

**Universidad Torcuato Di Tella**

**Escuela de Gobierno**

**Maestría en Políticas Públicas**

**Trabajo Final**

**Reglas fiscales en Argentina: el eslabón perdido**

Víctor Hugo Ruilova Quezada

Tutor: Federico Filippini

15 de diciembre 2019

1.	Introducción .....	2
2.	Reglas fiscales.....	4
2.1.	¿De la teoría a la práctica o de la práctica a la teoría?.....	4
2.2.	¿Parafernalia innecesaria o esquema útil de política?.....	9
2.3.	El 4x4 de los esquemas de reglas fiscales.....	11
3.	Reglas fiscales en Latinoamérica.....	14
3.1.	República Federativa de Brasil .....	14
3.2.	Chile.....	15
3.3.	Colombia.....	17
3.4.	México .....	18
3.5.	Perú .....	19
4.	Reglas fiscales en Argentina.....	22
4.1.	Disciplina fiscal, ¿para qué? .....	22
4.2.	Un esquema de reglas fiscales en desuso.....	23
4.3.	¿El eslabón perdido? .....	26
5.	Comentarios finales .....	29
6.	Referencias.....	30

## 1. Introducción

*“...este Poder Ejecutivo nacional...anunció tres pilares básicos...el primero de ellos se basa en una política fiscal orientada a la virtual eliminación del déficit público...”*, Juan V. Sourrouille, presentación del Presupuesto del ejercicio 1986, 19 de julio de 1985.

*“...la brecha financiera del sector público es una pieza clave del cuadro macroeconómico. El control efectivo de la misma condiciona apreciablemente el resto de los instrumentos...”*, Domingo F. Cavallo, presentación del Presupuesto del ejercicio 1991, 12 de febrero de 1991.

*“...Para el año 2003 se procura, en particular, un uso más eficiente de los recursos necesarios para cumplir con los objetivos del Estado, en un marco de restricción del gasto público, de manera compatible con el control del déficit fiscal...”*, Roberto Lavagna, presentación del Presupuesto del ejercicio 2003, 13 de septiembre de 2002.

*“...Desde una perspectiva macroeconómica, tanto la posición fiscal superavitaria alcanzada por el Estado, como la diferente composición del gasto y su financiamiento, redundan en un conjunto de efectos positivos sobre la economía nacional...”*, Miguel Peirano, presentación del Presupuesto del ejercicio 2008, 15 de septiembre de 2007.

*“...La esencia del nuevo esquema consistente...es brindar señales de reducción del déficit fiscal mediante el anuncio de un programa fiscal con objetivos decrecientes de déficit...”*, Alfonso Prat Gay, presentación del Presupuesto del ejercicio 2017, 15 de septiembre de 2016.

*“...Argentina tiene que converger a una situación de equilibrio fiscal en la cual se alcance el superávit primario...”*, Martín M. Guzmán, presentación de los principales lineamientos del programa económico para el ejercicio 2020, 11 de septiembre de 2019.

Desde el retorno de la democracia la Argentina ha tenido dificultades para mantener algún grado de disciplina fiscal de forma persistente. Prueba de ello es la constante búsqueda de posicionarlo como un objetivo central de la gestión, por parte de quienes son los responsables de conducir los principales lineamientos de política económica del país.

Los esquemas de decisión de política económica basados en reglas han sido buscados desde mucho antes que la teoría económica los refrende<sup>1</sup>. Una regla permite contrarrestar el sesgo hacia el déficit que tiene la política fiscal, producto del proceso decisorio en el que se circunscribe. Sin embargo, la adopción de una regla debe tomar en cuenta distintas dimensiones de aplicación, ya que es un esquema que, para funcionar de manera exitosa, requiere de un buen diseño, buenos procedimientos, un alcance gubernamental relevante y, tal vez lo más importante, un respaldo político suficiente para persistir en el tiempo.

En la Argentina, la búsqueda de adoptar esquemas de reglas, tanto fiscales como monetarias, ha estado relacionada con la posibilidad de señalizarse positivamente frente a los mercados de deuda, en momentos en los que el financiamiento externo se dificulta. Así, más que a una necesidad genuina de reducir la probabilidad de incurrir en desequilibrios fiscales, estos esquemas han sido usados como prebendas para acceder a salvatajes de emergencia.

De todas maneras, la revisión de los esquemas aplicados en la década de los 90s y a principios de los 2000s que terminaron en desuso llama a la reflexión, puesto que no fueron diametralmente diferentes a los implementados por otros países de la región. ¿Cuál es el eslabón perdido que hace que, luego de 35 años, los ministros de economía en Argentina sigan bregando por la disciplina fiscal?

El trabajo sigue con una sección donde se hace un resumen de la aparición de los esquemas de reglas fiscales, las discusiones en torno a su aplicabilidad y una propuesta de análisis estableciendo dimensiones y grados que permiten comparar los esquemas entre sí. En la sección subsiguiente se analizan las reglas fiscales aplicadas en una selección de países de la región, utilizando el esquema de análisis propuesto. En la penúltima sección se pone foco en los esquemas de reglas fiscales aplicados en la Argentina, buscando el “eslabón perdido” que pueda explicar el fracaso relativo que tuvieron, comparados con los que se aplicaron en el resto de la región. Finalmente, en la última sección se presentan algunas conclusiones y posibles líneas de investigación futura.

---

<sup>1</sup> “Entonces mi corazón deseó escucharlas y ordené a mis compañeros que me soltaran...pero me ataron con más cuerdas, apretándome todavía más...” Homero (Siglo VIII a.c.), La Odisea, Canto XII.

## 2. Reglas fiscales

### 2.1. ¿De la teoría a la práctica o de la práctica a la teoría?

El trabajo de Kydland y Prescott (1977) es una de las piedras angulares de la literatura que discute los esquemas de decisión de política económica basados en reglas. Los autores muestran que, para los *policymakers*, existe una clara dicotomía entre la adopción de reglas y la decisión de mantener el máximo grado de discreción posible. En este sentido, argumentan que los esquemas discrecionales de decisión son sub-óptimos (en términos de bienestar social) y generan mayor inestabilidad económica. El razonamiento es el siguiente: toda decisión de política económica óptima toma en cuenta las condiciones iniciales sobre las que se busca tener un impacto determinado; a su vez, toda decisión de política tiene impacto sobre las expectativas y, por lo tanto, sobre el comportamiento de los agentes económicos (Lucas, 1976). Ahora bien, estos mismos agentes económicos son quienes establecen, a través de su accionar, las condiciones sobre las cuales se terminará aplicando la política económica en cuestión.

Si una decisión de política termina modificando, a través de las expectativas, las condiciones sobre las cuales se basó en primer lugar, su efecto terminará siendo distinto al esperado, ya que las condiciones que fueron tomadas en cuenta para establecerla se modificaron. Para corregir este desvío, que implica un resultado sub-óptimo, sería necesario implementar una nueva política que inexorablemente terminaría con el mismo resultado. En definitiva, la sucesiva aplicación de un esquema de decisión discrecional no hace más que generar mayor inestabilidad económica. Al contrario, un esquema basado en reglas permite que las expectativas estén ancladas a la regla (que no se modifica) y, por lo tanto, que el efecto de la política sea el esperado inicialmente.

Cabe señalar la importancia que tiene la construcción de credibilidad en la dinámica descrita. A medida que el *policymaker* cambia constante y discrecionalmente la política económica inicialmente adoptada, pierde credibilidad con los agentes económicos. En consecuencia, el impacto de sus decisiones de política se reduce, ya que se descuenta que la política será modificada nuevamente en el futuro. De forma inversa, el *policymaker* que adopta y mantiene una regla construye credibilidad, que luego se traduce en una capacidad de impacto significativo de sus políticas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Mervyn King, ex presidente del Banco Central de Inglaterra aludió a la "Teoría Maradona" para explicar la relevancia que tiene la construcción de credibilidad para la política monetaria en un discurso que dio en 2005. Usando como ejemplo al segundo gol que marcó Diego A. Maradona en la Copa Mundial de México '86, explicó que lo único que hizo Maradona fue capitalizar la credibilidad que tenía como el jugador más habilidoso del mundo y avanzar en línea recta con el balón hacia el arco, alternando ligeros movimientos, mientras los rivales quedaban en el camino temerosos de errarle a la pelota y cometerle infracción.

El debate entre reglas vs discrecionalidad que iniciaron Kydland y Prescott fertilizaron el terreno para discusiones de política monetaria (Barro y Gordon, 1983) y de política fiscal. En este último caso, Cukierman y Meltzer (1986) señalan que es racional y esperable que un gobierno opte por un esquema discrecional de decisión, pese a que sea un sub-óptimo social, ya que le permite implementar políticas que estén alineadas con objetivos electoralistas. La disponibilidad de usar recursos de manera discrecional permite “mostrar gestión” ante los votantes en años electorales, agrandando las posibilidades de ser re-elegido, configurando un ciclo presupuestario sujeto al calendario electoral<sup>3</sup>.

En este mismo sentido, Drazen (2002) sostiene que la política fiscal mantiene un sesgo permanente hacia el déficit, que está explicado por el proceso decisorio en el que se circunscribe. Los distintos sectores (legisladores, burócratas, sindicatos, empresarios, jueces, etc), que son parte de la formulación de la Ley de presupuesto - la “ley de leyes” -, que es la legislación que le da el marco legal a la política fiscal, adoptan el mismo comportamiento “racional” del gobierno: mantener un alto grado de discrecionalidad sobre la mayor cantidad de recursos posibles, sin pensar en las fuentes de financiamiento que se requieren para sostenerlos.

Esta conducta se asienta y se refuerza por el desconocimiento que tiene el electorado de la restricción presupuestaria inter-temporal a la que está sujeto el gobierno y de cómo desajustes en ésta terminan afectando a la sociedad en su conjunto. De esta manera, los votantes sufren de “ilusión fiscal” o “ilusión del déficit” (Buchanan y Wagner 1976) producto de la asimetría de información, que genera una subvaloración de la importancia que tiene la disciplina fiscal.

La teoría económica sostiene que la política fiscal debe ser contra-cíclica (Barro, 1979), de lo contrario termina amplificando el ciclo económico, haciendo que tanto los auges como las caídas sean más pronunciadas, lo que afecta negativamente al crecimiento y termina generando mayor desigualdad<sup>4</sup>. Tomando en consideración que el sistema político, en el cual se enmarcan las decisiones de política fiscal, tiene incentivos a mantener cierto grado de discrecionalidad sobre la misma y que, además, tiene un sesgo hacia el déficit, no es sorprendente encontrar que la búsqueda de esquemas de decisión de política en base a reglas haya sido impulsada al mismo tiempo, o incluso antes, que la discusión en la literatura.

---

<sup>3</sup> Medina y Lema (2003) encuentran evidencia al respecto, para el periodo 1985-2001 en las contiendas electorales a nivel sub-nacional en Argentina.

<sup>4</sup> Woo (2009) encuentra que países con mayor polarización social, medida por la desigualdad de ingresos y de educación, refuerza la pro-ciclicidad de la política fiscal. De esta manera, cabría preguntarse si es la desigualdad la que genera mayor indisciplina fiscal o al revés.

**Gráfico 1.** Países con reglas fiscales (una o más) en 1985. Fuente: FMI, Fiscal rules Data Set



Kopits (2001) establece tres “oleajes” de intentos formales de aplicar esquemas de disciplina fiscal. El primero fue a principios del siglo XX con gobiernos sub-nacionales (en especial en EEUU), en el que se buscaba determinar métricas-objetivo para distintos rubros fiscales (i.e. resultado fiscal, nivel de endeudamiento, ingresos y gastos). Así, se empezó a implementar la “regla dorada”, en la que el resultado fiscal corriente (ingresos menos gastos corrientes) se mantiene equilibrado, dejando lugar al financiamiento vía endeudamiento únicamente para los gastos de capital.

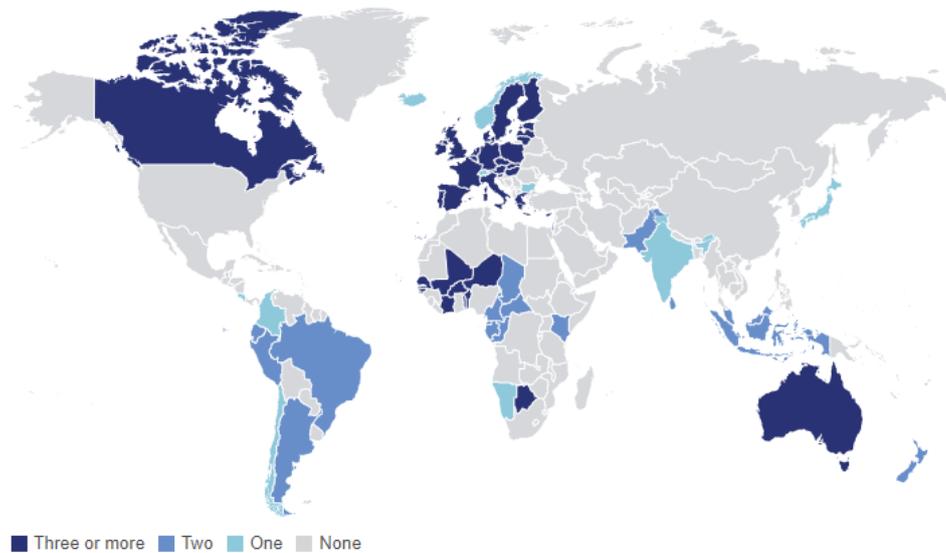
En esencia, los gobiernos sub-nacionales buscaban ganar acceso a los mercados de deuda y, por lo tanto, cierta independencia financiera del gobierno nacional, mostrando un compromiso explícito respecto a la adopción de un sendero fiscal previsible. El “lado B” de esta versión es que la necesidad de reducir los salvatajes financieros de parte de los gobiernos nacionales encontró, en la imposición de esquemas de disciplina fiscal para los gobiernos sub-nacionales, una solución a los incentivos adversos que generaba tener al Tesoro nacional como prestamista de última instancia.

Luego de la segunda guerra mundial, países como Alemania, Japón, Indonesia y Australia empezaron a introducir reglas fiscales dentro del ámbito del gobierno nacional, como parte de programas de estabilización<sup>5</sup>. Así, a la dimensión de diseño, que refiere a las distintas métricas-objetivo insertas en los esquemas, se agregó la dimensión de escala, que refiere a los distintos niveles de gobierno en los que se aplican estos objetivos. Esta nueva “ola”, al abarcar tanto a los gobiernos sub-nacionales como al gobierno nacional, avanzó por ejemplo sobre la imposición de límites cuantitativos al financiamiento vía fuentes domésticas (i.e. Banco Central). El esquema de financiamiento del Tesoro a

<sup>5</sup> Las reformas concernientes a la política monetaria también formaban parte de estos programas.



**Gráfico 3.** Países con reglas fiscales (una o más) en 2005. Fuente: FMI, Fiscal rules Data Set



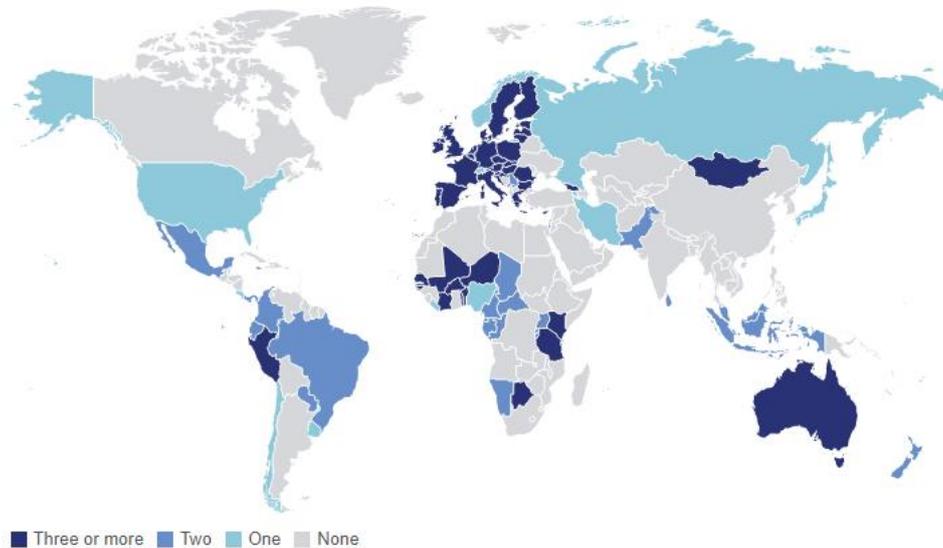
La dimensión legal, en cambio, refiere al grado de respaldo que tiene el esquema en su concepción, lo que determina en definitiva si se convierte, o no, en letra muerta. El éxito del mismo está ligado a los arreglos legales que obligan a los actores intervinientes en el proceso decisorio de la política fiscal a cumplir las reglas que se imponen. Esto puede ser a través de leyes simples, leyes de carácter constitucional, acuerdos políticos en un proceso de alternancia política o en acuerdos con amplia mayoría que se perpetúan en el tiempo. Usualmente, la relevancia que el tratamiento de la Ley de Presupuesto tenga en el Congreso refleja el grado de desarrollo de esta dimensión, ya que puede verse como un proxy del grado de necesidad que tienen los países para ponerse de acuerdo y, poniéndolo en palabras simples, “dejar de mentirse a sí mismos”.

Uno de los vehículos de estos esquemas en este último “oleaje”, en particular para el caso de Latinoamérica, fueron los organismos multilaterales de crédito (Acuña y Tommasi, 1999). En muchas ocasiones las reglas referidas a la formulación y presentación de las estadísticas fiscales formaban parte de los requerimientos, entre otros, que demandaban los programas de financiamiento del FMI, Banco Mundial, BID, CAF, etc<sup>8</sup>. Es decir, la búsqueda de señalizarse como un país que mantiene la disciplina fiscal pasó a ser imprescindible para acceder al financiamiento, más bien salvataje, de las instituciones financieras internacionales.

---

<sup>8</sup> En el último programa SBA firmado por la Argentina y el FMI en 2018, se destacó la relevancia de la creación de un nuevo ente de difusión de informes concernientes a la dinámica presupuestaria, la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC).

**Gráfico 4.** Países con reglas fiscales (una o más) en 2015. Fuente: FMI, Fiscal rules Data Set



Más aún, cabe destacar que la dimensión legal es la que se buscaba establecer “de facto”, a través de estos programas. Ante la ausencia de acuerdos políticos que permitiesen respaldar a los esquemas de disciplina fiscal, la necesidad de auxilio financiero urgente forzaba el compromiso de aplicar un esquema de reglas fiscales, que se plasmaba a través de la firma de un acuerdo con los organismos financieros internacionales. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que la firma de un acuerdo no reemplaza el consenso político requerido para que la regla fiscal perdure en el tiempo y, por lo tanto, ésta termina siendo abandonado al mismo tiempo en el que finaliza el acuerdo, si no antes (Gadano, 2003).

## **2.2. ¿Parafernalia innecesaria o esquema útil de política?**

Antes de seguir, cabría hacer una reflexión respecto a las críticas que han recibido estos esquemas y, por lo tanto, a rever la necesidad de aplicarlos, más allá del argumento teórico que establece su superioridad, en términos de bienestar social, por sobre los esquemas discrecionales. Kopits (2001) plantea que el escepticismo respecto a la utilidad y/o efectividad de estos esquemas se puede dividir entre quienes encuentran estos esquemas demasiado rígidos y quienes los encuentran redundantes.

Entre los primeros, la crítica se asienta en que tanto la política fiscal como la monetaria son, en esencia, herramientas fundamentales ante shocks que alteran el normal funcionamiento de la economía. Por lo tanto, la necesidad de tener flexibilidad para aplicarlas de manera contra-cíclica estaría en contraposición de los esquemas reglados. La otra fuente de críticas se asienta en que la disciplina fiscal, efectivamente, puede ser llevada a cabo sin necesidad de un esquema formal de reglas, por lo que éstos

terminarían siendo una fuente de burocracia redundante, tomando en cuenta que las “fuerzas de mercado” son un agente disciplinador mucho más efectivo.

Respecto a la rigidez de los esquemas, que ha sido utilizada como una crítica recurrente a la severidad presente en los programas de financiamiento de los organismos internacionales, hay que decir que se ha trabajado mucho en pos de mejorar la eficiencia de los mismos, para que no terminen siendo una carga excesiva en momentos en los que la política fiscal debe ser contra-cíclica. Así, las reglas empezaron a establecerse sobre los rubros fiscales estructurales, es decir ajustados por el ciclo económico, dejando mayor (menor) espacio fiscal en caídas (auges), a incluir cláusulas de escape ante shocks y a tener consideraciones holísticas que las dotaron de mayor flexibilidad (Eyraud et al., 2018).

De todas maneras, este punto ha sido esgrimido, en la mayoría de los casos, tomando como ejemplo situaciones donde las reglas fiscales se adoptaron en medio de crisis financieras, por países que buscaban señalar disciplina fiscal para acceder a los mercados de deuda o a programas de auxilio financiero de emergencia. Estos casos terminan estableciendo un cierto grado de “mala prensa” a los esquemas, algo llamativo considerando que sólo los enfermos terminan en los hospitales y no por eso se considera que éstos últimos causan las enfermedades de los primeros.

Con relación a la redundancia de los esquemas, la evidencia muestra que el mecanismo disciplinador de “las fuerzas de mercado” es insuficiente (Bergman et al., 2013) y que una amplia gama de países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo (Talvi y Vegh 2005) han mostrado sesgo pro-cíclico en su política fiscal en distintos momentos del tiempo. Como se expuso antes, por razones de economía política (Alesina y Tabelini, 2008), es más probable que el proceso de decisión de política fiscal valide comportamientos discrecionales y pro-cíclicos, más que lo contrario.

En todo caso, los ejemplos de países donde los esquemas de decisión basados en reglas terminan siendo superfluos, el bagaje histórico explica, en la mayoría de los casos, el consenso político generado para que la sociedad en su conjunto haya expresado la necesidad de mantener cierto grado de disciplina fiscal en el tiempo. Sin embargo, cabe resaltar que la memoria de los pueblos tiende a ser frágil<sup>9</sup> y es cuestión de tiempo hasta que quien se ha quemado con leche termine mirando nuevamente con agrado a una vaca<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> El pueblo alemán y japonés ciertamente ejemplificarían las excepciones a la regla.

<sup>10</sup> El dicho popular original es “quien se quema con leche, ve una vaca y llora”.

### 2.3. El 4x4 de los esquemas de reglas fiscales

Los esquemas de política fiscal que se basan en reglas han sido diversos y cabe recalcar que los distintos “oleajes” se han ido superponiendo y adoptando dinámicas menos ordenadas de lo que puede suponerse por lo expuesto hasta acá. Para lo que resta del presente trabajo se propone analizar los esquemas implementados en países seleccionados de Latinoamérica desde las cuatro dimensiones que surgieron de la descripción histórica anterior: a) la de diseño, que refiere al tipo de regla cuantitativamente hablando y define sobre cuál de los rubros fiscales se establecerán límites, techos, fronteras métricas, etc; b) la escala, que refiere al ámbito, en términos jurisdiccionales, sobre el que tendrá tuición (Sub-nacional, Nacional, Supranacional, otros poderes además del Ejecutivo); c) la de implementación, que refiere a los requerimientos que acompañan al esquema (requerimientos de transparencia, instituciones de monitoreo, establecimiento de sanciones explícitas); y d) la legal, que refiere al arreglo jurídico y, por lo tanto, al grado de compromiso político que la apoya.

Estas 4 dimensiones y 4 grados son una versión alternativa y levemente simplificada a la que Budina (2012) usa para clasificar, a modo informativo, distintas reglas fiscales de distintos países en una base de datos mucho más amplia. En ésta presenta 9 características de las reglas fiscales, el tipo de regla, el año de implementación y revisión, el número de reglas usadas, la base legal de la regla, el alcance jurisdiccional, si tiene instituciones de monitoreo, si tiene instituciones de fiscalización, los arreglos de apoyo institucional y si tiene ajuste cíclico para tomar en cuenta el momento del ciclo (auge/caída) en el que se encuentra la economía.

En el Cuadro 1 se muestra 7 de las 9 características y la desagregación que contiene, si corresponde. En el Cuadro 2 se muestra el reordenamiento, producto de un *aggiornamento* para poner foco en los esquemas de reglas de Latinoamérica, que da como resultado en el esquema 4x4 descrito anteriormente. En base a las dimensiones y los grados de complejidad propuestos se puede construir una versión visual del esquema, que denominaremos “telaraña”.

**Cuadro 1.** Clasificación de reglas fiscales. Fuente: Autor en base a Budina (2012)

Tipo de regla	Base legal	Alcance jurisdiccional	Monitoreo	Fiscalización	Arreglos de apoyo institucional	Ajuste cíclico
(1) Resultado Fiscal	(1) Constitucional	(1) Supranacional	(1) Sí	(1) Sí	(1) Metas plurianuales	(1) Sí
(2) Gasto	(2) Tratado Internacional	(2) Nacional	(2) No	(2) No	(2) Cláusulas de escape	(2) No
(3) Ingresos	(3) Ley	(3) Sub-nacional			(3) Instituciones independientes de monitoreo y fiscalización	
(4) Endeudamiento	(4) Acuerdo de Coalición (5) Compromiso Político	(4) Sub-nacional "intermedio"			(4) Requerimientos transparencia y difusión	

**Cuadro 2.** Reordenamiento de la clasificación de Budina (2012) al esquema 4x4. Fuente: Autor

Tipo de regla	Base legal	Alcance jurisdiccional	Monitoreo	Fiscalización	Arreglos de apoyo institucional	Ajuste cíclico
(1) Resultado Fiscal	(1) Constitucional	(1) Supranacional	(1) Sí	(1) Sí	(1) Metas plurianuales	(1) Sí
(2) Gasto	(2) Tratado Internacional	(2) Nacional	(2) No	(2) No	(2) Cláusulas de escape	(2) No
(3) Ingresos	(3) Ley	(3) Sub-nacional			(3) Instituciones independientes de monitoreo y fiscalización	
(4) Endeudamiento	(4) Acuerdo de Coalición (5) Compromiso Político	(4) Sub-nacional "intermedio"			(4) Requerimientos de transparencia y difusión	

- **Tratado internacional = No tiene relevancia en los esquemas de reglas en Latinoamérica**
- **Reordenamiento de Metas plurianuales, Cláusulas de escape y Ajuste cíclico dentro de la dimensión de implementación**
- **Reordenamiento de las características de Monitoreo, Fiscalización (con sanciones), Requerimientos de transparencia y difusión dentro de la dimensión de implementación**

**Cuadro 3.** Dimensiones y grados de complejidad de los esquemas de reglas fiscales.

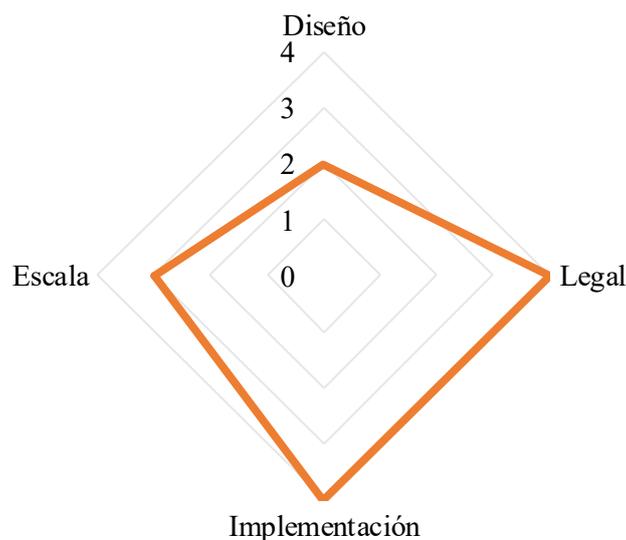
Fuente: Autor

Dimensiones / Grado complejidad	Diseño	Escala	Implementación	Legal
1	Deuda	Sub-nacional Municipios	Con metas plurianuales, cláusulas de escape y ajuste cíclico	Por Ley
2	Resultado Fiscal (Primario / Total / Estructural)	Sub-nacional Provincias	Con arreglos de transparencia y difusión	Acuerdo a través de una coalición política
3	Gasto (Primario / Total / Corriente / Estructural)	Nacional / Supranacional	Con monitoreo institucionalizado	Compromiso político unánime
4	Ingresos (excl. extraordinarios/ Totales)	Otros poderes además del Ejecutivo	Con sanciones explícitas	Rango constitucional

A modo de ejemplo, la Unión Económica y Monetaria Europea (EMU) introdujo en 1997 el “Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, que apuntaba a que los países firmantes mantuviesen un déficit fiscal por debajo de 3% del PIB y un nivel de endeudamiento por debajo de 60% del PIB<sup>11</sup>. Este acuerdo fue implementado a través de un compromiso político explícito, que luego fue refrendado por el poder legislativo de cada país, estableció procedimientos de construcción y difusión de las estadísticas fiscales, instituciones de monitoreo predeterminadas (la Comisión Europea), con sanciones financieras específicas en caso de incumplimiento y dentro de un ámbito supranacional. En las subsecuentes reformas se introdujeron arreglos para que las reglas tomaran en cuenta el resultado fiscal ajustado por el ciclo económico (componente estructural).

Así, de acuerdo a la clasificación propuesta (ver cuadro 2), dentro de la dimensión de diseño, el esquema de reglas fiscales de la EMU obtiene un grado de complejidad de 2, de acuerdo a las dos métricas implementadas (resultado fiscal y deuda). Por otro lado, dentro de la dimensión legal, el grado de complejidad es el máximo dado que se implementó con un respaldo político y legal abarcativo. En el caso de la dimensión de implementación, el esquema incluye, de nuevo, el máximo grado de complejidad, ya que incluye desde requerimientos de transparencia y difusión, hasta instituciones de monitoreo y estableciendo sanciones específicas. Finalmente, el grado de complejidad en cuanto a la escala es 3, ya que incluye el ámbito supra-nacional, que en definitiva es el nacional ya que los acuerdos son refrendados internamente.

**Gráfico 5.** Telaraña del esquema de regla fiscal de la EMU (1997). Fuente: Autor en base al *Stability and Growth Pact*.



<sup>11</sup> Según el *Stability and Growth Pact*, establecido por 28 estados miembro de la Unión Europea.

### **3. Reglas fiscales en Latinoamérica.**

La aparición de esquemas de reglas fiscales en Latinoamérica estuvo, en buena medida, asociado a crisis fiscales y de deuda recurrentes, tanto a nivel de los gobiernos sub-nacionales como de los gobiernos nacionales. Los organismos internacionales, como se dijo anteriormente, también fueron uno de los factores desencadenantes ya que los incluían dentro de las condicionalidades para los programas de financiamiento. En lo que resta de la sección repasaremos los esquemas actuales que mantienen Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, analizados a la luz del esquema propuesto que pone foco en las distintas dimensiones y grados de complejidad que mantienen.

#### **3.1. República Federativa de Brasil**

En Brasil la constitución federal garantiza independencia administrativa y financiera a los gobiernos sub-nacionales. Al definir claramente la estructura tributaria y las transferencias automáticas desde el gobierno federal para todos los Estados, el grado de descentralización de la política fiscal es muy alto (Goldfajn y Guardia, 2003). Así, en 2018 por ejemplo, el 50% del gasto total lo realizaron los gobiernos sub-nacionales, mientras que su participación en la deuda total llegó al 20% del total<sup>12</sup>, el más alto de la región. Desde el retorno de la democracia y hasta 1998 el gobierno federal intervino reestructurando y garantizando los pasivos de los gobiernos sub-nacionales en las crisis que se sucedieron (Melamud, 2010). Ante esta situación, que terminaba generando inestabilidad económica y política, se promulgó una ley (Ley 9696 de 1997) que establecía metas para la reducción de la deuda y del gasto en personal, priorizando inversiones y apuntando al crecimiento de los ingresos vía privatización de empresas y bancos públicos. A su vez, el Senado determinó, por mandato constitucional, el férreo control del endeudamiento estadual.

Luego de una nueva crisis a principios de 1999, el gobierno federal implementó una Ley de Responsabilidad Fiscal en el año 2000, que se aprobó tras pasar por varias instancias de legitimación técnica y política, incluida una consulta pública vía internet. Con mayoría absoluta en ambas cámaras, se promulgó como una ley complementaria, el rango más alto para una ley luego de una enmienda constitucional, lo que implica que no puede modificarse por una ley ordinaria. Los 75 artículos que la contienen establecieron, entre las reglas más importantes, (i) un límite al gasto de personal (del 50% de los ingresos netos actuales) para el gobierno federal y (del 60%) para los estados y municipios, mientras que dentro de cada nivel de gobierno la ley específica límites para los gastos en las oficinas de los tres poderes; (ii) la prohibición de crear mandatos de gastos permanentes sin crear al mismo tiempo aumentos permanentes de ingresos o, de lo contrario, recortes de otros gastos; (iii) un límite de

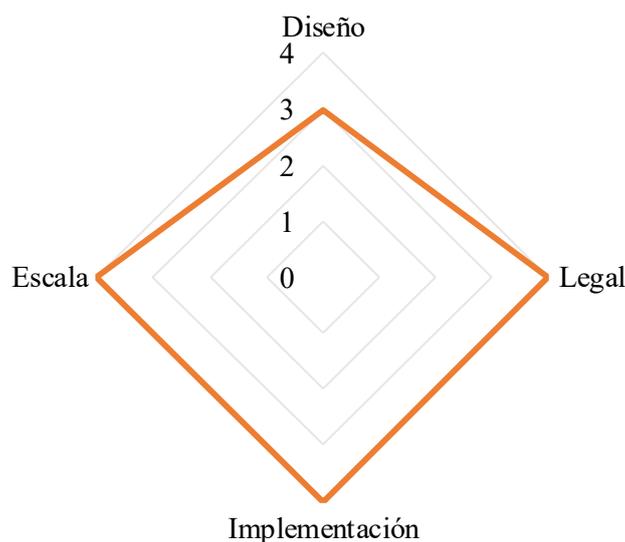
---

<sup>12</sup> Banco Central de Brasil.

endeudamiento, controlado por el Senado, para todos los niveles de gobierno; (iv) el establecimiento de objetivos numéricos plurianuales para el resultado fiscal, gastos y deuda por parte del Ejecutivo; (v) el establecimiento de sanciones específicas (la Ley de delitos fiscales detalla las sanciones por mala gestión, que van desde multas hasta la pérdida del trabajo).

De acuerdo con nuestro esquema, el grado de complejidad para la regla en Brasil es el máximo (4) en cada una de las dimensiones, excepto la de diseño, donde de las cuatro posibles métricas-objetivo la única ausente es la que concierne a la de los ingresos. No es de extrañarse, entonces, que la Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil haya sido usada como modelo para otros esquemas en Latinoamérica (Melamud, 2010).

**Gráfico 6.** Telaraña del esquema de regla fiscal de Brasil (2000). Fuente: Autor en base a la Ley de Responsabilidad Fiscal.



### 3.2. Chile

En el caso del país trasandino, la motivación para implementar un esquema de reglas fiscales provino de la volatilidad histórica de los ingresos fiscales, que dependían fuertemente de las exportaciones de cobre y sus derivados<sup>13</sup>. En el pico del ciclo de las commodities de la década pasada, los ingresos fiscales provenientes de las ventas externas del mismo llegaron a representar entre 25% y 20% de los ingresos fiscales totales, mientras que en la crisis financiera internacional pasaron a representar tan sólo el 5%<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> El 50% del total de las ventas externas de Chile, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

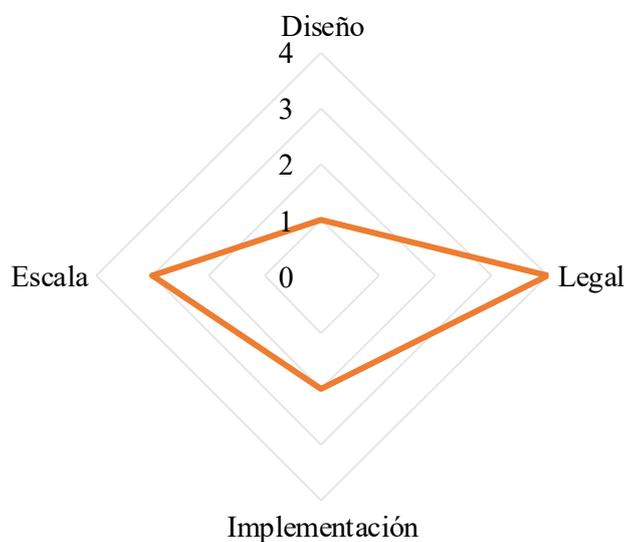
<sup>14</sup> Banco Central de Chile.

Durante la presidencia de Ricardo Lagos (2000 - 2006), el proceso de reglamentación se inició poniendo foco en el establecimiento de una metodología para realizar el ajuste cíclico para obtener el resultado fiscal estructural, tomando en especial consideración la proyección a mediano y largo plazo del precio de los minerales. Sobre el final del mandato se sancionó la ley que estableció que el Poder Ejecutivo debía seguir una regla con respecto al resultado fiscal estructural (Melamud, 2010). Según la regla, los gastos del gobierno se deben presupuestar tomando en cuenta los ingresos estructurales, es decir, los ingresos que se alcanzarían si: (i) la economía estuviera operando a plena capacidad; y (ii) los precios del cobre y el molibdeno estuvieran en sus niveles de equilibrio a largo plazo.

Desde su implementación (2001), la regla se ha modificado, pasando de apuntar a un superávit de 1% del PIB hasta 2008, a uno de 0,5% a partir de entonces. Sin embargo, en 2009 se utilizó una cláusula de escape de facto para dar paso a medidas anticíclicas debido a la crisis financiera internacional. A partir de 2010 se promovió la convergencia al equilibrio que apuntaba a llegar a un 1% del PIB de déficit estructural para 2014. En 2013 se creó un consejo fiscal encargado de supervisar los comités independientes que se habían establecido para determinar el ajuste cíclico y las proyecciones del precio del cobre a largo plazo (en 2015 se dejó de ajustar los ingresos en función de los precios a largo plazo del molibdeno), cuyas opiniones no eran vinculantes, pero apuntaban a mejorar el rigor técnico y la transparencia del esquema.

De acuerdo a nuestro esquema, el grado de complejidad de la dimensión de diseño de la regla en Chile es la más baja (1). Esto puede, a la luz de los descrito, sonar exagerado ya que, si bien la única métrica-objetivo es la del resultado fiscal, existen consideraciones respecto al gasto y a los ingresos. De todas maneras, este esquema, aunque imperfecto, trata de poner énfasis en la cantidad de métricas-objetivo de los esquemas. Respecto a la dimensión de implementación, el grado de complejidad es intermedio-bajo (2), ya que no tiene consideraciones específicas con respecto a las instituciones de monitoreo y, por lo tanto, tampoco respecto a sanciones ante incumplimiento. El grado de complejidad para la dimensión legal es máximo (4), ya que el proceso político mediante el cual se implementó la regla trascendió gobiernos de distinto signo político y, más bien, se ha buscado reforzarla técnicamente a lo largo del tiempo. Finalmente, concerniente a la escala, la regla abarca el ámbito nacional (3).

**Gráfico 7.** Telaraña del esquema de regla fiscal de Chile (2001). Fuente: Autor en base a la Ley de Balance Estructural.



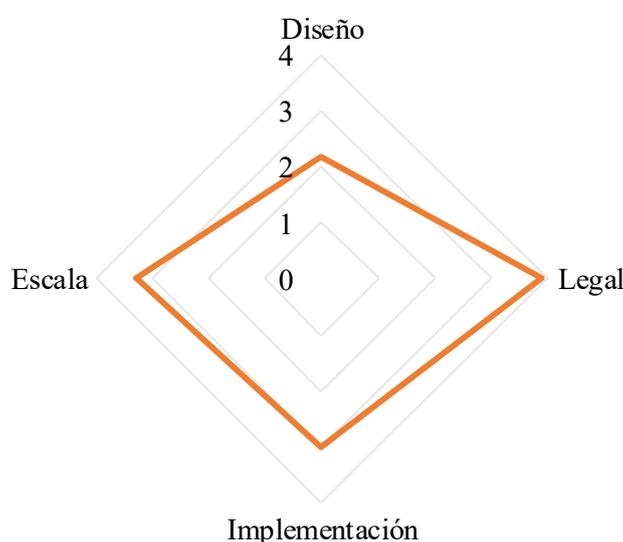
### 3.3. Colombia

Colombia tuvo un primer ciclo, de 1997 a 2002, en el que se implementaron una serie de principios generales de manejo fiscal y reglas cualitativas y cuantitativas, a través de normas del legislativo y decretos del Ejecutivo concernientes a distintos niveles de gobierno (Lozano, 2008). La Ley 358 de 1997, llamado de “semáforos”, estableció un conjunto de reglas cuantitativas para limitar el endeudamiento de los gobiernos sub-nacionales. Por su parte, en el 2000 se sancionó la Ley de Responsabilidad Fiscal Territorial (LRF), que instauró reglas para frenar el crecimiento del gasto público de los gobiernos sub-nacionales y parte del gasto corriente del gobierno nacional. Finalmente, en 2003 se implementó la Ley de Responsabilidad Fiscal, que estipulaba procedimientos para incrementar la transparencia y difusión de estadísticas fiscales de todo el sector público, mediante la presentación anual de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Esto último dentro de un proceso que inició en 2002, cuando Colombia se acogió al “Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia Fiscal” del FMI.

Años después, en 2011, se aprobó en el Congreso una regla de equilibrio estructural (Ley de Balance Fiscal Estructural) para el gobierno nacional, que determinaba un sendero de convergencia fiscal que apuntaba a un déficit de 1% del PIB. La regla también estableció un marco para implementar política fiscal anticíclica, creó un fondo anticíclico y configuró una comisión asesora independiente para ayudar a poner en práctica la regla del equilibrio estructural y evaluar su implementación.

De acuerdo con nuestro esquema, la regla fiscal de Colombia tiene un grado de complejidad intermedio (2) para la dimensión de diseño, ya que contempla reglas respecto al gasto y al resultado fiscal. Respecto a la dimensión de implementación, el grado de complejidad es alto (3), ya que sólo carece de sanciones específicas ante el incumplimiento de la regla. La dimensión legal tiene un grado de complejidad máximo (4) ya que, al igual que en el caso chileno, se han implementado sucesivas leyes reforzando el esquema a lo largo de gobiernos con distinto signo político. Finalmente, en cuanto a la dimensión de escala, la regla incluye tanto a los gobiernos sub-nacionales, con quienes dio inicio, como al gobierno nacional.

**Gráfico 8.** Telaraña del esquema de regla fiscal de Colombia (2000/11). Fuente: Autor en base a la Ley de Balance Fiscal Estructural.



### 3.4. México

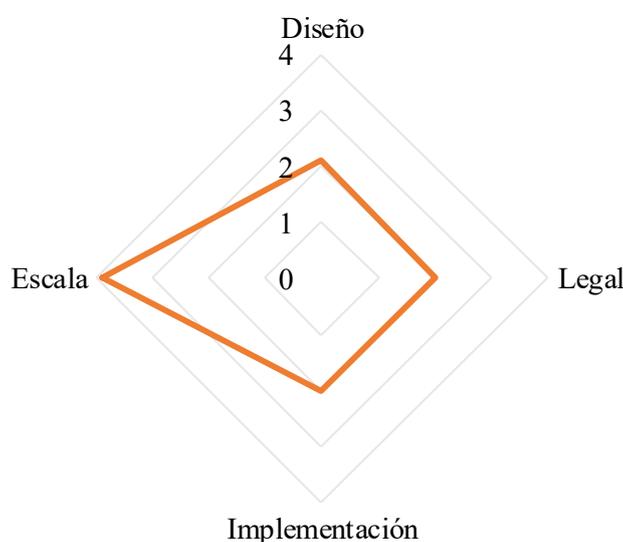
En 2006 fue aprobada la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH), que introdujo elementos de responsabilidad fiscal y una métrica-objetivo de resultado fiscal equilibrado, además de requerimientos de transparencia, modernización presupuestaria y rendición de cuentas. La aplicación de reglas fiscales en México, cómo en Chile, fue motivada para hacer frente a la vulnerabilidad que tenían las finanzas públicas a la volatilidad del precio del petróleo<sup>15</sup>. Esta regla de presupuesto equilibrado se aplica al sector público federal, que incluye al gobierno nacional, a los sistemas de seguridad social y a las empresas públicas (por ejemplo, a la compañía petrolera PEMEX y la compañía eléctrica CFE). En 2013, una enmienda a la LPRH introdujo un límite al gasto corriente

<sup>15</sup> En 2006 los ingresos petroleros representaban el 45% de los ingresos totales, mientras que en 2018 este monto se redujo al 17%.

“estructural”, definido como el gasto primario que incluye las transferencias a los gobiernos sub-nacionales para gastos de capital, pero excluye aquellos desembolsos regidos por reglas automáticas (i.e. pensiones, subsidios para electricidad).

Siguiendo el esquema propuesto, el grado de complejidad de la regla en México para la dimensión de diseño es igual al de Colombia (2), ya que posee como métricas-objetivo al resultado fiscal y a una versión ajustada del gasto corriente. Con respecto a la dimensión de implementación (2), se mencionan procedimientos de buenas prácticas fiscales, aunque sin organismos de monitoreo ni sanciones específicas. La dimensión legal muestra un grado de complejidad casi básico, y sólo se la considera como de grado 2 debido la enmienda implementada luego de casi dos ciclos electorales, lo que conlleva cierto respaldo político difícil de soslayar. El mayor grado de complejidad se encuentra en la dimensión concerniente a la escala. Al igual que en el caso de Brasil, la regla en México se aplica en un ámbito mayor al del gobierno nacional, alcanzando a empresas estratégicas del sector energético mexicano.

**Gráfico 9.** Telaraña del esquema de regla fiscal de México (2006/13). Fuente: Autor en base a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.



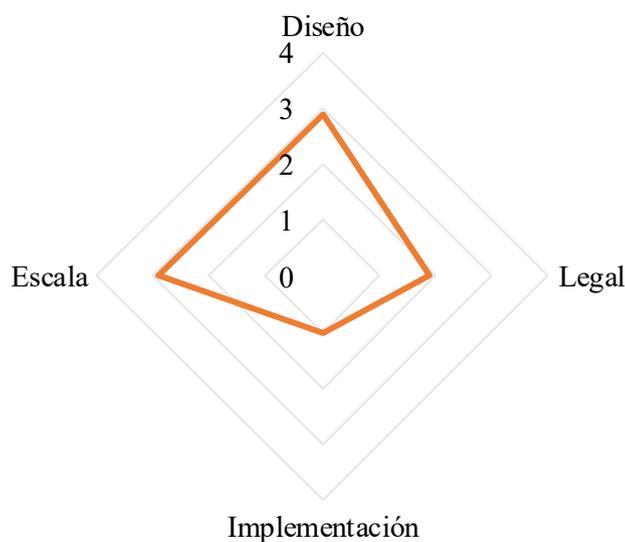
### 3.5. Perú

En el 2000 el gobierno de Perú propuso una Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (LPTF), que comenzó a regir en el mismo año y establecía como objetivo central de la política fiscal lograr el equilibrio en el mediano plazo. La regla establecía un límite al déficit fiscal y al crecimiento del gasto primario para el gobierno nacional y, para los gobiernos sub-nacionales, agregaba restricciones al

endeudamiento externo. En 2013 se aprobó la Ley 30099, que promueve la difusión de pautas de política macro fiscal por parte del Ejecutivo dentro de los 90 días de asumir el cargo (de acuerdo con un marco fiscal de mediano plazo similar al de Colombia), y amplía el rango de aplicación de los límites al endeudamiento externo al ámbito del gobierno nacional.

La regla fiscal implementada en Perú tiene un grado de complejidad alto (3) en términos de la dimensión de diseño, ya que incluye como métricas-objetivo al resultado fiscal, al gasto y al nivel de endeudamiento, mientras que es bajo (1) en términos de la dimensión de implementación. Pese a que existen consideraciones respecto a un marco macro-fiscal de mediano plazo, no se detalla en la regla procedimientos específicos referidos a transparencia, publicación, monitoreo o sanciones. Más aún, respecto a la dimensión legal, el grado de complejidad es relativamente bajo (2) ya que, si bien se refrendó el esquema luego de 13 años con una segunda ley, éste no presenta un respaldo político explícito en base a una configuración legal de mayor relevancia.

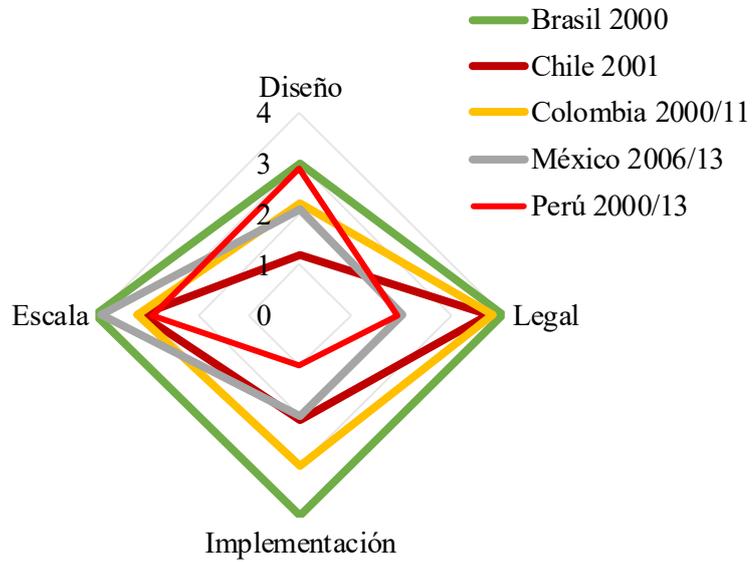
**Gráfico 10.** Telaraña del esquema de regla fiscal de Perú (2000/13). Fuente: Autor en base a la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.



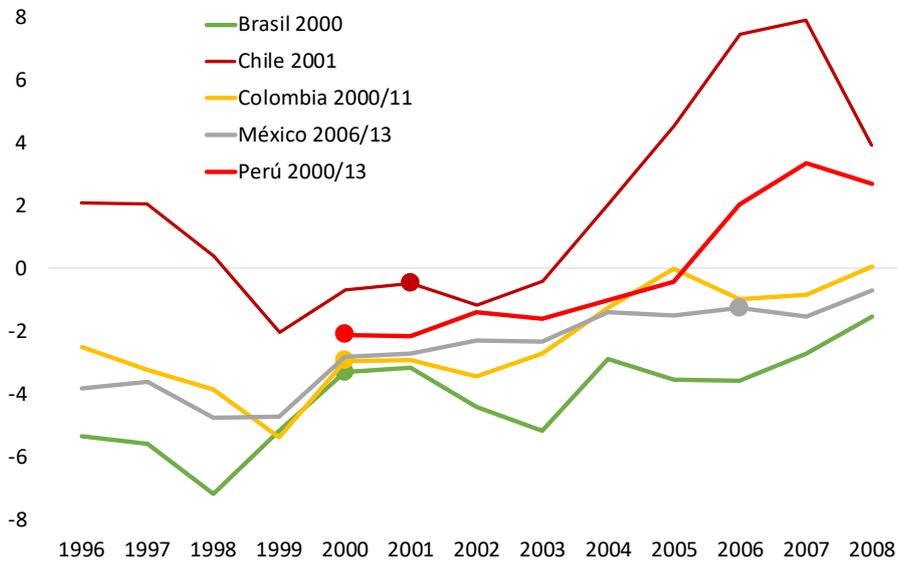
Para cerrar la presente sección, el gráfico 11 presenta un resumen de los esquemas de reglas fiscales de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, en base a las dimensiones y grados de complejidad respectivos descritos anteriormente. El gráfico 12 muestra los diferentes senderos que siguieron los resultados fiscales (la métrica-objetivo común a todos los esquemas de reglas) en un periodo de 13 años que va desde 1996 a 2008, previo a la crisis financiera internacional.

**Gráfico 11.** Telaraña del esquema de regla fiscal en países seleccionados de Latinoamérica.

Fuente: Autor.



**Gráfico 12.** Resultado Fiscal en % del PIB, países seleccionados. Fuente: Autor en base al WEO oct-19 del FMI.



## 4. Reglas fiscales en Argentina

### 4.1. Disciplina fiscal, ¿para qué?

La economía argentina ha sufrido 31 crisis económicas desde su independencia en 1810, es decir, una crisis cada 6 años y medio a lo largo de 209 años. Más aún, si ponemos el foco en un periodo más contemporáneo, el país experimentó 16 episodios recesivos desde mediados del siglo pasado, que involucraron 25 años de contracción económica, una recesión cada tres años (López et al., 2019). Para ponerlo aún más simple, una persona de alrededor de 75 años pasó un tercio de su vida en una economía en recesión, mientras que un niño que cumplirá 10 años en 2020 seguirá teniendo el mismo PIB per cápita que tenía al nacer, una situación que es de las peores a nivel regional (WEO-IMF, oct-19).

Las explicaciones para esta pobre performance no están exentas de un profundo debate teórico local e internacional, aunque hay cierto consenso respecto a la importancia que tiene el desequilibrio externo, por un lado, y el desequilibrio fiscal, por otro, para explicar algunos rasgos distintivos de esta pobre performance histórica de la economía argentina. Es que las secuencias de las múltiples crisis y recesiones económicas han tenido una secuencia común: fuertes depreciaciones que aceleran la inflación y que dificultan el pago de los servicios de la deuda soberana, denominada en su mayoría en moneda extranjera (situación conocida como “pecado original”)<sup>16</sup>. Esta continuación de eventos es lo que se conoce como una típica crisis de balanza de pagos (Canitrot, 1983). La sucesiva repetición de esta secuencia provoca, en el extremo, episodios hiperinflacionarios y de defaults de la deuda, dos y nueve, respectivamente, para la Argentina (Reinhart, 2010).

Gerchunoff y Rapetti (2016) encuentran que las fuertes depreciaciones, que para las crisis argentinas emulan la bola blanca que inicia una partida de billar, son producto de un conflicto distributivo que surge de la inconsistencia entre las aspiraciones económicas arraigadas en la sociedad y las posibilidades productivas de la economía. Mientras que para el primer caso se demanda un tipo de cambio real relativamente más apreciado – un “dólar barato” en términos comunes – o, lo que es lo mismo, un salario en dólares relativamente más alto, para el segundo caso se demanda un tipo de cambio real relativamente más depreciado – un “dólar caro” – o, viceversa, un salario en dólares relativamente más bajo.

---

<sup>16</sup> La incapacidad de los países para financiarse en su propia moneda se conoce como “pecado original”. Eichengreen et al. (2003) describen algunas hipótesis respecto a las razones de este impedimento. Para Argentina en particular, el historial de incumplimientos crediticio, junto al uso frecuente de financiamiento monetario, se conjugan para explicar la incapacidad que tiene el país para financiarse en su moneda.

La secuencia se da de la siguiente manera: cuando la demanda por un nivel de salario en dólares alto está satisfecha, la demanda interna de bienes y servicios que se comercializan con el resto mundo (transables) supera a la oferta interna, esto debido a la configuración de la estructura productiva argentina<sup>17</sup>. El exceso de demanda se abastece vía un crecimiento de las importaciones, que termina siendo mayor al de las exportaciones y, por lo tanto, genera un déficit en términos de divisas. Con un flujo de financiamiento externo constante, se puede sostener el nivel de demanda de bienes y servicios transables al nivel de tipo de cambio real relativamente bajo que demanda la sociedad. Sin embargo, ante un corte abrupto del financiamiento (*sudden stop*), el desequilibrio externo requerirá ser corregido en mayor o menor medida vía una depreciación del tipo de cambio real.

El desequilibrio fiscal, como mínimo, refuerza la situación anterior, ya que la política fiscal puede contribuir a sostener, en el corto plazo, el desequilibrio externo, financiando la demanda interna de bienes y servicios transables a través del incremento en el gasto público. Este incremento, a su vez, puede ser financiado vía endeudamiento, emisión (dominancia fiscal) o aumento en los impuestos. Históricamente, la elección estuvo centrada, en general, en los dos primeros, configurando un “cóctel” explosivo esperando a activarse. Incluso si dejamos de lado la interrelación existente entre el desequilibrio fiscal y el externo, muchas veces debatida, de por sí una situación fiscal endeble o un nivel de endeudamiento soberano excesivo generado por sucesivos desajustes fiscales amplifica el impacto de la crisis de balanza de pagos (Calvo, et al., 2003).

El déficit fiscal ha sido uno de los invitados frecuentes en las crisis y recesiones argentinas (Amado, 2005). Y más allá del rol directo o indirecto que pueda atribuirle la teoría económica, la política fiscal es, por construcción, una de las vías por las cuales se canalizan los conflictos distributivos en un Estado de Bienestar como el argentino. De esta manera, si partimos de la premisa de que las crisis económicas argentinas tienen como componente central explicativo al conflicto distributivo, la política fiscal tiene un rol, por construcción, en suavizar o ampliar este conflicto. Finalmente, como se describió al inicio de la sección 2, un esquema de decisión en base a reglas es la forma de garantizar un resultado óptimo en términos de bienestar social, por lo que en este caso una política fiscal en base a reglas garantizaría una forma más armoniosa de mediar el conflicto distributivo.

#### **4.2. Un esquema de reglas fiscales en desuso**

La Argentina tiene un historial, no tan amplio como el de las crisis, de esquemas de reglas fiscales que naufragaron repetidas veces, pero que técnicamente no distaban de los que se impusieron y perduraron, en mayor o menor medida, en el resto de la región. A principios de los 90s, la Ley de

---

<sup>17</sup> Para una discusión más pormenorizada ver Braun y Joy (1968) y Díaz Alejandro (1969).

Administración Financiera (24.156 sancionada en 1992) dio inicio a un intento de transformación del sistema de administración financiera pública. El elemento principal de la nueva ley fue la redefinición de roles y procedimientos, teniendo como principio rector la centralización normativa, que se canalizó a través de la Secretaría de Hacienda con la creación de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), y la descentralización operativa, al delegar en las distintas jurisdicciones el proceso de gestión presupuestaria. Por otro lado, se crearon la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), dependiente del Poder Ejecutivo, y la Auditoría General de la Nación (AGN), dependiente del Congreso Nacional, organismos a cargo de controlar el cumplimiento de ciertos criterios de contabilidad, transparencia y difusión de la información fiscal.

En 1996 se sancionó la Ley 24.629, complementaria a la 24.156, que estableció restricciones a proyectos de ley que incluían incrementos de gastos sin prever en forma expresa la forma de financiamiento. Además, estableció mayores requisitos de transparencia y difusión de la información e incluyó penalidades específicas en caso de incumplimiento. Luego, en 1998 se comenzó a discutir en el Congreso la que se convertiría en la primera ley de responsabilidad fiscal argentina: la Ley 25.152 de solvencia o de “convertibilidad”<sup>18</sup> fiscal (Braun y Gadano, 2006). Sancionada en agosto de 1999, estableció métricas-objetivo para el resultado fiscal, el gasto público y el endeudamiento del gobierno nacional, además de la constitución de un fondo anticíclico.

Parte del debate parlamentario, extraído del momento en el que la Ley 25.152 se estaba tratando en el Congreso, muestra el endeble apoyo político que tendría en el corto plazo (Gadano, 2006) que, en parte, estaba justificado por el mal *timing* que tuvo en términos de coyuntura económica<sup>19</sup>: “...nadie puede garantizar que en la próxima ley de Presupuesto no se incorpore un artículo que excepcione la normativa que ahora se pretende sancionar...” (diputado radical Juan Manuel Casella, Diario de Sesiones 30/06/1999); “...frente a una norma de esta clase, el Congreso debería indicar al menos el camino para resolver el problema. Si el Congreso dictara una ley que dijera que hay que mandar un cohete a Saturno y traerlo de vuelta, resultaría inoperante...” (diputado por la UCD, Álvaro Alsogaray, Diario de Sesiones 30/06/1999).

En reemplazo del respaldo político necesario para avalar un esquema de este tipo, la urgencia por continuar dentro del acuerdo firmado en febrero de 1998 con el Fondo Monetario Internacional, uno más de los veintiún firmados desde 1956, permitió que la Ley se sancione, ya que era un compromiso asumido por parte de las autoridades: “...el gobierno está trabajando con el Congreso

---

<sup>18</sup> La Argentina estaba en pleno régimen de convertibilidad y trataba de darle al nuevo esquema fiscal la misma credibilidad que tenía, hasta ese momento, el “1 a 1”.

<sup>19</sup> En el año de la sanción la economía argentina sufriría una caída de 3,4%, la más grande desde 1989, año de la hiperinflación.

*para acelerar la discusión del proyecto de Ley de Convertibilidad Fiscal descrita en el memorándum de política económica adjunto a la Carta de Intención de enero, y espera que este proyecto obtenga aprobación parlamentaria en agosto de 1999...*” (Carta de Intención de la Argentina al FMI del 10/05/1999). Así, la regla fiscal en Argentina era implementada por las autoridades del Ejecutivo para asegurarse un auxilio financiero en un momento delicado para las finanzas públicas del país, producto del resurgimiento del conflicto distributivo mencionado con anterioridad, que había sido aplacado por el régimen de convertibilidad.

La crisis más profunda que tuvo la Argentina, en la que la economía se achicó casi un cuarto a lo largo del bienio 2001-2002, sepultó tanto la Ley 25.152 como la que le siguió, la Ley 25.453, más conocida como la “Ley de Déficit Cero”<sup>20</sup>. Sin embargo, la crisis dio paso a la Ley 25.570, sancionada a principios de 2002, que trataba de reordenar las cuentas fiscales provinciales y reestructurar la deuda de las provincias, y fue precursora del último intento de aplicar un esquema de reglas fiscales en Argentina.

Con el nuevo Gobierno de Néstor Kirchner y en un nuevo acuerdo con el FMI se sancionó la Ley 25.917 de responsabilidad fiscal en agosto de 2004 donde, nuevamente, se puso el foco en procedimientos de transparencia, elaboración y difusión de las estadísticas fiscales. Se creó el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, que se sumaba a la SIGEN y a la AGN como órgano de control, aunque, a diferencia de ambos, está formado por representantes tanto del gobierno nacional como de todas las provincias.

Por desgracia, este último intento nuevamente estaba respaldado primordialmente por el FMI y no por un consenso político: “...se espera que haya progreso en pos de asegurar un consenso político en torno a la nueva legislación de responsabilidad fiscal y coparticipación. Estas son iniciativas críticas y las autoridades necesitan asegurar que las reformas que serán propuestas al Congreso provean una solución duradera a las debilidades del sistema actual” (Segunda Revisión de marzo de 2004, bajo el acuerdo Stand By del FMI firmado en septiembre de 2003).

Lo más distintivo de este proceso de formulación y aprobación de reglas fiscales (ver Cuadro 4), que inició a principios de los 90s y se extendió por poco más de una década, fue la falta de respaldo político suficiente para que logren perdurar en el tiempo. En sucesivas ocasiones, el FMI sirvió como “parche legal” ante la ausencia de éste y la motivación fundamental para llevarlas a cabo fue la urgencia de auxilio financiero. Sin embargo, más temprano que tarde, junto con la suspensión de los programas

---

<sup>20</sup> La norma estableció una “regla de oro” estricta, incluso tomando en cuenta los gastos de capital. La Corte Suprema de Justicia la declaró inconstitucional luego de la salida de la convertibilidad en 2002.

con los organismos financieros internacionales de crédito, los esquemas de reglas fiscales se convirtieron en letra muerta.

**Cuadro 4.** Leyes que trataron de implementar un esquema de reglas fiscales en la Argentina.

Fuente: Autor

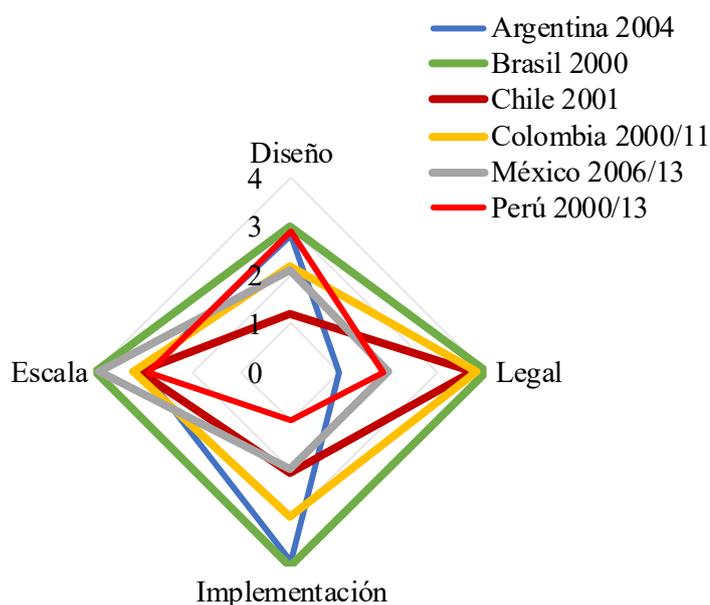
<b>Año</b>	<b>Nro</b>	<b>Denominación</b>	<b>Dimensión</b>
1992	24.156	Ley de Administración Financiera	Implementación
1996	24.629	Ley Complementaria a la Ley 24.156	Implementación/Diseño
1999	25.152	Ley de Solvencia o de Convertibilidad Fiscal	Diseño
2001	25.453	Ley de Déficit Cero	Diseño
2002	25.570	Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos	Escala
2004	25.917	Ley de Responsabilidad Fiscal	Implementación/Escala

### 4.3. ¿El eslabón perdido?

Los esquemas de reglas fiscales implementados en Argentina pueden analizarse en base al esquema utilizado para el resto de las experiencias de la región. Así, el grado de complejidad en términos de la dimensión de diseño fue alto (3) para estas experiencias, ya que incluyeron como métricas-objetivo al resultado fiscal, al gasto y al nivel de endeudamiento. Más aún, en términos de la dimensión de implementación, el grado también fue alto (4) ya que consideraba procedimientos específicos referidos a transparencia, publicación, monitoreo y sanciones. Respecto a la dimensión de escala, el grado de complejidad fue similar al de otras experiencias (3), ya que incluyó tanto a los gobiernos sub-nacionales como al nacional. Finalmente, en cuanto a la dimensión legal, el grado de complejidad fue bajo (1) ya que, en todos los intentos de aplicarlos, los esquemas necesitaron de un apoyo externo, casi siempre proveniente del FMI, y fueron resistidos por el arco político.

**Gráfico 13.** Telaraña del esquema de regla fiscal en países seleccionados de Latinoamérica.

Fuente: Autor.



Es la dimensión legal la que terminó siendo el eslabón más débil en los intentos de aplicar los esquemas de reglas fiscales. Más aún, el alto grado de complejidad de otras dimensiones terminó siendo un peso para el ínfimo grado de complejidad de la dimensión legal, por lo que el esquema terminaba cayendo por su propio peso. En particular, las de diseño y de implementación, sin un sostén legal – léase político - importante, son las primeras en sucumbir por las diferentes presiones pro-déficit y pro-crecimiento del gasto, inherentes al proceso de formulación de la política fiscal.

El reflejo de la debilidad de la dimensión legal es la limitada relevancia que tiene en la Argentina la Ley de Presupuesto, que es donde se detallan las distintas métricas-objetivo de las reglas fiscales aplicadas: el resultado fiscal, el gasto y las necesidades de endeudamiento. Más aún, los estándares de publicación de transparencia, elaboración y difusión refieren a las estadísticas fiscales que se presentan junto con la Ley de Presupuesto. El debate de la “ley de leyes” involucra a todos los actores que tienen poder de decisión sobre la política fiscal. Es así que, si ésta termina siendo letra muerta, ya sea porque las pautas macro-fiscales contenidas en él son irrisorias o porque no se cumplen, el esquema de reglas fiscales tendrá el mismo destino.

Rodríguez y Bonvecchi (2004) explican que la escasa relevancia que termina teniendo la Ley de Presupuesto es resultado de la nula capacidad que tiene el Poder Legislativo para disciplinar al Poder Ejecutivo. Por otro lado, Cetrángolo y Jiménez (2003) consideran que los tres aspectos del gasto identificados como los responsables de buena parte de los desequilibrios fiscales desde mediados de la

década de los 90s se encuentran, de hecho, fuera del proceso presupuestario (i.e. gasto previsional, servicios de la deuda y gasto provincial). Así, de una u otra manera, la Ley de Presupuesto, que tendría que ser el eje central en el proceso de la política fiscal termina siendo irrelevante y, a lo sumo, convalida el ciclo electoral de la política fiscal (Jones, 2001).

Como corolario surge que, para fortalecer la dimensión legal de un esquema de reglas fiscales en la Argentina un primer paso va en sintonía de recuperar la centralidad de la Ley de Presupuesto en la formulación de la política fiscal. Para ello se propone que con la Ley de Presupuesto se presente un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Un MFMP establece proyecciones-objetivo de variables macroeconómicas y fiscales para un periodo de cinco años (Banco Mundial, 2013). Entre los usos del MFMP se destaca a) la visibilización del resultado fiscal y las necesidades de financiamiento resultantes de la configuración contemporánea de políticas públicas del Ejecutivo; b) la posibilidad de evaluar la capacidad de cumplir acuerdos formales de disciplina fiscal bajo diferentes escenarios a corto y mediano plazo; y finalmente, c) sirve como un insumo fundamental para transparentar y mostrar la consistencia inter-temporal de la política fiscal.

El diseño de un MFMP requiere, para ser creíble, de una metodología transparente y consistente, que esté legitimada a través de una oficina dotada de personal técnicamente idóneo. Para ello, también se sugiere fortalecer a la recientemente creada Oficina de Presupuesto del Congreso<sup>21</sup>. Así como la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) tiene el mandato de la ejecución, modificación y evaluación de la parte fiscal de los Presupuestos de la Administración Pública Nacional (APN), se propone establecer un mandato para elaborar, difundir y actualizar año a año un MFMP a la OPC, que depende de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras.

El MFMP puede devolverle la credibilidad perdida al proceso de formulación de la Ley de Presupuesto, ya que lo dota de consistencia inter-temporal. De esta manera, la Ley de Presupuesto que presenta el Ejecutivo en cada ejercicio será evaluada a través de un MFMP que podrá cuantificar el impacto a mediano plazo de los cambios en las pautas macro-fiscales y evaluar la factibilidad de cumplimiento de cualquier regla fiscal que se decida implementar nuevamente.

---

<sup>21</sup> Ver: <https://www.opc.gob.ar/>.

## 5. Comentarios finales

Las reglas fiscales limitan el sesgo que tiene la política fiscal a incrementar el déficit y el crecimiento del gasto público. Reducir los episodios de desequilibrio en las cuentas públicas permite, como mínimo, suavizar el impacto de las crisis de balanza de pagos que la economía argentina padece con frecuencia, al contar con mayor espacio fiscal para implementar una política fiscal anti-cíclica.

Los países de la región han logrado implementar, en mayor o menor medida, esquemas de reglas fiscales. En la Argentina estos intentos no han sido exitosos y los esquemas implementados han quedado en desuso. La comparación, en base a cuatro dimensiones con cuatro grados de complejidad, entre los esquemas aplicados en los países seleccionados (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) y la Argentina sugirió que el respaldo político, que es el reflejo de la dimensión legal de los esquemas, en el último caso ha sido endeble.

Más aún, extractos históricos confirman que los actores intervinientes en el proceso decisorio de la política fiscal han estado en contra de la aplicación de reglas fiscales, algo entendible considerando el *timing* en el que se realizaba. Es que, en todos los casos, la necesidad de auxilio financiero ha motivado la implementación de estos esquemas y no así la convicción de disciplina fiscal.

El grado de importancia que tiene el proceso de formulación de la Ley de Presupuesto, que involucra a todos los actores que deciden e implementan la política fiscal, es el reflejo del respaldo legal que tiene un esquema de reglas fiscales. Por lo que el fortalecimiento del mismo es necesario para solidificar el eslabón más débil en el caso argentino.

Se propone que un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) elaborado por la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) puede dotar de consistencia inter-temporal al proceso de formulación de la Ley de Presupuesto. Un presupuesto que vuelve a ser el eje central de la política fiscal tiene la capacidad de incorporar una regla fiscal, en todas sus dimensiones y grados de complejidad posible.

No es casual que la mayoría de los Ministros de Economía desde la vuelta de la democracia en adelante hayan puntualizado, en los mensajes contenidos en las leyes de presupuesto presentadas en los primeros años de sus mandatos, la importancia de converger hacia cierto grado de disciplina fiscal.

## 6. Referencias

Acuña, C., y Tommasi, M., 1999, “*Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America*” Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America.

Alesina, A., y Tabelini, G., 2008, “*Why Is Fiscal Policy Often Pro-cyclical?*” Journal of the European Economic Association, Vol. 6 (5), pp. 1006-36.

Amado, N., et al., 2005, “*Making Explosive Cocktails: recipes and costs for 26 Crises from 1823 to 2003*”, IDEAS/RePEc.

Banco Mundial (BM), 2013, “*Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*”. Washington, DC: Banco Mundial.

Barro, R.J., 1979, “*On the Determination of the Public Debt*” The Journal of Political Economy, Vol. 87(5), pp. 940-97.

Barro, R.J., y Gordon, D.B., 1983, “*Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy*” Journal of Monetary Economics, Vol. 12, pp. 101-121.

Bergman, M. et al., 2013, “*Do Sound Public Finances Require Fiscal Rules Or It Is Market Pressure Enough?*” Economic Papers 489, Economic and Financial Affairs, European Commission.

Budina, N., et al., 2015, “*Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset*” IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department.

Budina, N., et al., 2015, “*Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the ‘Next-Generation’ Rules. A New Dataset*” IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department.

Braun, O., y Joy, L., 1968, “*A Model of Economic Stagnation—A Case Study of the Argentine Economy*”, The Economic Journal, Vol. 78(312), pp. 868-887.

Braun, M., y Gadano, N., 2006, “*¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina*”, Documento de Trabajo, Programa de Política Fiscal, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Calvo, G., et al., 2003, “*Sudden Stops, the Real Exchange Rate, and Fiscal Sustainability: Argentina’s Lessons*”, NBER Working Paper No. 9828.

Canitrot, A., 1983, “*El salario real y la restricción externa de la economía*”, Desarrollo Económico, Vol. 23(91), pp. 423-427.

Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P., 2002, “*Política fiscal en Argentina durante el régimen de Convertibilidad*”, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, Mimeo.

Cukierman, A., y A.H. Meltzer, 1986, “*A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government, and the Benefits of a Constitution*” Economic Inquiry, Vol. 24 (July), pp. 367-388.

Drazen, A., 2002, “*Fiscal Rules from A Political Economy Perspective*” prepared for the IMF-World Bank Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies.

Eichengreen, B., et al. (2003), “*The Mystery of Original Sin*”, en Debt Denomination and Financial Instability in Emerging-Market Economies, Chicago: University of Chicago Press.

Eyraud, L., et al., 2018, “*Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*” IMF Staff Discussion Note.

Gadano, N., 2003, “*Argentina y la Ley de Responsabilidad Fiscal*” Instituto de Desarrollo Económico, Vol. 43, pp. 231–263

Goldfajn, I., y Guardia, E., R., 2003. “*Fiscal Rules and Debt Sustainability in Brazil*” Banco Central do Brasil, Technical Notes, No. 39.

Keita, K., Leon, G., y Lima, F., 2019. “*Do financial markets value quality of fiscal governance?*” IMF Working Paper, African department.

Kydland, F.E. y Prescott, 1977, “*Rules Rather than Discretion: The inconsistency of Optimal Plans*” Journal of Political Economy, Vol. 85, pp. 473-491.

Kopits, G., 2001, “*Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament*” IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department.

Gerchunoff, P. y Llach, L., 2018, “*El ciclo de la desilusión y el desencanto: un siglo de política económicas argentinas de 1880 a nuestros días*”, Edición corregida y aumentada, Editorial Crítica.

Gerchunoff, P. y Rapetti, M., 2016, “*La economía argentina y su conflicto distributivo estructural*”, El Trimestre Económico, Vol. 33 (2), pp. 225-272.

Jones, M., et al., 2001, "*Amateur Legislators - Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System*", American Journal of Political Science, Vol. 46(3), pp. 656-669.

Lucas, R., 1976, "*Econometric Policy Evaluation: A Critique*" Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Elsevier, Vol. 1(1), pp. 19-46.

Lozano, I., et al., 2008, "*Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia*" Borradores de Economía, Banco de la República de Colombia, No. 505.

Medina, L., y Lema, D., 2003, "*Ciclos presupuestarios de origen electoral: El caso de las provincias argentinas*" XXXVIII Reunión Anual de la AAEP, 2003.

Melamud, A., 2010, "*Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera*" Serie Gestión Pública, ILPES - CEPAL

Milesi-Ferretti, G.M., 2000. "*Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*" IMF Working Paper, Research Department.

Reinhart, C., 2010, "*This Time is Different Chartbook: Country Histories on Debt, Default, and Financial Crises*", NBER Working Paper No. 15815.

Rodriguez, J., y Bonvecchi, A., 2004, "*El Papel del Poder Legislativo en el Proceso Presupuestario: La Experiencia Argentina*", Serie Macroeconomía para el Desarrollo N°32, CEPAL, Santiago de Chile, Chile.

Sargent, T., y Wallace, N., 1981, "*Some unpleasant monetarist arithmetic*" Quarterly Review, issue Fall, Vol. 5, No. 3.

Talvi, E., y Vegh, C., 2005, "*Tax Base Variability and Pro-cyclical Fiscal Policy*" Journal of Development Economics, Vol. 78 (1), pp. 156-190.

Woo, J., 2009, "*Why Do More Polarized Countries Run More Procyclical Fiscal Policy?*" The Review of Economics and Statistics, Vol. 91, No. 4, pp. 850-870.