

## Las reglas fiscales en los países de la Alianza del Pacífico

### The fiscal rules in the countries of the Pacific Alliance

Jaime Gallegos Zúñiga<sup>1</sup>

Universidad de Chile

**Sumario:** I. Introducción. II. Cualidades que deben tener las reglas fiscales. III. Situación fiscal en América Latina, nociones generales. IV. La Alianza del Pacífico, nociones generales. V. Regulación en México. VI. Regulación en Colombia. VII. Regulación en Perú. VIII. Regulación en Chile. IX. Conclusiones. X. Referencias Bibliográficas.

**Resumen:** La presente investigación busca analizar las reglas fiscales en los países de la Alianza del Pacífico, esquema formado el año 2012, compuesto por México, Colombia, Perú y Chile. Este modelo pretende constituirse en un área subregional de "integración profunda", para avanzar hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

Luego de nocivas experiencias de inestabilidad financiera los Estados miembros de este bloque han aprendido la importancia de mantener niveles macroeconómicos adecuados, y en particular de brindar sanidad a las arcas fiscales, a efectos de poder dar sostenibilidad al gasto público y tener la posibilidad -efectiva- de inyectar recursos adicionales en los momentos bajos del ciclo económico.

Este trabajo cuenta con una parte introductoria que describe algunos conceptos generales acerca de las reglas fiscales, para luego exponer los cuerpos normativos en esta materia vigentes en los reseñados países, advirtiendo algunas falencias orgánicas y funcionales que serían aconsejable subsanar. Lo anterior, en el entendido que un correcto desempeño fiscal resulta crucial para mejorar el bienestar de sus habitantes, y a la vez puede mirarse como un factor que ayude a avanzar, con mayor certidumbre, hacia una integración económica regional más fuerte.

**Palabras clave:** América Latina, Hacienda Pública, Reglas Fiscales, Alianza del Pacífico.

**Abstract:** This research seeks to analyze the fiscal rules in the countries of the Pacific Alliance, a scheme formed in 2012, composed of Mexico, Colombia, Peru and Chile. This model aims to become a subregional area of "deep integration", to move towards the free movement of goods, services, capital and people.

After noxious experiences of financial instability, the member states of this bloc have learned the importance of maintaining adequate macroeconomic levels, and in particular, of providing health to the fiscal coffers, in order to be able to give

---

<sup>1</sup> Profesor del Departamento de Derecho Económico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Máster en estudios avanzados en Derecho Financiero y Tributario, y doctorando en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

sustainability to public spending and have the –effective- possibility of injecting additional resources in the low moments of the economic cycle.

Thus, this work has an introductory part that describes some general concepts about tax rules, then expose the current regulatory bodies in this area, in the countries reviewed, noting some functional and organic flaws that would be advisable to correct. The foregoing, in the understanding that a correct fiscal performance is crucial to improve the welfare of its inhabitants, and at the same time can be seen as a factor that helps to advance, with greater certainty, towards a stronger regional economic integration.

**Keywords:** Latin America, Public Treasury, Fiscal Rules, Pacific Alliance

## I. INTRODUCCIÓN

Frente a la crisis económica y financiera que se inició el año 2008, una de las respuestas que asumieron algunos Estados fue el establecimiento de reglas fiscales o la modificación (haciendo más estricta, a la larga) aquellas con las que se contaba previamente, y ejemplo de ello es que al año 2012 más de 75 países empleaban esta clase de ordenaciones, ya sea de carácter nacional o supranacional, frente a los 5 que lo hacían en 1990<sup>2</sup>.

García define las reglas fiscales como “*propósitos explícitos de las autoridades de mantener la disciplina, sostenibilidad y transparencia de la política fiscal en el corto y largo plazo que se establecen en el marco legal que gobierna la política presupuestaria*”<sup>3</sup>.

Tales reglas pueden adoptar diferentes formas, ya sea que establezcan límites cuantitativos al endeudamiento o al déficit, o bien, la determinación del gasto público en base a los ingresos estructurales o cíclicamente ajustados<sup>4</sup>, entre otros.

Se ha dicho que las reglas fiscales buscan contrarrestar el sesgo hacia el déficit<sup>5</sup>. En este sentido, una serie de estudios han indicado que las autoridades son más propensas a asumir reglas de este tipo en momentos de superávit o en los cuales las cuentas fiscales están equilibradas -como ocurrió en el caso de Chile<sup>6</sup>, por ejemplo-, que cuando se está en déficit<sup>7</sup>, motivo por el cual, se hace complejo su adopción en momentos desfavorables del ciclo<sup>8</sup>.

Otro argumento que suele invocarse como justificante para la adopción de este tipo de medidas es de orden de equidad intergeneracional, en el entendido que

<sup>2</sup> Vid. SCHAECHTER, A., KINDA, T., BUDINA, N. y WEBER, A. *Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*, International Monetary Fund, Working paper 12/187, 2012 [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>]

<sup>3</sup> GARCÍA, G. “Reglas fiscales para la estabilidad y sostenibilidad”, en VV.AA. CORBACHO, A. (coord.), *Las instituciones fiscales del mañana*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2012, p. 8.

<sup>4</sup> ELBADAWI, I., SCHMIDT-HEBBEL, K. y SOTO, R. “Why do countries have fiscal rules?”, en *Economía Chilena*, vol. 18, N° 3, 2015, p. 30.

<sup>5</sup> BRAUN, M. y GADANO, N. “¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina” en *Revista de la CEPAL* N° 91, abril 2007, p. 54.

<sup>6</sup> TER-MINASSIAN, T. “Should Latin American countries adopt structural balance-based fiscal rules?” en *Revista de Economía y Estadística*, vol. XLIX, N° 1, 2011, p. 127.

<sup>7</sup> CALDERÓN, C. y SCHMIDT-HEBBEL, K. *The choice of fiscal regimes in the world*, Documentos de Trabajo del Banco Central de Chile, N° 487, 2008, p. 2.

<sup>8</sup> Ahora bien, debe hacerse presente que incluso en momentos de bonanza, la adopción de una regla fiscal que discipline las finanzas públicas no es una decisión fácil, habida cuenta que ello supone un costo político, dado que en momentos en que la comunidad sabe que se están generando muchos ingresos -que son idóneos para satisfacer las variadas necesidades sociales- el Ministro de Hacienda, usualmente se verá obligado a limitar los gastos, generando reproche de diferentes grupos de presión.

se esgrime que el progreso actual no puede ser financiado por las generaciones venideras<sup>9</sup>, y a tal efecto se fija la premisa que sólo los gastos en inversión en infraestructura, dado que generan externalidades positivas, que se extienden en el tiempo, podrían ser pagados acudiendo al endeudamiento<sup>10</sup>.

Asimismo, se ha afirmado que esta clase de reglas reducen la discrecionalidad de las autoridades en relación con el gasto público sometiendo las políticas económicas al Derecho<sup>11</sup>, lo que resulta especialmente importante, ante gobiernos populistas, o que busquen alcanzar objetivos a corto plazo, a fin de satisfacer el electorado, sin tener en cuenta las consecuencias que tales actuaciones generan en el endeudamiento, encarecimiento del crédito, e incluso los efectos procíclicos que pueden ocasionar con un calentamiento excesivo de la economía en un momento de bonanza.

Para que esas nocivas consecuencias no se produzcan, resulta necesario procurar un buen "estado de salud" de las finanzas públicas, una correcta estructura normativa de la economía y la coordinación entre los objetivos de política monetaria y fiscal<sup>12</sup>.

Así las cosas, actualmente parece primar la concepción, entre los economistas, que el endeudamiento (excesivo) es nocivo, discurso que suele oírse en paralelo con el que pregona<sup>13</sup> que la reducción del déficit público permite bajar los intereses que se cobra a los títulos de deuda<sup>14</sup>, estimula la inversión y fomenta el crecimiento, lo cual se asocia a la mejoría en la credibilidad del Fisco que adopta estas medidas<sup>15</sup>, reduciendo en paralelo el costo de endeudamiento de las empresas que emiten deuda a nivel internacional, atendido que la deuda soberana actúa como un punto de referencia para las tasas que éstas pagan<sup>16</sup>, todo lo cual

---

<sup>9</sup> GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M.A. *Estabilidad presupuestaria y su consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, p. 21.

<sup>10</sup> GALÁN FIGUEROA, J. "El enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública", en *Economía Informa*, N° 388, sep-oct 2014, pp. 60-61.

<sup>11</sup> GARCÍA, G. Op. Cit. p. 9; RESTREPO SALAZAR, J.C. *Hacienda Pública*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015, pp. 546, 553.

En efecto, el establecimiento de reglas fiscales servirían de ayuda para que se haga frente a los shocks exógenos, puesto que aun cuando, por medio de una política fiscal discrecional también se puede reaccionar a shocks inesperados, tal capacidad de maniobra no queda exenta de limitaciones, como pueden ser los retardos temporales tanto en la identificación del shock mismo, como en el tiempo que transcurre hasta que se adoptan las medidas concretas y éstas entran en funcionamiento (GARCÍA, G. Op. Cit. p. 7; GARCÍA SERRADOR, A. "Teoría general sobre reglas fiscales", en *Quaderns de Política Econòmica*, vol. 8, 2004, p. 25).

En efecto, hay estudios que han concluido que los países con instituciones y procedimientos fiscales más disciplinados, cuentan con presupuestos de mayor calidad para la previsión y control; no pierden capacidad de respuesta para paliar las oscilaciones cíclicas de la economía, y tienden a enfrentarse a problemas menores de sostenibilidad a mediano y largo plazo (GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001, p. 29).

<sup>12</sup> GALÁN FIGUEROA, J. Op. Cit. p. 51; RESTREPO SALAZAR, J.C. Op. Cit., p. 553.

<sup>13</sup> GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. *Costes...* Op.Cit., pp. 42, 43; GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M.A. *Estabilidad...* Op. Cit., p. 24.

<sup>14</sup> En esta línea, se ha afirmado que en los países que presentan instituciones fiscales funcionando adecuadamente, en los cuales los Estados se encuentran ceñidos por límites de gastos o reglas estrictas de déficit cero, se benefician con costes de endeudamiento entre 7 y 15 puntos básicos inferiores al de aquellas jurisdicciones en las cuales las limitaciones son débiles o no existen (GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. *Costes...* Op. Cit, p. 28).

<sup>15</sup> COMITÉ ASESOR PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA FISCAL DE BALANCE ESTRUCTURAL DE SEGUNDA GENERACIÓN PARA CHILE, *Propuestas para perfeccionar la regla fiscal*, Santiago, 2011, p. 25.

<sup>16</sup> VELASCO A., ARENAS A., RODRÍGUEZ J., JORRATT M. y GAMBONI C. *Enfoque de Balance Estructural en la Política Fiscal en Chile: Resultados, Metodología y Aplicación al*

redundaría en mayor certidumbre y estabilidad para los actores económicos a la hora de tomar sus decisiones<sup>17</sup>.

Otros autores<sup>18</sup> han hecho presente que en países muy diversos, como Rusia y Bolivia, los severos desequilibrios fiscales se han traducido en graves problemas políticos que han derribado los gobiernos, dada la situación de inestabilidad generada.

Ahora bien, también es del caso mencionar que, no obstante lo dicho, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estudia si el exceso de ahorro y la austeridad son factores, que en definitiva, dificultan el crecimiento económico<sup>19</sup>.

Molina<sup>20</sup>, por su parte, trae a colación trabajos de diferentes economistas, que han rechazado las medidas de austeridad implementadas por gobiernos de diferentes países desarrollados, señalando que cuando las economías son débiles y el desempleo es alto es necesario un adecuado estímulo fiscal, señalando que en Europa la recesión obedece precisamente -entre otras causas- a la manera cómo se ha afrontado el asunto.

En efecto, tal como afirman Alesina y Giavazzi no siempre los déficits presupuestarios son un problema y en tal carácter debiesen evitarse a toda costa, atendido que déficits presupuestarios temporales forman parte de la caja de herramientas de las políticas económicas. Ello es así puesto que, durante las recesiones, es probable que aparezcan déficits, como consecuencia de que los ingresos fiscales serán temporalmente bajos, y ante ese escenario sería un error subir los tipos impositivos para equilibrar el presupuesto.

De este modo, los déficits y superávits presupuestarios desempeñan un papel muy útil en la suavización de las fluctuaciones temporales de los ingresos fiscales y del gasto.

Ahora bien, tales déficits se convierten en un inconveniente cuando duran mucho tiempo, generan grandes deudas y son un indicio de una incapacidad permanente para mantener el gasto a la par con los ingresos fiscales<sup>21</sup>.

## II. CUALIDADES QUE DEBEN TENER LAS REGLAS FISCALES

Dicho lo anterior, y con la finalidad de cerrar esta parte introductoria general, creemos pertinente mencionar que la literatura económica ha teorizado sobre cuáles son los elementos que debe contener una regla fiscal para ser eficiente, en base a la experiencia dada en diferentes países.

Al respecto, recogiendo ideas expuestas en distintos trabajos, y tratando de sintetizar algunos temas, nos permitimos señalar que dentro de las cualidades o características que debe contar una regla fiscal figuran<sup>22</sup>:

### 1. Simplicidad

Las funciones, estructura, metodología, cuentas y proyecciones del sector público deben ser comprensibles<sup>23</sup>, normalizadas y comparables internacionalmente.

Específicamente, una norma de equilibrio fiscal estructural no sólo debe tener un buen diseño metodológico, los ciudadanos y los políticos también deben ser capaces de comprenderla, obteniendo respuestas adecuadas ante preguntas,

período 2006 – 2009, Estudios de Finanzas Públicas, 2010, Dirección de Presupuestos de Chile, p. 8.

<sup>17</sup> GARCÍA, G. Op. Cit. p. 21.

<sup>18</sup> PASTEN, R. y COVER, J. "The Political Economy of Unsustainable Fiscal Deficits", en *Cuadernos de Economía*, vol. 47 (noviembre), 2010, pp. 170-172.

<sup>19</sup> GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M.A. *Estabilidad...* Op. Cit., p. 22.

<sup>20</sup> MOLINA MOLINA, J. *Ciudadano y Gasto Público. Por una gobernanza transparente y participativa*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 152-153.

<sup>21</sup> ALESINA, A. y GIAVAZZI, F. *El futuro de Europa: reforma o declive*, Antoni Bosch, Barcelona, 2009, p. 148.

<sup>22</sup> LOZANO, I., RINCÓN, H., SARMIENTO, L. y RAMOS, J. Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia" en *Revista de economía institucional*, vol. 10, N° 19, segundo semestre, 2008, pp. 343-344.

<sup>23</sup> BRAUN, M. y GADANO, N. Op. Cit., p. 55.

dudas, presiones y comparaciones con indicadores más simples como el equilibrio fiscal real, el crecimiento del gasto en relación con el PIB o la deuda pública<sup>24</sup>.

## 2. Permanencia

Este elemento se asocia con que la regla debe tener aplicación por un período de tiempo, que dé certeza a los agentes económicos de su durabilidad<sup>25</sup>, a fin de que adopten medidas teniéndola presente, lo cual, además, se vincula con su credibilidad.

En principio, una regla de política fiscal debe operar bajo un marco metodológico estable con el objeto de garantizar su transparencia y limitar la discrecionalidad de las autoridades. En especial, tal estabilidad es particularmente importante para una regla de equilibrio fiscal estructural, atendido que se basa en un indicador que no se obtiene directamente de la contabilidad pública, sino que es más bien una estimación de una variable no observada<sup>26</sup>.

En efecto, las suspensiones o los incumplimientos de las reglas fiscales asumidas, cada vez que cambia el ciclo económico, pueden reducir su efectividad para lograr los objetivos de sostenibilidad fiscal y credibilidad de la política macroeconómica<sup>27</sup>.

Sin embargo, tal permanencia, ligada a la credibilidad, no puede significar que la regla no sea alterable, pues, a ella pueden practicársele las mejoras metodológicas u operativas que se vayan detectando son las correctas, de conformidad con el funcionamiento de la economía, sin que estas alteraciones importen una modificación esencial o intrínseca, que conduzca a generar un manto de duda ante los cambios incorporados<sup>28</sup>.

## 3. Obligatoriedad e instituciones que la hagan efectiva

Aquella imperatividad<sup>29</sup> puede plasmarse ya sea mediante su establecimiento en una norma de rango constitucional o de alta jerarquía dentro del ordenamiento, que impida que las leyes de presupuesto pasen por alto sus pautas<sup>30</sup>. En efecto, sobre este punto González Páramo ha afirmado que, si la Constitución no limita el déficit o el gasto, estos tenderán a crecer más allá de lo deseable, lo que se puede ver agravado si el sistema electoral promueve gobiernos minoritarios, ya que los intereses y demandas que los legisladores quieren hacer efectivo con cargo a los recursos públicos son muy altos<sup>31</sup>.

De mismo modo, se ha dicho, que es necesario que se cuente con una institucionalidad que ejecute la regla fiscal con criterios técnicos, a la par de la estructuración de organismos independientes -de modo similar a lo que ocurre con los bancos centrales autónomos-, cuyo fin sea velar o controlar que su aplicación, por parte de las autoridades que tienen a su cargo ese cometido (usualmente el Ejecutivo), se esté llevando a cabo con el mayor apego a ella, sin quedar sometido a las presiones políticas, que generalmente afectan a los Gobiernos<sup>32</sup>.

En esta línea, se ha aseverado que *“la mejor práctica internacional de los últimos años sugiere que las políticas fiscales y la adopción de reglas fiscales se fortalecen con la creación de organismos encargados de auditar las proyecciones y*

<sup>24</sup> MARCEL, M. *The Structural Balance Rule in Chile: Ten Years, Ten Lessons*, Discussion Paper num. IDB-DP-289, Inter-American Development Bank, 2013, p. 33.

<sup>25</sup> BRAUN, M. y GADANO, N. Op. Cit., p. 55; KENNEDY, S., ROBBINS, J. y DELORME, F. *The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance*. Fiscal Rules Conference, 2001. [disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2094473> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2094473>].

<sup>26</sup> MARCEL, M. *The Structural...* Op. Cit., p. 20.

<sup>27</sup> GARCÍA, G. Op. Cit., p.15.

<sup>28</sup> MARCEL, M. *The Structural...* Op. Cit., p. 36.

<sup>29</sup> LOZANO, I., RINCÓN, H., SARMIENTO, L. y RAMOS, J. Op. Cit., pp. 314-315.

<sup>30</sup> TER-MINASSIAN, T. Op. Cit., p. 128.

<sup>31</sup> GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. *Costes...* Op. Cit., p. 18.

<sup>32</sup> GARCÍA, G. Op. Cit. p. 21; GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. *Costes...* Op. Cit., pp. 19-20; TER-MINASSIAN, T. Op. Cit., p. 129.

el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal, así como de promover su transparencia”<sup>33</sup>.

Añadiendo también que la “credibilidad de una regla fiscal se basa en la limitación de las acciones discrecionales del gobierno de turno, otorgando predictibilidad y estabilidad a la política fiscal. Una buena regla puede ser potenciada mediante la construcción de una institucionalidad que vele por el buen cumplimiento de la misma”<sup>34</sup>.

#### 4. Establecimiento claro de responsables en caso de incumplimiento

Quienes puedan comprometer responsabilidad política, funcionaria o incluso penal, según los motivos y circunstancias involucradas con el no acatamiento de sus preceptos<sup>35</sup>.

Las autoridades deben rendir cuentas a los ciudadanos con respecto a su capacidad para cumplir con las metas y lograr los resultados esperados. Así, según cuál sea el tipo de regla fiscal que se adopte, y, por ejemplo, si se sigue una de equilibrio estructural, los encargados de su monitoreo pueden calcular periódicamente su efectivo cumplimiento para, de manera oportuna, permitir el logro de los objetivos de la política<sup>36</sup>, todo lo cual demanda, a su vez de una debida transparencia en su funcionamiento.

Relacionado con este punto, se han criticado los ordenamientos que prevén sanciones por incumplimiento que resultan imprecisas o poco creíbles<sup>37</sup>.

#### 5. Establecimiento de mecanismos de escape

Tales excepciones a su cumplimiento es viable que tengan lugar ante determinados eventos, imprevistos y significativos, con el fin de brindar la flexibilidad necesaria, dentro de marcos de certidumbre<sup>38</sup>.

No hay consenso acerca de cuál debe ser la institución que constate la ocurrencia de estos eventos extraordinarios previstos en la normativa, habiendo algunos que entregan tal revisión al Congreso<sup>39</sup>, mientras otros encomiendan estas labores a organismos técnicos especializados, independientes del Gobierno que la implementa.

Si se prevén estos supuestos en la regla misma, la concurrencia de tales circunstancias excepcionales no importará abandonar o modificar la regla con frecuencia, que en sí son conductas que atentan contra la credibilidad de ésta<sup>40</sup>.

Estos mecanismos de escape le brindan flexibilidad a la regla, atendido que, si son demasiado rígidas, los países suelen incumplirla, y en efecto, no resultarán creíbles las declaraciones oficiales de que se mantendrán apegados a sus postulados, y, de hecho, tal dureza puede conllevar a déficits fiscales mayores a los que se hubieren producido si se hubiese adoptado una regla más moderada y flexible<sup>41</sup>.

#### 6. Transparencia

Es un asunto que se encuentra estrechamente vinculado con la simplicidad, que permite una fácil comprensión de sus pautas a la comunidad, la cual puede controlar su cumplimiento e inhibir una “presupuestación creativa”, término que se ha acuñado para referirse a los casos en que los agentes encargados de

<sup>33</sup> COMITÉ ASESOR PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA FISCAL DE BALANCE ESTRUCTURAL DE SEGUNDA GENERACIÓN PARA CHILE, Op. Cit., p. 10.

<sup>34</sup> Ibid., p. 93.

<sup>35</sup> LOZANO, I., RINCÓN, H., SARMIENTO, L. y RAMOS, J. Op. Cit., p. 316.

<sup>36</sup> MARCEL, M. *The Structural...* Op. Cit., p. 29.

<sup>37</sup> GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. *Costes...* Op. Cit., pp. 27-28.

<sup>38</sup> TER-MINASSIAN, T. Op. Cit., p. 119.

<sup>39</sup> LOZANO, I., RINCÓN, H., SARMIENTO, L. y RAMOS, J. Op. Cit., p. 318.

<sup>40</sup> GARCÍA, G. Op. Cit., p. 20.

<sup>41</sup> FRANKEL, J. “Una solución a la prociclicidad fiscal: Chile, pionero en instituciones presupuestarias estructurales”, en *Economía Chilena*, vol. 14, N° 2, 2011, p. 42.

implementarlas suelen sustraer actividades del control y supervisión, alterando cifras o estructurando contabilidades que se alejan de lo perseguido por el legislador. En razón de lo cual, mientras más transparente sea el proceso presupuestario en general, menores posibilidades hay que se incurra en estas conductas<sup>42</sup>.

En este sentido es pertinente que los encargados estén permanentemente suministrando información acerca del uso de los recursos públicos y el cumplimiento de la regla, a fin de que se pueda efectuar un control de este relevante asunto<sup>43</sup>.

Asimismo, las reglas fiscales, al obligar a los responsables de la política fiscal a diseñar y ejecutar el presupuesto de manera transparente y sujeto a un control abierto, contribuyen a la transparencia, la responsabilidad democrática, y, en consecuencia, ayudan a mitigar la discrecionalidad y las posibilidades de corrupción<sup>44</sup>.

En definitiva, la transparencia, es fundamental para reducir la incertidumbre, tanto respecto de la conducción de la política fiscal como acerca de la adecuada asignación de los recursos<sup>45</sup>.

### **7. Legitimidad ante la comunidad a la cual le resultará exigible**

Habida cuenta que si se cuenta con aquel respaldo ciudadano será menos frecuente que se ejerzan presiones tendientes a dejar de cumplir lo establecido con los parámetros exigidos<sup>46</sup>.

Así las cosas, se ha aseverado que cuando los ciudadanos tienen preferencias heterogéneas y cambiantes, los gobiernos pueden caer ante comportamientos oportunistas, buscando maximizar el apoyo del electorado, satisfaciendo demandas de corto plazo<sup>47</sup>, lo que encontrará un campo más vulnerable si la regla fiscal no está arraigada como un valor dentro del funcionamiento económico.

Cuando esta clase de medidas resultan impuestas por organismos internacionales, como el FMI, el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o las instituciones comunitarias supranacionales y no encuentran con efectivo respaldo de las autoridades del país que la implementa, y menos de la ciudadanía, se corre el evidente riesgo de que al poco tiempo se escabulla su cumplimiento o derechamente se le abandone<sup>48</sup>. De ahí que valga la pena recalcar que las reglas fiscales deben responder a las características que conforman la realidad del país o territorio donde se acogen<sup>49</sup>, y no será lo mismo, por ejemplo, su aplicación en un país unitario que en uno descentralizado, donde deben adoptarse resguardos especiales.

A nuestro juicio, para alcanzar la referida legitimidad es imprescindible que las autoridades socialicen los efectos positivos que genera una disciplina fiscal, ya sea por hacer menos costoso el crédito, o bien, por permitir al Gobierno contar con herramientas efectivas para poder inyectar recursos en los momentos bajos del ciclo económico, sin la necesidad de acudir al endeudamiento externo.

### **III. SITUACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA, NOCIONES GENERALES**

Como se sabe, en otros esquemas de integración más avanzados, como el que se da en Europa, la temática de las arcas fiscales cuenta con regulación comunitaria que no entrega al solo arbitrio de los Estados miembros el manejo de

<sup>42</sup> GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. *Costes...* Op. Cit., p. 27.

<sup>43</sup> TER-MINASSIAN, T. Op. Cit., pp. 130-131.

<sup>44</sup> ELBADAWI, I., SCHMIDT-HEBBEL, K. y SOTO, R. Op. Cit., p. 33.

<sup>45</sup> GUZMÁN, M. y MARCEL, M. "Hacia un círculo virtuoso en la reforma presupuestaria en Chile" en *Presupuesto y Gasto Público*, N° 51, 2008, p. 321.

<sup>46</sup> LOZANO, I., RINCÓN, H., SARMIENTO, L. y RAMOS, J. Op. Cit., pp. 314-316.

<sup>47</sup> GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. *Costes...* Op. Cit., p. 19.

<sup>48</sup> FRANKEL, J. Op. Cit., p. 43.

<sup>49</sup> RESTREPO SALAZAR, J.C. Op. Cit., p. 553; TER-MINASSIAN, T. Op. Cit., p. 124.

los caudales públicos, atendidas las incidencias que los desequilibrios fiscales pueden generar en el buen funcionamiento del mercado común en su conjunto.

De esta manera, y de modo muy somero, podemos destacar que el art. 104 C del Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992<sup>50</sup>, prevé que los Estados miembros deben evitar "*déficits públicos excesivos*", cuyos valores de referencia, de niveles máximos de déficit del 3% del PIB y de deuda del 60% del PIB, fueron fijados en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de Déficit Excesivo<sup>51</sup>.

Asimismo, el art. 126 del TFUE establece que los Estados miembros deben evitar déficits públicos excesivos, regulando las medidas que debe adoptar la Unión.

Además de estas preceptivas matrices, con el devenir de los años se han adoptado una serie de regulaciones específicas y medidas, de diferente alcance, sobre esta materia, dentro de las cuales cabe destacar, entre otros, al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que estructuró un "*código de conducta fiscal*"<sup>52</sup>; la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera; el "Semestre europeo"; el conjunto de normas (conocido como el "*Six Pack*"); el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (también conocido como "Pacto Fiscal" o "*Fiscal Compact*"), que implicó una "*constitución económica europea*"<sup>53</sup>, previendo -entre otros puntos- sanciones por incumplimiento, las cuales son entregadas al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, consignando la necesidad de garantizar la independencia de las instituciones, encargadas a nivel nacional, de supervisar la observancia de estas reglas, como también el mandato de que la normativa dictada al efecto debe contar con jerarquía constitucional.

Señalado lo anterior, debe advertirse que en América Latina, al no haberse alcanzado los niveles de integración que se han logrado en Europa, no cuenta con instancias supranacionales que disciplinen a los países en política fiscal, como ha ocurrido en el viejo continente, y atendido ello, recurrentemente, la fuente material de las normas que se han dictado provienen de organismos multilaterales, como el FMI y el BM, que suelen condicionar los programas de asistencia y financiamiento a la adopción de reglas de esta clase<sup>54</sup>.

Ahora bien, un elemento común que comparten muchas economías en desarrollo es que ellas tienden a ser más volátiles, en general, que en los países desarrollados. Ello obedece, en parte, a shocks externos, tales como fluctuaciones de precios en los mercados mundiales, que son particularmente importantes para los productos minerales y agrícolas exportados por América Latina<sup>55</sup>.

En efecto, hasta hace algunos años esa región se caracterizaba por una gran volatilidad de su situación macroeconómica, mostrando, de modo general, políticas procíclicas<sup>56</sup>, que se traducían en la reducción de las tasas impositivas y aumento

<sup>50</sup> Cabe tener en cuenta, que el Libro Blanco de la Comisión Delors, de 1985, hizo presente que una unión monetaria sin una convergencia fiscal puede conllevar a situaciones de inestabilidad (GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M.A. *Estabilidad...* Op. Cit., p. 29).

<sup>51</sup> GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. *Costes...* Op. Cit., p. 49.

En la actualidad, la normativa reseñada se encuentra en el Anexo N° 12 al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

<sup>52</sup> GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M.A. *Estabilidad...* Op. Cit., p. 29. Otros autores van más allá, y han dicho que con el PEC los Estados miembros "*cedían su política fiscal a la Comunidad*" (RESTREPO SALAZAR, J.C. Op. Cit., p. 577).

<sup>53</sup> GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M.A. *Estabilidad...* Op. Cit., p. 57; FAGGIANI, V. Op. Cit., pp. 757-758.

<sup>54</sup> BRAUN, M. y GADANO, N. Op. Cit., p. 57.

<sup>55</sup> FRANKEL, J. Op. Cit., p. 45.

<sup>56</sup> ARDANAZ, M., CORBACHO, A., GONZALES, A. y TOLSA CABALLERO, N. "Equilibrios fiscales estructurales en América Latina y el Caribe. Nuevo conjunto de datos y estimaciones", en *Revista Internacional de Presupuesto Público*, N° 89, 2015, pp. 11, 14-17; KLEMM, A. *Fiscal Policy in Latin America over the Cycle*, Documento de Trabajo, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional, 2014, pp. 1-23; TER-MINASSIAN, T. Op. Cit., pp. 117-118.

de gasto en momentos de bonanza -asociadas generalmente al aumento del precio de sus commodities<sup>57</sup>- y medidas contrarias en los momentos bajos del ciclo, lo que conducía a la profundización de las crisis económicas<sup>58</sup>.

Luego, si bien la crisis económica y financiera internacional iniciada el 2008 interrumpió una etapa de crecimiento económico que, en términos de nivel y duración, no tenía precedentes desde los años setenta, sirvió también de oportunidad, para que sus gobiernos pudieran implementar, una serie de medidas contracíclicas, que ayudaron a contener su impacto<sup>59</sup>. En efecto, el gasto corriente primario de los gobiernos centrales aumentó en promedio de los países de la región de un 15,8% del PIB en 2008 a un 17,0% en 2009. A ello contribuyeron los incrementos de las transferencias destinadas a los hogares más vulnerables con el fin de minimizar los efectos de la crisis<sup>60</sup>.

#### **IV. LA ALIANZA DEL PACÍFICO, NOCIONES GENERALES.**

Es un área subregional formada por México, Colombia, Perú y Chile, que se configura con la finalidad de obtener las ventajas generales de la integración, como son el aprovechamiento de economías de escala, intensificación de la competencia, atenuación de los problemas de pagos internacionales, posibilidad de desarrollar actividades difíciles de emprender aisladamente, aumento del poder de negociación, formulación coherente de la política económica nacional, configuración de un contexto que facilita el emprendimiento de procesos de transformaciones estructurales, y aceleramiento del ritmo de desarrollo y el logro de un alto nivel de empleo, entre otros, en el contexto de Estados latinoamericanos con un escenario marcado por el fuerte impulso económico que están ejerciendo los países del Asia Pacífico.

La Alianza del Pacífico supone un mercado de 217 millones de personas, que a la fecha cuenta liberalizado el grueso mayoritario de su comercio. Su PIB total asciende al 39 % del PIB de América Latina<sup>61</sup>.

El 6 de junio de 2012, durante la IV Cumbre Presidencial, en Paranal, Chile, se suscribió el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, que supuso su constitución formal y jurídica, entrando en vigor internacional el 20 de julio de 2015.

El preámbulo de ese instrumento indica que los Estados partes, convencidos de que la integración económica regional constituye uno de los mecanismos esenciales para que los países de América Latina avancen en su desarrollo económico y social sostenible, procuran alcanzar una mejor calidad de vida para sus pueblos, que contribuya a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes.

Agregan que están decididos a fortalecer los diferentes esquemas de integración en América Latina, como espacios de concertación y convergencia, orientados a fomentar el regionalismo abierto (no excluyente), que inserte a las Partes eficientemente en el mundo globalizado y las vincule a otras iniciativas de regionalización.

Luego, afirman que este proceso de integración tendrá como base los acuerdos económicos, comerciales y de integración vigentes entre las Partes a nivel bilateral, regional y multilateral, y que deberá contribuir a profundizar sus relaciones económicas y comerciales.

---

<sup>57</sup> PARRADO, E., RODRÍGUEZ, J. y VELASCO, A. "Responsabilidad fiscal en Chile: Propuestas para seguir avanzando", en *Estudios Públicos* N° 127, invierno 2012, p. 92; TER-MINASSIAN, T. Op. Cit., p. 123.

<sup>58</sup> GARCÍA, G. Op. Cit., p.2.

<sup>59</sup> TER-MINASSIAN, T. Op. Cit., p. 118

<sup>60</sup> CEPAL, *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Seguimiento de las medidas de política, actualización al 31 de diciembre de 2011*, Santiago de Chile, 2012, pp. 3-4.

<sup>61</sup> ALIANZA DEL PACÍFICO, *Abecé de la Alianza del Pacífico*, 2018, <https://alianzapacifico.net/download/abece-de-la-alianza-del-pacifico/>

A su turno, dentro de los objetivos de este esquema, según consta en su artículo 3, figura el construir un área de "integración profunda", para avanzar hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

Formuladas estas nociones generales acerca de la Alianza del Pacífico es pertinente dejar en claro que sus instrumentos normativos no aluden a coordinación en materia fiscal, sin embargo, atendidas las prevenciones formuladas en la primera parte de este trabajo, nos parece oportuno exponer, de modo comparado, las reglas fiscales de los Estados miembros, que dan cuenta de cierta convergencia macroeconómica<sup>62</sup> no pactada, elemento que resulta clave, para avanzar con certidumbre en la integración económica, y en definitiva, en la búsqueda de un mayor bienestar de su población, que a nuestro juicio es el principal objetivo que debe dirigir el quehacer de los Estados, tanto en el plano económico como social.

## V. REGULACIÓN EN MÉXICO

En México, el inciso segundo del art. 25 de la Constitución, de 1917, previene que el Estado debe velar por "*la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero*" para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo, añadiendo que el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deben observar dicho principio.

Respecto a ello, se ha dicho que esa Carta Fundamental establece una regla fiscal de equilibrio del balance corriente del gobierno federal y los gobiernos subnacionales, actuando sobre la base de un equilibrio presupuestario general, no sobre uno ajustado al ciclo económico<sup>63</sup>.

Además, se limita el endeudamiento subnacional pues establece que las regiones no se pueden endeudar con entidades extranjeras ni en moneda extranjera<sup>64</sup>.

A nivel legal, debe tenerse en cuenta que, en 2006, se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que introdujo elementos de responsabilidad fiscal, transparencia y rendición de cuentas<sup>65</sup>. Esta normativa exige que el gobierno presente un presupuesto anual en un marco de mediano plazo con proyecciones para los cinco años siguientes, estableciendo además un objetivo fiscal cero para el gobierno federal, los dos sistemas de seguridad social y algunas empresas públicas -incluyendo la empresa petrolera PEMEX- pero excluyendo los gobiernos estatales y locales<sup>66</sup>.

Con todo, la normativa prevé expresamente válvulas de escape, permitiendo que se incurra en déficit presupuestarios y se sobrepase el límite máximo del gasto corriente estructural cuando concurren determinadas hipótesis, como desastres naturales y otras situaciones análogas, fijando en tal evento una serie de requisitos singularmente tasados, exigiendo, por ejemplo, que para ello se presenten planes de ajuste, de no más de tres años, que para recuperar los niveles normados.

Además, conviene advertir que el reglamento de esta ley introduce elementos de balance estructural y no meramente primario, al disponer que anualmente debe determinarse una meta de balance público congruente con la evolución esperada del ciclo económico, cuyos principales determinantes son la desviación del PIB respecto a su nivel estimado de tendencia y a los ingresos no petroleros del sector público.

<sup>62</sup> MONTEAGUDO, M. "The Pacific Alliance in search for a financial integration: so close and yet so far", *Working Paper* N° 17, World Trade Institute, Universitat Bern, 2017, pp. 7-12.

<sup>63</sup> GARCÍA, G. Op. Cit., pp. 18-19.

<sup>64</sup> GARCÍA, G. Op. Cit., pp. 18-19.

<sup>65</sup> LOZANO, I., RINCÓN, H., SARMIENTO, L. y RAMOS, J. Op. Cit., p. 326.

<sup>66</sup> BERGANZA, J.C. *Fiscal rules in Latin America: a survey*, Documentos ocasionales N° 1208, Banco de España, 2012, p. 25.

Así las cosas, dada la relevancia del crudo en las arcas aztecas, el precio de tendencia de ese hidrocarburo se atiende para los cálculos de los ingresos fiscales y además funciona un sistema de numerosos fondos<sup>67</sup> asociados a éste.

El manejo de estos recursos permitió que, entre los años 2008 y 2009, se adoptaran medidas de estímulo fiscal que ascendieron a 2,5% del PIB (mediante transferencias a personas de bajos ingresos, inversión pública e inyección de crédito adicional destinado a pequeñas y medianas empresas)<sup>68</sup>.

Con todo, dada la envergadura de la crisis -que provocó un descenso en términos reales del 6,5% en 2009<sup>69</sup>-, en los presupuestos de los años 2010 y 2011 se invocaron circunstancias excepcionales que habilitaron para mantener un déficit fiscal moderado<sup>70</sup>, que fue incrementándose sucesivamente, y muchos estados registran altos niveles de endeudamiento, y así el promedio nacional del grado de dependencia de la deuda de los gobiernos subnacionales aumentó de 56,1% en 2007 a 81,5% en 2013<sup>71</sup>.

Habida cuenta del contexto descrito, en mayo de 2015, se llevó a cabo una reforma constitucional que introdujo las siguientes modificaciones en la Carta Fundamental mexicana, incorporando un inciso segundo a su art. 25, según el cual, el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deben observar el principio de estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero.

Además, en el art. 73, fracción XXIX, literal W, se dispuso que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio del enunciado art. 25.

Relacionado con lo anterior, también se modificó el art.117, fracción VIII de la Constitución, expresando que los Estados y los Municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, agregando además que en ningún caso se pueden destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Sin perjuicio de ello, los Estados y Municipios pueden contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo<sup>72</sup>, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión.

A lo indicado se suma el establecimiento de una nueva comisión bicameral en el Congreso de la Unión la cual debe analizar la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados y analizar garantías otorgadas por el Estado en la materia.

Atendida esta modificación, el 27 de abril de 2016, se publicó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes de Coordinación Fiscal,

---

<sup>67</sup> La normativa fiscal mexicana contempla diversos Fondos especiales, como: el Fondo Mexicano del Petróleo, el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas; el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, el Fondo Nacional de Infraestructura, el Fondo para la Prevención de Desastres, el Fondo de Desastres, el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas, el Fondo Sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos, el Fondo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del Instituto Mexicano del Petróleo, el Fondo de Extracción de Hidrocarburos, entre otros.

<sup>68</sup> BERGANZA, J.C. Op. Cit., p. 26.

<sup>69</sup> CHÁVEZ, J.C., RODRÍGUEZ, R., y FONSECA, F. "Vacas gordas y vacas flacas: la Política Fiscal y el balance estructural en México, 1990-2009" en *Estudios Económicos*, vol. 25, N° 2, 2010, p. 310.

<sup>70</sup> BERGANZA, J.C. Op. Cit., p. 26.

<sup>71</sup> GARCÍA SEPÚLVEDA, S. "Delimitación de facultades, la puerta al nuevo federalismo fiscal en México", en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N° 35, 2016, p. 50.

<sup>72</sup> Las obligaciones a corto plazo deben liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no pueden contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

General de Deuda Pública y General de Contabilidad Gubernamental, que regula con mayor detalle estas materias.

## VI. REGULACIÓN EN COLOMBIA

En Colombia, es relevante tener en cuenta que el constituyente de 1991, en el art. 347, derogó el principio de equilibrio presupuestal contenido en la anterior Carta Fundamental, lo que hizo posible la presentación de presupuestos desequilibrados<sup>73</sup>.

Sin embargo, mediante el Acto Legislativo 03, de 2011, a la sostenibilidad fiscal se le elevó al rango constitucional, al incorporarla en distintas disposiciones del Texto Supremo, como un criterio orientador de los órganos y poderes del Estado.

En efecto, a partir de esa reforma su art. 334 dispone que la dirección general de la economía está a cargo del Estado (...) «en un marco de sostenibilidad fiscal» (...). Dicho marco debe fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. Advirtiendo luego, que, en cualquier caso, el gasto público social es prioritario.

Por su parte, el art. 339 del Código Político se refiere al Plan Nacional de Desarrollo, que comprende el plan de inversiones públicas, que debe contener presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco «que garantice la sostenibilidad fiscal».

A su turno, el art. 346 expresa que el Gobierno debe formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones «dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo».

En este escenario, la Ley N° 1.473, de 2011, empleando un modelo de ingresos estructurales o cíclicamente ajustados<sup>74</sup> -basada en el modelo chileno<sup>75</sup> pero perfeccionándolo- establece una regla fiscal para el manejo de las finanzas públicas nacionales (aplicable a todas las ramas del Estado), consignando en su art. 5° que el gasto estructural no puede superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.

Añadiendo luego que el déficit estructural del Gobierno Nacional Central no puede ser mayor al 1% del PIB, a partir del año 2022.

Por su parte su Parágrafo Transitorio expresa que el Gobierno Nacional debe seguir una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014 (el cual

---

<sup>73</sup> No obstante, ese escenario general, el legislador aprobó variada normativa sobre el particular, procurando resguardar la sanidad de las finanzas públicas, poniendo especial atención en la deuda de los órganos territoriales en que se estructura la nación cafetera. De este modo, podemos enunciar una secuencia de preceptivas que abordaron este tópico, dentro de las cuales cabe destacar la Ley N° 358, de 1997 (conocida como "Ley de Semáforos"), que reglamenta el art. 364 de la Constitución de ese país y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento; la Ley N° 617, de 2000, de racionalización del gasto público nacional o de responsabilidad fiscal territorial, y la Ley N° 819, de 2003, de normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal (LRF), que atendió a los pasivos contingentes que afectan la situación financiera del país. Asimismo, introdujo la noción de balance estructural, mediante la fijación de un superávit primario ajustado al ciclo económico. Con todo esta preceptiva recibió muchas críticas por las potestades discrecionales con que quedaba la autoridad, la falta de obligatoriedad de fijar una meta de superávit primario, la falta de un criterio para determinar la sostenibilidad de la deuda, y la carencia de normas de control y rendición de cuentas, entre otros aspectos (RESTREPO SALAZAR, J.C. Op. Cit., p. 557).

<sup>74</sup> ARDANAZ, M., CORBACHO, A., GONZALES, A y TOLSA CABALLERO, N. Op. Cit., p. 12; GARCÍA, G. Op. Cit., p. 8.

<sup>75</sup> BERGANZA, J.C. Op. Cit., p. 24; TER-MINASSIAN, T. Op. Cit., p. 138.

pudo ser cumplido<sup>76</sup>), de 1,9% del PIB o menos en 2018, y de 1% del PIB o menos en 2022.

Estas medidas se fijaron con el objetivo de reducir la deuda pública del 45% del PIB, en 2011, a menos del 30% en 2020<sup>77</sup>.

En tanto, el art. 6º contempla una cláusula de escape, al normar el gasto contracíclico, indicando que el Gobierno Nacional puede llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular la tasa de crecimiento económico real estará 2% o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto, añadiendo que tal gasto no puede ser superior al 20% de dicha brecha estimada.

Aquel gasto debe tener un carácter de transitorio y debe desmontarse completamente en un periodo de dos años, siendo requisito que en el primer año de dicho período la economía deba registrar una tasa de crecimiento económico real igual o superior a su crecimiento económico real de largo plazo.

Luego, el art. 11 admite otras excepciones, al decir que en los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previa venia del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS)<sup>78</sup>, se pueda suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal.

Por su parte, el art. 12 mandata que el Gobierno Nacional, en junio de cada año, rinda un informe detallado a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior. Tal informe debe acompañar simultáneamente la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

A su turno, el art. 13 norma el caso de incumplimiento de la regla fiscal, prescribiendo que el Gobierno Nacional debe explicar detalladamente sus razones y fijar metas y objetivos tendientes a asegurar el acatamiento de ésta.

Además, la preceptiva en análisis, en su art. 14, crea un Comité Consultivo para la Regla Fiscal, de carácter técnico independiente, al cual el Gobierno Nacional debe consultar sobre diferentes temas<sup>79</sup>. Con todo, en ningún caso los pronunciamientos del Comité en cuestión son vinculantes.

El Comité se conforma por nueve miembros, tres representantes de los Decanos de las Facultades de Economía de diferentes universidades del país, dos miembros expertos de centros de investigación, dos consultores de reconocida trayectoria e idoneidad y por los dos presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República.

La regulación más detallada del funcionamiento de este cuerpo colegiado se encuentra en el decreto N° 1.790, de 2012, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de cuyas disposiciones nos parece pertinente destacar su art. 2º, que prescribe que todos los miembros -a excepción de los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso- son designados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

---

<sup>76</sup> MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE COLOMBIA, *Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2014*, Dirección General de Política Macroeconómica, 2015, pp. 4-6.

<sup>77</sup> BERGANZA, J.C. Op. Cit., p. 25.

<sup>78</sup> El CONFIS es un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de dirigir la Política Fiscal y coordinar el Sistema Presupuestal. El CONFIS está integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo preside, el director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público y de Impuestos y Aduanas.

<sup>79</sup> Tales temas son: a) La metodología y definición de parámetros básicos requeridos para la operación de la regla fiscal; b) Las propuestas que formule el Gobierno sobre cambios metodológicos para la definición de la regla fiscal; c) El informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno debe presentar ante las Comisiones Económicas del Congreso de la República, y d) La suspensión de la regla fiscal de que trata en art. 11 de la ley.

La disposición enunciada, al menos en lo que a nombramiento se refiere, nos permite hacer presente, que la mayoría de los integrantes no parecen efectivamente independientes del Ejecutivo, uno de cuyos secretarios de Estado los elige, escenario que también se presenta en otros ordenamientos, como el chileno, como se verá más adelante, con un órgano análogo.

Con una norma de esta clase la discrecionalidad no desaparece por completo, pero ahora debe "*acompañarse y armonizarse con las reglas objetivas de prudencia fiscal y presupuestal*"<sup>80</sup>.

Por otra parte, el art. 15, modificó la normativa orgánica de presupuestos, creando el Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica (FAEFM), como una cuenta sin personería jurídica, cuyo objeto es contribuir a la estabilidad macroeconómica y fiscal del país.

Este Fondo se constituye con los recursos provenientes de los superávits totales del Gobierno Nacional Central, sus correspondientes rendimientos y por los aportes extraordinarios que determine el Gobierno Nacional. Sus recursos sólo pueden destinarse a la amortización de la deuda pública, a los gastos extraordinarios para atender los eventos de que trata el art. 11 de la ley y a la financiación del gasto contracíclico.

Se precisa que, en ningún caso, el monto anual del desahorro destinado a financiar gasto contracíclico puede ser superior al 10% del saldo del Fondo al 31 de diciembre del año anterior.

El FAEFM y sus rendimientos son administrados por el Banco de la República, mediante contrato suscrito por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El capital del Fondo y sus rendimientos se invierten en activos externos de acuerdo con los términos y condiciones que se pacten en el contrato mencionado.

Cuestión aparte es la figura del controvertido el Incidente de Impacto Fiscal (IIF), previsto en el art. 334 de la Constitución, que señala que una vez dictada una sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, se puede solicitar la apertura de un incidente de este tipo<sup>81</sup>, cuyo trámite es obligatorio. A tal efecto, se deben oír las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y debe decidirse si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal, culminando -con la afirmación categórica- de que en ningún caso ello afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Esta polémica medida encuentra su regulación más específica en la Ley N° 1.695.

## VII. REGULACIÓN EN PERÚ

En Perú, el presupuesto se guía por la regla dada en el inciso tercero del art. 78 de su Carta Fundamental, de 1993, que indica que el "*proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado*".

Sin embargo, esta regla cualitativa no aseguraba la sostenibilidad de la política fiscal en el mediano plazo, lo que llevó a que la deuda pública alcanzase, en 1999, el 50% del PIB<sup>82</sup>.

Por ello, se dictó la Ley N° 27.245, de Prudencia y Transparencia Fiscal (LPTF), que comenzó a regir en 2000, la cual establece como objetivo central de la política fiscal el equilibrio de las finanzas públicas en el mediano plazo. Para ello creó el Marco Macroeconómico Multianual basado en una regla que limita el déficit

<sup>80</sup> RESTREPO SALAZAR, J.C. Op. Cit., p. 559.

<sup>81</sup> La Corte Constitucional Colombiana en su Sentencia C-870/14, ha conceptualizado el Incidente de Impacto Fiscal (IIF) como: "*un procedimiento establecido para abrir un espacio de diálogo y deliberación entre el Gobierno Nacional, el Procurador General de la Nación y las Altas Cortes, con miras a determinar el impacto de los efectos de sus sentencias en la sostenibilidad fiscal.*"

<sup>82</sup> BERGANZA, J.C. Op. Cit., p. 27.

al 1% del PIB y fija una meta de crecimiento del gasto no financiero del gobierno general del 3% real.

La ley también incluía una cláusula de escape, que permitía una relajación temporal (un año) de la meta en caso de emergencia nacional o crisis internacional. Tal medida debía ser aprobada por el Congreso a requerimiento del Ejecutivo. Además, cuando existiere suficiente evidencia de que el PIB estaba disminuyendo o podría disminuir en el siguiente año fiscal, se podría incumplir el objetivo de déficit (sin que tal excepción pudiese superar el 2% del PIB)<sup>83</sup>.

La LPTF creó un Fondo de Estabilización Fiscal (FEF), que se puede utilizar de modo contracíclico cuando los ingresos corrientes disminuyan más del 0,3% del PIB con respecto al promedio de los últimos 3 años o en casos de excepción previstos en ella.

Las sumas que se ingresan al FEF se detallan en el art. 7º, que al efecto, previene que allí se integra cualquier exceso en el monto de los ingresos corrientes de la fuente de financiamiento de recursos ordinarios, expresados como un porcentaje del PBI, mayor a su 0,3% con respecto al promedio de la misma relación de los últimos 3 años; el 75% de los ingresos líquidos de cada operación de venta de activos por privatización, excluyendo los recursos destinados al Fondo Nacional de Ahorro Público; y, el 50% de los ingresos líquidos por concesiones del Estado.

El ahorro acumulado en el FEF no puede exceder del 3% del PBI, por lo que cualquier ingreso adicional debe depositarse en el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales<sup>84</sup> o ser destinado a reducir la deuda pública, lo que le ha permitido disminuir considerablemente a esta última<sup>85</sup>.

Con arreglo a lo previsto por el art. 6º, el Fondo es administrado por un Directorio, compuesto por tres miembros, presidido por el Ministro de Economía y Finanzas e integrado por el Presidente del Banco Central de Reserva del Perú y por un representante designado por el Presidente del Consejo de Ministros.

Los recursos del Fondo son intangibles y deben depositarse en el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) o en el exterior; en este último caso, se siguen criterios similares a los que utiliza el citado instituto emisor para las reservas internacionales.

Luego, a raíz de la descentralización de Perú, se dictaron normas que procuraron evitar un endeudamiento excesivo de las autoridades locales, que en este nuevo contexto acrecentaron de manera significativa sus atribuciones. Con todo, tales preceptivas no lograron persuadir ni evitar que muchas jerarquías incumplieran tales reglas<sup>86</sup>.

Ahora bien, se observó que el incumplimiento de estas normas sólo se contemplan sanciones institucionales, y no se configuran reproches individuales específicos<sup>87</sup>.

Más adelante, sería la ley N° 27.958, de 2003, la que introduciría cambios en la anotada Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, flexibilizando algunos criterios, habida cuenta de los incumplimientos verificados los años previos<sup>88</sup>, mediante el mejoramiento de las cláusulas de escape y sus mecanismos de corrección (prorrogando su adopción hasta por tres años y fijando un nuevo límite numérico del 2,5% del PIB para el déficit), y con posterioridad, a través de las

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>84</sup> Este fondo fue creado en 1996, a fin de atender las obligaciones en materia de pensiones, que luego de la reforma previsional, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) debe asumir. Ese fondo cuenta con personería de derecho público, y es administrado por un directorio compuesto por el Ministro de Economía y Finanzas, quien lo preside, e integrado también por el Jefe de la ONP, el Gerente General del Banco Reserva del Perú y por dos representantes de los pensionistas, uno del Sistema Nacional de Pensiones y otro del Sistema Privado de Pensiones.

<sup>85</sup> GARCÍA, G. *Op. Cit.*, p. 27.

<sup>86</sup> BERGANZA, J.C. *Op. Cit.*, p. 28.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 29.

leyes N°s. 29.035, de 2007 y 29.144, de 2008, se introducirían nuevas alteraciones.

Atendidas las modificaciones y la bonanza que vivió la economía peruana, el cumplimiento de las pautas fiscales mejoró sustantivamente entre los años 2003 y 2008, situación que fue de la mano con la reducción de la deuda bruta del sector público, desde un 44% del PIB en 2004, a un 24% del PIB en 2010<sup>89</sup>.

Ahora bien, una vez desatada la crisis internacional ese positivo escenario se vio alterado, y en razón de ello, en mayo de 2009, el Congreso aprobó la relajación de la norma fiscal para permitir un déficit del 2% del PIB en 2009-10 (regresar al límite del 1% en 2011) y la relajación de la norma de gasto. Tal medida permitió que el gobierno aprobase un relevante estímulo fiscal anticíclico del 3,5% del PIB.

### VIII. REGULACIÓN EN CHILE

Se ha dicho que su regla fiscal constituye el "caso paradigmático"<sup>90</sup> de la región, que a los pocos años de su implementación debió enfrentar ambas fases del ciclo, desenvolviéndose, en su oportunidad, de modo favorable, motivo por el cual sirvió de referente para otros países, según han afirmado autores locales y también académicos extranjeros<sup>91</sup>.

Dicho lo anterior, en primer término, es necesario tener en cuenta que la Constitución chilena, de 1980, no contempla expresamente una regla fiscal o un mandato imperativo que impida se presenten presupuestos deficitarios. Tampoco lo preveía la anterior Carta de 1925, y en efecto, entre 1950 y 1986, en promedio las cuentas fiscales presentaron un déficit del 1,9% del PIB<sup>92</sup>.

Ahora bien, no obstante la carencia de una disposición que norme puntualmente ese asunto, el Texto Supremo de 1980 alberga una serie de disposiciones<sup>93</sup> conducentes a un manejo ordenado de la Hacienda Pública<sup>94</sup>, con una notoria preponderancia del Ejecutivo, y atribuciones muy acotadas del Legislativo<sup>95</sup>, luego de que en la Constitución previa se reconocieran muchas prerrogativas al Parlamento, que fueron indebidamente ejercidas, en perjuicio del adecuado manejo de las cuentas fiscales<sup>96</sup>. Todo lo cual lleva a la doctrina<sup>97</sup> ha puesto de manifiesto al principio de equilibrio presupuestario, como eje rector tácito de las finanzas públicas

En el plano legal la responsabilidad fiscal se institucionalizó a través de la ley N° 20.128<sup>98</sup>, de 2006, que estableció el deber de fijar metas explícitas, basada en

<sup>89</sup> Ibid., p. 29.

<sup>90</sup> JIMÉNEZ, J.P. y LÓPEZ, I. "Política fiscal y reforma presupuestaria en América Latina", *Presupuesto y Gasto Público*, N° 73, 2013, p. 29.

<sup>91</sup> VELASCO A., ARENAS A., RODRÍGUEZ J., JORRATT M. y GAMBONI C. Op. Cit., p. 7; FRANKEL, J. Op. Cit., pp. 39, 41, 42, 64, 66; ARDANAZ, M., CORBACHO, A., GONZALES, A y TOLSA CABALLERO, N. Op. Cit., pp. 12, 29; GARCÍA, G. Op. Cit. pp. 26, 29, 31-35, 39; MARCEL, M. *The Structural...* Op. Cit., p. 2; TER-MINASSIAN, T. Op. Cit., p. 136.

<sup>92</sup> ARELLANO, J.P. "Del déficit al superávit fiscal: razones para una transformación estructural en Chile" en *Estudios Públicos* N° 101, 2006, pp. 166, 167.

<sup>93</sup> Vid. art. 67; art. 109; art. 99, y el N° 22 del art. 32.

<sup>94</sup> ENDRESS GÓMEZ, Sergio. "Derecho presupuestario chileno: notas sobre sus actores, procedimiento y principios en la constitución" en *Revista de Derecho Público*, vol. 71, 2009, p.110; OBANDO CAMINO, Iván. "Observaciones acerca de la regulación de la ley de presupuesto en la Constitución Política de 1980 y sus normas complementarias" en *Revista de Derecho* de la Universidad Católica de Valparaíso, XV (1993-1994), p. 544; YRARRÁZAVAL COVARRUBIAS, Jaime. "Principios económicos de la Constitución de 1980" en *Revista Chilena de Derecho*, vol. XIV, 1987, pp. 109-111.

<sup>95</sup> CEA EGAÑA, J.L. *Derecho Constitucional Chileno*, tomo 3, 3ª edición, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2013, pp. 459, 462; PARRADO, E., RODRÍGUEZ, J. y VELASCO, A. Op. Cit., p. 93; GUZMÁN, M. y MARCEL, M. Op. Cit., p. 315.

<sup>96</sup> Vid. ARELLANO, J.P. Op. Cit., pp. 168-177.

<sup>97</sup> PRECHT PIZARRO, J. "Principios Jurídicos de Hacienda Pública", en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 20, N°s. 2-3, 1993, p. 783; CEA EGAÑA, J.L. Op. Cit., p. 461.

<sup>98</sup> En el mensaje de la ley se indica que "El manejo ordenado y responsable de las finanzas públicas ha sido ampliamente reconocido como unos de los principales factores que

ingresos estructurales, que luego se denominaría de ingresos cíclicamente ajustados, creando dos fondos soberanos a los cuales se dirigen los recursos que se captan por aplicación de este mecanismo de disciplina de las finanzas públicas, el Fondo de Estabilización Económico y Social (FEES) y el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP).

Esta normativa dispone que el balance estructural debe reflejar el balance financiero presupuestario que hubiere presentado el Gobierno Central si la economía se hubiese ubicado en su nivel de tendencia, excluyendo el efecto de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, del precio del cobre<sup>99</sup> u otros factores sobre los ingresos y gastos del Gobierno Central, en el período respectivo<sup>100</sup>.

En términos simples, esta política colabora para que el Gobierno tenga espacio para ahorrar en tiempos de bonanza, y aumente el gasto público en aquellos momentos de reducción de la actividad económica, permitiendo la implementación de medidas contracíclicas<sup>101</sup>.

Los Gobiernos entrantes, dentro de los 90 primeros días de asumir las funciones, deben establecer -con arreglo al art. 1º de la ley N° 20.128- "*las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración*", que debe incluir "*un pronunciamiento explícito acerca de las implicancias y efectos que tendrá su política sobre el Balance Estructural*" en su período al mando del país, a través de decreto expedido por el Ministerio de Hacienda.

Ahora bien, es necesario precisar, desde ya que ni la ley en cuestión ni otro cuerpo normativo obliga al Gobierno a adoptar una posición específica en torno a la regla fiscal, ni lo obliga a cumplir con una meta cuantitativa del balance cíclicamente ajustado. Además, se admite que a tal instrumento de rango administrativo se le introduzcan modificaciones durante su vigencia.

Por otra parte, como se adelantó, la ley N° 20.128 creó el FRP y el FEES, que condujo a una acumulación de activos, que en promedio, en el lapso 2006-2009, alcanzaron el 11,9 % del PIB, que permitía -en razón de la paralela disminución de la deuda- exhibir, una posición acreedora neta, equivalente, en promedio, a 6,6%<sup>102</sup>.

El FRP está destinado, de acuerdo con el art. 5º de la ley N° 20.128, a complementar el financiamiento de obligaciones fiscales derivadas de la pensión básica solidaria de vejez, la pensión básica solidaria de invalidez, el aporte previsional solidario de vejez y el aporte previsional solidario de invalidez.

A su turno, el objetivo del FEES es otorgar estabilidad financiera al Fisco, para poder adoptar políticas contracíclicas, permitiendo ahorrar parte de los superávits fiscales, que luego pueden convertirse en mayor gasto, que sustente el presupuesto en años de baja en el ciclo económico<sup>103</sup>. su regulación se

---

*explican los logros que hemos obtenido en los últimos quince años en crecimiento económico, reducción de la pobreza y desarrollo social. La responsabilidad fiscal, igualmente, es uno de los recursos fundamentales con que contamos como país para enfrentar los múltiples desafíos pendientes del desarrollo"* (Historia de la Ley N° 20.128, p. 3)

<sup>99</sup> Se hace presente que Chile es el principal productor mundial de cobre, de ahí la importancia en las arcas fiscales de este metal por su explotación ya sea por la empresa estatal CODELCO, como a través de la tributación que afecta a las numerosas compañías mineras privadas.

<sup>100</sup> VELASCO, A., ARENAS, A., CÉSPEDES, L. y RODRÍGUEZ, J. *Compromisos Fiscales y la Meta de Superávit Estructural*, Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2007, p. 5.

<sup>101</sup> FRANKEL, J. Op. Cit., p. 40; VELASCO A., ARENAS A., RODRÍGUEZ J., JORRATT M. y GAMBONI C. Op. Cit., p. 7; MARCEL, M. *The Structural...* Op. Cit., p. 25.

<sup>102</sup> VELASCO A., ARENAS A., RODRÍGUEZ J., JORRATT M. y GAMBONI C. Op. Cit., pp. 10-11.

<sup>103</sup> El FEES se alimenta con incrementos anuales del superávit efectivo del año anterior, si lo hubiere, restándole a eso el monto del aporte que se realiza al FRP. Así, el aporte oscilará entre un 0,5% y un 0,8% del PIB, dependiendo de lo que se haya decidido aportar al primer fondo y primeramente, de que efectivamente se haya verificado superávit.

encuentra contenida en el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio de Hacienda.

Cotejando ambos instrumentos, a grandes rasgos, puede indicarse que mientras existen una serie de restricciones que acotan los retiros de los recursos acumulados en el FRP, no se presentan tales limitaciones en lo que respecta al FEES. En efecto, no hay una regulación que determine con certeza cuándo procede el empleo de los recursos acumulados en este último, atendido que los literales del art. 4° de la ley N° 20.128 fundamentalmente dejan entregada a la discrecionalidad del Ejecutivo estos desembolsos, sin prever tampoco la magnitud específica de esos giros, siendo a nuestro juicio, un punto que requiere de análisis crítico, habida cuenta que creemos que si se contara con pautas algo más precisas sobre ello se le daría más transparencia y predictibilidad al funcionamiento del sistema<sup>104</sup>.

De este modo, a diferencia de lo que ocurre en otros países<sup>105</sup>, en que se ha precisado de manera previa, los supuestos que habilitan al gobierno para hacer uso de las políticas anticíclicas, en Chile no se fija con detalle las pautas que habilitan para adoptar esta relevante medida.

Así puede observarse que ejecutando esta atribución, ante la crisis económica iniciada el 2008, el Gobierno aceleró el desembolso de recursos, con un alza del gasto fiscal de 2% del PIB, no obstante, la caída de 9,5% de sus ingresos.

Luego, en 2009, elevó ese gasto en 3%, a pesar de la caída adicional del 20,4% de sus ingresos, teniendo en cuenta que el precio de la libra de cobre, que, a comienzos de 2008, se cotizaba a US\$ 4,00, a final del año había descendido a US\$ 1,4.

En efecto, utilizando esta herramienta, el año 2009, se implementó un plan de estímulo fiscal -mediante "*una política fiscal más expansiva que la permitida por la regla*"<sup>106</sup>, que llevó a modificar la metodología pertinente de cálculo, para dinamizar la economía y la generación de empleo<sup>107</sup>, que consideró medidas por US\$4.000 millones, equivalentes a 2,8% del PIB, lo que al momento de su anuncio lo ubicó como el quinto más grande a nivel mundial en términos de porcentaje del PIB<sup>108</sup> y el más importante de la región<sup>109</sup>, sin la necesidad de acudir a financiamiento internacional.

A su turno, en lo que se refiere a aspectos orgánicos en el funcionamiento de la regla fiscal, debe indicarse que el Ministerio de Hacienda es el encargado de conducir, de modo general, las finanzas públicas, y en tal contexto también la regla fiscal en cuestión.

Por su parte, el art. 13 de la ley N° 20.128 dispone que para efectos de decidir la inversión financiera de los recursos acumulados la Cartera aludida cuenta con la asesoría de un Comité Financiero, cuya integración, funciones y demás normas de procedimiento se determinan mediante decreto supremo N° 621, de 2007, del Ministerio Hacienda. En ese cuerpo normativo se indica que sus integrantes son nombrados por esa Secretaría de Estado, pudiendo ser removido también de esas funciones por su decisión.

<sup>104</sup> MARCEL, M. y VEGA, A. Op. Cit., p. 17.

<sup>105</sup> GALÁN FIGUEROA, J. Op. Cit., pp. 62-63.

<sup>106</sup> COMITÉ ASESOR PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA FISCAL DE BALANCE ESTRUCTURAL DE SEGUNDA GENERACIÓN PARA CHILE, Op. Cit. p. 40; MARCEL, M. *The Structural...* Op. Cit., p. 18.

<sup>107</sup> Vid. ACEVEDO, M., CHAMORRO, J., ROESCHMANN, J. y VEGA, A. Op. Cit., pp. 50-54.

<sup>108</sup> VELASCO, A. Op. Cit., p. 102.

<sup>109</sup> MARCEL, M. *The Structural...* Op. Cit., p. 25.

Además se contemplan Comités de expertos que fijan el precio del cobre y del PIB de tendencia, elementos centrales para la ejecución de la regla fiscal.

Por último, existe un Consejo Fiscal Asesor (CFA), que fue creado mediante el decreto N° 545, de 2013, del Ministerio de Hacienda, cuyo objeto es *"colaborar en la discusión, análisis y emisión de recomendaciones en materias relacionadas con la determinación del balance estructural"*.

El CFA se conforma por 5 miembros, expertos en temas fiscales y presupuestarios. Su nombramiento está a cargo del Ministro de Hacienda, quien designa a los integrantes, por un periodo de 4 años.

## IX. CONCLUSIONES

Como puede apreciarse, los países integrantes de la Alianza del Pacífico cuentan con normas que han ido perfeccionando con el correr de los años, que procuran asegurar la disciplina en el manejo de las arcas públicas, las cuales les permitieron a sus administraciones poder afrontar, de modo positivo, la crisis económica internacional que se iniciara el año 2008, todo lo cual evitó que la población se haya visto sustantivamente afectada por ese fenómeno de alcance global que tanto daño hizo en Europa y en otras latitudes, y que en el seno comunitario demandó de la dictación de una serie de controvertidos cuerpos jurídicos para alcanzar este fin.

Todo este plano regulatorio resulta un buen punto inicial, pues coloca a los países miembros en una posición transversal de disciplina fiscal razonablemente adecuada, que permite presumir un cumplimiento a los compromisos asumidos por parte de las autoridades económicas, en aras a mayores niveles de integración. Lo cual debe vincularse con los aceptables niveles en la conducción de la política monetaria, por parte de sus Bancos centrales autónomos, que a primera vista configuran un escenario macroeconómico sano para avanzar.

Con todo no se puede obviar, de la revisión de las normas y de su implementación práctica, el que se aprecie que existe una serie de elementos que debiesen enmendarse a fin de poder potenciar aspectos orgánicos y funcionales que sustentan la aplicación de las reglas fiscales, con arreglo a los criterios rectores que enunciamos al iniciar esta investigación.

En este sentido, se observa que el Poder Ejecutivo cuenta, con matices, con discrecionalidad en la adopción de las medidas relacionadas con la Hacienda Pública, y también en lo que atañe al nombramiento de los integrantes de los órganos asesores que participan del proceso. Esta situación resulta especialmente sensible en Chile, donde su Constitución no contempla normas puntuales sobre la materia, su ley N° 20.128 sólo prevé pautas generales y la implementación queda mayoritariamente entregada a normas de rango administrativo, sin mayor injerencia del Congreso o de un órgano autónomo al Gobierno de turno.

Aun cuando el obrar unilateralmente puede mirarse como un elemento que facilita una acción más rápida por parte del Ejecutivo, que usualmente cuenta con mayor información sobre los puntos centrales que deben ser atacados ante problemas económicos, creemos que es un punto que debe ser revisado a fin de legitimar las decisiones adoptadas con los recursos públicos, más aún en un país tan centralizado como ocurre con esa nación meridional de América. En efecto, aquellas prerrogativas del Gobierno no tienen parangón en los restantes ordenamientos que revisamos, que cuentan con mayores pautas, al menos, en el papel, encaminadas hacia el retorno a la senda de la estabilidad presupuestaria si se ha apartado de ella.

A su turno, debe advertirse que en los restantes países las regulaciones han sufrido sucesivos cambios y modificaciones sobre la marcha, lo cual si bien ha permitido ir mejorando nominalmente las reglas fiscales vigentes, les resta de permanencia, que es una cualidad fundamental en la necesaria certidumbre con que deben contar los agentes económicos.

Otro problema transversal que se detecta dice relación con la falta de una autoridad autónoma responsable de evaluar el cumplimiento<sup>110</sup>, determinar las responsabilidades, y en su caso, aplicar las sanciones pertinentes a las autoridades competentes que se hayan alejado de la preceptiva correspondiente.

En este orden de ideas, estimamos que, a fin de mantener una regla creíble, que limite efectivamente la adopción de medidas en contravención a las reglas dadas se requiere de una plataforma institucional para garantizar mayores niveles de consistencia. Con este propósito, debiese crearse un organismo especializado, provisto de legitimidad en su origen, que garantice transparencia, ecuanimidad, independencia y coherencia en el seguimiento de la normativa fiscal y de sus modificaciones y excepciones futuras<sup>111</sup>.

Hacemos la prevención, con todo, que un cuerpo como el que se propone, no debe tener a su cargo la conducción de la política fiscal misma, puesto que es una atribución, que le compete al Poder Ejecutivo, pero sí debe ponderar, con amplios grados de independencia, la preceptiva vigente al efecto.

No es rol del abogado ponderar si es positivo o negativo que exista déficit o superávit, que la cifra que limite la deuda alcance tal o cual monto, su función es analizar las normas jurídicas que implementan la institución específica e indagar, con mirada crítica, si las reglas fijadas para tal fin resultan realmente vinculantes<sup>112</sup>.

Por último, hacemos la salvedad, de que en todo caso, estimamos que disciplina fiscal es un medio y no un fin en sí mismo, y en consecuencia las restricciones presupuestarias a las cuales, en muchos casos, con arreglo a la regulación pertinente, quedan constitucionalmente sujetas las autoridades, de modo alguno pueden importar un menoscabo en las prestaciones de los derechos esenciales, tan inherente al Estado Social y Democrático de Derecho<sup>113</sup>. Motivo por el cual, creemos que estos límites son un mandato indirecto para que exista un uso eficiente de los recursos públicos, con los adecuados controles, para evitar asignaciones innecesarias y malversación de los caudales, y también dar prioridad a determinadas prestaciones, como las vinculadas en temas sociales, frente a otros gastos como aquellos vinculados con defensa, protocolo, y en general egresos superfluos, que bien pueden reducirse, sin menoscabar la dignidad de la persona humana, cuya protección y cuidado es el deber inherente del Estado, más aún en América Latina donde existen tantas necesidades que aún no han sido satisfactoriamente cubiertas.

#### X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEVEDO, M., CHAMORRO, J., ROESCHMANN, J. y VEGA, A. "Regla de Política Fiscal en Chile: Balance Cíclicamente Ajustado. Avances y desafíos" en Revista Internacional de Presupuesto Público, N° 86, 2014, pp. 11-58.
- ALESINA, A. y GIAVAZZI, F. El futuro de Europa: reforma o declive, Ed. Antoni Bosch, Barcelona, 2009.
- ALIANZA DEL PACÍFICO, Abecé de la Alianza del Pacífico, 2018, <https://alianzapacifico.net/download/abece-de-la-alianza-del-pacifico/>
- ARDANAZ, M., CORBACHO, A., GONZALES, A. y TOLSA CABALLERO, N. "Equilibrios fiscales estructurales en América Latina y el Caribe. Nuevo conjunto de datos y estimaciones", en Revista Internacional de Presupuesto Público, N° 89, 2015, pp. 11-44.
- ARELLANO, J.P. "Del déficit al superávit fiscal: razones para una transformación estructural en Chile" en Estudios Públicos N° 101, 2006, pp. 165-186.
- BERGANZA, J.C. Fiscal rules in Latin America: a survey, Documentos ocasionales N° 1208, Banco de España, 2012, pp. 1-41.

<sup>110</sup> BERGANZA, J.C. Op. Cit., p. 36.

<sup>111</sup> MARCEL, M. *The Structural...* Op. Cit., pp. 46, 47.

<sup>112</sup> RUIZ ALMENDRAL, V. Op. Cit., p. 75.

<sup>113</sup> FAGGIANI, V. Op. Cit., pp. 759-762.

- BRAUN, M. y GADANO, N. "¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina" en Revista de la CEPAL N° 91, abril 2007, pp. 53-65.
- BUDINA, N., KINDA, T., SCHAECHTER, A. y WEBER, A. Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset, International Monetary Fund, Working Paper N° 273, 2012, pp. 1-61.
- CALDERÓN, C. y SCHMIDT HEBBEL, K. The choice of fiscal regimes in the world, Documentos de Trabajo del Banco Central de Chile, N° 487, 2008, pp.1-20.
- CEA EGAÑA, J.L. Derecho Constitucional Chileno, tomo 3, 3ª edición, Ed. Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2013.
- CEPAL, La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Seguimiento de las medidas de política, actualización al 31 de diciembre de 2011, Santiago de Chile, 2012, pp.1-146.
- COMITÉ ASESOR PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA FISCAL DE BALANCE ESTRUCTURAL DE SEGUNDA GENERACIÓN PARA CHILE, Propuestas para perfeccionar la regla fiscal, Santiago, 2011.
- DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2017, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile, 2016
- ELBADAWI, I., SCHMIDT-HEBBEL, K. y SOTO, R. "Why do countries have fiscal rules?" en Economía Chilena, vol. 18, N° 3, 2015, pp. 28-61.
- ENDRESS GÓMEZ, Sergio. "Derecho presupuestario chileno: notas sobre sus actores, procedimiento y principios en la constitución" en Revista de Derecho Público, vol. 71, 2009, pp. 102-116.
- FAGGIANI, V. "La contitucionalización del «equilibrio presupuestario»: entre spending review y garantía del nivel mínimo de las prestaciones sociales" en GARCÍA, M., ASENSI, J. y BALAGUER, F. (Coords.) Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín, tomo I, 2ª edición, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 733-766.
- FRANKEL, J. "Una solución a la prociclicidad fiscal: Chile, pionero en instituciones presupuestarias estructurales", en Economía Chilena, vol. 14, N° 2, 2011, pp. 39-78.
- GALÁN FIGUEROA, J. "El enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública" en Economía Informa, N° 388, sep-oct 2014, pp. 50-67.
- GARCÍA, G. "Reglas fiscales para la estabilidad y sostenibilidad", en CORBACHO, A. (Coord.) Las instituciones fiscales del mañana, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2012, pp. 1-45.
- GARCÍA ROCA, J. y MARTÍNEZ LAGO, M.A. Estabilidad presupuestaria y su consagración del freno constitucional al endeudamiento, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013.
- GARCÍA SEPÚLVEDA, S. "Delimitación de facultades, la puerta al nuevo federalismo fiscal en México", en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, N° 35, 2016, pp. 45-80.
- GARCÍA SERRADOR, A. "Teoría general sobre reglas fiscales", en Quaderns de Política Econòmica, vol. 8, 2004, pp. 21-37.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M. Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001.
- GUZMÁN, M. y MARCEL, M. "Hacia un círculo virtuoso en la reforma presupuestaria en Chile" en Presupuesto y Gasto Público, N° 51, 2008, pp. 305-323.
- HISTORIA DE LA LEY N° 20.128 [disponible en: <http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5507/>]
- JIMÉNEZ, J.P. y LÓPEZ, I. "Política fiscal y reforma presupuestaria en América Latina", Presupuesto y Gasto Público, N° 73, 2013, pp. 25-47.
- KENNEDY, S., ROBBINS, J. y DELORME, F. The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance (febrero, 1, 2001). Fiscal Rules Conference, 2001.

- [disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2094473> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2094473>]
- KLEMM, A. Fiscal Policy in Latin America over the Cycle, Documento de Trabajo, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional, 2014, pp. 1-23.
  - LE FORT, G. "Política Fiscal con meta estructural en la experiencia chilena", Segunda Reunión Anual del Grupo Latinoamericano de Especialistas en Manejo de Deuda Pública (LAC Debt Group), Banco Interamericano de Desarrollo, Cartagena, Colombia, 2006, pp. 1-69.
  - LOZANO, I., RINCÓN, H., SARMIENTO, L. y RAMOS, J. Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia" en Revista de economía institucional, vol. 10, N° 19, segundo semestre, 2008, pp. 311-352.
  - MARCEL, M. The Structural Balance Rule in Chile: Ten Years, Ten Lessons, Discussion Paper num. IDB-DP-289, Inter-American Development Bank, 2013, pp. 1-51.
  - MARCEL, M. y VEGA, A. Los fondos soberanos y la política fiscal en Chile 2006-2010, Documentos de Trabajo CIEPLAN, pp. 1-44.
  - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE COLOMBIA, Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2014, Dirección General de Política Macroeconómica, 2015, pp. 1-10.
  - MOLINA MOLINA, J. Ciudadano y Gasto Público. Por una gobernanza transparente y participativa, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013.
  - MONTEAGUDO, M. "The Pacific Alliance in search for a financial integration: so close and yet so far", Working Paper N° 17, World Trade Institute, Universitat Bern, 2017, pp. 1-44.
  - OBANDO CAMINO, Iván. "Observaciones acerca de la regulación de la ley de presupuesto en la Constitución Política de 1980 y sus normas complementarias" en Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, XV (1993-1994), pp. 495-544.
  - PARRADO, E., RODRÍGUEZ, J. y VELASCO, A. "Responsabilidad fiscal en Chile: Propuestas para seguir avanzando", en Estudios Públicos N° 127, invierno 2012, pp. 89-122.
  - PASTEN, R. y COVER, J. "The Political Economy of Unsustainable Fiscal Deficits", en Cuadernos de Economía, vol. 47 (noviembre), 2010, pp. 169-189.
  - PRECHT PIZARRO, J. "Principios Jurídicos de Hacienda Pública", en Revista Chilena de Derecho, vol. 20, N°s. 2-3, 1993, pp. 775-794.
  - RESTREPO SALAZAR, J.C. Hacienda Pública, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015
  - RUIZ ALMENDRAL, V. Estabilidad presupuestaria y gasto público en España, Ed. La Ley, Madrid, 2008
  - SCHAECHTER, A., KINDA, T., BUDINA, N. y WEBER, A. Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset, International Monetary Fund, Working paper 12/187, 2012, pp. 1-48.
  - TER-MINASSIAN, T. "Should Latin American countries adopt structural balance-based fiscal rules?" en Revista de Economía y Estadística, vol. XLIX, N° 1, 2011, pp. 115-143.
  - VELASCO, A., ARENAS, A., CÉSPEDES, L. y RODRÍGUEZ, J. Compromisos Fiscales y la Meta de Superávit Estructural, Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 2007, pp. 1-31.
  - VELASCO A., ARENAS A., RODRÍGUEZ J., JORRATT M. y GAMBONI C. Enfoque de Balance Estructural en la Política Fiscal en Chile: Resultados, Metodología y Aplicación al período 2006 – 2009, Estudios de Finanzas Públicas, 2010, Dirección de Presupuestos de Chile, pp. 1-46.
  - YRARRÁZVAL COVARRUBIAS, Jaime. "Principios económicos de la Constitución de 1980" en Revista Chilena de Derecho, vol. XIV, 1987, pp. 9-112.