

Revista de Ciencias Sociales

Reglas macro-fiscales y disciplina fiscal: El fenómeno de la juridificación de la economía*

Galán Melo, Gabriel Santiago**

Resumen

La Constitución de la República de Ecuador declara que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, deben procurar estabilidad económica y ser conducida de forma sostenible, responsable y transparente. Para ello, el constituyente ecuatoriano juridificó constitucionalmente, por primera vez en la historia republicana, la regla macro-fiscal donde los egresos permanentes del Estado deben financiarse con ingresos permanentes. El objetivo de esta investigación fue analizar las reglas macro-fiscales y disciplina fiscal desde el fenómeno de la juridificación de la economía. Como metodología se utilizó una revisión de literatura y un análisis cualitativo basado en la técnica del análisis documental, que permitieron interpretar informes macro fiscales en Ecuador que dan cuenta de las políticas fiscales y documentos de organismos internacionales relacionadas con la economía en sectores clave. Disposición que, asienta consigo una clara noción de equilibrio presupuestario y establece un pilar relevante para la articulación del Derecho financiero ecuatoriano; no obstante, este carece de un estudio sistemático suficiente. Se concluye que el fenómeno de la juridificación de la economía, para visibilizar los motivos de la inclusión como reglas jurídicas de lo mercantil y administrativo, incorpora ciertas nociones y acepciones económicas en los ordenamientos constitucionales y legales nacionales.

Palabras clave: Estabilidad presupuestaria; reglas macro-fiscales; disciplina fiscal; derecho financiero; austeridad fiscal.

* El presente ensayo proviene de una pequeña parte inédita de la tesis doctoral del autor titulado: “Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal. Elementos de contención del Estado constitucional de derechos y justicia”, que se encuentra en el repositorio bibliográfico de la Universidad Andina Simón Bolívar, en la ciudad de Quito, en Ecuador.

** Doctor en Derecho. Magister en Derecho Civil y Procesal Civil. Magister en Derecho con mención en Derecho tributario. Profesor y Director de Carrera en la Universidad Hemisferios, Quito, Ecuador. E-mail: gabrielg@uhemisferios.edu.ec ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2952-7652>

Macro-fiscal rules and fiscal discipline: the phenomenon of the juridification of the economy

Abstract

The Constitution of the Republic of Ecuador declares that public finances, at all levels of government, must strive for economic stability and be conducted in a sustainable, responsible, and transparent manner. To this end, the Ecuadorian Constitution legalized, for the first time in republican history, the macro-fiscal rule that permanent state expenditures must be financed with permanent revenues. The objective of this research was to analyze macro-fiscal rules and fiscal discipline from the perspective of the juridification of the economy. A literature review and qualitative analysis based on documentary analysis were used as a methodology, allowing for the interpretation of macro-fiscal reports in Ecuador that describe fiscal policies and documents from international organizations related to the economy in key sectors. This provision establishes a clear notion of budgetary balance and establishes a relevant pillar for the articulation of Ecuadorian financial law; however, it lacks sufficient systematic study. It is concluded that the phenomenon of the juridification of the economy, to make visible the reasons for the inclusion as legal rules of the commercial and administrative, incorporates certain economic notions and meanings in the national constitutional and legal systems.

Keywords: Budgetary stability; macro-fiscal rules; fiscal discipline; financial law; fiscal austerity.

Introducción

La disciplina fiscal refiere usualmente al conjunto de políticas y medidas destinadas a garantizar el equilibrio fiscal en las finanzas públicas de un Estado. El objetivo principal de la disciplina fiscal es mantener controlado el gasto público y garantizar que los ingresos públicos sean suficientes para financiar las actividades ordinarias del Estado sin tener que recurrir peligrosamente al endeudamiento público. Por ello, la disciplina fiscal supone, en definitiva, un conjunto de acciones y políticas destinadas a controlar el gasto fiscal, a aumentar los ingresos del Estado y reducir el déficit público.

Algunas de las medidas que se deben tomar para lograr este objetivo incluyen la implementación de políticas fiscales prudentes para evitar la acumulación excesiva de déficit fiscal y deuda pública, así como la reducción del gasto en programas no prioritarios o ineficientes. A dicho efecto, es fundamental que los gobiernos mantengan un control riguroso -disciplinado u ordenado- sobre sus

finanzas y realicen una planificación financiera responsable y efectiva, lo cual requiere mayor transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos y en la toma de las decisiones fiscales (Kumar et al., 2009; Galván et al., 2023).

En Latinoamérica el paradigma de la disciplina fiscal suele ser equiparado antojadizamente por el común de los ciudadanos con el entramado de las políticas y/o planes de austeridad fiscal (Inzunza y Sánchez, 2013), como reacción al temor desmedido del tamaño de la deuda pública estructural en la región y a la responsabilidad que acarrea la gestión del Estado en condiciones profundamente difíciles, ocasionadas más bien por administraciones ineficientes y desordenadas que por la implementación de determinadas políticas fiscales. En Ecuador, por ejemplo, la falencia en materia de finanzas públicas es consecuencia del desorden, que solo ha promovido el gasto disipado del erario nacional y ha producido una mal concebida inclinación hacia la sobreestimación de la austeridad fiscal:

Las reflexiones anteriores traen a colación que, en el Ecuador de los permanentes déficits presupuestarios, no hemos trabajado a base de una “gestión” de eficiencia administrativa, disciplinada para “calificar”, “defender” y “controlar” la producción de las rentas y el egreso de los gastos. No vemos en estos últimos veinte años a ecuatorianos legisladores, funcionarios públicos, magistrados judiciales o políticos en general, que en su conjunto se hayan preparado en el arte del manejo de las finanzas públicas, con una meta medianamente aceptable en el manejo hacendario de las rentas del Estado o de los gobiernos seccionales, con una mística de solidaridad para alcanzar la distribución de riqueza, y con una férrea disciplina de austeridad para lograr el desarrollo socio económico del país (Pólit, 2000, p. 117)

No obstante, si bien la falta de disciplina fiscal puede llevar a un aumento del déficit y del endeudamiento público, que a su vez podría desencadenar una serie de problemas económicos como el aumento de la inflación, la caída del valor de la moneda nacional -que no se tiene- y la disminución de la confianza de los inversores en la economía local, su acepción y alcance no han sido ajenas al debate económico contemporáneo puesto que no pertenecen a un modelo económico en particular o bien porque cada modelo predominante las adecua convenientemente para sí. La disciplina fiscal, inevitablemente, trata de la necesidad de controlar el gasto público ineficiente con relación a los ingresos y otros factores de contexto y estructurales, pero no de reducirlo o eliminarlo inmediata y antojadizamente.

Esa precisamente es la diferencia de la noción contemporánea de la disciplina fiscal con las políticas de austeridad fiscal. Estas últimas surgen de la necesidad inminente y urgente de reducir el déficit fiscal y la deuda pública para alcanzar macroeconómicamente un equilibrio presupuestario sin tomar en consideración el costo social de tales medidas, justificándolas solamente en la aspiración de un cúmulo de supuestos resultados positivos futuros; en tanto que el dimensionamiento actual de la disciplina fiscal lo que busca

es evitar estructuralmente que se produzca la necesidad de recurrir a las políticas de austeridad fiscal.

La metodología utilizada para esta investigación fue mediante un enfoque cualitativo, que garantizó un análisis integral del impacto, se utilizó una revisión de literatura y un análisis cualitativo basado en la técnica del análisis documental, que permitieron interpretar informes macro fiscales en Ecuador que dan cuenta de las políticas fiscales y documentos de organismos internacionales relacionados con la economía en sectores clave. Este diseño permitió explorar tanto la política fiscal como la economía, con este análisis documental exhaustivo se incluyó la revisión de informes para el análisis de las políticas públicas y normativas relacionadas con la juridificación de la economía.

En todo caso, a fin de alcanzar el objetivo previsto en esta investigación es necesario avanzar a la construcción teórica sobre la necesidad de la disciplina fiscal en los diferentes modelos teórico-económicos, previamente a concluir en la construcción contemporánea de la misma a través de la inclusión de un grupo de reglas fiscales en los órdenes jurídicos estatales.

1. Pensamiento económico y disciplina fiscal

Probablemente Milton Friedman sea el economista que recientemente se ha referido en mayor medida a la disciplina fiscal, por ello la tergiversación de aquella, en la región, con los programas y política de austeridad y la confusión maliciosa entre el control razonable y la reducción arbitraria del gasto público, dado el prejuicio local generalizado en el discurso político latinoamericano del monetarismo de la escuela económica de Chicago y del Consenso de Washington.

En este sentido, es necesario destacar que la escuela de Chicago, es una corriente de pensamiento económico partidaria del libre mercado que estuvo en origen liderada por George Stigler y Milton Friedman; y el

Consenso de Washington fue acuñado en 1989 por el economista John Williamson para describir un conjunto de diez fórmulas relativamente específicas que consideró constituían el paquete de reformas “estándar” para los países en desarrollo azotados por la crisis.

No obstante, la disciplina fiscal no es ni ha sido extraña, ni omitida por otros economistas relevantes como John Maynard Keynes, Friedrich Hayek o James Buchanan, quienes, con un enfoque diverso e incluso incompatible entre sí, han coincidido en todo caso que la disciplina fiscal -en un sentido amplio- es útil para imponer un orden suficiente y necesario en el manejo adecuado, prudente y razonable de las finanzas públicas, a pesar de que cada uno de ellos, recomienda, en mayor o menor medida, un recetario diferente para su efectiva consolidación.

Friedman (2021), por ejemplo, sostiene que la disciplina fiscal es esencial para mantener una economía saludable y así evitar la inflación y otros problemas económicos. Se manifiesta a favor de la reducción del gasto público y la disminución de los impuestos como medidas para promover el crecimiento económico y la creación de empleo. Sostiene que, si un gobierno mantiene una disciplina fiscal rigurosa, puede evitar los males antedichos y promover el crecimiento económico y la creación de empleo.

Para Friedman (2021), la disciplina fiscal se basa en tres principios básicos: 1) El gobierno debe equilibrar su presupuesto; 2) el gobierno debe reducir el gasto público; y, 3) el gobierno debe disminuir los impuestos. Según él, esto permitiría a las empresas y a los consumidores disponer de mayor cantidad de capital para gastar e invertir, lo que a su vez fomentaría el crecimiento económico y la creación de empleo.

En particular, Friedman (2021) enfatiza en cómo el gasto público excesivo y la falta de control fiscal pueden generar desequilibrios económicos y reducir la libertad individual, por ello, plantea la necesidad de establecer límites claros para el gasto público y de garantizar que los ingresos fiscales sean utilizados de

manera eficiente y efectiva para mantener una economía sana y próspera. Finalmente, se acentúa asimismo en la importancia de la responsabilidad individual, en la gestión del presupuesto gubernamental y en la toma de decisiones fiscales (Guevara y Peñalver, 2024).

Sin embargo, los críticos de Friedman suelen argumentar que la disciplina fiscal -entendida así- puede ser perjudicial para ciertos grupos de la sociedad, especialmente, los más vulnerables. Por ejemplo, recortes en los programas sociales pueden dejar a personas necesitadas sin acceso a servicios públicos esenciales como salud y educación. Y, disminuir los impuestos puede reducir los ingresos del gobierno, afectando su capacidad para invertir en infraestructura y otros proyectos socialmente importantes y prioritarios (Inzunza y Sánchez, 2013).

Por ello, John Maynard Keynes, por su parte, relevó la importancia de la política fiscal en la economía y explicó cómo puede ser utilizada para estabilizar el ciclo económico. Si bien Keynes (2010), nunca habló explícitamente de la disciplina fiscal, su teoría sugiere que la política fiscal debe ser utilizada de manera estratégica (ordenada) para mantener el pleno empleo y evitar las fluctuaciones cíclicas negativas. En dicho sentido, cabe sostener que Keynes enfatizaba en la necesidad de una política fiscal sostenible y responsable como parte relevante de su teoría económica.

No obstante, la política fiscal expansiva también tiene sus críticos, quienes, de manera general han argumentado que aquella puede provocar un aumento de la inflación, puesto que demasiado dinero circulando en la economía puede incrementar los precios o aumentar irrazonablemente la deuda pública del Estado, lo cual podría generar un efecto negativo a largo plazo (Tenjo, 1987).

Friedrich Hayek, por su parte, contrario *sensu* a Keynes y como antecesor de la teoría de Friedman, creía en la importancia de la disciplina fiscal como una herramienta para mantener una economía saludable sin la necesidad de intervención del gobierno en la misma. Para Hayek (2022), -a tono

con Friedman- el gasto público excesivo y el endeudamiento desmedido pueden generar golpes inflacionarios y aumentar los costos para futuras generaciones. Por ello, la disciplina fiscal resultaría indispensable para garantizar que el gasto del gobierno sea controlado y responsable, lo cual permitiría, a su vez, un ambiente económico estable y sostenible.

Hayek (2022), sostiene que la disciplina fiscal es un componente esencial de una economía de libre mercado y que el gasto excesivo del gobierno puede llevar a una pérdida de libertades individuales y al estancamiento económico, pues, la eficiencia del orden espontáneo provocado por el libre mercado no puede ser suplida por el ansia errada de la planificación estatal utópica.

Hayek (2022); y, Cetre et al. (2024), concluyen que la falta de disciplina fiscal -entendida como el deber del Estado de intervenir lo menos posible en la economía- puede llevar a una crisis económica y que, las políticas fiscales irresponsables pueden socavar la eficacia del libre mercado, porque si los gobiernos mantienen un endeudamiento elevado y gastan más de lo que ingresan, las consecuencias podrían ser desastrosas: El aumento en la deuda pública podría llevar a un aumento en las tasas de interés, lo cual podría desalentar la inversión y el crecimiento económico. Además, un alto nivel de deuda pública podría limitar la capacidad del gobierno para responder ante cualquier crisis económica imprevista.

No obstante, la visión de Hayek sobre el orden espontáneo parece limitada frente a las últimas crisis económicas que ha tenido que superar el mundo entero. Ergo, la intervención limitada del Estado parecería el comportamiento adecuado para lograr un desarrollo humano sostenible -conclusión ulterior de la cual Hayek no se aleja-. Sin embargo, el problema a resolver sigue siendo el punto adecuado en el cual debe fijarse ese límite. Aquí, el aporte teórico de James Buchanan, resulta oportuno y relevante.

Buchanan y Wagner (2000), centraron su trabajo en el análisis de la política económica

y la teoría de la elección pública para crear mecanismos de gobernanza. Sostuvo, *inter alia*, que las decisiones políticas afectan la economía en general y que, por ello, la economía no puede estudiarse sin considerar la política, puesto que, las políticas públicas y las decisiones políticas tienen un efecto en la economía y en las decisiones individuales de todas las personas.

En tal virtud y en particular sobre lo que atañe a la presente investigación, Buchanan enfatizó la importancia de las restricciones presupuestarias en el análisis de las políticas públicas y la necesidad de evitar la acumulación de deuda pública. En el libro: *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes* -coescrita con Richard Wagner-Buchanan (2000), sostienen que los déficits presupuestarios crónicos son insostenibles y que la disciplina fiscal es esencial para garantizar la estabilidad financiera y económica a largo plazo y relieves la importancia de una política fiscal responsable y sostenible para evitar el endeudamiento excesivo del gobierno y promover una economía saludable y equitativa.

Posición sostenida, en general, por otros tantos teóricos de la economía; sin embargo, el aporte de Buchanan gira en torno a la necesidad de restringir tales excesos porque los mismos pueden ser producto de las decisiones de los políticos en los niveles de gobernanza de la política fiscal, ancladas a sus intereses propios y no a los de la comunidad y no necesariamente por razones medibles del ciclo económico o por distorsiones exógenas al sistema establecido.

En dicho contexto, para Buchanan y Wagner (2000), la disciplina fiscal implica controlar el gasto público, reducir la deuda pública e implementar políticas fiscales responsables que sean coherentes con las metas de largo plazo de una sociedad en específico. Advierte que, la falta de disciplina fiscal podría llevar a una elevada carga tributaria, lo cual afectaría negativamente el crecimiento económico y la inversión privada, generando un ambiente poco propicio para la innovación y el desarrollo.

En este sentido, Buchanan defiende la idea de que la disciplina fiscal debe ser parte de una estrategia integral para mantener la estabilidad financiera y económica, la cual, a su criterio, debe incluir la eliminación de programas sociales no necesarios, la privatización de empresas públicas ineficientes y el uso de herramientas de mercado para controlar los precios y la inflación.

No obstante, Moreno (2017), afirma que Buchanan advierte que la disciplina fiscal -impuesta arbitrariamente por los políticos decisores- podría generar ciertas disputas sociales, en especial, con aquellos sectores que regularmente dependen de los servicios públicos; por dicha razón, consideraba también importante implementar medidas de protección social para garantizar que los grupos más vulnerables no sean afectados por los posibles recortes presupuestarios acordados en el marco de los programas y/o políticas denominadas de disciplina fiscal. Por ello propone, en definitiva, la inclusión constitucional de reglas que objetivamente garanticen el manejo responsable y disciplinado de las finanzas públicas:

Para Buchanan y la economía constitucional, el expansionismo de la Administración, y por ende el peligro que este conlleva para la propiedad y las expectativas individuales, se centra en el constante aumento presupuestario de las agencias gubernamentales, de ahí la conveniencia de imponer desde la Constitución un modelo de federalismo competitivo, mayorías sobre cualificadas para la determinación de las bases impositivas o contendentes límites al gasto y al endeudamiento público; estos últimos, además, siguiendo las experiencias estatales en Estados Unidos. (Moreno, 2017, pp. 85)

Ahora bien, a fin de concluir con el presente acápite, cabe indicar que, en términos generales, los varios enfoques de la disciplina fiscal tienen pros y contras: por un lado, puede ser importante para mantener la estabilidad económica a largo plazo; pero, por el otro, durante las crisis económicas, la política fiscal expansiva puede ser necesaria para estimular la economía y reducir el desempleo. Por lo tanto, los gobiernos necesitan adoptar, en realidad,

una política económica equilibrada que tenga en cuenta tanto la disciplina fiscal -en clave de gasto controlado y reducción de la deuda pública- como la política fiscal expansiva para garantizar el crecimiento y la estabilidad económica a largo plazo de un Estado, a tono con el contexto específico de dicho país y de las necesidades particulares de su población.

Empero, ¿es posible objetivar dicho equilibrio o pende de la subjetividad de los gobernantes? Buchanan y Wagner (2000) propuso -como ya se dijo-, como uno de los elementos de su enfoque sobre la disciplina fiscal y el equilibrio presupuestario, la idea de “juridificar”, constitucionalizando, los límites del gasto y del endeudamiento público a partir de la experiencia estadounidense.

La justificación teórica de estos mecanismos, realizada en primer lugar y de manera más rigurosa desde la economía constitucional, que traslada y amplía la visión holística de la realidad social, son aspectos que relatan las reglas micro fiscales, si bien en la Unión Europea cobra hoy especial relevancia son pocos los países que han constitucionalizado en los últimos años tales instrumentos de ‘gobernanza’ para hacer frente a la coyuntura económica. Buena parte de las medidas que Buchanan y su Escuela de Virginia propusieron a partir de 1970, a veces asentadas en la propia praxis estadounidense, lo cual son hoy realidad normativa, ya sea desde la atalaya del proceso de integración europeo o desde los baluartes constitucionales de los Estados.

La introducción de las restricciones jurídico-constitucionales defendidas por Buchanan en el seno de las democracias europeas y de sus modelos económicos parece ser solo el comienzo de un largo camino que seguirá modificando, sustancialmente, la idea clásica de ‘constitución económica’ y cuyas consecuencias, desde el paradigma constitucional y democrático, aún no pueden analizarse en su totalidad (Moreno, 2017).

De manera que, las reglas fiscales (o macro-fiscales) se han vuelto, en estos últimos años, cada vez más comunes, tanto en el ámbito constitucional como en el legal. Hasta

principios de la década de 1990, las reglas fiscales se usaban en pocos países; sin embargo, las deudas públicas acumuladas durante las décadas de 1970 y 1980, y el reconocimiento universal de que las uniones monetarias debían estar respaldadas por marcos basados en reglas fiscales, obligaron a más gobiernos a someter sus políticas fiscales a restricciones numéricas. A principios de 2009, 80 países tenían reglas fiscales nacionales o supranacionales (Kumar et al., 2009).

Las reglas fiscales son restricciones de larga duración -de ahí su constitucionalización- sobre la política fiscal a través de límites objetivos impuestos a los agregados presupuestarios, es decir, son mecanismos juridificados para apoyar, en definitiva, la disciplina fiscal (Kopits y Symansky, 1998). Las reglas fiscales tienen como objetivo corregir los incentivos distorsionados y contener las presiones para gastar en exceso, especialmente en tiempos buenos, a fin de garantizar la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda (Fondo Monetario Internacional, 2022). Así, las reglas fiscales delimitan en definitiva el alcance de las nociones económicas de estabilidad o equilibrio presupuestario y sostenibilidad fiscal.

2. Inclusión de reglas macro fiscales en los órdenes jurídicos

Tal como se acaba de señalar, las reglas fiscales son límites objetivos impuestos a los agregados presupuestarios para corregir los incentivos distorsionados y contener las presiones para gastar y endeudarse en exceso. Por ello, actualmente, el uso de las reglas fiscales se asocia, de manera ordinaria, con un mejor desempeño fiscal y con la implementación de políticas fiscales prudentes. Sin embargo, las reglas fiscales suelen adaptarse en varios Estados -entre esos los andinos- para corregir los resultados acumulados del pasado y no, necesariamente, para encaminar correctamente el ajuste fiscal

del presente dada la natural contención de las políticas públicas posibles, acuerdos quizá, con los planes de gobierno ofrecidos o como respuesta a choques económicos imprevistos, que ha promovido indirectamente la recurrencia a situaciones o estados de excepción e inclusive de manipulación de las reglas jurídicamente previstas.

De manera que, la sola presencia de tales reglas no ha sido garantía de la previsibilidad de los comportamientos prudentes por parte de los operadores políticos encargados de velar por la aplicación de estas. *Ergo*, para la implementación de la disciplina fiscal no basta la sola existencia normativa de reglas fiscales sino su cumplimiento efectivo.

Es más, podrían articularse marcos u órdenes fiscales que no impliquen reglas formales que se asienten en estrategias transparentes y creíbles, respaldadas por instituciones fiscales serias, que podrían apoyar, de mejor manera, la noción contemporánea de disciplina fiscal, es decir, que satisfagan aquella necesidad de un orden adecuado, prudente y suficiente de las finanzas públicas de un Estado en particular.

Pues, si bien una regla tiene que ser creíble con respecto a su capacidad para ayudar a lograr el ajuste fiscal requerido y poner la deuda pública en un camino sostenible, también debe tener la flexibilidad adecuada y suficiente para responder a los choques sistémicos (Kumar et al., 2009; Espinosa-Jaramillo et al., 2024), caso contrario, la regla prevista, debido a su rigidez, se convertiría simplemente en un obstáculo irrazonable del ejercicio adecuado de las atribuciones encomendadas al gobierno de turno.

Sin embargo, la presencia de las reglas en el orden normativo cumple una función práctica: Articula el marco de referencia, establece los estándares recomendables y fija los límites y restricciones a la voluntad de los operadores políticos de gobierno en la toma de sus decisiones fiscales. De ahí la proliferación actual de las reglas fiscales en el ordenamiento legal y no solamente en el constitucional (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Reglas macro fiscales introducidas mediante una ley de responsabilidad fiscal a nivel mundial

País	Nombre de la Ley	Fecha	Regla de gasto	Regla de equilibrio	Regla de deuda	Regla de ingresos
Argentina	Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal	2004	X		X	
Australia	Carta de Honestidad Presupuestaria	1998	Estos países aplican reglas (de facto), que no están detalladas en una ley de responsabilidad fiscal			
Brasil	Ley de Responsabilidad Fiscal	2000	Estos países aplican reglas (de facto), que no están detalladas en una ley de responsabilidad fiscal			
Colombia	Ley Orgánica de Transparencia y Responsabilidad Fiscal	2003	X	X	X	
Ecuador	Ley de Responsabilidad Fiscal	2005	X	X	X	
India	Ley de Responsabilidad Fiscal y Gestión Presupuestaria	2003		X		
Nueva Zelanda	Proyecto de ley sobre finanzas públicas (gestión del sector estatal)	2005	Estos países aplican reglas (de facto), que no están detalladas en una ley de responsabilidad fiscal			
Pakistán	Ley de Responsabilidad Fiscal y Limitación de la Deuda	2005		X	X	
Panamá	Ley No. 2 de Promoción de la Actividad Económica y Responsabilidad Fiscal	2002		X	X	
Perú	Ley de Responsabilidad Fiscal y Transparencia	2003	X	X		
Reino de España	Ley de Estabilidad presupuestaria	2007		X		
Reino Unido	Código para la estabilidad Fiscal	1998	Estos países aplican reglas (de facto), que no están detalladas en una ley de responsabilidad fiscal			
Sri Lanka	Ley de Responsabilidad de la Gestión Fiscal	2003		X	X	

Fuente: Elaboración propia, 2025 a partir de Corbacho y Schwartz (2007).

Las reglas fiscales previstas en el orden legal también son estables y previsibles, pero más fácilmente maleables que las segundas-las reglas integradas al ámbito constitucional- a pesar de estar delimitadas en lo esencial por estas últimas. Se observa que las reglas fiscales que promueven la sostenibilidad fiscal pueden servir a diferentes objetivos orientadas al equilibrio general, equilibrio estructural o ajustado cíclicamente y equilibrio a lo largo del ciclo. Sin embargo, en situaciones extremas como las que Latinoamérica y Ecuador han debido atravesar recientemente -en el contexto de postpandemia y de varias

situaciones de implosión social- que no son ajenas al mundo entero, ni las segundas y menos aún las primeras, se han cumplido cabal y disciplinadamente.

Por ejemplo, Jaime Carrera, Secretario del Observatorio de la Política Fiscal en Ecuador, en el 2018, refiriéndose a la regla macro fiscal contenida en el Artículo 286 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, expresa que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán

con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

También, es importante señalar que son diversos los elementos fiscales contemplados en la constitución, al respecto, Carrera 2018 afirma que:

La Constitución manda que los ingresos permanentes sean iguales o mayores a los gastos permanentes. Según la Proforma, los ingresos permanentes son \$19.555 millones y los gastos permanentes suman \$18.865 millones. Por sentido común, los ingresos permanentes son los impuestos y los gastos permanentes son los gastos corrientes, esto es: sueldos, bienes y servicios, transferencias corrientes e intereses de la deuda pública. Según la proforma son ingresos permanentes los \$1.000 millones de POSIBLES OTRAS CONCESIONES, además de los ingresos tributarios y no tributarios y las transferencias corrientes. De otra parte, más de \$500 millones de gastos corrientes están considerados como inversión [...] Sin duda, esta regla es una ficción acomodaticia, pues, los reales gastos corrientes superan a los ingresos permanentes, en claro desafío a la Constitución. (párr. 12)

De manera que, en definitiva, las crisis económicas recientes han puesto a prueba las reglas fiscales: Aproximadamente una cuarta parte de los países con reglas nacionales, las están modificando o dejándolas en suspenso provisional (Kumar et al., 2009). Al respecto, el documento *Fiscal rules-anchoring expectations for sustainable public finances* del Fondo Monetario Internacional (2022), concluye que, una implementación temprana de una nueva regla o un retorno breve a los objetivos fiscales implícitos en una regla existente pueden no ser apropiados, puesto que la velocidad de ajuste requerida podría ser excesiva, lo cual afecta la sostenibilidad fiscal basada en ingresos fiscales, deuda pública, saldo presupuestario, entre otros (Pozo y Ocando, 2015).

Si bien, durante el período de transición, es preferible -se sostiene en dicho documento- un enfoque paramétrico, centrado en objetivos a mediano plazo. No obstante, podría ser útil

diseñar y anunciar desde el inicio un marco basado en reglas creíbles y un cronograma para su implementación o para volver al camino basado en las reglas existentes (Kumar et al., 2009; Fondo Monetario Internacional, 2022).

Por lo que, más allá de la complejidad que invisten las reglas fiscales en la actualidad y de su diseño pétreo o flexible, lo cual no es objeto de estudio del presente ensayo, cabe señalar que todo lo anotado con anterioridad, por encima incluso del debate ideológico bipolar posterior a la segunda guerra mundial, concluye siempre en un elemento común: La necesidad de ordenar las finanzas públicas del Estado, sea que el este intervenga en mayor o menor medida, para lo cual se opta -es el criterio generalizado-, dada su utilidad y aparente versatilidad-, por un cúmulo de normas de comportamiento, vinculantes y exigibles, que permitan avizorar un orden previsible y suficiente.

Orden suficiente que sigue siendo la meta inalcanzable de los diferentes modelos o recetarios económicos propuestos a lo largo de la historia, los cuales final y pragmáticamente han adoptado, intencional o inintencionalmente, elementos comunes entre sí a fin de dar soluciones viables temporales a problemas urgentes con la buena intención de colaborar razonablemente y de algún modo con la resolución de los problemas estructurales más severos.

Esta dinámica, manifiestamente utilitaria, tiene un parangón originario: El ordoliberalismo alemán(1); por lo que, el contenido económico y alcance -del orden fiscal- de las nociones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal aspiracionales en el Estado moderno, giran en torno a la imposición de reglas jurídicas que hacen previsibles los comportamientos racionales y razonables en el manejo de las cuentas públicas, en medio de múltiples postulados que valoran y proponen un orden económico a través del entramado jurídico como incentivo ulterior que ha suscitado, finalmente, la juridificación a nivel constitucional de tales preceptos económicos.

Conclusiones

El fundamento particular para la juridificación de las nociones económicas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal es construir, por medio de indicadores objetivos, el camino unívoco hacia el orden y el equilibrio de las finanzas públicas de un Estado en particular, petrificando normativamente tales indicadores, dada la desconfianza en las decisiones fiscales adoptadas por los órganos político-resolutores, plagados de la perfectibilidad humana y, en consecuencia, con tendencia natural al error, a causa de la priorización ordinaria de sus propios intereses respecto del bien común.

Por ello, la disciplina fiscal se encuentra, hoy en día, plagada de reglas fiscales, tanto en el orden legal como en el constitucional. En este último, debido a la garantía normativa de la rigidez constitucional, pues, posibilita la estandarización legítima de ciertas reglas macro-fiscales, alejándolas completamente de la discrecionalidad de los agentes políticos resolutores y ejecutores de las decisiones del orden fiscal, tratando de hacer previsible el resultado: Un manejo prudente, responsable y disciplinado de las finanzas públicas, más allá de las capacidades e intereses del administrador de turno.

Sin embargo, en la actualidad se ha observado que la rigidez de tales reglas y la necesidad de flexibilizarlas respecto de acontecimientos no previstos -aunque recurrentes- ha concluido en la asimilación de Estados finalmente discrecionales, de excepción o suspensión de tales reglas.

Notas

1 El ordoliberalismo alemán es una doctrina económica vinculada a la denominada Escuela de Friburgo, formada por Walter Eucken, Franz Böhm y Hans Grossmann-Doerth, en la que, en la década de 1930, se combinaron con acierto los estudios de las ciencias jurídicas con la economía.

Referencias bibliográficas

- Buchanan, J. M., y Wagner, R. E. (2000). *Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes*. Liberty Fund.
- Carrera, J. (8 de noviembre de 2018). Presupuesto 2019: La sostenibilidad fiscal es una quimera. *4 pelagatos*. <https://4pelagatos.com/2018/11/08/presupuesto-2019-la-sostenibilidad-fiscal-es-una-quimera/>
- Cetre, K. G., Calderón, J. T., Freire, C. A., y Andrade, M. M. (2024). Distribución del presupuesto público al Ministerio de Deporte en Ecuador. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXX(4), 274-290. <https://doi.org/10.31876/rcs.v30i4.42997>
- Corbacho, A., y Schwartz, G. (2007). Fiscal Responsibility Laws. In T. Ter-Minassian y M. S. Kumar (Eds.), *Promoting Fiscal Discipline* (pp. 58-77), International Monetary Fund.
- Espinosa-Jaramillo, M. T., Chenet, M. E., Olivares, S. D. R., y Urbina, M. A. (2024). Condonación de impuestos en Ecuador: Estrategias y efectos en la recaudación. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXX(4), 261-273. <https://doi.org/10.31876/rcs.v30i4.42996>
- Fondo Monetario Internacional – FMI (January, 2022). Fiscal Rules Dataset 1985-2021. *Fondo Monetario Internacional*. <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/reference.htm>.
- Friedman, M. (2021). Fiscal versus Monetary Policy in the 1960s. *Turkish Economic Review*, 8(3), 65-76. <https://doi.org/10.1453/ter.v8i3.2245>
- Galván, A., Delgado, J. G., y Ruiz, E. E. A. (2023). Deuda Pública en el Desarrollo de las Regiones: Un enfoque de inversión para la competitividad. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*,

- XXIX(2), 123-138. <https://doi.org/10.31876/rcs.v29i2.39965>
- Guevara, J. A., y Peñalver, M. J. (2024). Eficiencia del gasto en el sector público durante el periodo 2018 – 2022. *REVISTA INVECOM: Estudios Transdisciplinarios en Comunicación y Sociedad*, 5(2). <https://doi.org/10.5281/zenodo.12774005>
- Hayek, F. A. (2022). *Los fundamentos de la libertad: Antropología*. Alianza Editorial.
- Inzunza, P. C., y Sánchez, A. J. (2013). Disciplina fiscal: Límites de la política fiscal para promover el desarrollo en México. *Noesis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 22(43-1), 135-160. <https://doi.org/10.20983/noesis.2013.1.5>
- Keynes, J. M. (2010). *The general theory of employment, interest and money*. Kessinger Publishing.
- Kopits, G., y Symansky, S. A. (1998). *Fiscal policy rules*. International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781557757043.084>
- Kumar, M., Baldacci, E., Schaechter, A., Cáceres, C., Kim, D., Debrun, X., Escolano, J., Jonas, J., Karam, P., Yakadina, I., y Zymek, R. (2009). *Fiscal rules-anchoring expectations for sustainable public finances*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>
- Moreno, G. (2017). La teoría de la Constitución en James Buchanan: hacia un modelo de economía constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, (177), 57-88. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.177.02>
- Pólit, E. (2000). Derecho Financiero y Disciplina Fiscal. *Iuris Dictio*, 1(2), 115-125. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/534>
- Pozo, B. D., y Ocando, C. C. (2015). Política fiscal, deuda pública y sostenibilidad fiscal en Venezuela. Período 1998-2010. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XX(4), 678-691. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/rcs/article/view/25697>
- Tenjo, F. (1987). Keynesianismo y anti-keynesianismo. *Cuadernos de Economía*, 8(10), 199-215. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/23879>