

## ¿PARA QUÉ SIRVEN LAS REGLAS FISCALES?

UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA EXPERIENCIA  
ARGENTINA

Miguel Braun y Nicolás Gadano\*

Agosto 2006

*Documento de Trabajo 2006/2*

*\* Miguel Braun es director de políticas de CIPPEC, y Nicolás Gadano es Investigador Asociado de CIPPEC, y profesor de la Maestría en Políticas Públicas, Universidad Di Tella. Los autores agradecen la asistencia de investigación de Ariel Dvoskin, y los comentarios de Juan Pablo Jiménez y Cynthia Moskovitz.*

## **1. Introducción**

*“Era tan dulce la voz que no pude resistir el deseo de oírlas de más cerca e hice señas a mis compañeros de que me desataran. Pero, siguiendo las instrucciones que por anticipado les di, me ataron al mástil más fuertemente con nuevos cordeles.”*

*Homero, La Odisea, Canto XII*

Tanto en la literatura teórica como en las recomendaciones de organismos internacionales ha surgido una creciente fe en las reglas fiscales como instrumentos para contribuir a la solvencia fiscal en países en desarrollo. El argumento teórico evoca la escena de Ulises y las sirenas citada arriba, en la que Ulises le pide a sus marineros que lo aten al mástil, para evitar la tentación del canto de las sirenas. Las reglas son vistas como límites legales e institucionales que impedirían el comportamiento oportunista de políticos que buscan gastar de más. En particular, las reglas vendrían a contrarrestar el sesgo hacia el déficit fiscal que implican los problemas de propiedad común de los recursos públicos (*common pool*), principal-agente e inconsistencia temporal identificados en la literatura reciente de economía política<sup>1</sup>.

El argumento es una aplicación del principio de reglas vs. discrecionalidad desarrollado por Kydland y Prescott (1977), y tiene un paralelo con la discusión a favor de la independencia del Banco Central en el manejo de la política monetaria<sup>2</sup>. Kopits (2001), por ejemplo, sostiene que “la principal utilidad de un conjunto de reglas fiscales permanentes bien diseñadas y adecuadamente implementadas que previenen un sesgo deficitario es que establece un marco despolitizado para la política fiscal – similar a la despolitización de la política monetaria bajo un régimen de metas de inflación.”

En este trabajo daremos una visión crítica de este argumento, sobre la base del análisis de la experiencia reciente con la aplicación de reglas fiscales en la Argentina, cuya manifestación más reciente es la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) de 2004<sup>3</sup>. Nuestro argumento básico es que en un contexto de institucionalidad débil e incumplimiento de leyes, las reglas fiscales tienen escaso poder para modificar equilibrios políticos preexistentes en cuestiones fiscales. En este marco, las reglas fiscales aprobadas suelen ser más una respuesta a problemas puntuales de la coyuntura político-económica, antes que instituciones diseñadas para contribuir de manera permanente a la solvencia fiscal intertemporal. Su eventual incumplimiento no solamente ratifica la incapacidad del instrumento para mejorar el desempeño fiscal, sino que contribuye a

---

<sup>1</sup> Ver Drazen (2002) y Persson y Tabellini (2000) para dos textos recientes que resumen esta literatura.

<sup>2</sup> Ver por ejemplo Cukierman (1992).

<sup>3</sup> La ley 25.917 formalmente se llama Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, pero fue conocida en la discusión pública como Ley de Responsabilidad Fiscal. Usaremos en este artículo esta segunda nomenclatura.

profundizar la fragilidad institucional y el descrédito social sobre el sistema legal.

En la siguiente sección resumimos la literatura reciente vinculada a la eficacia de las reglas fiscales. En la sección 3 analizamos la experiencia de la Argentina con la implementación de reglas fiscales previa a la sanción de la LRF, para luego analizar su contenido en la sección 4. Finalmente, presentamos algunas conclusiones en la sección 5.

## **2. ¿Qué son las reglas fiscales? ¿Para qué sirven?**

Antes de avanzar, es necesario precisar una definición operativa de reglas fiscales. Seguiremos a Kopits y Symansky (1998), que sostienen que una regla fiscal es una restricción permanente (o duradera) sobre la política fiscal, que se expresa en términos de un indicador de los resultados fiscales, como por ejemplo el déficit fiscal, el nivel de deuda o algún componente del gasto. Cuando hablamos de reglas fiscales en este trabajo, nos estaremos refiriendo a reglas numéricas. Esta aclaración es importante, ya que existe una extensa literatura que toma una definición más amplia de reglas fiscales, que incluye a las reglas de procedimiento -las que regulan el proceso decisorio en torno a la política fiscal-, y las reglas de transparencia, que determinan las obligaciones de publicidad de información fiscal<sup>4</sup>.

Los mismos autores sostienen que algunas de las variables clave para tener en cuenta son el objetivo numérico específico al que apunta la regla (el mismo debe ser claro y medible, y lo más amplio posible), el período de aplicación de la norma (cuanto más largo mejor), los instrumentos legales utilizados (cuanto mayor la jerarquía legal, mejor, idealmente llegando al nivel constitucional), el nivel de gobierno al que aplica (cuanto más amplio mejor), y los castigos por incumplimiento (cuanto más duros, mejor, idealmente llegando a la responsabilidad penal de los funcionarios). Las reglas suelen incluir también las llamadas “cláusulas de escape”, mecanismos de flexibilización contingente dirigidos a evitar que las reglas generen efectos de prociclicidad no deseados.

Las razones para justificar este tipo de reglas surgen de la literatura reciente de economía política. Esta literatura atribuye las diferencias de comportamiento fiscal entre países con similar situación económica a distintas instituciones y prácticas políticas. Según Tommasi (1998), los problemas de economía política que afectan a los resultados fiscales se pueden agrupar en dos grandes categorías: los problemas de principal-agente y los problemas de cooperación.

En el primer grupo se encuentran los problemas que surgen del carácter delegativo del sistema de gobierno. Los votantes eligen a sus representantes y delegan en ellos el poder para tomar decisiones de interés público. Como la información es asimétrica y los intereses de los representantes no siempre

---

<sup>4</sup> Ver por ejemplo Alesina y Perotti (1996). Las llamadas “reglas de procedimientos” se emparentan con lo que históricamente ha sido la normativa asociada a la administración financiera pública.

coinciden con los de los representados, las políticas pueden diferir de las más deseables. Un ejemplo en el caso fiscal es la tendencia de los gobiernos a aumentar el gasto en años de elecciones.<sup>5</sup>

Los problemas de cooperación, en cambio, son aquellos que surgen de la interacción entre diversos grupos nacionales y subnacionales que puján por recursos públicos, generando una tendencia al gasto y al endeudamiento excesivo. Un ejemplo clásico es el de Weingast, Shepsle y Johnsen (1981), que muestran que el gasto público puede aumentar debido al problema de pozo común inherente a la interacción política entre regiones con representación parlamentaria. Según estos autores, los legisladores tienen incentivos a proponer aumentos de gasto que beneficiarían a su región, porque los recursos surgen de la recaudación tributaria que se realiza en todo el país. Velasco (1999) analiza el problema de pozo común en un contexto dinámico, y muestra cómo puede llevar a mayores déficit y niveles de endeudamiento.

Tabellini y Alesina (1988) explican el déficit fiscal a partir de la inconsistencia temporal asociada a las eventuales diferencias en las preferencias de los votantes del presente y los del futuro, y la incapacidad de los primeros para limitar las decisiones de los segundos. En este escenario, los votantes del presente tienden a impulsar niveles de gasto y déficit en exceso de los óptimos para la sociedad en su conjunto.

Esta literatura busca explicar las diferencias en los resultados fiscales entre países con similares condiciones e instituciones económicas, atribuyendo estas diferencias a las instituciones y prácticas políticas. En particular, los problemas de cooperación, inconsistencia temporal, y de principal-agente que afectan los resultados fiscales pueden variar en distintos países y en diferentes períodos de tiempo por cambios en las instituciones políticas que afectan los incentivos de los actores clave en la determinación de los resultados fiscales. Por ejemplo, Alesina y Perotti (1996) sostienen que cuando el proceso presupuestario en un país es más jerárquico – con mayor poder de decisión para el Poder Ejecutivo *vis à vis* el Poder Legislativo, y para el ministro de hacienda *vis à vis* los demás ministerios – entonces la solvencia fiscal es mayor. La justificación es que el presidente y el ministro de hacienda internalizan más que el Congreso y los ministros sectoriales la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno, y por lo tanto cuidan más los resultados fiscales.

Estos argumentos están detrás de la defensa de las reglas fiscales como mecanismo para mejorar la solvencia fiscal. En un contexto en el cual los actores políticos tienen incentivos a gastar de más, o en el cual la dinámica no cooperativa lleva a un exceso de gasto, entonces una regla numérica que pone un tope al gasto, al déficit, o al endeudamiento, permitiría obtener mejores

---

<sup>5</sup> Ver Drazen y Brender (2005) para un trabajo reciente sobre el tema.

resultados que en ausencia de la regla. Desde luego, el supuesto básico detrás de este análisis es que la regla se cumple<sup>6</sup>.

Sin embargo, no es fácil encontrar evidencia empírica convincente sobre el efecto de las reglas sobre los resultados fiscales. Braun y Tommasi (2004) sostienen que los cambios en las reglas fiscales no son comunes a nivel nacional, y cuando ocurren, suelen estar acompañados por otras reformas que afectan los resultados fiscales, lo cual complica el ejercicio de asignarle la responsabilidad por los cambios fiscales a los cambios en las reglas. Este problema limita el potencial explicativo de regresiones de series de tiempo dentro de un país, y de regresiones con datos de varios países, ya que habría pocas observaciones, y además, una correlación entre cambios en reglas y cambios en resultados que no controle por otras reformas estaría sesgada.

Ante los resultados heterogéneos observados luego de la aplicación de reglas fiscales, algunos autores han sugerido que las mismas deben estar acompañadas de un fuerte respaldo político para tener éxito.<sup>7</sup> Si éste es el caso, sin embargo, deberíamos preguntarnos si no es precisamente ese respaldo político a la disciplina fiscal el que provoca la mejora en el desempeño de las finanzas públicas, con independencia del establecimiento de reglas formales.<sup>8</sup> En esta línea de razonamiento, la legislación de responsabilidad fiscal sería simplemente un vehículo para la construcción de consensos sociales en torno a la importancia de la disciplina fiscal. Sin ese consenso, la sola presencia de las reglas no aseguraría ninguna mejora en el comportamiento de las finanzas públicas.

La falta de evidencia empírica contundente en favor del valor de las reglas para mejorar los resultados fiscales no nos sorprende a la luz del análisis de lo sucedido en la Argentina<sup>9</sup>. En la próxima sección describimos la experiencia argentina con las reglas fiscales, poniendo énfasis en la LRF sancionada en la primera mitad de 2004.

### **3. Las reglas fiscales en la Argentina**

---

<sup>6</sup> Hay también algunas voces críticas en la literatura. Milesi-Ferretti (2004) por ejemplo, sostiene que las reglas numéricas pueden llevar a los gobiernos a incurrir en lo que se conoce como “contabilidad creativa” – alterar la medición de las cuentas públicas para reflejar un resultado numérico que cumple con la regla – cuando la meta fijada en la regla es muy exigente comparada con la situación fiscal y cuando el nivel de transparencia presupuestaria es bajo.

<sup>7</sup> Ver Schick (2002), y la presentación de Teresa Ter - Minassian (Fiscal Affairs Department, IMF), “Enhancing Fiscal Discipline Over the Cycle”, Seminario Regional de Política Fiscal, ILPES, CEPAL, Enero 2006.

<sup>8</sup> Si el establecimiento formal de reglas refleja las preferencias de los votantes por la prudencia fiscal, entonces la correlación entre reglas y prudencia fiscal sufriría del sesgo de variable omitida. La literatura académica reciente ha intentado resolver estos problemas de identificación, sin mucho éxito hasta el momento.

<sup>9</sup> Ver Gadano (2003) para un análisis de la anterior ley de responsabilidad fiscal.

*“Hegel comenta en algún lado que todos los grandes hechos históricos y personajes mundiales ocurren dos veces. Se olvidó de agregar: la primera vez como tragedia y la segunda como farsa.” Karl Marx, El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte, p.3*

Durante la década del 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 procedimientos en la hacienda pública nacional, así como el funcionamiento de los organismos de control. Estructurada sobre la base del principio de centralización normativa y descentralización operativa, la reforma estableció el rol rector de la Secretaría de Hacienda, delegando al mismo tiempo en las distintas jurisdicciones y entidades el proceso cotidiano de gestión presupuestaria. La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) 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.<sup>10</sup>

Desde la perspectiva de la literatura de las reglas fiscales, el proceso de reforma impulsado por la ley 24.156 no incorporó reglas fiscales cuantitativas 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 introducción de reglas fiscales de carácter numérico comenzó a discutirse en la segunda mitad de los noventa, como consecuencia de dos fenómenos convergentes. Por un lado, el amplio desarrollo de la literatura sobre reglas fiscales contribuyó a generar una visión favorable sobre la conveniencia de sancionarlas. Este consenso favorable alcanzó 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.

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

En la Argentina, el Congreso había sancionado legislación complementaria de la Ley de Administración Financiera de 1992. La ley 24.629, promulgada en febrero de 1996, estableció restricciones al incremento de gastos sin financiamiento expreso, requisitos más 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

---

<sup>10</sup> Ver Makón (1997).

informe de avance sobre el presupuesto del año siguiente cada 30 de junio. Como novedad, la nueva ley incluyó un tópico 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.

Pero fue en 1998 cuando comenzó a discutirse en el Congreso lo que luego se convertiría en la primera ley de responsabilidad fiscal argentina, la ley 25.152. Bautizada inicialmente como “Ley de Administración de los Recursos Públicos”, fue conocida públicamente como la ley de “Convertibilidad Fiscal”.<sup>11</sup>

La discusión del proyecto de ley en el Congreso demoró poco más de un año, período en el que el cambio abrupto de las condiciones macroeconómicas en la Argentina terminó determinando significativamente su contenido. En marzo de 1998, cuando fue presentado el proyecto original, ya aparecían los nubarrones de la crisis internacional que afectaría a las economías emergentes, pero la economía argentina venía de crecer un 8,1% en el año 1997, y un 6,5% en la primera mitad de 1998. Un año después, con el impacto de la crisis rusa y la devaluación brasileña, la Argentina estaba en recesión, las presiones deflacionarias se hacían cada vez más explícitas, y la preocupación sobre la sustentabilidad de las cuentas públicas se extendía dentro y fuera del país. La robustez de la Convertibilidad estaba siendo cuestionada, y la cuestión fiscal aparecía como uno de sus eslabones más débiles. Con una economía que no podía crecer y con dificultades para acceder al financiamiento, el Gobierno debía asegurar su convicción de ajustar las cuentas en el futuro todo lo que fuera necesario, y la sanción de la ley 25.152 era una buena oportunidad para hacerlo.<sup>12</sup>

Las reglas numéricas fueron el aspecto más conocido de la nueva ley. Para el resultado financiero, la regla del proyecto original (un tope de 1% al déficit financiero) fue reemplazada por un cronograma de reducción gradual del déficit a partir del año 1999, para llegar al equilibrio fiscal en el año 2003.<sup>13</sup> El crecimiento del gasto público quedó limitado por el crecimiento del PIB, obligando a mantener el gasto primario corriente sin aumentos en el caso de caídas de la actividad económica. Se dispuso también la creación de un Fondo Anticíclico Fiscal (FAF), a ser constituido con ingresos extraordinarios provenientes de concesiones y privatizaciones, y con un porcentaje definido de la recaudación de impuestos.<sup>14</sup> El proyecto original de la ley incluía también un

---

<sup>11</sup> La popularidad que por entonces gozaba la “super regla” del régimen de Convertibilidad, indujo a los creadores de la nueva legislación fiscal a intentar una asociación forzada de su proyecto con el dispositivo cambiario / monetario que en 1991 había acabado con la inflación.

<sup>12</sup> En realidad, con la perspectiva de un recambio presidencial previsto para fines de 1999, el ajuste fiscal comprometido recaía en el gobierno siguiente, un detalle no menor para explicar el *timing* de la votación.

<sup>13</sup> Luego de fijar un techo de 1,90% del PIB para el año 1999, la Ley estableció un procedimiento de reestimación del déficit de ese año, excluyendo ingresos excepcionales. Sobre la base de ese déficit reestimado, se estableció una reducción del 0,4% en el año 2000, el 0,5% en el año 2001, y el 0,6% en el 2002, para llegar al equilibrio en el 2003.

<sup>14</sup> El FAF podía acumular recursos hasta un máximo de 3% del PIB, para ser utilizados durante la fase recesiva del ciclo económico. La propuesta original de De la Sota incluía un aporte inicial al FAF con las

artículo especial dedicado a las sanciones para quienes violasen sus disposiciones. Las penas estipuladas eran, sin embargo, las ya previstas para el delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público, por lo que el artículo fue considerado redundante, y quedó eliminado en la redacción final. La ley incluyó también algunas consideraciones sobre transparencia fiscal y reforma del Estado.

Como se mencionó en la sección anterior, el diseño de las reglas fiscales suele incluir cláusulas de escape que permitan evitar –o al menos amortiguar- la prociclicidad que una regla rígida podría imponerle a la política fiscal, en especial durante una recesión. El proyecto original de la ley 25.152 contenía una cláusula de escape que aceptaba el incumplimiento de los límites numéricos “...en casos de severa crisis internacional, catástrofe o emergencia interna determinada por el Poder Ejecutivo.” Esta cláusula contingente, sin embargo, desapareció de la versión final de la ley. A mediados de 1999, las características del régimen de Convertibilidad y la dificultad para conseguir financiamiento público hacían imposible pensar que la Argentina pudiera ampliar su déficit fiscal como respuesta anticíclica a la recesión que afectaba a su economía. Por el contrario, todas las señales debían apuntar a confirmar el compromiso de las autoridades con el ajuste inmediato de las cuentas públicas, aun en un contexto macroeconómico adverso. Sin cláusula contingente, la regla forzaba no sólo a eliminar el déficit fiscal en recesión y deflación, sino también a formar un Fondo Anticíclico con parte de los ingresos fiscales.

Los resultados de la ley 25.152 fueron decepcionantes. Su entrada en vigencia a principios de la nueva década coincidió con los fallidos intentos por evitar el desplome del régimen de Convertibilidad, que fue finalmente abandonado a fines de 2001 en el marco de una profunda crisis política, económica y social.

Los límites al déficit previstos en la ley fueron modificados en su primer año de vigencia, y luego incumplidos. El límite al crecimiento del gasto se respetó en los años de la recesión (cuando no había recursos para aumentar el gasto), pero no en los de la recuperación. El Fondo Anticíclico llegó a constituirse, pero nunca tuvo fondos como para actuar en el sentido con el que fue pensado. Aunque nunca fue derogada formalmente, su rotundo fracaso inicial llevó a la ley 25.152 al olvido.

### **-La ley de “déficit cero”**

En la segunda mitad de 2001, pocos meses antes del desenlace de la crisis política y económica que derivó en el traumático abandono del régimen de Convertibilidad, las autoridades ensayaron la puesta en práctica de una regla fiscal extrema, mucho más ambiciosa que la incumplida ley 25.152. La nueva

---

acciones del Gobierno en empresas privatizadas. Dado que el grueso de esas acciones serían vendidas en los primeros meses de 1999 (principalmente las acciones de la empresa petrolera YPF), esos recursos desaparecieron en la versión final del Fondo Anticíclico.



regla, conocida públicamente como “Ley de Déficit Cero” e instrumentada formalmente a través de una reforma a la ley 24.156 de Administración Financiera, se propuso llevar a la práctica un principio muy simple: no gastar a lo largo de cada mes más de lo que pudiera financiarse con los recursos corrientes del Estado.<sup>15</sup>

Aunque sencilla en su concepción, la ley resultó absolutamente impracticable en los hechos. El Poder Ejecutivo extendió a las jubilaciones y pensiones un recorte hasta ese momento aplicado sólo a los salarios públicos, pero no alcanzó el tan mentado “déficit cero”. Si bien la norma contemplaba incrementar el coeficiente de ajuste hasta equilibrar las cuentas, la inviabilidad política y social del esquema obligó a mantener el descuento sobre salarios y jubilaciones en el nivel inicial. Tiempo después, habiendo caído el régimen de Convertibilidad, la ley de “déficit cero” sería declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.<sup>16</sup>

La fugaz y estertórea vida de la extremista ley de déficit cero demostró de manera dramática la inviabilidad de descargar todo el peso del ajuste de las cuentas públicas en una simple norma escrita. Como la ley 25.152, la ley de déficit cero pasó a engrosar el creciente listado de leyes incumplidas en la Argentina.<sup>17</sup>

#### **4. Una nueva ley de responsabilidad fiscal**

La atención pública con respecto a la suerte de las reglas fiscales fue prácticamente nula luego de la crisis de fines del año 2001. La magnitud de los problemas a resolver (suspensión del pago de la deuda pública, reprogramación

---

<sup>15</sup> El texto siguiente fue incorporado al artículo 34 de la ley 24.156 de Administración Financiera: *“cuando los recursos presupuestarios estimados no fueren suficientes para atender la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente los créditos correspondientes a la totalidad del Sector Público Nacional de modo de mantener el equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios. La reducción afectará los créditos destinados a atender el pago de retribuciones periódicas por cualquier concepto, incluyendo sueldos, haberes, adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones, así como a aquellas transferencias que los organismos o entidades receptoras utilicen para el pago de dichos conceptos. La reducción de los créditos presupuestarios... importará de pleno derecho la reducción de las retribuciones alcanzadas, cualquiera que fuere su concepto, incluyendo sueldos, haberes adicionales, asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones. Las reducciones de retribuciones se aplicarán proporcionalmente a toda la escala salarial o de haberes, según corresponda, sin discriminaciones de ningún tipo. Esta ley modifica en lo pertinente toda norma legal, reglamentaria o convencional que se le oponga y no se podrá alegar la existencia de derechos irrevocablemente adquiridos en su contra”.*

<sup>16</sup> En el fallo “Tobar contra el Estado Nacional”, la Corte Suprema confirmó la inconstitucionalidad de la ley 25.453, argumentando que resultaba *“... contrario a la Constitución Nacional un régimen normativo que difiere a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo la determinación de remuneraciones y haberes previsionales, de naturaleza alimentaria, no como una alternativa de excepción susceptible de control jurisdiccional, sino como una herramienta de política económica, destinada circunstancialmente a la reducción del gasto público y estabilidad de las cuentas fiscales.”*

<sup>17</sup> La modificación introducida para establecer la regla del “déficit cero” fue eliminada de la ley 24.156 mediante un artículo de la ley de presupuesto del año 2003.

de depósitos bancarios, ruptura de contratos en los servicios públicos, alto desempleo) convertía al incumplimiento de las reglas aprobadas por ley en 1999 en un tema no prioritario, al que pocos prestaban atención. No se discutía el pobre desempeño de la ley 25.152, y mucho menos se hablaba de su eventual reforma, ni en el Congreso ni en ámbitos del Poder Ejecutivo. La norma seguía vigente, pero sus prescripciones eran incumplidas, o dejadas en suspenso mediante artículos incluidos en las leyes de presupuesto de cada ejercicio.<sup>18</sup>

En el año 2004, sin embargo, el Congreso sancionó con el número 25.917 una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). 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 aprobado por ambas cámaras del Congreso, y era promulgado por el Poder Ejecutivo. La Argentina tenía una nueva ley de responsabilidad fiscal.

Los contenidos de la LRF atendieron a varios objetivos. En materia de transparencia fiscal, se establecieron obligaciones de estandarización, elaboración y difusión de la información presupuestaria de la Nación y las Provincias, con un horizonte plurianual. El gobierno nacional quedó encargado de presentar todos los años un marco macrofiscal para ser utilizado como insumo para la elaboración del presupuesto de todas las jurisdicciones.

En lo que hace a reglas numéricas, la LRF fijó al crecimiento del PIB como límite a la expansión del gasto primario y prescribió la ejecución equilibrada del presupuesto una vez descontados ciertos gastos.<sup>19</sup> Para las provincias, se estableció un límite al endeudamiento de forma tal que los servicios de la deuda no superasen el 15% de los recursos corrientes (netos de transferencias por coparticipación a municipios) de la jurisdicción. Todas las jurisdicciones fueron instadas a crear fondos fiscales de carácter anticíclico.

El gobierno nacional quedó facultado para acordar programas de financiamiento con las provincias que lo requiriesen, siempre y cuando se cumplieran las pautas definidas en la LRF. Se creó el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, un organismo de aplicación y control de la LRF formado por representantes de la Nación y las provincias, con facultades para imponer sanciones por incumplimiento que van desde la divulgación pública de los desvíos, hasta la limitación de transferencias presupuestarias de origen nacional (excluida la coparticipación).

Varias disposiciones de la LRF repitieron limitaciones ya establecidas en la ley 25.152, que no fue derogada, y en la ley 24.156 de Administración Financiera. Aunque sin el ajuste estipulado en la LRF, el límite al crecimiento del gasto

---

<sup>18</sup> La Secretaría de Hacienda incluyó en las leyes de presupuesto de los años 2003, 2004, 2005 y 2006 artículos para dejar en suspenso la integración del Fondo Anticíclico Fiscal. Ver artículos 27 de la ley 25.565, 40 de la 25.827, 30 de la ley 25.967 y 24 de la ley 26.078.

<sup>19</sup> La regla alcanza a un gasto primario “ajustado”, en el que se excluyen los gastos atados a financiamiento de organismos internacionales, y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica. El mismo ajuste debe aplicarse para el cálculo del equilibrio financiero.

público primario en relación al PIB estaba presente en el artículo 2, inciso “C” de la ley 25.152. La prohibición de amortizar deudas asociadas a gastos sin previo devengamiento presupuestario, establecida en el artículo 24 de la LRF, aparece en el artículo 3 inciso “A” de la ley 25.152. Las limitaciones al Poder Ejecutivo para aumentar gastos corrientes en detrimento de gastos de capital y aplicaciones financieras durante la ejecución del presupuesto, estipuladas en el artículo 15 de la LRF, reiteran lo dispuesto por el artículo 37 de la ley 24.156. También se repitió la prohibición de crear fondos u organismos por fuera del presupuesto y de las reglas generales de la administración financiera. El mandato del artículo 20 de la LRF para constituir un fondo anticíclico fiscal resulta sorprendente si tenemos en cuenta que desde hace varios años funciona un fondo con esas características en el ámbito nacional, creado por la ley 25.152.

Amén de reflejar una notable pobreza en términos de técnica legislativa, el carácter redundante de varias de las disposiciones de la nueva LRF confirma otro fenómeno: la escasa conexión de la nueva legislación con una reflexión crítica respecto del desempeño de las reglas fiscales hasta ese momento vigentes. Teniendo un antecedente tan reciente y traumático en materia de reglas fiscales, era de esperar que la discusión de una nueva norma de responsabilidad fiscal se concentrara en las lecciones aprendidas de la experiencia anterior, intentando distinguir al menos las razones de los incumplimientos. Entendidos de esa forma, los cambios en la legislación hubieran sido probablemente instrumentados a través de una reforma de las leyes existentes, no creando una nueva norma. Sin embargo, la experiencia con la ley 25.152 no estuvo presente en la elaboración y discusión parlamentaria de la LRF, cuyo texto no registra ninguna mención a la ley anterior. Otros factores, vinculados a la coyuntura económica y política del año 2004, determinaron la génesis y los contenidos de la LRF.

### **-El Fondo Monetario Internacional, las provincias y la LRF**

Dos fenómenos convergentes asociados a la coyuntura de la Argentina post-crisis sobresalen a la hora de explicar el proceso de sanción de la nueva LRF: las vicisitudes de la compleja relación de la Argentina con el Fondo Monetario Internacional, y la asistencia financiera condicionada de la Nación a las provincias, que influyó fuertemente en los contenidos.

La dinámica de las relaciones entre la Argentina y el Fondo Monetario jugó un rol determinante en la oportunidad de votar una nueva regla fiscal. El programa de financiamiento del FMI a la Argentina negociado en 2001 por el ex ministro Domingo Cavallo concluyó abruptamente con la crisis desatada a finales de ese año. Luego de un acuerdo “corto” firmado por el presidente provisional Eduardo Duhalde en enero de 2003, en septiembre del mismo año el gobierno de Néstor Kirchner firmó un acuerdo *Stand By* a tres años, con

desembolsos orientados a cubrir los vencimientos de la deuda argentina con el propio Fondo.

En la visión del FMI, la reforma fiscal –principalmente un nuevo régimen de coparticipación federal- debía ser uno de los ejes centrales del programa acordado.<sup>20</sup> Dentro del listado de reformas estructurales a ser implementadas, el gobierno argentino se comprometía a enviar al Congreso dos proyectos de ley: una revisión de la ley de coparticipación de impuestos, y nueva legislación de responsabilidad fiscal. El acuerdo establecía un cronograma preciso para las iniciativas: antes de marzo de 2004 debía llegarse a un acuerdo con una “masa crítica” de gobernadores en torno a los principios de la legislación a aprobarse.<sup>21</sup>

En forma consistente con la discusión conceptual de la sección anterior, el FMI otorgaba una importancia primordial a la sanción de la nueva legislación fiscal que incluyese reglas. En la primera revisión del programa, realizada a fines de enero de 2004, las autoridades del Fondo aplaudieron el buen desempeño de las cuentas fiscales argentinas en el corto plazo, pero enfatizaron la necesidad de asegurar la sustentabilidad de la mejora fiscal mediante la reforma legislativa prometida.<sup>22</sup>

En la segunda revisión, realizada durante marzo de 2004, el Fondo destacó la importancia otorgada a los compromisos asumidos en materia de reforma fiscal:

*“Además, 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 – a saber, el insuficiente control sobre las finanzas provinciales, la falta de incentivos para aumentar la recaudación propia en ambos niveles de gobierno y la falta de equidad en la distribución de recursos entre provincias.”<sup>23</sup>*

El Fondo seguía esperando el envío al Congreso de los dos proyectos de ley, el de reforma a la ley de coparticipación, y la nueva ley de responsabilidad fiscal. Las metas estructurales revisadas del programa incluían un ambicioso cronograma: el ingreso de ambos proyectos en el Congreso antes de fin de mayo, y su aprobación en las legislaturas de la Nación y de las provincias antes de fin de agosto.

---

<sup>20</sup> Ver declaraciones de Anne Krueger en *IMF, Press release* No 03/160.

<sup>21</sup> Ver “Argentina. Request For Stand- By Arrangement and Extension of Repurchase Expectations. IMF, September 15, 2003.

<sup>22</sup> Press Release No 04/16, 28 de enero de 2004.

<sup>23</sup> Second Review Under the Stand-By Arrangement and Requests for Modification and Waiver of Performance Criteria; Prepared by the Western Hemisphere Department (In consultation with other departments). Approved by John Dodsworth and G. Russell Kincaid March 12, 2004, páginas 12 y 13.

Pero la reforma a la coparticipación federal, la “madre de todas las batallas” en la discusión fiscal – federal de la Argentina, nunca llegó al Congreso. Con buen criterio, el gobierno nacional decidió no avanzar con un proyecto legislativo que lo obligaba a una profunda negociación con las provincias en condiciones políticas que no garantizaban un resultado razonable. En ese contexto, el proyecto de nueva ley de responsabilidad fiscal se convirtió en una suerte de “segundo mejor”. Para el Fondo, porque podía presentar la sanción de la LRF como un avance en materia de reforma institucional en el plano fiscal. Para el gobierno, porque evitaba la caída del programa *Stand By*. Así, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto de LRF el 14 de junio de 2004, el mismo día en el que la misión del FMI comenzaba la tercera revisión del acuerdo firmado en septiembre del año anterior.<sup>24</sup>

La compleja relación fiscal y financiera entre la Nación y las provincias, cuyo tema dominante ha sido la postergada reforma del régimen de coparticipación federal, fue significativamente afectada por la crisis del año 2001. Varias jurisdicciones habían expandido excesivamente sus gastos y deudas durante la bonanza, y mostraban enormes dificultades para adaptarse a un contexto menos favorable. Los compromisos financieros contraídos afectaban en algunos casos a porciones demasiado elevadas de los ingresos de las provincias. La asfixia de recursos y de financiamiento había llevado a muchas jurisdicciones a la emisión de cuasi-monedas como único medio para atender los pagos básicos de la administración, esencialmente los salarios de los empleados públicos.

En febrero de 2002, el nuevo gobierno nacional había alcanzado un acuerdo fiscal con las provincias dirigido a resolver los aspectos más críticos de la coyuntura.<sup>25</sup> Las deudas provinciales fueron asumidas por la Nación y renegociadas a plazos largos y tasas de interés menores, y el reparto de los ingresos por coparticipación volvió a realizarse con los coeficientes definidos por la legislación. Las jurisdicciones con mayores dificultades en materia fiscal y financiera se comprometieron a reducir sus desequilibrios y a no incrementar su endeudamiento, a cambio de ayuda financiera del gobierno federal, en el marco de acuerdos bilaterales con la Nación conocidos como Programas de Financiamiento Ordenado (PFO).<sup>26</sup> Los PFO incluían financiamiento de la Nación para atender el déficit y las amortizaciones de deuda, a cambio de metas provinciales de reducción del desequilibrio fiscal mediante la racionalización del

---

<sup>24</sup> La tercera revisión nunca llegó a completarse, y el programa *Stand By* quedó suspendido. En el Article IV Consultation – Staff Report del año 2005, el FMI se manifestó en desacuerdo con varias “debilidades” de la nueva legislación de responsabilidad fiscal.

<sup>25</sup> “Acuerdo Nacional sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, celebrado entre el Gobierno Nacional y las Provincias el 27 de febrero de 2002 y ratificado por Ley Nacional N° 25.570.

<sup>26</sup> Mediante Decreto del PEN N°2.263 de fecha 8 de noviembre de 2002, se crea formalmente el Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales, destinado a los Estados Provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante el cual el Estado Nacional asiste financieramente a dichas jurisdicciones.

gasto y el aumento de la recaudación, no incremento de la deuda ni de las cuasi-monedas, y la realización de reformas en materia de transparencia fiscal y administración financiera. Para garantizar el reembolso de los préstamos recibidos, las provincias aceptaban ceder a la Nación los derechos por recursos de la coparticipación federal de impuestos. Los acuerdos establecían penalidades para el caso de incumplimientos por parte de las provincias.<sup>27</sup>

Existe una fuerte influencia de los PFO en los contenidos de la LRF del año 2004, que se convirtió en un instrumento para darle un soporte institucional mayor a los acuerdos bilaterales de financiamiento entre la Nación y las provincias.<sup>28</sup> Con base en el artículo 26 de la LRF, la Nación continuó firmando acuerdos con algunas provincias, utilizando incluso el mismo vehículo financiero, el Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial (FDDP).<sup>29</sup> La LRF comparte con los PFO el objetivo de poner un límite al nivel de deuda pública de las provincias, y en ambos casos se fijaron penalidades similares para los incumplimientos. La mayor parte de los requisitos en materia de gestión y transparencia fiscal presentes en los PFO luego aparecieron en la redacción de la LRF. El rol de coordinación y control, que en los PFO era ejercido por la Subsecretaría de las Relaciones con Provincias, se transfirió al Consejo de Responsabilidad Fiscal creado por la nueva legislación.

La cuestión Nación – Provincias impregnó los contenidos de la LRF, pero no parece haber sido decisiva en el *timing* de la sanción de la nueva legislación. Cabe especular con que de no mediar la presión del Fondo para la sanción de la LRF, la asistencia financiera a las provincias hubiera continuado siendo administrada a través de los PFO.

### **-La vigencia de la nueva LRF**

Los primeros pasos de la nueva LRF no resultaron demasiado alentadores. Durante el ejercicio fiscal 2005, el primero afectado por la vigencia de la LRF, no

---

<sup>27</sup> La Nación suscribió PFO's con 17 provincias en el año 2002, otorgando financiamiento por 2.730 millones de pesos para cubrir necesidades de caja y los pagos de amortizaciones de la deuda pública. Sobre bases similares, volvieron a firmarse PFO's en el año 2003 (con un financiamiento comprometido de la Nación que superó los 3.000 millones de pesos), y en el 2004. Ver Cetrángolo y Jimenez (2004).

<sup>28</sup> El Ministro de Economía, Roberto Lavagna, confirmó públicamente la conexión entre la nueva ley y los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO). "*Creemos que es conveniente reflejar buena parte de la experiencia de estos últimos tres años en una ley que tenga un carácter más permanente. Esta ley tiene la idea de que todos, Nación y provincias, trabajemos con normas y proyecciones macroeconómicas comunes, que haya normas de transparencia y de coordinación*" Diario La Nación, 15-6-04.

<sup>29</sup> El FFDP, creado por decreto en 1995 para apoyar reformas en los estados provinciales, comenzó a ser utilizado por la Nación como instrumento de financiamiento a las provincias durante los años 2000 y 2001. El FFDP fue también el medio para transferir los recursos comprometidos por los PFO en 2002, 2003 y 2004, con fondos aportados por la Tesorería. En los últimos años, el FFDP es el instrumento a través del cual se implementa la asistencia a las provincias previsto en la LRF.

se cumplió la regla numérica más importante de la nueva norma: el gasto primario ajustado creció a un ritmo superior al del PIB.<sup>30</sup>

Los límites a las modificaciones que el Poder Ejecutivo puede hacer al presupuesto durante la ejecución, previstos en el artículo 15, fueron suspendidos por un artículo de la Ley de Presupuesto 2005 votada pocos meses después de la sanción de la LRF.

Para el ejercicio 2006, el gobierno nacional no cumplió con la obligación de presentar el marco macrofiscal antes del 31 de agosto.<sup>31</sup> Tampoco hubo mejoras, al menos por parte de la Nación, en la meta de consolidación en el presupuesto de todos los entes y/o fondos hoy por fuera de las normas presupuestarias.<sup>32</sup>

La difusión pública de información fiscal prevista en el artículo 7 de la ley no sólo no ha mejorado, sino que ha empeorado. En el caso del sector público nacional, la información sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y deuda flotante de la Tesorería muestra un rezago superior al trimestre exigido por la LRF. Tampoco está disponible la información de ocupación y empleo. En contradicción con lo dispuesto por el artículo 13, fueron creados nuevos fondos asociados a gastos que no consolidan en el presupuesto general. No se respetó el artículo 17, que dispone la obligación de compensar cualquier medida tributaria que conlleve a una menor recaudación con aumentos alternativos de recursos o con reducción de gastos.<sup>33</sup>

El grado de cumplimiento de las prescripciones de la LRF por parte de las provincias es difícil de evaluar. El organismo encargado de la supervisión y control, el creado “Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal”, no resulta de gran ayuda. El sitio WEB de la institución no presenta información fiscal ni de la Nación ni de las provincias, y da cuenta de sólo dos resoluciones desde su creación: una fijando el reglamento, y la otra designando a sus autoridades<sup>34</sup>. Los flujos de financiamiento otorgados en función del artículo 26 de la LRF no son informados ni en el sitio del Consejo, ni en el del FFDP.

En síntesis, un balance preliminar del cumplimiento de las reglas establecidas en la LRF arroja un resultado negativo, similar al observado con la ley 25.152 en los primeros años de la década. Pese al extremo contraste en el marco macroeconómico existente al momento de su entrada en vigencia (muy adverso para la 25.152, favorable para la LRF), ambos casos muestran una escasa

---

<sup>30</sup> Ver informe de ejecución ASAP, 4º Trimestre del año 2005.

<sup>31</sup> El acta de la reunión N° “4” del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, publicada en la página web de la institución, indica que el ministro de Economía presentó el marco macrofiscal previsto en el artículo 2º el 22 de septiembre, aunque no hay forma de conocer los contenidos de la presentación.

<sup>32</sup> En el mensaje del presupuesto 2006, el Poder Ejecutivo Nacional informó que tres fondos específicos excluidos recientemente del presupuesto (el Fondo del Tabaco, el de Salto Grande y el Solidario de redistribución) ejecutaron recursos por 1.270 millones de pesos en el año 2005. En su artículo 3º, la LRF otorgó un plazo de dos años para que esos fondos vuelvan a incorporarse al presupuesto general.

<sup>33</sup> A mediados de marzo de 2006, el Poder Ejecutivo dispuso una modificación en la normativa de mínimos no imponibles del Impuesto a las Ganancias, sin presentar ninguna medida compensatoria.

<sup>34</sup> Al menos a la fecha de escritura de este artículo.

preocupación del gobierno (y de la opinión pública en general) sobre el apego a las reglas allí establecidas.

## **5. Conclusiones**

En la Argentina, la prodigalidad en el uso de reglas fiscales –dos leyes distintas en tan sólo cinco años– contrasta con los pobres resultados obtenidos. Las reglas han demostrado muy baja capacidad para asegurar la sustentabilidad de la política fiscal, mejorar la transparencia, y desterrar la colección de malas prácticas que han dominado durante años al proceso presupuestario argentino.

El rápido y generalizado incumplimiento de las reglas contenidas en la primera ley de responsabilidad fiscal sancionada en la Argentina, la 25.152 de 1999, estuvo en gran medida asociado a la crisis macroeconómica que estalló a fines de 2001. Cinco años después, sin embargo, el escenario económico resulta sumamente favorable, pero las prescripciones de la nueva LRF, muchas de ellas ya presentes en la norma anterior, muestran también bajos niveles de cumplimiento.

En contextos de debilidad institucional como el argentino, en donde el Poder Ejecutivo modifica las leyes con una frecuencia y una facilidad sorprendente, parece difícil pensar que una ley de responsabilidad fiscal pueda limitar en forma significativa las decisiones de los gobernantes, al punto de corregir el patrón de comportamiento de las finanzas públicas.

Como se mencionó en la segunda sección, algunos autores han señalado que quizás la gran virtud de las leyes de responsabilidad fiscal sea simplemente convertirse en vehículos para que las sociedades construyan consensos políticos en torno a la necesidad de asegurar la solvencia del sector público. La experiencia de Chile, el ejemplo en la materia en América Latina, es ilustrativa: el sector público chileno ya cumplía con el objetivo de superávit fiscal estructural del 1% del PIB varios años antes de que el mismo fuera anunciado como regla.<sup>35</sup>

En la Argentina, la discusión parlamentaria de los proyectos de legislación de responsabilidad fiscal no ha estado vinculada a una discusión pública de fondo sobre la importancia de la disciplina fiscal. Pese a la traumática experiencia anterior, la discusión de la LRF del año 2004 demandó menos de dos meses en el Congreso, y no fue acompañada de reflexiones o debates sobre el tema en otros ámbitos cercanos a las finanzas públicas.

Lejos de pensarlas como herramientas para regular la política fiscal de largo plazo, las reglas han sido utilizadas como instrumentos para atender a necesidades puntuales de corto plazo, con una evidente despreocupación sobre su desempeño posterior. En 1999, la redacción de la ley 25.152 llevaba al extremo

---

<sup>35</sup> La regla chilena tiene otra característica llamativa que contrasta con las recomendaciones de la literatura: no está soportada por ningún instrumento normativo de orden legal o constitucional. Ver al respecto la presentación de Mario Marcel, Director de Presupuestos de Chile, en el Seminario Regional de Política Fiscal ILPES / CEPAL, enero de 2006. Ver también Vial (2003).



la idea de la “regla fiscal como señal” (Drazen, 2002), buscando transmitir un compromiso sin fisuras de las autoridades con el régimen de la Convertibilidad.

Pero en el año 2004, parecía ingenuo suponer que la sanción de una nueva ley de responsabilidad fiscal podía convertirse en una señal positiva sobre el compromiso fiscal de las autoridades. Con la deuda pública en suspensión de pagos, la reputación del fisco argentino se encontraba muy disminuida, y difícilmente podía mejorar gracias a una nueva ley del Congreso que prometía, una vez más, un comportamiento fiscalmente disciplinado.

¿Cómo explicar entonces la sanción de la LRF en el año 2004? Pese al nulo potencial en términos de “señal”, la ley resultó de utilidad para otros objetivos de la coyuntura, principalmente la viabilidad del acuerdo *Stand By* entonces vigente entre la Argentina y el Fondo Monetario Internacional. El Fondo mantenía su recurrente presión para la aprobación de reformas estructurales, en particular en el plano fiscal, pero las autoridades argentinas advirtieron la inconveniencia de forzar el debate sobre la reforma del régimen de coparticipación de impuestos. Conseguir una ley de responsabilidad fiscal, bien ponderada en los círculos académicos y en los organismos, se convirtió en una salida honrosa para la Argentina y para los negociadores del FMI. Desde la perspectiva argentina, la sanción de la LRF resultaba positiva si ayudaba a darle viabilidad al programa con el FMI, y servía además para institucionalizar los programas de asistencia financiera bilateral con las provincias, los antiguos PFO.

Hacia el futuro, el análisis de lo sucedido nos lleva a la paradójica recomendación de que la Argentina reabra una vez más la discusión legislativa sobre responsabilidad fiscal. El desordenado estado de la legislación vigente hace necesario consolidar y ordenar las normas, probablemente en un único cuerpo legal. No se trata de elaborar una tercera regla fiscal para atender alguna situación puntual de la coyuntura, o los deseos de algún organismo multilateral, sino de racionalizar la legislación existente, depurándola de cuestiones redundantes o de objetivos difícilmente alcanzables.

Esa racionalización de la normativa de responsabilidad fiscal podría ser aprovechada para generar un amplio debate público sobre las ventajas de la disciplina fiscal y las buenas prácticas presupuestarias, involucrando a todos los sectores políticos y sociales interesados en la materia. Aunque resulte menos ambiciosa en lo formal, una revisión de la legislación fiscal que movilice a la sociedad a la construcción de un consenso en torno al tema tendrá seguramente efectos mucho más positivos sobre el desempeño de las cuentas públicas.

En el plano regional, la experiencia argentina debería ser también un llamado de atención para los organismos multilaterales, que con facilidad incluyen a la sanción de una regla fiscal dentro de las condicionalidades para los programas de asistencia. En países con baja reputación fiscal e institucionalidad débil, las reglas pueden no solamente ser completamente inefectivas en materia fiscal, sino que su incumplimiento puede justamente contribuir a deteriorar más

el frágil contexto institucional que dificulta su efectividad.<sup>36</sup> Quizás, son los organismos los que deberían cumplir con una nueva regla: no impulsar la sanción de reglas fiscales en países que sólo las establecen para obtener el financiamiento que los organismos ofrecen.

---

<sup>36</sup> Vial (2003) menciona los problemas en la implementación de legislación sobre reglas fiscales impulsada por el FMI en Perú y Ecuador.

## Bibliografía

- Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1996), "Fiscal Discipline and the Budget Process," *American Economic Review*, vol. 86(2), 401-07.
- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública – ASAP-, Informe de Ejecución, IV Trimestre del 2005.
- Braun, Miguel y Mariano Tommasi (2004), "Subnational Fiscal Rules: A Game Theoretic Approach," en Kopits, George (ed), *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*, Macmillan, 2004
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan.Pablo.; (2004) "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes." CEPAL / ILPES Serie Gestión Pública N° 47
- Cuckierman, Alex (1992), *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*, MIT Press
- Drazen, Allan (2002), *Political economy in macroeconomics*, Princeton University Press
- Drazen, Allan y Adi Brender (2005), "Political Budget Cycles in New vs. Established Democracies," *Journal of Monetary Economics*, 52 (7)
- FIEL (2004) "Instituciones Fiscales para la Argentina"
- Gadano, Nicolás (2003) "Rompiendo las reglas: Argentina y la Ley de Responsabilidad Fiscal. Revista Desarrollo Económico N° 170 julio - septiembre 2003 .
- Kopits, George. (2001), "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?" IMF Working Paper No. 01/145, Octubre
- Kopits, George. y S. Symansky (1998) *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper N° 162 (Washington: International Monetary Fund).
- Kydland, Finn y Edward Prescott (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans," *The Journal of Political Economy*
- Makón, Marcos (1997) "La Reforma del Sistema Presupuestario Nacional" En Revista de ASAP N° 29, Abril 1997.
- Manasse, Paolo (2005) "Deficit Limits, budget Rules and Fiscal Policy" IMF Working Paper, 05/120
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press
- Programa de Financiamiento Ordenado de las finanzas provinciales, decreto 1274/2003.
- Programa de Financiamiento Ordenado de las finanzas provinciales, decreto 2263/2002.
- Programa de financiamiento ordenado de las finanzas provinciales, decreto 297/2003.
- Programa de financiamiento ordenado. Acuerdos bilaterales nacion - provincias. Contenidos básicos, en [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)

Reglas Macrofiscales, Instituciones e Instrumentos Presupuestarios Plurianuales (Publicación de la Secretaría de Hacienda de la Nación)

Schick, A. (2002) "Budget Rules Versus Political Will." Paper prepared for the IMF/World Bank Conference Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies. Oaxaca, Mexico, February 14 - 16.

Tabellini G. and A. Alesina (1988) "Voting on the Budget Deficit" UCLA Working Paper N° 539. December 1988.

Tommasi, Mariano (1998), "Instituciones y Resultados Fiscales," *Desarrollo Económico* vol 38, N° 149.

Vial, J. (2003) "Política Fiscal en un Contexto de Elevada Volatilidad Externa" Corporación Andina de Fomento (CAF).

Velasco, A. (1999) "A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms" in Poterba and von Hagen (eds.) Fiscal Institutions and Fiscal Performance NBER, University of Chicago Press.

Weingast, B. and W. Marshall (1988) "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, like Firms, Are Not Organized as Markets?" *Journal of Political Economy*, 96 (11)