad y excelencia profesional, y atiende a todas las partes. Esto favorece que las IFI estén excluidas normativamente de cualquier responsabilidad sobre formulación de políticas para evitar incluso la percepción de partidismo.

2.2. El liderazgo de una IFI debe seleccionarse sobre la base del mérito y la competencia técnica, sin referencia a la afiliación política. Las calificaciones deben hacerse explícitas, incluida la posición profesional y experiencia gubernamental o académica relevante. Las calificaciones deben incluir competencia probada en economía y finanzas públicas así como familiaridad con el proceso presupuestario.

2.3. La duración de los mandatos y el número de mandatos que puede desempeñar el liderazgo de la IFI deben ser claramente especificados en la legislación como deben ser los criterios y el proceso para el despido con causa. El mandato del liderazgo debe óptimamente ser independiente del ciclo electoral. La independencia puede mejorarse definiendo el término intervalo más allá del ciclo electoral.

2.4. El puesto de director de la IFI debe ser un puesto remunerado y preferiblemente a tiempo completo. Deben establecerse normas estrictas sobre conflictos de intereses, en particular para las instituciones con miembros del consejo con dedicación a tiempo parcial y debería aplicarse tanto respecto a otros empleos en el sector público como privado.

2.5. El liderazgo de la IFI debe tener total libertad para contratar y despedir personal de acuerdo con las leyes laborales.

2.6. El personal debe ser seleccionado mediante concurso abierto basado en el mérito y la competencia técnica y sin referencia a la afiliación política. Las condiciones de empleo deben ser similares a las del personal civil (o servicio parlamentario).

- Procedimientos de selección de los puestos de conducción y staff de la agencia basados en méritos y profesionalismo, donde las bases de cualificación deben ser explicitadas con debida antelación y publicidad.
- Mecanismos de incompatibilidad específicos para los miembros de conducción de la agencia. Entre ellos la prohibición de haber ocupado previamente cargos de designación política (por el Poder Ejecutivo) o, al menos, la necesidad del transcurso de un plazo significativo desde haber ocupado tales cargos.
- Períodos de ejercicio en cargos de conducción de las agencias largos y que no resulten coincidentes con el ciclo político (mandatos de poderes ejecutivos y renovaciones de órganos legislativos).
- Períodos de ejercicio en cargos de conducción de las agencias no renovables, a los fines de evitar la “captura política” de la agencia³³.
- Los cargos de conducción de la agencia fiscal deben ser de tiempo completo (“full time”), incompatible –en términos horarios o funcionales- con otros cargos y actividades. Como contrapartida necesaria, deben tener asignada una remuneración adecuada para altas posiciones en organizaciones tanto públicas como privadas).
- Por último, señalan la necesidad que los procedimientos de remoción de los cargos de conducción de la agencia sean claros y explicitados.

Adicionalmente resulta de interés contemplar lo que aportan Debrun et al (2013, p.45) como mecanismos adicionales que focalizan en la prevención de influencias más sutiles o en “daños auto inflingidos” de forma endógena por la propia dinámica de la agencia.

- La comunicación de la agencia hacia el exterior debe estar unificada en una misma persona (miembro de conducción) aunque la conducción sea colegiada. Esto se debe a que la capacidad de la agencia de abordar y afrontar el debate público se vería degradada si en dicho debate aparece una multiplicidad de voces de los distintos miembros de la agencia con puntos de vistas divergentes. En

³³Kopits (2011), aunque focalizando en los consejos fiscales, desarrolla esta idea de la siguiente forma:

“El periodo de ejercicio de los miembros del consejo fiscal no debería coincidir con el ciclo electoral. (preferiblemente periodos superiores a un mandato electoral) y prohibirse la designación para un nuevo periodo. La sola posibilidad de ser reelegido – combinado con el interés de la persona de continuar en otro periodo- podría significar un potencial condicionamiento a su conducta en el desempeño durante el periodo de ejercicio” (pp. 15-16).

otros términos más sencillos y pedestres, no llevar el debate interno de la agencia hacia el debate público.

- Irrestricto acceso a los medios de comunicación por parte de la agencia, con una predefinición de tales intervenciones (usualmente calendarios de publicaciones y conferencias de prensa) a los fines de evitar o disuadir conjeturas de índole política sobre cada oportunidad concreta que la agencia interviene en la opinión pública.
- Los inputs de información necesaria para que la agencia desarrolle sus actividades deben estar clarificados y asegurados normativamente. Y, en su caso, reforzados por protocolos o memorándum de entendimiento entre la agencia y el gobierno.
- La agencia debe tener la capacidad de declinar solicitudes de trabajo puntuales. No obstante, con el deber de fundar tal declinación y la ulterior «*accountability*» a la que estará sometida la agencia.

Relacionado puntualmente con la independencia financiera, Debrun et al (2013, pp.18-19) señalan alternativas instrumentales para garantizar a la agencia la disponibilidad de recursos presupuestarios. Una de ellas es establecer en el presupuesto general del Estado un agregado presupuestario separado (“separate line item in the budget”) (como podría ser mediante la creación de “jurisdicciones o entidades” en la taxonomía del sistema presupuestario argentino). Otra variante considerada es la de establecer asignaciones presupuestarias plurianuales (lo cual entra en colisión con los sistemas presupuestarios donde el ejercicio financiero es la única dimensión “imperativa”). Como alternativa más extrema indican la posibilidad de encomendar al banco central la provisión de financiamiento a la agencia (previamente reglado en su cuantía).

Cabe señalar que esta última variante –pese a su carácter extremo- es la que permite contemplar con mayor efectividad las tres condiciones antes señaladas para la independencia financiera (aspecto presupuestario y de administración financiera).

El caso puntual de agencias con funciones de control o evaluación

Sin perjuicio de los aspectos antes señalados, cuando al análisis se le incorpora el dato relativo a que las agencias fiscales pueden contener entre sus funciones algunas que impliquen el control o evaluación de cumplimiento de instituciones-norma o evaluación

de desempeño fiscal, puede resultar necesario reforzar los requisitos para la independencia con niveles de mayor exigencia.

Para ello consideramos que puede resultar útil consultar la literatura que aborda la temática de la independencia del control.

En primer término, corresponde destacar que el desarrollo conceptual sobre la independencia del control resulta de una confluencia o sinergia entre, por un lado, aportes de autores y, por otro lado, el desarrollo de normas desde hace más de cuatro décadas de instituciones especializadas -entre las que se destaca la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)- cuya normativa ya ha integrado un verdadero sistema denominado “Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)” como asimismo la “European Organization of Regional Audit Institution (EURORAI)”.

Cabe reconocer que la historia demuestra que ningún poder es capaz de limitarse a sí mismo y, por lo tanto, difícilmente va a establecer, motu proprio, unos mecanismos de control que exteriormente pueden calificarse de aptos y suficientes para verificar el cumplimiento de esta limitación (Vallés Vives F, 2001, p.322).

Por su parte, Mohadeb (2016, p.573) al referirse al control en el marco de una auditoría, destaca que resulta esencial la independencia respecto del organismo controlado, advirtiendo que, de otra manera, se afectaría la objetividad de los informes.

En el mismo sentido, Valles Vives (2001, p.325) destaca que la esencia misma de la actividad de control requiere la observación del principio de exterioridad al órgano controlado.

No obstante, también corresponde advertir que tal independencia debe ponerse debidamente en contexto. La independencia del controlante no invalida el deber de respeto a la legislación en lo que refiere a sus atribuciones, composición y status jurídico (Valles Vives, 2001, p.329). Otra relativización surge del hecho que la atribución de control únicamente conlleva un nivel de independencia del agente controlador, proporcional al del agente controlado (Valles Vives, 2001, p.329).

Por último, por supuesto que el carácter de órgano controlante no lo exime de quedar subordinado a la voluntad de otra autoridad³⁴ (de uno de los tres poderes según de qué

³⁴ El Artículo 16 inciso 1 de las ISSAI 1 emitido por la INTOSAI lo plantea como derecho y obligación del órgano de control externo.

tipo de control se trate) con capacidad de determinar su estatuto jurídico y el marco en que debe desarrollar sus actividades.

Esto último se conecta con un aspecto central y sensible, y que puede resumirse en la frase “el control del control”. Por un lado, lo elemental de todo régimen democrático donde ningún órgano puede estar exento de ser controlado y, por otro, la posibilidad siempre existente (al menos en estado de latencia) que mediante los mecanismos de control puedan vehiculizarse –más o menos soterradamente- condicionamientos a dicha independencia.

En similar línea con lo expuesto más arriba, la independencia (asociada al control) no es ni un valor ni un fin en sí mismo. Se encuentra necesariamente vinculada a la realización de unas funciones específicas. La independencia ejerce un papel instrumental destinado a potenciar otras cualidades fundamentales y de suma importancia para el ejercicio del control: la objetividad y la imparcialidad. De esta forma la independencia del controlante no constituye un objetivo sino un principio estructural del funcionamiento de dicho controlante. Se trata de una independencia estrictamente condicionada y encaminada a conseguir finalidades previamente establecidas (Valles Vives, 2001, pp. 331-332). Llegamos así a la reflexión de que la independencia es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo del control en forma objetiva e imparcial.

La independencia consiste en la necesidad de responder a preocupaciones muy diversas que varían según las características del objeto y la naturaleza de las funciones de control a desarrollar. Sin embargo, esas finalidades pueden ser agrupadas en (i) el logro de neutralidad e imparcialidad política de los órganos de control, de sus miembros y, en consecuencia, del resultado de sus funciones o (ii) en la garantía de continuidad y el mantenimiento de una confianza democrática legítima.

Cuando se trae a consideración que el control es ejercido por órganos y se indaga sobre el alcance de dicha independencia, lleva a preguntarse ¿quién debe ser independiente de quién? y ¿en qué sentido debe ser independiente?

La respuesta que surge con más claridad refiere al sujeto de quien debe resultarse independiente: del controlado (o evaluado).

Respecto al quién debe ser independiente, surgen el nivel orgánico (el órgano como tal) y el nivel personal (los miembros del órgano). Ambos niveles no resultan alternativos sino complementarios, ya que no habría independencia del órgano sin miembros

independientes³⁵³⁶. Los miembros (abarca tanto los responsables de tomar decisiones propias del órgano y a quienes corresponde representar a dicho órgano en el exterior, como a los funcionarios y personal técnico encargado de realizar propiamente las tareas de control) deben ser independientes en su ejercicio profesional, de los organismos controlados, sus intereses y sus influencias.

En cuanto a la pregunta restante, la independencia, para ser tal, debe contemplar todos los aspectos instrumentales necesarios para hacerla efectiva. Surgen así diversos aspectos como el funcional, el orgánico interno, el de los medios económicos, el de calificación técnica, entre otros. No obstante, estos cuatro aspectos se sintetizan en la dimensión funcional y en la dimensión económica.

La autonomía funcional en el control

Esta dimensión refiere a que el controlante debe estar preservado de la interferencia en la realización de la función del control, de presiones e influencias externas, sean estas procedentes del órgano del cual depende orgánicamente, como de los sujetos o entes que son objeto de las tareas de control que debe desarrollar.³⁷

Tal autonomía funcional significa que, en el ejercicio de las atribuciones que tiene encomendadas, y dentro de los límites estrictos que éstas implican, el órgano de control

³⁵La ISSAI 1 emitida por la INTOSAI, en su artículo 6 establece que la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros. Por miembros hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y representarlas, bajo su responsabilidad, en el exterior. Las normas tienen que garantizar también la independencia de los miembros, en especial, para no verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución. Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias.

³⁶ Por su parte, el Principio 6 de las “Directrices para los órganos regionales de control externo independientes” emitida por la EURORAI establece:

Independencia de los directivos y miembros (en el caso de órganos de naturaleza colegiada), incluyendo la inamovilidad y la protección jurídica. Las condiciones y los procedimientos para los nombramientos, reelecciones, contratación, destitución y jubilación de los directivos y miembros (en el caso de órganos de naturaleza colegiada) están regidos por ley garantizando su independencia respecto al poder ejecutivo y otras entidades.

Los directivos y miembros:

- serán nombrados para periodos definidos y suficientemente largos; y
- gozarán de protección contra la persecución judicial por cualquier acto, pasado o presente, resultante del adecuado ejercicio de sus funciones, si fuera el caso.

El personal de auditoría no debe estar influenciado por ni debe depender de los organismos controlados o de terceros.

³⁷³⁷ Al respecto, la ISSAI 1 emitida por la INTOSAI, en su artículo 5 inciso 1 expresa que “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores”.

no puede recibir órdenes individuales, ni directivas, ni recomendaciones procedentes de ninguna autoridad externa (Valles Vives, 2001, p.332).

Como parte de esta autonomía se encuentra el aspecto orgánico interno (independencia del órgano controlante de definir sus aspectos organizacionales) con el objetivo de conseguir el más alto grado de objetividad e imparcialidad en la actividad ordinaria de los agentes y sujetos que ejecutan y llevan a cabo la actividad del control³⁸.

En similar sentido, cabe citar la previsión contenida en la ISSAI 10 emitida por la INTOSAI reconociendo, en su Principio N°3 que, si bien los órganos de control superiores deben respetar aquellas leyes aprobadas por el Poder Legislativo, mantienen su independencia frente a toda directiva o interferencia de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en lo que concierne a: a) la selección de los asuntos que serán auditados; b) la planificación, programación, ejecución, presentación de informes y seguimiento de sus auditorías³⁹; c) la organización y administración de sus oficinas; y d) el cumplimiento de aquellas decisiones que consistan o se relacionen con la aplicación de sanciones. Además, expresa que los órganos de control no deben participar, ni dar la impresión de participar, en ningún aspecto, de la gestión de las organizaciones que auditan como asimismo deben asegurar que su personal no desarrolle una relación demasiado estrecha con las organizaciones que audita, de modo de ser y parecer objetivas.

Independencia financiera en el control

En un sentido análogo a lo que se expusiera en más arriba, esta dimensión tiene un claro sentido instrumental, a partir de que no puede concebirse un órgano que pueda actuar con independencia funcional si no cuenta con todos los medios para hacerlo⁴⁰.

El concepto de “medios” se utiliza aquí con su sentido amplio, dado que no solo refiere a los de tipo presupuestarios -si bien los principales- sino también a las posibilidades concretas de traducir dichos medios presupuestarios en medios técnicos necesarios para desarrollar la actividad del control bajo determinados estándares de efectividad,

³⁸La ISSAI 1 emitida por la INTOSAI tiene, en su artículo 5 inciso 2, una previsión en similar sentido.

³⁹ También corresponde tener presente el Principio 6 de la misma ISSAI 10 que reconoce que las entidades de fiscalización superior deben poseer la libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.

⁴⁰ Sobre este punto corresponde traer a colación lo previsto en el artículo 7 inciso 1 de la ISSAI 1 emitida por la INTOSAI, el cual expresa “Hay que poner a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben”.

eficiencia y calidad. Medios técnicos que se encuentren en calidad y cantidad suficiente de modo tal que no existan asimetrías entre la calidad de los medios técnicos disponibles entre controlante y controlado, en favor de este último.

Tal disponibilidad de medios debe ser no solo de derecho sino “de hecho”. Esto implica que la disponibilidad de los medios tiene asociada inextricablemente la necesidad de procedimientos que garanticen efectivamente y en forma automática tal disponibilidad de medios y, por otro lado, aseguren que mediante dichos procedimientos, en ninguna etapa ni sentido, puedan filtrarse o vehiculizarse encubiertamente (o “de hecho”) mecanismos de condicionamiento o influencia que la independencia funcional presupone vedada. Tal sería el caso donde el órgano controlante, para disponer de los medios, esté sujeto a procedimientos sobre los cuales el propio órgano controlado tenga la posibilidad de influir, especialmente, en el output de dicho procedimiento.

Algo similar sucede con la magnitud de dichos medios asignados periódicamente. El controlado no deberá tener posibilidad de intervenir (ni como actor de decisión ni de veto) en la decisión de la magnitud de los recursos presupuestarios que serán asignados al órgano de control.

Garantías (o tutelas) de la independencia del control

Para que la independencia-tanto en términos de autonomía funcional como en la dimensión financiera- pueda ser concreta, permanente y no resultar vulnerable ante vicisitudes de ningún tipo, resultan necesarios ciertos mecanismos e instrumentos efectivos de protección, los cuales deberán estar adecuadamente establecidos en el ordenamiento jurídico (e inclusive poder contar en última instancia con la tutela de otros controles, como el judicial o el parlamentario).

A los fines aglutinar estos mecanismos e instrumentos en un marco categorial útil, se utilizará el expuesto por Valles Vives (2001, pp.337-342) que diferencia garantías jurídicas, garantías orgánicas y garantías financieras.

(i) Garantías jurídicas

En primer término aparece el aspecto de la jerarquía normativa en la cual se fundará la independencia del control. La ubicación de un órgano en el sistema público, la estabilidad de su estatuto, la fuerza de sus mecanismos de protección dependen, en gran medida, de la jerarquía de las normas jurídicas que los crean, sean estos la Constitución,

una ley ordinaria o actos jurídicos que, según el sistema adoptado por la constitución de ese país, puedan tener una jerarquía superior a dichas leyes ordinarias⁴¹. Surge así como primera reflexión que, a mayor jerarquía normativa, mayor garantía del control.

Un segundo aspecto refiere a aspectos que definirán dichas normas de mayor jerarquía. Lo conveniente es que en dicha norma se prevea la misión del órgano, los objetivos del mismo, su composición orgánica, su estatuto, sus competencias, la definición de una regla que conlleve a una determinación periódica de los recursos presupuestarios que dispondrá, las facultades con que contará para administrar por sí mismo dichos recursos y las tutelas necesarias para obtenerlos (en el caso que la disponibilidad de dichos recursos dependa de otra órbita del Estado).

También resulta un aspecto necesario que las competencias de los órganos de control se encuentren definidas de una forma clara y por la normativa de máxima jerarquía. En dicho sentido, cabe referenciar el artículo 18 de la propia ISSAI 1 emitida por la INTOSAI.

Otro aspecto que necesariamente debe contemplarse refiere a la disponibilidad de la información con que el órgano de control debe contar para desarrollar sus funciones, en especial cuando dicha información se encuentra en poder de los órganos o sujetos controlados⁴². Por ello el marco jurídico debe contemplar no solo las competencias y potestades del órgano de control para solicitar y procurar la información, sino también establecer dispositivos efectivos para que dicha información sea provista al órgano de control en tiempo y forma, incluyendo aquellos procedimientos “in extremis” para que la misma sea puesta a en poder del órgano de control en forma coactiva.

En cuanto a los aspectos que debiera asegurarse contemplar explícitamente en la normativa, Valles Vives (2001, p.329) señala, que las garantías a la independencia funcional se concretan por lo menos asegurando los siguientes aspectos: el

⁴¹La ISSAI 1 emitida por la INTOSAI, en su artículo 5 inciso c) establece Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

En similar sentido lo expresa la EURORAI en el Principio N° 5 de sus “Directrices para órganos regionales de control externo independientes” al establecer que la existencia, la competencia y la independencia de los órganos de control externo regionales son definidas por disposiciones constitucionales o principios de valor constitucional cuyas modalidades podrán ser detalladas en otras normas.

Esto implica protección legal contra interferencias externas, principalmente de organismos sometidos a control, autoridades gubernamentales a nivel regional o local y otras instituciones a nivel estatal, en asuntos que afectan a la independencia funcional, financiera y organizativa de los órganos de control, así como a la independencia personal de sus miembros, como se describe en los principios indicados a continuación.

La independencia es la base de la credibilidad de los órganos de control externo.

⁴²Sobre este punto ver Principio 4 de las ISSAI 10 emitida por la INTOSAI y el Principio 8 de las “Directrices para órganos regionales de control externo independientes” emitidas por la EURORAI.

establecimiento de una autonomía reglamentaria que le atribuya la posibilidad de desarrollar sus normas de funcionamiento interno, una potestad de auto organización interna⁴³ (que incluye la potestad de elaborar un plan anual de trabajo de los controles a efectuarse⁴⁴), una autonomía administrativa y de gobierno y una independencia de sus miembros asegurada (externamente) mediante el establecimiento de unos requisitos para su elección, la previsión precisa de causas de abstención y recusación relacionadas con el desempeño de sus funciones⁴⁵ y los dispositivos que aseguren cierta autonomía presupuestaria.

(ii) Garantías orgánicas

Son aquellas que otorgan a la independencia funcional del órgano de control sus características definitorias y que permiten su funcionamiento real.

Consisten en medidas tanto externas (en sentido que son aprobadas por un órgano exterior al órgano de control) que determinan el estatuto de los miembros del órgano de control, su forma de designación, el órgano o poder responsable de nombrarlos, la duración del mandato, el carácter renovable o no de su mandato, como también medidas internas consistentes en la posibilidad de aprobación de las normas que rigen el funcionamiento interno, el régimen disciplinario y la responsabilidad sobre la gestión de sus propios recursos personales, materiales, técnicos y financieros así como el establecimiento de un régimen de contratación y de remuneración de su personal⁴⁶.

La independencia orgánica de los órganos de control está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros. Esta independencia a nivel de sus miembros también

⁴³También comprende la distribución interna de trabajos y responsabilidades internas, la definición de métodos de investigación y los criterios de evaluación. Además, implica una independencia en la adopción de la decisión final, de las conclusiones y de las observaciones que se efectúen como consecuencia de la realización de la función del control.

⁴⁴En similar sentido lo prevé la ISSAI 1 en su artículo 13 inciso 1.

⁴⁵Sobre estos aspectos cabe citar el Principio N° 2 de la ISSAI 10 emitida por el INTOSAI.

La independencia de la Autoridad Superior de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), y de los "miembros" (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.

La legislación aplicable especifica las condiciones para las designaciones, reelecciones, contratación, destitución y retiro de la autoridad superior de la EFS y de los "miembros" en las instituciones colegiadas, quienes son:

- designados, reelectos o destituidos mediante un proceso que asegure su independencia del Poder Ejecutivo. (ver ISSAI-11 Pautas Básicas y Buenas Prácticas Relacionadas con la Independencia de las EFS);
- designados por períodos lo suficientemente prolongados y fijos como para permitirles llevar a cabo su mandato sin temor a represalias; e inmunes frente a cualquier proceso por cualquier acto, pasado o presente, que resulte del normal cumplimiento de sus obligaciones según el caso.

⁴⁶En (Valles Vives (2001, pp.346-380) se realiza un profuso e integral desarrollo de distintos aspectos que hacen a la organización de los órganos de control (dirección unipersonal o colegiada, proceso de elección y designación de sus miembros, duración en el cargo, posibilidad de reelección, características para adquirir la condición de miembro del órgano, incompatibilidades para ejercer el cargo, pérdida de la condición de miembro, composición del personal al servicio de los órganos de control, su status jurídico, perfil profesional, etc.) desde un enfoque del efecto sobre la independencia del órgano.

nos conduce a la necesidad de que los mismos puedan alcanzar una independencia de criterio⁴⁷.

Dentro de estas garantías deben incluirse los procedimientos para que se alcance la elección de los mejores responsables y agentes para realizar el control, atendiendo exclusivamente a criterios de estricta competencia personal y profesional⁴⁸ de modo que el resultado de las actividades de control no puedan ser acusadas de obedecer a objetivos o finalidades político - partidistas.

Otro aspecto sutil señalado por Valles Vives (2001, p.326) refiere a los casos donde el órgano de control dependa del poder legislativo y la necesidad de regular la cantidad de informes que se le soliciten a dicho órgano de control, atento a que dicha omisión podría abrir una puerta para obstruir la capacidad de auto organización mediante una saturación de pedidos de informes (inclusive como una estrategia de los bloques legislativos que pertenecen al mismo partido del poder ejecutivo para obstaculizar la función del control).

En definitiva, la autonomía en la organización y en la gestión interna del órgano se erigen como elementos esenciales para garantizar la vertiente orgánica de la independencia funcional de control externo.

(iii) Garantías financieras

⁴⁷ Sobre la independencia de criterio, en las Normas de Control Externo Gubernamental emitidas por la Auditoría General de la Nación encontramos un pertinente desarrollo de su significado y cuestiones a considerar como amenazas a tal independencia. Se considerará independencia de criterio, a aquel estado que permite proporcionar una opinión que no se vea afectada por influencias que comprometan su criterio profesional, permitiendo que un individuo actúe con integridad y ejerza su objetividad. El cumplimiento del principio de independencia podría estar amenazado por diversas circunstancias: a) Amenazas de interés propio: Ocurren como resultado de intereses del auditor gubernamental con relación al ente cuya información es objeto de auditoría o de los entes vinculados económicamente a aquél. También se considera configurada cuando afecta a su cónyuge o conviviente, o pariente por consanguinidad, en línea recta o colateral hasta el cuarto grado inclusive, o por afinidad hasta el segundo grado, o tener relaciones personales con alguno de los directores, funcionarios, gerentes generales o administradores del ente; b) Amenazas de seguimiento: Ocurren cuando una opinión anterior es re evaluada por el mismo auditor gubernamental responsable de esa opinión u observaciones oportunamente formuladas; c) Amenazas de intermediación: Ocurren cuando un auditor gubernamental promueve una posición u opinión hasta el punto en que su objetividad se pueda ver comprometida; d) Amenazas de familiaridad: Ocurren cuando, debido a una relación muy cercana con el auditado, el auditor gubernamental se vuelve más comprensivo hacia los intereses del auditado; e) Amenazas de intimidación: Ocurren cuando el auditor gubernamental puede ser disuadido de actuar objetivamente mediante amenazas reales o percibidas f) Amenazas de pertenencia: Ocurren cuando el auditor gubernamental haya tenido participación en operaciones o programas sometidos al objeto de control o bien haya formado parte del organismo o empresa. g) Amenaza de conflicto de intereses: Ocurren cuando el interés, considerado en su más amplia acepción, de quien participe en labores de control externo gubernamental interfiera o pueda interferir o presumirse que interfiere el cumplimiento imparcial, independiente y objetivo de sus funciones, incluso con prescindencia de su consideración acerca de si afecta o pudiere afectar su actuación.

⁴⁸ La ISSAI 1 emitida por la INTOSAI dedica su artículo 14 a este aspecto.

Los miembros y los funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior tienen que tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.

En el momento de la selección del personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, tienen especial importancia una formación y una capacidad superiores al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.

Especial atención requiere el perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior a nivel interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización. El perfeccionamiento tiene que exceder de los conocimientos de contabilidad y de los tradicionales jurídico-económicos y abarcar también empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos.

Para garantizar una alta cualificación del personal controlador, debe aspirarse a una remuneración acorde con las especiales exigencias profesionales.

Tal como anticipábamos más arriba, con la finalidad de que los órganos de control puedan ejercer las atribuciones que le correspondan, estos deben tener disponibles los medios necesarios. La independencia puede verse coartada o condicionada si no se garantiza un presupuesto adecuado a la función que se debe cumplir.

Aquí corresponde remitirnos a todo lo expuesto sobre la dimensión económica de la independencia del control. Lo específico de este acápite son los instrumentos o mecanismos para que dicha dimensión se concrete.

Emerge así la norma de creación del órgano (recordemos lo indicado sobre la relación directa entre jerarquía de norma y garantía de control) y la previsión que en dichas normas se haya realizado sobre la cuantía (o reglas para determinar las asignaciones presupuestarias anuales), las facultades para la administración de los recursos por parte del órgano de control y las tutelas para garantizar la disponibilidad de dichos recursos.

Como lógica elemental es conveniente que en el presupuesto público se realice una individualización clara y concreta del órgano de control (a través de todas las categorías presupuestarias aplicables en dicho presupuesto) y su asignación presupuestaria anual. En tal tesitura, cabe traer a colación lo mencionado en el artículo 7 inciso 3) de la ISSAI 1 emitida por la INTOSAI, expresando que “los medios financieros puestos a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad” (INTOSAI, 1977). La independencia financiera requiere una asignación presupuestaria específica y no una condicionada.

Corresponde aquí advertir la posibilidad que se pueda presentar un contraste entre tal asignación presupuestaria anual identificada y establecida en el presupuesto con la regla de determinación del monto de dicha asignación que pueda haber previsto la norma de creación del órgano. Si de tal contraste surge que la asignación establecida en el presupuesto público anual resulta inferior a la que surja de aplicar la regla de la norma de creación del órgano, se abre un debate “ad hoc”. Si la regla de determinación del monto de la asignación presupuestaria del órgano de control es establecido por la Constitución u otra norma de rango superior a una ley ordinaria, queda el camino expedito para que el órgano de control pueda recurrir ante el Poder Judicial (en el fondo otro control, o más precisamente “el control de última instancia”) en resguardo de tal cuantía garantizada por la norma de su creación.

Distinta es la situación si la regla de determinación del quantum de la asignación presupuestaria ha sido determinada por una ley ordinaria, en definitiva, una norma de similar rango a la ley de presupuesto anual.

Además de la cuestión de la magnitud (o “quantum”) de la asignación presupuestaria, y tal como lo advirtiéramos al exponer sobre la independencia económica, también resulta imprescindible el establecimiento normativo de los mecanismos e instrumentos efectivos por los cuales se ponen a disposición del órgano de control los recursos presupuestarios⁴⁹. Dicho establecimiento normativo deberá efectuarse mediante normas de una jerarquía tal cuya modificación quede fuera del alcance del órgano controlado, que el imperio de dicha normativa sobre el órgano controlado sea efectivo y su ejecución coactiva sea expedita ante un eventual incumplimiento de quien debe poner a disposición los recursos.

III-D8) Funciones a cargo de las agencias fiscales

Llegado a este punto del presente capítulo corresponde enfocar una de las dimensiones más relevantes de las agencias fiscales y que responde a una pregunta de índole existencial que apuntan de manera directa a su razón de ser: ¿Qué hacen concretamente las agencias fiscales independientes?

No se trata de otra cosa que las funciones, las que deben desempeñar mediante el desarrollo de una multiplicidad de tareas. Tales funciones les son encomendadas por la vía instituyente, es decir, a través de las normas que crean tales agencias fiscales.

La literatura sobre agencias fiscales independientes, al abordar las funciones de las mismas lo hace tanto desde una perspectiva normativa como positiva⁵⁰. No obstante,

⁴⁹Sobre este aspecto, resulta pertinente destacar lo previsto en el artículo 7 inciso 2) de la ISSAI 1 emitida por la INTOSAI: “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios.

En el mismo sentido, la ISSAI 10 complementa mediante su Principio N° 8:

Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) deben disponer de los recursos humanos, materiales y económicos necesarios y razonables; el Poder Ejecutivo no debe controlar ni supeditar el acceso a esos recursos. Las EFS administran su propio presupuesto y lo asignan de modo apropiado.

El Poder Legislativo o una de sus comisiones es responsable de asegurar que las EFS tengan los recursos adecuados para cumplir con su mandato.

Las EFS tienen derecho a apelar directamente ante el Poder Legislativo si los recursos que les fueron asignados resultan insuficientes para permitirles cumplir con su mandato.

⁵⁰El término “normativa” es utilizado en el sentido de analizar las cosas desde su “deber ser” (en este caso las funciones), mientras que el término “positiva” es utilizado en el sentido de contemplar las cosas tal como “son”.

cabe advertir que tales perspectivas se encuentran desarrolladas de forma yuxtapuestas por la mayoría de los autores.

Por otra parte, cabe destacar que taxonomías sobre funciones de las agencias fiscales independientes no solo se encuentran en fuentes bibliográficas. También se hallan –y con interesante desagregación analítica- en bases de datos producidas por los departamentos de finanzas públicas de organismos multinacionales o supranacionales como el Fondo Monetario Internacional, la OCDE y la Comisión Europea.

Taxonomías con fuente bibliográfica

Comenzaremos con lo planteado por Asensio et al (2015, pp.35-37) -y que anticipáramos en el acápite sobre las tipologías de agencias (III-D2)- al discernir entre Autoridades Fiscales Independientes y Consejos Fiscales.

Dichos autores señalan como funciones alternativas para las Autoridades Fiscales Independientes (i) Definición de objetivos de largo y corto plazo; (ii) Definición de metas de equilibrio dentro de reglas fiscales y (iii) Ajustar planes previos impositivos y de gastos.

En cambio, para los Consejos Fiscales, los autores señalados aglutinan funciones en roles identificando: (i) Proveer análisis objetivos de política fiscal; (ii) Proveer proyecciones presupuestarias independientes y (iii) Proveer asesoramiento normativo y recomendaciones.

Sin perjuicio de tal taxonomía de funciones aglutinadas en roles, los mismos autores amplían el enfoque funcional en base a un relevamiento de casos concretos de consejos fiscales identificando nueve funciones:

- a) Realización de proyecciones
- b) Costeo de iniciativas de Política
- c) Evaluación de transparencia fiscal
- d) Evaluación “ex post” de la política fiscal
- e) Evaluación “ex ante” de la política fiscal
- f) Complementación de reglas fiscales
- g) Evaluación de sustentabilidad fiscal
- h) Recomendaciones normativas
- i) Análisis de temas más amplios

Por su parte, en Horvath (2017, p.16) encontramos una desagregación de funciones que observa cierta similitud con el espectro precedente de categorización.

En tal sentido, detalla como funciones de las agencias fiscales:

- Evaluación de proyectos de presupuestos anuales
- Aprobación / evaluación de los pronósticos macroeconómicos utilizados para la planificación fiscal
- Aprobación / evaluación de previsiones presupuestarias
- Evaluación ex ante de la regla fiscal
- Evaluación de programas de estabilidad (o de planes fiscales nacionales de mediano plazo)
- Promoción de la transparencia fiscal
- Evaluación ex post de la regla fiscal
- Seguimiento continuo de la política fiscal / ejecución presupuestaria
- Evaluaciones de sostenibilidad a largo plazo
- Participación en el mecanismo de corrección de la principal regla fiscal del país
- Investigación en finanzas públicas
- Seguimiento de los presupuestos del gobierno subnacional (incluida la evaluación de las reglas fiscales que les son aplicables)
- Cuantificación de los efectos presupuestarios a corto y largo plazo de las reformas y medidas políticas previstas
- Investigación en otros temas macroeconómicos
- Declaraciones / recomendaciones normativas sobre política fiscal
- Elaboración de pronósticos macroeconómicos utilizados para la planificación fiscal.
- Elaboración de previsiones presupuestarias

También recurrimos a Von Trapp y Nicol (2017, pp.9-11) para una desagregación alternativa de funciones de las agencias fiscales independientes, quienes plantean las siguientes:

- a) Elaboración de escenarios macroeconómicos y/o fiscales: En tal sentido reconocen como variantes (a1) la producción de los escenarios que luego el propio gobierno utilizará oficialmente; (a2) la producción de escenarios alternativos a los

elaborados por el gobierno ; (a3) la evaluación de los escenarios elaborados por el gobierno proveyendo la agencia una opinión técnica sobre los mismos.

- b) Monitoreo de cumplimiento de reglas fiscales y sustentabilidad fiscal.
- c) Costeo de iniciativas de Política: Sobre esta función, los autores citados destacan la importancia de discernir de quién es resorte la definición de las iniciativas que serán objeto de costeo. Si tal definición es resorte de la propia agencia o si surgirá de requerimientos específicos exógenos a la agencia (especialmente del Parlamento o Legislatura) o una combinación de las anteriores.
- d) Análisis de sustentabilidad de largo plazo⁵¹
- e) Asistencia y apoyo al parlamento o legislatura en el análisis presupuestario
- f) Costeo de plataformas electorales.

Asimismo, corresponde destacar la advertencia que realizan dichos autores sobre los riesgos de que las agencias efectúen asesoramiento o sugerencias relacionadas con la creación de normas. Esto se debe a la necesidad de mantener a las agencias fiscales independientes alejadas de los decisorios sobre emisión de normas, como asimismo de otras decisiones que impliquen formulación de políticas con la finalidad de alejar las posibles percepciones de partidismo político en los actos de la agencia. Y, en caso de hacer tales sugerencias, que las mismas se limiten a recomendaciones para el cumplimiento de objetivos antes definidos por las instancias políticas, absteniéndose de juzgar los objetivos definidos, dado que tales definiciones pertenecen al campo de la política.

Sobre este último aspecto los autores destacan la necesidad de diferenciar entre “recomendaciones políticas” y “recomendaciones técnicas”, distinción adjudicada al primer Director de la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos.

Jankovics y Sherwood (2017, pp.13-14) efectúan un análisis pormenorizado de las funciones de las agencias fiscales a partir de un estudio de ese tipo de agencias en los países de la Unión Europea. Entre dichas funciones destacan:

⁵¹ Los autores reconocen la utilidad de tal función para alcanzar una comprensión de los costos futuros de decisiones políticas presentes, ayudando a gestionar riesgos y asistir a una sólida política macroeconómica. Advierten que no hay consenso sobre el horizonte temporal para dichos análisis aunque sugieren un mínimo de 30 años en base a las prácticas más comunes en los países de la OCDE.

- a) Proyecciones macroeconómicas, destacando como variantes la producción de las proyecciones oficiales a ser utilizadas por el gobierno o la producción de las proyecciones para ser utilizadas como contraste con las que realiza el gobierno.
- b) Proyecciones presupuestarias, con similares variantes a las destacadas para las proyecciones macroeconómicas.
- c) Evaluación de cumplimiento de reglas fiscales (ex ante y ex post). Además, dichos autores destacan que tal función constituye el núcleo de funciones relativas a la misión central de las agencias fiscales y que el atributo de independencia resulta crítico para el desempeño de esta función.
- d) Costeo de iniciativas de política: Sobre esta función los autores destacan que se trata de la estimación del impacto de las medidas previstas por las autoridades de gobierno, comprendiendo tanto el costado del gasto como el de los recursos y que no resulta exclusiva de la etapa de formulación presupuestaria sino que se puede llevar a cabo durante las diversas etapas del ciclo presupuestario.
- e) Análisis de sustentabilidad de las finanzas públicas en un horizonte de largo plazo. Sobre esta función los autores destacan su importancia en términos de informar a los actores políticos y ciudadanos si las decisiones de política fiscal pueden estar siendo sesgadas a expensas de las generaciones futuras.
- f) Promoción de la transparencia fiscal
- g) Efectuar recomendaciones sobre política fiscal.

Sobre esta última función, si bien el autor la plantea como un complemento de la función de evaluación de cumplimiento de reglas fiscales, no deja de advertir sobre posibles efectos colaterales, dado que significaría el involucramiento de una agencia fiscal independiente en el proceso de toma de decisiones de política fiscal implicando una suerte de responsabilidad por los desempeños fiscales y otros efectos de las medidas de política que sean adoptadas por el gobierno siguiendo las recomendaciones de la agencia.

Una taxonomía de funciones que comparte algunos rasgos con la anterior es la que surge del informe *European Economy Series* (2014, pp.54-67). El mismo se utiliza para el siguiente detalle funcional:

- 1) Control y evaluación de políticas y reglas fiscales: Enfatiza en la independencia de la agencia como atributo necesario para ejercer esta función, como asimismo en la necesidad de contar con pericia específica en materia económica y de

reglas fiscales, lo cual le otorga una diferenciación a las agencias fiscales por sobre los órganos de fiscalización o auditoría. Además, se destaca la necesidad de considerar la temporalidad de la evaluación, incluyendo tanto evaluación “ex ante” y “ex post”.

- 2) Costeo de iniciativas de política fiscal⁵²
- 3) Preparación o evaluación de proyecciones macroeconómicas. Al respecto, en el documento citado se destacan los beneficios de una producción independiente de proyecciones macroeconómicas, entre los cuales se destacan (i) Reducción del sesgo de las estimaciones oficiales; (ii) Mejora la «accountability» en sentido de transparencia y rendición de cuentas y (iii) Promueve el intercambio fluido de información de las agencias fiscales independientes con los órganos del gobierno⁵³ así como también con instituciones internacionales o supranacionales.
- 4) Análisis de sustentabilidad de las finanzas públicas en el largo plazo⁵⁴
- 5) Promover la transparencia presupuestaria⁵⁵.
- 6) Recomendaciones normativas⁵⁶

Taxonomías con fuente en bases de datos de organismos multinacionales o supranacionales

Uno de los organismos que cuenta con un relevamiento exhaustivo de distintas dimensiones de las agencias fiscales independientes⁵⁷ es la OCDE en su “OECD Independent Fiscal Institutions Database 2019).

⁵² En cuanto a esta función resulta coincidente con lo expuesto por Jankovics y Sherwood (2017, pp.13-14)

⁵³ Respecto a este intercambio el documento citado también agrega la advertencia sobre el riesgo que, para efectuar tales proyecciones, la agencia fiscal dependa de información que deba proveerle el gobierno y éste vehiculice, a través de dicho intercambio, información con sesgos implícitos, lo cual devendría en una vulnerabilidad de la agencia arriesgando niveles de independencia.

Como una forma de reducir dicho riesgo se plantea la alternativa que la agencia fiscal concentre sus esfuerzos en evaluar las proyecciones producidas por los órganos de gobierno (European Economy Series 2014, p.59)

⁵⁴ En cuanto a esta función resulta coincidente con lo expuesto por Jankovics y Sherwood (2017, pp.13-14)

⁵⁵ En este sentido el documento (European Economy Series 2014, p.60) señala la consistencia de esta función con procurar que los actores del sistema político y la ciudadanía dispongan de información sobre los distintos aspectos de las finanzas públicas poniendo de esta forma el foco en la reducción de asimetrías de información, a la sazón, una de los factores causales identificados en el apartado respectivo sobre las tendencias al déficit y endeudamiento.

⁵⁶ En cuanto a esta función resulta coincidente con lo expuesto por Jankovics y Sherwood (2017, pp.13-14)

⁵⁷ La base de datos las referencia con el término “Instituciones Fiscales Independientes”.

Allí se observa la siguiente desagregación funcional:

- a) Análisis de sustentabilidad fiscal en el largo plazo
- b) Proyecciones (o escenarios) macroeconómicos y/o fiscales.
- c) Monitoreo de cumplimiento de reglas fiscales
- d) Asistencia y apoyo a los parlamentos o legislaturas en el análisis presupuestario
- e) Costeo de iniciativas de Política
- f) Costeo de propuestas en plataformas electorales de partidos políticos
- g) Asesoramiento normativo

Por otra parte, la Comisión Europea, a través de su Dirección General de Asuntos Económicos y Fiscales llevó a cabo en 2013 un relevamiento de las Instituciones Fiscales Independientes de los estados miembros de la Unión Europea, datos que se encuentran disponibles en la “Independent Fiscal Institutions Database 2013”.

En el marco de dicho trabajo, la tabulación de funciones que se aplicó resulta de interés para el presente acápite.

DESCRIPCIÓN FUNCIONAL SINTÉTICA	DESAGREGACIÓN ANALÍTICA
1 -Provisión de análisis sobre la evolución de la política fiscal sin recomendación normativa	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis presupuestario • Monitoreo de implementación de políticas presupuestarias • Cuantificación de corto y largo plazo de los efectos de medidas y reformas • Otros
2- Provisión o revisión / evaluación de proyecciones macroeconómicas y/o proyecciones presupuestarias	<ul style="list-style-type: none"> • Escenarios macroeconómicos • Gasto público • Recursos públicos • Resultado fiscal y nivel de deuda • Proyecciones de largo plazo (plurianuales) • Otros
3- Emisión de recomendaciones (incluyendo juicios valorativos) sobre política fiscal y/o	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación normativa sobre la formulación presupuestaria • Recomendaciones de cambios en medidas

<p>recomendaciones en el área de política fiscal exponiendo alternativas a las políticamente previamente definidas</p>	<p>de política fiscal especificadas en el proyecto de presupuesto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recomendaciones de cambios en medidas de política fiscal durante la ejecución proyecto de presupuesto • Evaluación y monitoreo durante la ejecución presupuestaria • Evaluación normativa de programas económicos de los partidos políticos antes de las elecciones • Otros
<p>4- Otros</p>	

Dicha tabulación agrega como variable adicional el ámbito de sector público sobre el cual la agencia ejerce dichas funciones, identificando como variantes el nivel central (gobierno nacional o federal), los niveles subnacionales o ambos niveles.

En un relevamiento posterior del mismo organismo⁵⁸ se utilizó otro esquema de tabulación funcional.

- a) Monitoreo de cumplimiento de reglas fiscales
- b) Elaboración de proyecciones macroeconómicas
- c) Proyecciones presupuestarias y costeo de iniciativas de política
- d) Evaluación de sustentabilidad
- e) Promoción de transparencia fiscal
- f) Evaluación normativa

Por último, si bien circunscripto a las agencias de la tipología “consejo fiscal”, resulta de interés el trabajo realizado por el Fondo Monetario Internacional a través de su Departamento de Asuntos Fiscales que contiene información referida a 39 consejos fiscales de 36 países y que se encuentra disponible en el “IMF Fiscal Council Dataset,

⁵⁸Comisión Europea - Dirección General de Asuntos Económicos y Fiscales. Relevamiento 2017 a las Instituciones Fiscales Independientes de los estados miembros de la Unión Europea “Independent Fiscal Institutions Database 2017”.

2017”. En lo referido a la categorización funcional de los consejos fiscales se identifican las siguientes funciones:

- 1) Elaboración de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias
- 2) Evaluación de proyecciones macroeconómicas y presupuestarias
- 3) Recomendaciones en el área de la política fiscal
- 4) Análisis de sustentabilidad fiscal en un horizonte de largo plazo
- 5) Análisis de consistencia de medidas de política fiscal con los objetivos.
- 6) Costeo de iniciativas de política
- 7) Monitoreo de reglas fiscales

En cuanto al desempeño de tales funciones se reconocen la doble instancia temporal: “Ex ante” y “ex post”.

Construyendo un marco categorial instrumental para los fines de la presente tesis

De las clasificaciones antes expuestas surge una diversidad de categorías cuando se analizan las funciones siguiendo distintos criterios. A título ejemplificativo:

- Si las mismas implican o no la toma de decisiones (en materia de política fiscal).
- El grado de cercanía con los núcleos decisionales de la política fiscal, así como las responsabilidades implícitas.
- Si implican la asunción de roles de mero apoyo (o asistencia), o si se trata de toma de decisiones o si se trata de evaluar a quien adopta las decisiones.
- Si el ejercicio de las funciones de la agencia debe efectuarse en el marco de instituciones fiscales–norma (o de reglas fiscales, en un sentido más estricto) o si no se tiene un marco de tales instituciones.
- Si las funciones se llevan a cabo en uno o más momentos del ciclo presupuestario.
- Si el ámbito de ejercicio de tales funciones se reduce a un solo nivel de gobierno o comprende a más de un nivel.

Esta diversidad de criterios deriva en un alto grado de heterogeneidad de funciones. Dados los objetivos de la presente tesis que incluyen avanzar hacia la identificación y análisis de casos de agencias fiscales independientes en una realidad concreta (en tiempo y espacio) surge la necesidad de contar con una taxonomía “ad hoc” para

acometer con tal análisis. Dicha taxonomía debe observar cierto ordenamiento, el cual contrasta con la heterogeneidad antes citada.

Por ello, para procurar tal ordenamiento se ha optado por un intento de homogeneización mediante la constitución de “grupos de funciones afines” recurriendo a un enfoque que combina con un estilo ecléctico las taxonomías antes desarrolladas.

GRUPO DE FUNCIONES AFINES	FUNCIONES	NIVELES QUE INTEGRAN EL ÁMBITO DE DESEMPEÑO
I – Funciones que implican toma de decisiones de política fiscal	1) Definición de objetivos de largo plazo 2) Definición de metas de equilibrio dentro de reglas fiscales 3) Ajustar planes previos (impositivos o de gasto)	1) Sólo nivel nacional
II – Funciones de enfortamiento de reglas e interpretación ⁵⁹ sobre reglas u otras instituciones fiscales-norma	1) Aplicación de mecanismos de corrección 2) Otros dispositivos de constreñimiento 3) Interpretación sobre reglas u otras instituciones fiscales-norma	2) Sólo niveles subnacionales

⁵⁹ Si bien las acciones de tipo interpretativas son distintas a las de enfortamiento, la aplicación de mecanismos de corrección u otros dispositivos de constreñimiento en sentido estricto tiene como condición necesaria la existencia de claridad respecto a la “vara” que impone la regla o institución-norma en sentido más amplio (alcance, definición operativa de los conceptos que integran el marco de aplicación de la regla, mecanismos de cálculo, etc). No resultan infrecuentes los casos de reglas donde, para la aplicación de mecanismos de corrección u otros dispositivos de constreñimiento, se requiere previamente alcanzar una clarificación sobre la regla que brinda la función interpretativa.

Por eso es que se ha adoptado el criterio de incluir tal función interpretativa en el mismo grupo de funciones afines al de los mecanismos de corrección o dispositivos de constreñimiento, aunque reconociendo la posibilidad de ejecutar tal función interpretativa sin que a dicha interpretación le suceda necesariamente un mecanismo de corrección u otro dispositivo de constreñimiento.

<p>III – Funciones que coadyuvan o impulsan «accountability»⁶⁰</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Promoción de transparencia 2) Evaluación de transparencia 3) Evaluación de cumplimiento de reglas fiscales ex ante 4) Evaluación de cumplimiento de reglas fiscales ex post 5) Evaluación de sostenibilidad en perspectiva de largo plazo 6) Evaluación de proyecto de presupuesto 7) Evaluación de programas de estabilidad 	<p>3) Nivel nacional y subnacional</p>
<p>IV – Funciones que impliquen la asistencia o apoyo a la toma de decisiones de política fiscal</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Proyecciones macroeconómicas independientes <ol style="list-style-type: none"> a) Producción de las proyecciones oficiales b) Producción de proyecciones para contraste con las oficiales (o respaldo) c) Análisis y opinión sobre proyecciones oficiales 2) Proyecciones presupuestarias independientes <ol style="list-style-type: none"> a) Producción de las proyecciones oficiales b) Producción de proyecciones para contraste con las oficiales (o respaldo) c) Análisis y opinión sobre proyecciones oficiales 3) Costeo de iniciativas de 	

⁶⁰ Término cuyo concepto de fondo se analizará en acápite específico.

	<p>política</p> <ul style="list-style-type: none">a) Del gobiernob) Del parlamento o legislaturac) Plataformas electorales <p>4) Análisis de sustentabilidad fiscal con horizonte de largo plazo sobre asuntos específicos.</p> <p>5) Asistencia o apoyo a parlamento o legislatura en el análisis del presupuesto o sobre autorización de endeudamiento.</p> <p>6) Asesoramiento normativo y recomendaciones</p> <p>7) Análisis de temas más amplios</p>	
--	---	--

III-E) ACCOUNTABILITY

Como se anticipara al comienzo del presente acápite (III) el concepto de «accountability» tiene la capacidad de aportar desde su marco conceptual a una propuesta con pretensiones de superar las tendencias a los desbalances fiscales y crecimiento de la deuda pública.

Además, en el desarrollo de los marcos conceptuales expuestos anteriormente observamos que la propia literatura de tales marcos conceptuales incluía más de una vez la mención del término «accountability».

En especial, cuando analizamos las funciones de las agencias fiscales independientes observamos que sobre el término «accountability» se conforma un grupo de funciones afines.

Esto nos lleva a que las instituciones—órgano en general y las agencias fiscales independientes en particular tengan puntos en común con el concepto de «accountability» o, inclusive, interacciones.

Esto último guarda estrecha relación con los objetivos de la presente tesis y por ello entendemos necesario y conveniente abordar el marco conceptual de «accountability» desde una perspectiva que considere las interacciones con las agencias fiscales independientes.

III-E1) Introducción al Concepto

El primer problema que debe abordarse para introducir la noción de «accountability» tiene que ver con los usos sociales de un concepto que trasciende los límites de la academia. Desde el campo político y los debates sobre administración estatal el concepto se encuentra en boca de numerosos actores, que lo utilizan sin mayores consideraciones sobre su precisión. De esta forma Kevin Kearns, recuperado por Behn (2001), afirma que la noción de «accountability» se ha convertido en un término atrapado⁶¹, refiriéndose desde cuestiones de control de costos hasta asuntos de ética profesional” (Behn, 2001, p.4).

⁶¹ Bovens (2006, pp.7-9) va en un sentido similar, no sin remarcar lo ambiguo, cambiante y escurridizo del concepto, planteando también al término «accountability» como un ícono reconociendo la dificultad de lidiar con un objeto que es instrumento y objetivo al mismo tiempo.

Mark Bovens (1998) encuentra un problema similar al tratar de acercarse al concepto de «accountability». En este caso el autor parte de la noción de responsabilidad como concepto más amplio. Para este autor “responsabilidad” (al igual que conceptos como libertad, igualdad, etc.), opera como una palabra muy fácil de usar, pero difícil de precisar con exactitud. Es así como, al interior de la misma, pueden reconocerse diferentes significados o sentidos.

Como recuerda Bovens (2006, p.6), la propia cuestión del origen del término «accountability» y su evolución en el tiempo dan cuenta de una relación que se revierte. En efecto, dicho autor señala que la raíz del concepto tuvo un sentido relacionado con la contabilidad y se puede rastrear hacia el reinado de William I décadas posteriores a la conquista normanda de Inglaterra. En 1085 el rey William I requirió a todos los titulares de propiedades en su reino que rindieran cuenta de sus posesiones, las cuales eran registradas por agentes del reino en los llamados “Domesday Books”, registros que no solo tenían fines tributarios. Sin embargo, en el discurso contemporáneo el sentido del término «accountability» dista de ser el de su origen, habiendo derivado hacia la idea de un sólido compromiso de gobierno justo y equitativo donde no es la autoridad quien pide rendición de cuentas sino es quien debe hacerla ante los ciudadanos.

No obstante, cabe advertir que, en términos estrictamente políticos, es impropio expresar que hubo una reversión. Lo que ha ocurrido es que en tiempos de monarquías no constitucionales la “soberanía” recaía en la figura del monarca, mientras que en términos modernos recae en el pueblo y las autoridades son sus mandatarios. En definitiva, persiste una obligación de rendir cuentas al soberano.

En un esfuerzo por captar los significados asociados a la noción de «accountability», Behn (2001) sostiene que usualmente esta palabra es utilizada para referirse a la responsabilidad de responder, explicar, o justificar acciones (o inacciones) específicas. Además, aclara el autor, es generalizado el entendimiento de que una relación de «accountability» trae aparejada la posibilidad de un castigo. Cuando se busca hacer a alguien responsable (accountable) por algo, generalmente está en agenda la posibilidad de un castigo a causa del comportamiento ante un evento específico.

A esta interpretación general del concepto que realiza Behn puede sumarse la realizada por Bovens en “The Quest for Responsibility” (1998). Allí el autor explica cómo a veces “hacer responsable” (accountable) se utiliza como una forma de ligar política, moral o legalmente a un actor a ciertos resultados de un evento. De esta forma,

podríamos preguntarnos, por ejemplo, quién es responsable del aumento de la tasa de inflación en la Argentina.

Además Bovens (1998) señala que haciendo un esfuerzo por reunir los significados asociados a este concepto, pueden registrarse cuatro criterios mediante los cuales se identifican relaciones de «accountability». Si bien esta clasificación se abstrae de las discusiones académicas resulta útil para acercarnos al concepto.

1. La transgresión de una norma.

En primer lugar este criterio supone un componente de conducta humana, tiene que existir una acción o inacción por parte de algún agente ante algún evento. Por otro lado también supone este criterio un componente normativo, si una persona debe hacerse responsable (accountable) por un evento debe establecerse que esta ha traspasado una norma.

2. Conexión casual

Este criterio supone el establecimiento de una relación causal entre el accionar de una persona y el evento en cuestión. A esta definición puede agregarse la necesidad de que los resultados negativos puedan haber sido previstos por el agente.

3. Posibilidad de culpar

Por otro lado para que uno pueda ser considerado como responsable de cierto evento debe haber existido la posibilidad de actuar de otra forma. Una persona que no haya podido evitar verse involucrada en una cadena de causalidad raramente puede ser culpada.

4. La relación con el agente

Por último una persona puede tener que hacerse responsable no por ser el agente de acción o inacción, sino por la relación cercana con quien protagonizó un hecho. Es este el caso de empleadores que deben hacerse responsables por la conducta de sus empleados.

En otro esfuerzo por reunir los significados asociados al concepto, Behn (2001) sostiene que, en el marco de la administración de organizaciones complejas, cuando hablamos de «accountability», generalmente nos referimos a tres cosas: «accountability» por finanzas, «accountability» por justicia, o «accountability» por performance. La primera tiene que ver con la manera en que son registradas las finanzas y cómo se gasta el

dinero en una organización. Behn afirma que este tipo de «accountability» ha sentado el marco de trabajo para los sistemas de «accountability» en general: decidir qué valores deben sostenerse, codificar estos valores en normas específicas y procedimientos estandarizados, y por último crear numerosos mecanismos de reporte para demostrar que estas reglas se han seguido.

La «accountability» por justicia (fairness) tiene que ver con otros principios del gobierno democrático. Queremos que el gobierno sea justo al proveer servicios a ciudadanos, cuando cobra impuestos, cuando acusa a ciudadanos de romper la ley. Esto supone la codificación de otras reglas basadas en principios éticos con la posibilidad de castigo si no se cumplen.

Por último, la «accountability» por performance está relacionada a una preocupación por las consecuencias de la acción gubernamental. La inquietud aquí pasa por cerciorar si las políticas y programas de gobierno producen los resultados para los que fueron diseñadas.

III-E2) Dificultades Prácticas

Como podemos ver este concepto presenta dificultades para su utilización relacionadas con la variedad de sentidos que puede contener, no solo en debates público-políticos, sino también al interior de la misma academia. Pero además este concepto presenta ciertas dificultades prácticas para ser identificado en el marco de la administración pública. Este es el caso de lo que Bovens (1998) llama “la paradoja de la responsabilidad compartida”. La pregunta que aborda el autor es la siguiente: ¿Quién debe hacerse responsable por la conducta de organizaciones complejas?”. Dennis Thompson, citado por Bovens (1998) afirma “*Ya que diferentes efectores públicos contribuyen de diversas maneras a decisiones y políticas de gobierno, resulta difícil incluso en teoría identificar quién es moralmente responsable por los resultados políticos*” (p.46)

Por un lado, esto supone una dificultad práctica: resulta difícil para outsiders rastrear al interior de burocracias complejas, quién y en qué grado puede hacerse responsable por determinadas acciones. Por otro lado, este problema también tiene una dimensión normativa relacionada al problema de si la responsabilidad de un colectivo puede

reducirse a responsabilidades individuales de funcionarios específicos. Bovens (2006) expresa esta dificultad con la expresión “*el problema de muchas manos*” (p. 18).

Resulta muy importante resolver este tipo de problemas, tanto a la hora de definir normativas de «accountability» en el Estado, como también ante la decisión de estudiar este fenómeno desde la academia. De cómo respondamos estas preguntas dependerán los mecanismos que consideremos eficaces para asegurar una adecuada rendición de cuentas al interior de organizaciones complejas, y a su vez, las definiciones académicas que construyamos del concepto también supondrán respuestas a estos interrogantes.

Por último, no puede dejar de destacarse la necesidad política de estudiar estos fenómenos. En el caso latinoamericano, a partir de la década del ochenta se experimentó un proceso de transición a la democracia en varios regímenes de la región. Desde entonces el problema de la democracia, su sostenimiento y su consolidación ha sido central para las ciencias sociales y la sociedad en general.

Sin embargo, al mismo tiempo hemos asistido a un desencanto creciente por parte de la población en relación a la calidad de estos nuevos gobiernos democráticos, “*dando lugar a la perspectiva de nuevos quiebres y erosiones a la democracia*” (Mainwairing & Welna, 2003, p.4).

En este contexto, Mainwairing y Welna refieren a que existe una percepción generalizada de que la clase política no está sujeta a suficientes controles. Problemas relacionados a la corrupción, impunidad, y el uso indebido de fondos públicos siguen siendo frecuentes en países de la región.

En la actualidad, aunque hayan transcurrido casi cuarenta años de gobiernos democráticos estas preocupaciones no desaparecieron. Por el contrario, siguen siendo inquietudes fundamentales en la vida política de estas regiones. Ante esta situación resulta fundamental desarrollar la literatura en torno a este concepto y conducir estudios que apunten al desarrollo de mecanismos de «accountability» más eficaces.

En suma, la resolución de esta necesidad democrática no supone simplemente la existencia de voluntad política para abordar los problemas. En cambio, la forma y el alcance de los mecanismos de «accountability» a implementarse tienen serias implicancias para la dinámica estatal. Al respecto, Behn (2001) utiliza la expresión de “*dilema de la «accountability»*”, para referirse a las tensiones que pueden producirse al interior del Estado entre normas regulatorias y performance. Con el fin de asegurar un nivel de «accountability» mayor al interior del Estado, puede llegarse a obstruir una

actividad estatal eficiente. En ocasiones, el aumento de regulaciones y procedimientos tiene la contracara de desalentar la productividad y la innovación al interior del Estado. Bovens (2003, pp. 14-15) realiza la advertencia sobre los efectos colaterales de un exceso de «accountability» planteándolo mediante la derivación en disfunciones tales como:

- El control riguroso lleva a los agentes de la burocracia a obsesionarse con las reglas.
- Afecta la eficacia y la efectividad de las organizaciones públicas a partir de esa obsesión en el procedimentalismo.
- Contrasta con el dicho “solo se equivoca el que hace”.
- A veces, la transparencia puede incrementar la tendencia a conductas oportunistas de algunos actores que sacan rédito de los escándalos.

El dilema de la «accountability» entonces estaría marcado por posibles contradicciones entre principios relacionados al proceso de producción de políticas y principios de performance y eficiencia. Por un lado, la administración pública debe adecuar su actividad a reglas y mecanismos que permitirían controlar el proceso de producción de políticas. Por otro lado, estos mismos actores son sometidos a demandas de eficiencia y a evaluaciones de su trabajo en término de resultados.

Ante esta doble preocupación “*la mayoría de los administradores públicos se aseguran que su organización no falle ante auditorías, que nadie que audite cualquier cosa encuentre ni la más mínima infracción a las reglas*” (Behn, 2001, p.29). Frente a esta prioridad, asegurar una mejor performance pasa a segundo plano, y de esta forma se dejan de lado innovaciones que pudieran asegurar mejores resultados.

III- E3) Un intento de reducir las dificultades

En la búsqueda de reducir dificultades, en primer término, se considera que puede aportar la identificación de expresiones en castellano que, sin pretensión de que uno en particular resulte un sinónimo de “accountability”, en su conjunto puedan construir una suerte de perímetro del mismo.

En tal sentido, consideramos que pueden aportar los términos responsabilidad – controlabilidad – auditabilidad – supervisabilidad – monitoreabilidad – explicabilidad –

dar / rendir cuentas – responsabilidad – exposición – visibilidad – visibilización – transparencia – responsabilización – sensibilidad.

Adicionalmente, creemos que en Bovens (2006, pp. 9-11) hay un aporte que permite un paso más hacia la reducción de dificultades creemos, al focalizarse en la «accountability» pública y en plantear la «accountability» como una relación. Concretamente como una relación entre un actor y un foro, donde el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede plantear preguntas y emitir juicios, y, por último, el actor puede enfrentar consecuencias.

La relación entre foro “accounteador”⁶² y el actor (accounteado)⁶³ es de tipo principal – agente. El actor (accounteado) puede ser tanto un individuo como una organización (agencia de gobierno o institución). Mientras el foro también puede ser una persona específica como una agencia.

En dicho esquema planteado por el autor antes citado la dinámica de la relación prevé una secuencia de cuatro etapas:

1) Una obligación del actor “accounteado” de informar.

⁶² Como una derivación de la complejidad del concepto “accountability” y las dificultades prácticas antes reseñadas, la complejidad semántica del término “accountability” –en tanto sustantivo- decanta en dificultades adicionales para otras definiciones operativas.

Al concebir la “accountability” como relación social entre un foro y un actor, se considera un aporte útil acompañar tales términos con palabras que se relacionen con sus respectivos roles en dicha relación social.

En una búsqueda dentro del idioma castellano surgieron como posibles duplas “supervisor / supervisado”, “controlador / controlado”, “vigilante / vigilado”. Sin embargo, se considera que ninguna de dichas duplas lograría un “encastre” adecuado con la integralidad del concepto “accountability”. “Supervisor / supervisado” parece circunscribirse a situaciones donde los sujetos (foro y actor en nuestro caso) se ubican dentro una relación preexistente de subordinación o superintendencia. “Controlador / controlado” quedaría circunscripta a ámbitos de control. Algo similar sucede con la dupla “vigilante / vigilado” donde la referencia con el verbo “vigilar” limita la relación a acciones de observación. Dadas las limitaciones señaladas, el tesista propone el uso de los términos “accounteador” (para el foro) y “accounteado” (para el actor) como expresiones asimilables a los términos en idioma inglés “accountee” y “accountor / accountable” utilizados por Bovens (2003, pp. 5-8). Si bien los términos propuestos no se encuentran castellanizados su utilización en la presente tesis permitiría lograr una comprensión compatible con el concepto “accountability” y de fácil entendimiento para el lector.

Cabe resaltar y advertir que la propuesta señalada no tiene pretensiones de plantear ni insinuar neologismos. Por el contrario, tal propuesta se realiza con un alcance absolutamente restringido a la aplicación en relaciones sociales de accountability y dentro del marco de la presente tesis.

Sin perjuicio de ello, también cabe señalar que existe el término castellano “cuentadante” –utilizado especialmente en el campo disciplinar del “control del sector público”- para identificar a quienes tienen obligación de rendir cuentas (VIDE Diccionario Real Academia Española, Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe (2006), Tribunal de Cuentas de Mendoza, Tribunal de Cuentas de Misiones, Tribunal de Cuentas de Tucumán).

En tal sentido, podría plantearse su uso alternativo con el término “accounteado” antes propuesto, aunque dicho uso alternativo solo podría plantearse cuando se refiere a una “accountability” en un sentido de rendición de cuentas.

⁶³ Corresponde remitir a nota anterior.

- 2) Obligación del actor “accounteado” de responder
- 3) Una evaluación de la conducta por el foro “accounteador”
- 4) La posibilidad del actor de enfrentar consecuencias, las cuales pueden ser de distinto tipo e intensidad.

Como un aporte adicional para reducir las dificultades antes expuestas, el mismo Bovens (2006, p.11-12) propone una delimitación para el adjetivo “pública” que acompañe al de “accountability”.

Para tal cometido, dicho autor plantea dos dimensiones. Primero, la condición de que la «accountability» pública debe ser hecha de manera abierta al público en general.

En segundo término, para responder qué es objeto de «accountability» pública propone incluir todos los asuntos de interés público con prescindencia de si los agentes “accounteados” son instituciones públicas o privadas (que gestionen asuntos de interés público).

Además, tiene particular interés lo expuesto por Bovens (2006, p. 27) respecto a la importancia de la «accountability» pública a través de múltiples aportes, desagregándolos en directos e indirectos.

Entre los primeros se destacan los impactos en términos de control democrático, del funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos (check and balances) y el aprendizaje y mejoras organizacionales.

Entre los indirectos, el de aportar a fortalecer la legitimidad y proveer mecanismos de catarsis (en el sentido del ritual de purificación que las mismas producen).

Para completar su esquema, Bovens (2006, p.22) plantea categorizaciones complementarias para dicha relación de «accountability».

Una primera categorización se basa en la naturaleza del foro “accounteador” donde las variantes son:

Política	Se apoya en la idea de ser la contrapartida de la cadena de delegación política que opera desde los votantes hacia sus representantes electos y de éstos a través de líneas de delegación política en funcionarios inferiores.
Legal	El foro accounteador radica esencialmente en los poderes judiciales
Administrativa	El foro accounteador pueden ser auditores, inspectores,

	contralorías, órganos de fiscalización o similares que realizan supervisión y control externo e independiente.
Profesional	El foro accounteador se constituye por “pares” en sentido profesional.
Social	El foro accounteador radica en distintas instancias no gubernamentales como Organizaciones No Gubernamentales, grupos de interés, organizaciones de consumidores, etc.

Una segunda categorización responde a la naturaleza del actor “accounteado” donde yace el ya mencionado problemas de “varias manos” , derivando en las siguientes alternativas:

Corporativa	Refiere a las situaciones donde el actor accounteado es una organización o cuerpo con un estatus independiente y es accounteable como tal.
Jerárquica	Refiere a la «accountability» que se ejerce hacia el interior de organizaciones y dentro de marco de jerarquías, donde la cabeza jerárquica responde por todos quienes se encuentran a su cargo. Se sintetiza con la expresión “Uno responde por todos”.
Colectiva	Como contracara a la anterior, considera a las organizaciones como un colectivo de agentes y aplica el principio de que “todos responden por todos”.
Individual	Expresa la variante donde cada uno responde por la parte que contribuyó a al objeto bajo accoutability.

La tercera categorización focaliza en el aspecto material de la conducta sobre la cual se debe informar, explicar y justificar, surgiendo así una a) accoutability por finanzas; b) «accountability» por procedimientos; c) «accountability» por contenidos (por ejemplo, producto).

La cuarta categorización se basa en la naturaleza de la obligación del actor respecto al foro.

Vertical	Refiere a la situación donde el foro se encuentra con
----------	---

	poder sobre el actor en virtud de que ambos se ubican dentro de una relación jerárquica, donde el actor reviste una situación de subordinación jerárquica.
Horizontal	Refiere a la situación donde foro y actor no se ubican en una relación jerárquica.
Diagonal	Constituye una variante intermedia a las anteriores donde el actor accountado debe explicar y justificar ante un foro respecto al cual no lo une una relación de subordinación jerárquica pero el foro cuenta con atribuciones especiales para “accountear” conferidas por el principal (utilizado en sentido de una relación “principal – agente”). Situación que se suele denominar “accountability» a la sombra de la jerarquía”.

III- E4) Tipos de «Accountability» - Clasificaciones

Como pudo verse hasta aquí el concepto de «accountability» no puede incorporarse de manera directa a una investigación. Ya sea por la variedad de usos sociales que presenta, el rol que juega en debates políticos, o la dificultad práctica que presenta para la administración pública, resulta necesario precisar sus límites para no generar confusiones.

A pesar de las dificultades que existen para operacionalizar y medir los mecanismos de «accountability», afirman Mainwaring y Welna (2003) que este ha sido un concepto clave en el léxico de las democracias políticas por al menos un siglo: *“el concepto es complejo y difícil de evaluar, pero darle la espalda a lo que se ha convertido en una cuestión clave en Latinoamérica y otras nuevas democracias sería contraproducente”* (Mainwaring & Welna; 2003, p.29).

Por esto creemos que resulta fundamental la delimitación del concepto para pensar la administración pública en nuestro contexto. La primera clasificación que proponemos es la de Romzek (2000) que construye una tipología de las relaciones de «accountability»

basada en el cruce de dos variables: el grado de autonomía que se posee para realizar acciones administrativas y la fuente de expectativas o autoridad.

		Fuente de expectativas o control		
			<i>Interna</i>	<i>Externa</i>
Grado de autonomía	<i>Bajo</i>		Jerárquica	Legal
	<i>Alto</i>		Profesional	Política

La primera de estas relaciones es la de «accountability» *jerárquica*. Como puede observarse esta variante se caracteriza por un bajo grado de autonomía por parte del actor involucrado y una fuente de control interna. Este es la típica relación de superior-subordinado cuyas manifestaciones visibles son las evaluaciones de performance o las supervisiones inmediatas. Aquí la performance se mide en términos de obediencia. Esta última se asegura a partir de directivas o reglas implementadas para reducir al mínimo la discreción y la autonomía en el espacio de trabajo.

Un segundo tipo de relación de «accountability» es la *legal*⁶⁴. En este caso el nivel de autonomía también es bajo, pero las restricciones no tienen origen en una fuente interna como podía ser un superior, sino en expectativas de performance codificadas en estructuras legislativas o constitucionales. Aquí “*el uso del término legal está dirigido a transmitir el nivel de escrutinio pormenorizado típico en procedimientos judiciales*” (Romzek, 2000, p.25). Este tipo de «accountability» es usualmente reactiva y es llevada a cabo a través de investigaciones detalladas como supervisiones legislativas, auditorías financieras o de programa, y quejas laborales revisadas por agencias de monitoreo externas.

Si bien el valor subyacente en esta relación es el del imperio de la ley, este tipo de «accountability» se manifiesta en áreas que exceden a las cortes judiciales. En efecto, este tipo de auditorías puede ser llevado a cabo por Auditores Generales, el parlamento, o comisiones especiales externas.

Los otros dos tipos de «accountability», profesional y política, “*reflejan situaciones donde el individuo o la agencia tiene una discreción considerablemente mayor para*

⁶⁴ Intentando alguna integración o compatibilización entre esta categorización utilizada por Romzek (2000) y la antes expuesta por Bovens (2006) puede decirse que el primero utiliza el término en sentido amplio abarcando tanto las instancias judiciales como administrativas mientras que Bovens (2006) reserva la expresión “accountability legal” para aquellas donde el foro “accounteador” es de índole judicial, discerniéndolo de otros no judiciales bajo la figura de la accountability administrativa.

llevar a cabo tareas relevantes que en las relaciones jerárquicas o legales” (Romzek, 2000, p.26). La diferencia entre la «accountability» política o profesional reside en la fuente de los estándares de performance. En las relaciones de tipo profesional, la fuente de estos estándares es el juicio interno del individuo. Aquí el proceso de toma de decisiones es sostenido por normas internalizadas de práctica apropiada basadas en conocimiento especializado.

El uso del término profesional no supone necesariamente la posesión de credenciales profesionales formales, en cambio es utilizado para reconocer habilidades especiales, experiencia, o particulares métodos de trabajo. Este tipo de «accountability» está relacionada a un grupo de servidores públicos con fuerte presencia en el Estado que basan su “expertise” no en su conocimiento de cuestiones específicas o detalladas, sino en su comprensión del funcionamiento de la maquinaria de gobierno. Este tipo de expertos administrativos ajusta su performance a normas derivadas de su socialización profesional, convicción personal o experiencia laboral. Los estándares de trabajo entonces, son establecidos por normas profesionales, protocolos admitidos, y prácticas comunes entre pares o grupos de trabajo.

Por último la «accountability» política se caracteriza por un alto nivel de autonomía y una fuente de expectativas externa. De acuerdo con Romzek los funcionarios públicos que se rigen por este tipo de relaciones poseen la autonomía de decidir si responder, y cómo responder a las preocupaciones de los grupos de interés involucrados. Estos administradores miran hacia afuera en busca de señales políticas y apoyo; pero al mismo tiempo deben responder a grupos externos. Los funcionarios responsables deben anticipar y responder a las expectativas y agenda de otros, expectativas que no son las de un supervisor o la de un grupo de profesionales.

Esta clasificación colabora en la clarificación del concepto y nos permitirá lograr un grado de precisión mayor al caracterizar la situación que nos ocupa. Pero además, ajustándonos a los fines de esta investigación retomaremos también una clasificación presentada por Sanchez Gonzalez (2014) en su artículo “*Usos de la «accountability» en la administración pública*”. En este trabajo el autor afirma que la palabra «accountability» no tiene una única traducción al castellano, ya que al menos pueden establecerse convencionalmente tres significados: rendición de cuentas; transparencia y responsabilización. En orden a los objetivos del presente trabajo, nos focalizaremos en los dos primeros significados.

III- E5) «Accountability» como transparencia

Sosa (2011) señala que para Fox (2007)

“la transparencia se refiere a la existencia o no de información –y de sistemas que la producen- sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno o, incluso, sobre actos o productos de actores privados (...) Es en esencia, el acceso público a datos o información pública”(Fox 2007, citado por Sosa, 2011, p.22).

La transparencia es una condición necesaria⁶⁵ para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sean una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados. (Sanchez Gonzalez, 2014, p.626).

Su consecución requiere de dos condiciones básicas: en primer lugar, de una voluntad política del poder para despojarse de la simulación y de la fachada democrática. En segundo lugar, requiere del armado de una ingeniería técnica-administrativa idónea por parte del gobierno para posibilitar tal propósito (Castelazo, 2011, pp.85-86).

La transparencia no necesariamente implica un acto de rendir cuentas a alguien específico, sino que es la práctica de colocar la información en la esfera pública para que todos aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y en cierta medida usarla para sancionar en caso de que existan anomalías. Así, la finalidad de la transparencia, será someterse al escrutinio público (Sanchez Gonzalez, 2014, p.629).

Complementariamente, la transparencia se presenta en dos formas: la opaca y la clara (Fox 2007 citado por Sosa, 2011, pp.22-23). La transparencia opaca ocurre cuando la información que las organizaciones producen y ofrecen no describe cómo trabajan realmente, o cómo se adoptan decisiones en su interior, o bien, cómo manejan y se adaptan a los efectos de ellas. Mientras que la transparencia clara se refiere tanto a políticas de acceso a la información como a programas que revelan información confiable acerca del desempeño institucional, señalando las responsabilidades de cada funcionario, así como el destino final de los fondos públicos.

⁶⁵ En este sentido cabe destacar el comentario de Bovens (2006, p. 13) quien plantea que la transparencia no es suficiente para que exista accountability sino una condición necesaria para esta última.

Ajustando el foco, encontramos literatura que aborda el concepto transparencia como marco para aplicación de reglas fiscales (Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal; 2014, pp.4-7) . Allí se destaca que para definir la noción de transparencia, debería considerarse al conjunto de características que debe reunir la información a difundirse y para ello se considera que debe ser oportuna, confiable y comparable.

Por su parte, Kopits y Craig (1998) expresan que la transparencia fiscal se puede definir como ser abierto hacia el público sobre la estructura y funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales. Hemming y Kell (2001, p.435) agregan que, si se cumplen los requisitos indicados anteriormente, la transparencia debe conducir a políticas mejores y más creíbles, a un entorno de políticas menos incierto, a una respuesta de política fiscal más temprana y suave a los problemas económicos emergentes y, en última instancia, a un mejor desempeño económico.

Estos autores destacan el Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (2007) en el sentido de que el mismo proporciona un punto de referencia para evaluar la transparencia fiscal, y como tal, representa un estándar de transparencia fiscal al que todos los países deben aspirar (Hemming y Kell, 2001, p.437).

Dicho Código prevé cuatro ejes, dentro de los cuales se integran lineamientos y sugerencias específicas. A continuación se expone una síntesis de los ejes y lineamientos. Para una versión que incluya también las sugerencias, puede verse en FMI (2007) "Code of good practices on fiscal transparency"

“Claridad de roles y responsabilidades.

- *El sector gubernamental debe distinguirse claramente del resto del sector público y del resto de la economía, y los roles de política y gestión dentro del sector público deben ser claros y divulgados públicamente.*
- *Debe existir un marco legal y administrativo claro para la gestión fiscal.*

Disponibilidad pública de información.

- *El público debe recibir información completa sobre la actividad fiscal pasada, actual y proyectada del gobierno.*

- *Debe comprometerse a la publicación oportuna de la información fiscal.*

Preparación de presupuesto abierto, ejecución y elaboración de informes.

- *La documentación del presupuesto debe especificar los objetivos de la política fiscal, el marco macroeconómico, la base política del presupuesto y los principales riesgos fiscales identificables.*
- *La información presupuestaria debe presentarse de manera que facilite el análisis de políticas y promueva la rendición de cuentas.*
- *Los procedimientos para la ejecución y el seguimiento de los gastos aprobados y para la recaudación de ingresos deben especificarse claramente.*
- *Debería haber informes fiscales regulares a la legislatura y al público.*

Garantías de integridad.

- *Los datos fiscales deben cumplir con los estándares de calidad de datos aceptados.*
- *La información fiscal debe ser sometida a un escrutinio independiente.”*

Este último lineamiento citado amerita especial énfasis a los fines del presente trabajo. Al respecto, resulta de interés traer a colación las sugerencias que el citado Código prevé para tal lineamiento (FMI (2007, p.4)

- ✓ Las finanzas públicas y las políticas deben estar sujetas al escrutinio de un organismo de auditoría nacional o una organización equivalente que sea independiente del ejecutivo.
- ✓ El organismo nacional de auditoría u organización equivalente debe presentar todos los informes, incluido su informe anual, a la legislatura y publicarlos. Deben existir mecanismos para monitorear las acciones de seguimiento.

- ✓ Se debe invitar a expertos independientes para que evalúen los pronósticos fiscales, los pronósticos macroeconómicos en los que se basan y sus supuestos subyacentes.
- ✓ Un organismo nacional de estadística debe contar con la independencia institucional para verificar la calidad de los datos fiscales.

Retomando el análisis de Hemming y Kell (2001) sobre el citado Código del FMI, destacan que el mismo va en la dirección de proporcionar al público la información necesaria para comprender la estructura y las funciones del gobierno, para aclarar los objetivos de la política fiscal del gobierno, para apreciar la gama de posibles resultados fiscales, y evaluar el desempeño del gobierno en la implementación de la política fiscal. En tal sentido, el Código tiene las siguientes características.

- Se extiende más allá del presupuesto del gobierno general y cubre: actividades extrapresupuestarias; actividades cuasifiscales realizadas por el banco central, las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras; y regulación del sector privado. Todos estos han demostrado ser medios importantes a través de los cuales los gobiernos ejercen una influencia sobre el resto de la economía sin estar limitados por los procedimientos presupuestarios formales.
- Sitúa el presupuesto en una política fiscal más amplia y en un contexto macroeconómico. Exige que se identifiquen los principales riesgos para el presupuesto y, cuando sea posible, se cuantifiquen. Estos riesgos fiscales incluyen variaciones en los supuestos de previsión subyacentes al presupuesto, pasivos contingentes (por ejemplo, garantías a las que se puede recurrir), los costos inciertos de los compromisos de gastos específicos y los nuevos compromisos que deben realizarse.
- Los objetivos a ser alcanzados por los principales programas gubernamentales deben ser indicados y el desempeño en relación con estos objetivos debe ser evaluado e informado.

En otro pasaje, agregan que, si bien el Código está motivado por enfoques legislativos para aumentar la transparencia fiscal, también es consistente con otros enfoques. Por ejemplo, la gestión fiscal en los Estados Unidos se caracteriza por un alto grado de transparencia fiscal, pero esto se debe a la competencia entre los poderes legislativo y ejecutivo (y sus respectivas agencias presupuestarias) y una larga tradición de gobierno

abierto. También se debe tener en cuenta que el Código se basa firmemente en un enfoque de la gestión económica y financiera que reconoce la importancia de adherirse a las normas internacionales como un medio para fortalecer las políticas, reducir las vulnerabilidades y proporcionar una gestión y prevención de crisis más eficaces (Hemming y Kell, 2001, p.440).

III-E6) «Accountability» como rendición de cuentas

A modo introductorio resulta pertinente la reflexión de O 'Donell (2004) *“en un mundo en el cual no todos son pillos pero donde no muchos pueden ser considerados como realmente altruistas y, especialmente, donde nadie se puede presumir ser inmune a las tentaciones del poder ¿cómo pueden establecerse controles efectivos?”* (p. 14)

Como apunta Villanueva (2000, p.28) «accountability» significa ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo; ser responsable ante alguien de algo. De esta manera la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios de informar a sus mandantes de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

Al respecto, Sanchez González (2014, p.623) agrega que la clave de la rendición de cuentas es que el agente está obligado a una actuación apegada al marco legal y en caso de transgresión a la ley, el principal puede requerir su sanción.

Un abordaje más amplio implica considerar que la rendición de cuentas abarca tres dimensiones: información oportuna al público, justificación de las decisiones tomadas y sanciones a los funcionarios que no trabajen satisfactoriamente (Schedler citado por Emmrich, 2011, p.118).

Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas –por obligación- el concepto de «accountability» también incluye la exigencia de cuentas como un derecho o potestad. Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros. La idea de «accountability» contempla de antemano a las dos partes involucradas –a los que rinden cuentas, al igual que los que exigen cuentas- en un marco democrático. Es decir, prevé como componente sustancial la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos y “enforcement”, en el sentido del conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley, es decir, de hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza (Sanchez González, 2014, p.623).

También contemplando el caro aspecto de la legitimidad, la rendición de cuentas tiene su connotación simbólica. El poder tiene la responsabilidad de responder, en primer lugar a los ciudadanos que son su fuente última de sustentación y legitimidad, porque es importante no sólo que el poder sea responsable ante los ciudadanos porque cumple ciertas tareas determinada por ley, sino que los ciudadanos tengan la percepción de que efectivamente los gobernantes hacen lo que están obligados a hacer (Peschard, 2007, p.12).

En similar perspectiva, Schedler (2007, p.13) agrega que, lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: 1) obliga al poder a abrirse a la inspección pública; 2) lo fuerza a explicar y justificar sus actos ; y 3) lo supedita a la amenaza de sanciones.

Observando la dinámica de la rendición de cuentas, para Fox (2007) citado por Sosa (2011, p.24) se presentan dos tipos de interacciones: la rendición “suave” o ligera y la “dura” o estricta. En el caso de la “rendición suave” la relación entre gobernantes y gobernados se configura como interacciones en las que no cabe la posibilidad de castigo hacia las instituciones o sus funcionarios; si bien implican la necesaria presentación de cuentas y su justificación por parte de quienes están obligados a hacerlo.

Por su parte, la “rendición dura” se concibe a partir de la posibilidad efectiva de que, a juicio de quienes reciben las cuentas presentadas, se pueden aplicar acciones correctivas, disciplinarias y de otro orden por los resultados presentados o por las evidencias ofrecidas. La «accountability» corresponde a la rendición “dura” o estricta, ya que implica que se pueden aplicar sanciones a quienes no han alcanzados los objetivos programados o bien han trasgredido el marco normativo establecido. La «accountability»/rendición de cuentas, se vincula con esta variante “dura”.

Otra categorización de relevancia operativa para el presente trabajo es la que discierne entre rendición de cuentas vertical y rendición de cuentas horizontal⁶⁶. Esta clasificación ha sido un aporte fundamental hecho por O’Donnell al estudio de los mecanismos de «accountability» y de manera más amplia a los debates sobre la democracia. En sus trabajos, O’Donnell explica cómo las relaciones de «accountability» se estructuran de

⁶⁶ Resulta pertinente recordar la opción antes señalada por Bovens (2006, p. 20) agregando una variante de sentido “diagonal” para diferenciarla de la vertical donde el accounteador se encuentra fuera de una relación de jerarquía.

manera vertical (siendo las elecciones el mecanismo clave), pero también de manera horizontal a través de una red de poderes autónomos que pueden investigar, y llegado el caso a sancionar, maneras incorrectas en que puedan accionar distintas oficinas frente a sus responsabilidades. (Mainwaring & Wella, 2003)

III-E6-A) Rendición de cuentas vertical

Es aquella que involucra a dos o más actores vinculados por la cesión de un poder o mandato. Su expresión más común es la ocupación de un cargo público por elección popular y se extiende hasta abarcar la idea de “formar gobierno” y de “ejercicio de poder”. La rendición de cuentas vertical también se aplica para todas aquellas situaciones en las que alguien cede a otro la responsabilidad de cumplir una función o de atender una cierta necesidad, quedando establecidos los deberes y derechos de cada parte (Sanchez González, 2014, p.625).

La manifestación más clara de este tipo de «accountability» es la de las elecciones libres, mediante las cuales los ciudadanos pueden premiar o castigar a sus gobernantes. Esta es la rendición de cuentas vertical por antonomasia, donde el mandatario es sometido por su mandante (ciudadanos) desde su figura de cuerpo electoral, a través de los mecanismos constitucionales previstos: elecciones de cargos de gobierno y, en su caso, revocatorias de mandato.

Este tipo de «accountability», que O’Donnell (1998) denomina como dimensión electoral de la rendición de cuentas, presenta ciertas deficiencias:

“Incluso en las poliarquías formalmente institucionalizadas, análisis recientes concluyen con una nota escéptica respecto de la efectividad de las elecciones como instrumento para que los votantes castiguen o premien a los gobernantes” (O’Donnell, 1998, p.12).

Si a esto agregamos las condiciones que prevalecen en muchas de las recientes poliarquías – sistemas de partidos poco estructurados, volatilidad de votantes y partidos, cambios radicales en la orientación de políticas públicas – la efectividad de la «accountability» electoral tiende a disminuir.

Existe también una segunda dimensión que el autor denomina como rendición de cuentas societal. La «accountability» societal es un mecanismo no electoral, pero

vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos.

En este caso las libertades de opinión y de asociación, como también el acceso a fuentes de información razonablemente variadas tienen una función fundamental permitiendo exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o activando el funcionamiento de agencias horizontales. Este tipo de rendición de cuentas emplea herramientas institucionales y no institucionales: la activación de “demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y exposición pública ilustran algo de aquellas herramientas no institucionales, [cuya efectividad] se basa en sanciones simbólicas” (Smulovitz y Peruzzotti, citado por O’Donnell, 2004, p.25).

En suma, este tipo de rendición de cuentas supone la acción de actores con diferentes grados de organización que se reconocen a sí mismos como legítimos demandantes de derechos. En contraste con la dimensión electoral – y también la «accountability» horizontal-, los mecanismos societales no dependen de calendarios fijos y pueden ser activados en cualquier momento. Otra característica de este tipo de «accountability» tiene que ver con su capacidad de llevar adelante funciones de vigilancia sin tener que alcanzar requerimientos de mayorías o derechos constitucionales, pudiendo de esta forma recoger demandas de actores que puedan no estar expresadas en la arena representativa.

Una de las principales críticas a estos mecanismos tiene que ver con que estas demandas sociales necesitan de agencias estatales debidamente autorizadas para que las denuncias den curso a una investigación y a posibles sanciones. Sin embargo, y sobre todo en poliarquías recientes, estas denuncias no disparan procedimientos públicos apropiados. Esto suele derivar en climas generalizados de desconfianza que pueden socavar la legitimidad de un gobierno. Además coloca a los medios en el lugar de tribunales sustitutos desde los cuales no puede sancionarse apropiadamente a posibles infractores y también se corre el riesgo de condenar mediante la opinión pública a funcionarios sin la existencia de un debido proceso (O’Donnell, 1998).

A pesar de esto, las propiedades de la «accountability» social no son lo suficientemente estudiadas por la literatura tradicional, que suele pasar por alto “el hecho de que los mecanismos societales de «accountability» no solo son cualidades distintivas de la reciente ola de democratizaciones en América Latina, sino que también son

herramientas fundamentales para la activación de mecanismos horizontales” (Mainwaring & Wella, 2003, p.310).

Este potencial de activación resulta de interés para los objetivos de la presente tesis.

III-E6-B) Rendición de cuentas horizontal

O’Donnell (1998) define la «accountability» (en sentido de rendición de cuentas) horizontal como la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (empowered) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso procesos de “impeachment”, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos.

Las agencias estatales interactúan en el marco de relaciones de diverso tipo. La rendición de cuentas horizontal refiere a un subconjunto de dichas interacciones que comparten una característica común: son emprendidas por una agencia estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra agencia estatal que se presumen ilegales, tanto bajo supuestos de transgresión como de corrupción (O’Donnell, 2004, p.12).

Sin embargo, en los sistemas políticos donde se delega el poder en forma representativa, en la sociedad anidan deseos simultáneos de efectividad decisoria y de control, una situación tan racional como contradictoria. Este mismo problema, aunque no específicamente planteado para la situación de las democracias representativas modernas es lo que trabajamos anteriormente como ‘dilema de la «accountability»’ (Behn, 2001), es decir, la tensión entre la necesidad de una acción administrativa ejecutiva y eficiente y los controles necesarios para asegurar un grado suficiente de «accountability».

Sin embargo para echar luz sobre este problema se vuelve crucial retomar el debate más amplio en que se inserta el marco de trabajo propuesto por O’Donnell. Para Kenney (en Mainwaring & Wella 2003) la discusión sobre la «accountability» horizontal es parte de una construcción teórica que *“enfátiza la importancia de distinguir y reconocer la tensión entre las tradiciones democrática, liberal y republicana que se entrecruzan en las democracias representativas modernas”* (Mainwaring & Wella, 2003, p.68).

El núcleo central de la corriente democrática, que encuentra en la Grecia clásica su primer antecedente, es la idea de la participación directa del pueblo. Esta tradición democrática tiene un fuerte componente monista (no conoce distinciones válidas entre las esfera pública y la esfera privada) y mayoritario (la voluntad colectiva se identifica a partir de este principio) (O'Donnell; 1998).

El núcleo central de la tradición republicana tiene que ver con la idea del gobierno en pos del interés público, incluso a expensas de los intereses privados. Desde esta concepción cobra una gran importancia la idea de que el deber público es una actividad ennoblecedora que demanda una cuidadosa sujeción a la ley. Es por esto que para esta corriente la corrupción es un problema fundamental que debe ser combatido.

Por último, el tema central de la tradición liberal es la de que el área fundamental en que se desarrolla la vida es la privada. Si bien el Estado debería ser lo suficientemente fuerte como para defender los derechos privados, este también debe no invadir libertades fundamentales que se reconocen como derechos inalienables.

Las combinaciones de diferente intensidad que pueden darse entre estos tres principios o vertientes históricas y la forma que toma el Estado, resulta en la diversidad de poliarquías que podemos encontrar en la actualidad. Cada corriente enfatiza concepciones de la vida humana diferentes, pero sin embargo existe una importante convergencia: "la democracia en sus impulsos igualadores, el liberalismo en su vocación de proteger las libertades individuales y el republicanismo en su severa concepción de las obligaciones de quienes gobiernan" (O'Donnell, 1998, p.16) posibilitan la existencia de lo que denominamos actualmente como Estado de Derecho.

Sin embargo, una mirada atenta a las funciones de la «accountability» horizontal y vertical ayuda a ilustrar las diversas maneras en que estas tradiciones entran en conflicto (Kenney en Mainwaring & Wella, 2003). Habiendo hecho estas aclaraciones sobre los diversos principios que fundamentan nuestras modernas democracias representativas, podemos volver a observar el fenómeno que denominamos "dilema de la «accountability»".

Para O'Donnell (2004, p.16) tanto la democracia como el republicanismo tienden hacia el polo de alta efectividad decisoria del poder político. Pero, por otro lado, como los que implantaron las versiones históricamente originales de estas corrientes desconfiaban profundamente de aquellos a los que dotaron de poderes potencialmente amenazantes, se establecieron mecanismos institucionales con intención de disminuir este riesgo.

La mayoría de estos mecanismos eran horizontales, ya que consistían en agencias en la esfera pública dirigidas a controlar o supervisar a otras agencias o individuos situados en la misma esfera. Esta ubicación es consecuente con la negación por parte de la democracia de darle entidad substantiva a la esfera privada y con la aserción del republicanismo de que la esfera pública es la privilegiada.

Sin embargo, la protección efectiva de las libertades apreciadas por el liberalismo exige la construcción de un poder político fuerte que, entre otras cosas, maneje importantes recursos económicos y establezca un complejo sistema de tribunales e instituciones auxiliares para dirimir conflictos respecto de estos derechos, tanto entre ciudadanos “privados” y el estado, como entre los primeros.

Como resultado, una de las marcas distintivas del liberalismo es su posición más ambivalente que la democracia y el republicanismo respecto a la contradicción comentada: para obtener la protección efectiva de estos derechos, el liberalismo, en los hechos y ya que no es su propósito, tiene que dotar al Estado de grandes y, consecuentemente, siempre amenazantes poderes. La ambivalencia de estas tradiciones frente a formas organizativas que prioricen la efectividad decisoria y otras que prioricen el control constituye una tensión que atraviesa las ingenierías constitucionales de todas las democracias modernas. Este problema, que toma en cada contexto histórico una expresión particular y transitoria es lo que está detrás de los diferentes diseños de agencias de control y por ende detrás de los niveles de «accountability» horizontal que exponga una régimen.

Otro aspecto en que los problemas relacionados con la «accountability» ponen de manifiesto las tensiones entre democracia, liberalismo y republicanismo, es el de la corrupción y transgresión. O'Donnell (1998) reconoce dos direcciones fundamentales en que la «accountability» horizontal puede resultar violada. La primera, comúnmente reconocida como ‘corrupción’, consiste en las ventajas que un funcionario puede conseguir por fuera de la ley para sí mismo o sus asociados. La segunda está relacionada con la invasión de la autoridad de una agencia estatal por parte de otra agencia.

En cuanto a la corrupción, el republicanismo la condena con vehemencia al significar un ataque privado al bien público. Si bien el liberalismo puede no ocuparse de ella con la misma intensidad, el principio democrático sí la condena, al significar la corrupción una falta de transparencia, y por ende un obstáculo para el gobierno de todos.

En lo que respecta a la transgresión las cosas son diferentes. El liberalismo en su defensa de los derechos individuales desaprueba enfáticamente las transgresiones de los gobernantes. El republicanismo confluye con el liberalismo demandando que los gobernantes se sometan a la ley pública. Sin embargo la tradición democrática en su vertiente monista, si bien fomenta una celosa atención sobre los casos de corrupción, ignora la idea de transgresión.

El problema de este desbalance es que en las poliarquías recientes la corriente democrática es la que tiene mayor incidencia. Esto puede resultar en un descuido sobre las transgresiones que no está privado de consecuencias. En efecto, O'Donnell (1998) afirma que

“...a largo plazo la transgresión resulta más peligrosa para los regímenes modernos que la corrupción: “la sistematicidad de la primera liquida lisa y llanamente a la poliarquía, mientras que la generalización de la segunda la deteriora pero no la elimina necesariamente” (p. 35)

Otra connotación fundamental que tienen las tradiciones fundantes de las democracias representativas contemporáneas reside en el mecanismo de división de poderes. Esta estructura clave en las constituciones republicanas (especialmente de aquellas con sistema presidencial) resulta un pilar central de toda rendición de cuentas horizontal. Al contrario de lo que se cree, más que división y separación, dichas constituciones crearon más una interpenetración parcial de poderes relativamente autónomos y equilibrados. Dicha interpenetración integra una serie de controles institucionales.

Lo que con agudeza advierte O'Donnell (2004, p.19) es que ninguno de dichos controles impide que una confabulación entre poderes relevantes pueda avasallar con los derechos de los sujetos. Si un mismo partido o coalición se alza con el poder ejecutivo y mayoría parlamentaria suficiente esto puede tener como consecuencia una rendición de cuentas horizontal amenazada o, por lo menos, con efectividad muy limitada.

Estas situaciones posibles de un mismo partido o coalición alcanzando el control del Poder Ejecutivo y mayorías parlamentarias resultan de significativa relevancia a la hora de considerar la independencia de las agencias fiscales. Dicha independencia no solo debe analizarse desde una mirada reducida que contempla solo el aspecto orgánico-institucional (considerando el Poder Ejecutivo) sino ampliar dicho análisis hacia un

concepto más comprensivo de “oficialismo” dado que esta última mirada es la que contempla situaciones donde un mismo partido o coalición logra el control de los dos poderes.

Es por estos motivos que O’Donnell (1998) sostiene que la rendición de cuentas horizontal no puede depender de una sola agencia. En cambio, la «accountability» horizontal efectiva es producto de “redes de agencias que incluyen en su cima – porque es allí donde ‘cierra’ con la última palabra todo sistema legal constitucional – un poder judicial comprometido con esa «accountability»” (O’Donnell, 1998, p.29).

Lo recomendable, afirma el autor, es una serie de instituciones dedicadas a la prevención (y eventual sanción) con fronteras bien disciplinadas y actores judiciales dispuestos a defender esas fronteras ante posibles transgresiones. Desde esta perspectiva, el clásico esquema de la división de los tres poderes constitucionales resulta insuficiente y se sugiere, en cambio, la construcción de varios poderes fuertes parcialmente intrusos unos de otros, permitiendo de esta forma una mayor autonomía de estas agencias.

Desde esta perspectiva, puede concebirse a las agencias fiscales independientes como nodos de esas redes de agencias que aportan al «accountability» desde el rol que les define el perfil específico de funciones asignadas.

El objetivo no es una serie de agencias contenidas al interior de una cadena de mando vertical. Lo imprescindible no es la jerarquía sino una red de relaciones de «accountability» que se solapen. En estos esquemas, agencias que no tengan un poder directo de sanción pueden jugar un rol clave en los procesos de rendición de cuenta. Sin embargo, es cuando las redes se rompen que las agencias solo pueden ejercitar formas disminuidas de «accountability» horizontal (Mainwaring & Wella, 2003). En dicho trabajo se destaca un ejemplo histórico de esta debilidad durante el segundo mandato de Fujimori en Perú. En este período la Defensoría del Pueblo cumplió un importante rol llevando adelante investigaciones y exponiendo violaciones a los derechos civiles por parte del gobierno de Fujimori. Sin embargo, al ser la única agencia no dominada por el gobierno de turno los resultados reales que pudo producir fueron escasos. La falta de apoyo por parte de otras instituciones clave como el poder judicial y la oficina del fiscal general determinó el ejercicio de una «accountability» horizontal débil.

A los fines del presente proyecto, resulta de utilidad una subcategorización de la rendición de cuentas horizontal que formula O'Donnell (2004, p.23), basada en las discusiones anteriores sobre la división de poderes y la creación de una red de agencias. El autor distingue entre «accountability»/rendición de cuentas “de balance” y «accountability»/rendición de cuentas “asignadas”. La rendición de cuentas de balance es una subcategoría que describe los mecanismos por los cuales un poder constitucional, en ejercicio de potestades que la Constitución le asigna, actúa cuando considera que otro poder (o una agencia de otro poder) ha sobrepasado ilegalmente su propia jurisdicción. Este tipo de «accountability»/rendición de cuentas de balance se halla en las bases de los propios sistemas constitucionales ya que es ejercido por los propios poderes previstos por las constituciones. No obstante, posee varias limitaciones. Una es que las instituciones de balance (ejecutivo, legislativo y judicial) tienden a actuar de manera reactiva y, por lo tanto, intermitente frente a presuntas transgresiones de otras instituciones estatales. Una segunda limitación es que las acciones tendientes a la «accountability horizontal (rendición de cuentas) de las instituciones de balance tienden a ser muy dramáticas. Estas acciones suelen crear conflictos altamente visibles y costosos entre las supremas instituciones estatales. Estos conflictos se agudizan más aún cuando, en los regímenes presidencialistas, involucran poderes –el ejecutivo y legislativo– que comparten legitimidad electoral. En tercer lugar, los actores en estos conflictos son a menudo percibidos como motivados por razones partidarias, lo que contribuye así al agravamiento y a las dificultades de solucionar el conflicto dado. Finalmente, debido a sus propias funciones específicas y, consecuentemente al foco de atención de sus líderes, las instituciones de balance son un instrumento de control demasiado tosco para la creciente complejidad de las agencias estatales y sus políticas. Estas limitaciones fueron factores, entre otros, que condujeron al surgimiento del «accountability»/rendición de cuentas horizontal ‘asignadas’, con la creación de agencias legalmente encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales. Estas agencias no fueron creadas intentando balances generales de poder sino previendo riesgos más o menos específicos de transgresión y/o de corrupción. Entre sus ventajas estas agencias tienen que pueden ser proactivas y continuas en su actividad, pueden ser más eficaces en prevenir o disuadir acciones ilegales de la agencias que supervisan, pueden invocar criterios profesionales antes que partidarios o “políticos” y, por su

carácter continuo y profesionalizado, estas agencias pueden desarrollar capacidades que les permiten examinar complejas cuestiones de políticas estatales (O’Donnell, 2004, p.23).

Para finalizar queremos recuperar el contexto latinoamericano en el que se insertan estas reflexiones. Como se dijo anteriormente durante los ochentas y noventas asistimos a un regreso de la democracia en numerosos países latinoamericanos. Ante este fenómeno las ciencias sociales se dedicaron a estudiar los fenómenos en clave de transición, y rápidamente las preguntas que pasaron a ocupar un lugar central fueron las relativas a la “calidad” de estas democracias (Mainwaring & Wella, 2003).

Repetidas crisis constitucionales, caídas económicas, y altos niveles de corrupción pusieron de manifiesto que la restitución de las elecciones no era suficiente para elevar los niveles de democratización de estas poliarquías. O’Donnell (1998) calificó a estos regímenes como democracias delegativas, caracterizadas por su falta de «accountability» horizontal.

Si retomamos el cuerpo teórico de las tradiciones históricas de las modernas poliarquías podemos afirmar que el problema fundamental de las recientes democracias latinoamericanas tiene que ver con la debilidad de los componentes liberal y republicano. En cambio, en estos regímenes la vertiente predominante es la democrática, que en suma suele asociarse exclusivamente al proceso formal y al sostenimiento de la dimensión electoral. Como resultado tenemos democracias poco preparadas para enfrentar los problemas de corrupción y transgresión. Consideramos que profundizar el estudio de nuestros regímenes desde las herramientas conceptuales que aporta el concepto de «accountability» puede colaborar en la identificación, y posterior superación, de las principales falencias en nuestros procesos de democratización.

III-E7) Delimitando el ámbito de «accountability» potencial para desempeño de las agencias fiscales independientes

En primer término entendemos pertinente señalar que no lucen convenientes las expresiones del estilo “hacer «accountability»” o “realizar «accountability»” con tendencia a una idea de que la «accountability» se produce por alguien o que se realiza por alguien. En cambio, entendemos mas conveniente plantearla como un objetivo deseable o cualidad – atributo a alcanzar que se protege, se asegura, se hace efectiva en

el sentido de mantener responsables o *accountables* o en obligación de dar cuentas o explicar actos a los funcionarios porque se los vigila o controla.

De esta forma tender hacia una idea de generación o creación de condiciones para lograr «*accountability*». Es allí donde las agencias fiscales independientes pueden desempeñara funciones que coadyuven o impulsen tal logro.

Hecha tal aclaración y desplegadas las taxonomías resultantes de los criterios de categorización antes indicados, nos abocamos a la tarea de definir el ámbito posible para las funciones de las agencias fiscales independientes.

Partiendo de la integración de los marcos categoriales de Romzek (2000) y Bovens (2006) entendemos que las agencias fiscales independientes pueden desempeñar funciones relacionadas con «*accountability*» política, profesional y administrativa (en el sentido utilizado por Bovens, 2006) o legal no judicial.

En cuanto a la categorización que discierne en los “sentidos” del «*accountability*», encontramos funciones de las agencias fiscales que se vinculan tanto con la “transparencia” como con la “rendición de cuentas”.

Respecto al primer sentido, se destacan las funciones de las agencias fiscales tanto de promoción de transparencia como de supervisar el cumplimiento de pautas de transparencia. En cuanto a las subvariantes –transparencia clara y transparencia opaca– cabe destacar que las tareas específicas que desarrollan las agencias para cumplir sus funciones, si bien se ejecutan sobre los *outputs* de la política fiscal o sobre las condiciones que fijan los marcos dentro de los cuales gobernantes y formuladores de política actúan y toman decisiones, pueden apuntar a ambas variantes, sin perjuicio que en la mayoría de los casos la expectativa de resultados radiquen en una transparencia opaca.

En cuanto al sentido de rendición de cuentas, las funciones de las agencias fiscales resultan posibles tanto en rendición de cuentas vertical como horizontal y diagonal.

No obstante, dichas posibilidades no se observan en todas las sub-categorías.

Entre las variantes (rendición de cuentas) vertical, las funciones de las agencias fiscales son posibles en la rendición de cuentas vertical-societal, aunque desde un rol de apoyo.

Entre las variantes de rendición de cuentas horizontal, como ya indicáramos más arriba, las agencias fiscales independientes encuadran en la figura de las “asignadas” aunque también sus funciones pueden significar un apoyo a la «*accountability*» de balance.

Para la variante de rendición de cuentas diagonal, puede pensarse en una combinación de las subvariantes tanto de la vertical como de la horizontal.

Finalmente, nos parece de interés aplicar la categorización expuesta por Bovens (2006) que focaliza en el aspecto material de la conducta sobre la cual se debe informar, explicar y justificar. En este sentido puede resultar aplicable a) accountability por finanzas; b) «accountability» por procesos ; c) «accountability» por contenidos (por ejemplo, producto).

		Fuente de expectativas o control	
		Interno	Externo
Grado de autonomía	Bajo	<i>Jerárquica</i>	Administrativa o Legal no judicial
	Alto	Profesional	Política
Transparencia		Clara	
		Opaca	
Rendición de Cuentas	Vertical		Electoral
			Societal
	Horizontal		Apoyo a la de balance
			Asignadas
	Diagonal		Societal
			Apoyo a la de balance
		Asignadas	
Aspecto material sobre la conducta bajo accountability		Por finanzas	
		Por procesos	
		Por contenidos o producto	

IV – ESQUEMA ANALÍTICO PARA IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE CASOS

A partir del marco teórico desarrollado en los acápites precedentes podemos acometer a la elaboración de un esquema analítico “ad hoc” en el sentido que su diseño se oriente en función de los objetivos de la presente tesis.

En tal sentido, con dicho marco analítico se procederá, en primer término, a identificar agencias fiscales independientes que desarrollen sus funciones sobre la actividad fiscal en el ámbito del sector público argentino y, acto seguido, efectuar un análisis de las mismas abordando las dimensiones consideradas de relevancia sustancial.

En línea con lo expresado anteriormente, la secuencia de acciones resultará la siguiente:

- 1) Identificación de casos de agencias fiscales independientes, para lo cual se recurrirá a la dimensión funcional.
- 2) Análisis de los casos identificados. Dicho análisis se realizará abordando las dimensiones que se consideran de relevancia sustancial, incluyendo las funciones.

IV-A) DIMENSIÓN FUNCIONAL

GRUPO DE FUNCIONES AFINES	FUNCIONES
A1 – Funciones que implican toma de decisiones de política fiscal	A1.1- Definición de objetivos de largo plazo A1.2 -Definición de metas de equilibrio dentro de reglas fiscales A1.3- Ajustar planes previos (impositivos o de gasto)
A2 – Funciones de enforzamiento de reglas e interpretación sobre reglas u otras instituciones fiscales-norma	A2.1- Aplicación de mecanismos de corrección A2.2 - Otros dispositivos de constreñimiento A.2.3 Interpretación sobre reglas u otras instituciones fiscales-norma

<p>A3 – Funciones que coadyuvan o impulsan «accountability»</p>	<p>A.3.1- Promoción de transparencia A.3.2- Evaluación de transparencia A3.3- Evaluación de cumplimiento de reglas fiscales ex ante A3.4- Evaluación de cumplimiento de reglas fiscales ex post A3.5- Evaluación de sostenibilidad en perspectiva de largo plazo A3-6 Evaluación de proyecto de presupuesto A3.7- Evaluación de programas de estabilidad</p>
<p>A4– Funciones que impliquen la asistencia o apoyo a la toma de decisiones de política fiscal</p>	<p>A4.1- Proyecciones macroeconómicas independientes A4.1.1-Producción de las proyecciones oficiales A4.1.2- Producción de proyecciones para contraste con las oficiales (o respaldo) A4.1.3- Análisis y opinión sobre proyecciones oficiales A4.2- Proyecciones presupuestarias independientes A4.2.1- Producción de las proyecciones oficiales A4.2.2- Producción de proyecciones para contraste con las oficiales (o respaldo) A4.2.3- Análisis y opinión sobre proyecciones oficiales A4.3- Costeo de iniciativas de política A4.3.1- Del gobierno A4.3.2- Del parlamento o legislatura A4.3.3- Plataformas electorales A4.4- Análisis de sustentabilidad fiscal con horizonte de largo plazo sobre asuntos específicos.</p>

	<p>A4.5- Asistencia o apoyo al parlamento o legislaturas en el análisis del presupuesto o sobre autorización de endeudamiento.</p> <p>A4.6- Asesoramiento normativo y recomendaciones</p> <p>A4.7- Análisis de temas más amplios</p>
--	--

IV-B) UBICACIÓN EN LAS TAXONOMÍAS SOBRE AGENCIAS FISCALES INDEPENDIENTES

B1- Según el grado de influencia sobre las decisiones de política fiscal	<p>B1.1 – Instituciones Fiscales Independientes</p> <p>B1.2 – Consejos Fiscales y/u oficinas legislativas de presupuesto.</p>
B2 – Según su ubicación orgánica	<p>B2.1 – Instituciones sin vínculo orgánico (jerarquía o superintendencia) con los poderes ejecutivo y legislativo ni con otros órganos independientes.</p> <p>B2.2 – Como unidad dentro de la rama ejecutiva.</p> <p>B2.3 – Como unidad dentro de la rama legislativa</p> <p>B2.4 – Como órgano asociado o inserto en otras instituciones independientes (órganos de fiscalización externa, órganos de auditoría, organismos estadísticos, banco central).</p>
B3 – Modo de actuación en ámbito multinivel	<p>B3.1 – Pluralidad de órganos (o actores)</p> <p>B3.2 – Unicidad de órgano con unicidad funcional</p> <p>B3.3 – Unicidad de órgano con pluralidad funcional.</p>

IV-C – RELACIÓN CON EL CONGRESO Y LEGISLATURAS

C1- ¿Proveen información de forma regular?

C2- ¿Los miembros de conducción de la agencia fiscal concurren regularmente a audiencias parlamentarias (o reuniones de las comisiones de presupuesto) cuando se

tratan cuestiones relacionadas al proceso presupuestario o asuntos de deuda pública?

¿Se encuentra normada dicha concurrencia?

C3- ¿Los miembros⁶⁷ del Congreso o Legislaturas pueden realizar individualmente consultas a la agencia fiscal y ésta deba brindar la respuesta?

IV-D – INDEPENDENCIA DES LAS AGENCIAS FISCALES

D1- Autonomía Funcional

D1.1: Jerarquía de la norma de creación de la agencia

D1.2: ¿Tiene mecanismos de designación de los miembros de la conducción (management) de la agencia en base a méritos?

D1.3: Perfil de los miembros de la conducción (management) de la agencia: a) Académicos / investigadores; b) Especialistas en finanzas públicas y administración gubernamental; c) Analistas del sector financiero; d) Ex funcionarios de designación política.

D1.4: ¿El plazo de los períodos de mandato en los cargos de conducción (management) de la agencia se encuentran establecidos por norma?

D1.5: ¿Los períodos de mandato en los cargos de conducción (management) de la agencia no coinciden con los períodos de mandatos constitucionales del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo?

D1.6: ¿Aplica un mecanismo de incompatibilidad específico para la agencia? ¿Incluye la incompatibilidad de quienes ocuparon cargos de designación política dentro de la rama ejecutiva o la exigencia del transcurso de un plazo desde que cesaron en dicho tipo de cargo?

⁶⁷Se plantea la consulta a nivel individual (legislador) para diferenciarlo de la consulta del “cuerpo” (ej. Cámara), dado que la posibilidad efectiva de realizar una consulta directamente por el legislador es la que no se encuentra al alcance de filtros o bloqueos de mayorías (mayorías en el cuerpo legislativo o en las comisiones legislativas específicas). Cuando dichas mayorías son controladas por el partido a cargo del Poder Ejecutivo, tales posibilidades de filtros o bloqueos adquieren mayor nivel de criticidad.

D1-7: ¿Las personas en los cargos de conducción (management) de la agencia tienen prohibido un nuevo mandato?

D1.8: ¿Los cargos de conducción (management) de la agencia son de tiempo completo?

D1.9: ¿Los cargos de conducción (management) de la agencia son remunerados con remuneración equiparable a altas posiciones en organizaciones?

D1.10: ¿Los procedimientos de remoción de los miembros de la conducción (management) de la agencia son claros, explícitos y establecidos por norma? ¿Requiere mayorías especiales? ¿No participa el Poder Ejecutivo en el procedimiento?

D1.11: ¿Los miembros de la conducción (management) de la agencia son independientes en sus carreras de los ámbitos que deben evaluar?

D.1.12: Organización interna

D.1.12.1: ¿La organización y administración de las oficinas de la agencia dependen exclusivamente de la conducción (management) de la misma?

D.1.12.2: ¿La conducción (management) de la agencia tiene la exclusividad en las facultades de dirección y disciplinarias sobre el personal de la agencia?

D1.12.3: ¿La conducción de la agencia tiene facultades de dictar normas de funcionamiento interno?

D1.12.4: ¿La conducción de la agencia tiene la facultad exclusiva para seleccionar y contratar personal técnico (staff)?

D1.12.5: ¿La definición del Plan Anual de la agencia es facultad exclusiva de la conducción de la agencia?

D1.13 Disponibilidad de los inputs de información necesarios para el ejercicio de las funciones de la agencia

D1.13.1 ¿Existen disposiciones normativas o procedimientos de aplicación imperativa para la entrega de inputs a la agencia?

D1.13.2 ¿Existen dispositivos de constreñimiento ejecutables directamente por la agencia para casos de retaceo o demoras en la entrega de los inputs?

D2- Independencia Financiera

D2.1: ¿Tiene asignada partida presupuestaria específica?

D2.2: ¿La administración financiera de la agencia se realiza mediante una jurisdicción o entidad separada?

D2.3: ¿El monto de la partida depende de una decisión presupuestaria cada año o existe una regla permanente?

D2.4: ¿La administración financiera de la agencia depende de la conducción de la misma?

D2.5: ¿La administración financiera de la agencia o la disponibilidad de sus fondos se encuentran exentas de posibles condicionamientos por parte del Poder Ejecutivo?

D2.6: ¿Existen mecanismos para asegurar coactivamente la disponibilidad de los recursos en casos de demoras o retaceos?

IV-E) COMUNICACIÓN DE LA AGENCIA CON SU EXTERIOR

E1: ¿La conducción (management) de la agencia requiere autorización de alguna autoridad o actor externo a la agencia para llevar a cabo acciones de comunicación pública o con otras organizaciones?

E2: Relaciones con los medios de comunicación

E2.1: ¿La agencia fiscal realiza comunicados de prensa?

E2.2: ¿La conducción de la agencia lleva a cabo ruedas de prensa?

E2.3: ¿Hay unificación de interlocutor por la agencia?

E2.4: ¿Hay un calendario de acciones comunicacionales de la agencia?

IV-F) EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA AGENCIA

F1: ¿La agencia se encuentra sujeta a «accountability» (rendición de cuentas) del Congreso o Legislatura?

F2: ¿La agencia rinde cuentas de su administración financiera ante los órganos de fiscalización externa o agencia de auditoría?

F3: ¿Se realizan, y en su caso con qué frecuencia, procesos de evaluación por pares o paneles de expertos?

IV-G) TIPO DE «ACCOUNTABILITY» A LA QUE COADYUVA O IMPULSA

G1- Según el grado de autonomía de quien será accountable y la fuente del control⁶⁸:

G1.1: Administrativa o legal no judicial

G1.2: «Accountability» profesional

G1.3: «Accountability» política

G2 – Transparencia

G2.1: Transparencia *clara*

G2.2: Transparencia *opaca*

G3 – Rendición de Cuentas

G3.1 – Vertical - Societal⁶⁹

G3.2 –Horizontal – Apoyo a las de balance

G3.3 – Horizontal - Asignadas

G3.4 – Diagonal – Societal

G3.5 – Diagonal – Apoyo a las de balance

⁶⁸En función de lo expuesto en el acápite del marco teórico donde se abordara el concepto de accountability, se descartan la variantes de accountability *jerárquica*.

⁶⁹En función de lo expuesto en el acápite del marco teórico donde se abordara el concepto de accountability, se descarta la accountability vertical *electoral*.

G.3.6 – Diagonal - Asignadas

G4 – Aspecto material de la conducta

G4.1 – Por finanzas

G4.2 – Por procesos

G4.3 – Por contenido (producto)

V – ANÁLISIS DE AGENCIAS FISCALES INDEPENDIENTES EN ARGENTINA

Tal como se planteara en el acápite donde se desarrollaran los aspectos metodológicos, los objetivos de la presente tesis incluyen el arribo a un análisis de casos concretos de agencias fiscales independientes recurriendo para tal análisis al esquema analítico “ad hoc” que se expusiera en el acápite precedente.

Como se expresara en dicho acápite, previo al análisis resulta necesario proceder a la identificación de las agencias y su selección para ser objeto de análisis.

Para dicha identificación se adoptó como criterio de búsqueda la dimensión funcional desarrollada en el esquema analítico “ad hoc” del capítulo precedente. Esto implica que se identificaron agencias, órganos o instituciones -cualquiera fuese la forma o tipología jurídica que revistan- siempre que sus funciones centrales o primarias resulten coincidentes con los grupos de funciones afines detallados en el esquema analítico “ad hoc” señalado.

En tal sentido, debió tenerse un recaudo singular a partir de que la modalidad que los marcos jurídicos instituyentes de tales agencias utilizan en la definición de funciones, donde en algunos casos suelen derivar en definiciones de gran amplitud o hasta difusas. En tales casos se ha adoptado el criterio de considerar las funciones centrales o primarias que constituyen lo que puede denominarse el “núcleo” de su misión.

Por tal razón, es que no se han seleccionado para el análisis las agencias u órganos de fiscalización externa y/o auditoría, atento a que, si bien pueden desarrollar alguna de las actividades que puedan resultar encuadrables en las funciones detalladas en el marco analítico “ad hoc”, dichas actividades no poseen una preponderancia sustancial en la misión del órgano o agencia o, asimismo, la intermitencia o irregularidad de dichas actividades resulta una posibilidad concreta sin que ello implique transgresiones estatutarias para la agencia u órgano.

Otro elemento que aporta consistencia al criterio mencionado han sido expuestos en los acápites precedentes.

En la parte final del punto III-D5 se planteaba la conveniencia de que la agencia fiscal independiente sostenga un intercambio fluido con organismos de fiscalización o auditoría (Jancovics & Sherwood, 2017, p.19). Por lo tanto, tal posición surge de

entender a la agencia fiscal independiente como órgano diferenciado de tales organizaciones de fiscalización o auditoría.

Asimismo, tal posición resulta consistente con lo expuesto dentro del esquema analítico “ad hoc” desarrollado en el acápite anterior respecto a las taxonomías de agencias fiscales y su ubicación orgánica. Allí se previó que la agencia fiscal se encuentre “asociada a” o “inserta en” otras instituciones independientes, incluyendo dentro del término “otras instituciones independientes” a los órganos de fiscalización externa u órganos de auditoría.

Por último, en el citado esquema analítico “ad hoc” se integró como variable de análisis si la agencia fiscal independiente rinde cuentas “ante” dichos órganos de fiscalización o auditoría, lo cual implica reconocer una posición diferenciada entre las agencias fiscales independientes y dichos órganos donde estos últimos retienen la función de controlar a las primeras.

Por otra parte, en forma complementaria y a los fines de orientar las tareas de identificación de casos, se adoptó el criterio de considerar aquellas agencias cuyo ámbito de alcance incluya al sector público nacional, ya sea en forma exclusiva o concurrente con otros niveles de Estado.

De las tareas de identificación realizadas surgieron los siguientes casos para el análisis:

- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917)
- Oficina de Presupuesto del Congreso (Ley N° 27.343)
- Comisión Federal de Impuestos (Leyes N° 20.221 y 23.548)
- Organismo Fiscal Federal surgido del mandato del artículo 75 inciso 2 último párrafo de la Constitución Nacional.

Antes de comenzar el análisis específico de cada caso, corresponde advertir que los primeros tres resultan casos de existencia concreta, tanto en el campo normativo como fáctico.

En cambio, el Organismo Fiscal Federal, hasta la redacción de la presente tesis, no ha logrado trascender del mandato constitucional para corporizarse en una institución – órgano concreta. No obstante, con las limitaciones que implica lo advertido precedentemente, se consideró igualmente conveniente someter a análisis dicho caso,

tomando lo existente a nivel normativo y complementando con los aportes teóricos relevados en la bibliografía.

El caso de la Comisión Arbitral y Comisión Plenaria del Convenio Multilateral

En el relevamiento tendiente a identificar posibles agencias fiscales independientes para efectuar su análisis se advirtió la existencia de la Comisión Arbitral y la Comisión Plenaria, organismos de aplicación del Convenio Multilateral⁷⁰.

Advertido el caso, el autor procedió a su consideración en el marco de los criterios de selección previamente definidos.

En primer término, el tándem integrado por la Comisión Arbitral y Comisión Plenaria respondía a la mayoría de los criterios de selección, con excepción al último criterio expuesto, es decir *“considerar aquellas agencias cuyo ámbito de alcance incluya al sector público nacional, ya sea en forma exclusiva o concurrente con otros niveles de Estado”*.

Dicho tándem se encuentra integrado exclusivamente por Estados Provinciales y la estructura de funciones (especialmente el núcleo de las mismas) refieren a materia de índole subnacional.

Asimismo, atento a que podrían existir ciertas similitudes entre sus funciones y las de la Comisión Federal de Impuestos antes señalada con derivaciones de tal parecido, se efectuó un análisis sobre tal cuestión.

Más allá de que los Estados Provinciales integran -como estados autónomos- la Comisión Federal de Impuestos y la Comisión Arbitral / Comisión Plenaria (y no necesariamente mediante las mismas personas), considerándolas desde su naturaleza de órgano no hay influencias de la Comisión Federal de Impuestos sobre la Comisión Arbitral / Comisión Plenaria, ni viceversa, en materia de integración de los órganos así como tampoco una influye en la elección de los miembros de la otra.

Si mantienen relaciones las mismas obedecen a la necesidad de articular algunas de sus funciones específicas (pero no idénticas) que recaen sobre una materia común (el impuesto sobre los ingresos brutos de las provincias) pero hay que resaltar que tales relaciones se llevan a cabo con preservación de la independencia de un órgano respecto

⁷⁰ Convenio Multilateral del 18/08/1977, acuerdo suscripto entre provincias argentinas para prevenir y evitar las consecuencias derivadas de la doble o múltiple imposición dentro del territorio nacional argentino por medio de tributos locales que inciden sobre las actividades económicas, los ingresos brutos y todo otro gravamen.

del otro (VIDE Resolución General Interpretativa N° 30/2002 de la Comisión Federal de Impuestos).

Por ende debe destacarse que la Comisión Arbitral / Comisión Plenaria puede ser una agencia fiscal integrada exclusivamente por Estados Provinciales y con funciones sobre una materia de índole subnacional. Por tanto, no existiendo ámbito de nivel nacional ni en la integración ni en lo funcional de la agencia, cuestión a que refería el último de los criterios de selección señalados.

Por ello se adoptó el criterio de que el tándem Comisión Arbitral / Comisión Plenaria no integró el grupo de agencias fiscales independientes analizada en la presente tesis. No obstante, se encuentra seleccionada para su análisis bajo el mismo marco analítico "ad hoc" en un trabajo de futura publicación sobre agencias fiscales independientes de nivel provincial.

V – A) EL CONSEJO FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL

V-A.1) Su surgimiento en el marco de un sistema de reglas fiscales

Sin perjuicio de su abordaje más comprensivo que se realizará en el marco del esquema analítico "ad hoc" expuesto en el capítulo precedente, corresponde tener presente los antecedentes en cuya secuencia se enmarca la creación del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

La discusión sobre reglas fiscales numéricas en el sector público nacional adquirió una intensidad particular en la segunda mitad de la década de 1990 como consecuencia de dos fenómenos convergentes. Por un lado, el amplio desarrollo de la literatura sobre reglas fiscales contribuyendo a generar una visión favorable de los organismos multilaterales de crédito, lo cual se reflejaba en las reformas estructurales sugeridas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a los países con programas de asistencia y financiamiento. Simultáneamente, el deterioro de las condiciones financieras internacionales observado hacia finales de la década mencionada puso mayor presión sobre el desempeño de las economías emergentes, aumentando la preocupación sobre la evolución de las finanzas públicas y, muy precisamente, del endeudamiento.

En 1998 comenzó a discutirse en el Congreso de la Nación Argentina lo que luego se convertiría en la Ley N° 25.152 bautizada inicialmente como “Ley de administración de los recursos públicos”, pero conocida públicamente como la ley de “Convertibilidad Fiscal” (Braun y Gadano, 2006, p.6).

Dicha ley, sancionada en agosto de 1999 y promulgada en septiembre de dicho año, estableció reglas fiscales cuantitativas en materia presupuestaria y de endeudamiento. Posteriormente, algunos de sus artículos fueron modificados por las leyes número 25.401 y 25.967.

También cabe traer a colación las experiencias de los llamados “Acuerdos Federales Nación – Provincias” en los cuales se procuró extender a las jurisdicciones provinciales, y a través de éstas a las municipales, algunas reglas fiscales planteadas en el ámbito nacional (Asensio, 2009, p.84).

Asimismo, en la segunda mitad de 2001, se intentó la implementación de otra regla fiscal cuantitativa en materia presupuestaria y que se conociera públicamente como “Ley de Déficit Cero”. La misma se estableció en la Ley N° 25.453. Sin embargo, tal regla tuvo vigencia hasta el ejercicio financiero 2002, atento a que fue derogada por Ley N° 25.725.

Sin perjuicio de disponer reglas fiscales cuantitativas, las normas antes señaladas no lograron instituir un sistema de reglas fiscales en tanto no previeron algunos de los componentes que conforman un sistema de reglas fiscales, tal como se definiera en el sub-acápito respectivo⁷¹. Un marco de supervisión y control era uno de dichos componentes ausentes, en especial una institución-órgano a cargo del mismo.

En cambio, el 4 de agosto de 2004, con la sanción de la Ley N° 25.917 se dio un paso hacia un sistema de reglas fiscales. Además de definir reglas fiscales cuantitativas (instituciones-norma-reglas-cuantitativas) se creó una institución-órgano específica a cargo de la supervisión y control propio del sistema de dichas reglas.

Esa institución-órgano referida es el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal al cual la citada ley dedica su Capítulo III, sin perjuicio que en otras partes de la misma se hace referencia a sus funciones.

⁷¹Ver sub-acápito III-C7

V-A.2) El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal en análisis bajo el esquema analítico “ad hoc”.

Tal como se anticipara en el capítulo metodológico hemos arribado al momento de someter al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF en adelante) al análisis bajo el esquema analítico “ad hoc” que se desarrollara en el acápite IV.

A los fines de resguardar el orden lógico implícito en el esquema analítico señalado procederemos a abordar cada uno de los aspectos siguiendo la secuencia con que se expusieran las dimensiones que integran tal esquema.

Atento a la relevancia sustancial que posee para el caso en análisis la Ley Nacional N° 25.917 y que el texto vigente de la misma incluye modificaciones introducidas por leyes de sanción y promulgación posterior, se efectúa la aclaración previa que cuando en el presente subacápite se mencione la Ley Nacional N° 25.917 sin ninguna aclaración adicional se estará haciendo referencia a su texto actualizado. En otros términos, se estará refiriendo a la Ley Nacional N° 25.917 y sus modificatorias hasta la fecha de elaboración de la presente tesis.

V-A.2.A- DIMENSIÓN FUNCIONAL

La Ley Nacional N° 25.917 ha adoptado una técnica legislativa particular. Si bien en su artículo 27 establece “Créase el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, como órgano de Aplicación del Régimen establecido en la presente ley, con la estructura básica, misiones y funciones que se detallan en este capítulo”, de lo cual se inferiría que la definición de las funciones del CFRF deberían circunscribirse al Capítulo III de la citada ley, de la lectura de la citada ley surgen otros artículos donde se asignan funciones al CFRF.

En tal sentido, se procederá a escrutar dichas funciones considerando lo expuesto en el Capítulo III de la mencionada ley y luego ampliando la búsqueda en los restantes artículos de la misma.

- El artículo 31 de la Ley Nacional N° 25.917 establece que el CFRF “evaluará el cumplimiento del Régimen establecido en la presente ley y aplicará las sanciones derivadas de su incumplimiento”. Asimismo, mediante Decreto N° 1731/04

(reglamentario de la Ley N° 25917) el Poder Ejecutivo Nacional estableció pautas procedimentales mínimas para el caso de detección de incumplimientos⁷².

- El Reglamento Interno del CFRF (aprobado por Resolución N° 1/2005 de dicho órgano), en su artículo 1, asignó grado de detalle a la expresión utilizada por el artículo 31 de la Ley Nacional N° 25.917:

“Artículo 1: El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, es el órgano de Aplicación del Régimen de Responsabilidad Fiscal y como tal velará por el cumplimiento del mismo, conforme a lo establecido en la Ley N° 25.917 y en el Decreto N° 1.731/04, Reglamentario de la citada norma. Para ello ejercerá las siguientes acciones:

1. Recibir la información referida al marco macrofiscal para el ejercicio siguiente que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Economía y Producción, antes del 31 de agosto de cada año deberá presentarle. El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal deberá inmediatamente poner en conocimiento de esta información a los Poderes Ejecutivos

⁷²Reglamentación art. 33 Ley Nacional N° 25.017 según Decreto N° 1731/04

“Sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 28 de la presente reglamentación, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, en la aplicación de sanciones, deberá como mínimo:

a) Encargar al Comité Ejecutivo la realización de un dictamen en el cual se aconseje al Consejo Federal el temperamento a seguir cuando, de las evaluaciones efectuadas, surjan elementos suficientes que permitan inferir que alguna de las Jurisdicciones podría estar incurso en incumplimientos del Régimen establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal N° 25.917, su reglamentación o las Resoluciones que el Consejo adopte en su consecuencia.

b) Si del dictamen surgiera la aplicación de sanciones, deberá correr traslado por el plazo de DIEZ (10) días corridos a la Jurisdicción de que se trate a los fines de que produzca el respectivo descargo, el que será analizado por el Comité Ejecutivo.

c) Decidir si ha existido incumplimiento y, a propuesta del Comité, resolver el temperamento a adoptar, para lo cual:

I) Considerará el descargo efectuado por la Jurisdicción de que se trate, así como sus antecedentes de incumplimientos y sanciones; y tendrá en cuenta la evolución respecto al comportamiento previsto de las variables mencionadas en el inciso d) del Artículo 2° de la presente reglamentación.

II) De conformidad con los resultados que arroje la evaluación del párrafo precedente, a los fines de la aplicación de lo dispuesto por los Artículos 10 y 19 de la Ley N° 25.917, tendrá en cuenta:

i) el efecto que pudiera ocasionar la diferencia entre la fecha de presentación del proyecto presupuestario y el cierre del ejercicio fiscal;

ii) la utilización de las disponibilidades de ejercicios anteriores y/o de recursos de fondos anticíclicos, y la incidencia de aquellos programas nacionales que se instrumenten a través de transferencias a las Jurisdicciones Provinciales y a la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.

III) Podrá adoptar recomendaciones destinadas a la jurisdicción, con el objeto de que ésta ponga fin a la situación de incumplimiento en un plazo determinado.

d) En caso de aplicar sanciones, hacerlo mediante resolución fundada dictada al efecto.

e) Otorgar a la Jurisdicción afectada un plazo de DIEZ (10) días corridos para presentar un recurso de revisión ante el mismo Consejo, el que resolverá, previo dictamen del Comité Ejecutivo en el plazo de VEINTE (20) días. Esta decisión será definitiva.”

Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que hubieran adherido al régimen creado por la ley N° 25.917.

2. Comprobar que los Presupuestos de las Administraciones Públicas de los Gobiernos Nacional, Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tengan la cobertura presupuestaria y cumplieren con las características establecidas en el artículo 3° de la Ley.

3. Aprobar, en el plazo de TREINTA (30) días de su elevación, los conversores que propondrá el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas y que utilizarán los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para homogeneizar y cumplimentar la remisión de la información a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción.

4. Verificar que la formulación de las proyecciones de Presupuestos Plurianuales del

Gobierno Nacional cumplimente lo previsto en el artículo 5° de la Ley.

5. Verificar que las proyecciones de los Presupuestos Plurianuales para el trienio siguiente se presenten antes del 30 de noviembre de cada año por los gobiernos de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ante sus legislaturas y que tengan las características establecidas en el artículo 6° de la Ley.

6. Verificar que cada Provincia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional publiquen en su página web la información prevista en el artículo 7° de la Ley.

7. Decidir, conforme a lo establecido en el artículo 8° de la ley N° 25.917, en el plazo de TREINTA (30) días a partir de su presentación, la aprobación de los parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública que proponga el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina y promover acciones sistemáticas que procuren una mejora metodológica de los mismos y su cálculo permanente.

8. Evaluar la evolución del gasto público primario de los Presupuestos aprobados de las Administraciones Públicas no Financieras del Gobierno Nacional, de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires, verificando que cumplieren lo establecido en el artículo 10° de la Ley. Asimismo, durante el segundo trimestre de cada año comprobará que el crecimiento del gasto ejecutado en el año previo se halle en el marco de lo establecido en el citado artículo.

9. Verificar el cumplimiento del artículo 13 de la Ley en cuanto a la imposibilidad de la creación de fondos u organismos que impliquen gastos que no consoliden en el presupuesto general o no estén sometidos a las reglas generales de ejecución presupuestaria.

10. Verificar que los Presupuestos de los Gobiernos Nacional, Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incluyan las estimaciones de gastos tributarios.

11. Evaluar el resultado financiero de los Presupuestos aprobados de las Administraciones Públicas no Financieras del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, realizar el seguimiento trimestral de los mismos y verificar, durante el segundo trimestre de cada año que se haya ejecutado el Presupuesto del ejercicio fiscal previo preservando el equilibrio financiero, conforme al artículo 19 de la Ley.

12. Verificar el nivel del indicador de endeudamiento de la Administración Pública no Financiera de los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al momento de aprobarse los respectivos presupuestos y al cierre de cada ejercicio fiscal, así como el comportamiento de la deuda pública nacional resultante de operaciones de mercado una vez finalizado el proceso de reestructuración.

13. Comprobar, en aquellas Jurisdicciones en las cuales el indicador de endeudamiento supere el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a Municipios, que los resultados primarios superavitarios de la Administración Pública no Financiera de los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se adecuen a lo establecido en el artículo 20 de la Ley, una vez sancionados los respectivos presupuestos y al cierre de cada ejercicio fiscal. En estos casos, evaluar que los planes o programas que deben presentar los

Gobiernos Provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cumplieren con los requerimientos previstos en el artículo 20 del anexo al Decreto N° 1.731/04 reglamentario de la Ley.

14. Verificar que el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires implementen y actualicen sistemáticamente el estado de situación de las garantías y avales otorgados y lo informen en oportunidad de elevar a las correspondientes legislaturas los respectivos Proyectos de Presupuesto de la Administración General e incluyan una previsión de garantías y avales a otorgar para el ejercicio que se presupuesta.

- Por otra parte, el último párrafo del artículo 10 quárter de la Ley Nacional N° 25.917 establece que el CFRF, a partir del ejercicio fiscal 2018, determinará la relación óptima de cargos ocupados (planta permanente, temporaria y contratados) adecuada a las características de cada jurisdicción, a los efectos de permitir excepciones al incremento de la relación entre planta de cargos ocupados en el sector público y la población proyectada.
- Adicionalmente, en la parte final del artículo 7 de la Ley Nacional N° 25.917 se establece que *“Los informes anuales de evaluación de cumplimiento de las reglas deberán ser comunicados por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, antes del 30 de junio de cada año, al Congreso de la Nación”*.
- Además, en la parte final del artículo 18 bis de la mencionada ley se dispone que *“el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal publicará anualmente la presión legal impositiva por área de actividad” la cual oficiará de referencia para aplicar lo dispuesto en el citado artículo* (adopción de políticas tributarias tendientes a armonizar y no aumentar la presión impositiva).
- Finalmente, corresponde destacar lo previsto en la última parte del artículo 33 de la Ley Nacional N° 25.917 donde se asigna al CFRF la función de asistencia y soporte a los municipios que adhieran al régimen establecido en la citada ley.

De dicho análisis se puede identificar, para el caso del CFRF, la presencia de los siguientes grupos de funciones afines y funciones del esquema analítico “ad hoc” planteado en el acápite IV:

GRUPO DE FUNCIONES AFINES	FUNCIONES
A2 – Funciones de enforzamiento de reglase interpretación sobre reglas u otras instituciones fiscales-norma	A2.2 - Otros dispositivos de constreñimiento A2.3 Interpretación sobre reglas u otras instituciones fiscales norma.
A3 – Funciones que coadyuven o impulsen «accountability»	A.3.1- Promoción de transparencia A.3.2- Evaluación de transparencia A3.3- Evaluación de cumplimiento de reglas fiscales ex ante A3.4- Evaluación de cumplimiento de reglas fiscales ex post
A4– Funciones que impliquen la asistencia o apoyo a la toma de decisiones de política fiscal	A4.7- Análisis de temas más amplios

V-A.2.B) UBICACIÓN EN LAS TAXONOMÍAS DE LAS AGENCIAS FISCALES INDEPENDIENTES

Del análisis de las funciones identificadas en el punto anterior se observa una ausencia de funciones que impliquen la toma de decisiones de política fiscal. En cambio, se observan funciones de enforzamiento de reglas que implican cierto condicionamiento a los formadores de política fiscal.

Por ello, concluimos que el CFRF encuadra en la categoría de “**consejos fiscales**” aunque destacando la aclaración adicional sobre **la función de enforzamiento de reglas**.

Analizando el CFRF en cuanto a su ubicación orgánica resulta claro que no se ubica dentro de la rama legislativa ni como órgano asociado o inserto en otras instituciones independientes. Tampoco es una unidad inserta dentro de la rama ejecutiva. Sobre esto último, el requisito de ocupar el cargo de ministro de economía y/o hacienda (del gobierno nacional y/o del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y/o de Gobiernos Provinciales) –a la sazón cargo de designación política por decisión

personalísima de sendos titulares de poderes ejecutivos- para alcanzar la condición de miembro del CFRF puede introducir un elemento que induzca a reflexiones incorrectas. Para eso, corresponde efectuar un discernimiento esencial entre, por un lado, la dimensión orgánico-jurídica y, por otro lado, los ulteriores efectos potenciales que tal realidad impliquen para la dinámica interna del CFRF. En esta instancia de análisis abordaremos la dimensión orgánico-jurídica, mientras que la segunda será expuesta cuando se aborden los aspectos relativos a la autonomía funcional del organismo.

En términos orgánicos-jurídicos el CFRF no se observa bajo relación de tipo jerárquica ni de supervisión o superintendencia con ninguno de los poderes ejecutivos (nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Sobre dicho CFRF ni el Estado Nacional, ni las provincias adheridas ni la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ejercen algún tipo de control jerárquico, de tutela o de otra naturaleza.

Por tal razón el CFRF encuadraría en la tipología indicada como **“instituciones sin vínculo orgánico (jerarquía o supervisión o superintendencia) con los poderes ejecutivo y legislativo ni con otros órganos independientes”**.

Por último, al analizar el modo de actuación multinivel bajo el cual se inserta el CFRF observamos que se trata de un único órgano cuyo alcance de actuación comprende más de un nivel. En cuanto a lo funcional, si bien hemos identificado más de un grupo de funciones afines, para esta dimensión corresponde discernir si dichas funciones se enlazan a través de un tronco común o son funciones que responden a diversos troncos. Dado que el CFRF tiene delimitada su actuación en el marco de un régimen de responsabilidad fiscal⁷³ y debe su existencia exclusivamente a dicho marco, se adhiere al criterio de que se está ante un caso de unidad funcional. En síntesis, el CFRF se inserta en un modo de **unicidad de órgano con unicidad funcional**.

V-A.2.C – RELACIÓN CON EL CONGRESO Y LEGISLATURAS

En cuanto a la interrogación referida a si el CFRF provee información de forma regular, debe destacarse lo antes expuesto respecto a la previsión contenida en la parte final del artículo 7 de la Ley N° 25.917: *“Los informes anuales de evaluación de cumplimiento*

⁷³Si bien el Régimen de Responsabilidad Fiscal posee dos ejes distinguibles –transparencia y reglas cuantitativas- ambos ejes no operan en forma separada sino, por el contrario, operan de forma integrada. Este ha sido el criterio que ha primado a los fines de concluirse sobre el criterio de unidad funcional.

de las reglas deberán ser comunicados por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, antes del 30 de junio de cada año, al Congreso de la Nación”.

Esto implica que el CFRF debe enviar con una frecuencia anual los informes de evaluación de cumplimiento de reglas. No obstante, corresponde advertir que no se previó una instrucción análoga respecto a todas y cada una de las legislaturas provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto dichas jurisdicciones se encuentren adheridas al Régimen.

En cuanto a si los miembros de conducción del CFRF concurren regularmente a audiencias parlamentarias (o reuniones de las comisiones de presupuesto) cuando se tratan cuestiones relacionadas al proceso presupuestario o asuntos de deuda pública cabe destacar que **en la normativa que regula⁷⁴ el CFRF no se prevé tal deber para los miembros de conducción de dicho consejo ni para los integrantes del staff.**

Además, conforme lo recabado en la entrevista con informantes expertos tampoco tal concurrencia se observa como criterio de práctica habitual.

Respecto a si los miembros del Congreso o Legislaturas pueden realizar individualmente consultas al CFRF y ésta brindar la respuesta, la normativa que regula⁷⁵ el CFRF no contiene previsiones al respecto. Por lo tanto, en lo que refiere a consultas o peticiones provenientes del Congreso y/o Legislaturas provinciales o de la CABA, debe considerarse al CFRF alcanzado por las “generales de la ley” sobre este aspecto. Esto implica las siguientes derivaciones:

- El legislador en forma individual puede dirigir una consulta o petición directamente al CFRF pero con el mismo estatus de un ciudadano.
- El legislador con iniciativa de realizar una consulta o petición al CFRF deberá gestionarla por la vía orgánica interna a la cámara a la cual pertenezca, lo cual implica lograr un nivel de adhesión de sus pares conforme establezca dichos procedimientos orgánicos internos.
- Las respuestas a las consultas o peticiones recibidas son resueltas por el CFRF, lo cual implica la adopción de una decisión orgánica mediante votación.

⁷⁴ Ley Nacional N° 25.917, Decreto Reglamentario N° 1731/04 y Reglamento Interno del CFRF

⁷⁵ Ley Nacional N° 25.917, Decreto Reglamentario N° 1731/04 y Reglamento Interno del CFRF

V-A.2.D – INDEPENDENCIA DE LA AGENCIA FISCAL

Autonomía Funcional

En cuanto a la jerarquía de la norma que crea el CFRF, la Ley Nacional N° 25.917 fue concebida bajo el mecanismo de “ley con adhesión” y no alcanza a obtener el carácter de “Ley Convenio” prevista por la Constitución Nacional Argentina, ya que dichas leyes convenio requieren acuerdos previos entre Nación y Provincias y su ratificación por las respectivas Legislaturas (Asensio, 2009, p.91).

Con relación a si los mecanismos de designación de los miembros de la conducción de la agencia se basan en méritos, el artículo 30 de la Ley Nacional N° 25.917 brinda una respuesta contundente: “El Consejo **estará integrado por los Ministros de Economía y/o Hacienda**, o cargo similar, del Gobierno Nacional, los gobiernos provinciales y de las Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la medida que hubieren adherido”. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento Interno del CFRF establece que dichos ministros podrán ser representados por un funcionario de jerarquía inmediatamente inferior y con incumbencia en la materia.

Conforme a las competencias asignadas por las respectivas constituciones, las personas que ocupan los cargos de ministro de Economía y/o Hacienda tanto del Gobierno Nacional, los gobiernos provinciales y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires **son designadas en dichos cargos por sendos titulares de los poderes ejecutivos en base a decisiones de índole personalísima**. Similar criterio es aplicable a los demás funcionarios de conducción política alta o intermedia (secretarios y subsecretarios) que son los que ocupan los rangos inmediatos inferiores al de ministro.

En función de lo expuesto, el perfil de los miembros de conducción del CFRF se encuentra signado por la predominancia de su rol de “ministro de Poder Ejecutivo” y, en una forma secundaria, puede sumarse el estilo de cada uno en función de su trayectoria previa a ocupar tal cargo de ministro.

Como derivación directa de lo establecido en el artículo 30 de la Ley Nacional N° 25.917 y el artículo 2 del Reglamento Interno del CFRF, **el integrante de la conducción del CFRF continuará revistiendo el carácter de miembro en tanto continúe ocupando el respectivo cargo de ministro de Economía y/o Hacienda de la jurisdicción respectiva.**

En virtud de ello, salvo eventuales cambios de designación en los cargos de ministros de economía y/o hacienda en alguna/s jurisdicción/es, **existe una coincidencia entre los mandatos de los miembros de la conducción del CFRF y los períodos de los mandatos constitucionales de los respectivos poderes ejecutivos.**

En cuanto a la existencia de marcos de incompatibilidad, la coincidencia estricta entre el carácter de miembro del CFRF y el desempeño del cargo de ministro de un Poder Ejecutivo (nacional, provincial o del gobierno de CABA) -resultante de lo establecido por el artículo 30 de la Ley Nacional N° 25.917- implica que **no se encuentre dispuesto un marco de incompatibilidad específico para los miembros del CFRF** sino que las eventuales situaciones de incompatibilidad serán derivaciones de la incompatibilidad para ocupar el propio cargo de ministro surgidas de los propios marcos jurídicos aplicables en las jurisdicciones respectivas. Similar temperamento resulta aplicable a los funcionarios que reemplacen a los ministros conforme lo previsto en el artículo 2 del Reglamento Interno del CFRF.

Dada la coincidencia antes planteada, deviene abstracto analizar la posibilidad de que los miembros del CFRF ocupen o hayan ocupado cargos de designación política.

En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, las personas en los cargos de conducción del CFRF continuarán en los mismos mientras continúen desempeñando el respectivo cargo de ministro de economía y/o hacienda de la jurisdicción correspondiente. En el caso que una misma persona desempeñe tal cargo de ministro en períodos de gestión de gobierno sucesivos continuará manteniendo el carácter de miembro del CFRF. Incluso, una misma persona podría desempeñar el cargo de ministro de economía y/o hacienda en distintas jurisdicciones en distintos períodos de gobierno y, en tal caso, resultará miembro del CFRF en ambas ocasiones (aunque representando a distintas jurisdicciones en sendos períodos).

En materia de remoción de los miembros del CFRF la normativa que lo regula⁷⁶ **no prevé circunstancias ni procedimientos específicos para hipótesis de remoción de una persona en sentido de pérdida de su carácter de miembro del CFRF (mientras continúa desempeñando el respectivo cargo de ministro de economía y/o hacienda).** Esto no debe confundirse con la pérdida de condición de miembro del CFRF por cesar en el desempeño del cargo de ministro de economía y/o hacienda.

También como derivación directa de la coincidencia entre el carácter de miembro del CFRF y el desempeño del cargo de ministro de un Poder Ejecutivo (nacional, provincial o del gobierno de CABA) -resultante de lo establecido por el artículo 30 de la Ley Nacional N° 25.917- se deduce que el desempeño de la función de miembro del CFRF **no es de tiempo completo.** Por otra parte, el artículo 4 del Reglamento Interno del CFRF –aprobado por imperio del artículo 28 de la Ley Nacional N° 25.917- establece que “los funcionarios integrantes del Consejo Federal **no recibirán sueldos ni retribuciones** por el desempeño de las actividades citadas en este Reglamento”. Por su parte, el artículo 18 del citado Reglamento Interno prevé la posibilidad de que el Consejo pueda disponer **gastos de representación** para los integrantes del Comité Ejecutivo.

Resulta también deducible de la coincidencia señalada **la situación conflictiva que se presenta a partir que la misma persona por un lado -en tanto miembro del CFRF- debe evaluar el cumplimiento del régimen de responsabilidad fiscal (incluyendo el desempeño fiscal) del cual, por otro lado y simultáneamente es políticamente responsable en tanto ministro de economía y/o hacienda-.**

En cuanto a la organización interna del CFRF, la Ley Nacional N° 25.917 en su artículo 28 asignó a dicho órgano la facultad de establecer su propio reglamento interno. Esto implica, entre otros aspectos, que, el propio **CFRF tiene la capacidad de establecer su organización interna, de definir la administración de sus oficinas⁷⁷, de emitir**

⁷⁶ Ley Nacional N° 25.917, Decreto Reglamentario N° 1731/04 y Reglamento Interno del CFRF

⁷⁷ El artículo 21 del Reglamento Interno del CFRF estableció la Estructura Técnico-Administrativa del mismo. También por dicho artículo se establece que el Estatuto de Personal del organismo será aprobado por el propio CFRF.

normas de funcionamiento interno, de designación y contratación de personal⁷⁸, facultades de dirección y supervisión⁷⁹, facultades disciplinarias respecto al personal subalterno⁸⁰. Cabe advertir que dicha capacidad debe entenderse comprendida dentro del margen conformado por las cuestiones no previstas expresamente por la Ley N° 25.917 y su decreto reglamentario.

En cuanto al **plan anual surge de la propuesta que formula la Coordinadora -en su rol de nivel superior de la estructura técnico-administrativa- al Comité Ejecutivo quien resuelve sobre su aprobación⁸¹.**

Respecto a la disponibilidad de los inputs de información necesarios para el ejercicio de las funciones del organismo, en el aspecto normativo, mediante artículo 3 del Reglamento Interno del CFRF, se establece como deber de los miembros del Consejo la de *“gestionar ante las autoridades y organismos de la jurisdicción que representan, el suministro en tiempo y forma de las informaciones, elementos y asesoramientos que resulten necesarios...”*. Esto implica que, en sentido imperativo, la provisión de los *inputs* informativos necesarios para la evaluación que debe realizar el CFRF sobre el desempeño de cada jurisdicción es responsabilidad del miembro de dicho órgano que representa a la jurisdicción a ser evaluada.

En cuanto a dispositivos de constreñimiento ejecutables directamente por el organismo (para caso de retaceos o demoras de entrega) se recurre a **un mecanismo de presión “soft” que focaliza en los incentivos negativos vinculados a los costos reputacionales**. Se trata de la publicación permanente en el sitio web oficial del CFRF que incluye el estado de cumplimiento en la entrega de la información por parte de cada jurisdicción.

⁷⁸ Mediante el inciso 16 del artículo 1 del Reglamento Interno del CFRF la conducción de dicho organismo tiene la competencia para designar el personal del mismo.

⁷⁹El artículo 22 del Reglamento Interno del CFRF incluye entre las atribuciones y deberes del Secretario del Comité Ejecutivo la supervisión de las actividades de la estructura técnico-administrativa del organismo. Además, cabe destacar que, en virtud del artículo 20 del mismo Reglamento Interno, la función de Secretario del Comité Ejecutivo recae sobre uno de los miembros del CFRF que integre en el año respectivo el Comité Ejecutivo.

⁸⁰El artículo 21 del Reglamento Interno del CFRF establece que el personal del organismo será contratado bajo el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 y/o a través de locaciones de obras o de servicios conforme a las necesidades imperantes al momento de desarrollarse las distintas actividades. Además, teniendo en cuenta el tipo de vínculo laboral señalado entre el personal y el organismo como asimismo lo previsto en el artículo 1 inciso 16 del Reglamento Interno del CFRF (facultad del Consejo de designar al personal), debe considerarse también la facultad del Consejo de resolver la desvinculación del personal.

⁸¹Según entrevista con informante experto.

Asimismo cabe destacar, como consecuencia ulterior en caso de demoras extremas, que la jurisdicción morosa será expuesta como no evaluada por falta de presentación de la información.

Derivaciones sobre el grado de independencia político-partidaria

Algunos de los aspectos antes expuestos junto a otros que se expondrán seguidamente configuran con su interacción un espectro de posibles situaciones que poseen diversos grados de incidencia en el funcionamiento del CFRF y que derivan en potenciales vulnerabilidades de la independencia político-partidaria del organismo.

A los fines de mantener un orden lógico conveniente, se expresan, en primer término, los factores con potencial influencia y, posteriormente, se expondrán las consecuencias posibles de tales factores –en forma individual o combinada- sobre la independencia político-partidaria del CFRF.

- La coincidencia estricta entre el carácter de miembro del CFRF y el desempeño del cargo de ministro de un Poder Ejecutivo (nacional, provincial o del gobierno de CABA) -resultante de lo establecido por el artículo 30 de la Ley Nacional N° 25.917.
- La naturaleza del cargo de ministro de un poder ejecutivo donde concurre: 1) Su designación de tipo política efectuada por el titular del poder ejecutivo respectivo en base a decisiones de índole personalísima y 2) responsable político –junto con el propio titular del poder ejecutivo- del desempeño fiscal sujeto a evaluación por parte del CFRF y en cuyo ámbito emite su voto sobre las decisiones que se vinculan a tal evaluación.
- Intereses creados por parte de los ministros de economía y/o finanzas -y los titulares de los poderes ejecutivos que los designan- en los resultados posibles de las evaluaciones que realice y apruebe el CFRF.
- La regla particular por la cual el CFRF adopta las resoluciones orgánicas del mismo: 1) Conformación de quórum con la mitad más uno de los miembros⁸²; 2) Se procede a votación del tema respectivo y su aprobación se efectuará por

⁸²Según artículo 29 de la Ley Nacional N° 25.917

mayoría de dos tercios⁸³; 3) Los votos serán calculados considerando a) en un 80% la asignación que corresponda en la Ley N° 23.548 (sus modificatorias y complementarias) y b) en un 20% en partes iguales⁸⁴. De dicho cálculo surgen los siguientes votos:

JURISDICCIONES	Participaciones Ley 23548	Adhesión RFRF	Participaciones calculo sobre adheridos RFRF Base = 100%	Partes Iguales	Votos Ponderado s/ art 13 Reglamento Interno CFRF
Buenos Aires	0,124638	Adherida	0,128974	0,04347826	11,2%
Catamarca	0,015633	Adherida	0,016177	0,04347826	2,2%
Córdoba	0,050397	Adherida	0,052149	0,04347826	5,0%
Corrientes	0,021099	Adherida	0,021833	0,04347826	2,6%
Chaco	0,028314	Adherida	0,029299	0,04347826	3,2%
Chubut	0,008976	Adherida	0,009288	0,04347826	1,6%
Entre Ríos	0,027713	Adherida	0,028677	0,04347826	3,2%
Formosa	0,020661	Adherida	0,021380	0,04347826	2,6%
Jujuy	0,016125	Adherida	0,016686	0,04347826	2,2%
La Pampa	0,010659	No Adherida			
La Rioja	0,011752	Adherida	0,012161	0,04347826	1,8%
Mendoza	0,023668	Adherida	0,024491	0,04347826	2,8%
Misiones	0,018748	Adherida	0,019400	0,04347826	2,4%
Neuquén	0,009851	Adherida	0,010193	0,04347826	1,7%
Río Negro	0,014321	Adherida	0,014819	0,04347826	2,1%
Salta	0,021755	Adherida	0,022511	0,04347826	2,7%
San Juan	0,019186	Adherida	0,019853	0,04347826	2,5%
San Luis	0,012954	No Adherida			
Santa Cruz	0,008976	Adherida	0,009288	0,04347826	1,6%
Santa Fe	0,050724	Adherida	0,052489	0,04347826	5,1%
Santiago del Estero	0,023449	Adherida	0,024265	0,04347826	2,8%
Tucumán	0,027002	Adherida	0,027941	0,04347826	3,1%
Tierra del Fuego	0,007000	Adherida	0,007243	0,04347826	1,4%
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	0,014000	Adherida	0,014487	0,04347826	2,0%
Estado Nacional	0,402400	Adherida	0,416396	0,04347826	34,2%
Total Adheridos al RFRF	0,966387		1,000000	1,000000	100,0%

(Cálculos propios en base al artículo 13 del Reglamento del CFRF y utilizando las participaciones de Ley 23548 publicadas por la Comisión Federal de Impuestos)

Como podrá observarse, el voto del Gobierno Nacional dentro del CFRF supera el tercio del total de votos, lo cual implica que la aprobación del tema bajo tratamiento deberá contar con el voto favorable del Gobierno Nacional.

- La posición asimétrica de poder a favor del Gobierno Nacional a partir de la acumulación de los siguientes aspectos: 1) Poder reglamentario de la Ley Nacional N° 25.917; 2) Poder de veto conferido por el artículo 28 de dicha ley

⁸³ Primer párrafo del artículo 13 del Reglamento Interno del CFRF

⁸⁴ Segundo párrafo del artículo 13 del Reglamento Interno del CFRF

respecto a decisiones que traten sobre evaluación de cumplimiento del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y aplicación de sanciones (cabe advertir que el ejercicio de tal veto puede ser ejercido tanto en beneficio del interés directo del Gobierno Nacional como de un interés indirecto para beneficiar a otra jurisdicción adherida); 3) Ejercicio permanente de la Presidencia del CFRF⁸⁵; 4) presencia permanente en el Comité Ejecutivo a diferencia de las restantes jurisdicciones adheridas sujetas a un sistema de rotatividad en la presencia en dicho Comité Ejecutivo⁸⁶.

- El sistema de partidos políticos del país que atraviesa los distintos niveles de Estado.

De la concurrencia de los factores antes expuestos se deducen las siguientes consecuencias potenciales:

- **No prosperen resoluciones del CFRF que no cuenten con el apoyo (voto) del miembro representante del Gobierno Nacional** (Ministro de Economía de la Nación), ya sea que dicho apoyo resulte de una consideración exclusiva de los intereses del Gobierno Nacional o que incluya puntos derivados de negociaciones con otras jurisdicciones adheridas que involucren aspectos que sean materia del Régimen de Responsabilidad Fiscal u otros aspectos que excedan dicha materia.
- **No prosperen resoluciones del CFRF cuando se conformen coaliciones tácticas entre algunas jurisdicciones provinciales y/o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** que logren acumular votos por más de un tercio del total de votos del CFRF.
- **Que el Gobierno Nacional recurra a su poder reglamentario** de la Ley Nacional N° 25917 para efectuar modificaciones en cuestiones no expresamente prescriptas en dicha ley (siempre dentro del rango que posibilita el ejercicio de facultades reglamentarias aunque los límites de dicho rango suelen ser difusos en algunos casos).

Tales situaciones, a su vez, abren **la posibilidad a que el funcionamiento del CFRF pueda ser afectado por diversas interacciones entre los titulares de los poderes**

⁸⁵Según artículo 5 del Reglamento Interno del CFRF

⁸⁶Artículo 17 del Reglamento Interno del CFRF

ejecutivos de las jurisdicciones adheridas que involucren temas que excedan el propio Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

Independencia Financiera

Sobre esta cuestión resulta relevante lo establecido por el Decreto Nacional N° 1731/04 (reglamentario de la Ley Nacional N° 25.917) en el artículo 27 de su Anexo:

“El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal aprobará anualmente su propio Presupuesto de gastos y recursos. Todos sus miembros contribuirán al mismo en proporción a la participación que les corresponda en la Ley N° 23.548, sus modificatorias y complementarias. El porcentaje de cada contribución será informado por el MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION en la ocasión que determine el Reglamento Interno del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal”.

Esto implica, por un lado, que el CFRF tiene su propio presupuesto cuya formulación anual, aprobación anual y modificaciones son competencias del propio Consejo⁸⁷.

El CFRF formula y aprueba el presupuesto en forma anual conforme a las necesidades de erogaciones que estima para el respectivo ejercicio financiero.

Por otro lado, el financiamiento de dicho presupuesto resulta del aporte que deben efectuar las jurisdicciones adheridas (Estado Nacional, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) cuyo cálculo resulta de aplicar la participación en la coparticipación federal de impuestos según la Ley N° 23.548, modificatorias y complementarias.

En cuanto a la administración financiera del CFRF es realizada de forma separada – presupuestaria y financieramente- de cualquier jurisdicción o entidad del sector público⁸⁸ (nacional, provincial y CABA) y es ejercida por el Secretario del Comité Ejecutivo⁸⁹ con conocimiento al Presidente del CFRF.

Los fondos que integran la administración financiera del CFRF giran sobre una cuenta a nombre del CFRF en el Banco de la Nación Argentina – Casa Central. En dicha cuenta deben depositar sus aportes al CFRF el Estado Nacional y las jurisdicciones que lo

⁸⁷ Conforme al inciso 18 del artículo 1 del Reglamento Interno del CFRF. Además, mediante el último párrafo del artículo 31 de dicho Reglamento Interno se fáulta al Secretario del Comité Ejecutivo a disponer transferencias de créditos dentro del presupuesto del ejercicio, debiendo comunicar al Presidente del Consejo de tales circunstancias.

⁸⁸ Capítulo IX del Reglamento Interno del CFRF.

⁸⁹ Artículo 34 del Reglamento Interno del CFRF.

integran conforme a la regla establecida en el artículo 27 del Anexo del Decreto Nacional N° 1731/04 (reglamentario de la Ley Nacional N° 25.917).

En cuanto al aseguramiento por parte del CFRF de los fondos correspondientes a los aportes de cada jurisdicción no existen mecanismos a disposición de dicho CFRF para obtenerlos con prescindencia de una entrega por parte de las respectivas jurisdicciones. Esta realidad deriva en la necesidad que la estructura técnico-administrativa del Consejo deba dedicar esfuerzos operativos a la procuración de la efectivización de los aportes por parte de cada jurisdicción. Con la particularidad que dicha procuración de efectivización de aportes debe realizarse ante las respectivas reparticiones nacionales, provinciales y de la CABA que se hallan vinculadas con alguno de los aspectos sujetos a evaluación de cumplimiento por parte del CFRF.

Según entrevista con informante experto, como una forma de superar esta situación, desde hace algunos ejercicios se viene adoptando el criterio de incluir en la resolución del CFRF que aprueba el presupuesto del órgano la autorización por parte de las jurisdicciones integrantes a que se ordene al Banco Nación Argentina la retención de dichos fondos de las transferencias de coparticipación federal que le correspondan a la jurisdicción. Este criterio ha sido una solución efectiva aunque no debe perderse de vista que la misma descansa en una decisión con frecuencia anual y que no tiene más alcance de lo que su carácter consensual implica.

V-A.2.E– COMUNICACIÓN DE LA AGENCIA CON SU EXTERIOR

De acuerdo a entrevista con informante experto, el CFRF desarrolla acciones de comunicación con su exterior, especialmente hacia el público. Para el ejercicio de dichas acciones comunicacionales el CFRF posee autonomía en el sentido de no requerir autorización de ningún agente externo a la misma ni resultan necesarios procesos ni actos previos que no dependan del CFRF.

El interlocutor para llevar a cabo las acciones comunicacionales del CFRF se encuentra unificado en la figura del Presidente de dicho CFRF –a la sazón Ministro de Economía de la Nación- o, supletoriamente, por el secretario del Comité Ejecutivo.

Las acciones comunicacionales predominantes consiste en comunicados de prensa instrumentados en la oportunidad que decida la conducción del órgano o personalmente el Presidente. Tales comunicados de prensa son difundidos, además, en el propio sitio

web oficial del CFRF, aunque también cabe destacar que no se tiene instrumentado un mecanismo de programación de dichos comunicados a través de un calendario.

V-A.2.F – EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA AGENCIA

De la normativa que regula el CFRF⁹⁰ no surge que el mismo se encuentre sujeto a «accountability» (en sentido de rendición de cuentas) por parte del Congreso Nacional ni de las Legislaturas de las provincias adheridas al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y/o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tampoco el CFRF rinde cuentas de su administración financiera ante los organismos de control externo y/o auditoría del sector público nacional ni provincial (Auditoría General de la Nación y Tribunales de Cuentas Provinciales).

El control de su administración financiera descansa en una auditoría de la cuenta de inversión de cada ejercicio fiscal llevada a cabo por dos miembros del CFRF elegidos entre aquellos que no hayan integrado el Comité Ejecutivo durante el período a auditar⁹¹.

Debido a la permanencia del miembro representante del Gobierno Nacional en el Comité Ejecutivo, dicho miembro no realizará auditoría de la cuenta de inversión de ningún ejercicio. No obstante, resulta obvio que, debido al sistema de integración rotativa del Comité Ejecutivo por parte de los miembros de las restantes jurisdicciones, si el miembro “A” del CFRF audita la cuenta de inversión de un ejercicio fiscal por no integrar el Comité Ejecutivo en dicho período integrará dicho Comité Ejecutivo en otro período cuya cuenta de inversión será auditada por el miembro “B” que pudo haber integrado el Comité Ejecutivo en el período auditado oportunamente por el miembro “A”.

En cuanto a si el órgano (CFRF) es objeto de procesos de evaluación por pares o por paneles de expertos, la normativa que regula el CFRF⁹² no exige ni prevé instancias ni procesos de evaluación.

No obstante, cabe destacar que en la entrevista con informante experto se hizo notar que en más de una oportunidad el CFRF –a propia iniciativa- tuvo instancias que implicaron la apertura del organismo al conocimiento por parte de expertos en materia de reglas

⁹⁰ Ley Nacional N° 25.917, Decreto Reglamentario N° 1731/04 y Reglamento Interno del CFRF

⁹¹ Artículo 1 inciso 19 del Reglamento Interno del CFRF.

⁹² Ley Nacional N° 25.917, Decreto Reglamentario N° 1731/04 y Reglamento Interno del CFRF

fiscales y a comitiva de un organismo internacional (Banco Mundial), oportunidades donde se receptaron sugerencias de diversa índole.

V-A.2.G- TIPO DE «ACCOUNTABILITY» A LA CUAL COADYUVAN O IMPULSAN SU LOGRO

Finalizando el análisis del CFRF bajo el esquema analítico “ad hoc” planteado resta interpelar sobre el tipo de «accountability» a la que el mismo coadyuva o impulsa, bajo la cuádruple clasificación planteada en dicho esquema analítico.

Considerando el grado de autonomía sobre quienes se procura genera transparencia y/o exponer a rendir cuentas y la fuente del control, se considera que debe darse predominancia para este encuadramiento al hecho que el CFRF es un órgano cuyo propio origen guarda estricta relación con un régimen de responsabilidad fiscal establecido por el Congreso de la Nación –y adhesiones de Legislaturas Provinciales y de la CABA- tratándose, esencialmente, de pautas de transparencia y reglas cuantitativas establecidas por ley (con el carácter imperativo que ello implica) orientadas al cumplimiento por parte de los Poderes Ejecutivos de las jurisdicciones comprendidas en dicho régimen. Específicamente el CFRF es el órgano de aplicación del mismo, cuyas funciones apuntan a verificar el cumplimiento de las pautas y reglas fijadas por ley.

Por tales consideraciones se entiende que el CFRF desempeña funciones que coadyuvan o impulsan «*accountability*» predominantemente legal no judicial.

En cuanto al «*accountability*» relativo a Transparencia, el mismo es esencialmente de tipo “opaco” («*accountability*» transparencia opaca), atento a que el CFRF opera en base a información que refleja esencialmente “estadios de situación” o resultados, pero sin conocerse cómo han sido íntegramente los procesos desarrollados hacia el interior de cada jurisdicción comprendida en el régimen de responsabilidad fiscal que permita conocer cómo trabajan realmente y como son los procesos de toma de decisiones.

En cuanto al «*accountability*» desde el sentido de “rendición de cuentas” entendemos que los aspectos que deben tenerse en consideración para el encuadramiento en el tipo respectivo son:

- En este caso la «*accountability*» no es llevada a cabo por un poder constitucional.

- El CFRF se trata de una agencia creada específicamente por Ley (sancionada por el Congreso de la Nación) y posterior adhesión de las Legislaturas Provinciales.
- A tal agencia se le encomiendan funciones delimitadas para coadyuvar o impulsar «accountability».

En base a tales elementos, se considera que el CFRF lleva a cabo un «accountability»-rendición de cuentas –“asignadas”.

En cuanto al aspecto material se trata de una «accountability» por finanzas.

V – B) LA COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

V-B.1) Su surgimiento a partir de instituciones fiscales - norma

En cuanto a su surgimiento, sobre la Comisión Federal de Impuestos podría plantearse cierta similitud con lo expuesto anteriormente sobre el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal en el sentido de tratarse de una institución-fiscal-órgano que debe su razón de ser a determinadas instituciones-fiscales-norma. En el caso de la Comisión Fiscal de Impuestos, para controlar, fiscalizar, interpretar y asesorar sobre dichas instituciones-fiscales-norma.

Si bien el marco jurídico que regula actualmente la Comisión Federal de Impuestos tiene como base central la Ley N° 23.548 –con su naturaleza de “ley convenio”⁹³- sería una omisión de relevancia no mencionar el antecedente de la Ley N° 20.221. No obstante, cabe destacar que esta última ley no solo no consiste en una “ley convenio” sino que tampoco constituyó una ley en sentido estricto, atento a que no fue emitida conforme al proceso que indica la Constitución Nacional (sancionada por el Congreso de la Nación y promulgada por el Poder Ejecutivo) sino que su emisión fue realizada mediante los instrumentos entonces denominados “Decretos Leyes” dictados por

⁹³ Las “leyes convenio” y los acuerdos intrafederales constituyen la máxima expresión del denominado “federalismo de concertación” con su virtualidad para modificar –siempre en el marco de la Constitución Nacional- las relaciones interjurisdiccionales y recíprocas entre la Nación y las provincias (CSJN, 2015). Para la Constitución Nacional las leyes convenios deben ser sancionadas sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias y deben ser aprobadas por cada una de las provincias (mediante ley de sus respectivas legislaturas). El artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional establece que la ley convenio a que refiere el mismo tendrá como cámara de origen el Senado, deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara y no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada.

quienes ejercieron de facto el Poder Ejecutivo en períodos donde –golpes de Estado mediante- se encontraba interrumpida de hecho la vigencia de la Constitución Nacional. Si bien puede decirse, desde un sentido estricto, que la Ley N° 23.548 estableció un régimen de coparticipación de impuestos, desde una mirada más amplia debe mencionarse que implica un acuerdo intrafederal entre el Estado Nacional y las Provincias en cuyo contenido se incluyen no solo pautas explícitas en materia de aplicación de impuestos y la distribución de su producido entre las partes acordantes. Entendiendo que la implementación y cumplimiento de dichos compromisos asumidos –los cuales pueden implican instituciones fiscales-norma- requería inevitablemente de una acción de control, fiscalización, asesoramiento e interpretación, en la misma “ley convenio” se previó una “institución fiscal-órgano”, integrada por las partes acordantes, con la misión de ejercer dichas acciones necesarias y para cuyo diseño debía resguardarse el marco jurídico intrafederal señalado.

V-B.2) La Comisión Federal de Impuestos en análisis bajo el esquema analítico “ad hoc”.

Siguiendo el orden de tratamiento planteado se procederá a someter a la Comisión Federal de Impuestos (CFI en adelante) al análisis bajo el esquema analítico “ad hoc” que se desarrollara en el acápite IV.

Tal como se hiciera respecto al Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, se procederá a abordar cada uno de los aspectos siguiendo la secuencia con que se expusieran las dimensiones que integran tal esquema.

V-B.2.A- DIMENSIÓN FUNCIONAL

La asignación de funciones a la Comisión Federal de Impuestos se realiza en la propia Ley-Convenio N° 23.548, la cual concentró en su artículo 11 tal cometido:

“Artículo 11: Tendrá las siguientes funciones:

- a. Aprobar el cálculo de los porcentajes de distribución;*
- b. Controlar la liquidación de las participaciones que a los distintos fiscos corresponde, para lo cual la Dirección General Impositiva, el Banco de la Nación Argentina y cualquier otro organismo público nacional, provincial o municipal, estarán obligados a suministrar*

directamente toda información y otorgar libre acceso a la documentación respectiva, que la Comisión solicite;

c. Controlar el estricto cumplimiento por parte de los respectivos fiscos de las obligaciones que contraen el aceptar este régimen de distribución;

d. Decidir de oficio o a pedido del Ministerio de Economía de la Nación, de las provincias o de las municipalidades, si los gravámenes nacionales o locales se oponen o no y, en su caso, en qué medida a las disposiciones de la presente. En igual sentido, intervendrá a pedido de los contribuyentes o asociaciones reconocidas, sin perjuicio de las obligaciones de aquellos de cumplir las disposiciones fiscales pertinentes;

e. Dictar normas generales interpretativas de la presente ley;

f. Asesorar a la Nación y a los entes públicos locales, ya sea de oficio o a pedido de partes, en las materias de su especialidad y, en general, en los problemas que cree la aplicación del derecho tributario interprovincial cuyo juzgamiento no haya sido reservado expresamente a otra autoridad;

g. Preparar los estudios y proyectos vinculados con los problemas que emergen de las facultades impositivas concurrentes;

h. Recabar del Instituto Nacional de Estadística y Censos, del Consejo Federal de Inversiones y de las reparticiones técnicas nacionales respectivas, las informaciones necesarias que interesen a su cometido;

i. Intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional.

En el reglamento a que se refiere el artículo anterior se podrá delegar el desempeño de algunas de las funciones o facultades en el Comité Ejecutivo.”

Atento a la delegación prevista en el párrafo final del artículo antes citado, resulta conveniente procurar explicitaciones adicionales recurriendo al texto del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Impuestos, aunque aclarando que no será con la expectativa de hallar funciones adicionales atento a que el párrafo aludido del artículo

11 de la Ley N° 23.548 solo refiere a la posibilidad de delegación, en un nivel inferior al Plenario, de la funciones que ya se encuentran expresadas en dicho artículo de la ley.

Con tal finalidad hallamos útil lo previsto en el artículo 6 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Impuestos, conforme al texto ordenado por la Resolución N° 501/11 del Comité Ejecutivo de dicho organismo.

“Artículo 6°.- Serán funciones del Comité Ejecutivo:

- a. Proponer al Plenario de la Comisión Federal de Impuestos los porcentajes de distribución cuando correspondiere.*
- b. Controlar la liquidación de las participaciones que a los distintos fiscos corresponde en virtud de la aplicación de la ley. Trimestralmente dará cuenta de esta gestión al Plenario de la Comisión Federal de Impuestos y a las jurisdicciones adheridas, sin perjuicio del derecho de éstas a solicitar esa información con anterioridad.*
- c. Controlar el cumplimiento, por parte de los respectivos fiscos, de las obligaciones contraídas al adherir al Régimen de Coparticipación, adoptando las medidas que correspondan.*
- d. Decidir de oficio o a pedido del Ministerio de Economía de la Nación, de las Provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o de las Municipalidades, si los gravámenes nacionales o locales se oponen o no, y en su caso en qué medida, a las disposiciones del Régimen de Coparticipación. En igual sentido intervendrá a pedido de los contribuyentes o asociaciones reconocidas, sin perjuicio de la obligación de aquellos de cumplir las disposiciones fiscales pertinentes.*
- e. Elevar al Plenario de la Comisión Federal de Impuestos los pedidos de revisión que se presenten contra sus propias decisiones, cuando así corresponda, aportando todos los antecedentes relativos al caso.*
- f. Preparar estudios y proyectos vinculados con los problemas que emergen de las facultades impositivas concurrentes, los que serán sometidos a decisión del Plenario de la Comisión Federal de Impuestos. Para tal fin podrá crear los equipos de trabajo y/o subcomisiones que se consideren necesarios.*
- g. Recabar del Instituto Nacional de Estadística y Censos, del Consejo Federal de Inversiones, y de los Organismos Nacionales, Provinciales,*

de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o Municipales pertinentes, las informaciones que interesan a su cometido.

- h. Dictar normas generales interpretativas de la Ley 23.548, sus prórrogas o modificatorias, con el voto afirmativo de cuanto menos seis de sus miembros, las que serán publicadas en el Boletín Oficial de la Nación por un (1) día.*
- i. Proponer al Plenario de la Comisión Federal de Impuestos, acompañando los antecedentes correspondientes, la designación y remoción del Secretario Administrativo y del personal Técnico. Para el personal Técnico, los antecedentes se obtendrán mediante llamado a concurso.*
- j. Dar cuenta en cada reunión del Plenario de la Comisión Federal de Impuestos de la gestión realizada, en relación a los incisos 2, 3 y 7, en el lapso transcurrido desde la última reunión de aquella.*
- k. Proponer al Plenario de la Comisión Federal de Impuestos, las reliquidaciones derivadas de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 23.548.*
- l. Las demás funciones que le asigne el Plenario de la Comisión Federal de Impuestos.”*

Si bien integrando la nómina de funciones asignadas en pie de igualdad con las demás, atento a que el artículo 11 de la Ley N° 23.548 no efectúa una jerarquización entre las mismas, resulta oportuno destacar la función expuesta en el inciso d) del citado artículo atento a la trascendencia que la misma implica. En tal sentido, no resulta trivial el uso del verbo “decidir”. Sin perjuicio de la potencia que implica dicha acción decisional no debe confundirse que la misma refiera a una participación de la Comisión Federal de Impuestos en la toma de decisiones de política fiscal sino que remite a su función jurisdiccional aunque no judicial (Lagarde, 2006).

Por otra parte, en materia funcional, resulta también conveniente destacar el artículo 13 de la Ley N° 23.548 atento a que en el segundo párrafo de dicho artículo se contemplan dispositivos de constreñimiento.

“ARTICULO 13.- La jurisdicción afectada por una decisión de la Comisión Federal de Impuestos deberá comunicar a dicho organismo,

dentro de los noventa (90) días corridos contados a partir de la fecha de notificación de la decisión no recurrida, o de los sesenta (60) días corridos contados a partir de la fecha de notificación de la decisión recaída en el período de revisión según los términos del artículo 12, en su caso, las medidas que haya adoptado para su cumplimiento.

Vencidos dichos plazos sin haberse procedido en consecuencia, la Comisión Federal de Impuestos dispondrá lo necesario para que el Banco de la Nación Argentina se abstenga de transferir a aquélla, los importes que le correspondan sobre lo producido del impuesto a distribuir análogo al tributo impugnado, hasta tanto se dé cumplimiento a la decisión del organismo.”

Con los textos normativos antes citados hemos podido obtener un nivel de detalle importante, aunque a expensas de cierta dispersión expositiva, resultando necesario ordenar mediante algún esfuerzo de síntesis.

Para tal cometido nos resulta de utilidad la clasificación desarrollada en Consejo Federal de Inversiones (1966) agrupando las distintas funciones de la Comisión Federal de Impuestos en: 1) Administrativas; 2) Reglamentarias; 3) Consultivas y de asesoramiento y 4) Jurisdiccional. Dicho temperamento resulta coincidente con la exposición expresada en el Plenario de Comisiones de Asuntos Constitucionales y Presupuesto y Hacienda del Senado de la Nación el 24 de Septiembre de 2020 por el entonces Presidente de la Comisión Federal de Impuestos.

Por otra parte, atento a que las funciones que desempeña la Comisión Federal de Impuestos se ejecutan sobre la base de las disposiciones contenidas en el “Régimen Transitorio de Distribución” y las “Obligaciones Emergentes” establecidos en los primeros dos capítulos de la Ley N° 23.548, a los fines del encuadramiento en el esquema analítico “ad hoc” debe discernirse si tales disposiciones constituyen reglas fiscales. En tal sentido, resulta de utilidad recurrir a la categorización realizada por Asensio (2015b, p.124-125)-oportunamente citada- y que reconocía distinto grado de “estrictéz” de las reglas, destacando la coexistencia de reglas fiscales en sentido estricto, reglas fiscales en sentido amplio y reglas fiscales “de carácter fronterizo”.

En base a tal temperamento asignaremos el carácter de reglas fiscales a las disposiciones contenidas en los capítulos I y II de la Ley N° 23.548.

Del análisis efectuado sobre los elementos expuestos precedentemente se puede identificar, para el caso de la Comisión Federal de Impuestos, la presencia de los siguientes grupos de funciones afines y funciones del esquema analítico “ad hoc” planteado en el acápite IV:

GRUPO DE FUNCIONES AFINES	FUNCIONES
A2 – Funciones de enfortamiento de reglas e interpretación sobre reglas u otras instituciones fiscales-norma	A2.2 - Otros dispositivos de constreñimiento A.2.3 Interpretación sobre reglas u otras instituciones fiscales-norma
A3 – Funciones que coadyuven o impulsen «accountability»	A.3.1- Promoción de transparencia A3.4- Evaluación ⁹⁴ de cumplimiento de reglas fiscales ex post
A4– Funciones que impliquen la asistencia o apoyo a la toma de decisiones de política fiscal	A4.6- Asesoramiento normativo y recomendaciones A4.7- Análisis de temas más amplios

V-B.2.B) UBICACIÓN EN LAS TAXONOMÍAS DE LAS AGENCIAS FISCALES INDEPENDIENTES

Al clasificar las funciones de la Comisión Federal de Impuestos en el punto anterior recurrimos al marco desarrollado en el trabajo del Consejo Federal de Inversiones (1966) del cual surgía la coexistencia de funciones de tipo administrativas (fiscalización y control), consultivas (y asesoramiento) y jurisdiccionales.

⁹⁴Si bien se reconoce que existen diferencias entre, por un lado, los términos más estrictos del control y fiscalización y, por otro lado, el término “evaluación” de carácter más amplio, a los fines encuadrar la Comisión Federal de Impuesto en el esquema analítico “ad hoc” planteado en el capítulo IV, se optó por relacionar tales términos.

Tal amplio espectro funcional para una misma agencia anticipa una complejidad singular para encuadrar la misma en un esquema de taxonomías orgánicas que impliquen seleccionar entre opciones excluyentes.

Por tal motivo resulta conveniente formular algunas consideraciones previas.

Dentro de las funciones identificadas se observan algunas que implican la toma de decisiones. Sin embargo tales decisiones no consisten en cuestiones de política fiscal sino que se circunscriben a una función de tipo jurisdiccional.

Además, se observan claras funciones de enforzamiento “duro” lo cual implica cierto condicionamiento sobre los formadores de política fiscal.

Por otro lado, resulta oportuno resaltar la presencia de funciones de tipo reglamentarias cuya gravitación en este esfuerzo de encuadramiento tiene una relevancia de significación. Sin entrar en un abordaje específico y exhaustivo sobre la naturaleza de la potestad reglamentaria y los límites para su ejercicio, debe reconocerse que el ejercicio de tal potestad implica un espacio con relativo margen de libertad (aunque siempre acotado) para la adopción de criterios decisionales.

Las consideraciones antes expuestas implican que la Comisión Federal de Impuestos deba ubicarse en una posición fronteriza entre las “autoridades fiscales independientes” y los “consejos fiscales” con el difícil desafío de definir una ubicación precisa a un lado de la línea divisoria entre ambas categorías. En este último aspecto, implicaría reconocer a la Comisión Federal de Impuestos como una Institución Fiscal Independiente con bajo poder de influencia sobre la política fiscal o, alternativamente, como un Consejo Fiscal con facultades de reglamentarias, jurisdiccionales y de enforzamiento.

Sin perjuicio de la dificultad anticipada, no eludiremos la adopción de una posición. En tal sentido se considera que la coexistencia (y posible sinergia) en una misma agencia de funciones reglamentarias, jurisdiccionales y de enforzamiento implican un potencial de influencia en materia de política fiscal que nos conducen a **considerar a la Comisión Federal de Impuesto dentro de la especie “Instituciones Fiscales Independientes”**.

Al realizar el análisis de la Comisión Federal de Impuestos indagando sobre su ubicación orgánica resultan aplicables similares consideraciones a las que se formularan al abordar similar punto en el caso del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. La Comisión Federal de Impuestos no se ubica dentro de la rama legislativa ni tampoco

como órgano asociado o inserto en otras instituciones independientes. Tampoco es una unidad inserta dentro de la rama ejecutiva. El hecho que para alcanzar la condición de representante (titular, suplente y alterno) de una jurisdicción integrante de la Comisión Federal de Impuestos resulte condición necesaria la designación por parte del respectivo titular del Poder Ejecutivo no debería conducirnos a reflexiones incorrectas. Para eso, corresponde nuevamente efectuar un discernimiento esencial entre, por un lado, la dimensión orgánico-jurídica y, por otro lado, los ulteriores posibles efectos que tal realidad impliquen para la dinámica interna de la Comisión Federal de Impuestos. En este punto abordaremos la dimensión orgánico-jurídica, mientras que la segunda será expuesta cuando se aborden los aspectos relativos a la autonomía funcional del organismo.

En términos orgánicos-jurídicos la Comisión Federal de Impuestos no se observa bajo relación de tipo jerárquica ni de supervisión o superintendencia con ninguno de los poderes ejecutivos (nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Tampoco sobre la Comisión Federal de Impuestos ni el Estado Nacional, ni las provincias adheridas ni la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ejercen algún tipo de control jerárquico, de tutela o de otra naturaleza.

En el caso de la Comisión Federal de Impuestos también resulta un elemento adicional y de sustancial ponderación para el presente análisis lo previsto en el artículo 12 de la Ley N° 23.548 el cual establece que sobre las decisiones de dicha Comisión solo cabe el recurso de revisión ante la misma y, el decisorio sobre tal recurso tendrá el carácter de definitivo, sin perjuicio del recurso extraordinario ante la Corte de Suprema de Justicia de la Nación.

Por tales argumentos la Comisión Federal de Impuestos encuadraría en la tipología indicada como **“instituciones sin vínculo orgánico (jerarquía o supervisión o superintendencia) con los poderes ejecutivo y legislativo ni con otros órganos independientes”**.

Por último, al analizar el modo de actuación multinivel bajo el cual se inserta la Comisión Federal de Impuestos observamos que se trata de un único órgano cuyo alcance de actuación comprende más de un nivel. En cuanto a lo funcional, se ha señalado anteriormente sobre las funciones de distinto tipo que desempeña la Comisión Federal de Impuestos, comprendiendo funciones administrativas, reglamentarias,

consultivas y de asesoramiento así como también jurisdiccional, de lo que se deduce un espectro funcional amplio.

No obstante, tal como señaláramos en el sub-acápito anterior, la Comisión Federal de Impuestos ejerce sus funciones sobre una base material común integrada por el Régimen Transitorio de Distribución y las Obligaciones Emergentes de la ley 23.548 como asimismo debe su existencia exclusivamente a lo regulado por dicha ley. Por ello es que se adhiere al criterio de que se está ante un caso de pluralidad funcional. En síntesis, la Comisión Federal de Impuestos se inserta en un modo de **unicidad de órgano con pluralidad funcional sobre de una base material común y específica** (Régimen Transitorio de Distribución y las Obligaciones Emergentes de la ley 23.548).

V-B.2.C – RELACIÓN CON EL CONGRESO Y LEGISLATURAS

En cuanto a la posible relación entre la Comisión Federal de Impuestos y el Congreso de la Nación o las legislaturas provinciales corresponde situar las interacciones potenciales en el marco de las funciones previstas en los incisos f), g) e i) del artículo 11 de la Ley N° 23.548 las cuales remiten a las funciones consultivas y de asesoramiento señaladas en los sub-acápites precedentes.

Tales interacciones se producirían en el marco de:

- Asesoramiento en materias de especialidad de la Comisión Federal de Impuestos y, en general, en los problemas que cree la aplicación del derecho tributario interprovincial cuyo juzgamiento no haya sido reservado expresamente a otra autoridad.
- Intervención –con carácter consultivo- en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional.
- Preparación de estudios y proyectos vinculados con los problemas que emergen de las facultades impositivas concurrentes.

Un detalle que resulta de importancia resaltar es la expresión “*ya sea de oficio o a pedido de partes*” utilizada por el inciso f) del artículo 11 de la citada ley para precisar la instancia en que se brindará el asesoramiento previsto.

No menos relevante es el modo con que el inciso i) del artículo y ley antes señalados define la función de la Comisión Federal de Impuestos de “*intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional*”,

significando un mandato legal (de ley-convenio más precisamente) de tomar intervención (aunque con mero carácter consultivo) en las instancias legislativas que impliquen elaboración de dichos proyectos de legislación. Un mandato que debe entenderse aplicable al funcionamiento interno del Congreso de la Nación.

Por otra parte, resulta oportuno mencionar lo previsto en el inciso 16 del artículo 8 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Impuestos mediante el cual se asigna a la Presidencia de dicho organismo la facultad de remitir la respuesta ante requerimientos originados en el Congreso Nacional y/o el Poder Judicial siempre que concurran las siguientes circunstancias y situaciones: a) La respuesta tenga el carácter de urgente e inmediata; b) No sea factible una solicitud de prórroga; c) Se emita previamente dictamen de la Asesoría que corresponda.

De las normas antes señalada se observa que la interacción de la Comisión Federal de Impuestos con el Congreso de la Nación y con las Legislaturas Provinciales no se materializa conforme a hitos u ocasiones con una frecuencia temporal preestablecida sino que obedece al surgimiento de asuntos que motiven acontecimientos de interacción.

Concretamente, con el Congreso de la Nación los acontecimientos para la interacción pueden tener lugar cuando:

- Una o ambas Cámaras soliciten a la Comisión Federal de Impuestos asesoramiento en materias de especialidad de esta última o sobre los problemas que cree la aplicación del derecho tributario interprovincial cuyo juzgamiento no se haya reservado expresamente a otra autoridad.
- La propia Comisión Federal de Impuestos solicite a una o ambas cámaras del Congreso de la Nación tener la oportunidad de brindar su asesoramiento sobre los aspectos señalados anteriormente, atento a considerar necesario o conveniente brindar tal asesoramiento.
- Alguna de las Cámaras del Congreso de la Nación soliciten a la Comisión Federal de Impuestos preparar estudios o proyectos vinculados con los problemas que emergen de las facultades impositivas concurrentes.
- La propia Comisión Federal de Impuestos considere oportuno o conveniente comunicar a ambas cámaras del Congreso de la Nación estudios o proyectos

vinculados con los problemas que emergen de las facultades impositivas concurrentes.

- Se encuentre en elaboración (o en tratamiento de comisiones) proyectos de ley sobre materia tributaria nacional.

Respecto a las ocasiones en que tendrían lugar las interacciones de la Comisión Federal de Impuestos con cada una de las Legislaturas Provinciales se trataría de acontecimientos similares a los previstos en los primeros cuatro puntos señalados anteriormente.

En cuanto a si los miembros de conducción de la Comisión Federal de Impuestos concurren regularmente a audiencias parlamentarias (o reuniones de las comisiones de presupuesto) en el Congreso de la Nación o Legislaturas Provinciales, cabe mencionar que una exigencia en tal sentido no se encuentra prevista en la normativa antes señalada. Según lo recabado en entrevista con informante experto, las ocasiones donde han tenido lugar tales concurrencias (asistencia a reuniones de determinadas comisiones de las cámaras del Congreso de la Nación) fueron generalmente el resultado de haberse convenido (entre la Comisión Federal de Impuestos y la respectiva comisión de la cámara legislativa) una instancia presencial de alguno de los acontecimientos de interacción antes señalados.

Respecto a si los miembros del Congreso o Legislaturas pueden realizar individualmente consultas al Comisión Federal de Impuestos y ésta brindar la respuesta, la normativa que regula⁹⁵ dicho organismo no contiene previsiones al respecto. Por lo tanto, en lo que refiere a consultas o peticiones provenientes del Congreso y/o Legislaturas provinciales o de la CABA, debe considerarse a la Comisión Federal de Impuestos alcanzada por la conocida expresión “generales de la ley” sobre este aspecto. Esto implica las siguientes derivaciones:

- El legislador en forma individual puede dirigir una consulta o petición directamente a la Comisión Federal de Impuestos pero con el mismo estatus de un ciudadano.
- El legislador con iniciativa de realizar una consulta o petición a la Comisión Federal de Impuestos deberá gestionarla por la vía orgánica interna a la cámara a

⁹⁵ Ley Nacional N° 23.548 y Reglamento Interno de la Comisión Federal de Impuestos

la cual pertenezca, lo cual implica lograr un nivel de adhesión de sus pares conforme establezca dichos procedimientos orgánicos internos.

- Las respuestas a las consultas o peticiones⁹⁶ recibidas son resueltas por la Comisión Federal de Impuestos, lo cual implica la adopción de una decisión orgánica mediante votación.

V-B.2.D – INDEPENDENCIA DE LA AGENCIA FISCAL

Autonomía Funcional

Respecto a la jerarquía de la norma que instituye la Comisión Federal de Impuestos, ya se ha mencionado que se trata de la Ley Nacional N° 23.548 y que la misma se trata de una Ley-Convenio en los términos de la Constitución Nacional. De dicho estatus se deriva que la misma no puede ser reglamentada (lo que evita un instrumento de poder al Estado Nacional), no puede ser modificada unilateralmente y que su modificación solo puede proceder si concurren la siguientes condiciones y en el orden expuesto: a) Acuerdo entre la Nación y las provincias; b) Someterse a tratamiento del Congreso de la Nación con el Senado como cámara de origen; c) Sancionarse ley nacional mediante mayoría especial (mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de ambas cámaras); d) Deben ser aprobadas por cada una de las provincias mediante ley de sus respectivas legislaturas (Artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional Argentina).

Con relación a los mecanismos de designación de los miembros de la conducción, en primer término, corresponde delimitar a que nos referimos con el término “conducción” para luego identificar los respectivos miembros.

Para ello recurriremos al Reglamento Interno de la Comisión Federal de Impuestos y a su organigrama, ambos establecidos mediante resoluciones del Plenario de dicha institución.

⁹⁶ Debe tenerse en cuenta que, si bien la función de asesoramiento prevista en el inciso f) del artículo 11 de la Ley Nacional N° 23.548 puede resultar de cierta amplitud en la materia, en cuanto a los posibles destinatarios de tal asesoramiento la expresión “*a la Nación y a los entes públicos locales*” utilizada en dicho inciso lo circunscribe a ámbitos orgánicos y no a actores individuales.

De las normas señaladas surge que la instancia de jerarquía superior dentro de la Comisión Federal de Impuestos se encuentra en el “Plenario”, tiene las facultades decisionales de mayor trascendencia y se integra con los representantes del Estado Nacional y de todas las Provincias adheridas. El propio artículo 10 de la Ley Nacional N° 23.548 prevé el imperativo de la designación –por parte de las provincias adheridas y el Estado Nacional- de un representante suplente. Asimismo cabe añadir lo establecido por el Artículo 1 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Impuestos mediante el cual se prevé la posibilidad que las jurisdicciones puedan designar un representante “alterno” que actuará en sustitución del titular y suplente. No obstante, la figura de un representante alterno no resulta imperativa sino que queda sujeta a una decisión por parte de cada jurisdicción basada en una apreciación sobre su necesidad.

El siguiente nivel de jerarquía corresponde al Comité Ejecutivo, órgano interno cuya existencia tiene rango legal a partir de que tal existencia se encuentra prevista en el segundo párrafo del artículo 10 de la Ley N° 23.548 la cual utiliza un término en modo imperativo: “Tendrá un Comité Ejecutivo....”.

Dicho Comité Ejecutivo se integra por el representante del Estado Nacional y de ocho (8) representantes (que también integran el Plenario). Entre estas últimas, el cuarto párrafo del artículo 10 de la citada Ley Nacional prevé la presencia permanente en dicho Comité de los representantes de las provincias que posean una participación relativa en la distribución de recursos prevista en el artículo 4 de la misma ley que supere el nueve por ciento (9%).

En síntesis, la designación de los nueve (9) integrantes del Comité Ejecutivo responde al siguiente patrón:

- En forma permanente: El representante del Estado Nacional y los representantes de las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.
- En forma no permanente (con período de un año en funciones en el Comité): cinco representantes de las restantes provincias adheridas, en base al mecanismo previsto en el artículo 5 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Impuestos: a) cuatro representantes en base a un sistema rotativo por zona geográfica; b) un representante electo por el Plenario entre los miembros no permanentes y que, a su vez, no deban ocupar el Comité Ejecutivo por corresponderle en virtud del sistema de rotación antes citado.

Por lo expuesto, el análisis de si los mecanismos de designación se basan en méritos se realizará sobre los representantes del Estado Nacional y las Provincias adheridas, atento a que los dos órganos internos de la Comisión Federal de Impuestos de mayor jerarquía y facultades decisionales se encuentran integrados exclusivamente por personas que revisten tal representación.

En tal sentido, cabe destacar como aspecto normativo central –y único- sobre este aspecto el artículo 10 de la Ley Nacional N° 23.548 el cual solo prevé como requisito para ser representante de la Nación y de cada provincia adherida una condición de idoneidad definida con la expresión *“deberán ser personas especializadas en materia impositiva a juicio de las jurisdicciones designantes”*. El Reglamento Interno de la Comisión Federal de Impuestos no ha abordado ni asignado precisión a la cuestión específica de tal condición de idoneidad (formación específica, aspectos mínimos de tales conocimientos, antecedentes específicos, modalidad de acreditación, etc), quedando, por lo tanto, en los titulares de los respectivos Poderes Ejecutivos (quienes emiten los actos de designación de los representantes ante la Comisión Federal de Impuestos) la atribución de merituar la idoneidad indicada, valoración que es realizada con un amplio margen de discreción para tal valoración.

Entendemos que observar la composición efectiva de la conducción de la Comisión Federal de Impuestos puede implicar un aporte de interés para este punto, como asimismo para indagar sobre los perfiles de los representantes

En el mes de enero de 2021, de los 24 representantes titulares de las provincias adherentes, en un caso es el propio Gobernador de la Provincia, en otro caso es el Jefe de Gabinete de Ministros de la Provincia y en los 22 casos restantes se trata del Ministro de Economía y/o Hacienda y/o Finanzas de la respectiva provincia.

Por su parte, el Estado Nacional tiene como su representante a la Secretaria de Provincias del Ministerio del Interior.

Si el análisis se amplía a los representantes suplentes, se observa la siguiente situación: 2 provincias designaron representante suplente a funcionarios con rango de Secretarios de Estado, 14 provincias lo hicieron con secretarios o subsecretarios ministeriales, en 2 provincias tal designación recayó sobre asesores ministeriales, en otras 2 provincias en su Tesorero General y en las restantes 2 provincias sobre el Director General de la

Agencia Tributaria de la Provincia. En cuanto al representante suplente del Estado Nacional se encuentra designado un Subsecretario ministerial.

Sin perjuicio que el análisis anterior se realizó sobre una “instantánea” al mes antes citado, de la entrevista con el informante experto se pudo recabar que tal composición en cuanto a representantes titulares y suplentes se encuentra en línea con una tradición de largo plazo.

Observando el tipo de composición frecuente antes expuesto, cualquier intento de hallar perfiles diferenciados entre los representantes de la Comisión Federal de Impuestos (académicos / investigadores, especialistas en finanzas pública y administración gubernamental, analistas del sector financiero y ex funcionarios de designación política) se encontraría como único factor común entre **los representantes titulares que se trata de funcionarios cuya designación y remoción en el cargo es realizada por los titulares de los respectivos poderes ejecutivos (incluso en una provincia el representante es el propio titular del Poder Ejecutivo) en base a decisiones de índole personalísimas.**

En el caso de los representantes suplentes –cuya actuación en la Comisión Federal de Impuestos es subsidiaria a la del titular- tal factor **también se observa en más del 80% de dichos representantes suplentes. Y los restantes, si bien pueden no ser funcionarios de designación política, se encuentran bajo relación de jerarquía, supervisión o superintendencia de los respectivos ministros de economía y/o hacienda y/o finanzas y del titular del poder ejecutivo.**

En forma coexistente con dicha característica común (la cual guarda estrecha relación con la designación como representantes) dichos representantes pueden tener perfiles algo diferenciados según sus respectivas trayectorias. Una carrera técnica-administrativa en las administraciones públicas o gubernamentales, la actividad en ámbitos académicos o investigación, el paso por entidades financieras y el desempeño de otros cargos de designación política) son las opciones más frecuentes e incluso no excluyentes entre sí.

No obstante, corresponde destacar que tales perfiles diferenciados poseen una relevancia secundaria en el desempeño como representantes en la Comisión Federal de Impuestos donde el factor común antes señalado posee la influencia predominante en tal desempeño.

Como derivación directa de lo establecido en el artículo 10 de la Ley Nacional N° 23.548 y el artículo 1 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Impuestos, la

designación del representante de cada jurisdicción es realizada por autoridad competente (titular del Poder Ejecutivo de la jurisdicción) y dicha designación será válida mientras no se comunique su revocación o modificación.

De ello se deduce que cada uno de los miembros del Plenario y Comité Ejecutivo de la Comisión Federal de Impuestos (instancias de superior jerarquía) continuará revistiendo el carácter de miembro en tanto el Poder Ejecutivo de la jurisdicción a la cual represente no comunique su revocación o modificación (designación de nuevo representante).

En virtud de ello, salvo eventuales cambios en la designación de representantes ante la Comisión Federal de Impuestos, **existe una coincidencia de los mandatos de los miembros del Plenario y Comité Ejecutivo de la Comisión Federal de Impuestos con los períodos de los mandatos constitucionales de los respectivos poderes ejecutivos.**

Esto no obsta a que **una misma persona se desempeñe como representante en la Comisión Federal de Impuestos (y por ende ser miembro del Plenario o del Comité Ejecutivo) designado por titulares sucesivos e inmediatos del Poder Ejecutivo de la misma jurisdicción (dos mandatos de gobierno) o también que una misma persona pueda continuar participando en los Plenarios y Comité Ejecutivo a partir de cesar en la representación de una jurisdicción y comenzar la representación de otra jurisdicción.**

En cuanto a la existencia de marcos de incompatibilidad, en la normativa que regula la representación ante la Comisión Federal de Impuestos⁹⁷ **no se observan disposiciones que impliquen un marco mínimo de incompatibilidad (la incompatibilidad debe surgir de norma jurídica)**⁹⁸.

Ante la inexistencia de dicho marco de incompatibilidad deviene abstracto analizar la posibilidad de que los miembros del Plenario o Comité Ejecutivo de la Comisión Federal de Impuestos ocupen o hayan ocupado cargos de designación política.

⁹⁷ Ley Nacional N° 23.548 y Reglamento Interno de la Comisión Federal de Impuestos

⁹⁸ Dicha ausencia de marco de incompatibilidad en las normas jurídicas que regulan la propia Comisión Federal de Impuestos no obsta a que cada jurisdicción adherida pueda, mediante norma propia (ley provincial o nacional), establecer marcos que regulen la designación del representante de la jurisdicción ante la Comisión Federal de Impuestos y, como parte de dicha regulación, se prevean condiciones a cumplir y prohibiciones para quienes deban ser designados. Tal marco solo implicaría una regulación del proceso de designación y su eventual revocación. No obstante, dicho marco no sería oponible directamente ante la Comisión Federal de Impuestos sino en forma indirecta a partir de la revocación que se dispararía ante el caso que el representante designado incurra en alguna de las prohibiciones previstas en el marco de regulación señalado.

En materia de remoción de los miembros del Plenario y Comité Ejecutivo de la Comisión Federal de Impuestos la normativa que lo regula⁹⁹ **no prevé circunstancias ni procedimientos específicos para hipótesis de remoción de una persona en sentido de pérdida de su carácter de representante ante la Comisión Federal de Impuestos ni de apartamiento –temporario o definitivo- del Plenario o del Comité Ejecutivo.** La actuación de una persona en el Plenario o en el Comité Ejecutivo de la Comisión Federal de Impuestos –y la continuidad de dicha actuación- deviene estrictamente de su condición de representante de la jurisdicción en dicha Comisión, carácter tutelado exclusivamente por el titular del Poder Ejecutivo de dicha jurisdicción.

El desempeño de los representantes de las jurisdicciones en el Plenario y en el Comité Ejecutivo de la Comisión Federal de Impuestos **no son funciones de tiempo completo ni son remuneradas**¹⁰⁰.

Por otra parte, atento a lo expuesto en materia de designación y el factor común observado en el análisis de los representantes titulares de las distintas jurisdicciones (gobernadores o funcionarios de designación política por parte de los titulares de los respectivos poderes ejecutivos) resulta posible –y no infrecuente-**la situación conflictiva que se presenta a partir que la misma persona, por un lado -en tanto representante en la Comisión Federal de Impuestos, miembro del Plenario e incluso potencial miembro del Comité Ejecutivo- deba intervenir en asuntos cuyo devenir tenga incidencia en aspectos sobre los que se tenga responsabilidad política o influyan sobre los resultados relacionados al desempeño de su cargo, en tanto funcionarios provinciales o nacionales.**

En cuanto a la organización interna de la Comisión Federal de Impuestos, la Ley Nacional N° 23.548 en su artículo 10 asignó a dicho órgano la facultad de establecer su propio reglamento interno, debiendo aprobarlo mediante una mayoría especial de dos tercios de los estados representados. Sin perjuicio de ello, la propia ley citada, en

⁹⁹ Ley Nacional N° 23.548 y Reglamento Interno de la Comisión Federal de Impuestos

¹⁰⁰ Confirmado en entrevista con informante experto. En ese sentido agregó que los representantes pueden percibir gastos de traslados desde sus respectivas jurisdicciones hasta la ciudad de Buenos Aires.

materia de organización interna, impone la existencia obligatoria de un Comité Ejecutivo de ocho miembros, órgano interno de la Comisión Federal de Impuestos que sigue en jerarquía al Plenario. Incluso, en el párrafo final del su artículo 11 la Ley N° 23.548 prevé la posibilidad que en dicho reglamento interno se establezca una delegación de funciones o facultades de la Comisión Federal de Impuestos en dicho Comité Ejecutivo, delegación que no tendrá otro límite que el que considere conveniente el Plenario (órgano competente para aprobar el Reglamento Interno). Asimismo, el artículo 10 de dicha ley establece la participación permanente en dicho Comité Ejecutivo del representante del Estado Nacional y de las provincias cuya participación relativa en la distribución de recursos prevista en el artículo 4 de la misma ley supere el nueve por ciento (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba).

Dicha Ley también prevé aspectos específicos sobre los procesos recursivos.

Sin perjuicio de lo expuesto, resulta ciertamente obvio, aunque no ocioso, destacar que dicho Reglamento Interno deberá incorporar los aspectos establecidos expresamente en la ley (asuntos que serán sometidos a sesión plenaria, normas procesales para la actuación ante el organismo, normas de elección y duración de los representantes de provincias que integran el Comité Ejecutivo).

De lo expuesto precedentemente surge que **la Comisión Federal de Impuestos posee un amplia capacidad de establecer y regular su organización interna que incluyen la administración de sus oficinas, de emitir normas de funcionamiento interno, de designación y contratación de personal, facultades de dirección y supervisión, facultades disciplinarias respecto al personal subalterno.**

En cuanto al **plan anual surge de la propuesta que formula la Coordinadora -en su rol de nivel superior de la estructura técnico-administrativa- al Comité Ejecutivo quien resuelve sobre su aprobación**¹⁰¹.

Respecto a la disponibilidad de los inputs de información necesarios para el ejercicio de las funciones de la Comisión Federal de Impuestos, en el plexo normativo que regula dicha institución se pueden encontrar –si bien dispersa- distintas disposiciones que aluden a la provisión de información por parte de terceros.

¹⁰¹Según entrevista con informante experto.

En el inciso h) de su artículo 11, la Ley Nacional N° 23.548 incluyó entre las funciones de la Comisión Federal de Impuestos el “*Recabar del Instituto Nacional de Estadística y Censos, del Consejo Federal de Inversiones y de las reparticiones técnicas nacionales respectivas, las informaciones necesarias que interesen a su cometido*”. La técnica legislativa utilizada menciona taxativamente dos organismos pero agregando a continuación la expresión “y las reparticiones técnicas nacionales respectivas” lo cual deriva en una delimitación amplia respecto a los ámbitos orgánicos donde la Comisión Federal de Impuestos puede requerir información.

Esta facultad otorgada por ley implica que cualquier repartición técnica nacional puede ser sujeto de requerimiento informativo por parte de la Comisión Federal de Impuestos y, como correlato, el funcionario responsable quedar bajo el deber de proveerla o excusarse en razones de ley (por ejemplo que la información requerida se encuentre en pugna con el secreto estadístico o con el secreto fiscal o con el secreto de estado, entre otros motivos posibles).

Por otra parte, en lo que refiere a la información que deben proveer las dependencias públicas provinciales, el inciso 2) del artículo 2 del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Impuestos pone en cabeza del representante de la respectiva jurisdicción el deber de gestionar ante las autoridades y organismos de la jurisdicción que representa el suministro en tiempo y forma de las informaciones, elementos y asesoramientos que el Plenario o el Comité Ejecutivo requieran a dicha jurisdicción. Sin embargo, si se tiene en cuenta que ni el Plenario ni el Comité Ejecutivo tienen potestad disciplinaria ni de remoción sobre el representante de una jurisdicción (la discontinuidad en la Comisión Federal de Impuestos del representante de una jurisdicción es facultad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo de la jurisdicción respectiva) tal deber debe entenderse como una distribución interna de tareas sobre la provisión informativa realizada por el Plenario (órgano que aprueba el Reglamento Interno) sin otra consecuencia que los eventuales efectos procesales adversos que pueda implicar omisión de entrega de dicha información por parte de la jurisdicción remisa.

En este último sentido, la Ordenanza Procesal de la Comisión Federal de Impuestos, norma procesal que regula la tramitación de las causas que compete sustanciar a la Comisión Federal de Impuestos (conforme a la Ley N° 23.548), en su artículo 16 establece lo siguiente:

“Cuando fuere necesaria la compulsu u obtención de documentos, se requerirá de quien corresponda la exhibición o remisión de los mismos o, en su caso, copia autenticada, dentro del término que se fijará en la providencia respectiva, bajo apercibimiento de obtenerlo, en su defecto, a costa del responsable”.

Si bien circunscripto al proceso de tramitación de causas, tal artículo y apercibimiento resulta aplicable tanto a los particulares como a las jurisdicciones adheridas.

En cuanto a la existencia de dispositivos de constreñimiento ejecutables directamente por la Comisión Federal de Impuestos para casos de rataceos o demoras en la entrega de información, salvo la advertencia realizada por el citado artículo 16 de la ordenanza procesal de dicha institución, la Comisión no dispone de dispositivos ejecutables por si misma y que le garanticen la efectividad del logro de la misma.

Derivaciones sobre el grado de independencia político-partidaria

Algunos de los aspectos antes expuestos, junto a otros que se expondrán seguidamente, configuran en su interacción un espectro de posibles situaciones que poseen cierto grado de incidencia en el funcionamiento de la Comisión Federal de Impuestos y que derivan en potenciales vulnerabilidades de la independencia político-partidaria de dicha institución.

Tratando de resguardar un orden lógico conveniente, se expresan, en primer término, los factores con potencial influencia y, posteriormente, se expondrán las consecuencias posibles de tales factores –en forma individual o combinada- sobre la independencia político-partidaria de la Comisión Federal de Impuestos.

- Cada representante en la Comisión Federal de Impuestos (que actúa en el Plenario y, en su caso, el Comité Ejecutivo de la misma) es designado por el titular del Poder Ejecutivo de la jurisdicción que representa..
- En los perfiles de los representantes surge como factor común que desempeñan cargos de funcionarios de designación política en la misma jurisdicción a la que representan.
- Las decisiones adoptadas por el Plenario o el Comité Ejecutivo sobre determinados asuntos pueden afectar: a) cuestiones donde exista responsabilidad (al menos política) del cargo que ocupan (en un gobierno provincial o en el

gobierno nacional) la misma persona que es representante en la Comisión Federal de Impuestos; b) cuestiones donde exista responsabilidad (al menos política) del superior jerárquico al cargo (provincial o nacional) que desempeña el representante en la Comisión Federal de Impuestos de dicha jurisdicción; c) directamente afecte el desempeño de la gestión de gobierno cuyo titular designa a la misma persona, por un lado, como representante ante la Comisión Federal de Impuestos y, por otro lado, como funcionario de gobierno.

- Intereses creados por parte de los representantes en la Comisión Federal de Impuestos-y los titulares de los poderes ejecutivos que los designan- en los resultados del tratamiento de ciertos asuntos por parte del Plenario y/o Comité Ejecutivo de la Comisión.
- El esquema de delegación amplio del Plenario en el Comité Ejecutivo establecido en el artículo 6¹⁰² del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Impuestos.

¹⁰² Artículo 6°.- Serán funciones del Comité Ejecutivo:

1. Proponer al Plenario de la Comisión Federal de Impuestos los porcentajes de distribución cuando correspondiere.
2. Controlar la liquidación de las participaciones que a los distintos fiscos corresponde en virtud de la aplicación de la ley. Trimestralmente dará cuenta de esta gestión al Plenario de la Comisión Federal de Impuestos y a las jurisdicciones adheridas, sin perjuicio del derecho de éstas a solicitar esa información con anterioridad.
3. Controlar el cumplimiento, por parte de los respectivos fiscos, de las obligaciones contraídas al adherir al Régimen de Coparticipación, adoptando las medidas que correspondan.
4. Decidir de oficio o a pedido del Ministerio de Economía de la Nación, de las Provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o de las Municipalidades, si los gravámenes nacionales o locales se oponen o no, y en su caso en qué medida, a las disposiciones del Régimen de Coparticipación. En igual sentido intervendrá a pedido de los contribuyentes o asociaciones reconocidas, sin perjuicio de la obligación de aquellos de cumplir las disposiciones fiscales pertinentes.
5. Elevar al Plenario de la Comisión Federal de Impuestos los pedidos de revisión que se presenten contra sus propias decisiones, cuando así corresponda, aportando todos los antecedentes relativos al caso.
6. Preparar estudios y proyectos vinculados con los problemas que emergen de las facultades impositivas concurrentes, los que serán sometidos a decisión del Plenario de la Comisión Federal de Impuestos. Para tal fin podrá crear los equipos de trabajo y/o subcomisiones que se consideren necesarios.
7. Recabar del Instituto Nacional de Estadística y Censos, del Consejo Federal de Inversiones, y de los Organismos Nacionales, Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o Municipales pertinentes, las informaciones que interesan a su cometido.
8. Dictar normas generales interpretativas de la Ley 23.548, sus prórrogas o modificatorias, con el voto afirmativo de cuanto menos seis de sus miembros, las que serán publicadas en el Boletín Oficial de la Nación por un (1) día
9. Proponer al Plenario de la Comisión Federal de Impuestos, acompañando los antecedentes correspondientes, la designación y remoción del Secretario Administrativo y del personal Técnico. Para el personal Técnico, los antecedentes se obtendrán mediante llamado a concurso.
10. Dar cuenta en cada reunión del Plenario de la Comisión Federal de Impuestos de la gestión realizada, en relación a los incisos 2, 3 y 7, en el lapso transcurrido desde la última reunión de aquella.
11. Proponer al Plenario de la Comisión Federal de Impuestos, las reliquidaciones derivadas de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 23.548.

- La asimetría de poder entre las jurisdicciones que ocupan en forma permanente el Comité Ejecutivo (Nación, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) y el resto de las provincias.
- Dicha asimetría de poder, junto al marco de delegación amplio en el Comité Ejecutivo, implica que el peso específico de esas 4 jurisdicciones no solamente radique en los votos sobre los asuntos presentes sino también en la certeza que tendrán voto en todos los asuntos del futuro.
- Las jurisdicciones con presencia permanente en el Comité Ejecutivo votan en el Plenario sobre la designación del quinto representante de provincias sin presencia permanente.
- El sistema de partidos políticos del país que atraviesa los distintos niveles de Estado.

De la concurrencia de los factores antes expuestos se deducen las siguientes consecuencias potenciales:

- No prosperen resoluciones del Plenario o del Comité Ejecutivo cuando se conformen –en tal sentido- coaliciones tácticas entre algunas jurisdicciones adheridas que logren acumular votos de una mayoría.
- El sentido de algunas resoluciones sea influenciado por coaliciones tácticas entre ciertas jurisdicciones adheridas atento a un interés común en el asunto o porque la resolución sobre dicho asunto, si bien no tiene efectos directos sobre algunas jurisdicciones, puede tenerlo en el futuro. Esta última hipótesis puede tener mayores probabilidades de ocurrencia cuando se trata del ejercicio de la función prevista en el inciso d) del artículo 11 de la Ley Nacional 23.548 sobre un asunto que tiene como contrapartes a un contribuyente o asociación, por un lado, y a una jurisdicción por otro lado.
- El control estratégico de la agenda (orden del día) del Plenario o el Comité Ejecutivo.

Tales situaciones, a su vez, abren la posibilidad a que el funcionamiento del Plenario o el Comité Ejecutivo pueda ser afectado por diversas interacciones entre los titulares de

12. Las demás funciones que le asigne el Plenario de la Comisión Federal de Impuestos.

los poderes ejecutivos de las jurisdicciones adheridas que involucren temas que excedan la materia propia de la Comisión Federal de Impuestos.

Independencia Financiera

Para comenzar el abordaje de este aspecto resulta conveniente hacerlo a partir de dos cuestiones nodales que la “ley convenio” N° 23.548 prevé en el párrafo final del artículo 10: “La Comisión formulará su propio presupuesto y sus gastos serán sufragados por todos los adherentes, en proporción a la participación que les corresponda en virtud de la presente ley”. Puede ser una reiteración destacar que tal previsión obra en una “ley convenio”, aunque en este caso tal reiteración resulta conveniente.

Tal mandato de la ley convenio implica:

- Que la Comisión Federal de Impuestos tiene la competencia de fijar su propio presupuesto.
- Que los recursos de tal presupuesto (que financian los respectivos gastos) se integrarán con los aportes que deben realizar imperativamente todas y cada una de las jurisdicciones adherentes en proporción a la participación que les corresponda en virtud de la misma ley.

El Reglamento de Administración Financiera de la Comisión Federal de Impuestos establece, en sus artículos 5 y 6, las instancias secuenciales de preparación del proyecto de presupuesto hasta su consideración –y en su caso aprobación- por el Plenario en la última reunión del año anterior al ejercicio financiero al que corresponde el presupuesto. El monto de las erogaciones del presupuesto de cada año no siguen ninguna regla prescripta por la Ley Nacional N° 23.548 sino que resulta de un proceso de formulación y aprobación independiente para cada ejercicio.

Además, prevé la figura de la reconducción presupuestaria, en el caso de que al inicio de un ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto para el mismo, como asimismo la permanencia de los aportes de las jurisdicciones adherentes para tal caso de reconducción.

De la entrevista con el informante experto se recabó que la administración financiera de la Comisión Federal de Impuestos es realizada de forma separada –presupuestaria y financieramente- de cualquier jurisdicción o entidad del sector público (nacional, provincial).

En cuanto al ejercicio de la administración financiera, el citado reglamento prevé pormenorizadamente los procedimientos principales relativos a la gestión presupuestaria, contabilidad, tesorería, contrataciones, administración de bienes y control

Resulta de relevancia destacar lo previsto en el artículo 19 de dicho Reglamento de Administración Financiera estableciendo al Plenario como autoridad competente para realizar gastos y, al mismo tiempo, fija un esquema de delegación en el Comité Ejecutivo, Presidente y Director Ejecutivo, con términos restrictivos en estos últimos dos casos. Asimismo, en materia de emisión de pagos bancarios, el Reglamento de Administración Financiera de la Comisión Federal de Impuestos establece, en su artículo 25, que los firmantes serán el Presidente, Vicepresidente, Director Ejecutivo, Tesorero, orden indistinta de dos, pudiendo el Presidente incluir un agente del Área Administrativa.

En cuanto a si la administración financiera de la Comisión Federal de Impuestos o la disponibilidad de sus fondos se encuentran exentas de posibles condicionamientos por parte de los poderes ejecutivos de las jurisdicciones adherentes o, si en su caso, si existen mecanismos para asegurar coactivamente la disponibilidad de los recursos, lo previsto en el artículo 24 de dicho Reglamento de Administración Financiera resulta concluyente:

“Artículo 24: Los aportes anuales que deba hacer cada una de las jurisdicciones adherentes conforme a lo aprobado por presupuesto se comunicarán por Dirección Ejecutiva a los mismos, antes de la finalización del ejercicio anterior. Dicha comunicación se hará, asimismo, al Banco de la Nación Argentina a fin de que retenga de la coparticipación que corresponde a cada jurisdicción y lo deposite en la cuenta corriente de la Comisión. Las retenciones que se soliciten se harán, por períodos cuatrimestrales, el primer día hábil de los meses de enero, mayo y septiembre”

En síntesis, los ingresos de la Comisión Federal de Impuestos son recaudados mediante un mecanismo de retención de coparticipación de las jurisdicciones adherentes, consentido de forma permanente (artículo 10 de la ley convenio N° 23.548 y Reglamento de Administración Financiera, acto dispuesto por el Plenario de la Comisión Federal de Impuestos).

Los fondos que integran la administración financiera de la CFI giran sobre una cuenta a nombre del CFRF en el Banco de la Nación Argentina – Casa Central. En dicha cuenta deben depositar sus aportes al CFRF el Estado Nacional y las jurisdicciones que lo integran.

V-B.2.E– COMUNICACIÓN DE LA AGENCIA CON SU EXTERIOR

De acuerdo a entrevista con informante experto, las comunicaciones de la Comisión Federal de Impuestos con el exterior de la institución se realizan mediante el Presidente o Vicepresidente. En caso de diligencias de índole rutinarias u operativas pueden ser realizadas por el Director Ejecutivo.

En cuanto a la relación específica con los medios de comunicación el rol de interlocutor se encuentra unificado en la figura del Presidente o su reemplazante en caso de ausencia.

La Comisión Federal de Impuestos emite comunicados de prensa aunque escuetos y sin una frecuencia predeterminada. Las ruedas de prensa no son un mecanismo adoptado con regularidad. Tampoco se cuenta con un calendario de acciones comunicacionales.

.

V-B.2.F – EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA AGENCIA

De la normativa que regula la Comisión Federal de Impuestos¹⁰³ no surge que la misma se encuentre sujeta a «accountability» (en sentido de rendición de cuentas) por parte del Congreso Nacional ni de las Legislaturas de las provincias adherentes.

Tampoco la Comisión Federal de Impuestos rinde cuentas de su administración financiera ante los organismos de control externo y/o auditoría del sector público nacional ni provincial (Auditoría General de la Nación y Tribunales de Cuentas Provinciales).

El control interno de la gestión financiera y patrimonial de la Comisión Federal de Impuestos ha sido autoregulado por dicha institución mediante el Capítulo VII de su Reglamento de Administración Financiera. Dicho control será ejercido por dos jurisdicciones, ya sea a través de su propio representante o de Contadores Públicos que

¹⁰³ Ley Nacional N° 23.548, Reglamentos Interno y de Administración Financiera de la Comisión Federal de Impuestos.

ellos designen. Tal función de jurisdicción auditora no podrá recaer en aquellas cuyos representantes integren el Comité Ejecutivo en el ejercicio financiero que se audite¹⁰⁴.

Debido a la permanencia en el Comité Ejecutivo de los representantes del Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires, Provincia de Santa Fe y Provincia de Córdoba, dichas jurisdicciones nunca podrán estar a cargo de dicho control. No obstante, resulta obvio que, debido al sistema de integración rotativa del Comité Ejecutivo por parte de las restantes jurisdicciones, si el representante de la Jurisdicción “A” audita un ejercicio financiero por no integrar el Comité Ejecutivo en dicho período integrará dicho Comité Ejecutivo en otro período cuyo ejercicio financiero será auditada por el representante de la Jurisdicción “B” que pudo haber integrado el Comité Ejecutivo en el período auditado oportunamente por el representante de la Jurisdicción “A”.

En cuanto a si la Comisión Federal de Impuestos es objeto de procesos de evaluación por pares o por paneles de expertos, la normativa que regula dicha institución¹⁰⁵ no exige ni prevé instancias ni procesos de evaluación. Asimismo en entrevista con informante experto el mismo indicó que no se realizan dicho tipo de evaluaciones.

V-B.2.G- TIPO DE «ACCOUNTABILITY» A LA CUAL COADYUVA O IMPULSA

Finalizando el análisis de la Comisión Federal de Impuestos bajo el esquema analítico “ad hoc” antes planteado resta interpelar sobre el tipo de «accountability» a la cual coadyuva o impulsa bajo la cuádruple clasificación planteada en dicho esquema analítico.

Considerando el grado de autonomía sobre quienes se procura genera transparencia y/o exponer a rendir cuentas y la fuente del control, se considera aquí también que debe darse relevancia para este encuadramiento al hecho que la Comisión Federal de Impuestos es un órgano cuyo propio origen guarda estricta relación con regulaciones establecidas en la misma norma de su creación (Ley N° 23.548). Adicionalmente, las funciones a cargo de la Comisión Federal de Impuestos (administrativas, reglamentarias, de asesoramiento y consultivo y jurisdiccional), más allá de su diferenciación, deben desarrollarse teniendo como patrón común el aseguramiento de la vigencia efectiva de dicha ley.

¹⁰⁴ Artículo 37 Reglamento de Administración Financiera de la Comisión Federal de Impuestos.

¹⁰⁵ Ley Nacional N° 23.548, Reglamentos Interno y de Administración Financiera de la Comisión Federal de Impuestos

Por tales consideraciones se entiende que dicha institución desempeña funciones de «accountability» predominantemente legal.

En cuanto al «accountability» relativo a Transparencia, puede entenderse que la Comisión Federal de Impuestos pretende –al menos desde lo que procura la Ley N° 23548- ejercer una «accountability» de tipo “clara”, no operando solamente sobre base a información que refleja esencialmente “estadios de situación” o resultados, sino que también (especialmente en sus funciones administrativas y jurisdiccionales) se interioriza en conocer y exhibir los procesos o procedimientos mediante los cuales se llegan a dichos estadios o resultados.

En cuanto al «accountability» desde el sentido de “rendición de cuentas” deben tenerse en consideración dos aspectos clave:

- En este caso la «accountability» no es llevada a cabo un poder constitucional.
- La Comisión Federal de Impuestos se trata de una agencia creada específicamente por Ley Convenio.
- A tal agencia se le encomiendan funciones delimitadas para coadyuvar e impulsar «accountability».

En base a tales elementos, se considera que la Comisión Federal de Impuestos lleva a cabo un «accountability»-rendición de cuentas –“asignadas”.

En cuanto al aspecto material se trata de una «accountability» por finanzas en un primer orden y por procesos en un segundo orden.

V – C) LA OFICINA DE PRESUPUESTO DEL CONGRESO

V-C.1) Su surgimiento para empoderar al Congreso mirando el caso estadounidense

Desde los comienzos del presente siglo comenzó a tener mayor énfasis en la agenda política del Congreso de la Nación Argentina la problemática del rol de dicho Congreso en el proceso presupuestario, la disponibilidad de herramientas para realizar un control constitucional de calidad sobre el poder de utilización de los recursos y hacer valer sus propias prioridades presupuestarias.

En el fondo comenzaba a ponerse en foco la asimetría de información en favor del Poder Ejecutivo, en un presidencialismo específico como el argentino, donde el proceso presupuestario constituye uno de las dimensiones de mayor criticidad de impacto de esa asimetría. (Cámara de Diputados de la Nación, 2004).

En el año 2003 el Senador Raúl Baglini –acompañado con las firmas de los senadores Lamberto, Maestro y Pichetto- presentó un proyecto de ley (Expte 1641-S-2003) que resultaría señero y que, pese a haber perdido estado parlamentario, terminó siendo referencia¹⁰⁶ para posteriores presentaciones de proyectos similares.

Sin embargo, fue recién a fines del año 2016 cuando los consensos necesarios se lograron y el Congreso de la Nación Argentina sanciona la Ley N° 27.343 creando la Oficina de Presupuesto del Congreso como una síntesis de distintos proyectos. El núcleo del marco normativo que regula la OPC se complementó con el Reglamento Interno de Funcionamiento de la OPC aprobado por Resolución N° 1/2018 de la Comisión de Supervisión Parlamentaria, la estructura orgánico-funcional de la OPC aprobada mediante Resolución Conjunta N° 1/2018 de la Presidente de la H. Cámara de Senadores de la Nación y el Presidente de la H. Cámara de Diputados de la Nación

La influencia como referencia del caso de la Congressional Budget Office (CBO) del Congreso de los Estados Unidos¹⁰⁷ estuvo marcada desde los proyectos tempranos¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Sin desmedro de la influencia señalada, también cabe mencionar que en el año 2000 el Senador Balter presentó proyecto (7688-S-2000) para la creación de la Oficina Central de Estudio, Seguimiento, Control y Corrección de Presupuesto.

¹⁰⁷ Sin perjuicio de la referencia a la CBO, cabe señalar existen experiencias en otros países e incluso experiencias subnacionales dentro de los propios Estados Unidos (California). VIDE Asensio (2009) y Asensio (2015-b)

En los fundamentos del proyecto presentado en el año 2004 por el Diputado Oscar Lamberto –en concreto una nueva presentación del proyecto de autoría del Senador Baglini antes señalado- dicha referencia del caso de la CBO estadounidense resulta explícita.

V-C.2) La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina en análisis bajo el esquema analítico “ad hoc”.

Avanzando con el análisis de otra de las agencias fiscales independientes propuestas, procederemos a someter bajo dicho análisis a la Oficina de Presupuesto del Congreso de la República Argentina (OPC-RA en adelante) bajo el esquema analítico “ad hoc” que se desarrollara en el acápite IV.

Tal como se hiciera en los sub-acápites precedentes, se procederá a abordar cada uno de los aspectos siguiendo la secuencia con que se expusieran las dimensiones que integran tal esquema.

V-C.2.A- DIMENSIÓN FUNCIONAL

Las funciones de la OPC-RA se encuentran asignadas en el artículo 2 de su propia ley de su creación (Ley Nacional N° 27.343), el cual se complementa con el artículo 4 de su Reglamento Interno. Asimismo, dicho Reglamento Interno también define, en su artículo 3, como función primaria y fundamental de la OPC-RA “*brindar apoyo técnico al Honorable Congreso de la Nación en las temáticas que establece la Ley N° 27.343, con el fin último de dotar de herramientas objetivas, técnicas y de excelencia al análisis y la producción legislativa*”.

El artículo 2 de la Ley N° 27.343 antes señalado expresa:

“Son funciones, responsabilidades y facultades de la Oficina de Presupuesto del Congreso:

1. Analizar las estimaciones de ingresos, gastos, metas físicas y deuda pública contenidas en el proyecto de ley anual de presupuesto.

¹⁰⁸ No obstante, cabe aclarar que la CBO se creó en 1974 en la nueva Ley donde el Congreso recuperó algún papel respecto a la Ley de 1921 donde el Poder Ejecutivo predominaba en mayor medida en materia de presupuesto.

- 2. Apoyar a las comisiones de Presupuesto y Hacienda y a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración en el cumplimiento de sus objetivos.*
- 3. Realizar estimaciones del impacto presupuestario de los proyectos de ley ingresados a las comisiones de Presupuesto y Hacienda, a solicitud de dichas comisiones.*
- 4. Realizar estudios, análisis y evaluaciones del impacto logrado por políticas y programas del gobierno en relación a su asignación presupuestaria, a solicitud de las comisiones de Presupuesto y Hacienda.*
- 5. Llevar a cabo análisis sobre los tributos vigentes así como del impacto y la eficacia de los proyectos de ley que propongan modificaciones y/o creación de tributos e impuestos, a solicitud de las comisiones de Presupuesto y Hacienda.*
- 6. Llevar a cabo estudios sobre las temáticas referidas a federalismo fiscal.*
- 7. Efectuar estudios sobre la sostenibilidad intertemporal de la deuda pública, incluyendo análisis de la deuda registrada, de la deuda no registrada y de pasivos contingentes.*
- 8. Promover la incorporación de la perspectiva de género en la asignación de los recursos presupuestarios. Para ello se utilizarán las herramientas del Presupuesto Sensible al Género (PSG) al análisis de proyectos, a fin de determinar el presupuesto destinado a la eliminación de las desigualdades de género. Asimismo, se promoverá la evaluación presupuestaria, en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).*
- 9. Efectuar un seguimiento del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 37 de la ley 24.156.”*

Del análisis efectuado sobre los elementos expuestos precedentemente se puede identificar, para el caso de la Comisión Federal de Impuestos, la presencia de los siguientes grupos de funciones afines y funciones del esquema analítico “ad hoc” planteado en el acápite IV:

GRUPO DE FUNCIONES AFINES	FUNCIONES
A3 – Funciones que coadyuvan o impulsan «accountability»	<p>A.3.1- Promoción de transparencia: Mediante la disponibilidad de información a todos los legisladores nacionales con independencia de su partido político (reducción de asimetrías de información intraparlamentaria entre oficialismo y oposición o entre partidos políticos grandes y pequeños).</p> <p>A3.4- Evaluación de cumplimiento de reglas fiscales ex post: Seguimiento del cumplimiento del artículo 37 de la Ley N° 24.156 que refiere a modificaciones del Presupuesto¹⁰⁹.</p> <p>A3.5- Evaluación de sostenibilidad en perspectiva de largo plazo: aplicable a la sostenibilidad intertemporal de la deuda pública (artículo 2 inciso 7 de la Ley N° 27.343).</p> <p>A3-6 Evaluación de proyecto de presupuesto (artículo 2 inciso 1 de la Ley N° 27.343).</p> <p>A3.7- Evaluación de programas de estabilidad¹¹⁰.</p>
A4– Funciones que impliquen la asistencia o apoyo a la toma de decisiones de política fiscal	<p>A4.1- Proyecciones macroeconómicas independientes</p> <p>A4.1.2- Producción de proyecciones para contraste con las oficiales (o respaldo)¹¹¹</p> <p>A4.2- Proyecciones presupuestarias independientes</p>

¹⁰⁹ Tales disposiciones sobre reglas de modificaciones presupuestarias por parte del Poder Ejecutivo pueden encuadrarse dentro de la categoría de “reglas de carácter fronterizo” utilizada por Asensio (2015b, p:124-125)

¹¹⁰ En el caso que le sea solicitado por las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de alguna de las Cámaras del Congreso.

¹¹¹ Si bien no constituyen una función independiente, la realización de dichas proyecciones sobre variables macroeconómicas resultan necesarias para llevar adelante otras funciones (ej. proyecciones de componentes presupuestarios).

	<p>A4.2.3- Análisis sobre proyecciones oficiales (artículo 2 incisos 1 y 3 de la Ley N° 27.343)</p> <p>A4.3- Costeo de iniciativas de política</p> <p> A4.3.1- Del gobierno¹¹²</p> <p> A4.3.2- Del parlamento¹¹³</p> <p>A4.4- Análisis de sustentabilidad fiscal con horizonte de largo plazo sobre asuntos específicos.¹¹⁴</p> <p>A4.5- Asistencia o apoyo a parlamento o legislatura en el análisis del presupuesto o sobre autorización de endeudamiento.¹¹⁵</p> <p>A4.7- Análisis de temas más amplios¹¹⁶</p>
--	--

V-C.2.B) UBICACIÓN EN LAS TAXONOMÍAS DE LAS AGENCIAS FISCALES INDEPENDIENTES

Al clasificar las funciones de la OPC-RA en el punto anterior, del análisis de las mismas se observa una ausencia de funciones que impliquen la toma de decisiones de política fiscal. Tampoco se observan funciones de enforzamiento de reglas que impliquen cierto condicionamiento a los formadores de política fiscal.

Por ello, concluimos que la OPC-RA encuadra en la categoría de **“Oficinas Legislativas de presupuesto”**.

¹¹² En el caso que le sea solicitado por las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de alguna de las Cámaras del Congreso.

¹¹³ En el caso que le sea solicitado por las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de alguna de las Cámaras del Congreso.

¹¹⁴ En el caso que le sea solicitado por las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de alguna de las Cámaras del Congreso.

¹¹⁵ En el caso que le sea solicitado por las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de alguna de las Cámaras del Congreso.

¹¹⁶ Se trata de temáticas referidas a federalismo fiscal (art. 2 inciso 6 de la Ley N° 27343)

Al abordar el análisis de la OPC-RA indagando sobre su ubicación orgánica la situación resulta con ciertas diferencias respecto a las agencias analizadas en los sub-acápites precedentes.

En tal sentido, posee una relevancia sustancial lo establecido en el primer artículo de la ley de creación de la OPC-RA (artículo 1 de la Ley Nacional N° 27.343) al definir a dicha OPC-RA como “un organismo desconcentrado del Honorable Congreso de la Nación”.

Para alcanzar una comprensión adecuada y pertinente para el objeto bajo análisis del significado de un órgano desconcentrado debemos remitirnos al abordaje que desde el derecho administrativo se hace sobre la organización administrativa.

Dromi (2001, p 589) señala que *“El Estado, en su carácter de persona jurídica, actúa a través de órganos y entes para cumplir sus funciones específicas. Por ello, para el cumplimiento de las funciones administrativas, asume distintas formas de organización: centralización, descentralización y desconcentración”*.

Puntualmente, para la figura de la desconcentración, el mismo autor señala:

“Hay desconcentración cuando la ley confiere regular y permanentemente atribuciones a órganos inferiores dentro de la misma organización de una entidad pública.... El órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica y patrimonio propios y está jerárquicamente subordinado a las autoridades superiores del organismo” (Dromi, 2001, p.591).

Por su parte, la Procuración del Tesoro define la desconcentración como *“la atribución regular y permanente de determinadas competencias, que no implica dotar de personalidad jurídica ni patrimonio propio a un organismo público subordinado de la Administración Centralizada”*. (Procuración del Tesoro de la Nación, Dictamen 50/97 del 11/04/97).

Podríamos profundizar aún más con una diferenciación de la desconcentración con la centralización, descentralización e incluso con la delegación. Como asimismo en la temática de las relaciones interadministrativas e interorgánicas (Vide Dromi, 2001, p. 589-595). Sin embargo, para el objeto bajo análisis en el presente sub-acápite entendemos ya de utilidad los siguientes elementos o características de la desconcentración que se hallan en las definiciones anteriores.

- En la desconcentración se confieren en forma regular y permanente atribuciones.

- Dichas atribuciones son conferidas a un órgano (desconcentrado) que tiene las siguientes características: 1) Carece de personalidad jurídica; 2) Carece de patrimonio propio; 3) Subordinado mediante una relación de jerarquía a las autoridades superiores del organismo; 4) Esa subordinación jerárquica se presenta dentro de la Administración Centralizada.

Por otra parte, el núcleo del plexo normativo que regula la OPC-RA resulta consistente con las definiciones anteriores. En tal sentido cabe señalar los artículos 8, 11, 12 y 13 de la Ley Nacional N° 27.343¹¹⁷, los artículos 1, 2, 9, 15, 24, 27, y 28 del Reglamento Interno¹¹⁸ de la OPC-RA (aprobado por Resolución 1/2018 de la Comisión de Supervisión Parlamentaria) y la Resolución Conjunta N° 1/2018¹¹⁹ de la Presidenta de la H. Cámara de Senadores de la Nación Argentina y del Presidente de la H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

¹¹⁷Ley Nacional N° 27.343

El artículo 8 crea la Comisión de Supervisión Parlamentaria conformada por: el presidente, los vicepresidentes primero y segundo de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina y el presidente, el vicepresidente y el secretario de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado. Entre sus atribuciones se destacan la aprobación del Reglamento Interno de la OPC-RA, aprobar el anteproyecto de presupuesto de la OPC-RA, aprobar el plan de trabajo anual de la OPC-RA, aprobar la memoria anual de la OPC-RA y delegar facultades en el Director General de la OPC-RA.

El artículo 11 establece que las Cámaras proveerán personal administrativo y de apoyo a la OPC-RA.

El artículo 12 establece que el Presidente de la H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina y el Presidente del Senado de la Nación Argentina designarán mediante resolución conjunta el personal de la OPC-RA (conforme a las conclusiones de los concursos de oposición y antecedentes).

El artículo 13 establece que, a todos los efectos administrativos y funcionales, la OPC-RA mantendrá su relación con cada Cámara a través de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de la Cámara.

¹¹⁸Reglamento Interno de la OPC-RA (aprobado por Resolución 1/2018 de la Comisión de Supervisión Parlamentaria).

El artículo 1 dispone que la OPC-RA mantendrá su relación con ambas Cámaras a través de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda.

Mediante el artículo 2 se establece que será la Comisión de Supervisión Parlamentaria quien designe un Director para que ejerza la Dirección General en el caso que venza el mandato del Director General y hasta tanto se sustancie el respectivo concurso de oposición y antecedentes para la designación de su reemplazante.

El artículo 9 establece como atribución de la Comisión de Supervisión Parlamentaria la intervención en materia de la afectación y asignación de coordinadores operativos de la OPC-RA.

El artículo 15 establece que el personal de apoyo de la OPC-RA será provisto por ambas Cámaras.

El artículo 24 establece que toda solicitud de informes por parte de los legisladores nacionales será a través de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de la respectiva Cámara.

El artículo 27 establece que en materia de administración financiera la OPC-RA funcionará en jurisdicción del H. Senado de la Nación (SAF 312).

El artículo 28 prevé que la inclusión del presupuesto de la OPC-RA en la formulación del proyecto de presupuesto de la Administración Nacional será mediado por la Comisión de Supervisión Parlamentaria y las presidencias de ambas Cámaras del Congreso de la Nación.

¹¹⁹ La Estructura Orgánico- Funcional de la OPC-RA es aprobada mediante resolución conjunta N°1/2018 del Presidente de la H. Cámara de Diputados de la Nación y de la H. Cámara de Senadores de la Nación.

Considerando los antecedentes antes expuestos, en cuanto a su ubicación orgánica resulta claro que la OPC-RA encuadraría como unidad dentro de la rama legislativa.

Por último, al analizar el modo de actuación de la OPC-RA observamos que se trata de un único órgano cuyo alcance de actuación comprende solo un nivel. En cuanto a lo funcional, si bien la Ley de creación de la OPC-RA prevé distintas funciones se observa que las mismas vinculan con un objetivo común (misión): el apoyo de carácter técnico al Congreso de la Nación. La expresión de dicho tronco común puede hallarse en el artículo 3 del Reglamento Interno de la OPC-RA:

“La misión primaria y fundamental de la Oficina de Presupuesto del Congreso es brindar apoyo técnico al Honorable Congreso de la Nación en las temáticas que establece la Ley N° 27.343, con el fin último de dotar de herramientas objetivas, técnicas y de excelencia al análisis y la producción legislativa”.

Por ello es que se adhiere al criterio de que se está ante un caso de unidad funcional.

En síntesis, la OPC-RA se inserta en un modo de **unicidad de órgano con unicidad funcional definida en términos de su misión.**

V-C.2.C – RELACIÓN CON EL CONGRESO Y LEGISLATURAS

En este punto debe partirse de recordar lo expuesto precedentemente sobre el status de la OPC-RA como órgano desconcentrado del Honorable Congreso de la Nación, atento a que los tipos y modos de relaciones entre la OPC-RA y el Congreso de la Nación hallan en dicho estatus un encuadre de primer orden, a tal punto que tales relaciones podrían calificarse como relaciones “intra poder legislativo”.

Dichas relaciones, dentro del poder legislativo, entre la OPC-RA y las Cámaras que integran el Congreso de la Nación tiene como canal exclusivo a las respectivas comisiones de Presupuesto y Hacienda de sendas cámaras. Las comisiones legislativas son, a su vez, órganos internos del Congreso (de una cámara cuando son unicamerales o de ambas en el caso de las bicamerales) con reconocimiento constitucional.

En el marco de dicho relacionamiento, la OPC-RA realiza provisión regular de información a las Cámaras por intermedio de las respectivas comisiones de Presupuesto y Hacienda. Como hitos principales –aunque no exclusivos- caben destacar los derivados de las previsiones del artículo 2 de la Ley Nacional N° 27.343 y los artículos 23, 24 y 25 del Reglamento Interno de la OPC-RA.

Conforme a la consulta con informante experto la concurrencia de la OPC-RA a las reuniones de las comisiones de Presupuesto y Hacienda no se encuentra reglamentada y tal concurrencia se produce por invitación puntual de las autoridades de dichas comisiones. Desde el inicio del funcionamiento de la OPC-RA, todos los años el Director General y los directores de la misma han concurrido ante dichas comisiones de Presupuesto y Hacienda para presentar el informe que la OPC-RA confecciona –a pedido previo de tales comisiones- para cada discusión del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional. Además, el Director General y los directores han sido convocados para explicar otros informes vinculados con el impacto fiscal de proyectos de ley en discusión dentro del Congreso de la Nación.

Lo dispuesto en el mencionado artículo 24 del Reglamento Interno de la OPC-RA cobra especial relevancia cuando se indaga sobre la posibilidad de los miembros del Congreso (diputados nacionales y senadores nacionales en este caso) de realizar consultas o solicitud de asesoramiento a la OPC-RA. Dicho artículo establece que *“Toda solicitud de informes por parte de los legisladores nacionales, será a través de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de cada Cámara”*. Esto implica que, para un legislador concreto, la posibilidad de que su consulta o pedido de información a la OPC-RA sea satisfecha por ésta, se encontrará condicionado al curso que la respectiva comisión de Presupuesto y Hacienda asigne a su pedido. Esto, a su vez, deriva la atención hacia la integración de dicha comisión donde cobran relevancia tres aspectos: las autoridades de la comisión, los restantes miembros y el control por parte de los partidos políticos de dichas autoridades como logro de mayorías en la comisión.

V-C.2.D – INDEPENDENCIA DE LA AGENCIA FISCAL

Autonomía Funcional

Respecto a la jerarquía de la norma que instituye la OPC-RA, se trata de una la Ley Nacional (N° 27.343). Además, debido a que dicha ley instituye un organismo desconcentrado del Honorable Congreso de la Nación (estatus jurídico y sus derivaciones ya tratado más arriba) su reglamentación no es competencia del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la conducción de la OPC-RA, la ley antes mencionada prevé que la estructura orgánica de dicho órgano tenga como máximo nivel superior una Dirección General (a cargo de un Director General), prosiguiendo como nivel inmediato inferior cuatro direcciones -a cargo de sendos directores-: a) Dirección de análisis presupuestario; b) Dirección de análisis fiscal tributario; c) Dirección de estudios, análisis y evaluación y d) Dirección de sostenibilidad y análisis de la deuda pública.

La Ley Nacional N° 27.343 establece que la designación del Director General como los cuatro directores deberá ser en base a una selección mediante concurso de oposición y antecedentes de tipo abierto¹²⁰.

En los artículos 6 y 7 de dicha ley se establecen condiciones mínimas de antecedentes¹²¹ aplicables a los respectivos concursos y la designación de un comité evaluador¹²² a cargo de la evaluación de los postulantes. En dicha composición se observa una participación mayoritaria (6 de 9) de integrantes del Congreso de la Nación (3 diputados, 2 senadores y un secretario de Comisión del senado), mientras que los tres integrantes restantes proceden de ámbitos académicos y profesionales designados por entidades no gubernamentales.

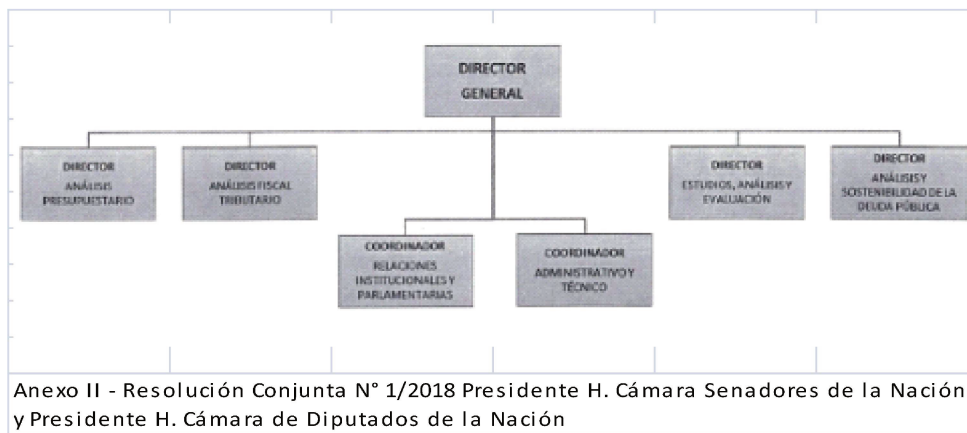
No obstante, en lo relativo a la conducción de la OPC-RA resulta pertinente agregar un aspecto singular. Si bien la Ley N° 27.343 previó las figuras de la dirección general y las cuatro direcciones antes señaladas, mediante Resolución Conjunta N° 1/2028 de la Presidente de la H. Cámara de Senadores de la Nación y del Presidente de la H. Cámara de Diputados de la Nación aprobaron la estructura orgánico-funcional de la OPC-RA en la cual se incluyó una nueva figura con la denominación de “Coordinaciones Operativas”. Se trata de dos coordinaciones operativas (una de relaciones institucionales

¹²⁰ Respecto al carácter “abierto” de los concursos, el artículo 6 de la Ley Nacional N° 27.343 establece que a dichos concursos “podrán presentarse todos los interesados que reúnan los antecedentes requeridos.

¹²¹ El artículo 7 de la Ley Nacional N° 27.343 establece que el director general deberá acreditar al menos diez años de experiencia profesional y/o académica relevante en materia presupuestaria y/o económica en el ámbito de la administración pública, del sector privado, de la sociedad civil o de las universidades, así como título universitario de grado o posgrado en ciencias económicas, finanzas públicas, administración y políticas públicas, o disciplinas relacionadas. Y que los directores deberán acreditar al menos ocho años de experiencia profesional y/o académica relevante en las materias respectivas de cada área, así como títulos universitarios de grado o posgrado en dichas disciplinas.

¹²² El artículo 6 de la Ley Nacional N° 27.343, en su último párrafo, establece que dicho comité evaluador se integrará por 9 miembros: El presidente, vicepresidente primero y vicepresidente segundo de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados; el presidente, vicepresidente y el secretario de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado; un profesor universitario de carreras afines a los cargos a cubrir elegido por el Consejo Interuniversitario Nacional; un representante elegido por la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas y un representante de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

y parlamentarias y la otra administrativa y técnica). Tales coordinaciones operativas tienen dependencia directa del Director General y asignación específica de funciones. La diferencia sustancial con el director general y los directores es que los coordinadores no son designados en base a concurso de oposición y antecedentes sino que deben pertenecer a la planta permanente del H. Senado de la Nación y/o de la H. Cámara de Diputados de la Nación y su afectación y asignación es realizada por la Comisión de Supervisión Parlamentaria de la OPC-RA (según artículo 9 del Reglamento Interno de la OPC-RA emitido por Resolución N° 1/2018 de la propia Comisión de Supervisión Parlamentaria



En cuanto a los perfiles del director general y los directores, según lo relevado, resultan de una concurrencia de antecedentes en la función pública, antecedentes en finanzas públicas y administración gubernamental, antecedentes académicos y en menor medida antecedentes en el sector financiero.

En cuanto al período en funciones de los miembros de conducción de la OPC-RA, el artículo 7 de la Ley Nacional N° 27.343 establece que el director general como los directores durarán cinco años en sus funciones con posibilidad de ser reelegidos.

En cambio, los coordinadores operativos, por el estatus antes señalado –combinación de pertenecer a la planta permanente de una de las Cámaras del Congreso y afectación a dicho cargo por la Comisión de Supervisión Parlamentaria- durarán en dicho cargo el tiempo que derive de dicha afectación por parte de la Comisión de Supervisión Parlamentaria (ya sea porque se prevea un plazo determinado o porque se deje sin efecto tal afectación).

La Ley Nacional N° 27.343, en su artículo 7, establece en cinco años la duración en sus funciones tanto el Director General como los Directores **con posibilidad de ser reelegidos**. Dicho plazo **no coincide con los períodos correspondientes a los mandatos constitucionales tanto del Poder Ejecutivo Nacional (4 años) como de cada uno de los integrantes del Poder Legislativo** (4 años los diputados y 6 años los senadores), con el dato no menor que para este último la Constitución Nacional no prevé una renovación total en un mismo momento sino un sistema de renovación parcial cada 2 años (por mitades en la Cámara de Diputados de la Nación y por tercios en la Cámara de Senadores).

De lo expuesto precedentemente, el Director General y los Directores no tienen prohibido un nuevo período, lo cual, según lo expuesto en el marco teórico, puede constituirse en un factor que condicione su desempeño.

A contrario de lo expuesto para el Director General y los Directores, los coordinadores operativos no tienen definido un período de duración en sus funciones sino que el mismo resultará de las condiciones de su afectación –como personal de planta permanente del Congreso de la Nación- a tales funciones, condiciones que siempre tendrán en mayor o menor grado un componente de precariedad (posibilidad de ser desafectados por la Comisión de Supervisión Parlamentaria).

En cuanto a la aplicación de mecanismos de incompatibilidad, de lo relevado con informante experto surge que no existe un régimen especial de incompatibilidades para el Director General, los Directores y el personal de la OPC, sino que rige el régimen general establecido en la Ley nacional N° 25.188 – Ley de Ética de La Función Pública. Los cargos de Director General y Directores son de tiempo completo. En tal sentido, la propia Ley Nacional N° 27.343 en su artículo 6 otorga rango de secretario de Cámara al Director General y de prosecretarios de Cámara a los Directores.

En el caso de los coordinadores operativos el Reglamento Interno prevé en sus artículos 8 y 9 que los mismos –en tanto se encuentren afectados a tal función- tendrán un rango equivalente al de Director General (A1) del Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación (Ley N° 24.600) y su dedicación será de tipo exclusiva.

Por el rango asignado tanto a Director General, Directores y coordinadores operativos la remuneración correlativa se encuentra entre las posiciones más altas del Congreso de la Nación.

Con relación a la posible remoción de los miembros de la conducción de la OPC-RA, para el caso del director general y los directores la propia Ley Nacional N° 27.343 establece expresamente en su artículo 7 que los mismos “*podrán ser removidos por mal desempeño en sus funciones previo a la finalización de su mandato por votación de por mayoría simple de ambas Cámaras, previa solicitud de la comisión de Supervisión Parlamentaria*”. A su vez, en el inciso 8) del artículo 8, la misma ley establece entre las funciones de la Comisión de Supervisión Parlamentaria “*solicitar a ambas Cámaras del Congreso la remoción del director general y/o de los directores de la OPC*”.

De tal forma, para que proceda la remoción del director general y/o de un director deberán **concurrir** los siguientes hitos:

- Consumarse una causal que, a criterio de los miembros de la Comisión de Supervisión Parlamentaria, pudiese constituir “mal desempeño de funciones”.
- Iniciarse y tramitarse un procedimiento administrativo elemental donde se le otorgue derecho de intervenir al director general o director a quien se le impute tal mal desempeño.
- Conformarse mayoría dentro de la Comisión de Supervisión Parlamentaria para adoptarse la resolución de solicitar a ambas Cámaras del Congreso de la Nación la remoción del director general o director en cuestión.
- Someterse a tratamiento en sesión de la H. Cámara de Diputados de la Nación la moción de remoción.
- Lograrse quórum en dicha sesión y votación por mayoría simple de los diputados de la nación de la moción de remoción.
- Someterse a tratamiento en sesión de la H. Cámara de Senadores de la Nación la moción de remoción.
- Lograrse quórum en dicha sesión y votación por mayoría simple de los senadores de la nación de la moción de remoción.

En cambio, para el caso de los coordinadores operativos, si bien puede resultar reiterativo cabe remitirnos a su condición de personal de planta permanente de alguna de las Cámaras del Congreso de la Nación afectados en forma más o menos precaria a dicha función de coordinación. El cese en dicha función puede derivar de dos vías: 1) Por procedimientos que impliquen la pérdida de su condición de personal de planta permanente de alguna de las Cámaras del Congreso; 2) Finalización de su afectación a

la coordinación operativa de la OPC-RA por parte de la Comisión de Supervisión Parlamentaria (ya sea porque su afectación haya sido mediante plazo determinado y el mismo finalice o porque dicha Comisión de Supervisión Parlamentaria deje sin efecto tal afectación).

Atento a que las funciones a cargo de la OPC-RA implican la realización de análisis, evaluaciones o proyecciones sobre variables cuya evolución es responsabilidad –por performance o resultados- de un ámbito ajeno a la OPC-RA (especialmente el Poder Ejecutivo), los miembros de conducción de la OPC-RA (director general, directores y coordinadores operativos) se encuentran en una posición donde su carrera en la OPC-RA resulta independiente del ámbito responsable –por performance o resultados- de la evolución de tales variables.

Seguidamente pasamos al abordaje de las cuestiones específicas de la organización interna

Respecto a la organización y administración de las oficinas de la OPC-RA se presenta una situación consistente con el estatus de un organismo desconcentrado. El Director General de la OPC-RA (cargo de mayor jerarquía del órgano) tiene facultades claras de organización y administración de las oficinas pero el ejercicio de dichas facultades bajo un marco definido desde afuera de la OPC-RA –aunque *intra* poder legislativo- lo cual tiene un potencial de influencia o condicionamiento desde afuera de la OPC-RA.

Profundizando en términos más analíticos, el Director General de la OPC-RA tiene asignadas atribuciones y facultades en materia organizativa y administrativa por el artículo 9¹²³ de la propia Ley Nacional N° 27.343 y también por los artículos 6, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 25, 28 y 29 del Reglamento Interno¹²⁴ (aprobado por Resolución N° 1/2018 de la Comisión de Supervisión Parlamentaria).

¹²³ Ley Nacional N° 27.343, artículo 9:

El director general de la OPC tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

1. Ejercer la administración de la Oficina de Presupuesto del Congreso.
2. Elaborar el plan operativo anual.
3. Diseñar el reglamento interno de funcionamiento de la OPC.
4. Confeccionar el anteproyecto de presupuesto de la OPC.
5. Elaborar la memoria anual de la OPC.
6. Gestionar convenios de cooperación.
7. Promover la obtención de recursos y fondos públicos y privados, locales y extranjeros, para el cumplimiento de los objetivos de la OPC.
8. Definir la estrategia comunicacional de la OPC.
9. Entender en la asignación de los recursos humanos de la OPC para el logro de sus objetivos.
10. Entender en las relaciones con comisiones.
11. Establecer metodologías de trabajo.
12. Llevar a cabo los concursos públicos para la selección del cuerpo de analistas previsto en el artículo 10 de la presente ley

¹²⁴ Reglamento Interno de la OPC-RA

El artículo 6: Agrega a los deberes y atribuciones establecidos en el artículo 9 de la Ley N° 27.343:

- a) Ejercer la representación de la OPC en actividades institucionales.

En primer término, esto lleva a reconocer dos estatus diferenciados respecto a las atribuciones y facultades del Director General de la OPC-RA. Las que están definidas por ley (y que solo pueden modificarse por la sanción de otra ley) y las que están definidas por una comisión legislativa (Comisión de Supervisión Parlamentaria).

En segundo término destacar la factibilidad concreta de influencia de la Comisión de Supervisión Parlamentaria y de las Presidencias de sendas cámaras del Congreso para modificar el marco de ejercicio de las atribuciones y facultades del Director General.

La Comisión de Supervisión Parlamentaria mediante la modificación del Reglamento Interno y de las afectaciones (o cambio de las mismas) de personal de planta del Congreso de la Nación para ocupar las coordinaciones operativas sin necesidad de considerar la opinión del Director General. Una de dichas coordinaciones operativas participa en las relaciones de la OPC-RA con organismos públicos y privados (nacionales e internacionales), mientras la otra coordinación operativa entiende en la organización, coordinación, prestación y supervisión del apoyo técnico y administrativo como asimismo es el otro firmante (en orden conjunto con el Director General) de la cuenta bancaria donde se gestionen las disponibilidades de la administración financiera de la OPC-RA, lo cual implica que dicho coordinador operativo pueda disponer de cierto poder de veto (veto power).

b) Ejercer la representación legal de la OPC tanto en sede judicial como ante organismos y autoridades de la administración pública nacional, gobiernos de provincia y/o municipios competentes, y en caso de ser necesario otorgar mandatos para asuntos judiciales y/o administrativos.

c) Realizar las gestiones y/o presentaciones administrativas ante quienes corresponda a los efectos de gestionar el presupuesto asignado.

d) Ejercer las facultades que le delegue la Comisión de Supervisión Parlamentaria, en el marco de lo establecido en el artículo 8° Numeral 3 de la Ley 27.343 e informar periódicamente sobre el uso dado a las mismas.

e) Canalizar las recomendaciones propuestas por el consejo asesor ad honorem previsto en el artículo 8° numeral 9 de la ley 27343, así como los requerimientos de comentarios u opiniones que la OPC solicite a dicho consejo, sobre los temas bajo su responsabilidad.

f) Autorizar la realización de gastos y presentar la rendición de cuentas.

El artículo 14 establece que el Director General aprobará los perfiles y requisitos adicionales y particulares que se requerirán para ocupar cada puesto del cuerpo de analistas profesionales.

El artículo 15 establece que la solicitud de personal de apoyo dependiente de las Cámaras del Congreso deberá ser realizada por el Director General

El artículo 16 establece que la contratación de asesores técnicos será autorizada por el Director General, en tanto dichos contratos se encuentren previstos en el Plan de Trabajo Anual de la OPC-RA.

El artículo 17 establece la atribución del Director General de evaluación del personal analista y administrativo de la OPC-RA (sea periódica anual o previa a su asignación).

Los artículos 18 y 19 establecen como atribuciones del Director General establecer los días y hora de las reuniones de directores de la OPC-RA, convocarlas, presidirlas, aprobar los asuntos del orden del día, firmar las actas y realizar el seguimiento de las decisiones adoptadas.

El artículo 20 establece que toda comunicación interna como externa seguirá las pautas de lenguaje claro, objetivo e imparcialidad, determinadas en el presente o que se determinen en el futuro por el Director General.

El artículo 25 establece que Director General es el encargado y responsable de la comunicación Institucional y el que autorice las remisiones de los informes solicitados como así también de toda información que se publique en el sitio web.

El artículo 28 prevé que el Director General elaborará el anteproyecto de presupuesto de la OPC-RA, aunque es la Comisión de Supervisión Parlamentaria quien tendrá la competencia de aprobarlo (como anteproyecto).

Mediante artículo 29 se establece que el Director General será uno de los firmantes (en orden conjunto) de la cuenta bancaria donde se gestionen las disponibilidades de la administración financiera de la OPC-RA

Por su parte, las Presidencias de la Honorable Cámara de Diputados y la Honorable Cámara de Senadores pueden, mediante resolución conjunta, modificar la estructura orgánico funcional de la OPC-RA (en todo aquello que no se encuentre previsto expresamente en la Ley N° 27.343).

En lo que refiere a facultades de la dirección general de la OPC-RA, la misma es ejercida en forma exclusiva por el Director General. No obstante, en materia de dictado de normas de funcionamiento interno, debe partirse analizando la pertenencia de las competencias para definir dos normas que poseen un peso significativo en cualquier organismo: el reglamento interno y la estructura orgánico–funcional. En lo que refiere al Reglamento Interno, el Director General de la OPC-RA tiene atribuciones solo para “diseñarlo” (término utilizado por el inciso 3 del artículo 9 de la Ley Nacional N° 27.343), pero la aprobación (y modificación) del mismo es una atribución de la Comisión de Supervisión Parlamentaria. Respecto a la estructura orgánico-funcional es competencia conjunta de las presidencias de sendas Cámaras del Congreso de la Nación. De esto se deduce que la atribución natural de toda función de dirección de dictar normas de funcionamiento interno (en este caso del Director General de la OPC-RA) se encuentran acotadas sensiblemente por normas emitidas desde afuera de la OPC-RA (aunque sin salir de los límites orgánicos del Poder Legislativo Nacional).

En cuanto a las facultades de la Dirección General en materia de selección y contratación de personal técnico (staff) como asimismo en materia disciplinaria la respuesta no es uniforme para todos los integrantes de dicho staff técnico, atento a las distintas modalidades de vinculación con la OPC-RA previstas en marco normativo (Ley Nacional N° 27.343 y Reglamento Interno) y a las diferencias que prevé dicho marco según cada caso.

Preliminarmente deben considerarse las distintas figuras existentes hacia el interior de la OPC-RA para discernir entre los quienes integran el “ámbito de conducción” y el “staff técnico”.

Por un lado, el “ámbito de conducción” estaría conformado por el Director General (al podría considerárselo como integrando un sub-nivel de “conducción superior”) y los directores (integrando un sub-nivel de “conducción intermedia”).

Por su parte, el “staff técnico” se integraría por los analistas (que integran el Cuerpo de Analistas Profesionales), el personal administrativo y de apoyo y por último los asesores técnicos. Los primeros dos casos tienen una relación de empleo, mientras que los

asesores técnicos no mantienen una relación de empleo sino de contrato de locación de obra (artículo 18 del Reglamento Interno).

Resta ubicar la figura de los coordinadores operativos que, en una primera vista, lucen en un espacio fronterizo entre la conducción y el staff. No obstante, decidimos dar atención especial a una serie de elementos o características: a) la figura de las coordinaciones ha sido una de las inclusiones realizadas por la Comisión de Supervisión Parlamentaria mediante el Reglamento Interno; b) su dependencia directa del Director General; c) el reconocimiento a los coordinadores operativos el rango de Director (A1) (en términos del escalafón del personal legislativo); d) En la estructura orgánico funcional aparecen integrando el mismo bloque que la Dirección General y los directores; e) En el contenido de las funciones asignadas a ambas coordinaciones (por el Reglamento Interno y la Estructura orgánico-funcional) si bien algunas de ellas se definen mediante verbos consistentes con tareas de staff (asistir, apoyar, etc.), en otras funciones se utilizan verbos y expresiones consistentes con tareas de conducción intermedia. Por tal razón, entendemos que prevalece el criterio de ubicarlas en el ámbito de “conducción” (como una suerte de conducción intermedia).

Habiendo arribado a una definición de los integrantes del staff técnico, puede avanzarse en la respuesta a si el Director General tiene atribuciones de selección, contratación y adopción de medidas disciplinarias respecto de los integrantes de dicho staff. Aún persiste la situación de no haber una respuesta única aplicable a todos los integrantes. En cuanto a los asesores técnicos, debido a que su relación es de contrato de locación obra, la cuestión disciplinaria no se enfoca en términos de personal sino que queda subsumida en una relación contractual que no es de empleo sino de locación de obra, donde se prevén distintos tipos de penalidades, incluso la de rescisión contractual. Tales contratos (su aprobación, sus modificaciones y rescisiones) se encuentran bajo las atribuciones del Director General.

Los analistas que integran el Cuerpo de Analistas Profesionales, poseen una relación de empleo y, si bien son seleccionados mediante concursos de oposición y antecedentes sustanciados por el Director General, una vez designados pasan a integrar la planta de personal permanente del Congreso de la Nación. Esto implica, que el Director General tiene injerencia significativa en la selección de los analistas pero sus atribuciones en materia disciplinaria enfrentan ciertas limitantes en términos fácticos: el Director

General podrá instar medidas disciplinarias pero en la aplicación de las de mayor gravedad median áreas externas a la OPC-RA.

En el caso del personal administrativo y de apoyo las limitaciones efectivas sobre las atribuciones del Director General en materia de selección y disciplinarias son mayores. El personal administrativo y de apoyo es personal de planta del Congreso de la Nación en forma preexistente a su afectación a la OPC-RA. Si bien el Director General es quien solicita la afectación o desafectación de dicho personal (artículo 15 del Reglamento Interno) la instrumentación administrativa (decisorio) de tal afectación o desafectación, como asimismo la aplicación de medidas disciplinarias son resorte de áreas externas a la OPC-RA.

Finalizando con los aspectos de organización interna, la normativa que regula la OPC-RA prevé que el funcionamiento de la misma tenga como andamiaje de planificación un Plan Operativo Anual. Sin perjuicio de que es atribución del Director General su elaboración (artículo 9 inciso 2 de la Ley Nacional N° 27.343), su aprobación se encuentra bajo las funciones asignadas a la Comisión de Supervisión Parlamentaria (artículo 8 inciso 4 de la Ley Nacional N° 27.343).

Respecto a la disponibilidad de los inputs de información necesarios para el ejercicio de las funciones de la OPC-RA, la propia Ley Nacional N° 27.343 estableció explícitamente en su artículo 3 deberes del Poder Ejecutivo –expresados con un importante grado de precisión para tratarse de una ley- relacionados con la provisión a la OPC-RA de información como asimismo el acceso directo de la OPC-RA a la misma. En tal sentido, el texto de dicho artículo resulta elocuente:

“Para el cumplimiento de las tareas de la OPC, el Poder Ejecutivo deberá:

1. Brindar a la OPC el acceso al Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) de la Secretaría de Hacienda y al Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública (SIGADE) de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, para el seguimiento de la ejecución presupuestaria y la deuda pública, asegurando la compatibilidad con las disposiciones sobre secreto estadístico de la ley 17.622 y de secreto fiscal del artículo 101 de la ley 11.683. A tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

coordinará el acceso al SIDIF y al SIGADE de la OPC, responsabilizándose esta última por el debido resguardo de información interna del Poder Ejecutivo nacional.

2. Responder en forma oportuna los informes solicitados por la OPC sobre la ejecución y el desempeño físico-financiero de programas de gobierno, que serán canalizados por la Jefatura de Gabinete de Ministros.”

Se trata de la previsión de medidas de dos tipos:

1) Acceso directo de la OPC-RA al propio sistema informático mediante el cual se gestiona e instrumenta la administración financiera gubernamental del sector público nacional no financiero¹²⁵ -Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) y Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública (SIGADE)- de modo tal que la OPC-RA pueda obtener datos primarios de dicha administración financiera sin que exista la necesidad de una o más instancias intermedias de producción de información con contenidos o formas específicas para la OPC-RA.

2) Respuesta a los informes solicitados por la OPC-RA con los contenidos y formatos específicos definidos por la misma.

Cada una de las medidas antes señaladas tiene sus aspectos críticos.

Para la primera, se trata de las condiciones o calidad de tal acceso reflejado en cuatro variables: a) la cobertura o amplitud de los datos (si comprende los datos de todas y cada una de las jurisdicciones y entidades¹²⁶ del sector público nacional); b) la profundidad de los datos (el nivel de detalle o desagregación que se podrá consultar); c) la temporalidad respecto al dato consultado (si los datos podrán consultarse en tiempo real o en base a cortes temporales como por ejemplo luego de cada cierre mensual o trimestral); d) las personas concretas que estarán habilitadas para dicho acceso.

En cuanto a la segunda medida las variables críticas radican en: a) La demora en cumplir con la puesta a disposición de la OPC-RA de la respuesta solicitada (no solo dependiente de la elaboración de los informes sino de los canales administrativos dentro

¹²⁵En los términos del artículo 8 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley Nacional N° 24.156)

¹²⁶ Los términos “jurisdicción” y “entidad” son utilizados en el sentido definido por el artículo 9 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley Nacional N° 24.156)

del Poder Ejecutivo para su remisión a la OPC-RA); b) Si los informes puestos a disposición de la OPC-RA guardan estricta coincidencia en contenido y formato al que fuera solicitado por ésta.

En cuanto a los mecanismos para garantizar la efectivización de dichas medidas corresponde hacer preliminarmente dos consideraciones.

Por un lado, debe recordarse el estatus jurídico de la OPC-RA como órgano desconcentrado del Congreso de la Nación y la naturaleza de sus funciones. De ello se deriva que la disponibilidad de la información que necesita la OPC-RA para desarrollar sus funciones, además de vincularse con su misión primaria de dotar de herramientas al análisis y producción legislativa, también se inscribe en la atribución constitucional del Congreso de la Nación (en tanto poder legislativo) de ejercer el control político del Poder Ejecutivo.

En segundo término, que las dos medidas antes expuestas consisten en deberes impuestos por ley en sentido formal (Ley Nacional N° 27.343) en cabeza de dos figuras con reconocimiento constitucional. Para la primera medida, un ministro (de Hacienda y Finanzas Públicas), deber cuyo cumplimiento se concreta instrumentando el acceso a los sistemas antes citados (SIDIF y SIGADE) de las personas nominadas por la OPC-RA y mantener en forma continua dicho acceso. Para la segunda medida, el Jefe de Gabinete de Ministros garantizando que se concrete el envío de los informes a la OPC-RA conforme a lo solicitado por la misma.

Este discernimiento resulta de relevancia a los efectos de identificar los mecanismos de constreñimiento para el cumplimiento de dichas medidas.

Dichos mecanismos comprenden un espectro amplio que van desde los de tipo "blando" que apelan a la persuasión (o disuasivos del estado de incumplimiento) hasta los de tipo duros o extremos.

- Exposición pública mediante pedidos de informe al Poder Ejecutivo de una o ambas Cámaras del Congreso.
- Acciones de comunicación por parte de los legisladores denunciando el incumplimiento o cumplimiento defectuoso.
- Citación al Ministro de Hacienda y Finanzas (o Economía) o al Jefe de Gabinete de Ministros a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de una o ambas cámaras para hallar una solución al estado de incumplimiento.

- Pregunta al Jefe de Gabinete de Ministros en ocasión de asistir a la cámara respectiva a brindar su informe en los términos del artículo 101 de la Constitución Nacional.
- Interpelación al Ministro de Hacienda y Finanzas (o Economía) y/o al Jefe de Gabinete de Ministros en los términos de la Constitución Nacional.
- Juicio político al Ministro de Economía o Jefe de Gabinete de Ministros en los términos de los artículos 53, 59 y 60 de la Constitución Nacional.
- Moción de censura al Jefe de Gabinete de Ministros en los términos del artículo 101 de la Constitución Nacional.
- Remoción al Jefe de Gabinete de Ministros en los términos del artículo 101 de la Constitución Nacional.

Derivaciones sobre el grado de independencia político-partidaria

De lo analizado hasta aquí puede observarse que el Poder Ejecutivo Nacional no dispone de competencias ni instancias que incidan en la organización y funcionamiento de la OPC-RA.

Sin embargo, incorporando al análisis el hecho que la conformación y funcionamiento de los Poderes Ejecutivo y Legislativo se encuentran atravesados por el sistema de partidos políticos, para lograr una mirada de mayor alcance resulta necesario enfocar desde el concepto de independencia político-partidaria.

En tal sentido, resulta clave observar si los partidos políticos o coaliciones logran:

- Constituir mayorías en alguna cámara o en ambas.
- Ocupar la presidencia y/o vicepresidencia de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de las respectivas cámaras.
- Constituir mayorías dentro de dichas comisiones de Presupuesto y Hacienda en tanto canal exclusivo por el cual se llevan a cabo las relaciones de la OPC-RA y las respectivas Cámaras, con todo lo que ello implica. Como simple ejemplo, el canal para que un legislador individual pueda obtener información específica de la OPC-RA.
- Constituir mayorías en la Comisión de Supervisión Parlamentaria de la OPC-RA.

Resulta lógico prever que cuanto mayor sea la acumulación de mayorías y cargos antes citados que logre un partido político o coalición, mayores serán los medios que dispondrá para pretender influir sobre la OPC-RA.

En función de ello, la pretensión de influencia que podrá ser objeto OPC-RA reconoce distintos escenarios posibles.

En un extremo, una situación donde las mayorías y cargos son controlados por diversos partidos. Dicha diversidad puede implicar que las pretensiones de influencia no alcancen a otorgar una intensidad o predominancia de un solo partido, a partir de un proceso de antagonismos de pretensiones de influencia que tiendan hacia una suerte de balance. No obstante, tal balance implicará cierto desmedro para aquellos partidos políticos (y sus legisladores) que no logren acceder a alguna de las mayorías o cargos.

Asimismo, cabe advertir que el resultado del proceso de antagonismos dependerá también de la participación o no en dicho proceso (por acceder a alguna/s de la/s mayoría/s o cargos) por parte del partido político o coalición que se encuentra ejerciendo el Poder Ejecutivo.

Como escenarios de mayor intensidad de pretensiones de influencia se presentan aquellos donde un mismo partido político o coalición logra concentrar las mayorías y cargos antes citados.

Si bien la concentración en un solo partido o coalición implica un escenario extremo, existe una incidencia diferencial cuando se trata del mismo partido político o coalición que se encuentra en ejercicio del Poder Ejecutivo. En tal sentido, no debe perderse de vista que las funciones de la OPC-RA, además de vincularse con la misión de dotar de herramientas al análisis y la producción legislativa, también se relacionan con el ejercicio del control político del dicho Poder Ejecutivo a cargo del Congreso, como asimismo que la concentración de las mayorías y cargos antes citados en el mismo partido o coalición que ejerce el Poder Ejecutivo reduciría significativamente las probabilidades de ejecución de las medidas de constreñimiento para garantizar la información necesaria para que la OPC-RA pueda desarrollar sus funciones.

Independencia Financiera

En materia presupuestaria la Ley Nacional N° 27.343 prevé, en su artículo 13, que *“El presupuesto anual de gastos y recursos de la administración pública nacional preverá las partidas necesarias para el funcionamiento de la OPC”*.

Adicionalmente, el artículo 9 de dicha ley establece que el Director General de la OPC-RA tendrá las atribuciones de *confeccionar* el *“anteproyecto”* de presupuesto mientras el artículo 8 de la misma ley incluye entre las funciones de la Comisión de Supervisión Parlamentaria de *aprobar* el *“anteproyecto”* de presupuesto y elevarlo a la presidencia de las Cámaras.

Resulta claro que en ambos casos, la confección por un lado y la aprobación por otro, se está refiriendo a un anteproyecto de presupuesto. Se trata de un proceso preparatorio de la formulación presupuestaria cuya definición –proyecto de presupuesto- excede la OPC-RA e incluso la Comisión de Supervisión Parlamentaria.

Es el Reglamento Interno de la OPC-RA se encarga de establecer mayor precisión en materia no solo presupuestaria sino de la administración financiera en sentido amplio.

En ese sentido, mediante su artículo 27 determina que la OPC-RA funcionará *“en jurisdicción del H. Senado de la Nación (SAF 312) y la totalidad de los gastos que requiera su funcionamiento serán atendidos con imputación al programa 42-apoyo al Congreso Nacional en materia fiscal”*.

Para terminar de clarificar los roles en lo que refiere a la formulación presupuestaria de la OPC-RA, el citado Reglamento Interno establece en su artículo 28:

“El Director General remitirá al Plenario de la CSP el anteproyecto de presupuesto de la OPC para su aprobación. Una vez aprobado será elevado a las presidencias de ambas Cámaras e informado a la Secretaría Administrativa del H. Senado de la Nación para su inclusión en el presupuesto de la Cámara”.

Por otra parte, como inciso f) del artículo 6, el Reglamento Interno citado asigna al Director General de la OPC-RA el deber (y atribución) de *“autorizar la realización de gastos y presentar la rendición de cuentas”*.

Para precisar con cierto grado de detalle los roles relativos a la ejecución financiera del presupuesto, el artículo 29 del Reglamento Interno de la OPC-RA establece:

“...la OPC podrá contar con una cuenta corriente, abierta en el Banco de la Nación Argentina (BNA). En dicha cuenta se depositarán los recursos que transfiera la Dirección General Administrativa del Senado”

para cancelar las obligaciones de gastos a ser administrados por la OPC. El Director General y el Coordinador Administrativo y Técnico serán los firmantes en forma conjunta autorizados, para administrar dicha cuenta..”.

De lo expuesto precedentemente se desprende lo siguiente:

- La OPC-RA no constituye una jurisdicción ni entidad¹²⁷ separada, sino que se encontrará subsumida en la jurisdicción del H. Senado de la Nación.
- Las partidas presupuestarias de la OPC-RA se hallarán en una categoría programática (Programa) específica y exclusiva¹²⁸.
- El monto de las partidas de dicho Programa será determinado específicamente cada año, sin referencia a alguna regla predeterminada, y conforme a un proceso de formulación presupuestaria que inicia con la confección del anteproyecto por parte de la Dirección General de la OPC-RA, sigue con la aprobación del tal anteproyecto para luego insertarse en la formulación presupuestaria de la Cámara de Senadores contenida en el Poder Legislativo de la Nación. Es decir, el proceso de formulación presupuestaria de la OPC-RA no depende solamente de la misma.
- La OPC-RA no dispondrá tampoco de un servicio de administración financiera (SAF)¹²⁹ específico sino que su administración financiera será ejercida por el servicio de administración financiera de la Cámara de Senadores, a cargo de la Dirección General Administrativa del Senado.
- No obstante, la autorización de los gastos de la OPC-RA es una atribución-deber del Director General de la OPC-RA.
- El pago de los gastos de la OPC-RA se realiza desde una cuenta corriente bancaria (en el Banco Nación Argentina) específica cuyos firmantes, en orden

¹²⁷ Los términos “jurisdicción” y “entidad” son utilizados en el sentido definido por el artículo 9 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley Nacional N° 24.156)

¹²⁸ Si bien no surge del propio Reglamento Interno de la OPC-RA, el Programa 42- Apoyo al Congreso Nacional en materia fiscal no existía en los presupuestos previos a la creación de la OPC-RA y su inclusión en las Leyes de Presupuesto de la Administración Nacional comenzó en el Presupuesto correspondiente al ejercicio 2019 consignándose en los cuadros respectivos la referencia a la Oficina de Presupuesto del Congreso.

¹²⁹ Servicio de Administración Financiera refiere a las unidades orgánicas en las cuales se concreta la descentralización operativa de la administración financiera gubernamental.

conjunta, son dos personas que integran la OPC-RA (Director General y el Coordinador Administrativo y Técnico de la OPC-RA)

- La disponibilidad de los fondos para atender los gastos de la OPC-RA depende de una unidad dependiente del Senado de la Nación pero externa a la OPC-RA (Dirección General Administrativa del Senado).

Por último, al indagar sobre la existencia de posibles condicionamientos por parte del Poder Ejecutivo sobre la OPC-RA en materia de administración financiera general o de disponibilidad de fondos, corresponde combinar lo expuesto precedentemente con el estatus jurídico de la OPC-RA de órgano desconcentrado del Congreso de la Nación. De ello se deriva que el planteo quedaría subsumido en la problemática más amplia sobre los posibles condicionamientos en la misma materia del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo en general y el Senado en particular.

El mismo temperamento resulta aplicable ante la indagación sobre los mecanismos de asegurar coactivamente la disponibilidad de los recursos en casos de demoras o retaceos.

Sin perjuicio de lo expuesto, sobre los dos últimos puntos abordados consideramos que también resulta pertinente tener en cuenta las consideraciones efectuadas sobre la independencia político-partidaria de la OPC-RA, especialmente en el escenario cuando el partido o coalición a cargo del Poder Ejecutivo logra controlar las mayorías y/o cargos de comisiones parlamentarias antes expuestas.

V-C.2.E– COMUNICACIÓN DE LA AGENCIA CON SU EXTERIOR

En lo que atañe a la comunicación de la OPC-RA con su exterior la normativa que regula la misma ha previsto algunos aspectos.

En primer término, la Ley Nacional N° 27.343, en su artículo 9 incluyó entre los deberes y atribuciones del Director General la definición de la estrategia comunicacional de la OPC-RA y entender en las relaciones con comisiones (de ambas Cámaras del Congreso).

Asimismo, el Reglamento Interno de la OPC-RA previó en tres de sus artículos aspectos adicionales con incidencia en lo relativo a las comunicaciones.

En su artículo 6 inciso a) asignó al Director General de la OPC-RA el deber (y atribución) de ejercer la representación de la misma en actividades institucionales.

En el artículo 20 del Reglamento Interno mencionado se establece lo siguiente:

“... todos los informes serán de acceso público. Deberán ser publicados en los sitios web de ambas Cámaras y en la web institucional de la OPC, siendo éste el canal principal de comunicación de la OPC. Toda comunicación interna como externa, seguirá las pautas de lenguaje claro, objetivo, imparcialidad, determinadas en el presente o que se determinen en el futuro por el Director General”

Por último, el artículo 25 del Reglamento Interno citado, expresa:

“Responsable de la comunicación. Ante una solicitud de análisis o de información realizado por las comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Cámaras, será el Director General el encargado y responsable de la comunicación institucional y el que autorice las remisiones de los informes solicitados como así también de toda información que se publique en el sitio web, la cual deberá atenerse a los principios enunciados en el artículo 2 y lo establecido en el artículo 20”.

De lo expuesto precedentemente surge que las acciones de comunicación de la OPC-RA son resorte exclusivo el Director General de la misma (cargo mayor jerarquía de la OPC-RA) tanto en lo estratégico como en lo operativo. Para el desarrollo de tales acciones comunicacionales, si bien debe cumplir con ciertas pautas preestablecidas por el Reglamento Interno, el Director General no requiere autorización previa de ninguna otra instancia interna ni externa a la OPC-RA.

También resulta claro que existe una unificación de interlocutor por parte de la OPC-RA con su exterior.

En cuanto a las acciones comunicacionales destinadas a la opinión pública mediante la prensa, de acuerdo a lo relevado mediante informante experto, la OPC-RA no realiza comunicados de prensa como tampoco ruedas de prensa.

No obstante, dentro de las acciones de comunicación de la OPC-RA definidas en su plan de trabajo se han realizado encuentros con periodistas de distintos medios para dar a conocer la labor de la Oficina y algunos informes puntuales.

En cuanto a la eventual definición de un calendario de acciones comunicacionales de la OPC-RA, el informante experto señaló que la OPC-RA presenta un Plan de Trabajo anual –luego aprobado por la Comisión de Supervisión Parlamentaria- en el cual se definen los lineamientos de las acciones comunicacionales que se llevarán a cabo y los plazos estimados para las mismas.

V-C.2.F – EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA AGENCIA

Debido a su estatus de órgano desconcentrado del Congreso de la Nación y a las demás previsiones de la Ley Nacional N° 27.343 y el Reglamento Interno de la OPC-RA (aprobado por Resolución N° 1/2018 de la Comisión de Supervisión Parlamentaria), resulta claro que la OPC-RA se encuentra sujeta a «*accountability*» (en sentido de rendición de cuentas) del Congreso de la Nación.

De lo expuesto oportunamente cuando se abordara la administración financiera de la OPC-RA y lo indicado en el artículo 30¹³⁰ del Reglamento Interno de la misma, resulta claro que la OPC-RA se encuentra sujeta al control externo del Estado Nacional a cargo de la Auditoría General de la Nación.

En cuanto a si la OPC-RA es objeto de procesos de evaluación por pares o por paneles de expertos, la normativa que regula dicha institución¹³¹ no exige ni prevé instancias ni procesos de evaluación. No obstante, cabe destacar lo previsto en el inciso 9 del artículo 8 de la Ley Nacional N° 27.343 mediante el cual se encomienda a la Comisión de Supervisión Parlamentaria la conformación de “*un consejo asesor ad honórem de expertos con reconocida experiencia en la materia de la OPC para obtener recomendaciones sobre el mejor funcionamiento de su tarea*”.

Asimismo en entrevista con informante experto el mismo indicó que hasta la fecha no se han realizado procesos de evaluación, pero a fines del año 2019 se trabajó con expertos externos que realizaron un informe de seguimiento y mejora del funcionamiento de la OPC-RA y, a partir de las conclusiones de dicho informe, se implementaron acciones de mejora de los procesos.

V-C.2.G- TIPO DE «ACCOUNTABILITY» AL CUAL COADYUVA O IMPULSA

¹³⁰ Artículo 30 del Reglamento Interno de la OPC-RA

“*El Director General remitirá a la Comisión de Supervisión Parlamentaria la ejecución practicada sobre las partidas presupuestarias asignadas para el funcionamiento de la OPC, instrumento que deberá ser posteriormente remitido al Secretario Administrativo del H. Senado de la Nación a los efectos de la correspondiente rendición*”.

¹³¹ Ley Nacional N° 27.343 y Reglamento Interno de la OPC-RA aprobado por Resolución N° 1/2018 de la Comisión de Supervisión Parlamentaria

Finalizando el análisis de la OPC-RA bajo el esquema analítico “ad hoc” planteado resta interpelar sobre el tipo de «accountability» a que la misma coadyuva o impulsa, bajo la cuádruple clasificación planteada en dicho esquema analítico.

A dichos fines entendemos que para tal encuadramiento deben ponerse en un relieve especial las siguientes características de la OPC-RA:

- Su estatus jurídico de “ente desconcentrado” del Congreso de la Nación.
- La naturaleza de las funciones asignadas a la OPC-RA por la Ley Nacional N° 27.343 que la instituye, lo cual se plasma en su artículo 2.
- La misión primaria y fundamental de la OPC-RA según lo expresado en el artículo 3 de su Reglamento Interno consistente en “*brindar apoyo técnico al Honorable Congreso de la Nación en las temática que establece la Ley N° 27.343 con el fin último de dotar de herramientas objetivas, técnicas y de excelencia al análisis y la producción legislativa*”. Importa destacar que el destinatario de las tareas de la OPC-RA es el propio Congreso de la Nación que utilizará las mismas para procurar mejorar las condiciones para desarrollar sus competencias constitucionales.
- El acceso que la OPC-RA debe tener a los datos primarios de la administración financiera del Sector Público Nacional, derivado de los previsto en el artículo 3 inciso 1 de la Ley Nacional N° 27.343.

Considerando las características antes señaladas se considera que la OPC-RA lleva a cabo funciones que coadyuvarán al «accountability» político que ejerce el Congreso de la Nación.

Siguiendo el mismo temperamento, en cuanto a la «accountability» en sentido de rendición de cuentas, la OPC-RA realiza actividades –derivadas de funciones asignadas- que resultan coadyuvantes para la “«accountability» de balance” que ejerce el Congreso de la Nación en tanto Poder Legislativo constituciona.

Teniendo en cuenta la idea original señalada anteriormente referida al caso estadounidense de contrapesar el enorme poder del Ejecutivo creando la CBO, el caso de OPC-RA estaría logrando un balance más bien débil o tenue comparado con el que permitió su par estadounidense.

Por último, en cuanto al «accountability» relativo a transparencia, teniendo en cuenta la posibilidad de la OPC-RA de contar con datos primarios de la administración

financiera, se considera que existe la posibilidad para que la misma pueda tender hacia una «accountability» transparencia de tipo claro¹³².

En cuanto al aspecto material la «accountability» por finanzas resulta clara y predominante. No obstante, si bien en un segundo orden, también pueden hallarse elementos relacionados con «accountability» por procesos¹³³ y por contenido¹³⁴.

¹³² Dado el breve período desde su creación y su puesta en funcionamiento corresponde advertir que tal transparencia clara se expresa más en un sentido de expectativa (cuando la consolidación operativa de la OPC-RA permita concretar en el plano positivo lo que hoy posee en el plano normativo).

¹³³ A título ejemplificativo entre los informes periódicos que emite la OPC-RA se encuentra el de análisis de modificaciones presupuestarias de la Administración Nacional por distintas normas del Poder Ejecutivo.

¹³⁴ En la ley de su creación se incluyen en sus funciones estudios, análisis y evaluaciones del impacto logrado por políticas y programas del gobierno en relación a su asignación presupuestaria.

V – D) EL ÓRGANO FISCAL FEDERAL DEL ART. 75 INCISO 2 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

V-D.1) Consideraciones previas

Como se anticipaba al comienzo del presente acápite, el Organismo Fiscal Federal (OFF en adelante) al cual refiere el inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional Argentina, hasta la redacción de la presente tesis y más allá del estatus de mandato constitucional, no ha logrado corporizarse en una institución – órgano concreta.

Es por ello que, más allá del carácter referencial que conservaremos para el esquema analítico “ad hoc” planteado en el acápite respectivo, el abordaje del presente caso deberá adecuarse a la circunstancia señalada.

A tales fines, se desarrollarán los puntos de dicho marco analítico “ad hoc” que puedan responderse desde la normativa y/o literatura, mientras los restantes quedarán abiertos como referencias para un apartado propositivo que se incluirá en el acápite final de conclusiones, atento a que se nutrirá de un análisis crítico de los aspectos observados en las agencias abordadas precedentemente.

V-D.2) Antecedentes del OFF

Como es sabido, la constitución de 1853, en materia impositiva, establecía la separación de fuentes. El gobierno nacional proveería sus gastos con los fondos del Tesoro Nacional, que estaría conformado, entre otros, por el producto de los derechos de importación y exportación, contribuciones indirectas y, excepcionalmente y por tiempo determinado, por impuestos directos que podían establecer cuando así lo exigiera “la defensa, seguridad común y el bien general del Estado”¹³⁵, mientras que las provincias conservarían la capacidad directa de imposición.

Este régimen se modificó a partir de 1935 con la sanción de sucesivas leyes¹³⁶ que instituyeron el régimen de coparticipación fiscal federal, necesario para evitar lo que se conoce como doble o múltiple imposición. El mismo se dio en nuestro país, según Botana (2019), como respuesta al cambio de paradigma resultante de las crisis de 1890

¹³⁵Art. 67, inciso 2º de la Constitución de 1853/60, que se corresponde con el actual art. 75, inc. 2 de la Constitución Nacional

¹³⁶Ley 12.139 unificación de los Impuestos Internos, ley 12.143 Impuesto a las Ventas (transforma el Impuesto a las Transacciones en aquéllos) y ley 12.147 que proroga del Impuesto a los Réditos.

y 1930, que llevaron al gobierno central a “*echar mano a nuevos tributos (sean internos, directos o indirectos), con el objeto de suplir las necesidades fiscales del momento*” (p 7). En este momento, se reorganiza el sistema tributario argentino y se implementa el régimen de distribución.

De las dos leyes de coparticipación más importantes como antecedentes, una fue dictada en el tiempo final de un gobierno militar, la Ley Nacional N° 20.221 de marzo de 1973, y la otra, en enero de 1988, ya en tiempos democráticos (Pérez Hualde, 2014). Si bien el Organismo Fiscal Federal fue incorporado a la Constitución Nacional Argentina en la reforma de 1994, la primera ley citada –como se expusiera en el sub-acápito respectivo– es la que creó la Comisión Federal de Impuestos, que es quien hoy ejerce de hecho funciones del organismo fiscal previsto en el artículo 75 inciso 2 de la Constitución.

Según la cláusula transitoria sexta de la Constitución Nacional Argentina, el OFF debió haberse establecido y reglamentado antes de que llegara a su fin el año 1996 mediante una ley convenio. La realidad es que dicha norma aún no ha sido sancionada.

Por lo dicho anteriormente, puede sostenerse que el OFF es todavía una tarea pendiente (y así se puede ver, por ejemplo, en la Ley Nacional N° 25.570, del año 2002 - por lo tanto posterior a la existencia de la Comisión Federal de Impuestos-, que ratifica el “ACUERDO NACION- PROVINCIAS SOBRE RELACION FINANCIERA Y BASES DE UN REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS” donde las partes se comprometen a crear el Organismo Fiscal Federal, conforme a lo previsto en el inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

No obstante, debe mencionarse el temperamento que considera que quien inviste la calidad de “organismo fiscal federal” previsto en la Reforma Constitucional de 1994 es la Comisión Federal de Impuestos, y la cual así lo interpretó en su Resolución Gral. Interpretativa N° 19/1997.

En fin, el régimen de coparticipación actualmente se rige por la Ley-Convenio N° 23.548, de 1988, que sigue vigente aunque se haya concebido como transitoria y esta ley ratifica la Comisión Federal de Impuestos con funciones parcialmente compatibles con las previstas en la Carta Magna.

Tal temperamento ha contribuido a que parte de la literatura enfoque el OFF desde el lente de la Comisión Federal de Impuestos.

También debe señalarse que dicha Comisión Federal de Impuestos no es el primer órgano de control, ya que las leyes número 14.788 y 14.390 establecían sus propios

organismos de fiscalización y arbitraje de cuestiones controvertidas respecto a las obligaciones y derechos de las partes: la Comisión de Contralor e Índices de la Ley Nacional N°14.788 y el Tribunal Arbitral de la Ley Nacional N° 14.390. Pero la unificación de los diferentes regímenes obligó a estructurar un único cuerpo interpretativo de las disposiciones y con facultades suficientes para cumplir sus fines. Con esta finalidad, se creó la Comisión Federal de Impuestos (Porto, 2003).

V-D.3) Principales líneas de debate en su tratamiento durante la reforma constitucional de 1994

En la Ley Nacional N° 24.309, que fue la que declaró la necesidad de la reforma (parcial) constitucional y estableció los artículos que se habilitaron a reformar, se previó el tratamiento del régimen de coparticipación, dentro de los temas que contribuirían al “fortalecimiento del régimen federal”, en el artículo 3.

Como bien destaca Botana (2019), la reforma de mayor trascendencia quedó incorporada en el inciso 2 del artículo 75 de la Constitución y cita al convencional Marín, quien presentara el esquema aprobado, diciendo que se trató de una “auténtica conquista federal”.

¿Cuáles son los fundamentos que tuvo la Comisión para incluir en la Constitución y dar rango constitucional a la coparticipación federal? Esto no fue sólo porque la ley 24.309 habilite este tema para su debate, sino porque la decisión de insertar la coparticipación en el texto constitucional es en sí una auténtica conquista federal (Convención Nacional Constituyente, 24° reunión - 3° Sesión Ordinaria , 1994, pág. 3173).

De los fundamentos esgrimidos en la Convención Nacional Constituyente se desprende la intención de aggiornar la legislación vigente con el objetivo de alinearla al régimen de distribución que se había consolidado en el país hacía tiempo, fundamentalmente, dejando de lado la situación de incertidumbre jurídica imperante, abandonando el régimen transitorio de distribución, además de establecer criterios objetivos de reparto en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada provincia, en un marco de solidaridad y equidad, fundamentalmente dando posibilidad a las provincias chicas de poder compartir la recaudación de otras, tendiendo a la obtención de un nivel de desarrollo y calidad de vida homogéneos en todo el país.

En palabras de R.H. Marín:

“La inserción constitucional del régimen de coparticipación reconoce sucintamente varios fundamentos: ajustar el texto normativo constitucional a una práctica de distribución fiscal que desde hace aproximadamente seis décadas se ha consolidado en el país, eliminando de esta manera una situación de incertidumbre jurídica; conferir racionalidad a la administración y distribución de recursos financieros y fiscales entre las diferentes jurisdicciones; estructurar un espacio institucional de concertación federal desde donde se diseñe, en un marco de participación igualitaria, la matriz tributaria y la pauta distributiva de los fondos que se recauden; superar los inconvenientes que genera un sistema rígido de separación de fuentes tributarias; beneficiar al contribuyente individual, disminuyendo la presión fiscal global y reduciendo los costos de la percepción, fundamentalmente dando posibilidad a las provincias chicas de poder compartir la recaudación de otras provincias; favorecer a los estados provinciales más pobres...”
(Convención Nacional Constituyente, p. 3174).

Hay que resaltar el deseo de estructurar un espacio de concertación federal se desprende no sólo de la prohibición de reglamentar el régimen y de modificarlo unilateralmente, sino también, y con más fuerza, de la determinación del trámite legislativo. El tratamiento de la ley convenio deberá comenzar en la Cámara de Senadores, asegurando la participación igualitaria de las provincias en “su rol específico para el control del régimen federal”.

Admite Marín, R.H. que en un primer momento la función del Organismo Fiscal Federal sería la de interpretar la ley convenio, pero finalmente optaron por asignar las funciones de control y fiscalización, que *“es lo que particularmente da la pauta de determinar con certeza qué destinos tienen los fondos”* (Convención Nacional Constituyente , p. 3175).

Así es que con el conjunto de las reformas vinculadas a la materia, se buscó garantizar que el sistema tributario no sea materia para el dictado de decretos de necesidad y urgencia y que la afectación y distribución de lo recaudado requiera sin excepciones de una mayoría calificada para dar transparencia a las asignaciones específicas que se

sacan de la masa coparticipable, por lo que no habrá afectación específica sin una ley especial del Congreso.

Clara es la intención de los convencionales de dar al pueblo “una mejor Constitución”, restando fuerza a la centralización, pretendiendo, cuanto menos, disminuir las diferencias demográficas, sociales y económicas, que *“se tradujeron en profundas desventajas políticas que ahogaron al país interior; y la consecuencia directa es la macrocefalia con la que aún se debate la Nación”* (ibídem).

Concluye su discurso el convencional afirmando que el régimen de coparticipación es más que una distribución de recursos basada en un diseño económico de país.

“...es el producto de una decisión política de armonizar los desequilibrios regionales; las ventajas o desventajas comparativas para promover el bienestar general; decisiones de gobernantes nacionales y también provinciales para encontrar la armonía entre la defensa de los intereses provinciales y el resguardo de los intereses de la Nación”.

V-D.4) Tipo de norma necesaria para su creación o establecimiento

El literal 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional Argentina, en su último párrafo, reza:

“Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.”

El OFF es quien se va a encargar del control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en dicho inciso, “según lo determina la ley”.

Una lectura rápida nos podría sugerir que la fuente de creación del organismo podría ser una simple ley dictada por el Poder Legislativo Nacional. ¿Una ley que podría ser modificada unilateralmente, reglamentada, alterada en sus bases de funcionamiento cuando pudiera interferir en las intenciones del Gobierno federal?

Como expresa Pérez Hualde (2014) *“lo correcto sería interpretar que la fuente del organismo fiscal federal no puede ser otra que el ámbito de la ley convenio”* (p. 145).

Como lo expresáramos en el sub-acápite donde se abordara la Comisión Federal de Impuestos, la ley-convenio es una ley dictada por el Congreso Nacional, que tiene como Cámara de origen al Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la

totalidad de los miembros de cada Cámara. Es una ley, pero entendida como una *propuesta* a la cual las provincias deben adherir por medio de sus respectivas legislaturas, otorgándole al gobierno federal un poder tributario absoluto y exclusivo sobre gravámenes indirectos de facultades concurrentes y directos, originariamente provinciales, para obtener como contrapartida el derecho a recibir en forma automática su producido en la proporción que se prevé en la norma.

Refiriendo al régimen de coparticipación en general, Marín afirmó en la Convención Nacional Constituyente que

“La consagración constitucional de las leyes convenio configura una novedad jurídico—institucional que se caracteriza por un proceso político y jurídico complejo: acuerdo federal entre la Nación y las provincias, sanción por el Congreso de la Nación con una mayoría absoluta, y aprobación por las legislaturas provinciales”.

La Corte Suprema, en el fallo también citado en el mismo sub-*acpápite* señalado, Provincia. de Santa Fe c/ Estado Nacional, afirma que es una ley que podemos ubicar dentro del derecho *intrafederal* como categoría específica dentro del derecho federal, fruto y máxima expresión del federalismo de concertación, con mayor jerarquía que las leyes dictadas por el congreso nacional previstas en el artículo 31 de la Constitución, y que no puede ser modificada unilateralmente (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. 24 de Noviembre de 2015).

“La inclusión del instituto de las leyes convenio tiende a saldar también una dilatada discusión respecto de su constitucionalidad” (Convención Nacional Constituyente, 24^o reunión - 3^o Sesión Ordinaria , 1994, pág. 3174).

Antes de la reforma, las leyes-convenios entre el Estado y las provincias que institúan los regímenes de coparticipación eran incompatibles con los principios de distribución previstos en la Constitución Histórica (de 1853/60), ya que significaban una delegación de competencias que socavaba los poderes tributarios provinciales reservados o no delegados (al renunciar, por medio de estos acuerdos, a establecer, modificar o suprimir determinados impuestos).

La ley convenio, según Pérez Hualde A. (2014), debería cubrir las necesidades que surgen del texto del artículo 75, inc. 2 CN. Como mínimo, a saber: a) los contenidos y las exclusiones y detracciones a la masa coparticipable; b) los distintos regímenes de coparticipación de los respectivos tributos integrantes de la masa coparticipable; c) el

criterio a emplear por parte del Congreso de la Nación para restringir el uso de aportes del Tesoro de la Nación únicamente a los que le pertenecen y que no afecte los fondos que integran la masa coparticipable; d) los métodos de determinación de la composición de los beneficios impositivos objeto de los distintos regímenes de promoción, de tal modo de incluir sólo “concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo” con recursos disponibles para la Nación y no afectar, como hoy sucede, los impuestos integrantes de la masa coparticipable con detracciones individuales o con diferimientos; e) el procedimiento de garantía de la automaticidad de la remisión de fondos; f) la forma de determinación de los criterios objetivos de reparto –que no admiten rigidez ni perpetuidad algunas– y su dinámica de verificación y procedimientos de modificación y control de destino de partidas, tanto para la distribución primaria –entre Nación y provincias en conjunto– y secundaria –entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–; g) la vinculación de las partidas con las competencias, servicios y funciones que cumplen los distintos sujetos, también en ambas distribuciones; h) la definición de las pautas y los procedimientos de determinación de los contenidos de equidad y solidaridad, y del grado de igualdad de oportunidades; i) la mayoría necesaria de aprobaciones por las provincias –que debería ser especial– para poner automáticamente en vigencia los acuerdos incluidos en la ley convenio; j) el régimen jurídico aplicable para la participación de aquellas provincias que, en minoría, no aprueben la ley convenio; k) la mayoría de provincias necesaria para provocar una revisión de los contenidos de la “ley convenio” durante su vigencia efectiva, y los procedimientos a seguir en ese caso; l) finalmente, la creación del “organismo fiscal federal”.

Respecto del organismo, debería contemplarse:

- La sede física de su domicilio.
- El grado y alcance de la Ciudad de Buenos Aires en el mismo.
- Su estructura funcional, y dentro de ella, un conjunto de inspectores de alta profesionalidad y eficiencia.
- La inmunidad de sus miembros (incluidos los inspectores) ante los gobiernos nacional y provincial que sean objeto de actividad de control.
- Procedimientos administrativos internos para discusión, oportunidad de debido proceso, sobre todo ante sanciones, y prevención de conflictos.

- Un sistema de elección, tanto para la determinación de sus miembros, que debería ser efectuada por las Legislaturas respectivas, como para la designación de sus autoridades.
- Los mecanismos de obtención de los recursos para la financiación del “organismo”.
- La metodología de rendición de cuentas de los representantes a sus provincias respectivas y las posibilidades y alcance de las instrucciones que podrían recibir de sus mandantes.
- Los métodos y procedimientos de fiscalización y control.
- Las facultades a ejercer para cumplir su cometido.
- La publicidad de sus actos.
- Las consecuencias jurídicas –de sanción o no– que deberá asumir la Nación o la provincia ante eventuales incumplimientos.
- El canal de participación y el alcance de ella, respecto de todos o de algunos de los municipios de cada provincia, con los criterios para su determinación.
- Todo lo necesario para que el organismo pueda cumplir con su misión constitucional de modo apropiado.

V-D.5) Funciones del OFF

Este organismo tendría como función principal controlar y fiscalizar la ejecución de lo que se establecido en el artículo 75 inc. 2 de la Carta Magna.

Según Perez Hualde (2014, p. 155-156), esta función de fiscalización y control puede ser analizada, por un lado, desde su tarea de vigilancia sobre el Gobierno federal y, por otro, desde el control sobre las provincias que lo conforman.

En tanto control sobre el Gobierno federal, su competencia constitucional comprende:

- a) La verificación de la legalidad de la determinación de la composición y de las detracciones de la masa coparticipable a distribuir;
- b) Controlar el cumplimiento estricto de los requisitos y plazos que deben reunir las asignaciones específicas que se le detraen (Art. 75, inc. 3 CN);
- c) Fiscalizar, a través de inspectores y de auditores, la eficiencia de la recaudación realizada por los organismos dependientes del Gobierno federal, como la AFIP;
- d) Comprobar la efectiva automaticidad de la remisión de los fondos;

- e) Revisar las correctas distribuciones o coparticipaciones de recursos, denominadas “primaria”, al reparto entre la Nación y las provincias en conjunto, y “secundaria”, al que se produce entre las provincias entre sí; con facultad de pedir rendición de cuentas detallada de todos los rubros enviados y recibidos;
- f) Analizar y aprobar la efectiva relación directa de las porciones de cada sujeto de esas coparticipaciones con las competencias, servicios y funciones dentro de la responsabilidad de cada uno de ellos;
- g) Verificar la efectiva determinación y aplicación de criterios objetivos de reparto para la asignación de los fondos, de presencia real de los principios inspiradores prescriptos por la Constitución como son la equidad, la solidaridad y la priorización de perseguir un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio del país;
- h) Investigar los antecedentes necesarios para comprobar la vigencia efectiva de cada uno de los criterios objetivos y su variación en función de la dinámica esencial que los caracteriza conceptualmente;
- i) Llevar a cabo, a través de personal propio y mediante los necesarios pedidos de informes obligatorios y exhibición de todo tipo de documentación que considere necesaria a todas las reparticiones del Gobierno federal y de todas las provincias, todas las tareas de comprobación, inspecciones, sumarios de investigación, actas de comprobación, etc., necesarias para el cumplimiento de las funciones aquí detalladas;
- j) Todas estas tareas de control deben estar inspiradas en una actitud necesaria de armonización de intereses en la unidad del bien común nacional.

En tanto control sobre las provincias que lo integran, su competencia constitucional comprende, específicamente;

- a) Verificar la realidad y veracidad de la información de cada provincia que conforma la base de cálculo de los índices sobre los que se asientan los criterios objetivos de reparto (población, pobreza, necesidades básicas insatisfechas, eficiencia en la recaudación, etc.);
- b) Comprobar la efectiva existencia y la eficiencia de los servicios, competencias y funciones que sirven de base para la determinación de la distribución de recursos en las coparticipaciones primaria y secundaria;

- c) Asegurar la aprobación por las respectivas legislaturas provinciales cuando se produzcan transferencias de competencias, servicios o funciones;
- d) Investigar y solicitar informes para la detección de causales de modificación de los criterios objetivos de reparto en su necesaria dinámica propia;
- e) Comprobar los destinos efectivos de los montos que respondan a la aplicación de criterios inspirados en coeficientes de pobreza, de educación, marginalidad u otros de ese tipo que exigen la prolija explicación de la aplicación específica de las partidas surgidas de su estimación;
- f) Determinar los procedimientos y las formas de determinación de las sanciones o las consecuencias jurídicas que deberán producirse frente a los incumplimientos de las provincias, y eventualmente de la Nación, que son parte de la “ley convenio”.

Cita este mismo autor a Pedro José Frías, quien habría propuesto como funciones propias del organismo en un Congreso las siguientes:

- i. Interpretar la ley de coparticipación;
- ii. Aprobar los porcentajes e índices de distribución;
- iii. Elaborar estudios y proyectos vinculados con las facultades impositivas concurrentes;
- iv. Designar el directorio del organismo de recaudación;
- v. Formular su propio reglamento, ordenanza procesal y presupuesto para su funcionamiento;
- vi. Asesorar a los fiscos adheridos;
- vii. Decidir acerca de la oposición o no de los gravámenes locales respecto al régimen de coparticipación; y
- viii. Dictar resoluciones con el objetivo de ejecutar las disposiciones de las leyes comprendidas en el sistema de coparticipación.

V-D.6) Integración y miembros de dicho órgano

Según la Constitución, el OFF debe asegurar la representación de todas las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su composición.

Como se observara al analizar la Comisión Federal de Impuestos, en la misma está dada dicha representación, ya que la misma está compuesta por un representante por cada

provincia adherida más uno por la Ciudad Autónoma, a lo que se agrega un representante de la nación.

V-D-7) Ubicación orgánica

Para garantizar una cierta autonomía que permita al órgano llevar a cabo sus funciones de control y fiscalización de la ejecución del sistema de coparticipación que la Constitución le asigna, es decir, controlar al Gobierno federal en su tarea de recaudación y reparto, es necesario que el mismo no dependa del mismo gobierno ni de su Administración Nacional, sino del consenso del conjunto de las provincias que están representadas en él.

V – E) SÍNTESIS DEL ANÁLISIS BAJO UN ESQUEMA COMPARATIVO

En los sub-acápites precedentes se realizó un análisis de cada una de las agencias fiscales independientes seleccionadas siguiendo el marco analítico “ad hoc” desarrollado en el capítulo IV.

A continuación se exponen con un orden esquemático adecuado, los resultados comparados.

A- DIMENSIÓN FUNCIONAL

GRUPO DE FUNCIONES AFINES	FUNCIONES	CFRF	CFI	OPC	OFF
A1 – Funciones que implican toma de decisiones de política fiscal	A1.1- Definición de objetivos de largo plazo A1.2 -Definición de metas de equilibrio dentro de reglas fiscales A1.3- Ajustar planes previos (impositivos o de gasto)				
A2 – Funciones de enforzamiento de reglas e interpretación sobre reglas u otras instituciones fiscales-norma	A2.1- Aplicación de mecanismos de corrección A2.2 - Otros dispositivos de constreñimiento A2.3 Interpretación sobre reglas u otras instituciones fiscales-norma	A.2.3	A.2.2 A.2.3		A.2.2 A.2.3
A3 – Funciones que coadyuvan o impulsan «accountability»	A.3.1- Promoción de transparencia A.3.2- Evaluación de transparencia A3.3- Evaluación de cumplimiento de reglas fiscales ex ante A3.4- Evaluación de cumplimiento de reglas	A.3.1 A.3.2 A.3.3 A.3.4	A.3.1 A.3.4	A.3.1 A.3.4	A.3.1 A.3.4

	opinión sobre proyecciones oficiales			A.4.3.2	
	A4.3- Costeo de iniciativas de política				
	A4.3.1- Del gobierno				
	A4.3.2- Del parlamento o legislatura			A.4.4	
	A4.3.3- Plataformas electorales			A.4.5	
	A4.4- Análisis de sustentabilidad fiscal con horizonte de largo plazo sobre asuntos específicos.		A.4.6		A.4.6
	A4.5- Asistencia o apoyo a parlamento o legislatura en el análisis del presupuesto o sobre autorización de endeudamiento.	A.4.7	A.4.7	A.4.7	A.4.7
	A4.6- Asesoramiento normativo y recomendaciones				
	A4.7- Análisis de temas más amplios				

B) UBICACIÓN EN LAS TAXONOMÍAS DE LAS AGENCIAS FISCALES INDEPENDIENTES

		CFRF	CFI	OPC	OFF
B1- Según el grado de influencia sobre las decisiones de política fiscal	B1.1 – Instituciones Fiscales Independientes B1.2 – Consejos Fiscales y/u oficinas legislativas de presupuesto.	Consejo fiscal con función de enfortamiento de reglas	Institución fiscal independiente	Oficina legislativa de presupuesto con status de órgano desconcentrado del Congreso creada por Ley.	Institución fiscal independiente
B2 – Según su	B2.1 – Instituciones sin vínculo	B.2.1	B.2.1		B.2.1

ubicación orgánica	orgánico (jerarquía o superintendencia) con los poderes ejecutivo y legislativo ni con otros órganos independientes. B2.2 – Como unidad dentro de la rama ejecutiva. B2.3 – Como unidad dentro de la rama legislativa B2.4 – Como órgano asociado o inserto en otras instituciones independientes (órganos de fiscalización externa, órganos de auditoría, organismos estadísticos, banco central).			B.2.3	
B3 – Modo de actuación en ámbito multinivel	B3.1 – Pluralidad de órganos (o actores) B3.2 – Unicidad de órgano con unicidad funcional B3.3 – Unicidad de órgano con pluralidad funcional.	B.3.2	B.3.3	B.3.2	B.3.3

C – RELACIÓN CON EL CONGRESO Y LEGISLATURAS

	CFRF	CFI	OPC	OFF
C1- ¿Proveen información de forma regular?	Solo una comunicación anual al Congreso (no a Legislaturas Provinciales) de la evaluación del cumplimiento de reglas fiscales.	No en forma regular. Solo en determinados temas: -Asesoramiento -Envío de estudios y proyectos -Preparación de estudios y proyectos No a legislaturas provinciales	Si	
C2- ¿Los miembros de conducción de la agencia fiscal concurren regularmente	No. Tampoco se encuentra normada dicha concurrencia	No. Solo en casos puntuales donde: (i) Se solicite su	Si. Al Congreso Nacional. Aunque solo ante citación de la Comisión de	

a audiencias parlamentarias (o reuniones de las comisiones de presupuesto) cuando se tratan cuestiones relacionadas al proceso presupuestario o asuntos de deuda pública? ¿Se encuentra normada dicha concurrencia?		presencia, y (ii) Previa aceptación por parte de la propia Comisión Federal de Impuestos. Tampoco se encuentra normada dicha concurrencia.	Presupuesto y Hacienda de cualquiera de ambas cámaras del Congreso.	
C3- ¿Los miembros del Congreso o Legislaturas pueden realizar individualmente consultas a la agencia fiscal y ésta brindar la respuesta?	No hay previsto mecanismo que lo garantice.	No hay previsto mecanismo que lo garantice	Si. Aunque dichos pedidos se tramiten por intermedio de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda	

D – INDEPENDENCIA DE LA AGENCIA FISCAL

	CFRF	CFI	OPC	OFF
D1- Autonomía Funcional				
D1.1: Jerarquía de la norma de creación de la agencia	Ley con adhesión.	Ley- Convenio	Ley	Ley- Convenio
D1.2: ¿Tiene mecanismos de designación de los miembros de la conducción (management) de la agencia en base a méritos?	No. La conducción se integra por Ministros de Economía y/o Hacienda. Funcionarios designados en forma personalísima por los titulares de los Poderes Ejecutivos	No. Representantes titulares y suplentes son designados en la agencia conforme a facultades personalísimas de los titulares de los Poderes Ejecutivos.	Si. Excepto los coordinadores operativos	

		En la realidad recaen sobre ministros, secretarios, subsecretarios, directores o asesores.		
D1.3: Perfil de los miembros de la conducción (management) de la agencia: a) Académicos / investigadores; b) Especialistas en finanzas públicas y administración gubernamental; c) Analistas del sector financiero; d) Ex funcionarios de designación política.	Derivado del perfil particular que posea cada Ministro de Economía o Hacienda	Derivado del perfil particular que posea cada representante designado por cada jurisdicción.	Director General y Directores: combinan antecedentes académicos, especialistas en finanzas públicas y administración gubernamental y ex funcionarios de designación política. Coordinadores operativos son personal de planta permanente del Congreso afectados a dicha función.	
D1.4: ¿El plazo de los períodos de mandato en los cargos de conducción (management) de la agencia se encuentran establecidos por norma?	No. Se deriva de la continuidad en su cargo de ministro de economía o hacienda	No. Su duración depende exclusivamente de la decisión de cada titular de poder ejecutivo. Usualmente reemplazado en cambios de gobierno.	Si. Excepto el caso de los coordinadores operativos dado el carácter provisorio de su afectación a tales funciones.	
D1.5: ¿Los períodos de mandato en los cargos de conducción (management) de la agencia no coinciden con los períodos de mandatos constitucionales del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo?	Hay alta coincidencia con los períodos de mandatos constitucionales de los poderes ejecutivos.	Hay alta coincidencia con los períodos de mandatos constitucionales de los poderes ejecutivos.	No hay coincidencia con los plazos de los mandatos constitucionales en cargos ejecutivos y legislativos.	
D1.6: ¿Aplica un mecanismo de incompatibilidad específico para la	No existe mecanismo de incompatibilidad específico.	No existe mecanismo de incompatibilidad específico.	No existe mecanismo de incompatibilidad específico aunque rige la aplicación de la regla general para personal y	

<p>agencia? ¿Incluye la incompatibilidad de quienes ocuparon cargos de designación política dentro o la exigencia del transcurso de un plazo desde que cesaron en dicho tipo de cargo?</p>			<p>funcionarios de la Administración Pública Nacional.</p>	
<p>D1-7: ¿Las personas en los cargos de conducción (management) de la agencia tienen prohibido un nuevo mandato?</p>	<p>No está prohibido nuevo mandato</p>	<p>No está prohibido nuevo mandato</p>	<p>No está prohibido nuevo mandato</p>	
<p>D1.8: ¿Los cargos de conducción (management) de la agencia son de tiempo completo?</p>	<p>No son de tiempo completo.</p>	<p>No son de tiempo completo.</p>	<p>Si. Son de tiempo completo.</p>	
<p>D1.9: ¿Los cargos de conducción (management) de la agencia son remunerados con remuneración equiparable a altas posiciones en organizaciones?</p>	<p>No hay remuneración para el desempeño del cargo.</p>	<p>No hay remuneración para el desempeño del cargo.</p>	<p>Hay remuneración equiparable con los cargos superiores del Congreso de la Nación.</p>	
<p>D1.10: ¿Los procedimientos de remoción de los miembros de la conducción (management) de la agencia son claros, explícitos y establecidos por norma? ¿Requiere mayorías especiales? ¿No participa el Poder Ejecutivo en el procedimiento?</p>	<p>No hay procedimientos específicos para la remoción de los miembros de la conducción. Se mantiene dicha condición de miembro de conducción mientras se desempeña el cargo de ministro de economía o hacienda de la respectiva jurisdicción, cargo del cual puede ser removido por decisión personalísima del titular del Poder</p>	<p>No hay procedimientos específicos para la remoción de los miembros de la conducción. Se mantiene dicha condición de miembro de conducción el tiempo que estime conveniente el titular del Poder Ejecutivo de la respectiva jurisdicción.</p>	<p>Hay procedimiento de remoción específico para el Director General y los Directores, aunque no requieren mayorías especiales (sólo simple mayoría). En el caso de los coordinadores operativos no hay procedimientos para su remoción. En sentido estricto no están designados sino</p>	

	Ejecutivo de la respectiva jurisdicción.		“afectados a tal función” como personal de planta permanente del Congreso. No hay remoción sino “desafectación”, la cual puede producirse por decisión de la Comisión de Supervisión Parlamentaria.	
D1.11: ¿Los miembros de la conducción (management) de la agencia son independientes en sus carreras de los ámbitos que deben evaluar?	No.	No	Si, aunque relativamente.	
D.1.12: Organización interna	Si	Si	Si, aunque condicionado “desde arriba” de la agencia pero “intra poder legislativo”	
D.1.12.1: ¿La organización y administración de las oficinas de la agencia dependen exclusivamente de la conducción (management) de la misma?	Si	Si	Si. Excepto con los coordinadores operativos.	
D.1.12.2: ¿La conducción (management) de la agencia tiene la exclusividad en las facultades de dirección y disciplinarias	Si	Si	Si, aunque condicionado “desde arriba”	

<p>sobre el personal de la agencia?</p> <p>D1.12.3: ¿La conducción de la agencia tiene facultades de dictar normas de funcionamiento interno?</p> <p>D1.12.4: ¿La conducción de la agencia tiene la facultad exclusiva para seleccionar y contratar personal técnico (staff)?</p> <p>D1.12.5: ¿La definición del Plan Anual de la agencia es facultad exclusiva de la conducción de la agencia?</p>	<p>Si</p> <p>Si</p>	<p>Si</p> <p>Si</p>	<p>de la agencia pero “intra poder legislativo</p> <p>Si, amplio margen de maniobra para en el caso de contratos de locación de obra. Analistas deben ser por concurso. Acotado en caso de afectación de personal de planta permanente del Congreso</p> <p>Acotado. Solo elabora y propone, pero no aprueba.</p>	
<p>D1.13 Disponibilidad de los inputs de información necesarios para el ejercicio de las funciones de la agencia</p> <p>D1.13.1 ¿Existen disposiciones normativas o</p>	<p>Si. Débiles.</p>	<p>Si. Débiles</p>	<p>Si. Fuertes</p>	

<p>procedimientos de aplicación imperativa para la entrega de inputs a la agencia? D1.13.2 ¿Existen dispositivos de constreñimiento ejecutables directamente por la agencia para casos de retaceo o demoras en la entrega de los inputs?</p>	<p>Solo mecanismos de presión “soft” (divulgación de incumplimiento en sitio web).</p>	<p>No. Solo consecuencias por la falta de presentación de una jurisdicción en el caso que se trate de un recurso presentado contra esa provincia.</p>	<p>Si. Aunque mediadas por las condiciones de mayorías en sendas cámaras del Congreso.</p>	
<p>Vulnerabilidades en materia de independencia político - partidaria</p>	<p>Existe vulnerabilidad de nivel medio-alto.</p>	<p>Existe vulnerabilidad de nivel medio.</p>	<p>Potencial. Dependiente de la composición de mayorías en sendas cámaras del Congreso, en la Comisión de Supervisión Parlamentaria y en las comisiones de presupuesto y hacienda de sendas cámaras</p>	
<p>D2- Independencia Financiera</p>				
<p>D2.1: ¿Tiene asignada partida presupuestaria específica? D2.2: ¿La administración financiera de la agencia se realiza mediante una jurisdicción o entidad separada?</p>	<p>Si Si</p>	<p>Si Si</p>	<p>Si No. Subsumida en el servicio financiero de la Cámara de Senadores de la Nación.</p>	

D2.3: ¿El monto de la partida depende de una decisión presupuestaria cada año o existe una regla permanente?	Decisión presupuestaria de cada año.	Decisión presupuestaria de cada año.	Decisión de cada año que excede a la conducción de la agencia. El Director General propone el proyecto de presupuesto pero no lo aprueba ni como “proyecto”	
D2.4: ¿La administración financiera de la agencia depende de la conducción de la misma?	Si	Si	Compartido con el servicio administrativo de la Cámara de Senadores de la Nación. El servicio administrativo es exógeno a la agencia pero la disposición de los fondos se realiza por miembros de la agencia.	
D2.5: ¿La administración financiera de la agencia o la disponibilidad de sus fondos se encuentran exentas de posibles condicionamientos por parte del Poder Ejecutivo?	No se encuentran exentos de dichos condicionamientos	Si	Debido a que el servicio administrativo es el de la Cámara de Senadores de la Nación, esta cuestión queda subsumida en los posibles condicionamientos del PE a dicha Cámara en materia de disponibilidad de fondos.	
D2.6: ¿Existen mecanismos para asegurar coactivamente la disponibilidad de los recursos en casos de demoras o retaceos?	No	Si	Si	

E- COMUNICACIÓN DE LA AGENCIA CON SU EXTERIOR

	CFRF	CFI	OPC	OFF
E1: ¿La conducción (management) de la agencia	No	No	No	

requiere autorización de alguna autoridad o actor externo a la agencia para llevar a cabo acciones de comunicación pública o con otras organizaciones?				
E2: Relaciones con los medios de comunicación				
E2.1: ¿La agencia fiscal realiza comunicados de prensa?	Si	Si	No	
E2.2: ¿La conducción de la agencia lleva a cabo ruedas de prensa?	No	No	No	
E2.3: ¿Hay unificación de interlocutor por la agencia?	Si	Si	Si	
E2.4: ¿Hay un calendario de acciones comunicacionales de la agencia?	No	No	Dependiente de lo establecido en el plan de trabajo anual	

F – EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA AGENCIA

	CFRF	CFI	OPC	OFF
F1: ¿La agencia se encuentra sujeta a «accountability» (rendición de cuentas) del Congreso o Legislatura?	No	No	Si	
F2: ¿Rinden cuentas de su administración financiera ante los órganos de fiscalización externa o agencia de auditoría?	No	No	Si	
F3: ¿Se realizan, y en su	No previsto	No	Si,.	

caso con qué frecuencia, procesos de evaluación por pares o paneles de expertos?	normativamente. Se llevaron a cabo a iniciativa del propio órgano.		Mediante un Consejo Asesor dependiente de la Comisión de Supervisión Parlamentaria	
--	--	--	--	--

G- TIPO DE «ACCOUNTABILITY» A LA CUAL COADYUVA O IMPULSA

	CFRF	CFI	OPC
G1- Según el grado de autonomía de quien será accountable y la fuente del control: G1.1: «Accountability» legal G1.2: «Accountability» profesional G1.3: «Accountability» política	Legal no judicial	Legal no judicial	Coadyuvante a la «accountability» política
G2 – «Accountability» – Transparencia G2.1: «Accountability» transparencia <i>clara</i> G2.2: «Accountability» transparencia <i>opaca</i>	«Accountability» transparencia opaca	«Accountability» transparencia clara	«Accountability» transparencia clara
G3 – «Accountability» – Rendición de Cuentas G3.1 – «Accountability» Vertical - Societal G3.2 – «Accountability»			Coadyuvante a la «Accountability»

<p>Horizontal – De balance G3.3 – «Accountability» Horizontal – Asignadas G3.4 – Diagonal – Societal G.3.5 – Diagonal – Apoyo a las de balance G.3.6 – Diagonal - Asignadas</p>	<p>«Accountability» diagonal Asignadas</p>	<p>«Accountability» diagonal Asignadas</p>	<p>horizontal. De Balance</p>
<p>G4 – Aspecto material de la conducta G4.1 – Por finanzas G4.2 – Por procesos G4.3 – Por contenido (producto)</p>	<p>Por finanzas</p>	<p>Por finanzas Por procesos (en segundo orden)</p>	<p>Por finanzas Por procesos (en forma limitada) Por contenido (en forma limitada)</p>

VI – CONCLUSIONES

Se ha arribado a esta parte final de la presente tesis desarrollando y exponiendo los pasos que fueron oportunamente enunciados en el capítulo II.

En los acápites precedentes se realizaron, básicamente, tareas que contienen un predominante componente analítico.

En el presente capítulo, por el contrario, es el esfuerzo de síntesis el que prima, intentando resaltar los aspectos estructurales en lo conceptual así como los principales aspectos críticos derivados de los hallazgos que surgen del trabajo analítico del capítulo precedente, así como también las opiniones fundadas del autor de la presente tesis.

En tal sentido, con el propósito de lograr tanto orden y claridad expositiva como asimismo dar alcance a los objetivos propuestos oportunamente, el desarrollo del presente capítulo seguirá la siguiente secuencia:

En primer término, se expondrá el marco integrado conceptual que permite concebir a las agencias fiscales independientes –así como un mínimo manejo analítico hacia su interior- articulando relacionalmente los distintos bloques abordados en el capítulo III.

En segundo término, se destacarán los principales aspectos críticos surgidos del análisis de las agencias fiscales independientes y, por tanto, implica un aporte para eventuales iniciativas tendientes a su modificación.

Por último, en base a los resultados y hallazgos surgidos de los puntos previos, se presentarán aportes y sugerencias para una futura –como necesaria y obligatoria- creación del Órgano Fiscal Federal (previsto en el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional Argentina).

VI-1) Las agencias fiscales independientes como instrumental para la superación de las tendencias a desbalances fiscales y crecimiento de la deuda

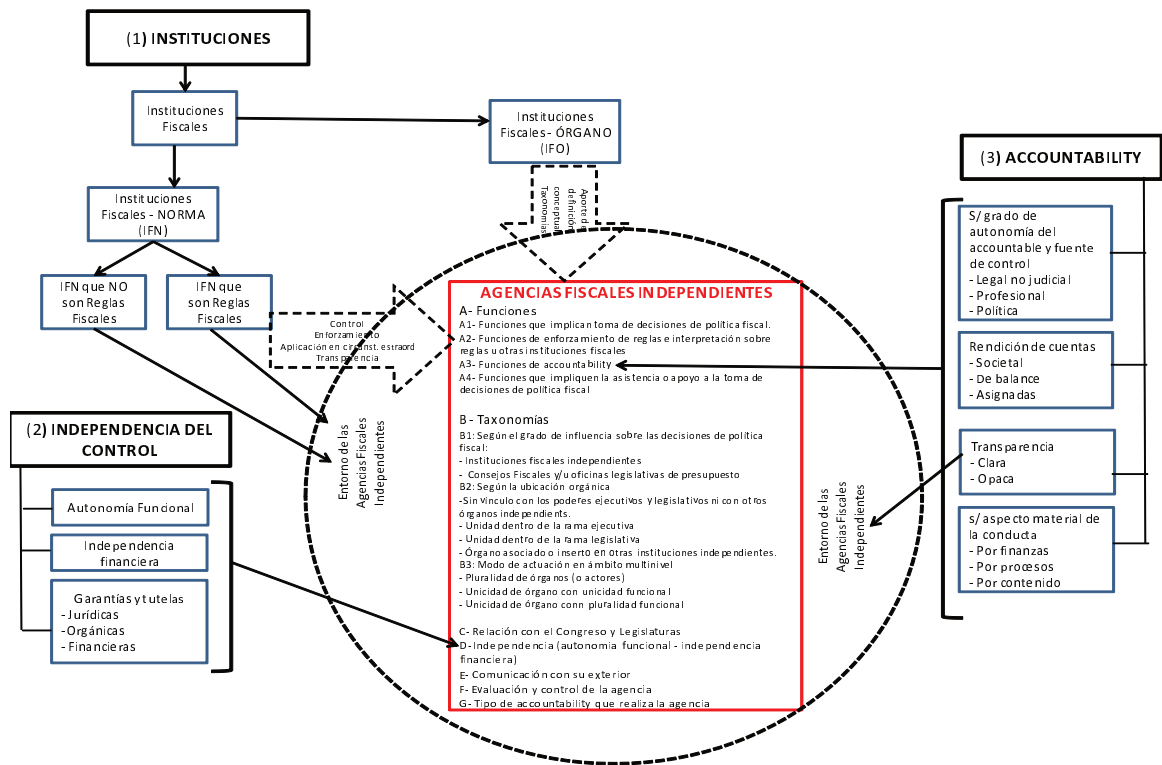
Frente a la tendencia a desbalances fiscales y crecimiento de la deuda observada tanto en el grupo de los países industrializados como en el de países en desarrollo –cuyas causas se desarrollaron en el sub-acápite I-B-, desde los ámbitos teóricos como asimismo en el campo aplicado de la política económica se buscaron distintos marcos que posibiliten un instrumental para la superación de dichas tendencias.

Las instituciones fiscales ocupan un lugar de relevancia entre los marcos que posibilitaron desarrollar tal tipo de instrumental.

Dentro de las instituciones fiscales, en tanto género, las agencias fiscales independientes encarnan un instrumento concreto cuyo uso se ha ido extendiendo en el ámbito internacional y Argentina no es la excepción.

VI-2) Concibiendo integralmente las agencias fiscales independientes.

A partir del despliegue del marco teórico realizado en el capítulo III, de un proceso de síntesis crítica sobre el mismo se construyó el marco integrado conceptual cuya expresión esquemática y gráfica se expone a continuación, a los fines de facilitar su comprensión en la narrativa posterior.



Como epicentro de dicho marco se ubican las Agencias Fiscales Independiente, junto con sus dimensiones relevantes (funciones, taxonomías; relaciones con los congresos y legislaturas; independencia; comunicación con su exterior; la evaluación y control de la propia agencia y el tipo de «accountability» a la cual coadyuvan o impulsan. Asimismo, como todo ámbito orgánico, tales agencias operan dentro de un entorno.

Dicha ubicación central en tal marco por parte de las agencias fiscales independientes obedece al objetivo perseguido de abordar el concepto de dichas agencias para lograr una delimitación de los contornos del mismo, la identificación de los distintos aspectos que involucra hacia su interior y un ordenamiento de dichos aspectos.

Hacia tal objetivo confluyen los aportes de tres bloques conceptuales que guardan cierta autonomía respecto a los demás.

Bloque conceptual “institucional”

Un primer bloque conceptual que podría denominarse “institucional”, que deriva del concepto general de “instituciones” en un sentido amplio, para luego circunscribirse en las “instituciones fiscales”.

Dichas instituciones fiscales aportan a las Agencias Fiscales Independientes de formas específicas (aunque complementarias) desde dos vertientes. Por un lado, a través de las Instituciones Fiscales-Norma y, por otro, desde las Instituciones Fiscales-Órgano.

Las primeras realizan su aporte conceptual contribuyendo a la integración del propio entorno de las Agencias Fiscales Independientes.

No obstante, resulta relevante discernir en el interior de las Instituciones Fiscales-Norma aquellas que constituyen reglas fiscales. Precisamente este subtipo tiene incidencia en la definición de funciones de las Agencias Fiscales Independientes atento a que entre las funciones potenciales se observa el control de reglas fiscales, el reforzamiento de reglas fiscales, la aplicación de reglas en circunstancias extraordinarias, así como también la promoción de transparencia, si se considera que la transparencia fiscal se ubica en el campo de las reglas (no cuantitativas).

Desde el componente Instituciones Fiscales-Órgano se realiza un considerable aporte en término de definiciones conceptuales y taxonomías.

Bloque conceptual de la “independencia del control”

La independencia del control constituye otro bloque de aporte conceptual, en este caso con incidencia específica en una de las dimensiones más relevantes de las Agencias Fiscales Independientes, como lo es su independencia (término integrativo de la propia expresión del concepto).

En dicho sentido los aportes específicos parten de los conceptos de autonomía funcional, de independencia financiera así como también de las garantías y tutelas de tipo jurídicas, orgánicas y financieras.

Bloque “accountability”.

El tercer bloque conceptual es el que deriva del concepto de «accountability» y su aporte se focaliza especialmente en el campo funcional de las agencias fiscales independientes, atento a que uno de los bloques funcionales de las mismas consisten en coadyuvar a «accountability» o impulsarla.

En tal sentido, se consideran de utilidad cuatro categorizaciones.

La que discierne el «accountability» según el grado de autonomía del accountable y la fuente de control, siendo de interés (para las agencias fiscales independientes) las variantes de «accountability» legal no judicial, profesional y política.

Por otro lado, la que profundiza en la concepción de «accountability» en sentido de “rendición de cuentas”, considerándose aplicable a las agencias fiscales independientes los tipos “«accountability» societal”, “«accountability» de balance” y “«accountability» asignadas”.

Adicionalmente, la categorización que radica en la concepción de «accountability» en sentido de “transparencia”, pudiendo ser ésta de tipo “clara” u “opaca”. Asimismo, esta última categorización también realiza un aporte hacia la configuración y funcionamiento del entorno de las agencias fiscales independientes.

Por último, la que focaliza en el contenido de la conducta bajo «accountability»: por finanzas, por procesos o por contenidos.

VI-3) Aspectos críticos que surgen del análisis de las Agencias Fiscales Independientes seleccionadas

En síntesis comparada expuesta en el sub-acápito IV-E se detectan puntos críticos que se reseñan seguidamente para cada agencia analizada en todas sus dimensiones:

Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

Hay una casi nula interacción con el Congreso Nacional y las legislaturas provinciales - CABA, salvo un envío anual al Congreso de información referido al cumplimiento de reglas fiscales (que no se replica con las Legislaturas provinciales y de la CABA).

Los miembros del órgano de conducción del CFRF no concurren a audiencias parlamentarias o reuniones de comisiones parlamentarias específicas (en su condición de miembros del CFRF).

No se prevén mecanismos específicos para que los miembros del Congreso de la Nación y/o de las legislaturas provinciales, en forma individual, puedan acceder a información sobre las acciones a cargo del CFRF.

En lo que refiere a la dimensión de la independencia de la agencia es donde se observan los aspectos de mayor criticidad.

Comenzando por el tipo de norma de su creación (ley por adhesión) que posibilita el poder reglamentario del Poder Ejecutivo Nacional, resorte ejercido por una rama ejecutiva y de una sola de las jurisdicciones integrantes de la agencia.

Al asimilar de forma exclusiva el carácter de miembro del órgano de conducción de la agencia con el de ministro de economía y/o hacienda de la jurisdicción respectiva se derivan numerosas debilidades en materia de autonomía funcional.

Comenzando por la no existencia de mecanismos de designación en base a mérito para los miembros de conducción de la agencia y que no se garantiza que dicha conducción sea integrada por una pluralidad de perfiles.

Existe una muy alta relación entre la duración de los períodos de mandatos de los miembros de conducción de la agencia con los períodos de mandato constitucional de los poderes ejecutivos nacionales y provinciales. Por derivación, existe la posibilidad de integración del órgano de conducción de la agencia durante más de un período de mandato, aspecto desaconsejado por la literatura.

No se cuenta con un régimen de incompatibilidad específico ni procedimientos de remoción o apartamiento de la conducción de la agencia.

Los puestos del órgano de conducción de la agencia no poseen una remuneración y son de tiempo parcial.

Los miembros de conducción de la agencia tienen intereses creados en los resultados de las acciones que lleve a cabo la agencia, atento a que resultan responsables por el desempeño fiscal de la jurisdicción que representan –y en virtud de la cual son miembros de la conducción de la agencia- a la sazón, desempeño objeto de evaluación

por parte de la propia agencia. En otros términos, como ministros son responsables del desempeño fiscal que debe evaluar la agencia y, por otro lado, integran el órgano de conducción de la agencia que evalúa dicho desempeño fiscal.

Existe cierta debilidad respecto a las condiciones para la obtención de los inputs informativos necesarios para ejercer las funciones de la agencia.

Se observa un nivel medio-alto de vulnerabilidad en materia de independencia político-partidaria, atento a las condiciones que fueron desarrolladas exhaustivamente en el acápite respectivo.

En cuanto a la independencia financiera se observa un punto específico de vulnerabilidad en lo que refiere a la disponibilidad de fondos para la atención de las necesidades de funcionamiento de la agencia. Existe espacio para potenciales retaceos o demoras en la entrega de los fondos por parte de una o más jurisdicciones integrantes sin que la agencia disponga de mecanismos para obtenerlos de forma coactiva.

Respecto a la comunicación de la agencia con su exterior, si bien existen instancias, no se realiza con una periodicidad y previsibilidad propia de la existencia de un calendario de acciones de comunicación.

En materia de control y evaluación del CFRF se observan tres cuestiones críticas. En primer término el CFRF no es accountable ante ninguno de los órganos legislativos (Congreso y legislaturas). En segundo término, no rinde cuentas de su administración financiera ante ninguno de los órganos de control externo de los estados nacional y provincial, que es de donde provienen los fondos aplicados en su administración financiera. Tampoco es objeto de una evaluación regular por pares o paneles de experto, aunque debe destacarse que ha sido sometida a procesos de este tipo pero solo a iniciativa de la propia agencia en el tiempo y alcance admitido por la propia conducción de la agencia.

Comisión Federal de Impuestos

En cuanto a la dimensión de la relación entre esta agencia fiscal independiente y los respectivos poderes legislativos nacional y provinciales, debe resaltarse que no existe un mandato que lo regule, le asigne organicidad y prevea instancias de cumplimiento obligatorio por parte de los miembros de conducción de la agencia.

Las relaciones que se presentan con el Congreso Nacional son episódicas y dependen del consentimiento mutuo previo tanto de la conducción de la agencia como de las respectivas cámaras del Congreso de la Nación. Por otro lado, no existe interacción con las legislaturas provinciales.

Tampoco se cuenta con dispositivos que garanticen el acceso de legisladores –sea a través del propio órgano legislativo como individualmente- a información relacionada con actividades de la Comisión Federal de Impuestos.

En la dimensión de la independencia, en primer término, se observa que no existen mecanismos de designación de los miembros de conducción de la agencia basados en méritos (la condición de persona idónea es valorada en forma personalísima por el titular del Poder Ejecutivo de la jurisdicción a quien va a representar) ni que garantice una diversidad de perfiles en dichos miembros.

Además, no existe un plazo de mandato de los miembros de la conducción de la agencia (su duración depende exclusivamente del titular del Poder Ejecutivo de la jurisdicción a la cual representan) existiendo una alta coincidencia entre el plazo efectivo de duración como miembros de la agencia fiscal y los plazos de los mandatos constitucionales de los respectivos poderes ejecutivos.

No se cuenta con un régimen de incompatibilidades específico –que básicamente conjure los conflictos de intereses de los miembros de la conducción de la agencia- así como tampoco mecanismos específicos de remoción (al menos ante eventos considerados graves).

Las funciones de los miembros de conducción de la agencia son de tiempo parcial y no se encuentran remuneradas.

Además, existe una vulnerabilidad importante en términos de conflictos de intereses por parte de los miembros de conducción de la agencia. Dichos miembros tienen cierto interés creado en los resultados de las acciones de la agencia fiscal atento a que tales acciones pueden referir a asuntos que, al mismo tiempo, son responsabilidad del propio miembro de conducción de la agencia pero relativos a la función que, en simultáneo, desempeñan en el gobierno de la jurisdicción a la cual representan o cuya responsabilidad política última recae en quien los designa como miembros de la agencia (titular del Poder Ejecutivo respectivo).

Si bien existen procedimientos referidos a la disponibilidad de la agencia fiscal de los imputs informativos necesarios para el desarrollo de sus funciones, respecto a ciertos

imputs la agencia fiscal no posee mecanismos de constreñimientos ejecutables directamente por la misma en caso que se le retaceen o demoren la provisión de dichos imputs.

De lo expuesto pormenorizadamente en el respectivo acápite surge que existe cierta vulnerabilidad en materia de independencia político-partidaria de la agencia fiscal.

En lo que refiere a la comunicación de la agencia fiscal con su exterior se observa que tales acciones comunicacionales son episódicas sin responder a una programación – como sería con un cronograma- que brinde previsibilidad y evite que la ausencia de comunicación pueda tener un significado ambiguo.

En la dimensión de la evaluación y control de la agencia fiscal se observa una virtual situación de agencia fuera de todo tipo de control exógeno a la misma (excepto el judicial).

No es accountable políticamente ante el Congreso de la Nación ni ante las legislaturas provinciales. Y tampoco rinde cuenta de su administración financiera ante órganos de control externo nacional ni provinciales.

Por último, tampoco es objeto de procesos de evaluación por pares o paneles de expertos.

Oficina de Presupuesto del Congreso

De las analizadas, es la agencia fiscal que menos vulnerabilidades observa y se nota que en su diseño normativo se previeron numerosas sugerencias observadas en la literatura.

Por ello, es que la mayoría de los aspectos críticos que se señalarán seguidamente devienen de mecanismos creados “ex post” a la sanción de la ley de creación de la agencia aprovechando vacíos de la misma. El caso de los “coordinadores operativos” es el que resulta más visible.

En lo que refiere a la relación con el Poder Legislativo (en rigor se trata de relaciones en el interior de dicho poder) la posibilidad de cada legislador en forma individual de acceder a información de la agencia fiscal se encuentra mediada o “filtrada” por las respectivas comisiones de presupuesto y hacienda (y las mayorías necesarias dentro de la misma en algunos aspectos).

En lo relativo a la dimensión de la independencia de la agencia fiscal los aspectos críticos se concentran en:

(i) La posibilidad de que los miembros de conducción de la agencia puedan ser reelectos, lo cual opera como un condicionante relativo.

(ii) Los condicionantes “desde arriba” de la agencia fiscal –recordando que se trata de un órgano desconcentrado- que se materializan en los siguientes puntos:

- Afectación o desafectación de los coordinadores operativos mediante decisiones exógenas a la agencia y donde la cuestión del mérito de las personas afectadas a dichas funciones no se encuentra reglada.
- Las facultades de índole disciplinaria sobre los coordinadores operativos no son resorte de la máxima autoridad de la agencia fiscal.
- El dictado de las normas de mayor jerarquía en materia de funcionamiento interno de la agencia fiscal no es resorte de la máxima autoridad de la misma.
- La aprobación del Plan de Trabajo anual y del proyecto de presupuesto de la agencia fiscal es una decisión exógena a la misma.
- El servicio administrativo que tiene a cargo los fondos para la atención de los gastos de la agencia fiscal no se encuentra bajo la órbita de la agencia y, obviamente, no se encuentra bajo ninguna relación orgánica con la conducción de la misma.

(iii) Por último, la figura específica de los coordinadores operativos -introducida a posteriori de la sanción de la ley de creación de la agencia fiscal- implicó una merma en la calidad de independencia de la agencia fiscal por distintas vías:

- Las personas no son designados en dichos cargos mediante un procedimiento abierto y basado a méritos.
- Su designación es en condiciones precarias (sin plazo y desafectable en cualquier momento por la Comisión de Supervisión Parlamentaria).
- Intervienen en ciertos procesos críticos de la agencia.
- Las personas que ejercen las funciones de coordinadores operativos escapan a las facultades disciplinarias del Director General de la agencia fiscal.

VI-4) Aportes para el diseño del Órgano Fiscal Federal

En primer término, debe destacarse que todos los aportes que se pueden plantear tienen en lo que podría denominarse “aporte cero” una base sólida y de potenciación. Este “aporte cero” consiste en aprovechar la jerarquía de norma que manda la Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 2) para la creación del OFF, una ley-convenio, para prever con adecuado nivel de detalle todos los aspectos sustantivos que se indican en las siguientes sugerencias. Dicha previsión con nivel de detalle implicaría no solo una discusión amplia e integral entre todas las jurisdicciones al momento de acordar sancionar dicha norma instituyente del OFF, sino también establecer de una manera férrea las reglas de juego que tendrá la dinámica política posterior a la sanción de dicha ley-convenio. En concreto, implicaría dejar poco margen para que por la vía de reglamentos internos o mecanismos no reglados se puedan establecer aspectos poco virtuosos o modificarlos en función de las vicisitudes de la dinámica política federal. En otros términos, todo lo que se encuentre explícitamente previsto en la ley-convenio solo podrá modificarse por otra norma de similar tipo.

(i) El órgano de conducción del OFF debería estar integrado por miembros representantes del Estado Nacional y de cada una de las Provincias y la CABA (podría ser un miembro titular y uno suplente), en igualdad de condiciones (igual derecho a voto y, en su caso, de veto). Como sugerencia de mayor precisión, tal órgano podría operar en modalidad “Plenario” para determinadas instancias, un funcionamiento interno organizado en “comisiones” siguiendo como criterio las funciones que desempeñe la OFF (donde la distribución de los miembros y representantes de cada jurisdicción en las comisiones se realice con criterios de igualdad) y la delegación de funciones ejecutivas en un comité ejecutivo integrado por 5 de los miembros representantes de jurisdicciones (el representante que ejerza la función de Presidente del Plenario, el representante del Estado Nacional en forma permanente y tres representantes de provincias o CABA surgidos de un sistema de rotatividad anual). La Presidencia del Plenario debería ser asignada mediante un sistema de rotatividad estricta y ejercerá también la Presidencia del Comité Ejecutivo (de esta forma, tanto la presidencia del órgano superior de la OFF y del órgano ejecutivo resulta de una rotatividad preestablecida y por lo tanto se evita que puedan ser objeto de “negociaciones” atravesadas por intereses diversos).

(ii) Definir los asuntos que son competencia exclusiva del Plenario indicando cuáles pueden ser delegables en el Comité Ejecutivo y cuales asuntos no. Asimismo, la definición del sistema de mayorías (mayoría simple o mayorías agravadas) para las decisiones sobre los distintos asuntos.

(iii) En similar sentido, la definición de los asuntos a cargo regularmente del Comité Ejecutivo (sin perjuicio que el Plenario puede delegar otros asuntos cuya delegación se admita según lo indicado en el punto anterior) y los sistemas de mayorías para la adopción de decisiones de dicho comité según el asunto. Además, como principio general, las resoluciones del Comité Ejecutivo pueden ser revocables por el Plenario.

(iv) Preverse condiciones mínimas que reflejen la idoneidad específica necesaria para ser designado miembro en el órgano de conducción de la OFF. En especial, los campos disciplinarios relacionados tanto a la formación académica como a la experiencia en el desempeño de funciones y/o actividad profesional.

(v) Dichos representantes en el órgano de conducción de la OFF deben ser designados por las respectivas jurisdicciones con intervención tanto del Poder Ejecutivo como Legislativo. Un mecanismo que combine dicha intervención con pragmatismo consiste en la moción por parte del Poder Ejecutivo de los candidatos con sus respectivos pliegos, una instancia pública de posibles presentación de impugnaciones por parte de cualquier interesado, exposición de los candidatos en el ámbito en audiencia ente miembros del respectivo poder legislativo (o comisiones legislativas específicas para procesos de acuerdos) y posterior valoración en el ámbito plenario del ámbito legislativo que constitucionalmente corresponda para otorgar acuerdos. Un aporte de relevancia es el de evitar que en dichos procesos de acuerdo operen los mecanismos denominados “de aprobación ficta” (siempre y cuando la respectiva constitución del Estado respectivo que contemple tal mecanismo para los acuerdos permita realizar la excepción). Por último, un aporte adicional consiste en que el Poder Ejecutivo proponga ternas de candidatos y sea en el ámbito del Poder Legislativo donde se defina, dentro de dicha terna, a qué candidato propuesto se le concederá acuerdo y en qué carácter (representante titular o representante suplente). Por último, deberá preverse que dicho “acuerdo” legislativo puede ser revocado.

(vi) Además, deberán preverse las causas que dan lugar a remoción del representante (con la mayor taxatividad posible) y los mecanismos por los cuales se tramitará.

(vii) Un tema que deberá contemplarse es la circunstancia eventual de una vacancia sobreviniente (por ausencia definitiva tanto del representante titular como suplente) hasta que se proceda a una nueva designación mediante el procedimiento antes señalado. A tales fines deberá encontrarse un balance entre el perjuicio de la jurisdicción por la ausencia de un representante en el órgano de conducción del OFF y la discrecionalidad que implican las designaciones con carácter transitorio (ej. designación “en comisión” por el Poder Ejecutivo). Una solución que puede alinear los incentivos en sentido de dicho balance es prever la posibilidad que el Poder Ejecutivo realice una designación “en comisión” la cual es por un plazo determinado e improrrogable (ej. 12 meses) y en dicho interín proceder a iniciar el procedimiento para la designación y acuerdo de los nuevos representantes. En caso de no iniciarse dicho procedimiento, procederá una nueva designación “en comisión” pero la misma será efectuada por el partido mayoritario de la oposición legislativa y dicha designación durará hasta que se complete el procedimiento referido.

(viii) Establecerse que dichos representantes tendrán el deber de: 1) Envío de informes en forma regular a los Poderes Ejecutivos y Legislativos de la jurisdicción a la que representen; b) Asistencia mínima de dos veces al año al Congreso o Legislatura Provincial (en caso de resultar bicameral puede garantizarse la asistencia una vez al año a cada cámara, excepto que dichos poderes legislativos decidan crear comisiones bicamerales específicas o mecanismos similares para atender el seguimiento de los asuntos referidos al OFF); 3) No obstante, también asistir al respectivo poder legislativo en caso de ser convocados especialmente por dicho poder; 4) Asistir ante el titular del Poder Ejecutivo –o funcionario que el mismo determine- de la jurisdicción a la cual represente cada vez que se lo convoque; 5) Asimismo, el representante de la jurisdicción en el OFF deberá proveer los informes escritos que le sean requeridos en por un legislador puntual en forma individual. De esta forma se crea un primer dispositivo que coadyuve o impulse «accountability» político de la agencia tanto de los poderes ejecutivos y legislativos de cada jurisdicción a través del respectivo representante.

(ix) Los plazos de duración de los mandatos de los miembros en el órgano de conducción de la OFF deberían ser impares, preferiblemente de cinco años. De esta forma, se asegura que no exista coincidencia entre los plazos de mandato de dichos miembros con los plazos de los mandatos constitucionales de los poderes ejecutivos y legislativos.

(x) Es aconsejable que los miembros en el órgano de conducción de la OFF (y representantes de las respectivas jurisdicciones) no tengan posibilidad de un nuevo mandato. Esto elimina un potencial factor de condicionamiento en su desempeño en la agencia.

(xi) Debería establecerse un régimen de incompatibilidades específico de la OFF. Dicho régimen deberá enfocarse en la minimización de riesgos de conflictos de intereses por parte de los miembros del órgano de conducción y otros funcionarios inferiores de la agencia.

(xii) Los cargos en el órgano de conducción del OFF deben ser de dedicación exclusiva y con remuneraciones adecuadas. Sobre este último punto, una solución idónea sería que la remuneración de cada miembro integrante del órgano de conducción de la OFF surja de una relación con el sueldo o dieta del legislador de la jurisdicción a la cual represente.

(xiii) Establecer en la órbita del Plenario las facultades o potestades en materia de: 1) Organización interna del OFF; b) aprobación del Plan Operativo Anual; c) facultades disciplinarias de los funcionarios y personal inferior y d) definir las reglas y procedimientos en materia de contratación (ingreso) y promoción (carrera) del personal técnico de la OFF, aunque imponiendo que deban efectuarse mediante procesos de selección o concurso abiertos.

(xiv) Asignar el carácter del orden público a los inputs informativos que terceros deben proveer a la OFF, con excepciones definidas taxativamente (secreto fiscal, secreto estadístico, secreto bancario, etc.). Asimismo, determinar consecuencias administrativas

y penales para conductas de retaceo o demora de dichos imputs. Asimismo, complementarlos con mecanismos ejecutivos para la obtención de dichos imputs de forma coactiva por parte de la OFF.

(xv) En lo referido a la independencia financiera, adoptar similar modelo de la Comisión Federal de Impuestos luce acorde.

(xvi) En materia de comunicación externa, deberá establecerse una función de vocero de la agencia (definido por el Plenario) a los fines de unificar la acción comunicacional. Además, es aconsejable que las publicaciones de información que resulten de tipo periódicas o rutinarias respondan a un cronograma preestablecido desde el inicio del año.

(xvii) En cuanto al control de la administración financiera de la OFF, sería aconsejable que se encuentre a cargo de una instancia exógena a la OFF. Un dispositivo que permite llegar a una solución que combine una integración federal y la participación de los propios órganos de control externos de las distintas jurisdicciones es la conformación de una Comisión Fiscalizadora y que dicha Comisión se integre por: 1 miembro designado por el Auditor General de la Nación y 4 miembros designados por las autoridades de los órganos de control externo de las provincias o CABA, siguiendo un sistema de rotatividad anual.

(xviii) En cuanto a la evaluación de la OFF por pares o paneles de expertos una alternativa que integre una suerte de “panel permanente” integrado por expertos designados por:

- Las Universidades (a través del CIN).
- Federaciones de profesionales de la rama del derecho y las ciencias económicas.
- Auditoría General de la Nación y órganos de control externo de las provincias y CABA.
- Otras Organizaciones No Gubernamentales de reconocido prestigio.

Tal panel realizará un proceso de evaluación anual emitiendo un informe que será difundido públicamente así como enviado en copia al Congreso de la Nación y a sendas legislaturas provinciales.

LISTA DE REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Adam, A., and Iacob, S., (2014). Fiscal consolidation through fiscal rules? Theoretical and Applied Economics. Vol. XXI (2014),
- Alesina, A y Perotti, R (1995). “The political economy of Budget Deficit”, International Monetary Fund Staff Papers, Volume 42, N°1, Washington DC.
- Alessina, A., and Tabellini G. 1990. “Voting on the Budget Deficit.” American Economic Review 80
- Alessina, A., and Tabellini G. (2004) “Bureaucrats or Politicians?”. National Bureau of Economic Research. Cambridge
- Asensio Miguel Angel (1996). “Ensayos sobre la teoría del desarrollo y el caso argentino”. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe. ISBN 9509840718, 9789509840713
- Asensio, Miguel Ángel (2009): “Instituciones Fiscales y Presupuesto Público” – Editorial Buyatti – Buenos Aires.
- Asensio Miguel Angel (2015-a). “Economía Fiscal. Presupuesto y Finanzas Estatales”. Osmar Buyatti. 1era Ed. Buenos Aires.
- Asensio Miguel Angel. (2015-b) “Finanzas Públicas”. Osmar Buyatti. 2da Ed. Buenos Aires.
- Asensio, M. A Rodriguez, S. M., & Asensio, A. (2015). “Procesos presupuestarios comparados. Regulación y coordinación fiscal. De instituciones a instituciones”. Revista Saberes, (7). <https://doi.org/10.35305/s.v0i7.118>.
- Banco Mundial (1998): “La hora de la reforma institucional. Mas allá del Consenso de Washington”, Washington
- Barro R y Gordon D (1983). “Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy”. Journal of monetary economics. Volume 12. Pags.101-121
- Beetsma et al (2018) “Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance”. IMF Working Paper N° 18/68. ISBN 9781484348284. Washington DC.
- Behn, Robert (2001) “Rethinking Democratic Accountability”, Washington, The Brookings Institution.
- Bernanke Ben (2003). “Discrecionalidad restringida y política monetaria”. Discurso en la New York University del 3 de Febrero de 2003. New York.

- Blanchard O Fischer S (1989). Lectures on macroeconomics. MIT Press. Cambridge, Massachusets. London
- Botana, D (2019). La reforma constitucional de 1994 y la coparticipación federal. Revista Jurídica de la Universidad de San Andrés. Buenos Aires.
- Bovens, Mark (1998). "The quest for responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organisations", Cambridge, University Press
- Bovens, Mark (2003). Public Accountability. Paper for the EGPA anual conference. Oeiras Portugal September 3-6, 2003. Utrecht School of Governance. Utrecht University. Utrecht.
- Bovens, Mark (2006). Analysing and Assessing Public Accountability. A conceptual framework. European Governance Papers (EUROGOV) No. C-06-01.
- Braun, Miguel, Díaz Frers, Luciana y Koola, Jinu (2006): "Developing a Congressional Caucus to Promote Fiscal Reforms in Argentina", Center for International Private Enterprise, Washington
- Braun, M., y Gadano, N. (2007). ¿Para qué sirven las reglas fiscales?, Revista de la Cepal 91, Abril, 2007
- Braun, Miguel y Gadano, Nicolás (2006): "¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina", CIPPEC, Buenos Aires
- Calmfors L y Wren-Lewis, S (2011), "What should fiscal councils do?", Economic Policy, October 2011
- Castelazo, José R. (2011). "La transparencia como razón de Estado republicano". En Ricardo, Uvalle Berrones (coordinador). Rumbos de la transparencia en México. México, UNAM
- Celasun O. et al (2015) "Política fiscal en América Latina: Lecciones y legados de la crisis financiera mundial". IMF. Staff Discussion Note.
- Clavellina Miller J, Reyes M y Campos M (2019). "Relevancia de las reglas fiscales y su implementación en México". Cuadernos de investigación en Finanzas Públicas. México DC
- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (2014). "Reglas Fiscales: Transparencia en la Gestión Pública". Bs As
- Cuadrado, Juan et al (2005): "Política Económica, Objetivos e Instrumentos", Mac Graw Hill, Madrid

- Debrun, X y Jonung L (2018). “Rules-Based Fiscal Policy: How Sustainable Is It?” Forthcoming IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC
- Debrun, X., and M. S. Kumar. 2007. “Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?” in Banca d’Italia (eds.) Fiscal Policy: Current Issues and Challenges, Papers presented at the Banca d’Italia workshop held in Perugia, 29–31 March 2007
- Debrun X, Hauner D and Kumar M (2009). “Independent Fiscal Agencies”. International Monetary Fund. Journal of Economic Surveys (2009) Vol. 23, No. 1, pp. 44–81. doi: 10.1111/j.1467-6419.2008.00556.x
- Debrun, Gerard y Harris (2012). “Fiscal policies in crisis mode. Has the time for fiscal councils come at last?”. Background Paper N° 2 for Session on Assessing the Impact of Fiscal Councils on Fiscal Performance – First Attempts. OECD Conference Centre, Paris. 23-24 February 2012.
- Debrun X et al (2013). “The Function and impact of fiscal councils”. International Monetary Fund. Policy Paper. Washington DC.
- Debrun X and Kinda T. (2014). “Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility—Fiscal Councils on the Rise. A New Dataset”. International Monetary Fund. Working Paper. Fiscal Affairs Department
- Declaración de Lima. INTOSAI. 1977. (ISSAI 1)
- Declaración de México. INTOSAI (ISSAI10)
- Di Gresia, Luciano (2020). “Ejes estructurales del problema fiscal argentino en el marco de la pandemia por COVID-19”. Fundación Observatorio Fiscal Federal - Universidad Católica Argentina – Fundación Hans Seidel. Bs As.
- Drazen, Alan (2004): “Fiscal Rules from a Political Economy Perspective”. En “Rules – based fiscal policy in Emerging Markets”. IMF. Whashington
- Dromi, Roberto (2001): “Derecho Administrativo”. 9na Edición. Ciudad Argentina. Buenos Aires.
- Dziąło, J., (2008). Fiscal Rules and Effective Fiscal Policy, Comparative Economic Research, Volume 15, Issue 2, Pages 65–78, ISSN (Print) 1508-2008, DOI: <https://doi.org/10.2478/v10103-012-0010-1>.
- Eckstein, Otto (1960): “Finanzas Públicas”, UTEHA, México
- European Organization of Regional Audit Institution (EURORAI). (2016). "Directrices para órganos regionales de control externo independientes". Linz

- European Economy Series (2014). "Report on public finances in EMU". European Commission. Bruselas. ISSN 1725-3217 (online)
- Eyraud L, Debrun X, Hodge A, Lledó V y Pattillo C (2018) "Second generations fiscal rules: balancing: Simplicity, Flexibility and Enforceability". IMF Staff Discussion Note
- Farah Patricia (2016) "Aplicación de reglas fiscales: Desafíos y oportunidades en la conyuntura actual". Bs As
- Fondo Monetario Internacional (2007) "Code of good practices on fiscal transparency".
- Fondo Monetario Internacional (2009) "Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances". Prepared by the Fiscal Affairs Department (In consultation with other departments) Approved by Carlo Cottarelli. December 16, 2009
- Fondo Monetario Internacional, (2018), Fiscal Monitor, April, 2018. Washington DC.
- Hageman R. (2011). "How can Fiscal Councils strengthen fiscal performance?". OECD Journal: Economic Studies, Vol 2011/1. http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c
- Hemming R y Kell M (2001) "Promoting Fiscal Responsibility: Transparenci, rules and independent fiscal authorities".
- Hernández, J., (2016). Las reglas fiscales y las finanzas públicas: el caso mexicano 2000-2030. CEFEP, Premio Nacional de la Finanzas Públicas 2016.
- Heymann D y Navajas F (1989). "Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina, 1979 – 1987". Revista Desarrollo Económico, v. 29, N° 115 (octubre – diciembre 1989).
- Horvath Michael (2017) "European Fiscal Compact in Action: Can Independent Fiscal Institutions Deliver Effective Oversight?". Discussion Papers Discussion Paper No. 1/20, Council for Budget Responsibility.
- Consejo Federal de Inversiones (1966). "Coparticipación provincial de impuestos nacionales". Trabajo preparado por el Dr. Dino Jarach contratado por el Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires.
- Jankovics L. y Sherwood M. (2017) "Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years". Discussion Paper 067. July 2017. Brussels. ISBN 978-92-79-64925-7 (online)

- Kopits G y Craig J (1998). Transparency in government operations. IMF Occasional Paper. Washington DC.
- Kopits George (2011); "Independent Fiscal Institutions: Developing good practices"; OECD Journal on Budgeting, Vol 11/3
- Kopits, George and Symansky, Steven (1998): Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper N° 162, Washington
- Kydland F y Prescott E. (1977). "Rule rather than discretion. The inconsistency of optimal plans". Journal of political economy. Volume 85. Páginas. 473-491
- Lagarde, Fernando M (2006) "Mecanismo de solución de controversias en el ámbito de la coparticipación federal de impuestos: análisis de la función jurisdiccional de la Comisión Federal de Impuestos". Revista Rap. Id SAIJ: DACF160490
- Las Heras, José María (2008): "Estado Eficiente". 2da Edición. Editorial Osmar Buyatti. Buenos Aires
- Makón, Marcos (1997): "La Reforma del Sistema Presupuestario Nacional". En Revista ASAP N° 29, Buenos Aires.
- Mainwaring y Wella. (Eds) (2003) "Democratic Accountability in Latin America", New York, Oxford University Press Inc
- Mohadeb Sergio (2016) "Auditoría General de la Nación: una lupa sobre la administración pública". En "El control de la actividad estatal". Asociación de Docentes. Buenos Aires
- Normas de Control Externo Gubernamental. Auditoría General de la Nación
- North, Douglass C (1984), "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", Fondo de Cultura Económica, México DC.
- O'Donnell Guillermo (1998) "Accountability Horizontal", Ágora, Bs. As., N° 8
- O'Donnell, Guillermo (2004) "Accountability horizontal: La institución legal de la desconfianza política". Revista española de Ciencia Política. Nro 11, Octubre 2004
- Olivares, Pablo (2010). "Reglas fiscales cuantitativas presupeustarias y sobre deuda pública. Su implementación en el Estado Nacional". Tesis de Maestría de Administración Pública. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
- Palazzo, Eugenio Luis (1997), "La autonomía funcional del Ministerio Público y la habilitación para dictaminar". Revista El Derecho N° 9408. Universitas SRL

- Perez Hualde (2014). El Organismo Fiscal Federal previsto en la CN. En los organismo federales de control en la constitución: de servicios públicos y fiscal. Buenos Aires: RAP
- Peschard, Jacqueline (2007). Transparencia y partidos políticos. México, IFAI, Cuadernos de Transparencia No. 8..
- Peschard, Jacqueline (2007). Transparencia y partidos políticos. México, IFAI, Cuadernos de Transparencia No. 8.
- Porto, A (2003). Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos. Documentos de Federalismo Fiscal N° 2. Universidad Nacional de La Plata. La Plata.
- Redrado, Martín (2007), "¿Un nuevo paradigma de disciplina macroeconómica en América Latina?". En Machinea J y Serra N (Ed) "Visiones del Desarrollo en América Latina". Santiago de Chile. CIDOB.
- Romzek Bárbara (2000) "Dynamics of public sector accountability in an era of reform" *International Review of Administrative Sciences*, 2000; 66; 21
- Sanchez González J. (2014). "Usos de la accountability en la administración pública". *Revista venezolana de Gerencia*. Vol 19. Número 68. Oct-Dic 2017. Maracaibo
- Schaechter A, Kinda T, Budina N. y Weber A. (2012). "Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset". *International Monetary Fund. Working Paper. Fiscal Affairs Department*.
- Schedler, Andreas (2007). ¿Qué es la rendición de cuentas? México, IFAI, Cuadernos de Transparencia No. 3
- Schuknecht, Ludger (2004): "EU Fiscal Rules. Issues and lessons from political economy". *European Central Bank Working Paper Series*. Frankfurt
- Sosa, José (compilador) (2011). *Transparenciay rendición de cuentas*. México, Escuela de Administración Pública D.F. y Siglo XXI
- Universidad Externado de Colombia (2014). *Manual de citación Normas APA*. Compilado por Ana Lorena Rojas Sabogal. Bogotá.
- Vallés Vives F (2001) "Control externo del gasto público y Estado constitucional". Tesis doctoral
- Villanueva, Ernesto (2000). *Derecho Mexicano de la Información*, México: Oxford
- Von Trapp Lisa y Nicol Scherie (2017). "Measuring IFI independence: A first pass using the OECD IFI database". OECD. This paper was prepared for a Vox eBook

and include a link back to the book "Independent Fiscal Councils: watchdogs or lapdogs?" published in 2018.

Wyplosz Charles (2008). "Fiscal policy councils: Unlovable or just unloved?". Swedish Economic Policy Review 15

Wyplosz, Charles (2001), "Fiscal Policy: Institutions vs Rules". The Graduate Institute. Geneva

Wyplosz, Charles (2012), "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences". The Graduate Institute. Geneva

Normas jurídicas y jurisprudencia

Constitución de la Nación Argentina. Texto ordenado publicar por Ley N° 24.430 del Congreso de la Nación Argentina sancionada el 15 de Diciembre de 1994.

Convención Nacional Constituyente, 24° reunión - 3° Sesión Ordinaria . (04 de Agosto de 1994)

Congreso de la Nación Argentina. 28 de Diciembre de 1934. Coparticipación Federal. Ley N° 12.139

Congreso de la Nación Argentina. 10 de Enero de 1935. Impuesto a las ventas de mercaderías. Ley N° 12.143

Congreso de la Nación Argentina. 8 de Diciembre de 1954. Unificación de impuestos internos nacionales. Ley N° 14.390

Congreso de la Nación Argentina. 8 de Enero de 1959. Impuesto a los réditos, a las ventas, a los beneficios extraordinarios y las ganancias eventuales. Régimen de Distribución. Ley N° 14.788

Congreso de la Nación Argentina. 30 de Septiembre de 1992. Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Ley N° 24.156.

Congreso de la Nación Argentina. 29 de Diciembre de 1993. Constitución Nacional Declaración de su reforma. Ley N° 24.309

Congreso de la Nación Argentina. 25 de Agosto de 1999. Ley de Administración Federal de los Recursos Públicos. Ley N° 25.152.

Congreso de la Nación Argentina. 12 de Diciembre de 2000. Ley de Presupuesto de la Administración de la Administración Nacional 2001. Ley N° 25.401.

- Congreso de la Nación Argentina. 24 de Noviembre de 2004. Ley de Presupuesto de la Administración de la Administración Nacional 2005. Ley N° 25.967
- Congreso de la Nación Argentina. 30 de Julio de 2001. Ley de Equilibrio Fiscal (Déficit cero). Ley N° 25.453
- Congreso de la Nación Argentina. 27 de Diciembre de 2002. Ley de Presupuesto de la Administración de la Administración Nacional 2002. Ley N° 25.725
- Congreso de la Nación Argentina. 4 de Agosto de 2004. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Ley N° 25.917
- Congreso de la Nación Argentina. 7 de Enero de 1988. Ley N° 23.548
- Congreso de la Nación Argentina. 30 de Noviembre de 2016. Ley N° 27.343
- Poder Ejecutivo de la Nación Argentina. 7 de Diciembre de 2004. Decreto N° 1731/04. Reglamenta Ley N° 25.917.
- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Reglamento Interno. Año 2005. Resolución N° 1/2005.
- Comisión Federal de Impuestos. 11 de Julio de 2002+. Resolución General Interpretativa N° 30/2002.
- Comisión Federal de Impuestos. 24 de Septiembre de 1997. Resolución General Interpretativa N° 19/1997.
- Comisión Federal de Impuestos. 24 de Febrero de 2011. Reglamento Interno. Texto Ordenado según Resolución N° 501/2011 del Comité Ejecutivo.
- Comisión Federal de Impuestos. 2 de Marzo de 2016. Reglamento de Administración Financiera. Texto Ordenado según Resolución del Presidente de la Comisión Federal de Impuestos N° 60/2016.
- Comisión Federal de Impuestos. 23 de Abril de 2014. Organigrama de la Comisión Federal de Impuestos. Resolución Plenaria N° 215/2014.
- Comisión Federal de Impuestos. 4 de Marzo de 2004. Ordenanza Procesal de la Comisión Federal de Impuestos. Resolución Plenaria N° 91/2004.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. 22 de Agosto de 2002. Fallo Expte T348XXXVIII “Tobar, Leónidas c/ Estado Nacional M° Defensa Contaduría General del Ejército Ley 25.453 s/amparo”
- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. 24 de Noviembre de 2015. Fallo Expte N° 538/2009 “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. 24 de Noviembre de 2015. Fallo Expte N° 539/2009 “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”.

Senado de la Nación Argentina. 24 de Septiembre de 2020. Plenario de comisiones de Asuntos Constitucionales y de Presupuesto y Hacienda.

Senado de la Nación Argentina. Año 2000. Expediente 7688-S-2000. Proyecto de Ley

Senado de la Nación Argentina. Año 2003. Expediente 1641-S-2003. Proyecto de Ley

Cámara de Diputados de la Nación Argentina. 1 de Septiembre de 2004. Expediente 5555-D-2004. Proyecto de Ley.

Congreso de la Nación Argentina. Comisión de Supervisión Parlamentaria Ley N° 27.343. 5 de Abril de 2018. Resolución N° 1/2018. Reglamento interno de Funcionamiento de la OPC.

Congreso de la Nación Argentina. 8 de Enero de 2018. Resolución Conjunta N° 1/2018 de la Presidenta de la H. Cámara de Senadores de la Nación y el Presidente de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

Congreso de la Nación Argentina. Oficina de Presupuesto del Congreso. 8 de Octubre de 2019. Disposición N° 47/2019 del Director General de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación.

Procuración del Tesoro de la Nación Argentina. 11 de Abril de 2007. Dictamen 50/97. Expte 96.886/94 del Ministerio de Justicia.

Convención Nacional Constituyente, 24° reunión – 3° Sesión Ordinaria – 4 de Agosto de 1994 – Versión taquigráfica

Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe, Resolución N° 8/2006, 6 de Junio de 2006.

Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe, Resolución N° 24/2006, 3 de Agosto de 2006.

Poder Ejecutivo de República Argentina, “Memorándum de Entendimiento Técnico” de fecha 12 de Junio de 2018, dirigido al Fondo Monetario Internacional en el marco del Acuerdo Stand By celebrado entre la República Argentina y el Fondo Monetario Internacional.

Poder Ejecutivo de República Argentina, “Memorando de Políticas Económicas y Financieras” y “Memorando Técnico de Entendimiento” de fecha 3 de Marzo de 2022, dirigido al Fondo Monetario Internacional en el marco del Acuerdo de

Facilidades Extendidas entre la República Argentina y el Fondo Monetario Internacional.

Poder Ejecutivo de la República Argentina, Mensaje dirigido al Congreso de la Nación el 4 de Marzo de 2022 (MENSJ-2022-8-APN-PTE).

Poder Ejecutivo de la República Argentina, 4 de Noviembre de 2001. Decreto N° 1399/01

Convenio Multilateral suscripto entre provincias argentinas el 18 de Agosto de 1977, ciudad de Salta.

Bases de datos

OECD Independent Fiscal Institutions Database (2019)

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>

<https://data.oecd.org/>

IMF Fiscal Council Dataset, 2017 <http://www.imf.org/external/np/fad/council>

Independent Fiscal Institutions Database 2013 resultado de la encuesta a las Instituciones Fiscales Independientes de los estados miembros de la Unión Europea en el año 2013. European Commission – Directorate General for Economic and Financial Affairs

Páginas web

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española

<https://dle.rae.es/>

Tribunal de Cuentas de Misiones

<https://htc.misiones.gob.ar/funcionamiento/>

Tribunal de Cuentas de Mendoza

<https://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar/fiscalizacion>

Tribunal de Cuentas de Tucumán

<http://www.tribunaldecuentas.gob.ar/juridiccionales/>

ANEXO I

ENTREVISTA INFORMANTES EXPERTOS

A) AGENCIA FISCAL INDEPENDIENTE: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal

Informante experto: Coordinadora Ejecutiva – Patricia Farah

Fecha: 19/03/2021

RELACIÓN CON EL CONGRESO Y LEGISLATURAS

¿Proveen información de forma regular?

Solo los resultados de la evaluación de cumplimiento anual de reglas fiscales.

¿Los miembros de conducción de la agencia fiscal concurren regularmente a audiencias parlamentarias (o reuniones de las comisiones de presupuesto) cuando se tratan cuestiones relacionadas al proceso presupuestario o asuntos de deuda pública? ¿Se encuentra normada dicha concurrencia?

No concurren a dichas instancias ni se encuentra normada obligación en ese sentido.

¿Los miembros del Congreso o Legislaturas pueden realizar individualmente consultas a la agencia fiscal y ésta brindar la respuesta?

Sendas cámaras del Congreso o Legislaturas Provinciales pueden enviar como órgano consultas y los legisladores en forma individual enviar consultas.

Pero la oportunidad y sentido de las respuestas a brindar es resuelto por el Comité Ejecutivo del CFRF. No existe ningún deber normado sobre la oportunidad ni contenido de la respuesta.

INDEPENDENCIA DE LA AGENCIA FISCAL

¿Aplica un mecanismo de incompatibilidad específico para la agencia?

No existe un régimen de incompatibilidad específico para integrar el Consejo. Deriva de la incompatibilidad para ocupar el cargo de ministro de Economía y/o Hacienda de la jurisdicción respectiva.

Organización interna

¿La definición del Plan Anual de la agencia es facultad exclusiva de la conducción de la agencia?

Si, aunque de uso interno. Lo propone la Coordinadora Ejecutiva y aprueba el Comité Ejecutivo.

Disponibilidad de los inputs de información necesarios para el ejercicio de las funciones de la agencia

¿Existen dispositivos de constreñimiento ejecutables directamente por la agencia para caso de retaceo o demoras en la entrega de los inputs?

Se aplica un mecanismo disuasivo que ha dado buenos resultados. Consiste en la publicación en el sitio web del estado de presentación de información por parte de cada jurisdicción. Allí surgen quienes han presentado la información y quienes se encuentran pendientes de presentación con “plazo vencido”.

Sin embargo es un criterio adoptado por la Coordinación Ejecutiva que no se encuentra establecido como procedimiento obligatorio fijado por ley.

¿La administración financiera de la agencia se realiza mediante una jurisdicción o entidad separada?

Si.

¿Existen mecanismos para asegurar coactivamente la disponibilidad de los recursos en casos de demoras o retaceos?

No hay mecanismo establecido por ley que garantice 100% el aporte por parte de cada jurisdicción. Se viene aplicando, como criterio de práctica, un mecanismo consistente en una moción complementaria a la aprobación del presupuesto anual del CFRF donde todas las jurisdicciones autorizan al Banco Nación Argentina a retener de la coparticipación de la respectiva jurisdicción los montos de los aportes que la misma debe realizar al CFRF.

Sin embargo, cabe destacar que se trata de un criterio de práctica cuya continuidad futura depende de la voluntad en cada uno de los años de todas y cada una de las jurisdicciones en el sentido de autorizar tal retención.

COMUNICACIÓN DE LA AGENCIA CON SU EXTERIOR

Relaciones con los medios de comunicación

¿La conducción de la agencia lleva a cabo ruedas de prensa?

No se realizan ruedas de prensa.

¿Hay unificación de interlocutor por la agencia.

Si. En la figura del Presidente o, en su ausencia, del Secretario.

¿Hay un calendario de acciones comunicacionales de la agencia?

No existe calendario de acciones comunicacionales ni instrumento similar.

EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA AGENCIA

¿La agencia se encuentra sujeta a «accountability (rendición de cuentas) del Congreso o Legislatura?

No

¿Rinden cuentas de su administración financiera ante los órganos de fiscalización externa o agencia de auditoría?

No rinden cuentas ni ante la AGN ni ante los órganos de control externo o fiscalización externa de las jurisdicciones provinciales.

Hay un sistema específico donde el control de la administración financiera se realiza mediante auditoría a cargo de 2 provincias miembros.

¿Se realizan, y en su caso con qué frecuencia, procesos de evaluación por pares o paneles de expertos?

No se encuentra normado ningún mecanismo de evaluación por pares o paneles. No obstante, a iniciativa del propio CFRF se desarrollaron instancias de visitas de expertos internacionales, en uno de los casos promovido por organismos multilaterales.

B) AGENCIA FISCAL INDEPENDIENTE: Comisión Federal de Impuestos

Informante experto: Director Ejecutivo - Juan Chirino

Fecha: 19/03/2021

DIMENSIÓN FUNCIONAL

La Comisión Federal de Impuestos desarrolla funciones de fiscalización, control, interpretación y asesoramiento.

RELACIÓN CON EL CONGRESO Y LEGISLATURAS

¿Proveen información de forma regular?

No se remite una información en especial ni con regularidad al Congreso ni a las Legislaturas Provinciales.

En el caso de que sea requerida información desde el Congreso de la Nación es el Presidente quien tiene la facultad de responder de forma inmediata o, en caso de no ser de urgencia, es el Plenario quien considera sobre dicha respuesta (contenido y oportunidad).

¿Los miembros de conducción de la agencia fiscal concurren regularmente a audiencias parlamentarias (o reuniones de las comisiones de presupuesto) cuando se tratan cuestiones relacionadas al proceso presupuestario o asuntos de deuda pública? ¿Se encuentra normada dicha concurrencia?

No concurren regularmente. Deben concurrir dos hechos: convocatoria de los ámbitos legislativos y decisión de concurrir por parte de la CFI.

Como casos de concurrencia se pueden citar

- **Rondas de consultas de las comisiones de presupuesto y hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación.**
- **Comisión de coparticipación del Senado.**
- **Consultas sobre determinados DNU**

Además, hay que destacar que por artículo 11 inciso i) de la Ley N° 23548 ante todo proyecto de ley nacional en materia tributaria debería requerirse opinión de la CFI.

¿Los miembros del Congreso o Legislaturas pueden realizar individualmente consultas a la agencia fiscal y ésta brindar la respuesta?

Tanto las cámaras del Congreso o Legislaturas Provinciales pueden enviar consultas en forma de órgano y también los legisladores en forma individual enviar consultas a título personal.

La oportunidad y sentido de las respuestas a brindar es resuelto por el Comité Ejecutivo.

INDEPENDENCIA DE LA AGENCIA FISCAL

Autonomía Funcional

Perfil de los miembros de la conducción (management) de la agencia: a) Académicos / investigadores; b) Especialistas en finanzas públicas y administración gubernamental; c) Analistas del sector financiero; d) Ex funcionarios de designación política.

Son personas con expertise en materia tributaria pero el mérito de tal expertise es una valoración personalísima de los titulares de los Poderes Ejecutivos.

Más allá de tal expertise, generalmente se trata de funcionarios de designación política (de distinto rango) o funcionarios de carrera de las Administraciones Públicas o asesores de funcionarios.

¿Aplica un mecanismo de incompatibilidad específico para la agencia? ¿Incluye la incompatibilidad de quienes ocuparon cargos de designación política dentro o la exigencia del transcurso de un plazo desde que cesaron en dicho tipo de cargo?

No existe ningún régimen de incompatibilidad específico. La consideración de la compatibilidad o no para su desempeño es una cuestión que se deja a exclusiva órbita de la jurisdicción a la cual representan.

¿Los cargos de conducción (management) de la agencia son remunerados con remuneración equiparable a altas posiciones en organizaciones?

Los cargos no tienen remuneración por su función.

Solo se reconocen gastos para el traslado hasta Buenos Aires cuando se realizan las reuniones (o la localidad donde dichas reuniones puedan llevarse a cabo por decisión del Plenario).

¿Los procedimientos de remoción de los miembros de la conducción (management) de la agencia son claros, explícitos y establecidos por norma? ¿Requiere mayorías especiales? ¿No participa el Poder Ejecutivo en el procedimiento?

No existe procedimiento de remoción miembros que sea ejecutable por la propia CFI. La continuidad como miembro de la CFI es una decisión exclusiva de la jurisdicción a la cual representa.

Organización interna

¿La definición del Plan Anual de la agencia es facultad exclusiva de la conducción de la agencia?

No existe la figura de un Plan Anual. La dirección de las tareas operativas de la CFI son una función del Director Ejecutivo.

Disponibilidad de los inputs de información necesarios para el ejercicio de las funciones de la agencia

Solo el previsto en el inciso 2) del artículo 2 del Reglamento Interno.

¿Existen disposiciones normativas o procedimientos de aplicación imperativa para la entrega de inputs a la agencia?

Solo lo previsto en el artículo 16 de la Ordenanza Procesal (obtener la información a costa del responsable).

¿Existen dispositivos de constreñimiento ejecutables directamente por la agencia para casos de retaceo o demoras en la entrega de los inputs?

Idem respuesta anterior

COMUNICACIÓN DE LA AGENCIA CON SU EXTERIOR

Relaciones con los medios de comunicación

Como principio toda información es confidencial hasta que el Plenario autorice su difusión.

¿La agencia fiscal realiza comunicados de prensa?

De forma escueta y ascética. Sin ninguna regularidad predeterminada.

¿La conducción de la agencia lleva a cabo ruedas de prensa?

No se realizan con frecuente ruedas de prensa. Algunas veces el Presidente realiza acciones de comunicación.

¿Hay unificación de interlocutor por la agencia?

En la figura del Presidente

¿Hay un calendario de acciones comunicacionales de la agencia?

No existe calendario ni programación predeterminada de acciones comunicacionales.

EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA AGENCIA

¿La agencia se encuentra sujeta a «accountability» (rendición de cuentas) del Congreso o Legislatura?

No está sujeta «accountability» de ningún órgano legislativo ni ejecutivo.

¿Rinden cuentas de su administración financiera ante los órganos de fiscalización externa o agencia de auditoría?

No rinden cuentas ni ante la AGN ni ante los órganos de control externo o fiscalización externa de las Provincias.

¿Se realizan, y en su caso con qué frecuencia, procesos de evaluación por pares o paneles de expertos?

No hay mecanismo de ese tipo. Aunque se han realizado convenios con instituciones por intercambio de información con la OPC, el Consejo Federal de Inversiones y la IEFPAL.

C) AGENCIA FISCAL INDEPENDIENTE: Oficina de Presupuesto del Congreso

Informante experto: Director – CPN Walter Agosto y Coordinadora de Relaciones Institucionales – Natalia Laría

Fecha: 6/04/2021

¿Los miembros de conducción de la OPC concurren regularmente a audiencias parlamentarias (o reuniones de las comisiones de presupuesto) cuando se tratan cuestiones relacionadas al proceso presupuestario o asuntos de deuda pública? ¿Se encuentra normada dicha concurrencia?

La concurrencia de la OPC a las reuniones de Comisión no se encuentra reglamentada y la misma se da por invitación de las autoridades de las comisiones.

En el siguiente link se encuentra la normativa vinculada con el funcionamiento de la OPC <https://www.opc.gob.ar/acerca-de-la-opc/>.

En la práctica concurrimos todos los años para presentar el informe que realizamos al momento de la discusión del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la APN y también hemos sido convocados para explicar otros informes vinculados con el impacto fiscal de proyectos en discusión.

¿Para Director Gral, Directores, Analistas y resto del personal de la OCP se aplica algún régimen de incompatibilidad específico o rige un régimen general? ¿Incluye la incompatibilidad de quienes ocuparon cargos de designación política o la exigencia del transcurso de un plazo desde que cesaron en dicho tipo de cargo?

No existe un régimen especial de incompatibilidades para los Directores y el personal de la OPC. Rige el régimen general establecido en la ley 25.188 – Ley de Ética de La Función Pública.

Relaciones de la OPC con los medios de comunicación

¿La dirección de la OPC requiere autorización previa o algún mecanismo de validación previa para comunicarse con la prensa o con el exterior a la OPC?

La OPC no requiere de autorización previa externa para vincularse con la prensa. Por el momento, el Director General (o quién él autorice) es el único vocero autorizado para comunicarse con la prensa. Los contactos con los medios son coordinados a través del Area de Prensa y la Dirección General.

¿Realiza la OPC comunicados de prensa?

La OPC no realiza comunicados de prensa.

¿La conducción de la OPC lleva a cabo ruedas de prensa?

No se realizan ruedas de prensa. Dentro de las acciones de comunicación de la OPC definidas en su plan de trabajo se han realizado encuentros con periodistas de distintos medios para dar a conocer la labor de la Oficina y algunos informes puntuales.

¿Hay un calendario de acciones comunicacionales de la OPC?

La OPC presenta un Plan de Trabajo anual que es aprobado por la Comisión de Supervisión Parlamentaria. En el Plan se definen los lineamientos de las acciones comunicacionales que se llevaran a cabo y los plazos estimados para las mismas.

¿Sobre la OPC Se realizan, y en su caso con qué frecuencia, lo que se denomina “procesos de evaluación por pares” o por paneles de expertos o algún mecanismo análogo?

Hasta la fecha no se han realizado procesos como los descritos pero a fines de 2019 hemos trabajado con expertos externos que realizaron un informe de seguimiento y mejora del funcionamiento de la OPC. A partir de las conclusiones de dicho informe se implementaron acciones de mejora de los procesos.

Por otro lado, la ley de creación de la Oficina establece que la Comisión de Supervisión Parlamentaria debe conformar un Consejo Asesor de Expertos. La puesta en funcionamiento de dicho consejo podría contemplar funciones similares a las planteadas.

ANEXO II

En cuanto al Acuerdo de Facilidades Extendidas suscripto entre el Gobierno Nacional Argentino y el Fondo Monetario Internacional en 2022 se observa que el mismo incluyó un plexo de compromisos por parte del Estado Nacional cuya gama de aspectos guarda ciertas similitudes con el suscripto en 2018, aunque a nivel de detalle y profundidad existen diferencias (VIDE Memorando de Políticas Económicas y Financieras y Memorando Técnico de Entendimiento, ambos del 3 de marzo de 2022).

En lo fiscal pueden extraerse como principales compromisos:

A) Recursos

- Se focalizará en impuestos sobre productos petroleros para ir a un régimen “ad valorem” (impuestos como alícuota sobre el precio del producto)
- Mejoras de recaudación de tributos que utilizan la valuación fiscal (se trabajará con las Provincias para obtener las valuaciones actualizadas).
- Mejoras en la administración tributaria nacional.
- No habrá más “amnistías fiscales”.

B) Gastos

- Se concentrarán en la reducción del gasto en subsidios a la energía (electricidad y gas).
- Se limitarán las transferencias discrecionales a las Provincias y a las empresas estatales.
- En materia de sistema previsional se focalizará en ciertos regímenes especiales y en facilitar la continuidad voluntaria de la vida laboral de las personas. Se apunta a focalizar el abordaje en regímenes especiales como el Régimen Jubilatorio de Magistrados y funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación.
- Los gastos que se liquiden en bonos o cualquier otra forma de pasivo que no sea efectivo se registrará como gasto “arriba de la línea”.

C) Resultado primario

El déficit primario en 2022 no podrá superar el 2,5% del PBI. En 2023 el límite será del 1,9% del PBI y en 2024 el 0,9% del PBI.

D) **Financiamiento del déficit por el BCRA**

Límite al financiamiento vía BCRA (incluyendo cualquier mecanismo no solo adelantos): 1% del PBI en 2022 (705.228 millones), 06% del PBI en 2023 y 0% en 2024.

E) Deuda y atrasos de pagos

- No podrá haber atrasos en pagos de deuda externa que tengan vencimiento posterior al 3/3/2022.
- Límite de acumulación de deuda flotante del Sector Público Nacional: Se establece un límite anual de \$535.881 millones de incremento respecto al stock de deuda flotante al 31/12/2021.