



**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Economía**

**Licenciatura en Economía**

**Impacto de las reglas fiscales en el balance presupuestario:  
Revisión de la literatura y análisis  
de la experiencia norteamericana**

Alumno: Hernán Nicolás Veitman

Legajo número: 25.153

Director: Prof. Jorge Baldrich

Victoria, Buenos Aires, Argentina

30 de mayo de 2017





Universidad de  
**SanAndrés**

Universidad de San Andrés  
Departamento Académico de Economía  
Trabajo de Graduación

**Impacto de las reglas fiscales en el balance presupuestario:  
Revisión de la literatura y análisis  
de la experiencia norteamericana**

Alumno: Hernán Nicolás Veitman

Legajo número: 25.153

Director: Prof. Jorge Baldrich

Victoria, Buenos Aires, Argentina

30 de mayo de 2017

*Impacto de las reglas fiscales en el balance  
presupuestario: Revisión de la literatura y análisis de la  
experiencia norteamericana<sup>1</sup>*

Trabajo de Graduación  
Universidad de San Andrés  
Hernán Veitman

30 de Mayo, 2017

**Resumen**

Existe una gran cantidad de trabajos que analizan el impacto de la utilización de reglas fiscales en el balance presupuestario. Por lo general, estos resultados han sido mixtos, con mayores seguidores que detractores. La Tesis pretende ser un contraste entre la literatura teórica sobre las instituciones fiscales y el análisis del caso de estudio de Estados Unidos. La comparación entre los diseños de las reglas y sus efectos da lugar a resultados contradictorios. A nivel federal las reglas fueron evadidas, suspendidas y replanteadas en momentos críticos. En lo que respecta al nivel estadual también se utilizaron otro tipo de prácticas para sortear la regla. Dada la naturaleza de la metodología de caso de estudio, no permite extrapolar su análisis al resto de los regímenes fiscales pero siembra la pregunta acerca de qué nuevos métodos pueden ser desarrollados para restringir efectivamente a los políticos, si es que existe alguno.

---

<sup>1</sup> Agradezco a Jorge Baldrich por el acompañamiento y compromiso a lo largo de todo el proceso.

Contenido

<b>1) Introducción y motivación</b> .....	4
<b>2) Revisión de la literatura de reglas fiscales</b> .....	7
<b>A) Instituciones presupuestarias y reglas fiscales</b> .....	7
<b>A.1) Problemas de political economy</b> .....	8
<b>A.2) Endogeneidad en las instituciones</b> .....	10
<b>B) Reglas fiscales</b> .....	11
<b>B.1) Introducción a las reglas fiscales</b> .....	11
<b>B.2) Targets numéricos</b> .....	12
<b>C) Consecuencias de la aplicación de reglas de política fiscal</b> .....	15
<b>C.1) Ventajas de la implementación y evidencia empírica</b> .....	17
<b>C.2) Desventajas de la implementación y evidencia empírica</b> .....	20
<b>D) Arreglos Institucionales</b> .....	22
<b>E) Características de una regla fiscal modelo</b> .....	24
<b>F) Condiciones favorables para la aplicación de una regla fiscal</b> .....	27
<b>3) Estados Unidos: caso de estudio</b> .....	29
<b>A) Introducción al caso de estudio</b> .....	29
<b>B) Caso Federal</b> .....	29
<b>B.1) Gramm Rudmann Hollings Act (GRH)</b> .....	30
<b>B.2) Budget Enforcement Act (BEA)</b> .....	32
<b>B.3) Evaluación de las reglas (1985-1998)</b> .....	33
<b>C) Caso Estatal</b> .....	37
<b>C.1) Marco legal de las reglas estatales</b> .....	37
<b>C.2) Evaluación de la literatura de las reglas estatales</b> .....	38
<b>C.3) Reflexiones sobre los estudios econométricos acerca de reglas estatales</b> .....	41
<b>4) Conclusiones y reflexiones finales</b> .....	43
<b>Bibliografía</b> .....	44
<b>Apéndice</b> .....	47
<b>Crítica a los estudios econométricos del Caso Federal</b> .....	47
<b>Tablas y gráficos del caso de estudio</b> .....	49

## 1) Introducción y motivación

Las problemáticas de política fiscal generan un interés en la sociedad que es muy anterior a las innovaciones en la frontera de la economía teórica. Gran parte de este interés se encuentra enraizado en las políticas keynesianas posteriores a la Gran Depresión. Con éstas comienza toda una tradición explotada por los políticos en décadas posteriores; el exceso en el gasto como forma de conseguir apoyo popular. Los modelos teóricos se basan en esta afirmación para tratar de modelar los incentivos de los funcionarios.

La rama de la economía que se dedica al estudio de este tipo de conductas es la *political economy*. A través de ella es posible analizar cómo actúan las reglas presupuestarias en los casos en los que el accionar político se desvía de lo que maximiza la utilidad social para la mayor parte de la población del país. Las instituciones en las que pondremos el foco de estudio en esta Tesis son las presupuestarias y las procedurales.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que algunas herramientas utilizadas provendrán del campo de la *political economy*, el análisis tendrá puntos en común con el controversial debate de “Reglas vs discrecionalidad”. Se trata de un debate que tiene sentido, únicamente, si se observan los aspectos humanos e irracionales de la política económica. Si se excluye este aspecto del análisis, se arriba a la solución simplista de que un sistema de pura discrecionalidad domina débilmente a uno basado en reglas (Kennedy, Robbins and Delorme, 2001)

Entonces, en los modelos más simplistas, los sistemas de reglas son denominados de *second best*, por la existencia de mejores alternativas. Durante esta Tesis se hará una revisión de aquellos casos en los que mediante distintas reglas de política fiscal se puede restringir el accionar humano para intentar obtener un mejor resultado fiscal. Por lo general, cuando nos referimos a resultados fiscales o *fiscal outcome*, como se denomina en la literatura, estaremos hablando del balance fiscal de un gobierno y la sustentabilidad de su deuda en el tiempo. Autores como Corsetti y Roubini (1996) destacan la importancia de reglas fiscales para limitar los cocientes de deuda y de esta manera, mantenerlos sustentables.

El tema adquirió una creciente relevancia a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, por varias razones: la existencia de déficits cada vez mayores y balances primarios deteriorados. Numerosas economías desarrolladas adoptaron el uso de reglas fiscales para restringir sus presupuestos durante ese período; Suecia, Italia, Francia, Alemania, Nueva Zelanda, Estados Unidos, entre otros (Kopits y Symansky, 1998).

Las razones para la adopción de las reglas fueron variadas pero sin duda una común a muchos países fue la gran cantidad de guerras que los afectaron (Burstein y Freudenburg, 1978). Estas naciones vieron un balance fiscal negativo que se tornó persistente en el tiempo y, también, cada vez mayor (Corsetti y Roubini,

1996). En este contexto económico, se reavivó el interés por un instrumento de política fiscal que permitiera resolver este problema.

Durante las décadas del 1980 y 1990, la literatura había cobrado una importancia difícil de ignorar, motivada por las reformas y adopción de distintas reglas a nivel Nacional<sup>2</sup> o incluso a nivel supranacional con la adopción del Tratado de Maastricht en 1992 (Kopits y Symansky 1998)

Dicho boom en la adopción de reglas causó que economías en desarrollo tomaran la iniciativa de imitar a las potencias que habían adoptado un régimen de reglas fiscales (Kopits y Symansky, 1998) aunque muchas veces sin mucho éxito e incluso hasta perjuicios.

Los puntapiés iniciales en economías desarrolladas los dieron Estados Unidos en 1985 con la *Gramm Rudman Holling Act* (que si bien tenía sustento en una ley anterior, la *Congressional Budget Act* de 1974, era la primera vez que se explicitaban objetivos de presupuesto balanceado) que especificaba restricciones para el balance federal en los distintos años (Gramlich, 1990). En un principio, se estipulaba recobrar el balance fiscal para el año 1991, hecho que posteriormente no se cumplió. La discusión, en ese caso tuvo como disparador un grande y persistente déficit en parte debido a los extendidos periodos de guerra y la reciente Guerra de Vietnam.

En otras regiones como Europa, el diseño de reglas fiscales se abrió paso con tratados internacionales que buscaban afianzar la comunidad europea, luego devenida en *European Monetary Union*. Posteriormente derivaría en restricciones un tanto más exigentes para lograr la convergencia de los miembros a parámetros comunes dentro de la Unión Europea.

Otros autores como Corsetti y Roubini (1996) se refieren a situaciones más actuales, tales como el envejecimiento de las poblaciones en los países desarrollados. Esto genera un costo creciente de las *Public Pensions (Social Security)* en los países de la OECD, creando dudas sobre la solvencia fiscal de las distintas economías.

Entonces, las mayores proyecciones de gasto y los crecientes Estados de Bienestar, generan que la solvencia y sustentabilidad de largo plazo sea un motivo de preocupación para los hacedores de política económica. Dentro de la literatura, autores como Alesina y Perotti (1996) sugieren una modificación en los Estados de Bienestar para alcanzar la solvencia fiscal.

---

<sup>2</sup> Kennedy, Robbins y Delorme (2001) mencionan en su estudio a Estados Unidos, Alemania, Francia, Italia, Suecia, Perú, Argentina, Brasil.

Asimismo, las crisis de deuda de algunos países como es el caso de Grecia (Lane, 2012), generaron dudas acerca de los aprendizajes o el monitoreo de los resultados fiscales en economías desarrolladas, cuyos problemas se ven acentuados en un panorama global de abundancia de crédito.

La Tesis toma relevancia en el marco de esta discusión acerca de cómo alcanzar la salud de las finanzas públicas y la sustentabilidad de la deuda en el largo plazo. El objetivo último es realizar una revisión a lo largo de la literatura del instrumento de política fiscal denominado “Reglas fiscales” y, posteriormente, la revisión integral de un caso de estudio real donde se observa la implementación de éstas. Se pretende comprender el fenómeno y los mecanismos en juego sin dejar de lado la visión panorámica y general de todos los factores económicos y humanos (en el caso de la *political economy*) que entran en juego a la hora de evaluar el resultado de una institución de política fiscal. Luego de leerlo se espera que el lector tenga una visión clara de las ventajas pero también de las limitaciones de la aplicación de reglas.

El trabajo se organiza en cuatro capítulos principales, contando cada una con sus respectivas secciones y subsecciones.

En el presente capítulo se introduce la temática y motivación de la revisión.

En el segundo capítulo se realiza una revisión de la literatura describiendo las distintas ventajas y desventajas de la aplicación de reglas. En la misma se describirán las distintas clasificaciones que existen y, el arreglo institucional que las enmarca. Asimismo, se describirán las características deseables de esta institución y las coyunturas que favorecen una exitosa aplicación de las reglas.

En el tercer capítulo se realiza un análisis y revisión del caso de estudio de Estados Unidos en el que contrastaremos su variante federal y estatal.

En el último capítulo, se presentan brevemente las conclusiones más sólidas y conjeturas que restan ser demostradas en las futuras experiencias.



## 2) Revisión de la literatura de reglas fiscales

En el presente capítulo se realiza una revisión del marco teórico que permitirá luego realizar un estudio de caso. En la misma se analizarán exhaustivamente los avances en el análisis de este instrumento de la política fiscal; comenzando por el contexto de las instituciones presupuestarias, la definición de las reglas fiscales, razones para su adopción, sus ventajas, sus desventajas, entre otras. Además, se construirá un panorama de los momentos óptimos para la adopción de este tipo de restricciones.

### A) Instituciones presupuestarias y reglas fiscales

En primer lugar es necesario definir las instituciones presupuestarias. Dentro de la literatura nos encontramos con la definición de Alesina y Perotti (1996), quienes las definen como “el conjunto de reglas y regulaciones que rigen la escritura, aprobación e implementación del presupuesto”.

Es decir que antes de adentrarnos en la especificación del tema de estudio, partiremos de una definición amplia en la que Alesina y Perotti (1996) distinguen tres tipos de instituciones presupuestarias: en primer lugar, los *targets* numéricos en el presupuesto, como pueden ser los de presupuestos balanceados, en segundo lugar, reglas de tipo procedural que regulan la preparación o aprobación legislativa del presupuesto y en último lugar, las instituciones que favorecen la transparencia del presupuesto.

Las instituciones presupuestarias como las describen Poterba y von Hagen (1999) son aquellas que pueden implementarse en las distintas instancias del armado y ejecución del presupuesto.

La mecánica para el armado y posterior ejecución de un presupuesto puede variar dependiendo del sistema de cada país aunque, por lo general, comparten algunas grandes características comunes. Entender el procedimiento básico que atraviesan los presupuestos desde la planificación hasta llegar a la ejecución, nos permitirá tener una comprensión más profunda de cómo actúan las distintas restricciones a los indicadores.

En una primera instancia, el Poder Ejecutivo presenta una propuesta de presupuesto a la espera de ser aprobada. Luego, en una segunda instancia, el Poder Legislativo quien puede o no hacerle modificaciones, la aprueba o rechaza (Alesina y Perotti, 1996).

Las reformas e instituciones que tienen como objetivo la presentación e implementación del presupuesto se denominan procedurales.

De las definiciones mencionadas de las instituciones presupuestarias, la presente Tesis tiene como principal objetivo de análisis de las instituciones que se aplican a la última instancia del proceso presupuestario: es decir la *implementación* del presupuesto. Dentro de ellas se hará particular foco en los *targets numéricos*. Sin embargo, a lo largo del análisis del caso estadounidense se describirán procedimientos que requieren ciertas reglas fiscales como la presentación de un presupuesto balanceado en una primera instancia a cargo

del Ejecutivo. Como se observará posteriormente, las instituciones pueden superponerse en las distintas etapas de la ejecución del presupuesto.

Dentro de las instituciones que conciernen a la implementación de un presupuesto, se encuentra la que recibirá nuestra mayor atención que son los “*Target* numéricos”. Éstos cuentan con el atractivo de ser simples y, aparentemente, inamovibles. Luego, se pondrán en tela de juicio algunos de estos preconceptos sobre los *targets* para alcanzar una conclusión más imparcial al respecto. Este tipo de instituciones interactúan muy fuertemente con los aspectos políticos del proceso presupuestario. Por lo tanto, la faceta política, constituye un aspecto inevitable dentro del análisis del tópico.

### **A.1) Problemas de political economy**

Como se mencionó en el capítulo introductorio, una parte significativa del debate sobre las reglas fiscales tiene lugar dentro de los límites de un área de estudio dentro de la economía pero relacionada a la política. Ésta se dedica a estudiar las instituciones y el aspecto humano de ellas. Von Hagen (2005) delimita los problemas de la *political economy* y establece que existe una relación estrecha entre éstas y las finanzas públicas. Este autor observa dos grandes problemáticas que intentan ser resueltas por las instituciones presupuestarias.

Por un lado, el primero se encuentra presente entre los políticos o hacedores de política económica y es conocido como sesgo deficitario o *deficit bias*, como se lo conoce en inglés. Por otra parte, el segundo se observa en cualquier administrador de recursos colectivos y se lo denomina *common pool problem*. Antes de refinar el análisis de las instituciones es necesario entender este marco que provee la *political economy*.

Cuando la literatura define el término *deficit bias*, se lo suele encontrar asociado al comportamiento en el que incurren los políticos con fines electorales y/o demagógicos. Éstos tienden a sesgarse más frecuentemente hacia un gasto mayor al deseado, excesivo y no viceversa. Kennedy, Robbins y Delorme (2001) y Corsetti y Roubini (1996) afirman que este tipo de comportamientos cortoplacistas es observado frecuentemente con fines electorales.

En la literatura, este problema es la otra cara de la misma moneda con el *common pool problem*. Von Hagen (2005) define el problema de los fondos comunes de la siguiente manera:

*El problema de common pool surge cuando los políticos pueden gastar dinero de un fondo de impuestos generales en políticas públicas con fines específicos. Este hecho de que los que pagan por la política específica (el individuo que paga impuestos generales) es más grande que el grupo beneficiado implica una divergencia entre los beneficios para el grupo target y los beneficios de la sociedad como un todo (Von Hagen, 2005, p.3).*

Así nos enfrentamos, por un lado, con el problema de que los políticos tienden a inclinarse por mayores niveles de gasto y, por otro lado, la problemática de que los estos no internalicen el costo social de un mayor gasto y terminen realizando un nivel de gasto mayor al óptimo en un sentido paretiano<sup>3</sup>.

Weingast, Shepsle y Johnsen (1981) en su estudio empírico demuestran como las instituciones políticas, es decir las reglas establecidas para el funcionamiento político, pueden sesgar de manera sistemática las decisiones de política pública. De esta manera, se genera un sistema de incentivos que deriva en proyectos con gastos más grandes de lo normal. Bien podría ser el caso de un gobierno de carácter subnacional como en Argentina en el que algunos gobiernos provinciales dependen de la de la recaudación federal a nivel nacional y llegan a tener niveles de gasto mayores a lo deseable por su tamaño relativo. Braun y Gadano (2007) y Melamud (2010) analizan en profundidad el caso argentino que fue uno en el que las instituciones no se encontraban con la suficiente solidez como para resistir los ajustes que eran necesarios para corregir el déficit. En la literatura es un error común la implementación de reglas como mecanismo para la salida de la crisis con resultados decepcionantes. Kopits y Symansky (1998) lo enuncian de la siguiente manera:

*Por encima de todo, es necesario resaltar la importancia de una regla bien diseñada, en la escritura y en el espíritu. En ausencia de las condiciones apropiadas, las autoridades son incentivadas a introducir un programa de ajuste fiscal creíble de mediano plazo. Solo después de una performance satisfactoria en este programa de ajuste y como parte de un conjunto de iniciativas de política macroeconómica- con o sin apoyo del FMI- se debería considerar seriamente la opción de introducir reglas (1998, p.20-21).*

Dentro de la problemática del *common pool problem* existe un eje central para organizar el análisis de las instituciones presupuestarias: el grado de centralización que haya en el proceso presupuestario. Ésta se refiere a la cantidad de gente involucrada y con responsabilidades sobre las decisiones que se toman. En un extremo se sitúa la fragmentación, la cual es la manera en que se denomina a los procesos presupuestarios en los que hay muchas personas (ya sea funcionarios o políticos) que se ven involucradas. La consecuencia más directa de esto es que las responsabilidades tienden a ser más difusas y no es sencillo determinar quién fue el culpable de un nivel de déficit alto.

Cuando observamos el extremo opuesto, nos encontramos con la centralización en el proceso presupuestario. En esta situación, el número de actores involucrados es limitado y acotado y, por lo tanto, es más fácil encontrar culpables que carguen con la consecuente pérdida reputacional (Von Hagen y Harden, 1995). La literatura observa que esta organización de las responsabilidades se encuentra más frecuentemente correlacionada con menores déficits.

---

<sup>3</sup> Wilfredo Pareto fue un economista y sociólogo francés quien a mediados del siglo XIX intentó continuar con el legado de Walras para hallar un óptimo social. La optimalidad, desde su punto de vista, es la situación en la que un conjunto de personas no pueden aumentar su bienestar sin empeorar el de algún individuo.

Además del grado de centralización, autores como Milesi-Ferretti (2004), Kennedy, Robbins y Delorme (2001) y Baldrich (2005) señalan la transparencia como una dimensión relevante para el análisis. Se habla de un proceso transparente cuando se provee suficiente información clara en todos los aspectos de la política fiscal. Baldrich (2005) resalta que la transparencia es un requisito clave para el correcto funcionamiento del sector público. En el otro extremo se encuentran los procesos no transparentes en los que el presupuesto cuenta con numerosas cuentas especiales sujetas a mayor discreción y excepciones. La transparencia generalmente es asociada con menores niveles de déficit presupuestario. En el análisis de caso, se encuentra reflejada en las prácticas distorsivas utilizadas para esquivar el déficit utilizando cuentas “especiales” y/o “extraordinarias”.

En último lugar, nos encontramos con una característica de las instituciones presupuestarias, que por su relevancia en el análisis es evaluada por separado. Esta es la “Endogeneidad en las instituciones”.

### **A.2) Endogeneidad en las instituciones**

Cuando hablamos de endogeneidad por lo general nos referimos a dos variables econométricas que, por la forma en que están determinadas, no permiten extraer una relación de causalidad entre ellas. Eicher y Leukert (2009) al igual que Przeworski (2004) plantean la posibilidad de que las instituciones en realidad no sean las causales de los cambios en la sociedad, sino que es probable que la causalidad se dé en el sentido inverso.

Se trata de un problema que puso en jaque los estudios econométricos durante finales del siglo XX hasta la denominada “Revolución de la econometría” y el surgimiento de las variables instrumentales (Angrist y Pischke, 2010). Previo a esto el análisis de datos ofrecía problemas de credibilidad.

Dentro de los problemas de la endogeneidad nos encontramos con algunos tópicos más conflictivos que otros como lo es el “Problema de los índices”. Alesina y Perotti (1996) se refieren de esta manera a los problemas que surgen de la utilización de distintos índices generados para modelar instituciones y características legislativas. Cuando se intenta representar múltiples dimensiones con un único parámetro (unidimensional), los resultados no son los ideales. Un ejemplo claro de esto será desarrollado en la sección de la experiencia estadual con el Índice de ACIR.

Este problema será resaltado en algunos de los estudios empíricos como precaución, previniendo al lector ante un análisis apresurado de los índices construidos *ad hoc* para la ocasión.

Los problemas con la endogeneidad surgen cuando se intenta extraer una relación causal entre dos variables como pueden ser una regla fiscal y el déficit fiscal. Al llevar a cabo el análisis de regresión puede resultar tentador asociar un déficit fiscal bajo como consecuencia de una regla fiscal establecida. Es aquí donde se podría incurrir en un error grosero ya que ambas variables pueden estar causadas por una tercera que es ,

por ejemplo, las preferencias de los votantes. Es decir, los votantes con preferencias por bajos déficit favorezcan la elección de políticos con preferencias por el bajo déficit.

Sin embargo, no todos la consideran una problemática que anule las conclusiones extraídas de los estudios de caso. Alesina y Perotti (1996) combaten la endogeneidad, al menos en el Caso Estadual de Estados Unidos, afirmando que los arreglos institucionales que enmarcan las reglas son tan antiguos que pueden considerarse exógenos en el corto y mediano plazo con respecto a los déficits fiscales que se analizan.

Otro autor ampliamente citado dentro de la literatura, como es el caso de Poterba (1996), desestima las consecuencias de la endogeneidad y concluye que las reglas presupuestarias o fiscales afectan significativamente los resultados de las políticas fiscales.

El autor mencionado establece su postura con respecto a las dos visiones irreconciliables. La primera de ellas es la “*Public choice view*”, perspectiva que considera altamente relevante el papel de las instituciones para restringir y acotar el comportamiento de los actores políticos. Luego la contrapone con la “*Institutional irrelevance view*”, una visión que desprecia de las instituciones y las ubica en un segundo plano argumentando que son fácilmente evitables por los actores políticos. Es decir que con cuestiones de *timing*, por ejemplo, en el presupuesto, pasan por encima de las reglas establecidas.

Estos dos últimos puntos de vista deben ser tenidos en cuenta dentro del análisis pues tomarán importancia al analizar los puntos de vista de distintos autores que se inclinan por una u otra visión dependiendo del objeto de estudio específico.

## **B) Reglas fiscales**

En la sección anterior se presentó una introducción al análisis de las denominadas instituciones presupuestarias. En la presente sección ahondaremos más profundamente en el objetivo, acotando el estudio a las “reglas fiscales” que son el objetivo del presente trabajo.

### **B.1) Introducción a las reglas fiscales**

Antes de adentrarnos en el análisis del instrumento, merece la pena establecer algunas definiciones de conceptos clave dentro de la literatura del instrumento para luego adoptarlo como *framework* teórico en el análisis de caso.

Kopits y Symansky (1998) definen una regla fiscal de la siguiente manera: “Una regla fiscal es una restricción aplicada a algún indicador de performance fiscal”, se trata de una restricción aplicada a una variable de política fiscal.

Otras definiciones en la misma línea acotan aún más el significado: “Una restricción constitucional o estatutaria en la política fiscal, que impone un límite específico a un indicador fiscal tal como el balance presupuestario, deuda, gasto o imposición” (Kennedy, Robins y Delorme, 2001).

Los lineamientos o guías que utilizan los hacedores de política económica por lo general no son considerados “Reglas fiscales” en el sentido estricto ya que no imponen restricciones rígidas a los funcionarios (Kennedy, Robbins y Delorme, 2001).

Para la presente revisión de la literatura, se continuará demarcando el campo para analizar dentro de las reglas fiscales los denominados “*targets* numéricos”. Estos, como su nombre lo describe, son instrumentos que especifican un objetivo para un indicador de la política fiscal. Lo sitúan entre dos valores: un máximo y un mínimo. Estos dos, por lo general, suelen ser lo suficientemente grandes para dar un margen de maniobra al gobierno pero suficientemente chicos para evitar la discrecionalidad perjudicial que se intenta mitigar.

Dentro de este subgrupo de reglas fiscales que son los *targets numéricos* se encuentran, a su vez, otras subcategorías que serán analizadas a continuación: las de (nivel de) deuda, de fondos de contingencia, de balance en el gasto del gobierno, de recaudación, de gasto, entre otras.

## **B.2) Targets numéricos**

Como parte del análisis, se describirán los distintos subgrupos de *targets numéricos* antes de ahondar en el grupo de mayor relevancia para los déficits. Dentro de esta subsección se profundizará únicamente en este tipo de reglas fiscales y sus diferentes subgrupos hasta alcanzar el nivel de detalle necesario para el caso de estudio.

El primero de estos subgrupos concierne a los cocientes de deuda con respecto al producto bruto y son instrumentos para limitar el cociente “*Deuda/PBI*”. El límite que se imponga en este caso depende de la estabilidad macroeconómica del país. Los países más inestables permiten valores notablemente menores ya que sus economías no pueden absorber grandes variaciones en tasas de interés o recesiones. El valor estándar en el que se fija este cociente es un 60%<sup>4</sup>. Sin embargo, países como Japón lo superan ampliamente sin que por ello aumente el riesgo de una crisis al contar con una mayor estabilidad macroeconómica.

Este tipo de límites, si bien establece un valor numérico determinado, no provee de una guía clara para el accionar de los hacedores de política económica. Es decir, no se especifica la manera en la que se deben alcanzar los objetivos señalados.

---

<sup>4</sup> Corsetti y Roubini (1996) generalizan sobre este valor a partir de la experiencia de la Unión Europea.



Kumar, Baldacci et al (2009) exponen otra problemática de este tipo de indicadores es que los valores de la deuda pueden variar independientemente del accionar de los países (debido a variaciones en la tasa de interés, por ejemplo). Esto genera que el cociente se dispare y con esto se tengan que tomar medidas contractivas. Cuando se toman estas medidas para reducir la deuda, el resultado es procíclico debido a que se recorta el gasto y aumentan las probabilidades de que la economía entre en recesión.

Los *targets* son los instrumentos que se intentaron aplicar en la Unión Europea al firmarse el Tratado de Maastricht en 1992. En ese caso, el objetivo que perseguía la regla era lograr la convergencia de estos parámetros para los países miembros.

Este subgrupo de reglas puede incluir algunas que, a priori, aparentan ser más cualitativas, como por ejemplo los siguientes enunciados: “El Banco Central deberá tener cierto grado de independencia del Poder Ejecutivo” ó “El Gobierno no podrá endeudarse cada año en un porcentaje mayor al X% del PBI”. Estos enunciados, aunque no siempre establecen límites claros, fomentan la solvencia en el largo plazo a través de la restricción al crecimiento de la deuda.

Luego nos encontramos con un segundo subgrupo de *targets*, aquellos que establecen un objetivo mínimo de contribuciones a fondos de contingencia o *rainy day funds*. Estos fondos se acumulan para luego ser utilizados con finalidad anticíclica; para suavizar el gasto en épocas de recesión o para aumentar el gasto social futuro. En casos como Chile, se construye a lo largo de los años un gran fondo de contingencia para suavizar la volatilidad en períodos futuros. Se acumulan recursos provenientes de un recurso natural como es el cobre como forma de *autoinsurance* (Fiess, 2002). En este tipo de instrumento se establece un objetivo o *target* a contribuir en cada período, por lo general especificado como porcentaje del PBI.

En tercer lugar se encuentra un subgrupo que es altamente relevante en la literatura de reglas y aún más dentro del presente trabajo. Estas son las limitaciones más controversiales y debatidas entre los hacedores de política económica y funcionarios públicos. Nos referimos de esta manera a los límites que se imponen al balance presupuestario, es decir, a la diferencia entre lo que recauda el gobierno y lo que gasta (Kopits y Symansky, 1998)

Esta institución no solo busca limitar el accionar de políticos influenciados por razones electorales o demagógicas, sino que en algunos casos tiene un efecto beneficioso para asegurar la solvencia y sustentabilidad de la deuda.

Al ser un campo tan polémico se han probado distintas formas de limitaciones, distintas variables a limitar, etc. Algunos ejemplos son: limitar el déficit anual (definido como porcentaje del PBI), limitar el *carryover* (porcentaje del déficit que es trasladado al periodo fiscal siguiente en forma de deuda) o limitar el crecimiento interanual del déficit de manera que se mantenga sustentable.

La limitación puede aparecer, en algunos casos, en forma de “*Golden Rule*”, una máxima de finanzas públicas que trata de generar un equilibrio intertemporal. Robinson (1998) la define de la siguiente manera:

*La golden rule enuncia que los contribuyentes al estado en cada período deberían contribuir como un grupo a los gastos públicos de los cuales se benefician de acuerdo con el porcentaje de beneficio que reciben de cada uno de esos gastos. Al hacerlo, se puede interpretar que ‘pagan lo que les corresponde’. El objetivo de esto es que no los contribuyentes no subsidien ni sean subsidiados por contribuyentes de otros períodos (1998, p.1).*

Esta última se ha vuelto muy popular durante el siglo XX dado que por su simpleza y facilidad para comunicar era más fácil de argumentar a favor de ella en la legislación. En el caso norteamericano observaremos una variante de la Golden Rule que en vez de excluir los gastos en capital, excluye los gastos en Social Security.

En cuarto lugar se encuentran un subgrupo de *targets* que, por su naturaleza, se suelen mencionar unificadas. Estas son las reglas de crecimiento del gasto y la recaudación. Se distinguen de las reglas de balance en el sentido que solo se pone una restricción a una de las dos variables que determinan el balance. Es decir, se impone una cota al crecimiento del gasto total o primerio en términos de tasas o de PBI. Como es de prever, este tipo de reglas no tiene una correlación clara con la sustentabilidad de la deuda ya que no determina ninguna condición para la variable que se encarga del contrapeso. Son útiles para períodos de expansión de la economía donde es necesario evitar la prociclicidad del gasto (Cangiano et al, 2013).

Las reglas de recaudación, de manera similar, establecen mínimos y/o máximos para evitar un recalentamiento o enfriamiento, respectivamente. Sus efectos más beneficiosos se observan cuando se busca limitar el tamaño del gobierno. Sin embargo, son de difícil aplicación, pues la legislación impositiva es de lenta aplicación, generando un rezago entre la necesidad y la aplicación de la misma.

Además de los distintos subgrupos en los que se dividen los tipos de reglas fiscales, cada una puede aplicarse a distintos niveles de gobierno. Se puede aplicar la regla de presupuesto balanceado a nivel nacional (el caso de los Estados Unidos, Argentina y otros tantos países miembros de la Unión Europea) y por otro lado se puede aplicar a un nivel subnacional o estatal como es el caso de estudio que se analizará de los estados de Estados Unidos.

Otro nivel de análisis que se suele observar es el tipo de balance al que se aplica la regla; es decir, si es el balance general con todo el presupuesto público, si es un balance estructural teniendo en cuenta las tendencias de largo plazo o si es un balance cíclicamente ajustado. De estos tipos de cobertura la primera es la única que no tiene en cuenta un proceso de estabilización en caso de shocks externos. Posteriormente se desarrollará un caso, en el que se observa un ejemplo de una regla a nivel estatal (cada uno de los estados de Estados Unidos), en el que cada estado observa una cobertura del presupuesto que es parcial en contraposición a la general. Esto implica que no se aplica a la totalidad del presupuesto.



Otros ejemplos renombrables son las reglas fiscales de la Unión Europea que se determinan a nivel supranacional y cuya cobertura tenía la intención de ser total.

A pesar de los múltiples tipos de reglas, cada una posee características que la vuelven útil dependiendo del contexto y del objetivo que se busque lograr. A priori, no es obvio que haya una regla que domine estrictamente en un sentido económico a las demás. Es por ello que algunos países a veces optan por combinar más de una regla para lograr un resultado fiscal óptimo. A lo largo de los años se observa que los países se movieron de implementar una sola regla a la combinación de varias<sup>5</sup> que se encuentren correlacionadas con la sustentabilidad (Kumar, Baldacci et al, 2009).

En la siguiente sección se revisará la literatura con respecto a las consecuencias de la aplicación de las reglas. Se reverán las potenciales ventajas y desventajas que pudieran surgir.

### **C) Consecuencias de la aplicación de reglas de política fiscal**

Históricamente las reglas fiscales han surgido como respuesta a distintas crisis fiscales o recesiones. En otros tantos casos, por el contrario, la imposición de estas se dio en un contexto de bonanza con el objetivo de “consolidar” las finanzas públicas (Kopits y Symansky, 1998). Este fue el caso de algunos miembros de la Unión Europea.

Estas instituciones fiscales, como la mayoría, generan un efecto en las variables económicas que, más allá de la intención inicial, puede no ser positivo. Cualquiera sea el caso, la literatura recoge experiencias de un caso u otro para demostrar las potencialidades sin dejar de advertir el perjuicio que pueden causar. De esta manera se logra decidir de la manera más informada posible.

La sistematización del análisis de los distintos tipos de reglas fiscales causa que cada tipo de regla ya se encuentre descrita con sus ventajas y desventajas en la literatura. Budina, Schaechter et al (2012) elaboraron el siguiente cuadro con tal objetivo:

---

<sup>5</sup> En el informe preparado por el Fiscal Affairs Department del FMI se encuentra cuantificado este aumento en el uso de reglas desde un valor de 1,5 reglas en promedio por país en la década de 1990 hasta un promedio de 2,5 reglas por país para el año 2009.

<b>Tipo de regla</b>	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
Regla de deuda	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Relación directa a la sustentabilidad de la deuda</li> <li>-Fácil de comunicar y monitorear</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-No ofrece guías operacionales claras en el corto plazo ya que el impacto de la política en el cociente de deuda es limitado y no es inmediato</li> <li>-No tiene características de estabilización económica (puede ser pro-cíclico)</li> <li>-La regla puede ser cumplida por medio de medidas temporarias</li> <li>-La deuda puede ser afectada por eventos por fuera del control del gobierno (ej. cambios en tasas de interés)</li> </ul>
Regla de presupuesto balanceado	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Guías operacionales claras</li> <li>-Relación cercana a la sustentabilidad de la deuda</li> <li>-Fácil de comunicar y monitorear</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-No tiene características de estabilización económica (puede ser pro-cíclico)</li> <li>-El balance puede ser afectado por eventos fuera del control del gobierno (ej. contracciones económicas profundas)</li> </ul>
Regla de presupuesto balanceado estructural	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Guías operacionales relativamente claras</li> <li>-Relación cercana a la sustentabilidad de la deuda</li> <li>-Función de estabilización de la economía (ej. tiene en cuenta shocks económicos)</li> <li>-Permite tener en cuenta los eventos temporales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La corrección por ciclo es complicada, especialmente en los países que se encuentran llevando a cabo cambios estructurales</li> <li>-Necesidad de predefinir los eventos que son excepcionales y temporarios para evitar su uso discrecional</li> <li>-La complejidad torna más difícil la comunicación y monitoreo</li> </ul>
Regla de gasto	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Guías operacionales claras</li> <li>-Permite estabilización de la economía</li> <li>-Limita el tamaño del estado</li> <li>-Relativamente fácil de comunicar y monitorear</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-No se encuentra directamente relacionado a la sustentabilidad de la deuda ya que no hay restricciones del lado de la recaudación</li> <li>-Puede resultar en cambios no deseados en la distribución del gasto si, para cumplir los objetivos, el gasto se desplaza hacia categorías no cubiertas por la regla</li> </ul>
Regla de recaudación	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Limita el tamaño del gobierno</li> <li>-Puede mejorar las políticas de recaudación y administración-Puede prevenir gastos pro-cíclicos (reglas limitando el uso de recaudaciones excepcionales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-No se encuentra directamente relacionado a la sustentabilidad de la deuda ya que no hay restricciones del lado del gasto (excepto las reglas que limitan el uso de recaudaciones excepcionales)</li> <li>-No hay características de estabilización económica (puede ser pro-cíclico)</li> </ul>

Fuente: Budina, Schaechter et al (2012)

La siguiente subsección es un nivel mayor de detalle dentro del cuadro citado para las reglas de presupuesto balanceado y se divide en dos partes; primero se revisa la literatura acerca de los beneficios o ventajas que conlleva tener en funcionamiento una regla fiscal. Luego, en la segunda parte se advierten las distintas consecuencias y escenarios en los que la implementación termina siendo más perjudicial que la pasividad.

### **C.1) Ventajas de la implementación y evidencia empírica.**

Para una clara organización de la subsección se decidió agrupar las ventajas de las reglas fiscales en cuatro grandes categorías: (a) las que favorecen la estabilidad macroeconómica, (b) las que mejoran la credibilidad, (c) las que evitan *spillovers* negativos y (d) las que fomentan la sustentabilidad de la deuda. A pesar de que cada una de ellas cuenta con evidencia empírica que la sustenta, no se puede asegurar que en todos los casos las consecuencias sean similares ya que, generalmente, hay múltiples factores operando en distintas direcciones.

#### **Estabilidad macroeconómica**

Dentro de las ventajas, la estabilidad macroeconómica es sin dudas la más nombrada y perseguida por los funcionarios encargados de la política económica. Esta afirmación se sustenta en el potencial efecto de una regla fiscal que afecte de manera distinta a lo largo del ciclo del PBI. Por ejemplo, los aportes a los fondos de contingencia, o *rainy day funds* en épocas de prosperidad, son una forma de autoasegurarse durante períodos recesivos y de esta forma contrarrestar la parte baja del ciclo.

Estos fondos anticíclicos son utilizados como una política de “Self Insurance” (Kennedy, Robbins and Delorme, 2001). Esto suele ser más relevante en países en vías de desarrollo debido a que, como afirma Ffrench-Davis (2010): “Los mercados en países en vías de desarrollo suelen ser más volátiles que los de los países desarrollados. Sus estabilizadores automáticos en general son de menor magnitud y, por lo general, son más vulnerables a los shocks externos”.

En estos países las instituciones fiscales no solo buscan promover la estabilidad, sino también el crecimiento económico y el desarrollo. El rol de la política fiscal como estabilizador macroeconómico se mide en los desvíos del PBI respecto de la tendencia. Esto se vuelve relevante cuando se tiene en cuenta que un país con menores turbulencias, genera un escenario propicio para atraer inversiones extranjeras. Al respecto, Poterba (1996) afirma que los participantes del mercado de capitales se encuentran atentos y monitoreando las restricciones y conducta fiscal de los países para definir dónde invertir.

Sin embargo, la discusión de los efectos de las reglas en la volatilidad del producto excede el ámbito de la política fiscal y se debate con respecto al rol de la política monetaria. El dilema “Commitment vs Discretion” ha sido uno de los tópicos más discutidos en política monetarias de las últimas décadas. Susanne Lohmann (1992) realizó un aporte relevante a la discusión arribando a la conclusión de que una “regla óptima” es aquella que prevé acciones para todas las contingencias. Obviamente, una institución de esta naturaleza no es factible por lo tanto se aspira a una solución de *second best*, como puede ser delegar en un órgano independiente que sea más estricto que el gobierno, pero no en exceso, para que se puedan utilizar las cláusulas de escape en caso de shocks externos. Esta es la lógica subyacente detrás de los Bancos

Centrales con cierto grado de independencia y también la que gobierna la sugerencia de crear *Consejos Independientes* en la Unión Europea para evaluar las situaciones fiscales bajo las reglas fiscales del Tratado de Maastricht.

### **Credibilidad del gobierno**

La siguiente ventaja que observa la literatura es el efecto en la credibilidad del gobierno. Cuando un gobierno se autoimpone una restricción es probable que esté queriendo dar una “señal” (en el sentido de teoría de juegos) al mercado de capitales o a la gente que gobierna. Una vez que la restricción es autoimpuesta, aumenta el costo reputacional de romperla (Kennedy, Robbins y Delorme, 2001), por lo tanto tienen menos incentivos a incumplirla.

Estos autores resaltan que este nuevo costo es aceptable en los casos en que un gobierno se encuentre en vías de consolidación fiscal, por ejemplo, y decidiera establecer una regla para gradualmente eliminar el déficit mostrando, de este modo, un compromiso con estabilizar la coyuntura. Hay numerosas experiencias en las que los gobiernos se comprometen a un plan de consolidación incluyendo reglas fiscales y esto tiene como consecuencia una reducción en la tasa de interés a la que se endeudan los gobiernos. Poterba y Rueben (1999) estudian la relación entre las restricciones a nivel estatal y la tasa a la que emiten bonos los gobiernos, hallando un efecto en el sentido esperado. Eichengreen y Bayoumi (1994) observan resultados en la misma línea y cuantifican este efecto en cincuenta puntos básicos para el descenso en la tasa de interés por la implementación de restricciones fiscales.

Si bien las reglas por sí mismas no aseguran que el déficit se reducirá y el país se volverá más solvente, son una señal clara al mercado de capitales nacional e internacional de que existe un compromiso político. El grado de compromiso es, en muchos casos, un determinante del éxito o fracaso de una regla. Previamente, se mencionó la existencia de un costo reputacional para los políticos como mecanismo de cumplimiento. Este se manifiesta más fuertemente cuando el proceso presupuestario es centralizado (Ver subsección A.1 Problemas de *political economy*).

### **Spillovers negativos**

Otra de las ventajas que citan algunos estudios de la literatura como Kopits y Symansky (1998), Cangiano et al (2013) para la implementación de reglas es evitar los *spillover* negativos. Esto se observa en ciertos casos en particular ya que debe haber un lazo entre las distintas unidades de gobierno. Un claro ejemplo de esto, son las “*Monetary Unions*” como la Unión Europea. La explicación para esto reside en que las crisis fiscales o recesiones requieren un esfuerzo extra del gobierno, quien debe impulsar el gasto público y/o la emisión monetaria. En un contexto donde la moneda (y emisión de ella) se encuentra fuera del control de los países individuales, la emisión monetaria de la Unión para paliar la recesión, traería consecuencias

negativas, como puede ser la inflación, para el resto de los países. Se trata de una medida de auto-disciplinamiento tomada en común acuerdo entre varios gobiernos y de verse violada solo existen dos posibles soluciones: la expulsión del país miembro (casi nunca es observada) o el otorgamiento de un “Préstamo excepcional”, comúnmente conocido como *rescate*.

La primera de las dos soluciones es la más radical y muchas veces utilizada como amenaza aunque no resulta del todo creíble. La incredulidad ante ésta reside en que expulsar a un País Miembro trae consigo muchos perjuicios para la propia Unión, tal como derivar en la devaluación de la moneda del país, complicándole el repago de deuda a la Unión y depreciando los activos que ésta tiene en el país. Sin embargo, esta opción siempre debería existir en la teoría ya que si solo existiera la opción del rescate económico, se transformaría en un sistema donde el país que cae en crisis se aprovecha sistemáticamente de los recursos de los demás. Es decir, sin la amenaza de expulsión es un sistema que favorece los problemas de *moral hazard* similares a los observados en Estados Unidos con el rescate a los bancos en la crisis *subprime* de 2008.

En consecuencia, se trata de una herramienta que prohíbe los derrames negativos dentro de las Uniones Monetarias pero que trae consigo una consecuente pérdida de credibilidad si no se cumple con las amenazas cuando se registra una violación. Gros (1995) desde la primera etapa de la aplicación del Maastricht Treaty critica las características de las reglas en Europa. Argumenta que no hay un mecanismo ni un *enforcer* que se aseguren del cumplimiento de los *targets*.

### **Sustentabilidad de la deuda**

La última de las grandes categorías de ventajas que la literatura le atribuye es la de la *sustentabilidad de la deuda*. Cuando hablamos de "sustentabilidad de la deuda o fiscal" nos referimos al control de la deuda de manera intertemporal de manera que no diverja de ciertos parámetros y se vuelva impagable. Para abordarlo, lo más sencillo es comprender que la dificultad de repagar una deuda para un país es función positiva del porcentaje que represente del PBI. Si la deuda crece más rápido que el PBI, representará un esfuerzo mayor por parte de la sociedad para repagarla. Si el cociente crece demasiado, ya sea por un crecimiento del numerador (deuda) o por un decrecimiento del denominador (esto es, una recesión que provoque una caída en el PBI), luego será mayor el ajuste que se deba hacer para volver al equilibrio.

Asimismo, si este cociente se incrementa demasiado, el país puede incurrir en una situación de cesación de pagos (default), dando lugar a una costosa pérdida reputacional. La consecuencia de esto es recogida en distintos estudios como Poterba y Rueben (1999), Bayoumi y Eichengreen (1995) y Goldstein y Woglon (1992) quienes analizan y cuantifican el efecto inverso, el descenso de las tasas de interés causado por la introducción de reglas fiscales. Por lo tanto, esta última característica benigna de las reglas no debe ser

menospreciada ni subestimada visto que la sustentabilidad de la deuda es un tema altamente relevante para enfrentar crisis con los menores costos posibles. Mantener este cociente dentro del margen permite que no se agudicen los momentos de recesión.

## **C.2) Desventajas de la implementación y evidencia empírica**

Más allá de las consecuencias favorables mencionadas en la subsección anterior, no siempre los resultados son en línea con lo planeado. En algunas circunstancias la aplicación incluso resulta más perjudicial que no haber hecho nada ante los déficits.

Las principales desventajas que reconoce la literatura de las reglas fiscales son tres: (a) la pérdida reputacional en los casos de fracaso, (b) la rigidez extrema en el gasto en los momentos de crisis y (c) la subutilización de recursos del país. Cada una de estas será explicada detenidamente para entender por qué, a pesar de tener tantas bondades, se deben tener precauciones antes de implementar este tipo de instituciones.

### **Pérdida reputacional**

La pérdida reputacional surge como la primera consecuencia perjudicial y se presenta en distintas situaciones. Ésta se observa en aquellos de contextos institucionales débiles o en los que la economía iba en declive previo a la regla<sup>6</sup> (Kennedy, Robbins y Delorme, 2001). En algunos casos, la medida es un intento desesperado (e infructuoso) por redireccionar la economía cuando ya es demasiado tarde. Un ejemplo de esto es el caso previamente citado de Argentina a finales de la década de 1990 con la Ley de Responsabilidad Fiscal<sup>7</sup> analizada en Melamud (2010) y Braun y Gadano (2007).

Cuando la regla se implementa a destiempo, sin un amplio compromiso del espectro político, la consecuencia va a ser solamente una pérdida reputacional del gobierno que, probablemente, ya se encontrara erosionada. Posteriormente, en esta Tesis, al analizar el *timing* óptimo para las reglas, se verá que a veces para una implementación exitosa la regla se debe utilizar como una herramienta de consolidación luego de un proceso y no como puntapié inicial de aquel (Kopits y Symansky, 1998). En casos como el de la Unión Europea, la no aplicación de sanciones al violarse la regla, produjo un desgaste en la credibilidad del gobierno en temas que exceden lo fiscal.

---

<sup>6</sup> Melamud (2010) describe el caso de Argentina en el que la Ley de Responsabilidad Fiscal implementada no fue instrumento suficiente para restablecer la credibilidad de un país con las finanzas públicas muy deteriorado. La experiencia tuvo lugar entre 1999 y 2001 con una recesión muy profunda como desenlace

<sup>7</sup> Los autores se refieren en su análisis a la Ley de Responsabilidad Fiscal 25152 aprobada en Argentina en agosto de 1999.



## **Rigidez en la política fiscal**

Por otra parte, existen situaciones en las que surgen rigideces en la maniobra de los gobiernos. El mecanismo a través del cual sucede esto es simple; en los casos de recesión o contracción de la economía el gasto puede estar restringido por el cumplimiento de los *targets*.

Esta es otra desventaja ampliamente citada en la literatura por distintos autores como Kennedy, Robbins y Delorme, (2001) ó Corsetti y Roubini (1996). Existe una afirmación dentro de la literatura que es prácticamente irrefutable: “Desde el punto de vista teórico, la *discrecionalidad* siempre va a poder lograr mejores resultados que un marco de *reglas* ya que la discrecionalidad puede hacer lo mismo que la regla en los casos necesarios y corregirse hacia la optimalidad en casos extremos como recesiones”. Esto significa que un panorama de pura discrecionalidad logra como mínimo los resultados de la regla y los modifica a su conveniencia cuando sea necesario. Es decir, en la literatura hay un consenso de que las reglas reducen el margen de maniobra en casos adversos (Kennedy, Robbins y Delorme, 2001).

De todos modos, una de las razones por la que se aplican reglas es para quitar las posibilidades de discrecionalidad de los políticos. Así, se intenta mitigar el *déficit bias* y el *common pool problem*, ambos tratados en la primera parte de la revisión. Durante esta etapa que se intenta limitar a los políticos a veces ocurre que hay shocks adversos y esto repercute en la economía en un momento de mayor rigidez. Es por eso que una buena regla fiscal debe estipular correctamente los casos en los que se pueden activar las denominadas “Cláusulas de escape”. Sobre estas cláusulas se profundizara cuando estudiemos las características de una regla fiscal modelo.

## **Subutilización de recursos**

Por último, tenemos una ventaja que si bien no es la más repetida dentro de la literatura, no deja de ser relevante. Ésta es la subutilización de recursos debido a reglas fiscales. Un ejemplo son los aportes a fondos de contingencia. Cuando estos no son utilizados y se prolongan los aportes, el Estado se encuentra recaudando más de lo necesario sin gastarlo ni invertirlo. Estos recursos tienen una mayor productividad siendo invertidos en planes estructurales o sociales en vez de ser acumulados. Es así el caso de los Fondos de Estabilización de los Ingresos del Cobre, donde los fondos habían alcanzado un tamaño mucho mayor de lo planeado y no tenía sentido seguir aportando indefinidamente (Fiess, 2002).

Estas son las desventajas o potenciales perjuicios sobre los que existe un cierto consenso en la literatura. Es necesario tenerlos en cuenta antes de embarcarse en la aplicación de este instrumento de política fiscal.

## D) Arreglos Institucionales

La implementación y puesta en práctica de las reglas presupone la interacción de un sólido marco institucional y una capacidad de *enforcement* que son, en parte, responsables del éxito o fracaso más que la medida en sí.

Cuando nos referimos a instituciones, entendemos por ello a “las reglas u organismos encargados de que se cumpla lo pactado y castigue a los incumplidores, en caso de ser necesario”. Cangiano et al (2013) mencionan, dentro de los arreglos institucionales, un proceso exhaustivo del presupuesto, sistemas de control de la ejecución de un presupuesto (controles, monitoreo, sistemas de administración del efectivo), capacidad de tener proyecciones confiables y sistemas de control interno de presupuesto para auditoría interna. Los autores también hacen mención a las Leyes de Responsabilidad Fiscal (FRLs por sus siglas en inglés) que son las leyes que constituyen el marco legal, en muchos casos, para la implementación de reglas.

Otra institución relevante es la institucionalización de un grupo de asesores independientes como los sugeridos “Consejos Independientes” europeos. Estos se encuentran a cargo de juzgar de manera independiente la aplicación de una cierta regla. Un claro ejemplo son los “*Swedish Fiscal Policy Council*”, quienes monitorean la situación fiscal del país. En otros contextos puede haber Comités que se encarguen de supervisar parámetros de la política económica. Esto puede resultar significativo cuando de las observaciones de asesores independientes dependen decisiones de política económica. Por ejemplo en el caso de Chile existía un Comité de Expertos abocado a la estimación del precio tendencial del cobre. De ésta dependía la implementación de medidas anticíclicas<sup>8</sup>.

Kopits y Symansky (1998) utilizan una clasificación un tanto distinta para las instituciones que funcionan de marco de las reglas fiscales. En primer lugar, los autores analizan la *base estatutaria* de las reglas fiscales. Es decir, el carácter de la normativa que la legisla. Estas pueden tomar la forma de una Constitución Nacional, una ley, una regulación, guías de política pública o Tratados Internacionales (ej: países europeos). Ellos afirman que las restricciones tienden a ser más vinculantes cuando las normas que las legislan son más difíciles de modificar.

En Estados Unidos, los estados que experimentaron las reglas en sus políticas fiscales tenían un requisito basado, originalmente, en la Constitución para balancear el presupuesto. En cambio, cuando se encuentran enmarcadas por leyes, éstas suelen tomar la forma de Ley de Responsabilidad Fiscal. Tal es el caso de Nueva Zelanda en 1994 o de Argentina en el año 2004 con ley de Responsabilidad Fiscal N° 25.917.

---

<sup>8</sup> El gobierno le otorgó a un Comité independiente de expertos la tarea de estimar y proyectar el precio del cobre, recurso del que depende gran parte de la recaudación chilena. En el caso que el Comité sobreestimara sistemáticamente este precio, estaría sobreestimando los ingresos futuros, dando como consecuencia un mayor gasto en el presente.



Otra característica que utilizan en su clasificación los autores es la *autoridad* encargada del cumplimiento de la regla. Por ejemplo, cuando las restricciones son de endeudamiento con el Banco Central, es este en su carácter independiente quien se encarga del cumplimiento. En los casos en que la institución tenga carácter nacional o subnacional y se encuentre con respaldo de una Constitución, es tarea de la Corte Suprema de Justicia asegurarse la correcta aplicación. En el caso del Tratado de Maastricht, por ejemplo, los encargados de monitorear el funcionamiento eran, en teoría, los “Consejos de Ministros de la Unión Europea”, quienes estaba estipulado que se reunieran periódicamente para esta tarea. Kopits y Symansky (1998) destacan que el encargado de monitorear las reglas, dependiendo de las circunstancias, puede tener cierta cercanía al gobierno.

Dentro de los distintos arreglos institucionales nos encontramos también con el *método de implementación*, entendiendo por ello la forma que toma la regla fiscal dentro de un marco institucional dado. Por método entendemos aspectos prácticos de la regla como el momento en el que se chequea la *accountability* del objetivo. Esta característica que a priori parece un aspecto más de la legislación se vuelve crítico en los resultados. Es el caso de muchos países en los que el único requisito es enviar un presupuesto balanceado a la legislatura; la *accountability* es ex-ante. Si bien es una condición necesaria, no se trata en absoluto de una condición suficiente para asegurar el balance. Durante el año suelen surgir muchos gastos que inicialmente no se habían tenido en cuenta.

Sin embargo para que la *compliance* sea efectiva, debe realizarse la *accountability* ex-post y para ello Kopits y Symansky (1998) observan tres elementos principales que aseguran que esto suceda: (a) la *disponibilidad de medidas automáticas o discrecionales* de contingencia al momento de ejecutar el presupuesto, (b) las *provisiones de cláusulas de escape* y por último (c) *sanciones* para los que no cumplan con las restricciones. De estos tres elementos que señalan Kopits y Symansky (1998), el primero puede no estar presente, como en el caso de Estados Unidos ya que, al no ser ex-post, no es necesaria una corrección automática. A pesar de no ser imprescindible, algunos estados lo aplican. Suiza es otro ejemplo de un país cuyos estabilizadores permitían recortar subsidios si se proyectaba que no se llegaría a cumplir con la regla. En otros casos, tal como el de Indonesia, se permitía la existencia de objetos extrapresupuestarios que no se encuentran dentro de lo que debe balancear. Como es de prever, para aumentar la eficacia de una regla, idealmente, no deben haber gastos extrapresupuestarios de magnitud importante. La cobertura de la regla debe abarcar lo máximo posible dentro de los gastos del gobierno. Asimismo, lo óptimo es que estas se apliquen sobre gastos devengados (ex-post) para así controlar que se cumpla lo que se planificó ex-ante.

El último elemento dentro del método de implementación es la forma en que se *sanciona a los incumplidores*. Estos castigos suelen ser reputacionales en la mayoría de los casos, pues es inevitable que se erosione la credibilidad del gobierno. Dichos castigos suelen ser más comunes en los casos en los que el

proceso del presupuesto se encuentra *centralizado*, lo que provoca una fácil identificación del culpable de no cumplir con la regla.

En algunos casos, además, existen multas financieras como las previstas en el Tratado de Maastricht para las violaciones a los objetivos de déficit. Desafortunadamente, no suelen aplicarse por la falta de compromiso político y la burocracia que involucra. Asimismo se trata de montos relativamente bajos (aproximadamente 0.5% del PBI en Europa que se debe depositar sin ganar interés y se transforma en multa si la violación continúa).

### **E) Características de una regla fiscal modelo**

En la presente sección se revisará la literatura de los aspectos que convierten una regla fiscal en un instrumento más efectivo y con más probabilidades de éxito. Son distintas cualidades que no siempre se pueden alcanzar al mismo tiempo debido al *tradeoff* que existe entre algunas de ellas (Kennedy, Robbins y Delorme, 2001). Es posible afirmar que una regla tiene más chances de ser beneficiosa cuanto más se acerque al ideal en los siguientes aspectos. Esto dará un marco teórico para luego analizar el caso norteamericano.

Para ello, Kopits y Symansky (1998) resaltan ocho características que son propias de una regla *modelo*:

La primera de ellas se refiere a que las reglas deben estar *claramente definidas*, es decir, debe quedar claro el indicador que se está restringiendo, la cobertura institucional exacta y las cláusulas de escape estipuladas. Por lo general, se prefieren reglas de cobertura más amplias antes que las más limitadas. De esta manera se acota la discrecionalidad que puede ir por afuera del presupuesto limitado. Asimismo, deben estar específicamente definidos los contextos en los que se pueden activar las cláusulas de escape. Como se mencionó anteriormente, de esta forma se evita la discrecionalidad de los políticos a la hora de incumplir una regla.

Las cláusulas constituyen un aspecto importante dentro de los arreglos institucionales que rodean a una restricción fiscal. Autores como Schaechter, Kinda, Budina y Weber (2012) le atribuyen el rol de proveer flexibilidad a la regla en el caso de eventos de rara ocurrencia. Estos afirman que es un arreglo institucional que se comenzó a implementar para las reglas más modernas. Las provisiones más comunes son recesiones y rápida desaceleración del crecimiento. Sin embargo, también incluye eventos más aleatorios como desastres naturales o crisis generalizada del sistema bancario.

La existencia de este tipo de anexos a las restricciones permite relajar el esfuerzo fiscal en momentos que lo requieran. Por esta razón, autores como Bova, Carcenac y Guerguil (2014) asocian la ausencia de ellas con una mayor prociclicidad en el balance fiscal. Durante las recesiones o eventos de shock, el gobierno no puede actuar para contrarrestar la situación debido a que no existe un marco que permita suspender la regla

temporalmente. Además, estos autores afirman que las cláusulas no solo deben explicitar los eventos que la gatillan (incluyendo reglas para votar), sino que también se debe implementar un mecanismo para volver al sendero de la regla.

Así como la presencia de una cláusula bien definida promueve la duración de una regla, también se encuentra asociada a una menor prociclicidad. Si bien no se puede establecer una relación de causalidad, los datos muestran que existe una correlación entre ambas.

En segundo lugar, las reglas deben ser *transparentes* para perdurar en el tiempo. Deben estar previamente delimitadas las metodologías para calcular el indicador que se restringe, las formas de hacer predicciones, entre otras. De esta manera se establece un marco estable, sin sorpresas que desgasten la credibilidad. Por lo general, cuando las políticas son más opacas (en contraposición a transparentes), tienden a aparecer efectos distorsivos como la *creative accounting*. Este término se utiliza para los casos en que cumple con la regla pero mediante artificios que no se encuentran en línea con el espíritu de la misma.

En tercer lugar, las reglas deben caracterizarse por ser *adecuadas* con respecto al objetivo especificado. Esto significa que si el objetivo se relaciona con la inflación o con la deuda, el límite impuesto debe tener estudios que respalden su efecto en dicha variable.

En cuarto lugar, los autores resaltan que debe existir *consistencia interna* entre todas las políticas económicas de un gobierno. Las grandes economías modernas suelen ser estructuras grandes y complejas. Una regla que apunte a fijar el tipo de cambio debe estar acompañado de otras tantas que eviten que la deuda de un país se monetice. Entonces las políticas, dentro de lo posible, deben ir en direcciones similares.

En quinto lugar, se mencionó las dificultades que surgen producto de las reglas complejas como las que tienen en cuenta aspectos del ciclo. Aquí los autores afirman que las instituciones fiscales deben ser *simples*. Con esto se enfatiza el aspecto de credibilidad que otorga al gobierno una regla simple. Este efecto se verá reforzado cuando la comunicación de ella es sencilla y la vuelve más fácil de monitorear.

El sexto aspecto relevante al momento de crear una nueva regla debe ser el énfasis en la *flexibilidad* de la misma. Esto ha sido discutido ampliamente en las secciones anteriores y se refiere a que cuando la economía se ve afectada por un shock externo, puede haber excepciones que permitan que luego la restricción continúe funcionando correctamente. Una forma de aumentar la flexibilidad es ampliar el horizonte temporal sobre el que se realiza la *accountability*. Un ejemplo de aquello puede ser que el balance presupuestario se observe a lo largo de dos o tres años en vez de uno, ya que puede haber un año de contracción y esto implique la pérdida reputacional de los políticos.

En séptimo lugar observamos que, más allá de las características propias de las reglas, hay otras cualidades que deben existir en las instituciones que las rodean. Para sostenerse en el tiempo, además de ser

transparente, deben ser reforzadas con políticas *eficientes*. A su vez, dependiendo de la gravedad del caso, pueden ser necesarias reformas estructurales que las exceden. Por lo tanto, aquí la restricción fiscal se ubica como un alivio meramente temporal hasta que las condiciones estén dadas para consolidar la economía y llevar a cabo cambios mayores.

La octava y última característica de las reglas modelo, es muy relevante con respecto a las instituciones fiscales que deben ser, por un lado, *enforceable* y, por otro lado, que debe existir una imposición de sanciones en los casos de incumplimientos. Las penalidades existentes, como se describió anteriormente, son muy variadas y la instrumentación o no de ellas depende en gran medida del contexto; no existen caso en el que las autoridades sean implacables. Como se observará en el caso de análisis, este aspecto es relevante a la hora de analizar la funcionalidad de una regla. Esto se debe a que si las autoridades no tienen el poder necesario para hacerlas cumplir no lograrán mitigar los problemas mencionados: el *déficit bias* y el *common pool problem*.

Con respecto a las sanciones que se aplican en cada caso, Cangiano et al (2013) se enfocan en el contexto de las Leyes de Responsabilidad Fiscal, es decir, una de las formas que puede tomar el marco legal de una regla fiscal. Los autores clasifican las distintas sanciones para arribar a la conclusión de que el castigo debe ser “lo más doloroso posible, pero permanecer creíble”.

Tal como se mencionó anteriormente, las características que acaban de ser descriptas no pueden estar presentes al mismo tiempo en el diseño de una regla fiscal. Entre algunas de ellas existen conflictos claros. Un ejemplo de esto es que la *simpleza* en una regla entra en conflicto con la flexibilidad que le confiere a una regla ser exhaustiva en las contingencias que gatillan la *cláusula de escape*. Otro ejemplo de estos conflictos es que la *credibilidad* de una regla, se encuentra en conflicto con la *flexibilidad* que tengan los funcionarios públicos para aplicarla.

En el caso de análisis de esta Tesis, a ser presentado en el Capítulo 3: “Estados Unidos: caso de estudio”, se observa la existencia de una restricción fiscal (la regla estadual) que tenía su base legal en una *Constitutional Amendment*, relativamente simple en la forma en que estaba enunciada, dando lugar a una rigidez muy fuerte en los resultados necesarios.

Si bien son varias las características deseables que enumeramos, nunca se debe subestimar el contexto político-económico que atraviesa un país a la hora de evaluar la implementación de este instrumento de política fiscal.

En la siguiente sección se elaborará una revisión a lo que la literatura observa en cuanto a las condiciones que favorecen un resultado exitoso.

## F) Condiciones favorables para la aplicación de una regla fiscal

En numerosos casos los regímenes basados en reglas emergen durante o luego de una crisis fiscal de grandes dimensiones y se realiza con el objetivo de recuperar la credibilidad. En situaciones de extrema contracción y necesidad de ajuste puede parecer la única solución posible. Sin embargo, Kopits y Symansky (1998) argumentan que este enfoque se encuentra muy lejos del ideal.

Es por ello que la presente sección apunta a estructurar las situaciones en las que la aplicación de una regla fiscal es lo más beneficioso que los funcionarios pueden hacer.

Generalmente el replanteo de la política económica no se da en los casos de mayor bonanza y crecimiento, sino cuando las cosas no van en el rumbo esperado. Esto puede darse en forma de crisis financiera, crisis fiscal, recesión grave, una pérdida de credibilidad o crisis política, entre otras. Paralelo a esto, vale aclarar que algunas crisis pueden ser una señal de que es necesario un cambio institucional de carácter estructural y más profundo que una regla o *target* numérico.

Cuando es necesario un cambio de este estilo y se planea elaborar una regla para un cambio duradero, resulta beneficiosa una minuciosa planificación de objetivos de mediano plazo para ir monitoreando el avance. Es decir, se trata de un ajuste gradual y sin sobresaltos disruptivos que puedan alterar la economía o el ámbito político. La Unión Europea, en su creación, es un ejemplo de la planificación y los cambios graduales en un horizonte de tiempo donde se permite la transición sin sobresaltos. Los requisitos de convergencia que se exigían para ser denominados miembros tenían una serie de valores para los parámetros que demostraran cierta estabilidad macroeconómica.

En la misma línea, el Fiscal Affairs Department del FMI, elaboró un estudio acerca de la Responsabilidad Fiscal en el que hay máximas claras para las reglas fiscales, tal como que estas deben ser "introducidas una vez que se ha comenzado el camino de progreso hacia la consolidación fiscal". Este enfoque a la problemática es refinado por autores que afirman que las reglas pueden comenzar de manera laxa e irse endureciendo a medida que se vayan alcanzando los objetivos pactados.

Asimismo, esta consolidación previa permite que la aplicación de la regla tenga un contexto más creíble. En economía se denomina *señalización* al proceso mediante el cual un agente (en este caso el gobierno) realiza una acción para demostrar un compromiso (en este caso a recomponer la situación fiscal). Es por eso que los contextos de alta incertidumbre económica y/o alta volatilidad no son ideales para comenzar con la implementación de una regla. Los inversores globales y los interesados en la coyuntura verán una señal de compromiso pero se pondrá en duda la seriedad. Un ejemplo de este estilo lo constituye la experiencia Argentina de 1999 en medio de una volatilidad extrema. Tal caso derivó en una marcha atrás

de la aplicación por la insostenibilidad de la misma con el consiguiente efecto perjudicial en la reputación del gobierno de turno.

Este tipo de situaciones se da cuando los hacedores de política económica se encuentran desorientados tratando de resolver la crisis y enfrentan la necesidad de revertir una situación fiscal. Los países muchas veces necesitan reducir la deuda a un nivel aceptable para atraer la confianza del mercado y creen, erróneamente, que imponer una restricción lo más estricta posible es la solución.

El estudio del Fiscal Affairs Department del FMI extrae condiciones generales que tienen un impacto positivo en el resultado de una regla fiscal. Esto puede suceder cuando recién comienza a haber incertidumbre o dudas respecto de la solvencia de un gobierno en el futuro. La duda puede deberse a sistemas de pensiones o jubilaciones en una sociedad en la que la demografía se encuentra en transición. En estos casos, la aplicación de una regla puede funcionar como *signaling* al mercado de que va a haber un ligero ajuste y de esta forma, evitar el “castigo” que se traduce en aumento de tasas de interés.

Por lo tanto, hay algunas lecciones que podemos extraer a partir de la revisión de la literatura. La puesta en práctica de reglas fiscales suele ser más beneficiosa cuando se trata de la culminación de un proceso o cuando hay definiciones claras de las razones por las que se está acudiendo a ellas. Por el contrario, resultan perjudiciales cuando la situación se encuentra lejos de la estabilidad, en escenarios de alta volatilidad e incertidumbre económica. En estos casos es conveniente repensar los problemas estructurales de fondo.

### 3) Estados Unidos: caso de estudio

#### A) Introducción al caso de estudio

El objetivo del presente capítulo de la Tesis es comprender un caso de estudio que consiste en dos experiencias referidas a distintos niveles de gobierno. Ambas se encuentran localizadas en Estados Unidos. No obstante, los distintos niveles de gobierno y los diseños de las reglas, los convierten en casos sumamente diferentes entre sí.

En primer lugar analizaremos las restricciones fiscales implementadas a nivel federal entre 1985 y 1998 que se encontraban enfocadas en el Presupuesto Nacional. En cuanto a éstas, resaltaremos el rol del marco legal y la importancia de las diferencias en su diseño. En segundo lugar, contrastaremos estos casos con la revisión de la literatura realizada anteriormente.

Luego analizaremos las reglas fiscales a nivel estadual, analizando su diseño y presencia por estado en una primera subsección. Posteriormente se analizará el impacto que tuvieron las reglas de acuerdo a la literatura y por último reflexionaremos sobre su aplicación y los modelos econométricos que las estudian.

#### B) Caso Federal

La experiencia norteamericana realizada con reglas fiscales a nivel federal cuenta con dos sucesos normativos en los que estará centrado el análisis del caso. Se trata de eventos recogidos por diversos autores para su posterior análisis. Tomaremos a Auerbach (2008), Hahm et al. (1992) y Poterba (1996) por considerarlos los de mayor relevancia.

Podemos encontrar los antecedentes del caso en la década de 1970 con la aprobación de la *Congressional Budget and Impoundment Control Act (CBA)* en 1974. Si bien en esta ley no se especificaban reglas fiscales o *targets numéricos*, el hecho de que le diera mayor poder al Congreso en el proceso presupuestario la convierte en relevante. Esta ley establecía una serie de mecanismos de coordinación para el proceso presupuestario al igual que la introducción de proyecciones multianuales para planificar los presupuestos. Junto con ella, se encuentra la creación de la *Congressional Budget Office*<sup>9</sup> (CBO), con un rol central al momento de realizar proyecciones presupuestarias de las que luego dependían las decisiones presupuestarias. Esta primera ley es la precursora de un cambio estructural en la política fiscal de Estados Unidos

---

<sup>9</sup> La CBO es una agencia federal dentro del ámbito legislativo de Estados Unidos encargada de “producir análisis imparcial y objetivo”. Se trata de un organismo apartidario fundado en 1974, dentro del marco de la Congressional Budget Act de 1974. Dentro de estos análisis se encontraban las proyecciones fiscales.



Uno de los autores que más ha estudiado el período, Auerbach (2008), analiza la evolución de las restricciones fiscales en Estados Unidos y arriba a la conclusión de que si bien no se introdujeron cambios mayores hasta una década después de la aprobación de la CBA, se comenzó a observar un mayor interés en sanear las finanzas públicas. Debe notarse que la CBA, no se trataba de una ley que limitara el tamaño del gobierno o la posibilidad de elevar el gasto, sino que se refería a cuestiones procedurales y creación de agencias encargadas de supervisar las variables fiscales.

Luego de este primer intento, hubo un segundo, mucho más sólido hacia 1985, momento en el cual reaparece el énfasis por parte del espectro político de sanear el presupuesto. A diferencia del primero, este contaba con provisiones explícitas con respecto a la reducción del déficit.

### **B.1) Gramm Rudmann Hollings Act (GRH)**

La GRH se constituyó como el primero de los dos principales hitos en la política fiscal del período en Estados Unidos (siendo el segundo la implementación de la Budget Enforcement Act en 1990. Surgió como consecuencia de la reacción de un grupo de senadores frente a una serie de déficits sustanciales registrados durante la década de 1970 y los primeros años de la década siguiente, que no parecían tener solución<sup>10</sup>. Es aquí donde entran en escena los senadores Phil Gramm<sup>11</sup>, Ernest Hollings<sup>12</sup> y Warren Rudman<sup>13</sup>, quienes tomaron la iniciativa de un proyecto de ley que exigía, entre otras cosas, una reducción del déficit. Esta tarea se debía producir de manera gradual hasta alcanzar el balance fiscal en el año 1991. Se trataba de un proyecto particularmente ambicioso y desafiante.

La legislación propuesta por los senadores, contenía dos componentes principales: el primero de ellos es un cambio en los tiempos del proceso presupuestario para acelerar las discusiones mediante un calendario organizado. El segundo, más relevante para nuestro análisis, es el establecimiento de *targets numéricos* para el déficit y la creación de un mecanismo para asegurar el cumplimiento. Encontramos que los requerimientos de esta ley tenían como objetivo una reducción del déficit explícita, a diferencia de la *Congressional Budget Act (CBA)*.

---

<sup>10</sup>Frankel y Orszag (2002) realizan un análisis en profundo de la situación fiscal de Estados Unidos en la década de 1990 mostrando un promedio de déficit para el período 1980-1985 mayor al 3% como porcentaje del PBI.

<sup>11</sup> Phil Gramm fue un congresista republicano de 1983 a 1985 y Senador por Texas desde 1985 hasta 2001 Fue uno de los sponsors primarios de la GRH act.

<sup>12</sup>Ernest Hollings fue un Senador del estado de Carolina del Sur desde 1966 hasta 2005. Fue uno de los sponsors primarios de la GRH act.

<sup>13</sup> Warren Rudman fue un Senador por New Hampshire entre 1980 y 1993 .Fue uno de los sponsors primarios de la GRH act.



La GRH contenía una serie de provisiones para poder cumplir con su objetivo. La primera de ellas, consistía en que el presidente debía enviar un presupuesto cuyo déficit proyectado no podía exceder el *target* fijado previamente.

La segunda provisión establecía que dos de las agencias federales del estado; la OMB<sup>14</sup> y la CBO, se encontrarían encargadas de preparar las estimaciones del déficit proyectado con la finalidad de compararlas con los *targets* impuestos.

La tercera provisión requería que otra agencia federal: la *General Accounting Office* (GAO) computara los promedios de los déficits proyectados por ambas agencias. Si éste, resultaba mayor al permitido, esta agencia le transmitía una estimación de los recortes necesarios al Presidente. Luego, éste tendría un plazo de dos semanas para emitir una orden de recorte para todos los gastos en el corto plazo (excluyendo gastos como pago de interés en deuda federal, pensiones del gobierno y contratos existentes). Estos recortes debían ocurrir de manera proporcional en cada uno de los componentes que no se encontraban exentos. Sin embargo, si el déficit computado no excedía el objetivo por más de USD 10 mil millones de dólares, no se consideraba una violación al déficit. Este detalle de la provisión cuenta con una gran relevancia que será retomada posteriormente por Hahm et al (1992).

La cuarta provisión establecía que la mitad de los recortes que se realizaran, debían provenir de programas establecidos y menos volátiles, (por lo general programas de ayuda social a los sectores de ingresos bajos como *FoodStamps*, *Medicaid*, etc.) mientras que la otra mitad provendría de otros programas discrecionales o controlables<sup>15</sup>.

La última provisión dejaba suspendidos los recortes en tres casos: si la economía se encontraba en recesión (definida como dos trimestres de crecimiento negativo en las estimaciones de la CBO y OMB), si ocurría una guerra o si el 60% del Congreso votaba la suspensión.

Si observamos las distintas provisiones que la componían, la GRH tenía la apariencia de ser una regla diseñada adecuadamente para lograr su objetivo. Sin embargo, se enfrentó tempranamente con un obstáculo constitucional que le impidió mantenerse en vigencia. Éste se encontraba relacionado a la tercera provisión que designaba dos agencias del Estado para calcular los promedios del déficit y en base a eso tomar una decisión. El problema era que a la *General Accounting Office* (GAO) se le otorgaba una mayor jerarquía que al Congreso en la toma de decisiones. Este aspecto resultaba problemático si tenemos en cuenta que, en Estados Unidos, existía una división de poderes republicana.

---

<sup>14</sup> La Office of Management and Budget (OMB) fue creada en 1921 y es la oficina más grande dentro de la Oficina Ejecutiva (EO por sus siglas en inglés) del Presidente de los Estados Unidos. Su función más relevante es la de supervisor el Presupuesto presentado por el Presidente.

<sup>15</sup> Ver apéndice con Categorías del gasto incluidas y exentas de recortes presupuestarios.

Con el argumento mencionado, la GRH fue declarada inconstitucional en el año 1986. No transcurrió mucho tiempo hasta que, en el año 1987, se modificó la provisión conflictiva evitando la dominancia del poder legislativo sobre el ejecutivo. La nueva forma que tomó esta provisión fue que la GAO elaborara un informe en el que se “sugieren” cambios a la OMB y esta última se los transmite al Presidente. De esta manera, el conflicto constitucional quedaba zanjado.

Con la aprobación de esta nueva ley en 1987, que pasó a la historia con el nombre de GRH a pesar de no haber sido la versión original, se establecen nuevos *targets* para el déficit, desde el año 1988 hasta el año 1993. Éstos nuevos déficits, si bien eran menos restrictivos que los fijados en la ley original, tenían como objetivo alcanzar el balance fiscal para el año 1993 (Poterba, 1996). Ésta fue la ley que se encontró en vigencia hasta 1990 cuando fue nuevamente reemplazada por otra que constituyó el segundo hito en la historia de la reducción del déficit de Estados Unidos; la Budget Enforcement Act (BEA).

## **B.2) Budget Enforcement Act (BEA)**

La siguiente etapa en la historia fiscal de Estados Unidos comienza en el año 1990. Luego de poco más de dos años bajo la GRH<sup>16</sup> y sin resultados satisfactorios, tuvo lugar un nuevo debate sobre leyes presupuestarias. Con un cambio de gobierno, bajo el mandato de George H. W. Bush, se aprobó la Budget Enforcement Act en 1990.

Ésta ley estaba planeada inicialmente para durar cinco años. Sin embargo, se extendió su vigencia mediante la *Omnibus Budget Reconciliation Act* (OBRA)<sup>17</sup> de 1993.

Ésta introducía dos grandes modificaciones con respecto al régimen fiscal anterior (bajo la GRH). La primera de ellas establecía una serie de topes al gasto discrecional. La segunda y más relevante para el déficit federal, es la implementación de la regla de *pay-as-you-go* (PAYGO) para los nuevos gastos aprobados del presupuesto entero (Auerbach, 2008).

La regla de PAYGO restringía la incorporación de nuevos programas que aumenten el gasto fiscal. Esto significa que cada proyecto aprobado debía tener una nueva fuente de recaudación que lo sustente. En otras palabras, ningún proyecto podía afectar negativamente a las proyecciones del superávit fiscal (aumentar el déficit). A diferencia de la GRH, que especificaba *targets numéricos* año a año, la BEA limitaba el crecimiento de nuevos gastos y recaudaciones en conjunto.

---

<sup>16</sup> De su versión modificada, pues su versión original llevaba cinco años en vigencia.

<sup>17</sup> La OBRA fue como se denominó al plan lanzado por Clinton al asumir la presidencia para reducir el déficit. Ésta era una extensión de la BEA en cuanto a su diseño por lo tanto en la literatura se toma 1990 a 1998 como un único régimen fiscal.

Otra novedad de la BEA con respecto a la GRH resaltada por Auerbach (2008) es la introducción de “ventanas presupuestarias multianuales”. Se trata de un concepto para referirse al cumplimiento de la regla PAYGO en un plazo que excedía al año fiscal. Bajo esta modalidad las nuevas legislaciones tenían un período de tiempo, que se denominaba *ventana*<sup>18</sup>, durante el cual la legislación aprobada no podía tener un impacto perjudicial en el déficit. El objetivo de estas *ventanas* era evitar el comportamiento cortoplacista estudiado durante el capítulo anterior, en la revisión.

No obstante, este detalle en la ley generaba incentivos perversos, como promover legislaciones que en el corto plazo sean muy neutrales en cuanto al déficit mientras que una vez finalizado el período de la *ventana*, comiencen a ser *deficitarias*.

La BEA continuó en vigencia de manera oficial hasta el año 2002. Pese a su existencia formal, luego de 1998, su relevancia comenzó a erosionarse ya que se había alcanzado el deseado superávit fiscal ese año y los subsiguientes. Entonces se trató de una ley que fue gradualmente derogada en la práctica por considerarse que se había alcanzado el objetivo.

### **B.3) Evaluación de las reglas (1985-1998)**

Como todo cambio radical en cualquier régimen, cuando se aprobó por primera vez la GRH, surgieron múltiples detractores que creían que las reglas de presupuesto eran un simple “ornamento” innecesario e inútil. En este caso, la afirmación tenía una justificación potencialmente válida.

Para ilustrar la validez, resulta útil evocar a Kopits y Symansky (1998), quienes afirmaban, como una de las características de la regla modelo, su carácter de *enforceable* (facilidad para hacerla cumplir). Cuando analizamos el caso que nos atañe, más específicamente las provisiones de la GRH que se aprobó finalmente en 1987 observamos que la quinta provisión permitía la suspensión de la regla en el caso de que el 60% del Congreso se encontrara de acuerdo.

Este detalle hizo que la facilidad para hacerla cumplir fuera un punto débil de esta ley, ya que había un mecanismo preestablecido para evitar el acatamiento. Además, se evitaba el “castigo” posterior sin consecuencias. Cuando hablamos de “castigos” en este caso, nos referimos a los recortes o embargos de presupuesto que estaban previstos cuando había un incumplimiento del déficit proyectado.

Asimismo, los escépticos con respecto a la GRH otorgaban una gran relevancia a las prácticas distorsivas utilizadas para alcanzar los objetivos de déficit en apariencia, cuando en realidad violaban el espíritu de la ley. El análisis de Poterba (1996) alimenta con argumentos la postura de quienes dudaban de la efectividad

---

<sup>18</sup> Estas ventanas multianuales inicialmente eran de cinco años.

de la regla para lograr la reducción del déficit. Su lógica se basa en presuponer que la razón por la cual se tuvieron que ablandar los *targets* fue que no habían logrado cumplir su objetivo hasta 1987.

Asimismo, dentro de la literatura existe un conjunto de autores que será analizado posteriormente (Gramlich, 1990; Hahm et al, 1992 y Reischauer, 1990). Estos estudian los años correspondientes a la ley GRH en un mayor nivel de detalle. Los mencionados autores desagregan en forma exhaustiva los componentes del gasto para tratar de identificar las tendencias existentes en él.

Un aspecto que caracteriza a la literatura sobre la GRH y el control del déficit federal es que se encuentra compuesta de múltiples estudios que analizan los componentes del gasto o aspectos políticos aislados.

Aquí intentaremos dar una visión más abarcativa del fenómeno. Por dicha razón y a pesar de no coincidir con las conclusiones del estudio, esta Tesis se encuentra alineada con la perspectiva de Hahm et al (1992), quienes evaluaron la experiencia con una visión más integral y plantearon dos hipótesis para investigar. La primera de ellas propone que la GRH tuvo un impacto diferencial (mayor) en los programas que estaban bajo la *cobertura* de la ley con respecto a los que no lo estaban. Ésta argumentaba que el período (1985-1990) tuvo un quiebre en el año 1987 cuando los *targets* fueron revisados y ablandados, además de que se propuso una nueva fecha límite para el balance fiscal (1993).

Además plantea una segunda hipótesis a la que otorga una relevancia mucho menor y luego los datos muestran errónea. Ésta planteaba que la GRH afecta de manera distinta el déficit luego de 1988 cuando los *targets* para el déficit se relajan y se posterga el objetivo de balance fiscal para 1993. Los autores no exploran esta hipótesis ya que su análisis de los datos, la contradice.

Los autores se basan en tres argumentos principales para concluir que hay evidencia concluyente acerca de la primera hipótesis (que afirmaba que la GRH tuvo un impacto diferencial (mayor) en los programas). El primero de ellos establece que la GRH modificó los términos del debate presupuestario entre el Congreso y el poder ejecutivo. Cada uno de estos dos tenía bajo su control una gran cantidad de agencias y programas que requerían de fondos del Presupuesto. Entonces, para alcanzar el déficit objetivo y evitar recortes (en los programas que estaban sujetos a recortes) debían negociar conjuntamente.

Un segundo argumento para sustentar la primera hipótesis, afirma que al Congreso lo beneficia más un Presupuesto anual que no precise de recortes o embargos y que no sea sujeto a revisión del Presidente. Esto se debe a que, evitando la revisión por parte del Presidente, podrían utilizar como parte del presupuesto el margen de U\$10 mil millones de dólares otorgado por la ley como diferencia máxima antes de que se activaran recortes o embargos.

A estos dos, se suma un tercer y último argumento, que consiste en la observación del claro problema de incentivos que tenía la GRH. Los programas exentos de los recortes o embargos no tendrían incentivos a

contribuir con la reducción del déficit, para evitar que luego se realizaran recortes a otros programas (no exentos).

Los programas exentos<sup>19</sup> abarcaban aproximadamente el 50% del presupuesto total (Hahm et al, 1990) por lo tanto este nivel de cobertura del presupuesto complica la posibilidad de una reducción del déficit real. Los incentivos no se encontraban dados para una reducción del déficit colaborativa, sino que condicionaban el gasto de cada una de las agencias dependiendo de si se encontraban o no exentas de los potenciales recortes.

En este contexto, la cobertura parcial del Presupuesto por parte de la GRH se transformó en su punto más débil. No resultó extraño que una regla fiscal correctamente diseñada y con una sólida apariencia teórica fuera invalidada por una cobertura lejana al 100%. Este problema también se encontró presente en algunos Estados y las discutiremos posteriormente en la sección de la experiencia estadual.

Entonces Estados Unidos, que llegó con un déficit que no mostraba mejoras y una preferencia del nuevo gobierno por un mayor superávit fiscal, aprobó la BEA en 1990 para tratar de lograr y solucionar lo que la anterior ley no había logrado durante los casi cinco años que se encontró en vigencia.

Cómo se describe en la primera sección de este capítulo, la BEA difirió de la GRH en la forma en que se encontraba diseñada. Los límites que imponía al gasto discrecional generaban la necesidad de una reducción real en el gasto de estas categorías. Asimismo observamos las restricciones impuestas por la regla PAYGO para la creación de nuevos gastos y recaudaciones.

La consecuencia más directa de los límites al gasto era que, en presencia de recesiones o caídas de la recaudación, el déficit no se reduciría de ninguna manera ya que sólo controlaban la variable de salida de fondos mas no la de ingresos fiscales.

Como mencionamos previamente, esta regla introducía un nuevo aspecto muy relevante en su diseño; las “ventanas presupuestarias multianuales”. Con ellas se introducía la peligrosa discrecionalidad de la que tanto se advirtió durante la revisión de la literatura.

Estas ventanas eran un período durante el cual la legislación introducida debía mantenerse neutral al déficit. La CBO era la agencia que se encargaba de realizar las proyecciones y estimar si la legislación propuesta aumentaba o no el déficit durante el período de “ventana”. Este agencia, adopta un carácter mucho más relevante si tenemos en cuenta que de las estimaciones resultantes, se tomaban las decisiones políticas de recorte o aprobación del presupuesto.

---

<sup>19</sup> Ver apéndice con Categorías del gasto incluidas y exentas de recortes presupuestarios.

Millar (1997), al igual que Auerbach (2008) lo consideran un punto crítico para el éxito o fracaso de la ley; una proyección benigna u optimista al evaluar el cumplimiento del PAYGO puede derivar en una diferencia sistemática (una proyección balanceada y un déficit realizado cada vez mayor) entre lo proyectado y lo realizado.

De los últimos estudios mencionados, Auerbach (2008) divide el gasto en componentes similares a los de Hahm et al (1990) para el análisis de la GRH. Los componentes eran: pagos de interés, gasto establecido por ley, gasto en defensa y otros gastos discrecionales o controlables. El segundo de estos cuatro es el más estable y menos dependiente de los cambios políticos de un año a otro y depende altamente de las tendencias demográficas. Luego el gasto en defensa, demuestra una tendencia negativa durante el período de la BEA.

En el gráfico 3 se observa que los datos para el período de la BEA muestran una disminución significativa del gasto discrecional como porcentaje del PBI del 8,47% en 1990 hasta el 6,16% en 1998. Se trató de una reducción del gasto mayor a la ocurrida para el gasto discrecional en el período de 1974-1990 (9,3% a 8,46%) y se debió principalmente a la disminución de los gastos en defensa.

Poterba (1996) resalta que existió una tendencia en el mix de gasto federal entre discrecional y no discrecional. Esta tendencia se observa en el gráfico 2. El gasto obligatorio o menos controlable (no discrecional) muestra con los años una tendencia a representar un porcentaje mayor del gasto total. La consecuencia de esto fue que la restricción de la BEA actuó sobre una porción cada vez menor del Presupuesto Federal.

Si observamos en el gráfico 1 la tendencia para el período total en el que se encontró en vigencia la BEA, nos encontramos con que el superávit fiscal paso de un -3,8% en 1990 hasta un 0,8% para el año 1998. Si bien en teoría parecería que la regla cumplió su objetivo, se dio una conjunción de factores que siembran dudas en el impacto de la regla. Frankel y Orszag (2002) identifican otros factores además de la BEA para las mejoras en el déficit. Algunos de ellos son cambios positivos en la productividad y un gran aumento en la recaudación que, según argumentan, no se encontraba relacionado a la BEA, sino que se hallaba correlacionado con la mejora en las ganancias (y los impuestos que resultan de su gravamen) de las grandes corporaciones.

Asimismo, resultó ser un período que no fue castigado con recesiones como sí lo fue el período que correspondía a la GRH. Esto puede provocar una confusión en el observador que asocia la introducción de la restricción fiscal con una mejora en las finanzas públicas, sin que estas se encuentren relacionadas.

Ambas restricciones (GRH y BEA) en el Presupuesto Nacional Ambas resultan en conclusiones similares: contaron con un dudoso impacto medido en términos del balance fiscal en los años subsiguientes. Sin



embargo, la literatura reconoce que su beneficio más claro fue el cambio que introdujeron en las discusiones presupuestarias y la forma de pensar nuevas legislaciones.

### **C) Caso Estadual**

#### **C.1) Marco legal de las reglas estaduais**

Prácticamente todos los Estados de Estados Unidos cuentan con alguna forma explícita o implícita de restricciones en su proceso presupuestario. El caso de estudio sobre aquellos se diferencia sustancialmente de lo observado hasta el momento, a nivel federal. Se trata de reglas fiscales enmarcadas en Enmiendas Constitucionales (EC) presentes en las Constituciones de los 50 Estados a excepción de Vermont. Al existir un consenso sobre la similitud entre los Estados, es posible explotar la disponibilidad de una cantidad mucho mayor de datos para el estudio de la restricción presupuestaria.

Estos regímenes de restricciones que se observan en las Constituciones Estatales eran recogidas anualmente por dos organizaciones estatales: la *National Association of State Budget Officers* (NASBO) y la *General Accounting Office* (GAO). Dichas organizaciones estudian año a año los cambios en los procesos presupuestarios y dividen las restricciones introducidas al proceso presupuestario en tres grandes grupos. La pertenencia a cada uno de éstos grupos se determina según la etapa del proceso presupuestario que se restringe en la Constitución.

En el primero de estos grupos se encuentran cuarenta y cuatro de los cuarenta y nueve Estados en los que se exige al gobernador enviar un presupuesto balanceado (al comienzo del período fiscal). Esta es la restricción más débil de las tres ya que nada dice sobre el posterior cumplimiento de la norma o castigos asociados a su violación.

Luego existió un segundo grupo. Éste, por su naturaleza, se constituyó como un subconjunto de los integrantes del primero. En este subgrupo se encuentran treinta y siete (de los cuarenta y cuatro) Estados que exigen que el gobernador envíe un presupuesto balanceado y que éste sea aprobado por la legislatura.

Por último se encontraba el tercer y último grupo. Éste era el más estricto e incluía a los Estados cuyas Constituciones prohibían que el déficit de un año se traslade al año siguiente. Éste grupo está constituido por un subconjunto del segundo grupo de veinticuatro Estados (sobre los treinta y siete que componen el segundo grupo). Vale la pena resaltar que de los cuarenta y nueve Estados que tienen restricciones, tan solo este 48% tenía el grado más estricto; la prohibición de traslado del déficit.

Existe una diferencia fundamental entre el diseño de estas reglas y las observadas a nivel federal en la sección anterior. Las presentes no se caracterizan por tener una gran *cobertura* del Presupuesto.

En este caso, la restricción se aplica a lo que se denomina “Fondo General” ó “Fondo operativo estatal<sup>20</sup>”. Este es un aspecto relevante ya que dichos fondos no constituyen el 100% del Presupuesto Estatal sino que muchas veces representa un porcentaje mucho menor. Al respecto, la literatura observa que mientras mayor es el porcentaje que representa el Fondo sobre el presupuesto total, mayor la efectividad de la regla para controlar el déficit ya que deja pocos gastos sin regular.

La NASBO (1992) también categoriza a los Estados en dos dimensiones relacionadas a la cobertura: primero el tipo de Fondos al que se aplica y luego qué porcentaje del gasto representan los fondos restringidos.

Siguiendo esta categorización encontramos que el tipo de fondos más utilizado en las restricciones es el “Fondo General”, cubierto en cuarenta y ocho de los cuarenta y nueve Estados. Luego los “Fondos Especiales” reciben cobertura tan solo en treinta y cuatro Estados y treinta y tres para los “Fondos especiales de Capital”. El objetivo de esta clasificación es entender la gran heterogeneidad que existe en la cantidad de Fondos afectados por la ley.

Por último, otra característica importante de una regla fiscal, es el porcentaje del gasto total (Fondos cubiertos) de un Estado que se encuentra afectado por este tipo de restricciones. De los cuarenta y nueve Estados, tres de ellos restringen menos del 50%; nueve lo hacen para el 50-75% de su Presupuesto entero y los restantes treinta y siete restringen un porcentaje mayor al 75%.

Tres de los cuarenta y nueve Estados restringen entre el 25% y 50% de sus gastos; nueve Estados entre el 50% y el 75% y los restantes treinta y siete Estados restringen más del 75% de su gasto.

## **C.2) Evaluación de la literatura de las reglas estatales**

Si observamos las restricciones tal y como se encuentran planteadas en la subsección anterior, encontramos tres grandes fallas que pueden afectar negativamente el éxito de la regla. La primera de ellas es la gran cantidad de Estados que no prohíben el traslado del déficit al año siguiente. Los Estados que no exigen esto tienen la posibilidad de trasladar siempre el déficit al período fiscal siguiente, incumpliendo sistemáticamente con el espíritu de la ley. Kopits y Symansky (1998) ya lo advertían sobre el método de implementación; es esencial que exista una *ex-post accounting* para que la restricción sea efectiva.

Un segundo problema en el diseño de las reglas, que afectó negativamente la probabilidad de éxito, fue la inexistencia prácticamente de mecanismos para asegurar el cumplimiento (Poterba, 1996). La consecuencia de este hecho fue que los incentivos no fueran lo suficientemente vinculantes como para que los

---

<sup>20</sup> Dichos fondos no contemplan los gastos en capital e infraestructura. Representan una fracción del Presupuesto Estatal utilizada para las operaciones de los estados. Su recaudación proviene de impuestos específicos de cada Estado aplicados a una amplia base de habitantes.



gobernadores cambiaran su accionar. No hay registros de ninguna demanda a uno de ellos por incumplir con la Enmienda Constitucional. Esto puede deberse a dos opciones: un cumplimiento perfecto de la norma o un desinterés por denunciar a los incumplidores. El *Stringency Index* elaborado por el *Advisory Council of Intergovernmental Relations* (ACIR, 1987) refuta el hecho de que existiera un cumplimiento perfecto lo que nos hace pensar en que hay razones para no denunciar a los políticos (posiblemente porque hubiera sido en vano).

El tercero de los problemas en el diseño es la existencia de fondos presupuestarios no cubiertos por la restricción. Wagner y Elder (2002) analizaron la existencia de “Fondos de estabilización o de contingencia” en cada uno de los Estados. La existencia de estos fondos tiene implicancias enormes en el resultado final de la aplicación de la regla fiscal. El mecanismo por el que afectan estos fondos es el de proveer a los gobernadores de una forma de evitar el cumplimiento de las restricciones apelando a la extracción de recursos de los denominados “Fondos de contingencia”.

Por tratarse de un aspecto crucial en el posterior impacto de las reglas, gran parte de la literatura (Poterba, 1996; Inman, 1996, Bohn y Inman, 1996) hace foco en estos Fondos de Contingencia. Estos fondos han sido estudiados por primera vez por el *Advisory Council on Intergovernmental Relations*. Éste fue un organismo independiente que se encontró en vigencia desde 1959 hasta 1996 y realizaba reportes sobre el funcionamiento de los Estados Federales. La literatura sobre las reglas a nivel estadual se basa en gran parte en sus informes y análisis agregado por la completitud y el grado de detalle que los caracterizaba.

Los primeros dos problemas son de índole cualitativa por lo tanto la literatura se inclinó más por evaluar a los Estados en base al análisis del tercer aspecto mencionado; los “Fondos de contingencia”.

En la Tabla 1 observamos un resumen de las variables relevantes para la evaluación de las reglas a nivel estatal. Para un mejor entendimiento resulta beneficioso estudiar por una parte el conjunto de variables que corresponde a los Fondos de Estabilización y por otro lado el conjunto que corresponde a Presupuesto Balanceado.

El primero de los dos grupos de variables resulta sumamente importante. Anteriormente hemos mencionado que los Fondos de Estabilización podían permitir a los gobernadores evitar el cumplimiento del espíritu de las restricciones. Aquí se observa la existencia o no de estos fondos, sumado a las dificultades para acceder a sus recursos. La primera variable es el año de adopción, que en el caso de no encontrarse presente, indica la inexistencia de éstos. Si observamos los Estados que no poseen estos Fondos, son de los más exitosos, si los ordenamos por su valor en el *Stringency Index* del *Advisory Council of Intergovernmental Relations*, ACIR. Estos valores se pueden observar en la tabla 1 en la penúltima columna (Índice ACIR).

Luego existen dos tipos de reglas para movilizar los recursos de estos Fondos; una para el depósito y una para el retiro de fondos. Si se buscara diseñar las leyes de manera que estos recursos no puedan ser utilizados con fines distorsivos, intentaremos que las reglas de depósito fueran lo más estrictas posibles en cuanto a los requisitos de aportes, en cuyo caso el indicador asume el valor máximo de 4. Con respecto a las reglas de retiro lo deseado es que sean lo menos permisivas posibles (también de valor 4). Cuando alguna de estas variables son mínimas, lo que se observa en la práctica es una apropiación total de los Fondos de Estabilización.

En el segundo de los conjuntos de variables, de Presupuesto Balanceado, nos encontramos con la variable “*no carryover*” que adopta valores distintos dependiendo si la restricción de no trasladar el déficit al año siguiente tiene carácter constitucional (valor=2) o no (valor=1). Esta variable es altamente relevante si tenemos en cuenta que, teóricamente, cuando el traslado de déficit tiene base constitucional, se torna mucho más complicado sortearlo. En la última columna se encuentra una *dummy* que vale 1 para los Estados cuyos gobernadores tienen poder de veto en el proceso presupuestario. Finalmente se encuentra la variable más relevante de las provistas por el estudio de ACIR. Ésta constituye un índice cuyo objetivo es resumir el *rigor* que resulta de la conjunción de las reglas.

El índice se encuentra elaborado en base a un sistema de puntos. Consiste en dividir las características de los distintos tipos de reglas y sumar puntos dependiendo de si se encuentran o no presentes. Este sistema otorga puntos de acuerdo a las siguientes condiciones:

- 1 punto a los Estados en los que se le exige al gobernador enviar un presupuesto balanceado a la legislatura.
- 2 puntos a aquellos Estados que requieren que la Legislatura apruebe un presupuesto balanceado.
- 4 puntos a los Estados que cuentan con el requerimiento de corregir un déficit presupuestario en el próximo año fiscal.
- 6 puntos a aquellos restringidos con la imposibilidad de trasladar el déficit al siguiente período presupuestario.
- 8 puntos a los Estados que contarán con la prohibición de trasladar un déficit al siguiente año fiscal.

Una vez comprendida la elaboración del índice llevado a cabo en el estudio seminal y más relevante sobre las reglas estatales (ACIR, 1987) podremos comprender mejor los estudios subsiguientes que se desprenden del mismo.

Algunos autores como Bohn e Inman (1996) utilizan los resultados de este índice para estudiar el impacto de las restricciones más exigentes en el déficit. Lo que hallan, en línea con la literatura, es una menor probabilidad de déficit en los Estados con valores altos para el índice. Esto suena lógico ya que, a pesar de las críticas que podemos tener para con el método de elaboración del mismo, las características que toma para evaluar la exigencia son características que en la revisión hemos catalogado como esenciales para un buen funcionamiento (i.e. exigencia de presentar un presupuesto balanceado, prohibición de trasladar el déficit). Otros como Alt y Lowry (1994), autores ampliamente citados dentro de la literatura de estudio de reglas fiscales, hallan que los Estados con reglas más exigentes, logran ajustar más rápidamente su gasto ante un déficit inesperado.

Lo que se observa en la literatura del Caso Estadual y lo diferencia enormemente del Federal es la existencia de una Constitución que enmarque legalmente muchas de estas restricciones. Asimismo, existe una base de datos con amplia variabilidad entre los distintos Estados. Esto permite un mejor testeo de los modelos, ausente en el caso de la GRH. Entonces, lo que se intenta en la experiencia estadual con el *Stringency Index* del *Advisory Council of Intergovernmental Relations*, es construir un contrafáctico para los Estados basado en un panel de datos. Si bien puede sonar como una buena idea, en la subsección siguiente, identificaremos los problemas asociados a este tipo de análisis.

### **C.3) Reflexiones sobre los estudios econométricos acerca de reglas estatales**

Luego de contrastar el análisis del Caso Estadual y su comparación con la literatura de reglas fiscales surgen dos grandes problemas que no deben ser minimizados.

El primero que observamos es la inexistencia de mecanismos que aseguren el *enforcement* de las reglas de presupuesto balanceado. Son las Cortes Supremas Estatales las encargadas de asegurar el cumplimiento en estos casos. Sin embargo el informe de la GAO (1993) afirma que no existieron hasta el año del estudio denuncias o castigos de incumplimiento de la enmienda de presupuesto balanceado. Esto nos lleva a confirmar el argumento de Poterba (1996) quien afirmaba que la mayoría de los gobernadores cumplían con estas restricciones por la tradición de balancear el presupuesto mas no por la restricción que se les imponía. Es decir que a pesar de que sus acciones se encontraban alineadas con la Constitución Estatal, no era esa la razón por la que actuaban de ese modo. En la revisión de la literatura establecimos que los incentivos y castigos que forman parte de la norma, son parte de los mecanismos para lograr un resultado exitoso. En este caso, al no existir, cabe preguntarse si es la norma la que condiciona el accionar, ó son otras razones que la literatura no logra clarificar.

El segundo problema que no puede ser despreciado es el que resulta de la construcción de índices para ser usados como variables en estudios econométricos. El *Advisory Council of Intergovernmental Relations* en

su estudio, ACIR (1987), elaboró cuidadosamente un índice que permite estudiar la exigencia de los Estados. Sin embargo, este índice agrega y cuantifica información de carácter cualitativo dando lugar a una grieta en la metodología y las conclusiones que de ella se desprenden. En este sentido, resulta dudosa y probablemente sesgada la metodología que provee de valores numéricos exactos a las distintas características. Al día de la fecha no existen estudios que realicen un análisis de sensibilidad acerca de las diferencias que podrían surgir de una puntuación distinta de las características presupuestarias. Puede surgir el hipotético caso de que los Estados más restringidos fiscalmente no tengan un impacto significativo en sus déficits, invalidando todos los estudios de la literatura posterior.

Entonces, si tenemos en cuenta las mencionadas advertencias y problemáticas, debemos ser cautelosos ante una interpretación apresurada de los resultados obtenidos, los índices y la interpretación de la literatura. Este último aspecto, también forma parte de los aprendizajes del Caso Estadual.



#### 4) Conclusiones y reflexiones finales

Luego de realizar una revisión a la literatura, pudimos obtener una visión más general sobre lo que son y para qué sirven las reglas fiscales. Analizamos las problemáticas humanas que rodean e interactúan con la aplicación de las restricciones fiscales. Además, hemos observado que existe una abundante literatura sobre el diseño de éstas. Al respecto se observa un consenso generalizado sobre las características que las vuelven más efectivas.

A pesar de todas las fórmulas teóricas que detallan una serie de características ideales para construir reglas optimas, el análisis de los estudios de caso muestra que casi nunca prevalece el diseño institucional. Son muchas instancias del proceso presupuestario en las que el ser humano, con sus intereses egoístas, pone a prueba la regla, llevando las posibilidades de la ley al límite. En el caso de la GRH hemos observado que una vez que se quebranta este límite, puede ser postergado y replanteado. Entonces cabe preguntarse la utilidad de imponer restricciones que desde el comienzo intentarán ser violadas o evadidas con prácticas distorsivas. La imposición de reglas siempre debe llevarse a cabo con el compromiso del espectro político. Son sus integrantes, quienes deben defender la vigencia de un régimen fiscal de tipo restrictivo.

En el Caso Federal aprendimos cuan perversos pueden ser los incentivos de los políticos que no se veían sometidos a los recortes de presupuesto. Estos problemas eran reforzados con una cobertura parcial del Presupuesto, sumado a la provisión de la GRH mediante la cual se podía postergar siempre el objetivo propuesto si contaban con un 60% de apoyo en el Congreso.

La BEA en cambio, padecía otros problemas que dejaban espacio para la discrecionalidad como las ventanas multianuales para cumplir con las restricciones. Se trata entonces de lagunas legales que les permiten a los actores involucrados, evitar el cumplimiento de la ley.

Luego estudiamos el Caso Estadual del cual se desprenden dos grandes advertencias. La primera de ellas es la débil capacidad de parte de las autoridades de hacer cumplir con la restricción (*enforcement*). La siguiente, para algunos autores la más relevante, es la existencia de Fondos de Contingencia que desde un principio se planteaba como una herramienta para sortear la ley.

Entonces, hemos contrastado dos perspectivas; la teórica en un capítulo, con el estudio de caso, en el siguiente. Los aprendizajes alcanzados surgen de la presencia de una importante brecha entre lo planteado por la teoría y lo que se implementa en la práctica. Los actores políticos no desean ser restringidos en su accionar y hacen todo lo posible por alcanzar sus intereses adaptando la ley a su gusto.

Por estas razones, futuras investigaciones deben replantearse la forma en que se limita a los políticos ya que las reglas fiscales, a pesar del buen diseño y las buenas intenciones, se ven opacadas por los intereses individualistas de los funcionarios públicos.

## Bibliografía

- ACIR: Advisory Council on Intergovernmental Relations (1987). *Fiscal Discipline in the Federal System: National Reform and the Experience of the States*. Washington: Advisory Council of Intergovernmental Relations
- Alesina, A., & Bayoumi, T. (1996). *The costs and benefits of fiscal rules: evidence from US states* (No. w5614). National bureau of economic research.
- Alesina, A., & Perotti, R. (1996). Fiscal discipline and the budget process. *The American Economic Review*, 86(2), 401-407.
- Alt, J. E., & Lowry, R. C. (1994). Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States. *American Political Science Review*, 88(04), 811-828.
- Angrist, J. D., & Pischke, J. S. (2010). The credibility revolution in empirical economics: How better research design is taking the con out of econometrics. *The Journal of economic perspectives*, 24(2), 3-30.
- Auerbach, A. J. (1994). The US fiscal problem: where we are, how we got here, and where we're going. *NBER Macroeconomics Annual*, 9, 141-175.
- Auerbach, A. J. (2008). *Federal budget rules: the US experience* (No. w14288). National Bureau of Economic Research.
- Baldrich, J. (2005, September). Fiscal transparency and economic performance. In *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Bayoumi, T., & Eichengreen, B. (1995). Restraining yourself: the implications of fiscal rules for economic stabilization. *Staff Papers*, 42(1), 32-48.
- Bohn, H., & Inman, R. P. (1996, December). Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the US states. In *Carnegie-Rochester conference series on public policy* (Vol. 45, pp. 13-76). North-Holland.
- Bova, E., Carcenac, N., & Guerguil, M. (2014). Fiscal rules and the procyclicality of fiscal policy in the developing world.
- Braun, M., & Gadano, N. (2007). ¿ Para qué sirven las reglas fiscales?. *Revista de la CEPAL*, 91, 54.
- Budina, N., Schaechter, A., Weber, A., & Kinda, T. (2012). *Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the 'Next-Generation' Rules: A New Dataset* (No. 12/187). International Monetary Fund.
- Burstein, P., & Freudenburg, W. (1978). Changing public policy: The impact of public opinion, antiwar demonstrations, and war costs on senate voting on Vietnam war motions. *American Journal of Sociology*, 84(1), 99-122.

- Cangiano, M. M., Curristine, M. T. R., & Lazare, M. M. (2013). *Public financial management and its emerging architecture*. International Monetary Fund.
- Corsetti, G., & Roubini, N. (1996). European versus American perspectives on balanced-budget rules. *The American Economic Review*, 408-413.
- Crain, W. M., & Miller III, J. C. (1989). Budget process and spending growth. *Wm. & Mary L. Rev.*, 31, 1021.
- Eichengreen, B., & Bayoumi, T. (1994). The political economy of fiscal restrictions: implications for Europe from the United States. *European Economic Review*, 38(3), 783-791.
- Eicher, T. S., & Leukert, A. (2009). Institutions and economic performance: endogeneity and parameter heterogeneity. *Journal of Money, Credit and Banking*, 41(1), 197-219.
- Fatás, A., & Mihov, I. (2006). The macroeconomic effects of fiscal rules in the US states. *Journal of public economics*, 90(1), 101-117.
- Ffrench-Davis, R. (2010). *Economic reforms in Chile: from dictatorship to democracy*. Springer.
- Fiess, N. (2002). Chile's fiscal rule. *Fiscal sustainability in theory and practice. A handbook*, 175-204.
- Frankel, J. A., & Orszag, P. R. (2002). *American economic policy in the 1990s* (No. 42). MIT Press.
- Goldstein, M. M., & Woglom, G. (1991). *Market-based fiscal discipline in monetary unions: Evidence from the US municipal bond market*. International Monetary Fund.
- Gramlich, E. M. (1990). US federal budget deficits and Gramm-Rudman-Hollings. *The American Economic Review*, 80(2), 75-80.
- Gros, D. (1995). Towards a credible excessive deficits procedure.
- Hagen, J. V. (2005). Political economy of fiscal institutions.
- Hahm, S. D., Kamlet, M. S., Mowery, D. C., & Su, T. T. (1992). The influence of the gramm-rudman-hollings act on federal budgetary outcomes, 1986—1989. *Journal of Policy Analysis and Management*, 11(2), 207-234.
- Kennedy, S., Robbins, J., & Delorme, F. (2001). The role of fiscal rules in determining fiscal performance.
- Kopits, M. G., & Symansky, M. S. A. (1998). *Fiscal policy rules* (No. 162). International monetary fund.
- Kumar, M., Baldacci, E., Schaechter, A., Caceres, C., Kim, D., Debrun, X., ... & Zymek, R. (2009). Fiscal rules—anchoring expectations for sustainable public finances. *IMF Staff Paper, Washington DC*. Retrieved form <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.
- Lane, P. R. (2012). The European sovereign debt crisis. *The Journal of Economic Perspectives*, 26(3), 49-67.



- LeLoup, L. T. (1988). *Budgetary politics*. Kings Court Communications.
- Lohmann, S. (1992). Optimal commitment in monetary policy: credibility versus flexibility. *The American Economic Review*, 82(1), 273-286.
- Manchikanti, L., & Hirsch, J. A. (2009). Obama health care for all Americans: Practical implications. *Pain Physician*, 12(2), 289-304.
- Melamud, A. D. (2010). *Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera*. CEPAL.
- Milesi-Ferretti, G. M. (2004). Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *Journal of Public Economics*, 88(1), 377-394.
- Millar, J. (1997). The Effects of budget rules on fiscal performance and macroeconomic stabilization.
- National Governors Association. (1992). National Association of State Budget Officers (NASBO). *The Fiscal Survey of States*.
- Poterba, J. M. (1994). State responses to fiscal crises: The effects of budgetary institutions and politics. *Journal of political Economy*, 102(4), 799-821.
- Poterba, J. M. (1996). *Do budget rules work?* (No. w5550). National bureau of economic research.
- Poterba, J. M., & Rueben, K. (1999). State fiscal institutions and the US municipal bond market. In *Fiscal institutions and fiscal performance* (pp. 181-208). University of Chicago Press.
- Poterba, J. M., & Von Hagen, J. (1999). Introduction to "Fiscal Institutions and Fiscal Performance". In *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (pp. 1-12). University of Chicago Press.
- Przeworski, A. (2004). Institutions matter?. *Government and opposition*, 39(4), 527-540.
- Reischauer, R. D. (1990). Taxes and Spending Under Gramm-Rudman-Hollings. *National Tax Journal*, 43(3), 223-232.
- Robinson, M. (1998). Measuring compliance with the golden rule. *Fiscal Studies*, 19(4), 447-462.
- U.S. General Accounting Office (GAO) (1993) . Performance Budgeting: State Experiences and Implications for the Federal Government .
- Von Hagen, J., & Harden, I. J. (1995). Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review*, 39(3-4), 771-779.
- Wagner, G., & Elder, E. (2002). Fiscal policy and cyclical fluctuations: an investigation of US state budget stabilization funds.
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A., & Johnsen, C. (1981). The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. *Journal of political Economy*, 89(4), 642-664.

## Apéndice

### Crítica a los estudios econométricos del Caso Federal

No son muchas las publicaciones que tienen como objeto de estudio el impacto de la GRH en el balance fiscal. Frecuentemente se observan estudios que cuantifican de manera aislada la caída en tasas de interés (Alt y Lowry, 1994), la volatilidad del producto (Fatás y Mihov, 2006), entre otras. La escasez de estudios puede deberse a que se trató de un período relativamente corto. Además existen potenciales problemas en la identificación que dificultan la elaboración de un correcto análisis econométrico. Muchos autores, como Poterba (1996) critican estos estudios por la imposibilidad de comparar la situación bajo reglas con lo que hubiera ocurrido en ausencia de ellas.

A pesar de esto, Gramlich (1990) es ampliamente citado en la literatura de reglas fiscales por su estudio denominado “Impacto de la GRH en los Déficit Federales de Estados Unidos”.

En su estudio, se propone un modelo para tratar de evaluar el impacto de la GRH en las finanzas norteamericanas. Aquí presentaremos las bases del modelo para evaluar la seriedad y utilidad que nos provee el mismo. Luego reflexionaremos sobre los supuestos utilizados y las advertencias que se deben tener en cuenta.

El modelo de Gramlich (1990) está compuesto tres ecuaciones principales:

$$dD = S - T + (r + g)D \quad (1)$$

La primera ecuación consiste en una identidad que establece que el cambio en la deuda ( $dD$ ) es igual al gasto ( $S$ ) menos los impuestos ( $T$ ) más la tasa de interés real ( $r$ ) y la inflación ( $g$ ) multiplicados por la deuda. Luego, el autor deriva una ecuación que simplemente resulta de diferenciar el cambio en la deuda  $dD$  con respecto al PBI ( $Y$ ) e introduce el crecimiento real del PBI ( $n$ ):

$$d(D/Y) = (S - T)/Y + (r - n)D/Y \quad (2)$$

En esta segunda ecuación, la variable dependiente es el cambio en el cociente entre deuda y PBI. Éste es igual al cociente entre el déficit primario ( $S-T/Y$ ) y el PBI, sumado al cociente de deuda y PBI multiplicado por la diferencia entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento del PBI nominal.

El autor argumenta que el Presidente y el Congreso deben ser consistentes con un déficit predeterminado a la hora de enviar el presupuesto. Si existe un déficit mayor, por las provisiones de la GRH habría un recorte o embargo en el gasto. El déficit, como hemos visto en los datos anteriores, se encontraba fuertemente sujeto a los gastos de la categoría de defensa. Para confirmarlo, tan solo basta con observar de manera

conjunta el gráfico sobre el déficit (Gráfico 1) y el correspondiente a la evolución del gasto en defensa (Gráfico 3).

Por esta razón, en su tercera ecuación introduce el gasto en defensa como una de las variables principales en su análisis de series de tiempo:

$$R - B = c_1(P - B) + c_2Z(P - B) \quad (3)$$

En esta nueva ecuación se introducen algunas nuevas variables relevantes. La primera de ellas es el gasto en defensa resuelto por el presupuesto (R) luego el gasto en defensa por que se hubiera realizado por default repitiendo el del año anterior (B). En el miembro derecho de la ecuación aparece el gasto en defensa propuesto por el Presidente (P) y dos parámetros. El primero es  $c_1$ , que mide el poder del Presidente para influir sobre el gasto en defensa (donde un valor igual a 1 significa un presidente muchísimo más poderoso que el Congreso). El segundo parámetro es  $c_2$ , que intenta capturar el cambio en el poder del Presidente luego de la implementación de la GRH. Finalmente Z es una variable *dummy* que vale 0 para el período de 4 años previo a la aprobación de la GRH y 1 para el período de vigencia de la ley.

El modelo propuesto tiene como objetivo analizar la evolución de las interacciones y negociaciones entre el Presidente y el Congreso, distinguiendo entre un período previo y otro posterior a la sanción de la GRH. El principal hallazgo del modelo es que la GRH no afectó significativamente a cada uno de los componentes del gasto que mayor incidencia tuvieron en la recuperación del déficit (Gastos en categorías que excluyen defensa y por otro lado, impuestos más altos). Sin embargo, el autor es consciente de que se trata de un modelo que captura solamente los aspectos cuantificables del impacto de la GRH.

Más allá de las consecuencias cuantitativas y observables a través de la econometría, existe un gran problema en la literatura: la poca solidez de los modelos empíricos. Gramlich (1990), a pesar de matizar los resultados, propone conclusiones a partir de siete observaciones anuales que van de 1983 a 1989 con la poca seriedad que eso puede introducir en la identificación de un modelo.

Es por esto que creemos que si bien existen algunos estudios empíricos, siendo Gramlich (1990) el principal de ellos, no resultan confiables por la poca disponibilidad de datos y la potencial endogeneidad que puede surgir en modelo. El mayor impacto de este tipo de leyes se manifestó a través de otros mecanismos como el cambio de paradigmas introducido en el debate presupuestario.

El cambio de paradigmas se refiere a la introducción de nuevos conceptos en el debate del presupuesto que anteriormente probablemente se incluían con un menor énfasis. Desafortunadamente (para la identificación econométrica) se trata de un impacto difícilmente cuantificable y de carácter cualitativo.

Entonces se trata de un estudio muy poco sólido desde el punto de vista metodológico en el que no hay justificativos claros para la exogeneidad de la variable *dummy* de GRH. Es decir que no intenta siquiera refutar los problemas de identificación tan comunes en el análisis econométrico. Si una parte de premisas metodológicas que ni siquiera indagan en un aspecto tan relevante como la endogeneidad, difícilmente podrán ser defendidos sus resultados.

### Tablas y gráficos del caso de estudio

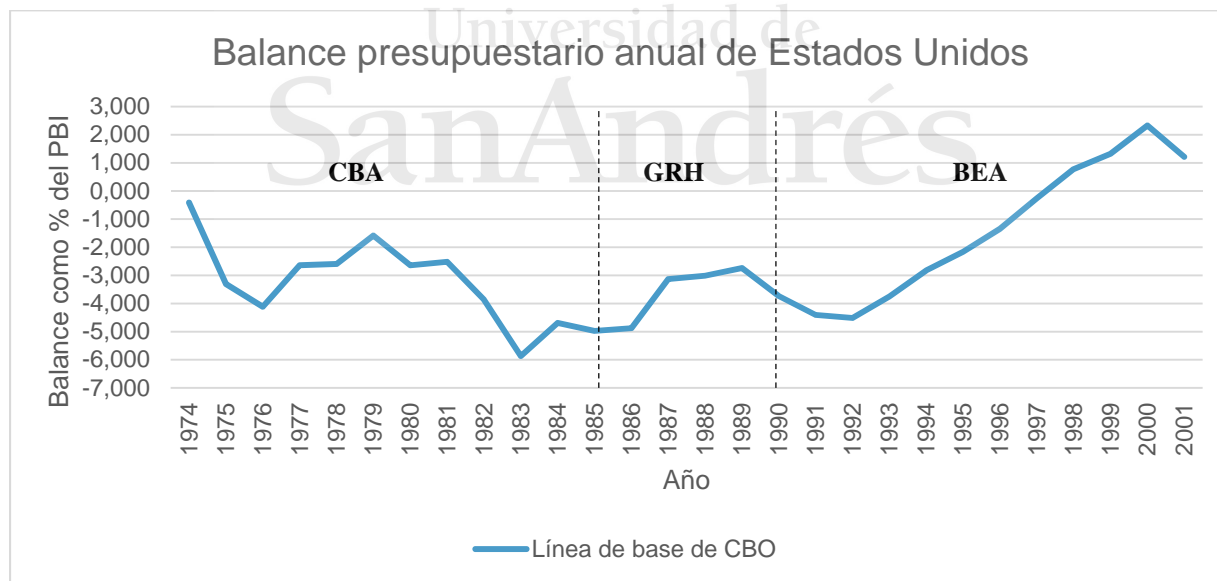
**Tabla 1**

Descripción de las restricciones presupuestarias							
Estado	Fondos de estabilización			Presupuesto balanceado			
	Año de adopción	Regla de depósito	Regla de retiro	Regla de <i>no-carryover</i>	Índice ACIR	Veto del gob.	
AL	1927	4	1	2	10	1	
AR	-	0	0	1	9	1	
AZ	1990	4	4	2	10	1	
CA	1976	2	2	0	6	1	
CO	1982	3	2	2	10	1	
CT	1979	2	3	0	5	1	
DE	1979	2	3	2	10	1	
FL	1959	2	2	2	10	1	
GA	1976	2	1	2	10	1	
IA	1984	1	1	2	10	1	
ID	1984	1	1	2	10	1	
IL	2001	2	1	0	4	1	
IN	1982	4	4	2	10	0	
KS	1993	3	1	2	10	1	
KY	1983	2	1	1	10	1	
LA	1990	2	1	0	4	1	
MA	1985	2	1	0	3	1	
MD	1985	3	1	0	6	1	
ME	1985	2	1	1	9	0	
MI	1977	4	4	0	6	1	
MN	1981	1	1	0	8	1	
MO	1992	1	1	2	10	1	
MS	1982	1	1	1	9	1	
MT	-	0	0	2	10	1	
NC	1991	2	1	2	10	0	
ND	1987	2	4	0	8	1	
NE	1983	2	2	2	10	1	
NH	1987	2	2	0	2	0	
NJ	1990	2	2	2	10	1	

NM	1966	2	1	2	10	1
NV	1994	2	2	0	4	0
NY	1945	2	2	0	3	1
OH	1981	4	1	2	10	1
OK	1986	4	3	2	10	1
OR	1995	2	1	0	8	1
PA	1985	2	3	0	6	1
RI	1985	1	2	2	10	0
SC	1978	2	2	2	10	1
SD	1991	1	2	2	10	1
TN	1972	3	2	2	10	1
TX	1987	2	2	0	8	1
UT	1986	2	2	2	10	1
VA	1992	4	4	0	8	1
VT	1988	2	2	0	0	0
WA	1981	2	3	0	8	1
WI	1985	3	2	0	6	1
WV	1994	2	2	2	10	1
WY	1982	1	1	0	8	1

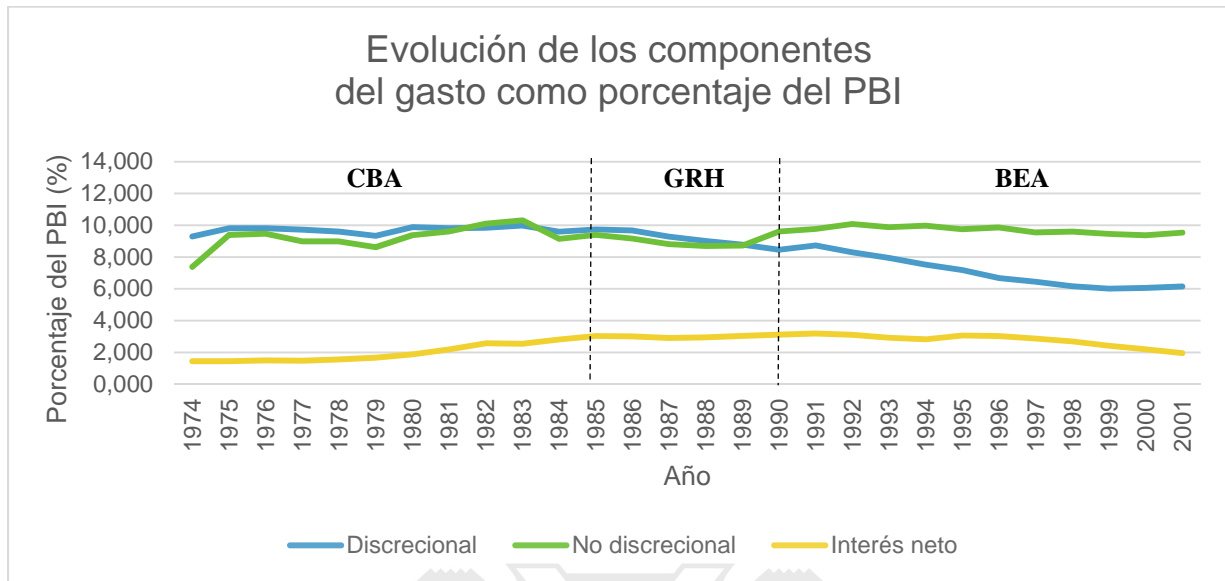
Fuente: *Fatás y Mihov (2006)*

**Gráfico 1. Balance presupuestario anual de Estados Unidos**



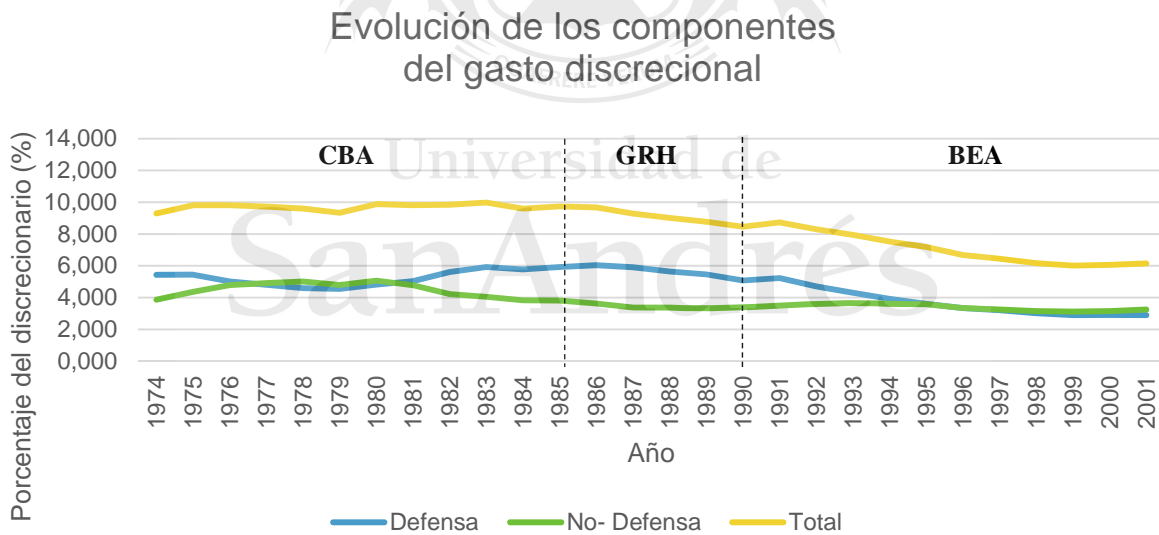
Fuente: *Congressional Budget Office (CBO)*

**Gráfico 2. Evolución de los componentes del gasto como porcentaje del PBI**



Fuente: Congressional Budget Office (CBO)

**Gráfico 3. Evolución de los componentes del gasto discrecional**



Fuente: Congressional Budget Office (CBO)

## **Categorías desagregadas del gasto**

### **1. Gastos de defensa**

Personal militar  
Operación y mantenimiento  
Obtención  
Construcción militar  
Investigación, desarrollo, prueba y evaluación  
Vivienda familiar  
Actividades de defensa de la energía atómica

### **2. Gastos establecidos para sectores de bajos ingresos**

Seguro de enfermedad  
Compensación por desempleo  
Asistencia de vivienda  
Asistencia alimentaria y nutricional  
Otros programas de seguridad de ingresos, incluyendo SSI, AFDC, asistencia para refugiados y asistencia energética de bajos ingresos

### **3. Gastos establecidos para sectores de ingresos medios**

Seguridad Social  
Seguro general de jubilación e invalidez, incluyendo jubilación ferroviaria y prestaciones especiales para mineros de carbón discapacitados  
Jubilación y discapacidad de empleados federales  
Seguro médico del estado  
Apoyo a la renta de la granja  
Seguridad de ingresos para los veteranos  
Educación, capacitación y rehabilitación de los veteranos  
Atención hospitalaria y médica para veteranos  
Viviendas para veteranos  
Beneficios y servicios de otros veteranos

### **4. Gastos domésticos controlables o discrecionales**

#### *Educación*

Educación primaria, secundaria y profesional  
Educación superior  
Ayudas de investigación y educación general

#### *Formación, empleo y servicios sociales*

Formación y empleo  
Otros servicios laborales  
Servicios sociales

#### *Salud*

Investigación en salud  
Educación y formación de personal sanitario  
Salud y seguridad del consumidor y del trabajo

#### *Energía*

Suministro de energía, conservación de energía y preparación para emergencias energéticas  
Información, política y regulación de la energía

#### *Recursos naturales y medio ambiente*

Los recursos hídricos  
Conservación y ordenación del territorio



Recursos recreativos  
Control y reducción de la contaminación  
Otros recursos naturales

*Transporte*

Transporte terrestre  
Transporte aéreo  
Transporte acuático  
Otro transporte

*Desarrollo comunitario y regional*

Desarrollo comunitario  
Área y desarrollo regional

*Comercio y crédito para vivienda*

Servicio Postal  
Otros avances en el comercio

*Gobierno general*

Funciones legislativas  
Dirección y dirección ejecutivas  
Operaciones fiscales centrales  
Gestión general de la propiedad y de los registros  
Gestión central del personal  
Asistencia fiscal de propósito general  
Otras administraciones públicas

*Administración de justicia*

Actividades federales de aplicación de la ley  
Actividades de litigio y judiciales federales  
Actividades correccionales federales

*Ciencia general, espacio y tecnología*

Ciencia general e investigación básica  
Vuelo espacial  
Espacio, ciencia, aplicaciones y tecnología  
Apoyo a las actividades espaciales

Fuente: Hahm et. al , 1992



Universidad de  
San Andrés