

ANÁLISIS CONCEPTUAL DE LAS INSTITUCIONES Y REGLAS FISCALES: ANTECEDENTES Y APLICACIÓN EN LA EXPERIENCIA ARGENTINA

Conceptual analysis of fiscal institutions and rules: background and application in the Argentine experience

DOI:<http://doi.org/10.33255/25914669/7216>

Florencia M. Martino¹

<https://orcid.org/0009-0002-7057-6956>

Universidad Católica Argentina (UCA)

Consejo Nacional de Investigaciones científicas y Técnicas (CONICET)

flormartino_42@hotmail.com

Santa Fe, Santa Fe

Argentina

Recibido: 07/08/2023

Aprobado: 01/03/2024

Publicado: 30/06/2024

Resumen

En el presente artículo se aborda algunas ideas de destacados autores, como C. North², Mancur Olson y Elinor Ostrom. Estos académicos han analizado diversas temáticas como el desarrollo, la incidencia de las organizaciones y la modificación de las instituciones. El objetivo del presente artículo es conceptualizar que se entiende por organizaciones, y sus diferencias con las instituciones y explicar sus procesos de cambio, y como éstas determinan y afectan a las reglas fiscales vigentes desde la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal sancionada en

¹ Licenciada en Economía (UNL). Doctoranda en Economía (UCA- CONICET). Plan de trabajo titulado: Reglas fiscales y la sustentabilidad de la deuda provincial. El caso argentino durante el período 2005-2019.

² Premio Nobel de Economía en 1993 junto a Robert Fogel por la aplicación de técnicas cuantitativas para explicar los cambios económicos e institucionales, e incluirlos en la historia económica.

el año 2004.

Palabras clave: Economía institucional - reglas fiscales - procesos políticos

Abstract

This article addresses some ideas from prominent authors, such as C. North, Mancur Olson and Elinor Ostrom. These academics have analyzed various topics such as development, the impact of organizations and the modification of institutions. The objective of this article is to conceptualize what is meant by organizations, and their differences with institutions and explain their processes of change, and how these determine and affect the fiscal rules in force since the enactment of the Fiscal Responsibility Law passed in the year 2004.

Keywords: Institutional economics - fiscal rules - political processes

Introducción

La economía institucional ha generado una gran influencia en el análisis de las políticas públicas a lo largo de los años. Se ha registrado un muy importante desarrollo en este contexto, diferenciando a su vez las instituciones de las organizaciones, y a las instituciones en general de las de tipo fiscal en particular.

Al mismo tiempo, los estudios e investigaciones sobre reglas fiscales han ocupado un espacio creciente en la literatura. Concomitantemente con ello, las políticas dirigidas a orientar a las instituciones para ser funcionales al cumplimiento de las normas presupuestarias y sus procesos de desarrollo resultan relevantes para el estudio de las reglas fiscales.

Bajo esta perspectiva, esbozaremos qué se entiende por instituciones y como se han ido desarrollando a través del tiempo; haciendo especial hincapié en las instituciones de tipo fiscal y en los procesos políticos que hacen que las mismas se modifiquen, hasta llegar a la implementación concreta de las reglas fiscales, considerando su reflejo en el caso argentino.

Sobre la definición y funciones de las instituciones

Inicialmente cabe recordar la influyente consideración del Premio Nobel Douglass North (1984), quien al encuadrar conceptualmente a las instituciones indica que las mismas conforman límites que se originan con el objetivo de moldear las interacciones entre las personas, constituyendo reglas bajo las cuales los individuos actúan. Funcionan como incentivos para los intercambios, siendo éstos de tipo político, económico o social. Fueron ideadas por las personas para crear orden y disminuir la incertidumbre en las negociaciones. Mediante la organización de los individuos son modificadas con la finalidad de extraer el mayor beneficio posible.

Además, poseen un rol fundamental en cuanto al logro de la reducción de los costos de transacción; requerimiento implícito que se les realiza a las de tipo económico, con la intención de que sean funcionales a los intereses de las personas que tienen poder de negociación en cuanto a la disminución de estos costos. Cuanto más elevados sean éstos, los intercambios serán menos eficientes, lo que genera problemas para los participantes incrementando la incertidumbre del resultado. Esto ocurre con frecuencia debido a la información asimétrica presente en las transacciones y a que los modelos económicos no han logrado internalizar este problema para proporcionarnos soluciones eficientes³.

Otra de las formas de entender a las estas instituciones, es a través de su importante

³ Subyace aquí la significativa influencia del también Premio Nobel Ronald Coase, quien resaltara la trascendencia de dichos costos de transacción (Coase, 1960).

papel (o rol) en la distribución de la riqueza y en el crecimiento económico de una sociedad. Algunas instituciones, como los bancos centrales, pueden controlar la oferta de dinero y las tasas de interés para estimular el crecimiento económico y garantizar la estabilidad financiera.

Además, los gobiernos pueden utilizar políticas fiscales y programas de redistribución de la riqueza para ayudar a garantizar que los beneficios del crecimiento económico se distribuyan de manera equitativa entre las diferentes clases de la sociedad. Por ejemplo, los programas de ayuda social pueden ayudar a las personas de bajos ingresos a satisfacer sus necesidades básicas y mejorar su calidad de vida. Las instituciones también pueden fomentar el crecimiento económico al proporcionar un entorno estable y predecible para los negocios y la inversión.

Conforme a ello, las instituciones pueden, en general, desempeñar un papel importante en la distribución de la riqueza y el crecimiento económico, pero es importante que se implementen de manera efectiva y equitativa para beneficiar a toda la sociedad.

En tal contexto, cabe resaltar que las instituciones brindan una estructura estable para que se desarrollen los intercambios, definiendo y limitando las elecciones de los individuos. Las mismas coadyuvan al crecimiento económico, actuando de manera envolvente tanto para impulsar como para refrenar la evolución económica, estableciendo y garantizando un marco regulatorio y fiscal eficiente y efectivo para la estabilidad y el crecimiento de la economía, pero sin embargo, pese a su importancia y alcance abarcativo, no son la fuente exclusiva para el éxito de ésta, dado que en la economía participan una amplia cantidad de variables endógenas y exógenas, incluidas en las instituciones. Desde este punto de vista, las mismas aparecen relacionadas con la estructura y el sistema económico, es decir que las estructuras institucionales se modifican para posibilitar el crecimiento.

Luego, resulta necesario definir cómo se modifican dichas estructuras institucionales, lo que implica diferenciar a las instituciones de las organizaciones. Las primeras fueron definidas anteriormente, en tanto que las últimas son acuerdos y códigos de conducta que subyacen y complementan a las normas formales, y tienen por objetivo generar bienestar a las personas, combinando aptitudes, estrategias y coordinación. Las organizaciones incluyen cuerpos políticos, económicos, sociales o educativos, en las que los individuos se relacionan entre ellos mediante una actividad o finalidad en común.

No dejan de señalarse por parte de la doctrina, algunas implicancias negativas y quizás, a mi entender, emergentes del capitalismo egoísta, como señala Olson (1995), que las organizaciones, que tienen intereses especiales, reducen la eficiencia y hacen que las cuestiones políticas sean más divisivas, en pro de sus intereses particulares. Éstas tienen algún incentivo para hacer que la sociedad en

la que se desenvuelven sea más próspera, y para redistribuir los ingresos entre los individuos, beneficiando principalmente a quienes las integran. En tal sentido, cuando la sociedad es inestable, los intereses de algunos grupos más pequeños y mejor organizados obtienen políticas que los favorecen a sí mismos y funcionan en contra de los intereses de los grupos más grandes desorganizados de la sociedad, lo que genera una distribución del ingreso más desigual.

Además, las organizaciones se encuentran integradas por situaciones de acciones vinculadas por prescripciones que detallan como convertir los resultados de una situación en el insumo para mejorar otra situación (Ostrom, 2009).

En tal sentido, los cambios institucionales suceden cuando los integrantes de las organizaciones, tras notar una oportunidad que lleva a cumplir sus objetivos, realizan acciones para modificar las instituciones. Dichos cambios pueden darse por variaciones en reglas formales, siendo éstas las normas, leyes o constituciones, que generalmente ocurren de un momento a otro a través de fallos judiciales o decisiones políticas, o por cambios en las limitaciones informales, como los acuerdos y normas de conducta, que suelen suceder de manera lenta y complicada, dado por su naturaleza consuetudinaria (Martignano, 2018).

Por otro lado, a medida que la estructura económica se transforma, se orienta el cambio económico hacia el crecimiento. Y esto, conjuntamente con la modificación de las creencias de los individuos, ocasiona el avance de las instituciones, que por lo general se multiplican dentro de una estructura o matriz institucional. Además, tal marco institucional tiene un rol importante en el rendimiento de una economía, dado que es esencial del éxito relativo de las mismas, a corto y a largo plazo.

En paralelo con lo anterior, pueden ocurrir cambios políticos debido a que los responsables de tomar decisiones de este tipo observan nuevas oportunidades o reaccionan frente a amenazas a su bienestar, que suceden por modificaciones en las instituciones ya existentes o por la creación de nuevas. Todo este conjunto de variaciones genera cambios históricos⁴.

La faz política

En concomitancia con lo anterior, cabe aquí mencionar a Weingast (1995, p.2) que concibe a la Constitución como el "conjunto de instituciones que rigen la toma de decisiones políticas, es decir, las instituciones o reglas que rigen cómo se toman las decisiones políticas, especialmente entre especificaciones alternativas del sistema económico".

En términos generales, las reglas políticas conllevan reglas económicas, con lo

⁴ En las obras clásicas de North es posible encontrar marcos políticos, creencias y valores que entornan el proceso de expansión y cambios económicos y en las formas de gobierno de los países.

que igualmente la causalidad se genera en ambos sentidos. Se puede describir que los derechos de propiedad y los contratos individuales fruto de las negociaciones⁵, son especificados y obligados a cumplir mediante la toma de decisiones políticas, pero la estructura de los intereses económicos a su vez afectará a la política. En el equilibrio, una estructura de derechos de propiedad debe adecuarse a un conjunto particular de normas políticas, ambas de cumplimiento obligatorio (North, 1993).

La estructura del sistema político se compone por uno o varios gobernantes y gobernados. El primero, otorga resguardo de los derechos de propiedad y reduce el desorden interno, a cambio del cobro de impuestos. Los electores son diversos en sus costos de derechos de propiedad y en su poder de negociación con el gobernante, por lo que los resultados dependerán de qué tan fuerte sea ese poder y qué tanto esté dispuesta a resignar cada parte. Además, la participación institucional de los Congresos Legislativos desde el punto de vista de gobernantes, en la economía, resultan cambiantes y allí es donde se expresan los intereses de los participantes de la política.

De esta manera, la política define y torna aplicables las reglas económicas del juego, dado que las instituciones políticas se encargan de realizar acuerdos institucionales de manera anticipada sobre la cooperación, facilitando el intercambio y disminuyendo la incertidumbre mediante la creación de una estructura estable. Por lo que la eficiencia del mercado político es clave para que esto suceda. Para ello, los políticos deben conducir las instituciones por la senda de la credibilidad, logrando tratos cada vez más eficientes.

Por lo tanto, para el logro de esos acuerdos, se debe contar con un sistema de orden que tenga las siguientes características: una matriz institucional que contemple un conjunto de organizaciones, derechos y privilegios; una estructura estable de relaciones de interacción en mercados políticos y económicos; instituciones que comprometan creíblemente al Estado con un conjunto de reglas políticas y la conformidad de las personas, siendo resultado de la combinación de la internalización de las normas y su aplicación externa a los individuos (North, Summerhill & Weingast, 1999).

Los compromisos creíbles son imprescindibles para proporcionar a los propietarios de activos un entorno seguro para invertir, además de la protección contra el oportunismo y la expropiación, siendo tal protección; necesaria para el crecimiento económico. A su vez, son esenciales para el mantenimiento de los derechos políticos y democráticos. Para establecer compromisos confiables resulta necesario crear instituciones políticas que alteren los incentivos que tienen los funcionarios políticos para que su interés sea proteger los derechos

⁵ Para una mayor comprensión de la evolución de los contratos, véase Williamson, O. (1998).

ciudadanos relevantes. Cuando esto sucede, se dice que estos derechos se aplican por sí mismos para la sociedad en su conjunto.

Como síntesis respecto de la faz política, cabe enfatizar que ella debe conducir al orden, y esto sucede mediante la interconexión entre instituciones y organizaciones tanto políticas como económicas, que se evidencia claramente en el Congreso, donde se tratan temas que reflejan intereses de grupos diversos. Las redes de interconexiones se amplían hacia el área ejecutiva y agencias reguladoras específicas.

Esbozo de las instituciones fiscales

Cuando las economías avanzan desde los intercambios personales hacia los impersonales, se generaron grandes volúmenes monetarios de transacciones. En consonancia con este desarrollo, se le han exigido mayor cantidad de funciones al Estado, por lo que a la par de las mayores funciones, ha surgido un sistema impositivo cada vez más abarcativo y complejo.

En esa orientación, abordaremos el análisis de las instituciones fiscales que son consecuencia de procesos políticos, interrelacionados con avances económicos. Las mismas deben entenderse en un contexto que va más allá de la mera distribución de recursos y gastos entre niveles de gobierno y en diferentes órdenes, sino que también se debe interpretar desde las funciones que cumplen dentro de la economía y la política.

Luego, al aludir a las instituciones fiscales nos referimos a las instituciones presupuestarias y a las disposiciones sobre endeudamiento y déficit, estatal y subnacional. Las de tipo endeudamiento y déficit no siempre conforman el núcleo duro de los esquemas de federalismo fiscal, sino que cobran importancia de la mano de su trascendencia macroeconómica y monetaria ligada a la estabilización en todos los niveles de gobierno, y se han constituido en obvio elemento de interés académico. Las instituciones presupuestarias constituyen un conjunto de normas y regulaciones mediante las cuales se elaboran, se aprueban y se ejecutan los presupuestos, etapas que podrían enmarcar el circuito presupuestario (Asensio, 2003).

Cabe hacer hincapié en que existen condicionamientos económicos y extraeconómicos que influyen en los incentivos de los hacedores de política y generan conflictos de intereses que desnaturalizan la función pública. Algunos de estos incentivos son las cuestiones de acción colectiva⁶ que es posible modificar mediante acuerdos institucionales, así como deficiencias de transparencia y

⁶ En materia de acción colectiva, es relevante la obra de Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (1965). Existe traducción española (1992).

control sobre el presupuesto; lo que provoca que la información sobre la actividad del Estado, que es un bien público, se vea afectada por el "problema del polizón", que induce a la falta de control y manipulación de los funcionarios de las finanzas públicas. Por lo tanto, el Estado puede controlar así estos conflictos, lo que depende a su vez, del nivel de institucionalidad fiscal existente en la jurisdicción, ya sea nacional, provincial o municipal (Baldi, 2016).

El análisis de las instituciones fiscales debe incluir la asignación de responsabilidades, el equilibrio –o desequilibrio– fiscal y su magnitud, la estructura de transferencias entre niveles de gobierno, el grado de transparencia en la administración de las cuentas públicas, permitiendo un debate documentado entre los gobernantes y los individuos sobre la política fiscal, y la eficiencia de los organismos encargados del control. La credibilidad en las condiciones y orientación de la política fiscal resulta cada vez más relevante y, la implementación de reglas fiscales y de cómo éstas se establecen y aplican, es fundamental para su mejoramiento.

Indudablemente, es requisito previo contar con instituciones fiscales y políticas fuertes para ejecutar con éxito todo tipo de reglas fiscales, ello se debe a que éstas no pueden sustituir el fuerte compromiso que se contrae para lograr objetivos sustantivos tales como la disciplina fiscal, dado que las reglas pueden ser circunscritas, ignoradas o abandonadas.

Dichas reglas resultan importantes en países que se caracterizan por la insuficiencia, fragilidad o falta de aquel atributo, situación que sucede en Argentina particularmente, en donde las fluctuaciones en la macroeconomía redundan en que la política fiscal sea procíclica y no anticíclica. Esto provoca la necesidad de establecer que la disciplina en las cuentas públicas resulte indispensable.

Como se evidencia por las consideraciones precedentes, en la perspectiva de la economía institucional, las instituciones constituyen uno de los determinantes del desempeño económico de un país, incluso por sobre sus características geográficas y productivas⁷. Sin embargo, establecer de manera cuantitativa el grado de institucionalidad fiscal es una actividad compleja debido a las múltiples variables que intervienen en la matriz institucional relacionadas a la política fiscal de un país. Existen gran cantidad de leyes y regulaciones a nivel nacional y subnacionales que es necesario considerar para llevar a cabo esa tarea.

Índole y contenido de las reglas fiscales

Habiendo definido que se entiende por instituciones como género y por

⁷ Ello implica que puede haber otros enfoques de cara a los impulsores de crecimiento, tal la dotación o disponibilidad de factores (Engerman & Sokoloff, 2000).

instituciones fiscales como especie, aparecen las "reglas fiscales". Según Ostrom (2009) las reglas son centrales en el análisis de las instituciones. Diversos autores utilizan el término "reglas" para referirse a regulaciones, instrucciones, preceptos y principios, en tanto que, en el sentido regulatorio, son establecidas por una autoridad y obliga a determinados individuos. Cuando una regla denota un precepto, se interpreta como una máxima para el accionar prudente o moral.

En cuanto a las reglas de tipo fiscal, siguiendo a Kopits y Symansky (1998) éstas constituyen una limitación permanente de la política fiscal, expresada mediante indicadores del rendimiento fiscal general, como el déficit presupuestario del gobierno, los préstamos, la deuda. Por lo tanto, siguiendo a éstos autores, las mismas pueden entenderse como restricciones de conducta de gobierno establecidas con fines fundamentalmente macroeconómicos y monetarios (Asensio, 2009). Para que una regla fiscal sea creíble debe envolver un compromiso por un periodo de tiempo razonable y mecanismos que aseguren su cumplimiento y penalicen el apartamiento de la norma. De esta manera, nos estamos refiriendo a reglas de tipo cuantitativo o numérico.

Es importante esta aclaración dado que autores como Alesina y Perotti (1996) definen a las reglas fiscales en un sentido más amplio incluyendo las reglas de procedimiento, como las reglas de votación, que regulan el proceso decisorio en torno a la política fiscal y de aprobación y ejecución del presupuesto, y las reglas de transparencia, que determinan las obligaciones de hacer pública la información fiscal.

Se pueden identificar las reglas de procedimiento como jerárquicas y colegiadas, atribuyendo a las primeras el objetivo de brindar disciplina fiscal, asignando al Ministro de Hacienda la función de preparación del presupuesto, inclinándose éstos a favor de la mayoría, en tanto que los colegiados tienen las características opuestas, garantizando los derechos de la minoría y enfatizando los controles en la ejecución del presupuesto, la moderación y el compromiso, pero pueden retrasar la implementación de ajustes fiscales «duros» cuando sea necesario.

Por otro lado, Von Hagen (2005) señala la relación entre las reglas numéricas y de procedimiento estableciendo que es posible que se genere un problema de fondo común en el que los sesgos de exceso de gasto y déficit se puedan reducir haciendo a los políticos más conscientes de la restricción presupuestaria. Para ello el proceso presupuestario tiene un papel central. El mismo consta de reglas formales e informales que rigen decisiones presupuestarias en los poderes de gobierno ejecutivo y legislativo, en cuanto a, como se mencionó anteriormente, la formulación del presupuesto, aprobación y ejecución.

Un presupuesto apropiadamente diseñado puede llevar a quienes formulan políticas a tener una visión integral de los costos y beneficios de todas las políticas públicas financiadas a través de este. El diseño inapropiado, por el contrario,

induce a los políticos a preocuparse únicamente por las rentas y las políticas distributivas que pueden atraer por sí mismos. Cuando ese es el caso, Von Hagen (2005) denomina al proceso presupuestario como fragmentado y lo opuesto a ello es la centralización.

Asimismo, las reglas se encuentran insertas en un conjunto de instituciones fiscales, como los sistemas de transferencias entre diferentes niveles de gobierno y las instituciones de control fiscal. La adecuada coordinación entre los elementos de fiscalidad debiera ser un marco institucional que favorezca la estabilidad y sostenibilidad macroeconómica, la transparencia y la rendición de cuentas.

Una de las cuestiones más importantes de la institucionalidad fiscal se vincula a la transparencia fiscal, y en este marco las reglas fiscales permiten establecer de manera documentada el desempeño, bueno o malo; de las autoridades de la política fiscal, y determinar responsabilidades. Que un país o jurisdicción sea más o menos transparente fiscalmente depende en mayor medida de la voluntad y compromiso político que de la capacidad o recursos para realizarlo. Además, la transparencia de los programas presupuestarios está relacionada con la claridad respecto a lo que se vota al aprobar los presupuestos y la obligación de responder al ciudadano. En Argentina, existen elementos y circunstancias que ameritan una revisión y consideración profunda de la transparencia y calidad de la información fiscal.

La manera de dotar de mayor transparencia a las operaciones del sector público o estatal en todos los niveles en el ámbito de Argentina es mediante la aplicación de reglas fiscales, que pueden entenderse como componentes institucionales, subinstitucionales o instituciones en detalle (Asensio, Rodríguez y Asensio, 2015). Adicionalmente, su utilización se debe a que son más fáciles de monitorear que las reformas institucionales. Las reglas pueden ser evaluadas y comprendidas con mayor facilidad por toda la sociedad.

Asimismo, reiterando la cita de Kopits y Symansky (1998) las reglas pueden funcionar también como restricciones permanentes a la política fiscal, expresadas como indicadores de los resultados fiscales. En tal sentido, una de las razones que justifican el establecimiento son las diferencias de comportamiento fiscal entre jurisdicciones -provinciales o municipales- con similar situación económica y con disparidades de instituciones y prácticas políticas (Regoli Roa, S., Demaría, A., & Lenclud, G., 2005).

Evolución e implementación en Argentina

Es posible pensar como antecedente moderno en el establecimiento de reglas fiscales en Argentina –sin perjuicio de otros- a la Ley Gramm-Rudman-Hollings de Estados Unidos sancionada en el 1985; mediante ella se estableció un cronograma de reducción del déficit fiscal, y se extendió hasta la Ley de Cumplimiento

Presupuestario, que en el año 1990 marcó la estructura de las erogaciones gubernamentales, compuestas por gastos discrecionales y gastos estatutarios o mandatos. Para los primeros, se planteó un tope sobre el déficit, en el que, si aumenta, debe cubrirse con impuestos, o de lo contrario con la reducción de gastos discrecionales. Ello derivó en la disminución de las erogaciones discrecionales, reemplazando dicha forma de realizar los gastos por un mecanismo decisorio, ya sea ejecutivo o congresional. De esta manera, el proceso presupuestario logró tener menor fragmentación y la participación técnica de organismos para realizar el presupuesto, reduciendo la exclusividad del Poder Ejecutivo en ello y aumentando la transparencia fiscal. La realización de audiencias presupuestarias congresionales otorgó mayor difusión pública y debate del presupuesto y las decisiones relacionadas.

Para el caso de Argentina, en el año 1999 se promulgó la Ley Nacional N° 25.152⁸, siendo ésta la primera Ley de Responsabilidad Fiscal del país. Fue sancionada en un contexto de crisis fiscal e internacional. La misma incorporó reglas numéricas estableciendo que el incremento del gasto se haría en relación al incremento del Producto Bruto Interno (PBI). Además, planteó límites cuantitativos al déficit fiscal de los años 2001 y 2002, con el objetivo de lograr un equilibrio en el año 2003, y generó restricciones a la deuda pública total del Estado Nacional. La Ley establecía la preparación de presupuestos plurianuales de mínimo a 3 (tres) años, y contemplaba el fortalecimiento de la transparencia. Argentina continuó con la tendencia internacional, afirmando que no podrían crearse organismos que tengan gastos extrapresupuestarios. Se creó un fondo anticíclico, para utilizarse cuando se verifique el cambio del ciclo económico.

El comienzo de vigencia de dicha ley fue contemporánea a la crisis política, económica y social argentina, que derivó en su incumplimiento. El límite para el gasto se infringió en periodos de economía expansiva al igual que el límite al déficit fiscal, que se superó ampliamente en el año 2001, y se pospuso hasta el año 2005 el resultado equilibrado. Sumado a esto, se suspendió sistemáticamente la integración de un fondo anticíclico en las leyes de presupuesto o en decretos, desde el año 2000 al 2008. En conclusión, la ley fracasó en su implementación (Baldi, 2016).

En julio del año 2001 se sancionó la Ley Nacional N° 25.453⁹ de equilibrio fiscal, que proponía mantener la igualdad entre gastos operativos y recursos presupuestarios, es decir, déficit fiscal cero. Aunque se produjeron grandes

8 Ley Nacional N° 25.152, denominada Ley de Solvencia Fiscal <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60039/texact.htm>

9 Ley Nacional N° 25.453 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68098/norma.htm>

disminuciones en el gasto, no se llegó a eliminar el déficit fiscal. Además de que resultaba inviable políticamente lograr este tipo de objetivo de forma no gradual y de la oposición social que generó; la ley fue declarada inconstitucional a los pocos meses de ser aprobada.

En febrero del año siguiente, se nacionalizaron las deudas provinciales mediante la condición de ejercer un control fiscal y financiero por parte del Estado Nacional. Adicionalmente, para las provincias se estableció un límite a los servicios de deuda de 15% de los recursos de la coparticipación, y se les recomendó crear fondos anticíclicos. Asimismo, "en el año 2002, el reparto de la coparticipación a las provincias volvió a realizarse con los coeficientes definidos por la legislación" (Baldi, 2016, p.9).

Posteriormente, mediante la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal N° 25.917 del año 2004¹⁰, para el año 2005 en adelante, se implementaron reglas, invitando a las jurisdicciones subnacionales a adherirse. Las reglas fiscales detalladas en dicha ley limitan la discrecionalidad a la hora de definir las políticas fiscales, debido a que estas normas son en principio neutras, en relación al tipo de organización fiscal de que se trate.

Las mismas incluyen pautas respecto al acceso al crédito y al endeudamiento, y políticas financieras y presupuestarias establecidas para cada nivel de gobierno. En cuanto a la deuda, debe utilizarse para financiar gastos destinados a inversión. La regla dorada es que el endeudamiento debe utilizarse para gastos de capital, obras o proyectos que van a beneficiar a futuras generaciones. Además, se sancionaron reglas de procedimiento que persiguen como objetivo incorporar la disciplina y la transparencia fiscal en cuando a la elaboración, aprobación y control presupuestario, contemplando pautas concretas para que los informes de cumplimiento resulten comprensibles por la sociedad en general.

Conjuntamente con la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal; se creó el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, institución encargada de la evaluación y el monitoreo del cumplimiento de las reglas fiscales. Dicho organismo, anualmente presenta informes para determinar si las provincias se ajustan a lo establecido en la ley del año 2005 y las deducciones sancionadas posteriormente (Agosto, 2017).

Conclusiones

Las instituciones tienen un rol fundamental¹¹ en cuanto a facilitar e impulsar el desarrollo de las economías, dado que establecen una estructura estable para que

¹⁰ Ley disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97698/norma.htm>

¹¹ Aunque siendo su importancia fundamental e inequívoca, tal rol pueda resultar quizás no único, como se ha apuntado.

se realicen intercambios, definiendo y delimitando las acciones de los individuos.

Por otro lado, las instituciones de tipo político son las encargadas de realizar acuerdos de esa naturaleza dirigidos a fomentar la cooperación en las negociaciones económicas, por lo que los políticos deben dotar a dichas instituciones de credibilidad.

En tal sentido, las instituciones fiscales son consecuencia de procesos políticos, que se interrelacionan con avances económicos. Consecuencia de esto es la implementación y control de las políticas presupuestarias, a través de las reglas fiscales. Dichas reglas funcionan como lineamientos para la aplicación de los recursos del Estado.

Resulta imprescindible destacar que la institucionalidad fiscal es un prerequisite para la correcta aplicación de las reglas fiscales, dado que se debe tomar conciencia de la implementación y el monitoreo de las mismas, tanto por parte de los gobernantes para contemplarlas en su accionar, como por el lado de los gobernados obligando a los primeros a cumplirlas. Con su implementación se ha intentado dotar a las instituciones de mayor credibilidad, dirigidas al logro de la estabilidad y sostenibilidad fiscal, demostrando ser un complemento que acerca el debate sobre el presupuesto público al contexto fiscal y macroeconómico de todos los niveles de gobierno.

Esto resulta clave a la hora de determinar la transparencia y calidad de la información fiscal dado que establecen de manera documentada el desempeño de las autoridades públicas y facilitan la determinación de las responsabilidades políticas.

A ello apunta lo que se ha intentado realizar en Argentina, evidenciado a través de las sucesivas leyes específicas que se implementaron hasta la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal mediante la cual se efectivizó un avance concreto en tal sentido, con las connotaciones señaladas previamente, lo cual en modo alguno permite omitir la necesidad de continuar perfeccionando la naturaleza y aplicación de los marcos normativos y regulatorios específicos para lograr una potenciación de los resultados deseables.

Bibliografía

- Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Fiscal discipline and the budget process. *The American Economic Review*, 86(2), 401-407.
- Asensio, M. A. (2003). Federalismo e instituciones fiscales. Marco general y lecturas para Argentina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal: DAAPGE*, 3(4), 95-117.
- Asensio, M. Á., Rodríguez, S. M., & Asensio, A. A. (2015). Procesos presupuestarios comparados: Regulación y coordinación fiscal. De instituciones a instituciones. *SaberEs*, 7(1), 00-00.
- Asensio, M. Á. (2009). *Instituciones fiscales y presupuesto público*. Editorial Buyatti, Buenos Aires.
- Baldi, M. F. (2016). Reglas fiscales en Argentina: un análisis de institucionalidad. Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en: http://jifp.eco.unc.edu.ar/files/jifp/trabajos%20sala%2050JIFP/BALDI_MF_TRABAJO.pdf (Consultado 05/06/2022).
- Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *The journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal: <https://www.responsabilidadfiscal.gov.ar/> (Consultado 02/02/2023).
- Harden, I. J., & Von Hagen, J. (1996). Los procesos presupuestarios nacionales y el comportamiento fiscal. *Papeles de economía española*, (68), 272-275.
- Symansky, S., & Kopits, G. (1998). Fiscal policy rules. *IMF Occasional Paper*, 162.
- Martignano, A. (2018). El debate institucional: del liberalismo clásico de Juan B. Alberdi a la dinámica institucional de Douglas C. North. <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/9907/1/debate-institucional-liberalismo-clasico.pdf> (Consultado 05/06/2022).
- North, D. C., & Bércena, A. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.
- North, D. C. (1989). Institutions and economic growth: An historical introduction. *World development*, 17(9), 1319-1332.
- North, D. C., & North, D. C. (1992). *Transaction costs, institutions, and economic*

- performance* (pp. 13-15). San Francisco, CA: ICS Press.
- North, D. C. (1993).** Institutions and credible commitment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 11-23.
- North, D. C. (1993).** The new institutional economics and development. *Economic History*, 9309002, 1-8.
- North, D. C., Summerhill, W., & Weingast, B. R. (2000).** Order, disorder, and economic change: Latin America versus North America. *Governing for prosperity*, 17-58.
- Olson, M. (1992).** *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos* (pp. 15-75). México: Limusa.
- Olson, M. (1995).** The varieties of Eurosclerosis: the rise and decline of nations since 1982.
- Ostrom, E. (2009).** *Understanding institutional diversity*. Princeton university press.
- Regoli Roa, S., Demaría, A., & Lenclud, G. (2005).** Instituciones Fiscales en la Unión Europea Lecciones para Brasil y Argentina. Disponible en: <https://intranet.eulacfoundation.org/es/system/files/INSTITUCIONES%20FISCALES%20EN%20LA%20UE%20LECCIONES%20PARA%20BRASIL%20Y%20ARGENTINA.pdf> (Consultado 28/02/2023).
- Harden, I. J., & Von Hagen, J. (1996).** Los procesos presupuestarios nacionales y el comportamiento fiscal. *Papeles de economía española*, (68), 272-275.
- Von Hagen, J. (2005).** Instituciones presupuestales y gasto público. *Political Economy of Fiscal Institutions en Oxford handbook of political economy*.
- Weingast, B. R. (1995).** The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1), 1-31.
- Williamson, O. E. (1998).** The institutions of governance. *The American economic review*, 88(2), 75-79.