
UBA

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Posgrado

ASAP

Asociación Argentina de Presupuesto
y Administración Financiera Pública

**Trabajo final de investigación de la Carrera de Posgrado de Especialización
en "Administración Financiera del Sector Público"**

**"La aplicación de Reglas Fiscales en la Administración Financiera de los Organismos
Públicos"**

por

Forero, Sebastián Ariel
Licenciado en Economía
Año 2009

Buenos Aires, 21 de Abril de 2009

20^a Versión
para Biblioteca

Sebastián Ariel Forero nació en Capital Federal, Buenos Aires en 1980. Se graduó de Licenciado en Economía en el año 2006 en la Universidad de Buenos Aires.

Se desempeña actualmente, como analista presupuestario en la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde ingresó en el mismo año de su graduación por un convenio de pasantía con la Facultad. Actualmente, se encuentra culminando sus estudios de Posgrado de Especialización en Administración Financiera del Sector Público en la Universidad de Buenos Aires, y la Maestría en Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires.

Resumen

El Presupuesto Público puede ser comprendido como una herramienta y como una institución. Para este autor, el desarrollo que ha alcanzado el estudio del Presupuesto ha consolidado el enfoque que entiende al mismo como un instrumento para conseguir objetivos de diversa índole, y a través de su planificación y programación solucionar distintas problemáticas de índole social. Por otro lado, es dable mencionar que la evolución de su perspectiva institucional involucra disímiles factores que atañen a su fortalecimiento, dependiendo ocasionalmente de la voluntad de los actores participantes en el proceso presupuestario, lo cual provoca una dificultad para su lúcido desempeño. Como resultado, el ciclo presupuestario tiene desigual desenvolvimiento relativo a los cimientos que componen su materia de estudio.

La problemática del trabajo atañe a una vieja discusión que se mantiene en la teoría económica entre las reglas y el manejo de la discrecionalidad, en el marco de la Administración Financiera. La incorporación de las Reglas Fiscales desde la década de los ochenta responde al desempeño que estaba atravesando la política fiscal en las distintas economías, tanto de países desarrollados como de países emergentes.

A lo largo de la exposición del trabajo se plantea la recuperación de la institucionalidad del Presupuesto conjugado con el entendimiento del mismo como una herramienta para llevar a cabo las gestiones que permitan ofrecer los productos y maximizar el bienestar para la sociedad. Entenderlo de ésta manera permitiría repasar en las distintas etapas que componen el ciclo presupuestario los efectos negativos que repara la aplicación de las Reglas Fiscales y sustentar la solvencia de la Política Fiscal.

Es por ello, que en éste trabajo se analiza el desarrollo analítico de las reglas fiscales y su incursión en la Argentina, estudiando las ventajas y desventajas que provocan su aplicación, el impacto que produjo en la disciplina fiscal y las vicisitudes que ha denotado en la transparencia fiscal.

Como propuesta de solución, se acuerda que es necesario fortalecer los vínculos entre los agentes que participan del proceso presupuestario por lo cual, con el objetivo de eliminar su complejidad, se sugiere la incorporación de una Oficina de Coordinación de la Política Fiscal que relacione el Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo de modo de sustentar la institucionalidad del Presupuesto.

Índice:

Resumen.....	3
Contexto y Problemática de la Investigación.....	5
Las Instituciones Presupuestarias.....	7
Las Reglas Fiscales.....	9
Causas del Surgimiento de las Reglas Fiscales.....	13
Reglas Fiscales o Discrecionalidad.....	15
Las Reglas Fiscales en la Argentina.....	17
La Evaluación de las Reglas Fiscales en la Argentina.....	22
Las Desventajas de la Aplicación de Reglas Públicas – La necesidad de una Oficina de Coordinación de Política Fiscal.....	25
Propuesta de Solución.....	25
Conclusiones.....	26
Bibliografía.....	28

Contexto y Problemática de la Investigación:

El trabajo es pertinente afín de refrescar una vieja discusión que se mantiene entre las reglas y el manejo de la discrecionalidad, en el marco de la Administración Pública. En particular, en dicho campo encontrar muchas de las respuestas que busca el autor podría coadyudar en resolver los conflictos que ocurren al momento de la formulación presupuestaria, sobre el cual este autor en un estudio posterior en la Maestría en Administración Pública examinará la relación existente entre el momento de formulación de los programas presupuestarios y la asignación de los créditos presupuestarios a los mismos.

Cuando la teoría económica¹ comenzó a incursionar en el debate, era la realidad económica quien fomentaría la necesidad de la incorporación de reglas. Por lo tanto, resultaría un ejercicio interesante aislarnos de la misma y examinar las derivaciones causadas por la incorporación de las reglas fiscales para la confección de una política fiscal sólida institucionalmente. Sin embargo, difícilmente se pueda obtener un nivel de abstracción que nos permita realizar tal tarea, aunque será la óptica desde donde enfocaremos el presente trabajo. En consecuencia, nos introduciremos en la discusión mencionada anteriormente considerando en la exposición una caracterización de la institucionalidad del Presupuesto Público en la Argentina, indagando acerca de las razones que explican soportar los impactos negativos de las reglas fiscales por sobre los efectos que causa la discrecionalidad.

Siguiendo a Kopits y Symansky (1998)², una regla fiscal puede actuar como una restricción permanente de la política fiscal, y se expresa a través de indicadores de resultados fiscales, tales como el déficit fiscal, el nivel de deuda o algún componente del gasto. Esto sugiere una aclaración respecto de las mismas. En éste trabajo de investigación no se pretende centrarse al desempeño de estas exclusivamente como reglas numéricas, sino que en un sentido más amplio, su propio concepto incluya su interacción con las reglas de procedimiento que regulan el proceso decisorio en torno a la política fiscal, y las reglas de transparencia. Las reglas que analizamos tienen como objeto actuar como límite al déficit fiscal estructural (que elimina los efectos del ciclo económico sobre la recaudación) y al déficit fiscal convencional, siendo el argumento principal para su aplicación la tendencia al déficit que presentan las políticas discrecionales. Asimismo, tienen como característica fundamental que forman parte de las instituciones presupuestarias y varían de un país a otro, según la realidad que cada uno experimente para su éxito.

La introducción de las reglas fiscales en la Argentina no se concretó con el proceso de reforma iniciado por la sanción de la nueva ley de Administración Financiera, la Ley N° 24.156, pues con base en la centralización normativa y descentralización operativa, redefinió roles y funcionamiento de los organismos públicos, es decir que se concentró en las llamadas “reglas de procedimiento”. En 1998,

¹ Este debate sobre la incorporación de reglas en la política económica comenzó como veremos más adelante con diversos trabajos realizados por Gordon, Barro, Kydland y Prescott.

² George Kopits se recibió en la 1964 en la Université de Fribourg, y concluyó sus estudios con distinción en Georgetown University. Durante el desarrollo de su carrera, además de ocupar diversos cargos en las entidades económicas de Hungría, realizó diversos estudios en el campo de la aplicación de las reglas fiscales en los mercados emergentes, entre ellos una monografía conjuntamente con S.Symansky “Reglas de Política Fiscal” FMI Occasional Paper 162 (Washington: FMI, 1998)

No está
Biblog
fin
5
7

se sancionaría la primera norma jurídica que establecería reglas fiscales determinadas en nuestro país, la Ley N° 25.152, conocida como ley de convertibilidad fiscal, influenciada en su contenido por el difícil contexto macroeconómico que aquejaba a la economía mundial. De ésta manera, el crecimiento del gasto público quedó supeditado al incremento del producto interno bruto, obligando a no aumentar el gasto primario corriente en el caso de actividad económica. El desenlace de la crisis política y económica que se desató hacia finales del año 2001, generó un nulo incentivo a cumplir con lo expuesto en la mencionada ley. En consecuencia, en el año 2004, el Congreso sancionó la Ley N° 25.917, una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal, teniendo entre sus objetivos principales la transparencia fiscal, la determinación del crecimiento del PIB como límite a la expansión del gasto corriente, y estableciendo un límite al endeudamiento de forma tal que los servicios de la deuda no superasen el 15 % de los recursos corrientes de la jurisdicción.

Ahora bien, el objetivo principal del trabajo consiste en examinar los efectos que producen estas reglas macro-fiscales bajo el marco de la institucionalidad, y su interacción con las reglas de procedimientos en los Organismos Públicos. Su aplicación reduce la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos, y reconciliaría al presupuesto como un instrumento práctico y robusto para sostener una política fiscal equilibrada. No obstante, se debería agregar que como tal, su aplicación y disciplina introduce paralelamente rigideces y en su interacción con los otros componentes del sistema de administración financiera, podría generar la tentación de propender a la búsqueda de cierta creatividad para poder sortear sus restricciones cuantitativas, pues las instituciones presupuestarias, son de alguna manera más flexibles y permiten adaptarse a los marcos cambiantes. En éste sentido, cabría cuestionarse si en un presupuesto orientado a objetivos y a resultados, es un ambiente factible para complementarse con estas reglas macro-fiscales.

De ésta manera, la hipótesis principal de este autor es que la introducción de las reglas macro fiscales no sólo reduce la discrecionalidad en el manejo de los recursos presupuestarios sino que también contribuye a debilitar la institucionalización del Presupuesto Público dentro de los Organismos Públicos por los motivos mencionados previamente.

Con el objeto de realizar tal tarea, en primera instancia, previamente a incursionar en el ámbito de las reglas fiscales, nos introducimos en el tema a través de discutir al presupuesto como a una institución o como una herramienta. Es a partir de allí, que derivaremos en una senda donde incorporaremos la conceptualización de las reglas fiscales. Para ello, no sólo expondremos su definición, clasificación y propiedades sino que también se tendrán en cuenta las causas de su surgimiento pues quizás sea en ellas donde encontremos las razones por las cuales el debate entre reglas fiscales o discrecionalidad haya perdido relevancia en esta materia. Allí, articularemos la aplicación de las reglas fiscales en Argentina, y luego las desventajas de su aplicación. Con la intención de examinar el desempeño que han tenido en la Argentina, la metodología que se aplicará es evaluar las reglas de oro y la regla de inversión sustentable con distintos indicadores construidos pertinentemente. Posteriormente, el foco del análisis concluirá en examinar la consistencia que conllevan un presupuesto orientado por resultados y las consecuencias negativas que comportan las reglas fiscales. En última instancia se precisará la propuesta de solución que se brinda a la problemática

Las Instituciones Presupuestarias

“...Al Presupuesto hay que entenderlo junto a su esencia de institución para el control, como instrumento determinativo del empleo de medios financieros y patrimoniales para el ejercicio de funciones, que se enuncian en programas susceptibles de traducirse en cuentas, que pueden consolidarse en un balance...” (Salvatore Sica³) Ello implica reflexionar previamente sobre la naturaleza del Presupuesto, cuestionándose si es correcto conceptuar como una institución o como un instrumento. Si el punto de partida es el presupuesto como una institución, estamos hablando de un mandato de acción que toma el estado, sin embargo la concepción del Presupuesto como un instrumento implica madurar su concepto como a una herramienta cuya función es cumplir determinadas metas económicas. El punto de partida de este trabajo estipula que ambas concepciones se complementan, y considera que es del fortalecimiento y enriquecimiento de ambas, que podemos forjar el concepto de instituciones presupuestarias.

Siguiendo a Alesina y Perotti (1995), las instituciones presupuestarias son el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas conforme a las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados. La Oficina Nacional de Presupuesto de la República Argentina en un seminario realizado sobre instituciones presupuestarias y reglas fiscales indica dos características básicas. Por un lado, los beneficios de los programas públicos tienden a concentrarse en grupos, sectores o zonas, mientras que los costos tienden a financiarse mediante un fondo de recursos comunes. Por otro lado, el presupuesto surge como resultado de un proceso de negociación colectiva que involucra diversos agentes, cada uno con sus incentivos. En éste sentido, las distintas motivaciones que conducen a todos los agentes plasmarán en el Presupuesto una sobreutilización de los recursos comunes con alto gasto y déficit excesivo. De éste modo, en casos de existir una contraposición de intereses, el resultado puede derivar en inconsistencias dentro de la distribución de los recursos. Con estas definiciones, podemos concluir que las instituciones presupuestarias modifican la interacción de éstos agentes enmarcando el desarrollo de sus acciones, sea restringiendo el proceso presupuestario o realizando una distribución de poderes y responsabilidades entre los mismos.

En éste sentido, es pertinente abordar el cuestionamiento que producen M. Braun, L. Díaz Frers y G. Uña en “Cada Cual. ¿Atiende su juego?” donde los autores plantean dudas sobre la identificación de los roles que ocupan los actores que forman parte del proceso de decisión del gasto público. Con relación al comentario de Salvatore Sica, cabría preguntarse si acusa una real existencia el Presupuesto como entidad de los tres poderes, en particular por el difuso papel que cumple el Congreso como indican los autores mencionados anteriormente.

De esta manera, en congruencia con lo expuesto anteriormente en el seminario mencionado inicialmente dada la existencia de un sistema representativo de gobierno, los representantes del pueblo tienen intereses propios que no necesariamente son los

³ La idea de un Presupuesto como institución que unifica el Estado y liga los tres poderes entre sí, está desarrollado en amplitud en un trabajo realizado por la Corte de Cuentas de la Republica Italiana para el Segundo Congreso de Organismos Superiores de Control, realizado en Bruselas en 1956. El trabajo fue editado con el nombre de Dizionario Universale della Finanza Pubblica por Salvatore Sica a cargo del Instituto Poligrafico della Stato”, Roma 1956.

mismos de sus representados (el principio del principal - agente) Y son muchos los elementos que coexisten para arribar a dicha conclusión. Hernán Llosas⁴ nos guía hacia la identificación de los mismos. En primer plano, nos encontramos con problemas relativos a la falta de representatividad que se refleja en los sistemas de elecciones más la ausencia absoluta de un modelo económico –político consensuado de corto, mediano y largo plazo. En segunda instancia, se puede inducir que los intereses de los votantes tampoco coinciden con los de sus hijos y nietos (inconsistencia temporal) En tercer plano, cabría adherir la intervención de los grupos de presión en la formación de las decisiones de política económica (Heymann y Navajas, 1989)⁵, y el tema de los ciclos de origen electoral, la falta de control y responsabilidad del gasto público. Hasta aquí, se debe denotar que pese a los avances también realizados en materia de organismos de control presupuestario, de experiencias realizadas en presupuesto participativo, el avance de las comunicaciones es aún inconsistente con la posibilidad de que los electorados controlen a sus representantes, aunque dicho juicio de valor merecería un estudio más profundo.

En congruencia con ello, el Dr. M. Tommasi⁶, considera que no sólo los ciudadanos tienen falta de información, los legisladores, que deben decidir sobre un gran número de temas complejos y variados, no pueden interiorizarse de todas las consecuencias posibles para cada una de las decisiones que se toman en el Congreso como consecuencia de los costos de adquirir información precisa y los escasos beneficios individuales en algunos casos, originando que sea racional que los votantes y los legisladores no estén completamente informados. Esta ignorancia racional otorga una ventaja política a los grupos de presión antes mencionados, que representan intereses sectoriales organizados. La falta de información sobre las acciones públicas por parte de los votantes genera espacio para políticas que benefician particularmente a estos grupos. Debido, a su vez, a que estos grupos tienen intereses individuales muy fuertes en juego, controlan las acciones de los políticos y les proveen información para influir en las decisiones. Por todos esos motivos el sistema político puede generar cortocircuitos entre la voluntad popular y las políticas finalmente implementadas, produciendo resultados que no necesariamente maximizan el bienestar de los ciudadanos.

Ahora bien, volviendo al asunto central, la percepción de un presupuesto formulado bajo estas propiedades institucionales difícilmente consiga los resultados obtenidos por el planificador omnisciente como se afirmaba en la Hacienda Pública de Musgrave, por lo cual una consecuencia directa de este juego de poderes en la elaboración del Presupuesto, son políticas discrecionales que no han conducido hacia una distribución de recursos óptima, aunque retornaré a este punto más adelante. Dadas las conclusiones obtenidas, los estudios económicos de la época han sugerido incorporar reglas claras y explícitas en la conducción de las políticas económicas en general, y de la fiscal en particular.

⁴ “Introducción: El equilibrio fiscal y las instituciones” dada por el Dr. Hernán Llosas en el Seminario de Reglas Macro-Fiscales, instituciones e instrumentos plurianuales.

⁵ “Conflicto Distributivo y Déficit Fiscal en la Argentina de 1984-1990”. Estudio de Historia Económica y Social, Tecnos, Madrid, 1989.

⁶ Saiegh, S. y M. Tommasi (1998) La Nueva Economía Política. Racionalidad e Instituciones. EUDEBA. El Dr. Mariano Tommasi es Director del Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Fundación Gobierno y Sociedad y Profesor de la Universidad de San Andrés.

Desde otro ángulo, Ricardo Martner⁷ expone en Lecciones de las experiencias recientes en el diseño de las reglas macro-fiscales⁸ que las políticas económicas tienen la necesidad de promover estabilidad y para ello requieren ser creíbles, asegurando la sostenibilidad en las cuentas públicas en el mediano plazo, e incorporando al mismo tiempo mecanismos que aseguren una adecuada internalización de las externalidades positivas y negativas, como los ciclos macroeconómicos y de términos de intercambio. En consecuencia, deberían asegurar una senda convergente de ingresos y gastos en condiciones normales— es importante mantener o generar superávit primarios compatibles con la estabilidad de la deuda pública y con objeto de cierta búsqueda de flexibilidad en función de las condiciones del entorno macroeconómico la consideración de metas cíclicamente ajustadas de manera de asegurar la plena operación de los estabilizadores fiscales automáticos. En resumen, dicho autor detalla que los tres aspectos cruciales de dicha discusión son: los criterios de sostenibilidad fiscal, los procedimientos presupuestarios idóneos para asegurar el control de gasto público, y las maneras de encarar la conducción de la política fiscal en función de la posición cíclica de las economías.

Sin embargo, una de las respuestas que ha ofrecido la teoría económica a dichos requerimientos deriva en *“la adopción de reglas macro-fiscales”* dada la desconfianza que muchos economistas han contraído en los últimos años respecto de las capacidades de la política fiscal como estabilizador del ciclo económico. No obstante, es aquí donde ambos puntos de vistas encuentran una intersección generando que el foco actual de las discordancias se ubique en cual debería ser el alcance de las mismas y como definir su implementación. Previamente a discutir estas cuestiones definamos en el próximo apartado el concepto de reglas fiscales.

En conclusión, las instituciones presupuestarias son importantes porque representan las reglas del juego, formales e informales, con las cuales interactúan los actores presupuestarios, y pese a los cortocircuitos existentes entre los intereses de los ciudadanos y los resultados de su representación, resulta necesario sustentar la existencia de los mismos en un sendero en el que confluyan la representación de los intereses de los ciudadanos y la maximización de su bienestar.

Reglas Fiscales

El desarrollo de la teoría presupuestaria ha determinado algunos principios que debería alcanzar el desarrollo técnico que le permitan cumplir con las funciones que le son propias. Estos principios son Programación, Universalidad, Exclusividad, Unidad, Acuosidad, Claridad, Especificidad, Periodicidad, Continuidad, Flexibilidad y Equilibrio. Hay uno de ellos que es quien se desea extraer y trabajar, el principio de flexibilidad.

Su aplicación conduce a que el presupuesto no adolezca de rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de administración de gobierno y de programación económica y social. Para ello, resulta necesario remover los factores que

⁷ Director de la Dirección de Gestión Pública y Regulación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

⁸ Documento presentado en el XV Seminario Regional de Política Fiscal, Sgo.Chile 2003.

obstaculizan una fluida realización de la etapa presupuestaria, dotando a los niveles administrativos participantes del poder suficiente para modificar los medios en provecho de los fines prioritarios del Estado, guiando al mismo hacia el cumplimiento esencial de los objetivos (El Sistema Presupuestario Público en la Argentina, Ministerio de Economía y Obras Públicas, República Argentina. El análisis de este principio es un punto de partida para discutir si la aplicación de reglas fiscales entra en contradicción con este principio. Intentaremos develar esta contradicción durante el trabajo.

Las reglas fiscales son parte integrante de las instituciones del Presupuesto Público. Se definen como el conjunto de normas y regulaciones con las que se elabora, aprueba e implementa el presupuesto (Alesina, A.; Perotti, R., 1997)⁹. En un sentido más estricto, sin embargo, y delimitando el concepto al que mejor representa la experiencia internacional, partimos de entender la regla fiscal como aquella restricción constitucional o legislativa en la política fiscal que especifica algún tipo de límite en las variables fiscales, tales como saldo presupuestario, deuda, gasto o impuestos, y que se aprueba normalmente junto a una regulación del procedimiento de elaboración, discusión parlamentaria, ejecución y control del presupuesto (Kennedy, S; Robbins, J. and Delorme, F., 2001¹⁰) Según Kopits, la principal ventaja de su utilización permanente, bien diseñada y adecuadamente implementada, es para evitar un sesgo deficitario estableciendo un marco despolitizado para lo política fiscal. Dicho argumento es congruente con la aplicación de reglas contra discrecionalidad elaborado por Kydland y Prescott (1977)¹¹. De este modo, al ser su función básica limitar la discrecionalidad de los gobiernos en la toma de decisiones de política económica y reforzar el compromiso para conseguir una mayor disciplina fiscal con el propósito último de alcanzar ciertos objetivos tales como promover la estabilidad macroeconómica, fortalecer la coordinación con otras políticas económicas, mejorar la sostenibilidad de las cuentas públicas a medio y largo plazo, y reducir los efectos *spillover* que pueden ser perjudiciales para otras políticas u otras instancias administrativas, las reglas fiscales no son sino instrumentos de la política fiscal a disposición de los gobiernos y ciudadanos de un país con el objetivo último de incrementar el bienestar social.

Siguiendo los criterios establecidos por Kopits y Symansky (1998) las reglas fiscales deberían reunir ciertas características comunes sea cual fuere el producto resultante. En primer lugar, una regla fiscal debe estar bien definida, en cuanto al indicador que se quiere controlar, el alcance institucional y las cláusulas de escape específicas para evitar ambigüedades que se materialicen en la aplicación ineficaz de la regla. Es fundamental que el indicador al que hace referencia la regla esté bien definido para evitar posibles problemas de interpretación que reduzcan la transparencia de la regla. Es igualmente importante establecer el alcance institucional que permita identificar los organismos sometidos a la regla, así como las responsabilidades a la hora de analizar los resultados alcanzados. La necesidad de establecer las cláusulas de escape también resulta fundamental, ya que éstas permiten a las autoridades fiscales apartarse

⁹ "Budget Déficit y Budget Institutions"(1999) en POTERBA, J. M. ;Von Hagen, J., Fiscal Institutions and Fiscal Performance, The University of Chicago Press, Chicago, Pág 13-16.

¹⁰ "The role of fiscal rules in determining fiscal performance", Banca dl Italia.

¹¹ Crítica de la Inconsistencia intertemporal. Hacia finales de los 70'Kidland, Prescott, Barro, Calvo, Gordon y Fisher cuestionaron la efectividad de las políticas económicas implementadas a libre discreción por los agentes decisores, centrando su argumento en los efectos inflacionarios de las políticas monetarias.

del cumplimiento de la regla, y de no ser así podría convertirse en una forma de eludir el cumplimiento de la misma. Por ello es necesario especificar en qué circunstancias se permite su incumplimiento, al igual que exigir informes que expliquen este hecho y un programa que establezca de qué forma y cuándo se reestablecerá la regla.

Otra característica de la regla fiscal es la transparencia en las operaciones de las autoridades, incluyendo aspectos relativos a la contabilidad, las predicciones y los convenios institucionales. A este respecto, el FMI ha publicado un Código de Buena Conducta en Transparencia Fiscal (*IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency*¹²) que comprende cuatro principios. El primero establece “claridad” en cuanto a las relaciones entre los agentes económicos y las responsabilidades en el proceso presupuestario, de manera que se delimiten claras barreras entre el sector público y el sector privado. El segundo se refiere a la disponibilidad pública de información, por el que las autoridades deben suministrar información completa del pasado, del presente y de las predicciones de la política fiscal llevada a cabo por el gobierno y la evolución de las cuentas públicas. El tercero, hace referencia a que la preparación, la ejecución y la divulgación del presupuesto debe realizarse de acuerdo a los estándares estadísticos y de contabilidad publicados. Y el cuarto principio, establece controles independientes del proceso presupuestario como, por ejemplo, a través de auditorías externas y estadísticas independientes.

La tercera característica de las reglas fiscales es que deben adecuarse a los objetivos de política económica especificados por las autoridades, es decir, que deben ser consistentes con la consecución de dichos objetivos. La cuarta característica señala que la regla fiscal debe ser sencilla, flexible y aplicable. La regla fiscal debe ser sencilla para que sea comprendida por parte de los agentes económicos y para que resulte más fácil evaluar sus resultados, y debe ser flexible, para que pueda reaccionar ante shocks exógenos que queden fuera del control de las autoridades económicas. Estas tres características normalmente están interrelacionadas, de manera que si se mejora en una de ellas es en detrimento de alguna de las otras dos. Por ejemplo, si se persigue que una regla sea muy sencilla será a costa de que la regla sea menos flexible y más difícil de aplicar. Si lo que se busca es una regla flexible para hacer frente a acontecimientos imprevistos, entonces habrá que elaborar algún tipo de regla que tenga en consideración posibles efectos adversos, lo que redundará en el establecimiento de una regla menos sencilla y más difícil de aplicar.

La quinta característica hace referencia a la consistencia de la regla fiscal, tanto internamente como con otras políticas y reglas macroeconómicas. En sexto lugar, para que la regla fiscal alcance su objetivo, tiene que ser mantenida con políticas eficientes como, por ejemplo, las reformas estructurales necesarias para poder cumplir con los objetivos. Y en séptimo y último lugar, es deseable que la regla fiscal esté recogida en algún estatuto, como las leyes o los Tratados Internacionales, donde también se establezcan aquellas cuestiones relativas a la vigilancia de la misma y las posibles sanciones que se aplicarían en caso de que se incumpliese la regla.

Finalmente, siguiendo los criterios establecidos por Alesina y Perotti (1995) presentados en el Seminario de Reglas Macro-Fiscales, Instituciones e Instrumentos

¹² www.imf.org/external/np/pad/trans/index

Presupuestarios Plurianuales, (1999) realizado por el Ministerio de Hacienda. , podemos representar las reglas fiscales de las siguientes tres maneras:

a) Reglas Numéricas o Cuantitativas

Ejemplo de ellas son las reglas del presupuesto equilibrado, tales como las que existen en los Estados Unidos. Si bien cuarenta y nueve (49) de los cincuenta (50) Estados tienen reglas de presupuesto equilibrado, estas reglas difieren entre sí y han dado lugar a una literatura muy interesante sobre los efectos que tienen los diferentes tipos de reglas, como tomar forma de límites al déficit, como es el caso de los Criterios de Maastricht en la Unión Europea, de la Ley Gramm - Rudmman Hollings¹³, o de la Ley que estuvo bajo consideración en Costa Rica en años recientes. Precisamente, en Costa Rica, se estaba considerando la implementación de una regla que impusiera límites a los déficit (que no podrían superar el 1% del producto) para enfrentar un problema serio de ciclo electoral. Otras reglas establecen límites al endeudamiento, como por ejemplo los requerimientos de Maastricht de que deben converger a ratios de deuda sobre producto que no superen el 60%. Asesina y Perotti encuentran algunas ventajas y desventajas de las reglas numéricas. La primera ventaja es que introducen disciplina fiscal, si son respetadas, y pueden resolver problemas tales como el ciclo electoral, problemas de inconsistencia intertemporal, y otros problemas relacionados con el horizonte temporal corto de los políticos. Uno de estos problemas es que las generaciones futuras no están representadas hoy ni en el Congreso ni el Ejecutivo. Los políticos tienen una tasa de descuento más elevada que la que tendría un “planificador social”, por lo que tienden a descontar demasiado la carga que los programas públicos de hoy imponen sobre las generaciones futuras, incluso en el corto plazo reduciendo la discrecionalidad de la próxima gestión de gobierno. Su mayor desventaja es que, por lo general, son demasiado inflexibles y no permiten un comportamiento anticíclico. Desde el punto de vista neoclásico, lo óptimo es tener déficit en recesiones y superávit en el auge porque uno quiere mantener estable el nivel de las tasas impositivas, en presencia de impuestos distorsivos (ver Barro, 1979)¹⁴. Desde una óptica Keynesiana, en la que el gasto se incrementa durante recesiones y caiga durante el auge, los déficit deberían ser, durante las recesiones, aún más grandes que bajo la regla de Barro. Como es obvio, una regla que elimine toda posibilidad de déficit no va a permitir que se lleven a cabo estas políticas. La otra desventaja de las reglas numéricas es que tienden a generar incentivos para eludirlas, a través de diversos mecanismos que conspiran contra la transparencia del proceso de presupuesto (tales como sacar ciertos gastos fuera del presupuesto u otras formas de contabilidad creativa) de tal manera que pierden efectividad..

b) Reglas de Procedimiento

Estas son las reglas que afectan la interacción entre los distintos agentes que participan del proceso presupuestario. Clasificamos estas reglas en más jerárquicas y más colegiadas. Reglas jerárquicas son aquellas que concentran el poder en materia presupuestaria en el Ministerio de Economía, al interior del gabinete y en el Ejecutivo vis-a-vis el Legislativo. Las reglas colegiadas son reglas que tienden a repartir el poder

¹³ Aprobada por el Congreso de Estados Unidos y firmada por el Presidente Reagan en 1986, tuvo el propósito de reducir el déficit federal en \$36.000 millones de dólares con miras a reducirlo a cero en 1991.

¹⁴ “Money and the Price Level under the gold Gold Standard”, *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol.89. pag.13-33

entre todos los actores que participan en el proceso presupuestario en forma más equitativa. Un ejemplo sería durante la etapa de elaboración del presupuesto, una regla jerárquica sería que al inicio del proceso de elaboración del proyecto presupuestario, los Ministros de "Gastos" reciben techos presupuestarios y no se pueden pasar de esos techos. Una regla colegiada sería una regla donde cada Ministro elabora su propio presupuesto y luego se negocia en forma conjunta en el gabinete y todos tienen el mismo peso en la negociación. Durante la etapa de aprobación, una norma jerárquica podría estipular que el Congreso puede modificar la composición del gasto pero tiene limitaciones en cuanto a incrementar el déficit o incrementar el gasto total. Una norma colegiada sería que el Congreso no tiene ningún tipo de restricciones en cuanto al tipo de modificación que puede proponer sobre el Proyecto de Presupuesto. Finalmente, durante la etapa de ejecución un ejemplo de regla jerárquica es que el Ejecutivo pueda recortar el gasto en forma unilateral si los recursos son menores a lo proyectado, y una norma colegiada es que el Congreso tenga iniciativa para proponer el incremento en el presupuesto aún después de su aprobación. Entre las ventajas encontramos que se puede introducir disciplina concentrando el poder en aquellos agentes que tienen la responsabilidad de proveer la estabilidad macroeconómica y que van a ser juzgadas de acuerdo a si la están proveyendo en forma efectiva. Si bien es posible que no tengan el mismo efecto de credibilidad que podría tener una regla numérica, ya que dejan lugar a la discreción, tiene la ventaja de que son más flexibles y que permiten responder al ciclo económico. Además, no generan las distorsiones (en cuanto a la transparencia o la calidad del gasto) que pueden estar asociadas a la regla numérica. En contraste con las reglas numéricas, sin embargo, no permiten resolver problemas tales como los ciclos políticos, ya que aún aquellos que son responsables del desempeño macro pueden tener comportamientos estratégicos alrededor de las elecciones, ni resuelven los problemas asociados al horizonte de corto plazo de los políticos.

c) Reglas de Transparencia

El tercer grupo de reglas son aquellas que afectan la transparencia del presupuesto. Entre el tipo de prácticas que pueden afectar en forma negativa la transparencia del presupuesto están: la existencia de partidas extra - presupuestarias, el uso estratégico de las estimaciones macroeconómicas para la elaboración del presupuesto, la exclusión del documento presupuestario de deudas contingentes, tales como avales del gobierno a empresas del Estado, al sector privado, o a gobiernos subnacionales.

De éste modo, bajo los conceptos elaborados por Asesina y Perotti, las reglas numéricas y reglas de procedimientos como formas alternativas de inducir disciplina fiscal, son sustitutivas, aunque pudieran existir situaciones de complementariedad. En cambio, las reglas numéricas y reglas de transparencia, deberían resultar complementarias, aunque como lo afirma la hipótesis de este trabajo de investigación, puede existir la situación en que una regla numérica origine en consecuencia por su inflexibilidad una distorsión en materia de transparencia presupuestaria.

Causas del Surgimiento de las Reglas Fiscales

El Dr.G. Kopits presenta una breve pero importante reseña de los hechos que inspiraron la adopción de Reglas Fiscales. Hasta la Primera Guerra Mundial el gasto público representó un porcentaje pequeño del PBI de las naciones. Las funciones que

cumplían los sectores públicos resultaban muy limitadas, coincidiendo a grandes rasgos con los conceptos del liberalismo político en boga en la época: defensa nacional, seguridad interior y administración de justicia. Sin embargo, durante todo el Siglo XX el gasto público se incrementó en forma continua alcanzando porcentajes muy elevados del PBI, sobre todo en países como los escandinavos, donde la noción del estado de bienestar tuvo mayor desarrollo. Luego de la terminación de la Segunda Guerra Mundial el tamaño del gasto se convirtió en una seria preocupación, dado que también creció el interés por la eficiencia y la eficacia del mismo (**Seminario Reglas Macro-Fiscales, Instituciones e Instrumentos Presupuestarios Plurianuales**, (1999), Ministerio de Hacienda)

En este sentido, han surgido como consecuencia de dicha situación, dos herramientas presupuestarias que hoy dan sustento a las instituciones presupuestarias como es el presupuesto por programas, y el presupuesto base cero. El objetivo de estas metodologías es facilitar el control del gasto, romper la inercia presupuestaria y la medición de la eficiencia y la eficacia. Aunque no tuvieron éxito desde el primer momento de su aplicación, en los últimos años se percibe un fortalecimiento de sus aplicaciones dado el uso de técnicas como el monitoreo del desempeño y la evaluación de los resultados u objetivos, e incorporo la novedad de las reglas macro-fiscales.

La evidencia empírica es la que ha fomentada el uso de éstas últimas en el ámbito mundial. Según estudios realizados por el Dr.G.Kopits, la evolución fiscal de los últimos 20 años puede resumirse en cuatro observaciones. Primero, muchos países experimentaron un sesgo hacia el déficit, que se reflejó en el constante deterioro de las finanzas públicas donde el cambio de signo de la evolución observado recientemente en una serie de casos puede atribuirse fundamentalmente a la convergencia en el contexto de reglas fiscales. Segundo, el empeño por contener este deterioro con medidas discrecionales a corto y mediano plazo ha tenido éxito en relativamente pocos países. Tercero, contrariamente a la opinión comúnmente aceptada -en buena medida, en el marco de la tradición keynesiana-, si el ajuste fiscal está respaldado por una reforma estructural no tiene por qué inducir una recesión. Y, en cuarto lugar, un elemento vital para el éxito del ajuste es el compromiso sostenido de mantener la disciplina fiscal.

Ahora bien, ha llegado a un punto la teoría donde se hace inevitable por tanto clarificar las razones por las cuales se deriva la necesidad de aplicar las reglas fiscales. Dados los argumentos que sostenían que se hacía necesario que las cuentas públicas debían tener estabilidad y credibilidad, la aplicación de las reglas fiscales refuerza la credibilidad de la política aplicada y la confianza de los agentes, generando expectativas de continuidad que crean un ambiente macroeconómico estable, propicio para la toma de decisiones de consumo e inversión. Con ello se reduce una fuente significativa de perturbaciones de la demanda agregada.

En segunda instancia es que, a través de la obtención de una mayor disciplina, se puede afirmar que favorecen la consecución de objetivos de política fiscal relevantes a medio y largo plazo, incluso son especialmente recomendables cuando un determinado país tiene que enfrentarse a problemas tales como el envejecimiento acelerado de la población y el consiguiente incremento de gasto público, la eliminación de niveles de deuda pública excesivos, la reducción de la carga fiscal e incluso la mejora de la calidad de los servicios públicos respondiendo a la necesidad de aplicar una política de gasto más eficiente. En definitiva, las reglas fiscales facilitan un mayor sostenimiento de las

cuentas públicas a medio y largo plazo y, si están bien diseñadas, una mayor eficiencia en los gastos y los ingresos públicos.

En tercera instancia, a menos que nos encontremos en una economía cerrada o abierta con tipos de cambio fijo y con gran exceso de capacidad, la efectividad de la política fiscal es muy limitada y puede reducirse, salvo en casos excepcionales, al libre juego de los estabilizadores automáticos. Claramente, al haber resultado poco efectiva la política fiscal como instrumento anticíclico, tal como parecen indicar la evidencia empírica, el coste que para los gobernantes tiene renunciar a su uso discrecional es también limitado, lo cual habla claramente a favor de la adopción de alguna modalidad de regla fiscal. Si el impacto de la política fiscal es reducido y puramente temporal, si además existen retardos considerables respecto al momento en que sus efectos se hacen sentir, y si por último, su uso reiterado conduce a una pérdida de credibilidad que es rápidamente asimilada por los agentes económicos, parece lógico concluir que el uso de una regla fiscal generará mayor bienestar que el simple uso discrecional de la política fiscal. No obstante lo anterior, una importante consecuencia del análisis precedente es que la conveniencia de las reglas fiscales debe estudiarse a luz de las condiciones específicas de cada país, pues la efectividad de la política fiscal y sus efectos ya sea con medidas expansivas o restrictivas, varían según las circunstancias de cada economía.

Se ha señalado anteriormente, que no siempre el objetivo de los gobernantes es maximizar el bienestar general, y por tanto cabe pensar que la clase política puede estar interesada en retener un amplio margen de discrecionalidad de la política fiscal a fin de conseguir sus propios objetivos. Sin embargo, como se ha dicho, esa actuación de los sucesivos gobiernos, conduce a un sesgo sistemático hacia la creación de déficit públicos y la acumulación de deuda. La eliminación de ese sesgo es precisamente una de las mayores virtualidades de las reglas fiscales. El establecimiento de una regla fiscal de obligado cumplimiento permite eliminar, o al menos reducir, la tendencia a crear déficit públicos excesivos a través de la incorporación de un compromiso a favor del mantenimiento de la disciplina fiscal. De este modo, el rumbo macroeconómico de la política fiscal se sustrae del debate político con visión de corto plazo, y genera un ambiente socio-económico estable.

Por último, cabe considerar que la coordinación de políticas es esencial para el crecimiento sostenido de un modo de producción, y respecto a ello, el establecimiento de reglas fiscales permite una mejor coordinación con otras políticas económicas, especialmente con la política monetaria.

Reglas Fiscales o Discrecionalidad

Es interesante realizar una especificación de las desventajas que genera su aplicación pero volveremos a ello más adelante. En principio, es importante desgranar este interrogante, el cual bien podría convertirse en un apéndice del trabajo o convertirse en el objeto de una investigación sociológica. Aquí, es necesario discutir brevemente este punto antes de mostrar los efectos que genera la aplicación de las reglas fiscales en los Organismos Públicos pues quizás ya se perciba mi posición frente al mismo.

Dadas todos los argumentos que fomentan la utilización de las reglas fiscales, la prédica es establecer metas fiscales cercanas al equilibrio con independencia del gobierno de turno. En este sentido, la propuesta que aquí se plantea es la creación de

una "Oficina de Coordinación de la Política Fiscal", cuyo mandato sería velar por el sostenimiento fiscal de mediano plazo, con independencia del gobierno y del congreso, que se convierta en un nexo entre los tres poderes, convirtiéndose en un organismo que colabore con la secretaria de hacienda pero que remita al congreso el desarrollo de la ejecución del Presupuesto, sea una fuente de información en la elaboración del Presupuesto, estudie la sustentabilidad de las políticas impartidas, el desarrollo de las finanzas provinciales y municipales, la necesidad de cambios de políticas, y que controle y sancione los incumplimientos de los objetivos y resultados de los Programas Presupuestarios.

Hasta aquí, se sostuvo que es un error que los gobiernos pretendan lograr discrecionalmente sus objetivos finales, sin establecer reglas explícitas para los objetivos intermedios. En primer lugar, los hacedores de política pueden procurar genuinamente maximizar el bienestar social, y a pesar de ello cometer errores sistemáticos. Muchas veces se tiende a una sobre reacción en la política económica ante la ocurrencia de eventos exógenos, lo que acentúa las fluctuaciones. Algunos autores sostienen que, dado que sólo las medidas sorpresivas pueden tener algún efecto, lo más que puede esperarse de la política económica es que sea neutral, con dos reglas claras: un presupuesto fiscal equilibrado (que se abstiene de utilizar esta política con fines de regulación) y una política monetaria que mantenga un ritmo de crecimiento de la masa monetaria acorde con el crecimiento potencial de la actividad (lo cual impide el uso de la política monetaria como herramienta contra-cíclica). En segundo lugar, como los efectos de las decisiones son inciertos, las políticas más activas llevarían a mayor incertidumbre. Sería así conveniente formular objetivos intermedios como los señalados con el objeto de introducir restricciones al poder discrecional de la autoridad. Si los costos de desviaciones con respecto a una trayectoria apropiada de largo plazo son altos en materia de inflación y crecimiento, sería preferible aplicar restricciones explícitas al accionar de las autoridades. En la encrucijada, es mejor otorgarle una mayor ponderación a la credibilidad de las políticas, puesto que la flexibilidad sería potencialmente perjudicial. Las virtudes de la disciplina fiscal también han sido crecientemente recogidas en el ámbito político.

Sin embargo, en la práctica cotidiana de la política económica bajo incertidumbre, la dicotomía entre discrecionalidad y reglas como ya hemos afirmado ha perdido vigencia y resulta menos relevante. Si la ambición de las autoridades es acercarse a la política óptima, el uso de reglas simples no es factible, porque no se conoce lo suficiente de la estructura de la economía y de las perturbaciones que se tendrá que enfrentar. Justamente porque existe incertidumbre no es óptimo instaurar reglas rígidas; es preferible mantener alguna flexibilidad en el manejo de la política económica para enfrentar situaciones imprevistas.

El dilema entre credibilidad y flexibilidad puede superarse con objetivos finales explícitos, pero con un alto grado de discrecionalidad en los instrumentos. La conclusión resulta totalmente opuesta a la enunciada por los defensores de reglas deterministas: en un entorno incierto, es muy importante preservar la capacidad de acción de las autoridades. La discrecionalidad dentro de normas, o la discrecionalidad "disciplinada" como la llaman algunos autores, propone la aplicación de reglas contra-cíclicas en tiempos normales, preservando la capacidad de discrecionalidad para enfrentar situaciones imprevistas.

Es claro que, salvo algunas excepciones, los procedimientos presupuestarios por sí solos no crean déficits fiscales. Pero también es un hecho que los arreglos institucionales vigentes facilitan o dificultan la reacción frente a la ocurrencia de desequilibrios originados en choques exógenos. La rectificación en los procedimientos excesivamente rígidos y la corrección de defectos tan comunes como la falta de transparencia y de cooperación entre los distintos niveles de gobierno son tareas imperativas, si se quiere recuperar el dominio sobre los procesos presupuestarios, mantener el endeudamiento público bajo control y, por supuesto, mejorar la eficacia de las políticas públicas. Aún así, el objetivo de la disciplina presupuestaria y el uso anticíclico de la política fiscal no son necesariamente incompatibles entre sí. Las medidas que fortalecen un objetivo no perjudican sistemáticamente al otro. El desafío, entonces, es combinar de manera creíble el compromiso de largo plazo con una cierta flexibilidad de corto plazo. El desafío es similar para la política monetaria, la que debe al mismo tiempo buscar objetivos de largo plazo de inflación, sin olvidar su capacidad de regulación de la demanda agregada en el corto plazo. Por ello, es importante precisar la relevancia de los estabilizadores automáticos, mecanismo regulador primordial.

Pese a estos argumentos, la producción de reglas fiscales es una consecuencia directa de las distorsiones que debilitan la política fiscal como instrumento de política económica, más aún, el debilitamiento que sufren las instituciones mediante las discordancias de la acción colectiva, la diferencia existente entre los intereses que representa a los agentes públicos y la maximización del bienestar, los problemas intertemporales y las políticas irresponsables del ciclo electoral, con pesadas herencias para las futuras gestiones y generaciones conducen a pensar que la discrecionalidad no es una opción en sí misma. Es la primera conclusión que uno pueda reflejar en este punto del trabajo.

Hasta hoy, la teoría económica ha dado como respuesta a estos problemas mediante las reglas fiscales, he analizado sus ventajas, y he expuesto las condiciones que son necesarias para su aplicación, y conciente de exponer más adelante los efectos negativos que generan sobre las instituciones presupuestarias, puedo igualmente afirmar que el manejo de la discrecionalidad no es una vía aceptable para guiar al presupuesto hacia la maximización del bienestar. Quizás en un estudio más preciso se encuentre la manera de saltar la brecha que genera esta cuestión con otras metodologías que brinden una solución mixta, sin embargo no es el objetivo de este trabajo.

Por lo tanto, aclarando esta visión, es necesario analizar la aplicación de las mismas en el caso Argentino y realizar una conceptualización de los efectos que generan las reglas fiscales en los Organismos Públicos.

Las Reglas Fiscales en la Argentina

La Ley 24.156 se corresponde con la primera transformación del sistema de administración financiera pública durante la década del noventa. Ha redefinido roles y procedimientos en la Hacienda Pública, constituyéndose actualmente como uno de los pilares de las instituciones presupuestarias actuales. La misma fue estructurada sobre la base del principio de centralización normativa y descentralización operativa, y ha explicitados las responsabilidades y alcances que perseguirían la Secretaría de Hacienda, la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación. No obstante, se debe destacar que no ha incluido regulaciones cuantitativas al gasto público.

En éste sentido, la incorporación de las reglas fiscales a la administración financiera pública hacia finales de la década de los noventa no es fruto de una discusión de mecanismos para complementar a las reglas de procedimiento ya dispuestas, sino que responden a una situación económica condicionante para las cuentas públicas y para las políticas fiscales en particular. M. Braun y N. Gadano¹⁵ confirman que su aplicación ha sido respuesta a problemas de la coyuntura política-económica y lo explican por el contexto económico en el cual surgieron y se emplearon luego en la Argentina. Como punto de partida, hay que mencionar el profundo deterioro en que se encontraban inmersas las finanzas públicas subnacionales hacia fines de 2001 provocado por la fuerte recesión económica que comenzó a mediados de 1998 y se profundizó enormemente en 2002. Cabe agregar, un gran peso de los servicios de la deuda subnacional sobre los recursos como así también el cierre de los mercados financieros que generó, en gran parte, que las provincias suscribieran en Febrero de 2002 un convenio con el Gobierno Nacional, que dio origen a los Programas de Financiamiento Ordenado (PFOs), creando las condiciones para la reestructuración de la deuda subnacional y la implementación del Programa de Unificación Monetaria, entre otras cosas.

A.Melamud detalla en su análisis la aplicación de la Ley 25.152 de Solvencia fiscal (Agosto, 1999), la cual fue sancionada finalizando el segundo mandato presidencial de Carlos Menem, demoró un año para su aprobación, debería denominarse de Responsabilidad Fiscal, pero formalmente fue sancionada como Ley de Administración de Recursos Públicos, y públicamente conocida como Ley de Convertibilidad Fiscal. Como principal propiedad estableció metas numéricas para el Sector Público Nacional, que fueron las siguientes:

- * Un límite de 1.9% del PBI para el déficit fiscal de 1999, 1.5% en 2000, 1% en 2001, 0.4% en 2002 y equilibrio en 2003, excluyendo ingresos por privatizaciones.
- * La tasa de incremento del gasto público primario debe ser inferior a la tasa de crecimiento real del producto. El gasto primario corriente puede a lo sumo mantenerse constante cuando se contrae el producto.
- * Constitución de un Fondo Anticíclico mediante un aporte del 1% de los recursos del Tesoro Nacional en 2000, 1.5% en 2001 y 2% en 2002. Los superávits fiscales y el 50% de lo producido por la venta de activos de cualquier naturaleza deben destinarse al fondo. Se integra hasta alcanzar el 3% del PBI y solo puede utilizarse cuando se observe una reversión del ciclo económico. Los excedentes solo pueden destinarse al pago de deuda externa, a inversión pública o gasto social, aunque no pueden generar un incremento permanente del gasto primario. El uso de un ejercicio no puede exceder el 50% del monto acumulado al inicio del ejercicio.
- * La deuda pública del Estado Nacional no puede aumentar más que la suma del déficit del Sector Público Nacional no Financiero, la capitalización de intereses, el pase de monedas y los préstamos que el Estado Nacional preste a las Provincias. La única excepción es cuando el endeudamiento es para cancelar deuda del primer trimestre del año siguiente.

¹⁵ ¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un Análisis crítico de la experiencia Argentina. *Revista del CEPAL*, Agosto 2007.

- * Asimismo, la ley contiene algunas reglas de procedimiento presupuestario como la elaboración de un presupuesto plurianual de al menos tres años por parte del PEN, la inclusión en el presupuesto de los flujos financieros de los fondos fiduciarios, la prohibición de incluir como aplicación financiera gastos que no se hayan devengado en ejercicios anteriores eliminando todo tratamiento contable extra-presupuestario, la presentación al congreso nacional de la evaluación de la ejecución presupuestaria del ejercicio anterior y las estimaciones utilizadas para el ejercicio corriente por parte del Jefe de Gabinete de Ministros y la creación del programa de evaluación de la calidad del gasto que promueva la gestión por resultados.

Los resultados de la Ley N° 25.152 fueron decepcionantes pues los inicios de su aplicación desde los principios de la década del 2000 han coincidido con malogrados intentos por evitar el inevitable desplome del régimen de la convertibilidad. Los límites al déficit previstos fueron modificados incluso en su primer año de aplicación, aún así, no fueron cumplidos, el tope al crecimiento del gasto se respeta en años de baja en el ciclo económico pero no en épocas de auge, y el Fondo Anticíclico Fiscal ni siquiera llegado ha constituirse.

Aunque la norma de la Ley N° 25.152 continuaba siendo vigente, como sus prescripciones eran incumplidas o dejadas en suspenso mediante artículos incluidos en las sucesivas leyes de presupuesto de cada ejercicio, en el año 2004 se sancionó la Ley N° 25.917, una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal. La falta de consenso y la conflictividad para acordar la reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos¹⁶ convirtió en prioridad la sanción de la Ley 25.917, reglamentada por el Decreto Nacional 1731/04. Solamente La Pampa, San Luí y Salta fueron las únicas que no adhirieron. Las reglas se adoptaron bajo el enfoque de coordinación ya que el proyecto de ley fue elaborado conjuntamente por el Gobierno Nacional y las Provincias. La ley nacional se sancionó luego de una breve discusión del proyecto de tan solo dos meses (entre el 15 de junio y el 31 de agosto) por parte de ambas cámaras del Congreso y se invitó a las Provincias a adherirse, que a su vez invitaron a sus Municipios a adoptar los principios de la ley. El régimen entró en vigencia a partir del 1° de enero de 2005.

Braun y Gadano explicitan que sus finalidades eran, entre otras cosas, controlar el crecimiento del gasto corriente y de la deuda pública estableciendo metas fiscales con relación a ciertos indicadores numéricos que deben cumplir todos los niveles de gobierno adheridos, limitando el financiamiento solamente con destino al gasto de capital (regla de oro), y estableciendo criterios y pautas cualitativas para mejorar la transparencia de la gestión pública, y en materia de transparencia fiscal, se establecieron obligaciones de estandarizar, elaborar y difundir la información presupuestaria de la Nación y las provincias con un horizonte plurianual en la calidad y publicación de la misma.

En síntesis, la ley cuenta con siete capítulos y treinta y cinco artículos. El capítulo primero sobre la transparencia y gestión pública dispone medidas para que el

¹⁶ El gobierno de Néstor Kirchner se comprometió en un acuerdo *Stand by* con el FMI que refinanciaba los vencimientos de la deuda a reformar el régimen de coparticipación y sancionar una nueva ley de responsabilidad fiscal. Las metas del programa eran el ingreso de ambos proyectos al Congreso en mayo y su aprobación en las legislaturas en agosto de 2004.

Gobierno Nacional y las Provincias generen información confiable, homogénea y plurianual. El Gobierno Nacional así debe presentar antes del 31 de agosto de cada ejercicio proyecciones de las principales variables fiscales y macroeconómicas previstas para el siguiente ejercicio. Las Provincias deben incorporar los fondos u organismos que no consolidan en el presupuesto general y cumplir con ciertos requerimientos de publicación y envío de información.

El capítulo segundo sobre gasto público establece que la tasa de incremento nominal del gasto público primario del Gobierno Nacional y las Provincias no puede superar la tasa de aumento nominal del PBI. La restricción rige solo para el gasto corriente primario cuando los servicios de la deuda representan menos del 15% de los ingresos corrientes provinciales netos de transferencias a municipios o cuando la tasa de incremento nominal de los recursos totales supera la del incremento nominal del PBI. Para el cálculo del gasto público primario se excluyen los gastos corrientes y de capital financiados con préstamos de Organismos Internacionales (a) y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica¹⁷ (b) financiados con cualquier uso del crédito. Los saldos remanentes de ejercicios anteriores provenientes de (a) y (b) también se excluyen del cómputo del gasto público primario¹⁸.

El capítulo tercero sobre ingresos públicos establece que si se toman medidas que disminuyen los recursos tributarios se tiene que justificar el aumento del recurso que lo compense o adecuarse el gasto al financiamiento. Asimismo, los presupuestos del Gobierno Nacional y las Provincias deben incorporar estimaciones del gasto tributario. El capítulo cuatro sobre equilibrio financiero establece que el Gobierno Nacional y las Provincias ejecuten sus presupuestos alcanzando el equilibrio financiero. Para el cálculo del resultado financiero se toman los recursos percibidos corrientes y capital menos los gastos devengados corrientes y de capital, netos de aquellas erogaciones deducibles mencionadas anteriormente. Cuando los niveles de deuda generan servicios superiores al 15% de los ingresos provinciales netos de transferencias a municipios deben presentarse y ejecutarse presupuestos con superávit primario que aseguren una reducción progresiva de la deuda.

El capítulo quinto sobre endeudamiento dispone que las Provincias tomen medidas para que sus deudas no generen servicios superiores al 15% de sus ingresos corrientes netos de transferencias a municipios. Las que superen dicho porcentaje deben presentar un programa que adecue el perfil de sus deudas y no pueden acceder a nuevo endeudamiento; excepto que constituya una refinanciación que mejore las condiciones, que provenga de Organismos Internacionales o de programas nacionales con destino a infraestructura social básica. Por su parte, el Gobierno Nacional se compromete a disminuir el porcentaje de su deuda respecto al PBI luego de la reestructuración como así también a darle continuidad a los programas vinculados a financiar servicios de amortización de la deuda de aquellas jurisdicciones que no cuenten con el financiamiento necesario.

¹⁷ Son aquellas erogaciones que corresponden a bienes preexistentes, construcciones, maquinarias, equipos y accesorios (inversión real directa)

¹⁸ La Resolución 15/05 y 22/06 y el Dictamen 16/06 del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF) excluyen de la medición erogaciones que no constituyen decisiones de los gobiernos provinciales (los gastos financiados con transferencias nacionales no automáticas o con asignación específica y pagos de juicios por ajuste de los salarios de los empleados públicos) para la medición del gasto, del resultado financiero y superávit primario.

El capítulo sexto crea el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal como órgano de aplicación del régimen establecido en la ley, que se integrará por los Ministros de Economía del Gobierno Nacional y las Provincias adheridas. Tiene un Comité ejecutivo constituido por un representante de Nación y ocho de provincias y su misión es monitorear y evaluar el cumplimiento de la ley. El capítulo séptimo establece las sanciones por incumplimiento que involucran la restricción de beneficios impositivos nacionales, la limitación al otorgamiento de avales y garantías por parte de la Nación, la suspensión de transferencias presupuestarias nacionales que no sean originadas en impuestos nacionales coparticipables y la no-autorización de nuevas operatorias de endeudamiento.

Al respecto, podemos inferir que las reglas han establecido que el gasto primario no puede crecer más que el PBI y que el resultado financiero de Nación y las Provincias debe ser superavitario en cada ejercicio y, por lo tanto, no prevén la aplicación de políticas fiscales anticíclicas como así tampoco disponen de mecanismos para que el equilibrio presupuestario sea estructural considerando el crecimiento tendencial del producto, más allá del corto plazo. La rigidez de las metas mas los conflictos fiscales irresueltos entre la Nación y las provincias y los compromisos dispuestos por la dicha ley determinaron la deducción de gastos y que el marco de control se vuelva menos transparente. Asimismo, la contención del crecimiento del gasto corriente y de la deuda publica provincial con las fuertes pujas distributivas, la consolidación de la integración de los sistemas de presupuestarios en las provincias y continuar incrementando la publicación y transparencia de la información fiscal, continúan siendo un desafío para la normativa vigente en la materia.

Ahora bien, siguiendo a M. Braun y N. Gadano en su estudio sobre las reglas fiscales en argentinas hay una cuestión institucional muy importante. No sólo la Ley N° 25.152 no ha sido derogada, sino que la nueva Ley de Responsabilidad Fiscal reitera algunas de sus disposiciones y más aún, coincide en la sustancia de muchos de los artículos que se encuentran en la Ley de Administración Financiera. Entre los ejemplos tenemos que, aunque sin el ajuste estipulado en la nueva ley, el límite al crecimiento del gasto público primario como proporción del 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 nueva ley, 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 nueva ley, reiteran lo dispuesto por el artículo 37 de la ley 24.156. También se repitió la prohibición de crear fondos u organismos fuera del presupuesto y de las reglas generales de la administración financiera. El mandato del artículo 20 de la nueva ley para constituir un fondo anticíclico fiscal resulta sorprendente si tenemos en cuenta que desde hacía varios años funcionaba un fondo con esas características en el ámbito nacional, creado por la ley 25.152.

En conclusión se puede notar que existe cierta deficiencia en términos de técnica legislativa, el carácter redundante de varias de las disposiciones de la nueva ley confirma otro fenómeno: una débil conexión de la nueva ley con una reflexión crítica respecto del desempeño de las reglas fiscales vigentes hasta ese momento. Teniendo un antecedente tan reciente y traumático en materia de reglas fiscales, era de esperar que la

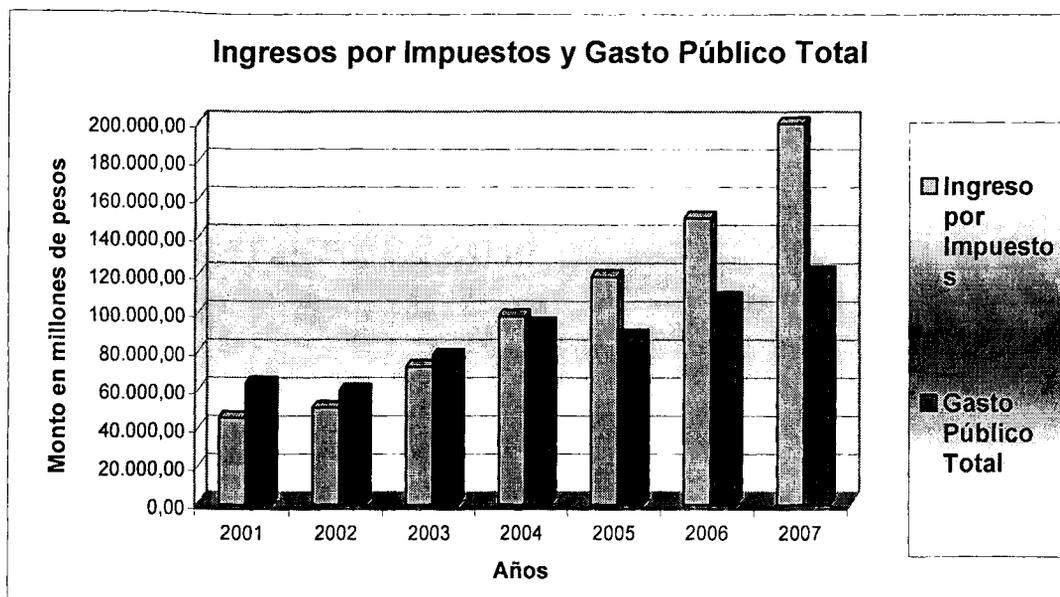
discusión de una nueva norma de responsabilidad fiscal se concentrara en las lecciones de la experiencia anterior, intentando distinguir al menos las causas de los incumplimientos. Entendidos de esa forma, los cambios en la legislación hubieran sido probablemente instrumentados a través de una reforma de las leyes existentes y no mediante la creación de una nueva norma. Sin embargo, la experiencia con la ley 25.152 no estuvo presente en la elaboración y debate parlamentario de la nueva ley, en cuyo texto no hay mención alguna a la ley anterior.

Dado que la Republica Argentina es un país de organización federal, según lo establece la Constitución Nacional y surge de un proceso histórico, es necesario plantearse que los objetivos de la estabilización de las finanzas públicas cuando existen diversos niveles de gobierno merecen una coordinación financiera integral, es decir que no sólo debe estar relacionada con los ingresos tributarios sino que, también debe incluir el uso de crédito público y otros aspectos fiscales. De éste modo, tiene un sentido especial los aspectos que se han remarcado en la nueva ley de responsabilidad fiscal, dado que ingresa en un horizonte de reglas claras, transparentes para los tres niveles de gobierno, aunque a mi parecer debería existir algún órgano como la oficina que de control de la política fiscal en el congreso que tenga mayores libertades para aplicar sanciones.

La evaluación de la Aplicación de las Reglas Fiscales

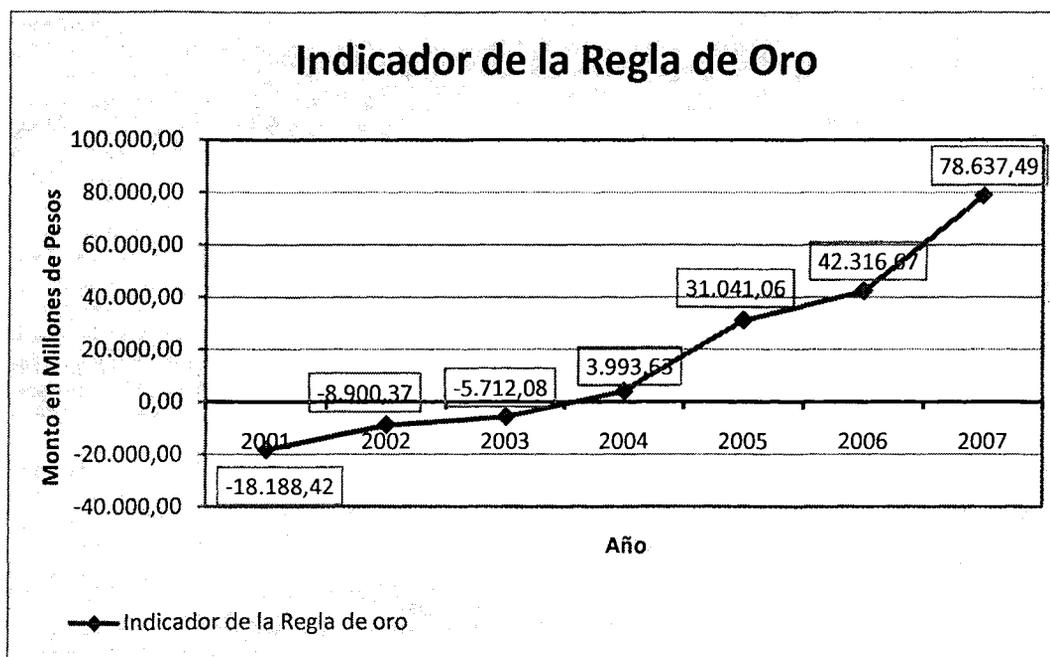
El indicador fiscal clave para evaluar el desempeño frente a la regla de oro¹⁹, es el equilibrio presupuestario corriente promedio durante el ciclo. Ésta definido como la diferencia entre los ingresos por impuestos y el gasto público corriente, incluyendo la depreciación. Kopits y Symansky (1998) sostienen que en general es preferible que las reglas relacionadas con los flujos fiscales estén definidas en términos de equilibrio total, más que equilibrio corriente, dado que el gasto por inversión padece problemas conceptuales y de evaluación. En particular, la crítica que hace este trabajo sobre regla de oro, es que la distinción clave entre gasto corriente y de capital está abierta a interpretación, con el riesgo de que algunos gastos corrientes sean clasificados como inversión para hacer que cualquier nivel de gasto corriente sea compatible con la regla de oro.

¹⁹ La Regla de Oro significa que a lo largo del ciclo económico el gobierno tomará prestamos para invertir y no para pagar gastos corrientes.



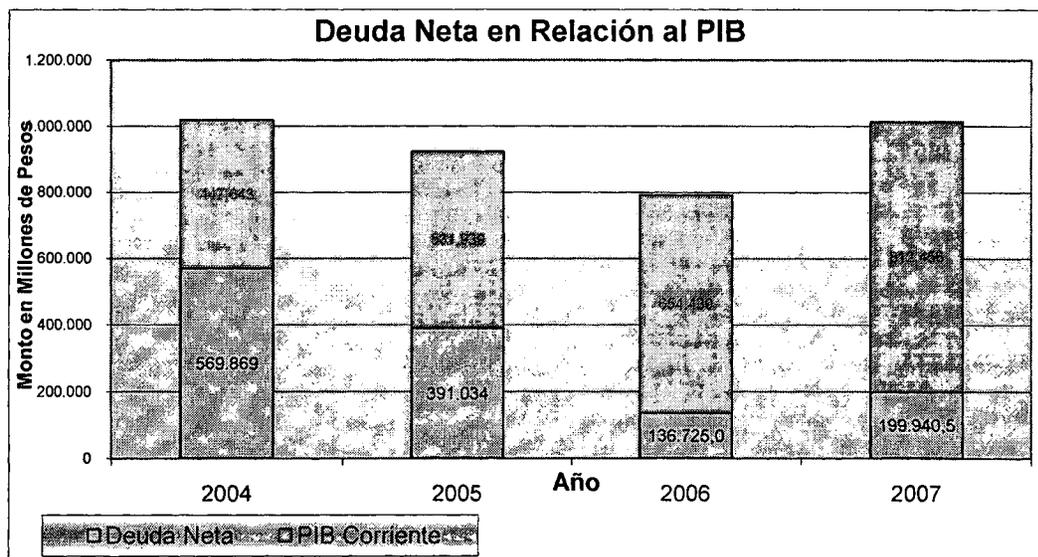
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Ministerio de Economía – Oficina de Presupuesto – Secretaría de Finanzas.

Como se puede observar, el sendero tiene un crecimiento sostenido permitiendo que las cuentas públicas presenten un mayor grado de disciplina desde el año 2005, debido a la aplicación de las reglas fiscales. Si se agrega el menor nivel de endeudamiento que se percibe en el próximo cuadro, podemos inferir que la utilización de reglas fiscales ha tenido efectos positivos en la política fiscal.

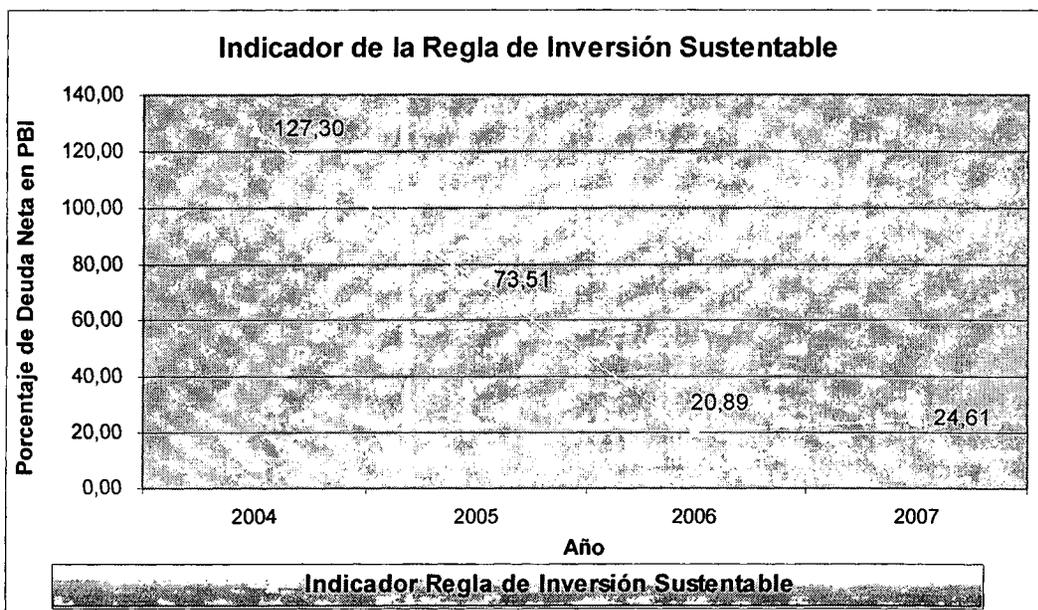


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Ministerio de Economía – Oficina de Presupuesto – Secretaría de Finanzas.

El indicador fiscal clave para evaluar el desempeño frente a la regla de inversión sustentable²⁰ está claramente definido como deuda neta del sector público en proporción del PBI corriente.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Ministerio de Economía – Oficina de Presupuesto – Secretaría de Finanzas.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por el Ministerio de Economía – Oficina de Presupuesto – Secretaría de Finanzas.

Como se puede percibir, desde la aplicación de las reglas fiscales, el indicador ha disminuido drásticamente aunque tengan que evaluarse otros argumentos como el canje de la deuda, etc. Sin embargo puede notarse que el aumento del 2006 al 2007 de 20,89% al 24,61% mantiene la prudencia de pensar en un gasto público en forma

²⁰ La Regla de Inversión Sustentable significa que la deuda neta del sector público como proporción del PIB será mantenida a lo largo del ciclo económico a un nivel estable y prudente.

intertemporal, sin embargo para realizar un diagnóstico mayor deberíamos contar con un horizonte de más alcance que el período analizado.

Las desventajas de la Aplicación de Reglas Fiscales en los Organismos Públicos – La necesidad de una Oficina de Coordinación de la Política Fiscal en el Palacio Legislativo

A consecuencia de la obligación de las autoridades fiscales de cumplir las reglas, aumentará la disciplina fiscal, ya que con dichas reglas se pueden ordenar los procedimientos presupuestarios y aumentar la transparencia fiscal, incrementando la responsabilidad de las instituciones presupuestarias. Pero tampoco es seguro que se alcance el objetivo de aumentar la disciplina fiscal, debido a que los gobiernos pueden buscar alternativas para evitar la estricta aplicación de las normas, de manera que traten de cumplir las reglas mediante la denominada “contabilidad creativa” o reduciendo la transparencia del presupuesto, lo que anularía el efecto positivo que podría tener la aplicación de la regla.

Esta “Contabilidad Creativa” a la que hacemos mención es el problema que ha motivado el desarrollo del trabajo. Sin embargo, este autor ha encontrado muy difícil encontrar la manera de probar su alcance. Merecería un estudio, una profundización y un acceso a la información mucho mayor la medición del efecto que genera en las cuentas públicas dicho efecto. En las últimas reuniones de la legislatura de las Ciudad de Buenos Aires, se han escuchado desde los señores legisladores, cuestionamientos que se produjeron por haber incorporado el Poder Ejecutivo “el Mantenimiento” como un bien de uso, lo cual no se concibe de ningún tipo de maneras, es Servicios no personales si es prestado por terceros, no se puede agregar al Inciso 4 con el objeto de subir los gastos de capital.

Aún así, dada que la dificultad para medir estos efectos requeriría una investigación más exhaustiva y profunda, y con mucho más tiempo que el determinado, se ha optado por analizar la naturaleza de las reglas fiscales, con el objeto de sacar alguna conclusión sobre como sobrellevar estos efectos. Y una manera de hacerlo, es requiriendo un mayor estudio y un mayor análisis cada desarrollo que se realice sobre el Presupuesto, una oficina que posea como principal objetivo contener a estos efectos negativos que causan, y llevarlas más cerca de la línea de bienestar de la sociedad, donde se anule la brecha entre el ciclo político y la representación que estos debieran ejercer.

Propuesta de Solución

Dada la problemática planteada, la solución que aquí se plantea llega desde otro ángulo. Una solución podría ser acotar aún más las propiedades de la contabilidad creativa a costa de disminuir aún más la flexibilidad del Presupuesto pero estaríamos acotando uno de los principios presupuestarios. Sin embargo, una alternativa distinta podría ser el fortalecimiento de la institucionalidad del presupuesto.

El Presupuesto tiene diferentes etapas. Comienza con la etapa de formulación, continúa con la etapa de ejecución y seguimiento, y posteriormente finaliza con la etapa de cierre del mismo. Se pueden señalar cinco fases diferentes de un mismo proceso: 1-

Formulación con dos subetapas: Programación y Presentación, 2- Discusión y Aprobación, 3- Ejecución, 4- Contabilidad y Control, y 5- Evaluación. En estas etapas diferentes actores participan de cada uno de estos procesos y la coordinación de sus roles no siempre encuentran la armonía que debiera acompañar el proceso presupuestario desde su formulación hasta la finalización de la cuenta de inversión.

Por ello, se puede observar que el proceso presupuestario tiene una distinción particular respecto de otros procesos políticos, la multiplicidad de actores que intervienen e influyen sobre la asignación y ejecución del Presupuesto, tanto en el ámbito nacional como en los distintos niveles de gobierno. Entre los nombrados, se diferencian aquéllos que tienen asignada una participación formal dentro del proceso presupuestario -como las jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional y el Congreso de la Nación y aquéllos que están involucrados de manera informal, como los gobernadores y líderes políticos provinciales, grupos de interés y sindicatos y Organismos Internacionales de Crédito, los cuales suelen también ejercer presión para la implementación de restricciones sobre metas cuantitativas relacionadas con el gasto público. La interacción de estos actores genera condicionantes al proceso presupuestario, elevando su nivel de complejidad y contribuyendo a determinar los incentivos de los actores participantes. En éste sentido, podríamos cuestionarnos el rol del Congreso en el dicho proceso.

El diseño de una estructura institucional dentro del Poder Legislativo dedicada al tratamiento de las cuestiones relacionadas con el Presupuesto Nacional, que contribuya a la mejora gradual del desempeño del Congreso en el ciclo presupuestario puede generar las bases para iniciar un proceso que incremente las capacidades de análisis y decisión con respecto al presupuesto público dentro del Congreso, mediante la generación de una estructura estable de asistencia a los legisladores con fuertes capacidades técnicas, proponiendo un diseño adecuado a las necesidades actuales y considerando las posibilidades reales de implementación.

No obstante, ello no significa desplazar el papel de Control de las Oficinas de Auditoría y Sindicatura, sino que puesto que se pregona un Presupuesto que rompa la inercia presupuestaria, que acerque los niveles de formulación a la participación ciudadana, y colabore en sustentar el proceso de construcción de los programas presupuestarios y sus respectivos objetivos, bajo el rol de consolidar el seguimiento presupuestario y respaldando la formulación de los indicadores que se deriven de dichos objetivos en los programas presupuestarios.

Conclusiones

Anteriormente, nos hemos preguntado acerca de la contradicción existente entre el principio de flexibilidad y la aplicación de reglas fiscales y la respuesta podría resultar más compleja que la propia contradicción. Por un lado, el principio de flexibilidad conduce a quitar barreras para tender hacia el logro de los objetivos planteados, y por otro lado, las reglas fiscales son el resultado de una disciplina que necesita la política fiscal y el presupuesto por objetivos para encontrar un desenvolvimiento que le permita acercarse a los mismos.

Este punto de discordancia, no ha quedado resuelto en el trabajo, en primera instancia porque se ha manifestado que la aplicación de las reglas fiscales tiene ventajas

para conseguir mayor conducta pero contiguamente trae consigo desventajas que debilitan el proceso presupuestario. En segunda instancia, porque el análisis se ha orientado hacia las debilidades que tiene el proceso presupuestario con absoluta discrecionalidad, entre las que se puede mencionar el problema de la calidad en las instituciones fomentando el uso de las reglas fiscales como virtual solución. Con la comprensión de este vacío que representa la falta de una postura hacia dicha incongruencia, se ha continuado investigando sobre el uso de las reglas fiscales.

Los resultados que arroja la aplicación de las reglas fiscales en la Argentina han tenido un resultado muy positivo en cuanto a la disciplina fiscal. Sin embargo como hemos afirmado, nos encontramos con la problemática que produce su utilización. La contabilidad creativa y los incentivos que tiene el poder ejecutivo a vencer las restricciones que las reglas imponen mediante diversos mecanismos en el proceso presupuestario hacen volver a cuestionarse acerca de si es mejor continuar con reglas o regresar a la discrecionalidad del Presupuesto.

Las consecuencias nefastas que han mostrado los diversos estudios empíricos acerca de la discrecionalidad, generando una baja sustentabilidad y nula credibilidad en los efectos que produce la política fiscal, motivan a pensar alternativas acerca del uso de las reglas fiscales. De allí parte la propuesta de solución de esta tarea. Acercar los intereses particulares de todos los actores con el bienestar general de la sociedad en el Presupuesto Público es una tarea que está relacionada con los asuntos planteados. Son muchos los actores y muy complejas las relaciones que entre ellos ocurren cuando se plantea la formulación del Presupuesto y el proceso que con su ejecución se desencadena.

Sin embargo es necesario que cada uno de los actores participantes conozca cuál deba ser su participación en dicho proceso y elimine las discordancias que se generan por las particulares relaciones que se terminan generando. Estamos hablando de pujas internas por créditos, poder, programas, intereses particulares internamente en el poder ejecutivo, motivando una distribución subóptima del presupuesto. Por otro lado, las discusiones que se generan el Poder Legislativo lejos se encuentran de acceder a superar aquellas pujas mencionadas y solo se limitan a relativizar y tratar el asunto como a una herramienta del Poder Ejecutivo.

Este trabajo reafirma que hay un límite entre reglas fiscales y discrecionalidad, que no necesariamente hay que olvidarse del principio presupuestario de Flexibilidad, para vencer los efectos negativos que producen las reglas fiscales, pero fundamentalmente se justifica el uso de las reglas fiscales si se aumenta la institucionalidad del Presupuesto. La introducción de una Oficina de Coordinación de la Política Fiscal en los Poderes Legislativos de las distintas jurisdicciones se intentaría fortalecer el papel que deben cumplir en el proceso presupuestario.

Cabría agregar, que la incorporación de dicha Oficina debería resultar fundamental si uno piensa en un Presupuesto por Resultados. El monitoreo que allí se produzca permitiría trasladar a los ciudadanos el cumplimiento de los objetivos de la gestión y del Presupuesto elaborado previamente. Es compatible el uso de reglas fiscales con un presupuesto por resultados, pero este exige disciplina y transparencia fiscal, y para ello es fundamental comprender la necesidad de entender el Presupuesto también como una institución.

Bibliografía.

Falta bibliografía en texto

ASAP (2005) Normas para la presentación de artículos Revista Asoc.Arg. de Presupuesto y Admin.Financ.Pública , ASAP, Buenos Aires, N° 40, Noviembre, Pág.113.

Braun, Miguel, Díaz Frers, Luciana, Uña, Gerardo (2006) Cada cual atiende su juego. El rol del Congreso en el Presupuesto Nacional de la Argentina. Fundación Cippec.

Braun, Miguel, Gadano, Nicolás (2004) ¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un Análisis crítico de la experiencia Argentina. Revista del CEPAL, Agosto 2007.

CEPAL (2003) Reglas Macro-Fiscales, Sostenibilidad y Procedimientos Presupuestarios, Seminarios y Conferencias, Sgo.de Chile, Chile.

CEPAL (2003) Las innovaciones en materia presupuestaria, Seminarios y Conferencias, Sgo.de Chile, Chile.

García Serrador, Agustín(2004) Teoría sobre las Reglas Fiscales, Quaderns de Política Económica, Revista Electrónica, Segunda Época, Volumen 8, Septiembre – Diciembre, Valencia, España.

Ginestar, Ángel (compilador)1998. Lecturas sobre administración financiera del sector público, volumen II. Buenos Aires, eds. UBA-Facultad de Ciencias Económicas-Secretaría de Postgrado y Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera del Sector Público de la Organización de los Estados Americanos (CITAF-OEA)

Ginestar, Ángel. 2004. Pautas para identificar, formular y evaluar proyectos, segunda edición, edt. Macchi, Buenos Aires, cap. I, II y V.

Kell, Michael. 2002. Evaluación de las reglas fiscales en el Reino Unido, en Revista Internacional de Presupuesto Público, ASIP, Buenos Aires, Año XXX, n° 49, julio/agosto, p. 81/127.

Ley N° 24.156, Ley de Administración Financiera de los Sistemas de Control del Sector Público(1993)

Ley N° 25.917, Ley de Responsabilidad Fiscal(2003)

Ley N° 25.152, Ley de Solvencia Fiscal (1999)

Melamud, Ariel (2007), Evaluación del Diseño y la Implementación de Reglas Fiscales: “Los Programas de Financiamiento Ordenado y la Ley de Responsabilidad Fiscal”, Univ. Di Tella, Argentina.

Seminario Reglas Macro-Fiscales, Instituciones e Instrumentos Presupuestarios Plurianuales, (1999), Ministerio de Hacienda. , Buenos Aires, Argentina.