



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**Reglas de política económica: el caso de la deuda
pública en México para 2015.**

**TESINA
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A:

BERENICE ELIZABETH JIMÉNEZ ORTIZ

**Director: Maestro en ciencias económicas
Gustavo Zavaleta Hurtado.**



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F., NOVIEMBRE DE 2015.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	2
INTRODUCCIÓN	3
1. POLÍTICA ECONÓMICA: CONCEPTOS FUNDAMENTALES.....	6
1.1 PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA POLITICA ECONÓMICA	17
1.1.1 ETAPAS DE ELABORACIÓN DE POLÍTICA ECONÓMICA.....	18
1.1.2 ACTORES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA	21
1.2 TEORIA DE JUEGOS EN LA POLÍTICA ECONÓMICA.....	29
2. REGLAS VERSUS DISCRECIONALIDAD EN POLÍTICA ECONÓMICA.	35
2.1 LAS REGLAS FISCALES	40
3. EJEMPLO DE REGLA FISCAL EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA FEDERAL. 52	
CONCLUSIONES	70
BIBLIOGRAFÍA	73
ANEXO 1	75

AGRADECIMIENTOS

Deseo comenzar estas líneas dedicando este trabajo a mi pequeña Renata quien es el motor para crecer profesional y personalmente día con día.

Quiero expresar mis más profundos agradecimientos a mi familia por todo el apoyo que me ha brindado, en especial a mi pareja Raúl Cervantes, sin tí no hubiera podido lograrlo, a mis padres Juana Ortiz y Eloy Jiménez, no existen palabras que describan mi gratitud hacia ustedes, a mis hermanas Miriam, Elibet y Araceli por todas sus palabras de aliento.

A mi director, mentor y amigo Maestro Gustavo Zavaleta Hurtado, me encuentro en deuda por todo el apoyo que me brindó para la realización de este trabajo.

A mis profesores de la Facultad de Economía quienes depositaron su conocimiento en mí y me ayudaron a crecer en todos los aspectos.

A mi Alma Mater la Universidad Nacional Autónoma de México por darme la oportunidad de formarme dentro de sus aulas.

Y por último a mis amigas Karla Antonio, Yolanda Bustamante y Saraí Curiel, por sus ánimos en los momentos más difíciles.

A todos ustedes GRACIAS.

INTRODUCCIÓN

Estado del arte.

El estado del arte en materia de reglas fiscales comprende ocho artículos que explican la teoría; seis leyes en las que se consolida las reglas fiscales de estudio; así como siete fuentes bibliográficas que expresan las coincidencias en el conocimiento de la teoría de la política económica.

En el tema de reglas fiscales se consultaron principalmente a: Budina (2012), Clavellina (2004), Galán (2014), García (2004), Marther (2013), Montoya (2015) y Rincón (2008) y (2009).

También se consultó en el tema de política económica a autores como Cuadrado (2010), Fernández (2002), Valdés Zurita (2013) y López (2015).

En materia de leyes se consultó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos principalmente artículos relacionados con deuda pública, Ley General de Deuda Pública, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación, lineamientos de endeudamiento, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Y se consideraron todas las reformas publicadas hasta el mes de octubre de 2015.

Objetivo general

El bienestar social es influido por la intervención del gobierno en la economía. Si es eficiente aumenta el bienestar. Caso contrario disminuye. Esta intervención puede ser de dos formas: a) discrecional; b) con reglas establecidas ex ante.

Las reglas de política económica comprenden tanto reglas fiscales como monetarias. Por lo mencionado, el objetivo general de esta investigación es analizar las reglas fiscales.

Objetivos particulares

Un objetivo secundario es comprender el proceso de diseño, elaboración, negociación, aprobación, ejecución y evaluación de la política económica. Otro objetivo es analizar las reglas de balance y de deuda pública.

Justificación

El tema de regla fiscal es relevante porque la intervención gubernamental impacta sobre el bienestar de la sociedad. Por esta razón es necesario comprender como es posible mejorar la intervención mencionada.

Si el gobierno opera de manera discrecional es poco probable que alcance sus metas. En cambio; si opera bajo reglas la probabilidad de alcanzar sus metas es mayor. Lo anterior se observa en los últimos años en las economías emergentes y de América Latina donde las reglas fiscales son utilizadas con mayor frecuencia.

La relevancia de las reglas fiscales se refleja también en las recomendaciones hechas por los organismos internacionales como en Fondo Monetario Internacional (FMI), institución que ha indicado lineamientos para llevar a cabo la implementación de reglas, donde incluye las características que deben cumplir para mejorar la operación del gobierno.

Por lo anterior el estudio de las reglas fiscales toma relevancia y su mejor comprensión permite mejorar la operación del gobierno y aumentar el bienestar social.

Estructura

Para alcanzar el objetivo planteado esta tesina contiene tres capítulos y sus conclusiones y recomendaciones. El capítulo uno “Política Económica” tiene como objetivo describir el proceso de diseño, elaboración, discusión, aprobación, ejecución y evaluación de la política económica. El capítulo dos cubre el objetivo de identificar el debate entre discrecionalidad y las reglas de política económica. El capítulo tres ofrece el ejemplo de regla fiscal en materia de deuda pública federal para mostrar la manera en que se concreta una regla. Al final del documento se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Metodología

En este estudio se revisó la bibliografía relacionada con la teoría de las reglas fiscales. También se revisó el marco legal que comprende la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias donde toman cuerpo estas reglas, tales como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Deuda Pública, ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación. También se realizó un ejercicio

con números imaginarios para comprender la operación de las reglas de balance. Se estudió el diseño de la regla fiscal de deuda pública y finalmente se identificaron las conclusiones y recomendaciones.

Resumen del trabajo.

Al analizar el diseño de política económica; el debate entre discrecionalidad y reglas; el marco normativo en México; y particularizar en la regla de deuda, se observa que México usa cada vez más reglas para mejorar la obtención de sus metas de gobierno.

A nivel internacional cada vez más gobiernos usan reglas fiscales como mecanismo de eficiencia de la operación gubernamental, con lo que aumenta la posibilidad de alcanzar las metas de gobierno.

Cuando se opera la regla de balance se encuentran resultados relevantes como el hecho de que es más eficiente usar tasas de crecimiento en lugar de brechas de producto. O bien que la aplicación de una regla exige ajustes de los balances presupuestarios, y que importa diagnosticar la variable que se debe ajustar.

La operación discrecional del gobierno genera balances deficitarios y deuda creciente. En cambio con el uso de reglas se disminuyen los déficits y se limita el crecimiento de la deuda pública. Pero también se observa que en el diseño de la política económica y de sus reglas existe un grado importante de discrecionalidad.

Una conclusión central es que los gobiernos deben usar reglas para mejorar su capacidad de alcanzar sus metas. Tales reglas deben cumplir con seis principios: a) diseño; b) consistencia; c) transparencia; d) sencillez; e) flexibilidad; f) aplicabilidad.

1. POLÍTICA ECONÓMICA: CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Desde la perspectiva teórica se pueden distinguir diversas definiciones sobre política económica, como que la política económica la forma un conjunto de decisiones gubernamentales en materia económica, la cual toma en cuenta los diversos niveles gubernamentales implicados en las decisiones y aplicaciones de la misma.

En este sentido Fernández afirma que “al termino política económica pueden atribuírsele dos significados:

1. La política económica entendida como las medidas y actuaciones de las autoridades en el terreno económico orientada a conseguir determinados fines. Es decir la política económica contemplada como praxis.
2. La política económica como tratamiento y análisis científico de las acciones llevadas a cabo por el Gobierno y otras instituciones. Es decir, la política económica contemplada desde la perspectiva científico-analítica.”¹

Sobre este tema, han surgido muchas definiciones acerca de lo que es la política económica, todas ellas similares, sin embargo; todas tienen en común algunos rasgos similares.

“Los cuatro elementos que generalmente las integran son: 1) la existencia de una autoridad que actúa como agente principal; 2) unos fines u objetivos cuyo logro se persigue; 3) el carácter deliberado que las acciones de la citada autoridad desarrolla en el terreno económico; y 4) la existencia de unos instrumentos o medios que pueden ser manipulados o alterados para alcanzar los fines propuestos.”²

Al respecto Cuadrado hace referencia que esta autoridad, puede no ser solo de carácter nacional, ya que, como en algunos casos puede ser supranacional, es decir, que se trata de un conjunto de naciones que pactan medidas que serán aplicadas a las naciones integrantes del

¹ Fernández Díaz (a), (2002:33).

² Cuadrado R. (a), (2010:50).

grupo, que por lo general van orientadas al desarrollo económico de la región o a una mayor integración económica.

Por otra parte, también existen autoridades locales o regionales que también toman decisiones de política económica, tal es el caso de las entidades que conforman un estado federal.

Partiendo de lo descrito anteriormente se puede definir a la política económica como el conjunto de decisiones que toman los gobiernos que persiguen ciertos fines, para lo que utilizan medios o instrumentos para lograrlos.

Fernández señala que “así como el objetivo fundamental perseguido por la teoría económica es la formulación de leyes o relaciones funcionales de comportamiento entre los operadores económicos y su especificación para poderlos someter a un proceso de contrastación empírica, la política económica va más allá, mostrando su inconformidad con los hechos, intenta influir sobre ellos con un deseo de transformación, que se manifiesta a través de los fines que se intenta conseguir y en los medios que utilizan para su logro. En definitiva, en tanto que la teoría económica es tan solo descriptiva, y como máximo predictiva, la política económica es esencialmente normativa.”³

En el estudio de la política económica y la comprensión adecuada de la misma, es importante conocer la taxonomía o estructura básica en la que son divididas estas políticas, además de conocer los componentes básicos, las problemáticas de implementación, cómo se miden y los llamados instrumentos que las componen.

En primer lugar, es importante conocer la ordenación, ya que, facilita el análisis y una adecuada comprensión de su funcionamiento. Las políticas económicas pueden distinguirse según su campo de acción, el nivel de actuación y su temporalidad.

Según su campo de acción las políticas se pueden clasificar en políticas de ordenación y las políticas de proceso donde las Políticas de ordenación: corresponden a todas aquellas actuaciones encaminadas a establecer o modificar el marco de actuación de la economía, en general, y de la política económica en particular. Las Políticas de proceso: corresponden a

³ Fernández Díaz (a), (2002:26).

todas aquellas actuaciones encaminadas a establecer o modificar el marco de actuación de la economía, en general, y de la política económica en particular.

Sin embargo, la distinción más aceptada es la propuesta por Jan Tinbergen⁴, que diferencia entre políticas cuantitativas, cualitativas y reformas fundamentales, esta clasificación, centra la atención en los grupos de instrumentos que suelen utilizarse en la política económica.

- **“Políticas cuantitativas o políticas coyunturales:** corresponden a todas aquellas modificaciones o variaciones introducidas en el nivel de los instrumentos ya disponibles en la economía de la que se trate; no aspiran a modificar ni los fundamentos ni la estructura institucional de la economía en cuestión. Se orientan a ajustar o adaptar de forma regular la economía a los cambios que normalmente se producen, particularmente en cuanto afecta a cualquiera de los desequilibrios básicos y sus consecuencias.
- **Políticas cualitativas o políticas estructurales:** se consideran como tales a aquellas que se orientan a la introducción de cambios estructurales en la economía, aunque sin afectar los aspectos esenciales de la organización económico-social. También son llamadas políticas estructurales
- **Reformas fundamentales o estructurales:** el fin último de este tipo de políticas es cambiar o modificar los fundamentos mismos del sistema económico. Con las reformas, señala Tinbergen, lo que se pretende es afectar a los aspectos o bases esenciales de la organización socioeconómica.”⁵

A las clasificaciones anteriores Fernández adiciona los términos de política de estabilización y política de desarrollo.

En la “política de estabilización, también denominada anti cíclica se perciben o aprecian con mayor claridad que en la expresión política coyuntural connotaciones más o menos lejanas con el comportamiento cíclico de la económica y con los conceptos de equilibrio o

⁴ Citado por Cuadrado R. (a), (2010:52).

⁵ Cuadrado R. (a), (2010:52-53).

desequilibrio, de la misma forma que resulta más sugerente y significativa la expresión política de desarrollo que las de política estructural o a largo plazo.

Lo anterior se debe al propio contenido e importancia del desarrollo económico, que implica no solo el crecimiento económico a corto plazo, sino también las reformas estructurales e institucionales precisas para mantenerlo a largo plazo, que es, pues, un proceso dinámico y multidimensional.”⁶

Es importante señalar que, en realidad, la diferenciación de estos tipos de política no están bien definidos, ya que pueden existir actuaciones que, de acuerdo a sus fines o bien a sus consecuencias, sean consideradas como políticas cualitativas y/o cuantitativas o de reforma. Con lo anterior se quiere decir que algunas políticas pueden no tener una diferenciación clara de acuerdo a su contenido.

“La propuesta de Timbergen resulta particularmente útil, porque permite clasificar también las relaciones entre objetivos e instrumentos. Las políticas cuantitativas suponen, simplemente, una modificación de un instrumento que puede afectar a un objetivo de manera directa y a otros más o menos directa. Una política cualitativa puede dar lugar, sin embargo; a que aumente el número de instrumentos relacionados con los objetivos, lo que tendrá influencia sobre el grado de las autoridades en sus actuaciones. Asimismo, algunas políticas cualitativas y, por supuesto, las de reformas fundamentales, afectan el marco de funcionamiento de la economía y por tanto, al marco de referencia en que se muevan las actuaciones de los policy-makers.”⁷

Por otra parte, esta clasificación de las políticas económicas, se refiere al nivel de actuación, por lo que es importante distinguir entre políticas macroeconómicas y políticas microeconómicas. Definiendo la política macroeconómica como las políticas que centran su atención en los grandes agregados macroeconómicos como son el PIB, el ahorro, el consumo, la inversión, etc. Por lo general se acepta que las autoridades puedan influir directamente sobre estos para así poder cumplir con determinados objetivos.

⁶ Fernández Díaz (b), (2002:101).

⁷ Cuadrado R. (a), (2010:53).

Las políticas económicas también pueden clasificarse por su temporalidad, aunque, del mismo modo que el campo de acción, la temporalidad no tiene un límite claro; sin embargo, existen acuerdos convencionales que permiten hacer una clasificación temporal en corto mediano y largo plazo.

“El corto plazo suele referirse a periodos de tiempo que como máximo abarcan los 18 meses (e incluso, a veces, los 24). El medio plazo, se ha identificado convencionalmente con los periodos de 4-5 años. Y los análisis, proyecciones, programas a largo plazo se han ligado a periodos superiores a los 8 años pudiendo abarcar incluso hasta los 12-15 años.”⁸

La diferencia entre políticas a corto y mediano-largo plazo es comúnmente aceptada, sin embargo, pueden existir políticas a corto y mediano-largo plazo que sigan un mismo objetivo de política económica.

Es importante identificar los fines y objetivos de política económica, los fines se refieren a objetivos más generales, es decir, los hacedores de política económica interpretan las necesidades de la sociedad expresadas mediante el voto, mientras que los objetivos económico-sociales, son la concreción de objetivos más generales, es decir, implica una definición más precisa de los propósitos de carácter político, lo que implica cuantificaciones de lo que se pretende logra para mejorar el bienestar económico.

En cualquier caso, lo que no cabe es confundirlos con variables del sistema, como las llamadas variables intermedias y, menos todavía, con los instrumentos, que normalmente son aquellas variables que pueden alterarse mediante una decisión de las autoridades.⁹ Los objetivos también pueden clasificarse en objetivos económicos, objetivos sociales y cuasiobjetivos donde cada uno de ellos puede definirse de la siguiente manera:

- **Objetivos económicos:** que son los que están íntimamente ligados al bienestar económico general, por lo tanto, existes objetivos que estarán presentes en cualquier programa de política económica, entre los que destacan:

⁸ Cuadrado R. (a), (2010:55).

⁹ *Ibíd.* (59).

- El crecimiento económico.
 - El pleno empleo.
 - La estabilidad de precios.
 - La distribución equitativa del ingreso.
 - El equilibrio de la balanza de pagos.
 - Equilibrio fiscal.
- **Cuasiobjetivos:** son un grupo de variables intermedias, que en algunas ocasiones pueden llegarse a elevar a la categoría más alta de los objetivos. Si bien, no son objetivos propiamente dicho, ya que, no representan las preferencias de los ciudadanos o no son algo que les afecte de forma directa, son medios por los cuales se pueden lograr objetivos más relevantes.
 - **Objetivos sociales:** pueden ser de carácter muy amplio, dado que en ellos se engloba todos aquellos objetivos que no son económicos, pero ayudan a mejorar o preservar el bienestar social, aunque al perseguirlos se consuman grandes cantidades de recursos.

Al fijarse los objetivos de política económica, es importante también fijar el modo de cuantificación ya que, solo así se podrá evaluar si la orientación de la política fue la correcta y en qué medida se alcanzaron los objetivos deseados. Es importante señalar que al cuantificar los objetivos, las autoridades adquieren un compromiso ante la sociedad permitiendo evaluar el desempeño del gobierno.

Cuando los objetivos corresponden con determinadas magnitudes económicas cuyo seguimiento estadístico es posible, la cuantificación puede llevarse a cabo por algunos de los siguientes métodos:

- **Fijación de un nivel de valores absolutos** que supone determina con exactitud las variaciones que se desea lograr en comparación con el valor de referencia.
- **Porcentaje o tasa de variación** de un indicador directamente relacionado con el objetivo perseguido, este método es el más utilizado, ya que, permite evitar la fijación

de cifras en unidades, y por otra parte, permite la comparación con periodos anteriores.

- **Fijación por límites máximos y mínimos o de banda**, donde se debe indicar la cifra absoluta o tasa de variación de la magnitud elegida.

Sin embargo, la fijación de objetivos no se reduce a saber si se cuenta o no con los instrumentos adecuados para alcanzar la citada meta, ya que, en la realidad económica, la exigencia de los votantes, no se reduce a un objetivo, ya que los gobernantes o los que desean el voto, suelen referirse a un grupo de objetivos, ya sean económicos o de carácter social, por lo que, el pluralismo de objetivos es un punto de partida de los problemas reales de la política económica, que terminan derivándose en los conflictos entre objetivos.

“La existencia entre conflictos se convierte en una de la razones de la política económica o, si se quiere, en uno de los elementos que justifican el planteamiento de dichas alternativas político económicas y la elección de una de ellas como la satisfactoria para la comunidad.”¹⁰

Estas relaciones de compatibilidad/incompatibilidad entre objetivos pueden plantearse generalmente desde tres puntos de vista:

1. En términos estrictamente teóricos y estadísticos, donde a su vez, se distinguen tres casos, que se resumen en el siguiente cuadro:

¹⁰ Cuadrado R. (a), (2010:64).

Cuadro 1. Conflictos teóricos y estadísticos.		
Relaciones de incompatibilidad en términos estrictamente teóricos y estadísticos.	De carácter fundamental	Corresponden al caso en el dos o más objetivos son realmente incompatibles entre sí, se manifiestan, en último término, en que cualquier deseo de lograr un mayor grado de determinado objetivo supone la necesidad de disminuir o tener que renunciar inevitablemente al logro de otro objetivo.
	Relaciones de complementariedad	Este tipo se daría entre dos objetivos cuando el logro de uno de ellos suponga la posibilidad de mejorar simultáneamente el segundo. Sin embargo, un caso particular de lo anterior sería aquel en el que las relaciones entre dos objetivos empezaran siendo complementarias para devenir posteriormente en conflicto.
	Independencia entre objetivos	Significaría que el logro de un objetivo no guarda relación alguna con otro objetivo y que se mantendría inalterada su posición.

Fuente: Elaborado con datos de Cuadrado R. (a), (2010:64-67).

2. Conflictos entre objetivos a corto y a mediano/largo plazo: en este caso, “los gobiernos deben combinar simultáneamente el logro de objetivos que son predominantemente a corto plazo, en otros cuyo logro es impensable sino de orientar a medio-largo plazo. Supone, en definitiva, que las autoridades deben también elegir entre los logros que desean alcanzar a corto y a medio-largo plazo, cuya incompatibilidad puede a veces ser evidente.”¹¹

3. Conflictos entre objetivos económicos y sociales: se originan debido a que los dos contienen elementos que pasan las fronteras de las definiciones; lo anterior origina cuestionamientos fundamentales como los siguientes: “¿Hay que supeditar los logros

¹¹ Cuadrado R. (a), (2010:67).

sociales al mantenimiento de los equilibrios económicos? O en sentido contrario ¿hay que supeditar todos lo económico al logro y mantenimiento delas metas y logros de carácter fundamental? El permanente conflicto entre eficiencia y equidad subyace claramente en estas dos importantes preguntas. Desde la óptima económica más estricta parece difícil repartir sin crear, y por supuesto, también repartir más de lo que se crea.”¹²

La elección final que se adopte tendrá que ser fundamentalmente de carácter política, ya que, en último término hay que terminar decidiendo sobre cuáles son los objetivos que se consideran prioritarios por parte de un gobierno, en un país en concreto y para un momento histórico determinado.¹³

O bien, cuando se llega a la conclusión de que en determinadas condiciones no es posible alcanzar varios objetivos a la vez, se trata de encontrar los criterios que permitan una ordenación o jerarquía entre los mismos; así como el coste de oportunidad de cada uno de ellos, dirigiendo la política a los muy importantes, en detrimento de los menos relevantes.”¹⁴

Entre las herramientas que utilizan los tomadores de decisiones para lograr los objetivos de política económica se encuentran los instrumentos. En este sentido, dentro de modelo tradicional de política económica, se puede diferenciar entre variables objetivo, instrumentos y medidas de política económica.

Las variables objetivo, son variables endógenas que la política económica toman como referencia. Un instrumento se define como un parámetro que puede ser controlado, y por último, las medidas de política económica se refieren a cualquier cambio que se haga a un determinado instrumento.

Los instrumentos que se pueden utilizar para lograr los objetivos son numerosos, sin embargo, pueden agruparse según el grupo al que pertenezcan, entre los principales instrumentos se encuentran:

¹² Cuadrado R. (a), (2010:68).

¹³ *Ibíd.* (69).

¹⁴ Fernández Díaz (b), (2002:110).

Cuadro 2. Principales instrumentos de política económica		
Política	Concepto	Instrumento
Política Monetaria	Están orientadas a regular/controlar la expansión de la cantidad de dinero y la evolución de las tasas de interés.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regulación de cantidad de dinero. ▪ Modificación del tipo de redescuento. ▪ Operaciones de mercado abierto. ▪ Coeficientes obligatorios de caja. ▪ Fijación de la tasa de interés.
Política Fiscal	Abarcan esencialmente los gastos públicos, los impuestos y la política presupuestaria y de endeudamiento.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gasto corriente del gobierno. ▪ Inversiones estatales. ▪ Subsidios a las familias. ▪ Incentivos a la inversión. ▪ Impuestos sobre la renta y la riqueza personal. ▪ Impuestos sobre sociedades. ▪ Impuestos directos.
Comerciales y de tipo de cambio.	Han incorporado, normalmente, todas aquellas medidas relacionadas con el comercio y los intercambios de un país con el exterior.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Devaluación de la moneda. ▪ Controles sobre el comercio. ▪ Aranceles. ▪ Medidas no arancelarias.
Controles regulaciones directas.	Se refieren a las diversas formas gubernamentales de intervención, regulación y establecimiento de prohibiciones o restricciones en la asignación de recursos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controles de precios. ▪ Regulaciones sobre sectores productivos. ▪ Controles de alquileres y otros ingresos.
Políticas de ingreso	Pueden afectar a los salarios y a otros ingresos, como los alquileres, los dividendos, los márgenes de beneficios etc.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imposición gubernamental. ▪ Acuerdos entre las partes implicadas, (ejemplo: empresarios y sindicatos).

Fuente: Elaborado con datos de Cuadrado R. (a), (2010:69-73).

Los instrumentos no deben considerarse como fines, ya que los instrumentos o medidas que se decidan aplicar son medios para lograr objetivos específicos y así llegar a fines generales.

Otro punto que se debe resaltar sobre los instrumentos es que la gran mayoría suelen tener efectos no solo en un objetivo único, sino que, actúan sobre varios objetivos, solo que con distinta intensidad y distinto tiempo.

Por otra parte, aunque existe interdependencia entre los instrumentos utilizados en la política económica, un hecho innegable es que las propuestas o políticas desarrolladas por los países se estudian de manera independiente.

Cuadrado refiere que Jan Tinbergen en su trabajo sobre Teoría de la Política Económica, señala que:

“En la mayoría de los manuales de economía y política económica, algunos de sus componentes separados como la política comercial, la agrícola, la crediticia, o la salarial, se consideran sin prestar mucha atención a su interdependencia, y los objetivos e instrumentos de cada uno de estos componentes se realizan a menudo aisladamente, con descuido de su coherencia general. Sin embargo, no puede ignorarse que dicha dependencia de las medidas en curso de ejecución en un momento dado o que se proponen adoptar de forma simultánea: a ese conjunto es a lo que denominaremos un sistema de política económica o una política económica.”¹⁵

En este sentido, el enfoque interdependiente puede abordarse desde dos ópticas diferentes: la primera es desde una visión lógico-matemática, es decir, entendiendo las relaciones entre objetivos e instrumentos por medio de la política cuantitativa y el uso de algunas reglas básicas de política económica.

La segunda es por medio de la economía cualitativa que consiste en comprender las relaciones que existen entre las políticas instrumentales y sectoriales, y por otra parte, los fines, objetivos e instrumentos mediante un esquema donde:

En la parte alta se encontrarán los fines generales, los cuales pueden ser políticas de ordenación que son acciones encaminadas a mantener el orden económico y las reglas de

¹⁵ Tinbergen, Jean (1952). Citado por Cuadrado R. (a), (2010:74).

funcionamiento en general, es decir, políticas de reforma, las cuales se definieron al inicio de este apartado.

Inmediatamente por debajo de los fines generales, se ubican los objetivos básicos de política económica que están orientados a conseguir metas determinadas que, como se estudió con anterioridad, pueden ser varias de manera simultánea donde pueden existir incompatibilidades entre los diferentes objetivos o metas, lo que obliga a las autoridades a buscar equilibrios y establecer prioridades.

Para llegar a los fines, tienen como medios otras políticas que pueden ser instrumentales o sectoriales, donde las primeras pueden calificarse como políticas específicas, son aquellas que corresponden a los grupos definidos como son las políticas fiscal y monetaria, que tienen como característica su horizontalidad, es decir, la alteración de varios instrumentos de manera simultánea, afectan a todos los sectores productivos del país. Por otra parte, se encuentran las políticas sectoriales, que como su nombre lo indica, están dirigidas a una rama específica de la economía de forma vertical.

Con lo anterior, se muestra claramente cómo las distintas políticas están estrechamente interrelacionadas y que cualquier política económica se relaciona con diversos objetivos que persiguen hacia el logro de fines generales, cuyo contenido dependerá de la ideología de los tomadores de decisiones.

1.1 PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

En el apartado anterior se definió la taxonomía de las políticas económicas, así como los medios para elaborarla, entre los que se distinguen los fines generales, objetivos específicos, instrumentos, metas y medias o acciones.

Como se describió con anterioridad, a menudo, es necesario decidir entre diferentes alternativas existentes, las cuales pueden entrar en conflicto, por lo que los tomadores de decisiones deberán elegir la que más se adecue para resolver un conflicto, estas decisiones conllevan aspectos político- económicos que se generan dentro del proceso de elaboración y diseño de la política económica.

Es importante conocer cómo se lleva a cabo dicho proceso, ya que, a pesar de que no se toma en cuenta al momento de analizar las políticas este proceso cobra relevancia para comprender la conexión que existe entre el aspecto científico y su aplicación a la realidad, por lo que resultan importantes las razones que están detrás de estas actuaciones.

Por lo tanto primero se reconocen las etapas del proceso de elaboración de la política económica, para después reconocer a los actores que intervienen y analizar el papel que juegan en la toma de decisiones.

1.1.1 ETAPAS DE ELABORACIÓN DE POLÍTICA ECONÓMICA

En el proceso de toma de decisiones el factor tiempo juega un papel fundamental en el diseño de estas políticas, debido a que, por la naturaleza de algunos casos es importante tomar decisiones en un corto periodo de tiempo, y además, tomar acciones que surtan efecto en el corto plazo, sin embargo, las medidas adoptadas, pueden no surtir efecto de manera inmediata lo que genera retardos importantes.

“Siguiendo una periodificación (sic) que ya es tradicional, cabe diferenciar las siguientes etapas en el proceso de toma de decisiones económicas: reconocimiento de problema o problemas, análisis de problemas y alternativas, diseño de medidas, consultas, discusión y aprobación del parlamento y ejecución.”¹⁶ En los siguientes párrafos se definen cada una.

- 1. Reconocimiento del problema:** que tiene gran importancia en la política económica en el corto plazo, ya que, la pronta identificación de los problemas es fundamental para evitar distorsiones en las variables macroeconómicas.

En este sentido los sistemas estadísticos y la periodicidad con que se actualice la información juegan un papel fundamental en la adecuada toma de decisiones. Por ejemplo, en el caso de México existe el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que es el principal proveedor de información.

¹⁶ Cuadrado R.(b), (2010:83).

2. Análisis de problemas y alternativas: en esta segunda fase se estudian e interpretan los datos existentes, con el fin de determinar si es necesario tomar acciones al respecto de un problema, aunque, por lo general, las autoridades establecen señales que les permitan identificar los niveles críticos en las variables económicas que indiquen la puesta en marcha de acciones de política económica.

3. Diseño de medidas: Una vez estimada la necesidad de intervención, el siguiente paso será diseñar las medidas de política económica que permitan hacer frente a los problemas detectados. El gobierno y la administración pública generalmente en sus niveles superiores son protagonistas básicos del diseño de medidas.

“Existen diversas formas para llevar a efecto esta fase de diseño, desde el establecimiento de un organismo económico concebido para suministrar de manera continua asesoramiento con diagnósticos, predicciones y recomendaciones, hasta el caso extremo de la realización ad hoc. El gran problema para la toma de decisiones de política económica en los últimos años viene siendo la existencia de considerables dosis de incertidumbre e inestabilidad.”¹⁷

4. Consultas previas a la adopción de medidas: Una vez que se cuenta con un primer diseño de la medida o acción que se pretende tomar en relación a un problema, es necesario realizar consultas a otros agentes o instituciones relevantes como pueden ser consejos de especialistas en el tema como son los Consejos Económicos y Sociales, o bien, directamente a los grupos de interés relacionados con la medida que se pretenda adoptar. En algunos casos éstas propuestas pueden hacerse circular en los medios de comunicación con el fin de conocer el sentir de la sociedad. Una vez realizadas estas consultas se modifican ciertos aspectos de la medida de acuerdo a la reacción social.

5. Discusión y aprobación parlamentaria: Una vez que el gobierno y la administración pública han consultado y hecho las modificaciones necesarias, la propuesta pasa a discusión en el parlamento para su aprobación, en ocasiones, la

¹⁷ Cuadrado R.(b), (2010:85).

complejidad de algunas medidas requieren la creación de comisiones especiales dentro del parlamento para que analicen el tema y creen alternativas. Por último, las propuestas de posibles medidas a adoptar se vota y se aprueba en el parlamento, lo que sugiere un aumento en los retardos en la toma de decisiones.

Desde luego, estas discusiones tendrán mucho que ver con la composición política del mismo e inevitablemente con el tema electoral, ya que, los partidos políticos evitarán votar por medidas que impliquen la pérdida de votos.

- 6. Ejecución:** la puesta en marcha de las medidas apuntadas constituye la tarea fundamental de esta etapa, que suele desarrollarse en forma conjunta por el gobierno y la administración pública, aunque en determinados casos y en ciertos ámbitos competenciales puede delegarse a otros agentes.

Dentro del proceso de elaboración de política económica, es importante hacer referencia a dos cuestiones de suma importancia: la interconexión de fases y la existencia de retardos.

a) Interconexión de fases:

- “El orden de las fases que se describió con anterioridad puede experimentar cambios.
- Algunas medidas se llevan a cabo con rapidez y automatismo que no requieren que se cubran todas las fases descritas.
- El proceso de elaboración de decisiones pueden generar retroalimentación hacia fases precedentes.
- Las fases pueden superponerse.
- El proceso puede verse interrumpido por acontecimientos externos.”¹⁸

- b) Retardos: en el proceso de elaboración de política económica se llevan a cabo retardos o desfases en las diversas etapas analizadas, ya que, mientras más largas y complicadas se hagan, los retardos provocados cobrarán relevancia hasta convertirse

¹⁸ Cuadrado R. (b), (2010:88-89).

en obstáculos para ejecutar las medidas que se hayan decidido implementar. En este sentido, se pueden distinguir dos retardos, internos y externos.

- i) El retardo interno depende básicamente de la capacidad de los decisores para responder ante cambios económicos y pueden dividirse en:
 - Retardo de reconocimiento, entendido como el tiempo que transcurre desde que existe un problema económico hasta que se observan cambios en las variables afectadas.
 - Retardo de acción. Se define como el tiempo que transcurre desde que se reconoce la necesidad de las medidas hasta que se adoptan.
- ii) El retardo externo puede definirse como el tiempo que transcurre desde que se adoptan las medidas de política económica hasta que producen efectos sobre la actividad económica.

1.1.2 ACTORES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Por otra parte, una vez definidas las fases de elaboración de política económica, es importante distinguir a los actores que intervienen en ella.

En primer lugar se encuentra el Poder Legislativo. En muchos países existe un sistema bicameral con diputados y senadores. México tiene este sistema, correspondiente a la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

El papel fundamental del Poder Legislativo recae en las funciones atribuidas por la Constitución o también en su relación con el Poder Ejecutivo.

“En segundo lugar se encuentran los partidos políticos, entendidos como agrupaciones de individuos que se reúnen en un cartel que defiende posiciones ideológicas concretas y que se traducen en ofertas políticas cuando se celebran consultas electorales.

Los partidos políticos han acabado tomando del Parlamento una parte significativa de la facultad de expresar y formular la voluntad política, en particular en el caso del partido que da su apoyo al Gobierno.”¹⁹

En este sentido se pueden distinguir los siguientes modelos de partidos:

- 1) “Partido predominante: es aquel en que un solo partido es importante en un marco de elecciones libres, y está rodeado de otros partidos que no poseen la capacidad de coalición ni despliegan tácticas intimidatorias.
- 2) Bipartidista: del conjunto de organizaciones, únicamente sobre salen dos, entre estas se produce con frecuencia la alternancia al poder, la alta existencia de partidos menores no han puesto en entredicho el alto nivel de competitividad ni la alternancia en el poder de los partidos políticos importantes.
- 3) Pluralismo moderado: la conformación de una coalición gubernativa normalmente lleva implícita la de una coalición de oposición liderada por la segunda fuerza electoral. En esta situación, la lucha político-ideológica por el centro del espectro partidario cobra crucial importancia pues son las coaliciones centristas las que tienen posibilidades de éxito en las contiendas electorales y, por tanto, en la formación de gobiernos y en el ejercicio de la función gubernativa.
- 4) Pluralismo polarizado: producen un alto nivel de fragmentación político-ideológica entre los partidos, lo que dificulta tanto la conformación de coaliciones de gobierno como las coaliciones opositoras. En este tipo de sistemas cada partido requiere afinar su identidad, y por este motivo evitan tomar parte de coaliciones.”²⁰

El tercer actor es el Gobierno, relacionado tradicionalmente con el Poder Ejecutivo, y ocupa la posición central del marco político- económico, ya que representa a la autoridad superior a través de la cual se autorizan o promulgan las políticas económicas. Hay que resaltar que

¹⁹ Cuadrado R.(b), (2010:91-92).

²⁰ Valdés Zurita, (2013:29-31).

en buena medida la toma de decisiones depende de la interconexión que exista con la Administración Pública.

El Poder Judicial es el cuarto actor, donde la judicatura juega el papel de control de la legalidad por encima del Poder Ejecutivo y el Legislativo.

La Administración Pública o sistema burocrático es el quinto actor y puede definirse como un servicio civil permanente. Juega un doble papel en la toma de decisiones: por una parte suministra información y elementos valorativos al Poder Ejecutivo y Legislativo; y por otra parte, ejecuta las decisiones tomadas en colaboración con el Poder Ejecutivo.

“Su capacidad de influencia –de la burocracia- es mayor de la que parece, dado que en la práctica el poder político no puede cumplir adecuadamente sus tareas básicas sin la colaboración del sistema burocrático, por lo que acaba dependiendo de manera importante del mismo. La burocracia interviene de manera muy activa en el núcleo central del proceso político económico: la toma de decisiones.”²¹

El protagonismo de la burocracia puede explicarse de la siguiente forma: en primer lugar, la existencia de una ventaja informativa, es decir, el aparato burocrático posee información necesaria para el funcionamiento del poder político. Lo anterior facilita que trate de ampliar su influencia a través del acaparamiento de gran parte de los recursos del presupuesto, sin embargo, no existe la facilidad de controlar el uso eficaz del mismo.

Lo anterior da lugar a la existencia de dos ineficiencias básicas:²²

- La ineficiencia asignativa derivada de que la asignación de los recursos y la intervención de los burócratas no coincide con la demanda óptima social.
- “La ineficiencia X que se produce como consecuencia de no minimizar costes en el proceso de provisión de bienes y servicios públicos.”²³

²¹ Cuadrado R.(b), (2010:94).

²² *Ibíd.* (95).

²³ *Ibíd.*

El gobierno tiene la necesidad de confiar en que la burocracia garantizará la competencia técnica de la Administración Pública.

El binomio gobierno-administración pública se convierte, pues, en el eje clave de la toma de decisiones económicas. Ahora bien, la influencia de este binomio en la vida económica se realiza a través de las tres vías siguientes:

1. “Persuasión: implica una apelación al interés personal generalmente a través de la concesión de beneficios.
2. Estimulación: supone una apelación al interés personal, generalmente a través de la concesión de beneficios.
3. Regulación o reglamentación: conlleva a decidir acciones por la vía obligatoria para llevar a los agentes a realizar determinada conducta o, en su defecto, evitarla.”²⁴

Sin embargo, en la práctica se dan situaciones de gran complejidad que implican oposiciones entre diferentes organismos, lo que conlleva a la necesidad de coordinación en el mayor grado posible, ya sea entre organismos de la administración pública o entre el binomio gobierno-administración pública, por lo cual existen diversos mecanismos para lograr dicha coordinación, entre los que destacan los siguientes:

- “Negociación entre partes implicadas.
- Preponderancia, es decir, mediante un organismo o autoridad que decide.
- Organismos especializados, dejando en sus manos la decisión última.”²⁵

Por otra parte, la tendencia a evaluar de los sistemas políticos ha elevado el grado de autonomía de los organismos o agencias públicas, lo que provoca problemas con la autonomía de manera teórica y práctica.

En la parte teórica, se contraponen las siguientes teorías:

²⁴ Cuadrado R.(b),(2010:96).

²⁵ *Ibíd.* (97).

- Economía Constitucional que defiende la necesidad de coordinación inter temporal por medio de plasmar en las Constituciones una serie de obligaciones que se deben cumplir con independencia de la ideología de los partidos políticos.
- Teoría de la inconsistencia, que recomienda el uso de reglas de política económica para otorgar credibilidad en las acciones tomadas por el Gobierno.

Desde el punto de vista técnico la delegación de funciones que implica la autonomía se explica por razones técnicas y razones políticas, ya que, las decisiones tomadas por un órgano independiente no estarán condicionadas en el sentido partidista o electoral.

Otro de los problemas técnicos que han surgido con la evolución de los sistemas políticos es el de la descentralización territorial que tiene que ver con la inclusión de los niveles de gobierno local y regional en la toma de decisiones.

“La teoría del Federalismo Fiscal ha puesto énfasis especial en intentar determinar cuáles deberían de ser las funciones o desempeñar por cada nivel de gobierno sobre la base de dos argumentos centrales: la eficacia (máxima cumplimiento de objetivos planteados) y la eficiencia (mínimo coste). De forma concisa, el mayor grado de centralización se recomienda por parte de estos teóricos para dos grandes fuentes de estabilización macroeconómica y redistribución de la renta, siendo razonable ejecutar de manera descentralizada aquellos terrenos de la intervención pública que tenga que ver con la provisión de ciertos servicios públicos locales (agua potable, alcantarillado, policía, educación básica, etc.) o con la regulación en ámbitos distintos a la estabilización y redistribución de la renta.”²⁶

El sexto actor que intervienen en la elaboración de la política económica son los grupos de presión que “pueden definirse como aquellas organizaciones de individuos y/o entidades que teniendo en común determinados intereses se esfuerzan por influir en la elaboración y la ejecución de la política económica con el fin de asegurar la protección o promoción de los mismos.”²⁷

²⁶ Cuadrado R.(b), (2010:99).

²⁷ Cuadrado R.(b), (2010:99).

Tradicionalmente suelen distinguirse tres grupos entre los que se encuentran las confederaciones de agricultores, patronos y sindicales, aunque no solo existen grupos de estas índoles, sino, pueden existir diversas organizaciones que influyan en la toma de decisiones como pueden ser el grupo objetivo de una política económica.

“La fuerza de su poder es asimétrica. Los grupos que representan intereses bien definidos, que sean a la vez poco numerosos y con poder económico, tendrán mayores probabilidades de influir en el proceso de toma de decisiones y verse favorecidos por las medidas de política económica adoptadas.”²⁸

Los grupos de presión utilizan técnicas de intervención muy variadas, sin embargo, se pueden distinguir las siguientes:

- Actuación en los procesos electorales.
- Intervención directa en la vida política.
- Contribución a la formación de la opinión pública.
- Utilización de la corrupción de políticos y funcionarios, también denominada cleptocracia.

Los grupos de presión suelen comportarse de manera estratégica sobre un patrón típico que contiene las siguientes características:

1. Intercambio de votos.
2. Información selectiva.
3. Discreción o invisibilidad parcial.
4. Benevolencia que suele representarse de peticiones atendidas para los miembros sociales más débiles.

El papel que juegan los grupos de presión es tan grande que cabe cuestionarse si deben o no ser controlados, sin embargo, existen opiniones contrapuestas en este sentido.

²⁸ *Ibíd.* (100).

Por otra parte, cabe resaltar que los diferentes actores que intervienen en la elaboración de la política económica, cuentan con la asesoría de expertos en el tema, esta asesoría pueden ser a título individual o bien de manera colectiva o mediante instituciones u órganos definidos.

Sin embargo, la intervención de asesores en la toma de decisiones genera dos grandes conflictos:

- a) La falta de unanimidad respecto a cómo interpretar el mismo hecho o fenómeno económico.
- b) La incompatibilidad existente entre el punto de vista del asesor y el tomador de decisiones, ya que este último puede ser influenciado por objetivos electorales o políticos.

Como se puede observar los actores que intervienen en las etapas de elaboración de la política económica inevitablemente incluyen juicios de valor propio del análisis de la teoría económica pero que se pueden aplicar a este proceso de política económica. Al respecto y con base al trabajo de Hutchison, Fernández los agrupa en tres categorías:

- 1. Juicios pre científicos:** “Se manifiestan en dos momentos: a) en la elección de los problemas que han de ser estudiados. b) en la elección de los criterios epistemológicos aplicables, en función del método científico que aceptamos y aplicamos en la investigación.”²⁹

Aplicándolo a la política económica, se puede identificar con la etapa de identificación del problema.

- 2. Juicios pos científicos:** “por ser introducidos una vez que la teoría ha sido formulada y se refiere a la elección de distintas políticas y a la selección de objetivos, cuando la teoría está siendo aplicada a la política. Influyen, por tanto, en la fase normativa, y , en consecuencia son inevitables a la hora de hacer recomendaciones políticas sobre

²⁹ Fernández Díaz (a), (2002:24).

lo deseable o no de determinados objetivos y sobre el grado de prioridad asignado a los mismos.

3. **Juicios que influyen** en la fase de **selección de las teorías** aplicables, cuando se trata de hacer exposiciones o predicciones (de naturaleza positiva) o recomendaciones (de naturaleza normativa). En este periodo de elección de la teoría existen visiones o prejuicios, consecuencia de posturas ideológicas que se manifiestan: a) en la explicación de los hechos a través de una determinada teoría seleccionada de antemano. b) En la contradicción empírica, reduciendo la zona de hipótesis o sesgando la interpretación de los hechos. c) En la selección de datos históricos usando la contrastación (elección de la fuente más conveniente) que a veces están distorsionados intencionalmente.³⁰

Por lo tanto es necesario el uso de reglas de política económica que disminuyan la discrecionalidad contenida en el proceso de elaboración de la misma.

Lo anterior ayuda al gobierno a transitar de políticas públicas de gobierno, que se ven influidas por partidos y por periodos de gobierno, hacia políticas públicas de Estado que trascienden partidos y periodos de gobierno.

Por último y a manera de resumen se presenta el siguiente cuadro donde se identifican las etapas, contenido y actores que intervienen en la elaboración de política económica y toma de decisiones, a la que me he referido en este apartado.

³⁰ *Ibíd.*

Cuadro 3. Elaboración de la Política Económica: fases contenido y actores.

Fases	Contenido	Actores
1. Reconocimiento de problemas.	Obtención de información.	<ul style="list-style-type: none"> - Administración Pública. - Gobierno. - Medios de comunicación. - Grupos de presión. - Organizaciones internacionales.
2. Análisis de problemas y alternativas.	Previsiones económicas e interpretación de los datos. Desviaciones sobre los objetivos y causas.	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno. - Burocracia. - Asesores individuales y colectivos.
3. Diseño de medidas.	Planteamiento de medidas y de posibles alternativas.	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno. - Burocracia. - Asesores. - Grupos de presión. - Partidos políticos. - Otros organismos internacionales.
4. Consultas.	Deliberaciones políticas y técnicas.	<ul style="list-style-type: none"> - Expertos. - Grupos de presión. - Organismos internacionales.
5. Discusión y aprobación parlamentaria.	Debate y aprobación de las medidas.	<ul style="list-style-type: none"> - Partidos políticos - Gobierno.
6. Ejecución.	Puesta en marcha de las medidas adoptadas	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno - Administración Pública.

Fuente: Obtenido de Cuadrado R.(b) (2010:83).

1.2 TEORIA DE JUEGOS EN LA POLÍTICA ECONÓMICA

La política económica es un proceso de toma de decisiones, por lo que es pertinente señalar que también existen teorías explicativas sobre el comportamiento de los actores que intervienen, desde la teoría de juegos.

Se puede afirmar que “la teoría de juegos aspira a analizar ambientes sociales donde las acciones de diferentes sujetos involucrados son interdependientes. De hecho se habla de interdependencia estratégica cada vez que, para cada jugador, la posibilidad de obtener

determinado objetivo no depende solo de las acciones propias, sino también de las de otros sujetos involucrados en el mismo juego.”³¹

La importancia de la teoría de juegos dentro de las ciencias sociales se debe a la contribución en el estudio de los comportamientos estratégicos.

Recientemente el análisis teórico y experimental se ha centrado en el estudio de las “preferencias sociales, dentro de la teoría de juegos del comportamiento, consiste justamente en su capacidad para explicar con rigor la creciente relevancia de una dimensión de racionalidad estratégica que, por mucho tiempo, por complejas razones de tipo histórico-cultural ha quedado al margen del análisis económico: la dimensión motivacional.”³²

Preferencias sociales es una expresión que “se refiere a las disposiciones que un sujeto tiene hacia los demás, tanto en lo positivo como en lo negativo; cuestiones que no pueden remitirse al clásico auto-interés, el cual postula total indiferencia por el bienestar de otros jugadores, ... cuando se habla de preferencias sociales no estamos ante preferencias en sentido estricto –si por preferencia se entienden ordenamientos individuales de determinados conjuntos de objetos de elección- sino de verdaderas estructuras motivacionales que operan desde un nivel meta preferencial.”³³

Dentro del análisis experimental, uno de los juegos más estudiados experimentales es el Juego del Ultimátum, que “se trata de un juego secuencial, a dos estadios, que involucra a dos sujetos que no se conocen y deber acordar la repartición de una suma de dinero, dada externamente. Supongamos, por razones de simpleza expositiva, que el monto es igual a 100 euros. Para esto el primer jugador es llamado “Proponente” porque debe proponer al otro jugador una repartición del “pastel”. Si x es una fracción del pastel inicial, es decir, la suma monetaria, que el proponente ofrece al adversario (con $0 \leq x \leq 100$) son dos los resultados del juego: si el segundo jugador, quien asume el papel del que decide, acepta la suma que le han ofrecido, el juego termina con una atribución de tipo $(100-x, x)$, donde el primer elemento indica la suma efectivamente percibida por el Proponente y el segundo la suma otorgada al

³¹ Sacco y Zarri (2009:155).

³² *Ibíd.* (156).

³³ *Ibíd.* (158)

sujeto que decide. Pero si el sujeto que decide rechaza la oferta del Proponente, el juego termina y ninguno recibe nada.”³⁴

Numerosos contextos socio-económicos relevantes se caracterizan por la heterogeneidad motivacional, es decir, el individuo involucrado lejos de tener un comportamiento auto-interesado se guía por preferencias motivacionales diferentes, en escenarios como el anterior, las motivaciones son la dimensión estratégica fundamental.

Debido a lo anterior, el comportamiento de los involucrados en el juego, puede definirse de la siguiente forma:

1. Cuando $x < 20$; la probabilidad de un rechazo del decisor se encuentra en un rango del 40 al 60%.

Este resultado indica que el decisor no aceptara un monto menor a una quinta parte y por otra que no se guía solo por el llamado auto interés en el sentido material, el individuo que a pesar de haber entendido las reglas, rechaza una elección de este tipo, revela sin duda alguna que su estructura emocional es no egoísta.

“Un sujeto que rechaza una oferta positiva pero de bajo monto, pretende sancionar al proponente por lo inequitativo de su propuesta y, por lo tanto, prefiere aceptar un costo material con tal de no sufrir un trato percibido como injusto.”³⁵Lo anterior es catalogado como reciprocidad negativa, y en este sentido se puede afirmar que ésta es la influencia motivacional dominante, ya que el individuo renuncia a su ganancia con tal de sancionar al proponente por percibir su oferta como injusta, o bien, se puede decir que el individuo es adverso a las desigualdades.

2. El proponente ofrece una cantidad relativamente alta $40 < x < 60$ al decisor.

Este resultado no puede rechazarse, ni tampoco negar que puede tener un rol significativo, sin embargo, es importante señalar que “el proponente ofrece una suma importante de dinero al otro jugador no por altruismo y/o aversión a las desigualdades, si no por temor de que su

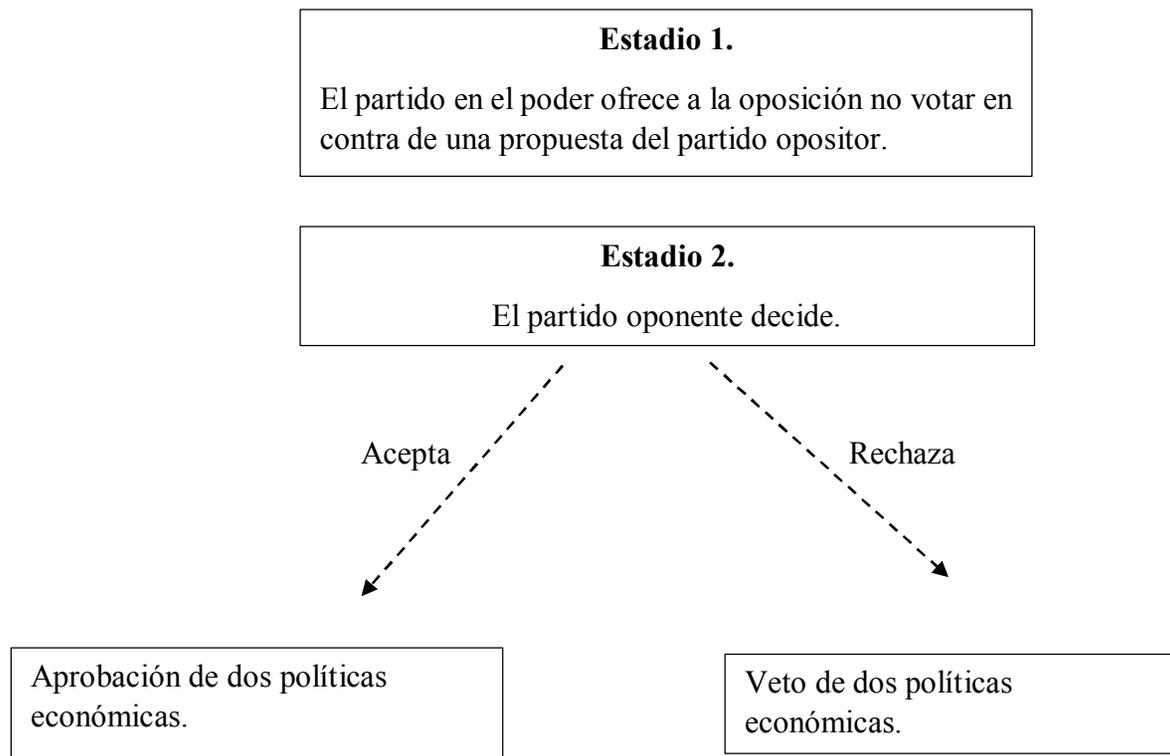
³⁴ Sacco y Zarri (2009:160).

³⁵ *Ibíd.* (163).

propuesta sea rechazada por considerarse injusta. En esta situación como la descrita, estaríamos ante un proponente que anticipa la presencia de componentes no auto-interesados en la estructura motivacional del sujeto que decide y por eso estratégicamente elige la prudencia para evitar peores consecuencias para su bienestar material.”³⁶

Siguiendo la lógica del Juego del Ultimátum, se puede aplicar a la toma de decisiones dentro del diseño y elaboración de la política económica, ya que dentro de la negociación y aprobación de políticas, se presume, se puede presentar esta situación, por lo que el juego sería de la siguiente forma:

- Se basa en la negociación de la aprobación de una política económica propuesta por el partido en el poder, que negociará con el partido de la oposición.



³⁶ Sacco y Zarri (2009:165)

Los posibles resultados son:

- a. La oposición rechaza la propuesta del partido en poder, ya que desea que todas sus propuestas sean aprobadas, por lo tanto considera injusto que solo apoye una, por lo tanto, decide castigar al partido en el poder votando en contra de su propuesta.
- b. El partido en el poder acepta apoyar dos propuestas de la oposición con el fin de que esta última apruebe sus propuestas y aplicar la política económica que se dirija a cumplir los objetivos planteados en su administración.

Otra forma de explicar la toma de decisiones en la etapa de negociación y aprobación en el diseño de política económica se basa en la formación de coaliciones e intercambio de votos, métodos que están estrechamente relacionados y que permiten estudiar el funcionamiento del Poder Legislativo en donde se consideran las votaciones por la regla de mayoría como es el caso del Congreso mexicano.

Al respecto se puede ejemplificar el uso de estos métodos en caso de México cuando se bloqueó la aprobación de la Reforma Fiscal que proponía la aplicación del Impuesto al Valor Agregado a alimentos y medicinas, propuesta por la administración de Vicente Fox, en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

“El PRI después de perder la presidencia se ubicó en el SQ (Status Quo) como un votante mediano en reformas de alto impacto económico y político que pudieran afectar la percepción de la población y los sectores empresariales. El Objetivo del PRI era crear una percepción negativa del Gobierno del cambio en sectores y bases electorales que le habían dado la espalda y que deseaba recuperar en las siguientes elecciones... aprovechando su experiencia legislativa para mantener el SQ en temas que le convenían y bloqueó todas sus posibilidades de reformas estructurales.

Para el PRD y PT sus preferencias se definieron en función de su electorado. Estos partidos rechazaban totalmente la reforma fiscal por afectar a su base de apoyo, grupos potencialmente vulnerables al incremento del IVA en alimentos y medicinas.”³⁷

³⁷ López Sandoval, (2015:18).

Al situarse el PRI como votante mediano³⁸ determinó que la reforma fiscal no procedería independientemente de la propuesta del PAN, y siendo el votante mediano pudo establecer coaliciones con el PRD y demás partidos pequeños con lo que obtuvo la mayoría que dicta la regla ($\frac{1}{2} + 1$).

La ventaja del PRI para posicionarse como votante mediano fue la cantidad de escaños que mantenía (207 de 500)³⁹, que sumados a los del PRD (50 de 500)⁴⁰ y los demás partidos se obtendría la mayoría que dicta la regla mencionada. La condición anterior no permitió que se conformara una coalición que afectara el SQ, permitiendo así que el PRI-PRD y demás partidos conformaran la coalición ganadora.

El ejemplo anterior confirma lo expuesto en el Juego del Ultimátum. El decisor puede castigar al proponente por considerar su oferta injusta o bien, como en el caso del ejemplo, crear una percepción negativa del proponente.

Es así como “la aplicación de la teoría de juegos, en especial los juegos para conformar coaliciones nos permiten predecir y analizar algunos resultados en temas políticos y económicos, relacionados con el poder legislativo, como fue el caso de la reforma fiscal del llamado gobierno del cambio en el año 2000.”⁴¹

Lo anterior también pone en evidencia y subraya la discrecionalidad implícita en el diseño y negociación de la política económica, la cual se busca disminuir con el uso de reglas.

³⁸ En este caso el teorema del votante mediano significa que el PRI es un ganador Condorcet y la situación también deriva en un equilibrio de Nash. Al respecto Sandoval afirma que “los votantes tienen preferencias de un solo pico (single-peaked) ubicadas a lo largo de una dimensión espacial y en un solo asunto, la preferencia mediana es un ganador Condorcet y también es un Equilibrio de Nash. Algunos supuestos adicionales de este teorema son: a) número impar de votantes; b) participación completa; y c) voto sincero. Si se cumplen todos estos supuestos, decimos que un Ganador Condorcet es aquel resultado que derrota a cada una de la propuesta en una votación por mayoría. Citado por (López 2013).” Ver López Sandoval, (2015:18).

³⁹ López Sandoval, (2015:17).

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ *Ibíd.* (22).

2. REGLAS VERSUS DISCRECIONALIDAD EN POLÍTICA ECONÓMICA.

En el capítulo anterior se definieron la taxonomía y los componentes en las que se dividen las políticas económicas; sus fines y objetivos; el proceso de elaboración; los actores que intervienen y el papel que juegan en la toma de decisiones; así como se ejemplificó el uso de la teoría de juegos en la política económica.

Cuando la autoridad se ve influenciada por grupos de presión o por algún otro motivo como los fines electorales, pueden caer en la toma de decisiones irracionales o de riesgo moral. El riesgo moral “tiene lugar cuando un agente, consciente de que ante cualquier contratiempo puede recibir ayuda de otro agente, los esfuerzos y compromisos de alcanzar ciertos objetivos puede ser menor si los beneficios que obtiene no cumpliendo con el acuerdo son mayores que los costos, además sabiendo que en última instancia acudiría en su rescate un organismo superior.”⁴²

Las acciones discrecionales son medidas que aplican las autoridades económicas de forma deliberada, libremente y que influyen principalmente en el ingreso y el gasto público. Cuando un gobierno aplica medidas discrecionales, las autoridades fiscales carecen de reputación en cuanto a disciplina fiscal y, por tanto, crean incertidumbre en los agentes económicos.

“Las reglas se establecen ex ante y se aplican independientemente del momento, por lo que constituyen un mecanismo reconocido y aplicado cuando existen problemas de inconsistencia temporal y credibilidad en la política fiscal.”⁴³

Por el contrario, en situaciones en la que “los gobiernos estén sometidos a una regla fiscal influye en las expectativas de los agentes económicos, de forma que estos puedan predecir de manera más acertada la evolución de la política económica gubernamental y adoptar, en consecuencia, sus propias decisiones de ahorro, inversión o empleo, redundando en un mayor crecimiento económico, mayor empleo y estabilidad económica.”⁴⁴

⁴² García S, (2004:4).

⁴³ Rincón, Lozano, Sarmiento, & Ramos, (2008:314).

⁴⁴ García S, (2004:4).

Las reglas fiscales suelen entenderse como restricciones legales al gasto o a la acumulación del sector público, lo que hace necesarias para reducir la discrecionalidad de las autoridades y disciplinar el manejo fiscal.

En general las reglas de política económica son consideradas como la metodología que permite dotar de credibilidad a las acciones que las autoridades han asumido como objetivos durante su gestión, en comparación a una política discrecional o inconsistencia dinámica.

“En la literatura especializada, la “inconsistencia dinámica” implica que la autoridad podrá actuar en ciertas situaciones de manera discrecional delegando de su compromiso inicial y en su lugar dirigir sus esfuerzos para alcanzar otro objetivo de política, provocando una pérdida de credibilidad, con un costo político y social.”⁴⁵

Para evitar estos escenarios donde la autoridad delegue los compromisos adquiridos ante la sociedad, las reglas de política económica deben de ser flexibles, permitiendo que la autoridad incluya cláusulas de escape que le permita actuar en situaciones exógenas a la situación económica del país que pongan en riesgo los objetivos de política económica fijados con anterioridad, lo que brindara confianza y credibilidad a los individuos sobre las acciones tomadas por el gobierno.

Por tanto, la regla de política económica a seguir debe de ser flexible y sencilla y además, debe de garantizar el crecimiento económico sin distorsionar la relación entre empresas e individuos, y sobre todo, sin relajar la disciplina fiscal.

De esta manera han surgido diversas reglas de política en el ámbito fiscal, monetario, cambiario, regulación de mercados, fijación de precios, etc.

En este capítulo se fija la atención en las políticas económicas de tipo fiscal, que se caracterizan por mantener los déficits dentro de los parámetros numéricos en el corto plazo, la deuda, el gasto o el ingreso públicos, lo que permite contener el gasto excesivo asegurando con ello la responsabilidad fiscal.

⁴⁵ Galán, (2014:54).

El enfoque de las reglas fiscales es considerado como “una herramienta teórica- empírica que puede ser utilizada por los gobiernos para satisfacer sus objetivos de política pública en el menor costo social, permitiendo con ello mantener la salud de las finanzas públicas en los periodos de expansión y de crisis.”⁴⁶

“Con su adopción, los países buscan dar credibilidad a su política económica, en particular a la política fiscal, para que ganen reputación y las economías obtengan beneficios permanentes que se reflejan en estabilidad y crecimiento.

Desde el punto de vista macroeconómico, apoyan la efectividad de otras reglas, como las monetarias y cambiarias. Su aplicación armoniosa facilita el manejo de la económica y sienta las bases para un crecimiento sostenido y estable.”⁴⁷

Cuando las economías entran en recesión las principales variables macroeconómicas, como son PIB, empleo, salarios, se debilitan impactando la calidad de vida de la sociedad. Siendo lo anterior la justificación de las autoridades fiscales para retomar la expansión del gasto público como estrategia para obtener más crecimiento económico.

Una política anti cíclica de corto plazo es orientada a la demanda, y significa utilizar los instrumentos de política fiscal, como son el gasto público, imposición fiscal, deuda pública, transferencias entre otros, para expandir la demanda agregada.

En este sentido “una adecuada política fiscal instrumentada a partir de la expansión del gasto depende de la salud de las finanzas públicas, de la estructura y del marco normativo de la autoridad, que le permita contar con los suficientes grados de libertad para su adecuada operación.”^{48 49}

⁴⁶ Galán, (2014:50).

⁴⁷ Rincón, Lozano, Sarmiento, & Ramos, (2008:314).

⁴⁸ Galán, (2014:52).

⁴⁹ Galán define las finanzas públicas sanas como la situación en la que los gobiernos deben ser capaces de generar los recursos tributarios y no tributarios suficientes, para atender sus funciones y alcanzar sus metas de política pública, como son: salud, educación, seguridad pública, impartición de justicia, etc.

“En la efectividad de las reglas fiscales influye la transparencia de las instituciones que intervienen en la elaboración, estudio, aprobación, liquidación, ejecución, seguimiento y control del presupuesto.”⁵⁰

Es importante señalar, que dentro de los instrumentos de imposición fiscal, se debe de crear la estructura tributaria que permita un buen desarrollo empresarial y de los individuos, lo que permite que se produzcan los bienes y servicios más eficientemente, y que el gobierno mejore su función recaudatoria y su función de redistribución de ingreso y de consumo.

Además de procurar una política fiscal eficiente⁵¹, las autoridades deben mantener una política monetaria de estabilidad de precios que permita diseñar las estrategias fiscales para satisfacer las funciones de gobierno y a su vez fortalecer los efectos positivos de una política anti cíclica.

Con lo anterior se puede observar que, la política fiscal no debe de ser relegada a segundo plano, sino que, debe de estar coordinada con la política monetaria, con el fin de evitar que tanto los gobiernos como los bancos centrales instrumenten políticas discrecionales y que se contrapongan.

Marther afirma que los objetivos principales de la política fiscal deberían ser: “en el mediano plazo, mantener finanzas públicas sanas, y en el corto plazo, ayudar a la política monetaria permitiendo la plena operación de los estabilizadores automáticos para atenuar las fluctuaciones macroeconómicas, y, cuando sea prudente y apropiado, realizar cambios en las políticas discrecionales.”⁵²

“Las autoridades deben fijar sus estrategias a partir de la interacción entre oferta y demanda agregada y no de manera independiente... Por lo anterior es muy importante la coordinación entre la política fiscal y monetaria, donde esta última siga el objetivo de garantizar la estabilidad de precios, lo anterior permitirá que la fiscal sea regulada y no conduzca a la

⁵⁰ Rincón, Lozano, Sarmiento, & Ramos, (2008:318).

⁵¹ Galán refiere que el término de política fiscal eficiente implica suponer que los tomadores de decisiones diseñan su estrategia hacendaria desde una perspectiva optimizadora que busca alcanzar el máximo bienestar de su población.

⁵² Marther, (2003:18).

economía a un escenario de alta inflación, pero sobre todo a un deterioro de las finanzas públicas.”⁵³

En México la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se usan como reglas fiscales y permiten al gobierno federal “tener un mayor control sobre el déficit y el nivel de endeudamiento de los estados y municipios, impidiendo con ello que las autoridades locales actúen de manera discrecional al promover su imagen personal con fines electorales o para mantener el poder de su feudo en detrimento de las políticas del gobierno federal.”⁵⁴

También se utiliza como regla fiscal la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuyo principal objetivo es “reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.”⁵⁵

Las reglas fiscales deben mantener restricciones sobre el déficit y la deuda, por tanto, la deuda contratada por el gobierno deberá seguir la regla de oro, que indica que debe ser utilizada para financiar el gasto en inversión y no en gasto corriente.

Sin embargo; los gobiernos pueden implementar una política discrecional con el fin de que las autoridades puedan reaccionar a tiempo ante choques estocásticos no esperados⁵⁶ y que estos no afecten a los fundamentos de la economía hasta que los efectos de los choques se hayan controlado.

Si la autoridad conduce su política económica de acuerdo a los compromisos adquiridos y además utiliza las reglas para evitar caer en acciones discrecionales, entonces el gobierno gozará de credibilidad en su operación, incluyendo la aplicación de cláusulas de escape.

⁵³ Galán, (2014:54).

⁵⁴ *Ibíd.* (60).

⁵⁵ Cámara de Diputados, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art. 1º, 2014.

⁵⁶ Se considera un choque estocástico no esperado a los eventos coyunturales que provienen de forma exógena no fuera de la economía de manera inesperada, los cuales puede ser una crisis, una huelga, un fenómeno climático, movimientos político- sociales de gran trascendencia, entre otros. Estos fenómenos tienen además la suficiente fuerza para generar distorsiones a nivel estructural de la economía.

Estas cláusulas de escape se refieren a las acciones que puede tomar la autoridad fiscal para incumplir una regla en situaciones específicas, por lo general en casos de emergencias nacionales o internacionales.

“Una de las ventajas de las cláusulas de escape es que previenen los problemas de “contabilidad creativa”. Cuando las normas son muy rígidas la autoridad fiscal puede mejorar el balance fiscal a través de la exacerbación de las fluctuaciones macroeconómicas o la inclusión de ingresos temporales.

Otra de las ventajas es que evitan sobreajustes de la economía en momentos de emergencia para cumplir una regla determinada.”⁵⁷

2.1 LAS REGLAS FISCALES

Como se mencionó en el apartado anterior, las reglas fiscales son el conjunto de normas que permiten regular el proceso de diseño, elaboración, aprobación, ejecución y supervisión de los programas presupuestales del gobierno, en donde además, se imponen determinadas restricciones del tipo cualitativo y cuantitativo de las principales variables fiscales como son: tasas impositivas, gasto, balance presupuestal y nivel de deuda.

Estas reglas deben cumplir con cinco principios que la convertirán en la regla óptima, por lo que, la regla debe ser: bien diseñada, transparente, consistente, flexible, sencilla y aplicable.

- a) Buen diseño: “una regla fiscal debe estar bien definida en cuanto al indicador que se quiere controlar; el alcance institucional y las cláusulas de escape específicas para evitar ambigüedades que se materializan en la aplicación ineficaz de la regla.”⁵⁸
- b) Transparencia: debe existir transparencia en cada una de las acciones de las autoridades, al respecto el FMI publicó en 2002 el Código de Buena Conducta en Transparencia Fiscal, el cual comprende cuatro principios:

⁵⁷ Rincón, Lozano, Sarmiento, & Ramos, (2008:318).

⁵⁸ García S, (2004:26)

- i. Claridad entre las asignaciones y responsabilidades de los agentes económicos en el proceso presupuestario y delimitación de las barreras entre el sector público y privado.
 - ii. Disponibilidad pública y completa de la información por parte de las autoridades.
 - iii. La preparación, ejecución y divulgación del presupuesto debe de hacerse de acuerdo a los estándares estadísticos internacionales.
 - iv. Controles independientes del proceso presupuestario, por medio de auditorías externas y estadísticas independientes.
- c) Consistencia: deben alinearse a los objetivos de política económica así como ser coherente con la política fiscal y otras políticas macroeconómicas. Además para que una regla de política fiscal alcance su objetivo, tiene que ser respaldada por políticas eficientes como reformas estructurales que permitan cumplir sus objetivos.
- d) Sencillez, flexibilidad y aplicabilidad: Estas características normalmente están interrelacionadas. “La regla fiscal debe de ser sencilla para que sea comprendida por parte de los agentes económicos y para que resulte más fácil de evaluar sus resultados, y debe de ser flexible, para que puedan reaccionar ante shocks exógenos.”⁵⁹

“Es deseable que la regla fiscal este acogida en algún estatuto, como las leyes o Tratados Internacionales donde también se establezca aquellas cuestiones relativas a la vigilancia de la misma y las posibles sanciones que se aplicarían en caso de que se incumpliese la regla.”⁶⁰

Las principales razones para aplicar reglas de política fiscal son para sanear las finanzas públicas corrigiendo los desbalances estructurales de las mismas, garantizar y blindar la sostenibilidad de la deuda en el mediano y largo plazo y eliminar la tendencia pro cíclica de la política fiscal.

⁵⁹ García S, (2004:27)

⁶⁰ *Ibíd.*

En el siguiente cuadro se describe la clasificación de las reglas fiscales en función del criterio seleccionado para su aplicación:

Cuadro 4. Clasificación de las Reglas Fiscales.		
Criterio	Clasificación	Característica.
1. Tipo de límite impuesto por la autoridad fiscal.	Cuantitativas	Restricciones que especifican algún límite cuantitativo al indicador fiscal elegido, por ejemplo: límite sobre el nivel de deuda, por lo general están especificados en relación a porcentajes del PIB.
	De Procedimiento	Establecen como llevar a cabo determinados procesos, por ejemplo: el proceso de aprobación de la deuda pública.
2. Elección de un indicador fiscal.	Déficit	<p>Ventajas: son fáciles de explicar y de aplicar.</p> <p>Desventajas: no corrige las tendencias del gasto excesivo.</p> <p>Puede ser inflexible y presentar inconsistencias con la política fiscal anti cíclica, lo anterior se puede corregir con la implementación de controles de transparencia que aumentan la credibilidad en la autoridad fiscal.</p>
	Nivel de deuda	<p>Ventajas: se busca que el nivel de deuda sea óptimo y sostenible a lo largo del ciclo.</p> <p>Desventajas: Problemas para determinar el nivel óptimo de deuda.</p>
	Gasto Publico	<p>Ventajas: frenan el problema de la tendencia deficitaria y el aumento del gasto en periodos expansivos.</p> <p>Desventajas: no corrige el problema de la tendencia deficitaria.</p> <p>Se puede corregir si se establecen objetivos a medio plazo, de balance equilibrado o de nivel de deuda.</p>

Fuente: Elaborado con datos de García S, (2004:27-29).

A continuación se describirán cuatro reglas cuantitativas utilizadas internacionalmente por cerca de 80 países, según datos del FMI.⁶¹

REGLA 1:
$$b_t = b^* + a_g(g_t - g^*); 0 < a_g < 1; a_g > 0$$

Donde:

b_t = Balance fiscal.

b^* = Balance meta.

a_g = Grado de sensibilidad de las autoridades respecto a la tasa de crecimiento.

g_t = Tasa de crecimiento del PIB

g^* = tasa de crecimiento del PIB potencial

En la regla 1 el balance fiscal es igual al balance meta más la brecha de la tasa de crecimiento del PIB. Si la brecha de las tasas de crecimiento real y potencial son mínimas afectará poco al balance deseado y se podrán corregir de forma rápida, por el contrario, si la brecha entre las tasas de crecimiento es alta, entonces la regla se volverá pro cíclica.

Una de las ventajas de esa regla es que, al ser medida por la tasa de crecimiento permite una reacción más rápida por parte de las autoridades, y al no depender de la estimación del producto disminuye el margen de error.

Al inicio esta regla demandará un ajuste fiscal fuerte, después del segundo periodo de aplicación se irá ajustando poco a poco al nivel de balance fiscal requerido.

Sin embargo, al ser una regla calculada con base en la brecha de la tasa de crecimiento del PIB, cuando existe un choque fuerte en la economía, entonces la regla se vuelve pro cíclica y requiere de un ajuste fuerte, a pesar de encontrarse en un periodo de recesión.

En otras palabras, si la brecha de crecimiento es grande, el balance se debe ajustar hacia abajo. Se debe contraer el gasto y aumentar el ingreso (por vía impositiva o por deuda) generando que la política fiscal sea pro cíclica.

Por el contrario, si la brecha de crecimiento es pequeña, el balance no requerirá de grandes ajustes permitiendo a la política fiscal actuar para suavizar el ciclo.

⁶¹ FMI, (2010:48). Citado por Rincón, (2010:432).

REGLA 2:

$$b_t = b^* + a_b(b_{t-1} - b^*) + a_y Y_t; \quad 0 < a_b < 1; a_y > 0$$

Donde:

b_t = Balance Fiscal.

b^* = Balance meta.

a_b = Grado de ajuste de las metas.

a_y = Grado de sensibilidad de la autoridad fiscal respecto al balance.

Y_t = Brecha del producto.

En la regla dos, el balance fiscal del periodo actual es igual al balance meta más dos efectos:

a) la brecha del balance del periodo anterior menos el balance meta; b) la brecha del producto.

El primer efecto multiplicado por el grado de ajuste de las metas (a_b); el segundo multiplicado por el grado de sensibilidad de la autoridad fiscal respecto al balance (a_y).

Esta regla no depende de la tasa de crecimiento, sino de la brecha del producto, por lo que puede contener errores, debido a que el producto está sujeto a estimaciones.

El parámetro a_y corresponde al estabilizador automático, este es cualquier elemento presupuestal que compense las fluctuaciones de la demanda, si existe una demanda elevada, entonces se aumentara el ingreso, por el contrario, si la demanda es baja, entonces el gasto aumentará.

Cabe mencionar que todo estabilizador automático mide el grado de prociclicidad o anticiclicidad de la política fiscal. Si el estabilizador representa un número mayor a 0.01, entonces se puede aplicar política fiscal anti cíclica, sin embargo; al tomarse en cuenta la postura política, esta regla se comporta de manera pro cíclica si el balance es negativo.

En esta regla el grado de ajuste de las metas (a_b) se comporta como un término de corrección de las desviaciones pasadas del balance. Esta propiedad permite que cada vez que el termino del producto es positivo, es decir, se sobre cumpla la meta de mediano plazo, la regla se flexibiliza en el periodo corriente. “La regla incorpora en si misma los incentivos correctos

para la autoridad y crea un problema de eficiencia y volatilidad en la política fiscal que podría afectar negativamente la economía.”⁶²

Igual que la regla anterior, ante un choque fuerte en la economía esta regla se volverá pro cíclica aunque en menor grado, sin embargo, es volátil, una vez que la económica se recupera la regla sigue siendo pro cíclica aunque disminuya el nivel de deuda.

Por lo tanto, se puede decir que esta regla opera en casos que exista un superávit en el balance, por lo que, al ser el balance mayor al balance meta, se debe incurrir en un ahorro público que debe ser igual a la unidad menos el parámetro a_b .

REGLA 3:

$$b_t = b^* + a_b(b_{t-1} - b^*) + a_y Y_t; \quad 0 > a_b < 1; a_y > 0$$

Donde:

b_t = Balance Fiscal.

b^* = Balance meta.

a_b = Grado de ajuste de las metas.

a_y = Grado de sensibilidad de la autoridad fiscal respecto al balance.

Y_t = Brecha del producto.

En la regla tres, el balance fiscal es igual al balance meta más dos efectos: a) el déficit; b) la corrección del ciclo, éste último depende de la brecha del producto y el estabilizador automático.

De la misma forma que en la regla anterior, el parámetro a_b (grado de ajuste de la meta) actúa como una corrección de las desviaciones pasadas, sin embargo, al ser un término negativo, es necesario que se aplique un sobre ajuste.

Esta propiedad, contraria a la regla dos, podría generar incentivos incorrectos, ya que la autoridad podría incumplir la meta a mediano plazo sin incumplir la regla, y así rezagar la convergencia. “El costo de este comportamiento se refleja en una mayor deuda que,

⁶² Rincón, (2010:441).

dependiendo del tamaño y la duración de las desviaciones, podría generar un problema de liquidez e insolvencia.”⁶³

La regla tres se aplica en caso de que exista un déficit en el balance estructural, por lo que se deberá incurrir en un mayor gasto para converger al balance fiscal hacia la meta.

REGLA 4:

$$b_t = b^* + a_b(b_{t-1} - b^*) + a_g(g_t - g^*); \quad 0 < a_b < 1; \quad a_g > 0$$

Donde:

b_t = Balance Fiscal.

b^* = Balance meta.

a_b = Grado de ajuste de las metas.

a_g = Grado de sensibilidad de las autoridades respecto a la tasa de crecimiento.

g_t = Tasa de crecimiento del PIB.

g^* = Tasa de crecimiento del PIB potencial

El balance fiscal es igual al balance meta más dos efectos: a) el grado de ajuste de las metas; b) la sensibilidad de las autoridades fiscales respecto a la tasa de crecimiento del producto.

Esta regla depende de la tasa de crecimiento del producto y del resultado del balance fiscal. En este caso a_b actúa como suavizador del ciclo económico.

Con base en lo anterior se pueden distinguir dos tipos de reglas: las que dependen de la brecha de la tasa de crecimiento del producto (1 y 4) y las que dependen de la brecha del producto (2 y 3). Es importante señalar que todas las reglas garantizan la disminución en el nivel de la deuda, y por otra parte, muestran la compensación entre el nivel de ajuste inicial requerido y el nivel de deuda, con las primeras dos reglas (1 y 4) se requiere un ajuste fuerte y en las últimas dos (2 y 3) un ajuste no tan agresivo.

Es importante destacar que además de las variables contenidas en cada una de ellas, es necesario describir el significado de los valores que pueden tomar los parámetros y el comportamiento de las reglas.

⁶³ Rincón, (2010:441).

El parámetro a_y es el grado de sensibilidad de la autoridad fiscal respecto al producto. Mide el nivel de prociclicidad o anticiclicidad de la regla. Este parámetro corresponde a los estabilizadores automáticos que ya se describieron en este apartado.

Si a_y toma valores cercanos a cero, por ejemplo 0.01, significaría que no hay espacio para la política fiscal contra cíclica ni para la actuación de los estabilizadores automáticos. Este supuesto implica que en cada periodo las autoridades deben cumplir con la meta, y el balance debe ser igual al balance meta. De existir desviaciones se debe cumplir con el balance meta más la desviación del periodo anterior.

En este sentido, la política fiscal se volvería pro cíclica, lo que volvería imposible la aplicación de la regla, aunque, es importante destacar que la deuda se compararía de forma decreciente.

Por el contrario, si a_y toma valores cercanos a uno, el supuesto implica que la autoridad goza de casi total discrecionalidad para el manejo fiscal, por lo tanto, el costo es la indisciplina fiscal y niveles de deuda insostenibles.

El parámetro a_b mide el grado de ajuste de las metas. Si el parámetro toma valores cercanos a cero, será menor el grado de desviación de la meta, por lo que las reglas serán determinadas por el componente cíclico, es decir, las brechas del producto o la tasa de crecimiento según sea el caso, de cualquier modo, en este caso la deuda también se comporta de manera decreciente.

Si el parámetro a_b toma valores cercanos a uno, por ejemplo 0.99, indicaría que se incorpora casi la totalidad de la desviación de cada año, es decir, que para cada periodo, las reglas que incorporen este parámetro exigen una corrección de solo 0.01% de la desviación, por lo tanto la deuda se vuelve inviable.

El parámetro a_g se determina por el grado de sensibilidad de las autoridades respecto a la tasa de crecimiento. Si toma valores cercanos a cero, entonces la corrección para el ciclo se vuelve irrelevante, sin embargo; cuando el valor es cercano a uno, el ciclo vuelve a tomar relevancia y las reglas que contengan este parámetro aumentan el grado de contra ciclicidad, aunque en escenarios extremos, pueden generar inconvenientes a las finanzas públicas.

Cuadro 5. Ventajas y desventajas de las reglas fiscales.

Regla	Ventajas	Desventajas
<p>REGLA 1:</p> $b_t = b^* + a_g(g_t - g^*); a_g > 0$	<ul style="list-style-type: none"> - Al medir la tasa de crecimiento permite reaccionar más rápido a la autoridad. - El margen de error es menor porque no se estima la brecha del producto. - Disminuye la deuda en el mediano plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Si se retira el estímulo fiscal, puede profundizar el ciclo. - Es contra cíclica y después se vuelve pro cíclica. - Requiere de un ajuste fuerte a pesar de que haya recesión.
<p>REGLA 2:</p> $b_t = b^* + a_b(b_{t-1} - b^*) + a_y Y_t;$ $0 < a_b < 1; a_y > 0$	<ul style="list-style-type: none"> - Si $b^* > b$ la regla se flexibiliza - Disminuye la deuda en el mediano plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene margen de error al estimar la brecha del producto. - Si $b^* < b$ la regla requiere un sobre ajuste, crea un problema de eficiencia. - Es contra cíclica y después se vuelve pro cíclica.
<p>REGLA 3:</p> $b_t = b^* + a_b(b_{t-1} - b^*) + a_y Y_t;$ $0 > a_b < 1; a_y > 0$	<ul style="list-style-type: none"> - Disminuye la deuda. - Es una regla contra cíclica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene margen de error al estimar la brecha del producto. - Si $b^* > b$ entonces $a_g < 0$ por lo tanto la convergencia se rezaga e incrementa la deuda.
<p>REGLA 4:</p> $b_t = b^* + a_b(b_{t-1} - b^*) + a_g(g_t - g^*);$ $0 < a_b < 1; a_g > 0$	<ul style="list-style-type: none"> - Al medir la tasa de crecimiento permite reaccionar más rápido a la autoridad. - El margen de error es menor porque no se estima la brecha del producto. - Disminuye la deuda en el mediano plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Si se retira el estímulo fiscal, puede profundizar el ciclo. - Si $b^* > b$ entonces $a_g < 0$ por lo tanto la convergencia se rezaga e incrementa la deuda. - Es contra cíclica y se vuelve pro cíclica. - Requiere de un ajuste fuerte a pesar de que haya recesión.

Fuente: Elaborado con datos de Rincón, (2010).

La aplicación de cualquier tipo de regla fiscal depende de los objetivos que se diseñen, de las instituciones involucradas, de la medición de sus resultados, de la evaluación de los mismos, así como de contar con finanzas públicas sanas.

Es importante destacar que en la experiencia, las reglas que se aplican con mayor frecuencia los gobiernos, son reglas fiscales que buscan un equilibrio entre ingresos y gastos del gobierno.

“En síntesis las reglas fiscales varían entre países. En muchos casos se expresan en normas cualitativas o directrices legales sobre el destino de los fondos públicos o restricciones al uso de ciertas fuentes de financiamiento; en otras, en metas cuantitativas, y en otras más, en normas para controlar el uso de ingresos extraordinarios el Estado, saldar pasivos financieros o ahorrar.

Se pueden fijar metas cuantitativas del balance total o primario, del balance corriente o del balance cíclicamente ajustado. La literatura indica que las restricciones al balance ajustado tiene sus ventajas; porque permiten que la política fiscal cumpla un papel más activo en la estabilización económica.”⁶⁴

Con el fin de comparar numéricamente cada una de las reglas, en los siguientes cuadros se muestra cómo funcionan las reglas fiscales de balance usando datos ficticios.

⁶⁴ Rincón, Lozano, Sarmiento, & Ramos, (2008: 322)

Cuadro 6. Simulación Regla 1					
$b_t = b^* + a_g(g_t - g^*); 0 < a_g < 1; a_g > 0$					
Cálculo de b_t cuando $b^*=100$ y los parámetros tienen los siguientes valores:					
Parámetro	Brecha de la tasa de crecimiento del PIB			Ajustes de b_t	
	$g_t - g^* = -2$	$g_t - g^* = 0$	$g_t - g^* = 2$	$g_t - g^* < 0$	$g_t - g^* > 0$
$a_g = 0.01$	99.98	100	100.02	0.02	-0.02
$a_g = 0.5$	99	100	101	1	-1
$a_g = 0.99$	98.02	100	101.98	1.98	-1.98

Cuadro 6.1 Simulación Regla 2					
$b_t = b^* + a_b(b_{t-1} - b^*) + a_y Y_t; 0 < a_b < 1; a_y > 0$					
Cálculo de b_t cuando $b^*=100$ y los parámetros tienen los siguientes valores:					
Parámetros	Brechas de balance ($b_{t-1} - b^*$) y producto Y_t			Ajustes de b_t	
	$b_{t-1} - b^* = -2$ $Y_t = -2$	$b_{t-1} - b^* = 0$ $Y_t = 0$	$b_{t-1} - b^* = 2$ $Y_t = 2$	$b_{t-1} - b^* < 0$	$b_{t-1} - b^* > 0$
a_b y $a_y = 0.01$	99.96	100	102	0.04	-2
a_b y $a_y = 0.5$	98.98	100	102.98	1.02	-2.98
a_b y $a_y = 0.99$	98	100	103.96	2	-3.96

Cuadro 6.2 Simulación Regla 3					
$b_t = b^* + a_b(b_{t-1} - b^*) + a_y Y_t; \quad 0 > a_b < 1; a_y > 0$					
Cálculo de b_t cuando $b^*=100$ y los parámetros tienen los siguientes valores:					
Parámetros	Brechas de balance ($b_{t-1} - b^*$) y producto Y_t			Ajustes de b_t	
	$b_{t-1} - b^*=-2$ $Y_t=-2$	$b_{t-1} - b^*=0$ $Y_t=0$	$b_{t-1} - b^*=2$ $Y_t=2$	$b_{t-1} - b^*<0$	$b_{t-1} - b^*>0$
a_b y $a_y=0.01$	99.96	100	102	0.04	-2
a_b y $a_y=0.5$	98.98	100	102.98	1.02	-2.98
a_b y $a_y=0.99$	98	100	103.96	2	-3.96
$a_b = -0.01$ $a_y=0.01$	100	100	101.96	0	-1.96
$a_b = -0.5$ $a_y=0.5$	100.98	100	100.98	-0.98	-0.98
$a_b = -0.99$ $a_y=0.99$	101.96	100	101.98	-1.96	-1.98

Cuadro 6.3 Simulación Regla 4					
$b_t = b^* + a_b(b_{t-1} - b^*) + a_g(g_t - g^*); \quad 0 < a_b < 1; a_g > 0$					
Cálculo de b_t cuando $b^*=100$ y los parámetros tienen los siguientes valores:					
Parámetros	Brechas de balance ($b_{t-1} - b^*$) y tasa de crecimiento ($g_t - g^*$)			Ajustes de b_t	
	$b_{t-1} - b^*=-2$ $Y_t = -2$	$b_{t-1} - b^*=0$ $Y_t=0$	$b_{t-1} - b^*=2$ $Y_t = 2$	$b_{t-1} - b^*<0$	$b_{t-1} - b^*>0$
a_b y $a_g=0.01$	99.96	100	102	0.04	-2
a_b y $a_g=0.5$	98.98	100	102.98	1.02	-2.98
a_b y $a_g=0.99$	98	100	103.96	2	-3.96

Se observa la contra ciclicidad de cada una de las reglas aumentando el gasto en épocas de recesión y contrayendo en épocas de auge, sin embargo, si se toma la decisión de ajustar el balance meta cada una de las reglas se vuelve pro cíclica, requiriendo en algunos casos un ajuste fuerte a pesar de existir recesión.

3. EJEMPLO DE REGLA FISCAL EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA FEDERAL.

Anteriormente se ha definido que una regla fiscal es un conjunto de normas que permiten regular el proceso de elaboración, aprobación, ejecución y supervisión de los programas presupuestales de gobierno, en este sentido, se imponen restricciones cuantitativas y cualitativas en las principales variables fiscales como son: ingresos, tasas impositivas, gasto, balance presupuestal o nivel de deuda.

Hasta el momento se ha descrito el proceso de elaboración y aprobación de las políticas económicas, se ha definido que son las reglas fiscales y su aplicación así como las reglas que son aplicadas internacionalmente.

Con la adopción de las reglas de política económica, en particular de las reglas fiscales, se busca dar credibilidad a las acciones que el gobierno implementa para lograr los objetivos planteados en su administración. Sin embargo, estos mecanismos contribuyen a implementar políticas de Estado.

Es deseable que la regla fiscal esté respaldada por leyes o estatutos que establezcan el modo de operación y las cláusulas de excepción correspondientes.

El objetivo de este capítulo es describir el proceso y aplicación de la regla fiscal en materia de deuda pública federal que se implementa en México a partir del ejercicio fiscal 2015, a manera de ejemplo práctico de lo descrito teóricamente.

En México se llevó a cabo en 2013 la reforma hacendaria que consistió en la modificación de diversas leyes y ordenamientos, con el objetivo de fomentar el crecimiento económico. Como parte de esta reforma se modificó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) para fortalecer el marco jurídico referente al manejo de la política fiscal, convirtiendo el saneamiento de las finanzas públicas en una política de Estado.

En el siguiente cuadro se describen los cambios fundamentales de esta Ley.

Cuadro 7. Modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	
Objetivo	Modificación
1. Establecer una regla de balance estructural:	<ul style="list-style-type: none"> – Se añade un límite máximo del crecimiento del gasto corriente estructural para generar un ahorro en la parte alta del ciclo. – Anualmente se publicará en los Criterios Generales de Política Económica un Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural. Este límite deberá contribuir a mejorar el balance presupuestario cuando el PIB se encuentre por encima de su nivel de tendencia.
2. Establecer un ancla fiscal a mediano plazo.	La SHCP establecerá una meta de los Requerimientos Financieros del Sector Público congruente con el manejo responsable de las finanzas públicas y determinada por la capacidad de financiamiento del sector público federal.
3. Simplificar el régimen de ingresos excedentes y fondos de estabilización.	<ul style="list-style-type: none"> – Se eliminan los siguientes fondos: Fondo de Estabilización para la Inversión en la Infraestructura de Petróleos Mexicanos. (FEIPEMEX) y Fondo de Apoyo a la Reestructuración de Pensiones (FARP) – Se crea el Sistema de Seguridad Social Universal y se prevé la creación de la pensión universal.
4. Mejorar la operatividad de las finanzas públicas.	Modernización del marco legal de responsabilidad hacendaria y fortalecimiento de la operatividad de las finanzas públicas.

Fuente: Elaborado con información de: Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la LFPRH, (2015).

Es importante destacar que estas reformas son fundamentales en la aplicación de la regla fiscal mexicana. A continuación se describe el proceso y aplicación de la regla de deuda pública federal, por lo que se inicia definiendo qué es deuda pública.

Según el artículo 1º de la Ley General de Deuda Pública (LGDP) “la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias;
- II. El Gobierno del Distrito Federal;

- III. Los organismos descentralizados;
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria;
- V. Las Instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares del crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas;
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V y VII de este artículo, y
- VII. Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.”⁶⁵

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) está facultada para “celebrar empréstitos y para reconocer y mandar a pagar de deuda nacional. ...Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público.”⁶⁶

Así como “contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con entidades públicas o privadas, nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.”⁶⁷Dicha facultad es otorgada por el Congreso como lo marca el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el artículo 4º de la LGDP.

El Ejecutivo debe enviar la Ley de Ingresos (LI) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) al Congreso para su aprobación, y dentro del proyecto de decreto de la Ley debe incluir:

- a) “La estimación de ingresos del Gobierno Federal, de las entidades de control directo, así como los ingresos provenientes de financiamiento;

⁶⁵ Ley General de Deuda Pública, Art. 1, 2014.

⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 73, Fracc. VIII.

⁶⁷ Ley General de Deuda Pública, Art. 3, Fracc. V, 2014.

- b) Las propuestas de endeudamiento neto del Gobierno Federal, de las entidades y del Distrito Federal, así como la intermediación financiera en términos de los artículos 73 y 122 de la CPEUM;
- c) Un apartado que señale el saldo total de la deuda contingente derivada de proyectos de inversión productiva de largo plazo, los ingresos derivados de dichos proyectos, así como, en su caso, los nuevos proyectos a contratar y su monto, por entidad y por tipo de inversión.”⁶⁸

A su vez, al considerarse ingresos por financiamiento, se deberá incluir en el proyecto de la Ley de Ingresos:

- a) “ Los ingresos por financiamiento;
- b) El saldo y la composición de la deuda pública y el monto de los pasivos;
- c) El saldo y la composición de la deuda del Gobierno Federal y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado diferenciando el interno del proveniente del exterior;
- d) Saldo y composición de la deuda de las entidades y el impacto sobre la misma del techo de endeudamiento solicitado diferenciando el interno del externo;
- e) Justificación del programa de financiamiento al sector privado y social, las actividades de fomento y los gastos de operación de la banca de desarrollo, así como los fondos de fomento y fideicomiso públicos;
- f) La previsión de que en caso de otorgarse avales y garantías, estos se ajustarán a lo dispuesto en la normatividad aplicable;
- g) Memorias de cálculo con las que se efectuaron las estimaciones presentadas, proyecciones de las amortizaciones y disposiciones a tres años en adición al ejercicio fiscal de que se trate.”⁶⁹

Para poder realizar los documentos antes señalados el Ejecutivo debe de tomar en consideración los siguientes aspectos, las condiciones sociales y económicas por las cuales

⁶⁸ Ley General de Deuda Pública, Art. 40, Fracc. II, 2014.

⁶⁹ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art. 40, Fracc. III, 2014.

exista déficit entre la LI y el PEF, por lo tanto, el monto exacto de la deuda se determinará de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} & \text{Ingresos del Gobierno Federal}^{70} + \text{Ingresos de organismos y empresas}^{71} \\ & - \text{Monto total del PEF} = \text{Déficit o Superávit} \rightarrow \end{aligned}$$

$$\text{Déficit} = \text{Monto total de la deuda}$$

Una vez determinado el monto de la deuda se deben exponer las razones que justifican el déficit, así como el número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado. Para cubrir los requisitos señalados en la LFPRH se deben considerar los siguientes aspectos cuantitativos y cualitativos:

Derivado de la reforma hacendaria aprobada y los cambios realizados a la LFPRH para fortalecer las finanzas públicas, así como un adecuado manejo de la deuda pública buscando favorecer al crecimiento económico, en sentido cualitativo, el Ejecutivo Federal debe considerar la política de deuda pública cuyos objetivos centrales se enlistarán a continuación, deben estar alineados con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PNFD).

Los objetivos centrales de la política de deuda pública son:

- “Cubrir las necesidades financieras del Gobierno Federal con bajos costos en un horizonte de largo plazo, con bajo nivel de riesgo y considerando posibles escenarios extremos;
- Preservar la diversidad del acceso al crédito en diferentes mercados y,
- Promover el desarrollo de mercados líquidos y profundos, con curvas de rendimiento que faciliten el acceso al financiamiento a una amplia gama de agentes económicos públicos y privados.”⁷²

Para alcanzar dichos objetivos se han establecido los siguientes elementos estratégicos:

⁷⁰ De acuerdo con la Ley de Ingresos están constituidos por: Impuestos, Contribuciones y mejoras, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Participaciones y aportaciones, Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.

⁷¹ De acuerdo con la Ley de Ingresos están constituidos por: Cuotas y aportaciones de seguridad social e Ingresos por ventas de bienes y servicios.

⁷² Plan Anual de Financiamiento 2015, (2014:2).

1. “Financiar las necesidades de recursos del Gobierno Federal en su mayor parte mediante endeudamiento interno, con el fin de mantener una estructurada deuda en la que predominen los pasivos denominados en moneda nacional-

Realizar el financiamiento interno en forma ordenada, en condiciones de mercado y con un bajo riesgo de refinanciamiento y de tasas de interés, lo que implica captar recursos a través de emisiones de instrumentos de largo plazo con tasa de interés fija.

2. Utilizar de manera activa el crédito externo, buscando diversificar las fuentes de financiamiento, mejorando las condiciones de los pasivos públicos denominados en moneda extranjera, preservando y ampliando el acceso a los mercados internacionales.
3. Contar con un manejo integral del portafolio de deuda, que permita hacer frente a una amplia gama de choques que podrían afectar los términos bajo los cuales se accede al financiamiento.
4. Desarrollar las referencias y las curvas de rendimientos, tanto en los mercados internos como externos, para facilitar el financiamiento del sector público y privado en mejores términos y condiciones.
5. Promover una política de comunicación y transparencia sobre el manejo del endeudamiento público para que los inversionistas y el público en general conozcan los objetivos y estrategias del Gobierno Federal como emisor de deuda.”⁷³

Para dar cumplimiento a lo anterior, dentro de la Reforma Fiscal se incluyó una regla de balance estructural implícita, contenida en la LFPRH, y que consiste en un límite al gasto corriente estructural, lo que a su vez tiene implicaciones sobre la posición fiscal a lo largo del ciclo económico.

El límite máximo del gasto corriente estructural se define como “el gasto corriente estructural de la última cuenta pública disponible al momento de presenta a la Cámara de Diputados la

⁷³ *Ibíd*, (2-3).

iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, más un incremento real por cada año, que deberá ser menor a la tasa anual de crecimiento potencial del Producto Interno Bruto”⁷⁴ (PIB).

La regla fiscal mencionada en párrafos anteriores se aplicó a partir del año en curso y se deberá aplicar para el año 2016, de acuerdo con las siguientes bases:

- I. “Para el ejercicio fiscal 2015, el gasto corriente estructural⁷⁵ propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos y aquél que apruebe el Cámara de Diputados no podrá ser mayor en 2.0% en términos reales respecto al gasto corriente estructural aprobado en el Presupuesto de Egresos de 2014. Asimismo, al gasto corriente estructural que se ejerza en el ejercicio fiscal 2015 no podrá ser superior al gasto corriente estructural contenido en la cuenta pública del ejercicio fiscal 2014, más un incremento en términos reales del 2.0%, y
- II. Para el ejercicio fiscal 2016, el gasto corriente estructural propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos y aquél que apruebe la Cámara de Diputados no podrá ser mayor en 2.0% en términos reales, respecto al gasto corriente estructural aprobado en el Presupuesto de Egresos de 2015. Asimismo, el gasto corriente estructural que se ejerza en el ejercicio fiscal 2016 no podrá ser superior al gasto corriente estructural contenido en la cuenta pública del ejercicio 2015, más un incremento del 2.0% en términos reales, y
- III. Los poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, en la programación y presupuestación de sus respectivos proyectos, así como en ejecución de su

⁷⁴ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art. 2º, Fracc. XXXII Bis, 2014.

⁷⁵ De acuerdo con la LFPRH el Gasto corriente estructural corresponde al monto correspondiente al gasto neto total excluyendo los gastos por concepto de costo financiero, participaciones a las entidades federativas, a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, combustibles utilizados para la generación de electricidad, pago de pensiones y jubilaciones del sector público, y la inversión física y financiera directa a la Administración Pública Federal.

Gasto neto total: la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en registro del gasto.

presupuestos aprobados deberán cumplir con el límite máximo del gasto corriente estructural determinado en términos de las fracciones I y II anteriores.”⁷⁶

En esta regla se plantean tres escenarios posibles:

1. Si el PIB se encuentra cerca del nivel potencial, entonces los balances presupuestarios tenderán al equilibrio.
2. Si el PIB crece por debajo de lo esperado, los balances presentaran un déficit no tan alto que permitirá que los reajustes regresen al balance de equilibrio, lo que se logrará utilizando estímulos contra cíclicos.
3. Si el PIB crece por arriba del nivel esperado, entonces los balances reflejarán un superávit, lo que permitirá generar ahorros o disminuir el nivel de la deuda.

Esta regla ayuda a que la deuda pública se mantenga en niveles bajos y estables en los próximos años, accediendo al saneamiento de las finanzas públicas y el comienzo de una disciplina fiscal, lo que permitirá la implementación de otras reglas fiscales.

Para seguir con el proceso de diseño de la Ley que se enviará al Congreso, una vez determinado el nivel de deuda pública fundamentado en el regla de balance estructural, entonces se determinará el porcentaje que se contraerá en moneda nacional y en moneda extranjera.

Se realiza un análisis exhaustivo del mercado internacional así como de las condiciones y características del mismo para determinar el nivel de deuda que se contraerá en moneda extranjera, el plazo y el costo; lo anterior debe de estar alineado con la política de deuda extranjera y las estrategias a seguir para aprovechar las distintas fuentes de financiamiento, estas estrategias son las siguientes:

- a) Deuda de Mercado: se recurrirá a los mercados externos como una fuente de financiamiento complementaria, con el objetivo de mejorar las condiciones y

⁷⁶ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art. 3 Transitorio, 2014.

términos de la deuda externa de mercado así como preservar y ampliar la base de inversionistas del gobierno federal.

“La actividad del Gobierno Federal en los mercados internacionales buscará un funcionamiento ordenado y eficiente en las curvas de rendimientos en moneda extranjera, a través de operaciones de financiamiento y manejo de pasivos, procurando que las emisiones de nuevas referencia tengan el volumen necesario para contar con una curva de rendimientos líquida y eficiente.”⁷⁷

b) Deuda con Organismos Financieros Internacionales (OFIs)

Se continuará usando el financiamiento por medio de OFIs como una fuente complementaria de financiamiento del Gobierno Federal. Una de las ventajas de este tipo de financiamiento es que a diferencia del endeudamiento de mercado, este no se restringe o encarece en los periodos de volatilidad en los mercados financieros internacionales, lo que constituye una opción de financiamiento estable.

La contratación de OFIs “permite hacer frente a los riesgos extremos provenientes del exterior. Ello es de especial importancia si se considera la mayor incertidumbre respecto del rumbo de la actividad económica global y, en particular, sobre la evolución de las decisiones de política monetaria en las principales economías avanzadas, lo que constituyen factores de riesgo en los mercados financieros internacionales.”⁷⁸

c) Deuda de Organismos Bilaterales

Los financiamientos y garantías que ofrecen las agencias de crédito a la exportación (ECAs) son utilizados por las entidades y dependencias del sector público con el fin de obtener una fuente de crédito alternativo para importar equipos de alta tecnología y maquinaria especializada.

⁷⁷ Plan Anual de Financiamiento 2015, (2014:27-28).

⁷⁸ Plan Anual de Financiamiento 2015, (2014:10).

Las agencias de crédito a la exportación “(...) son un canal de financiamiento, que pueden estar disponibles incluso en momentos de volatilidad e incertidumbre financiera global, convirtiéndose en una fuente de financiamiento contra-cíclica.”⁷⁹

En este sentido y de acuerdo con las estrategias anteriores, para el cierre del tercer trimestre del ejercicio fiscal 2014, la deuda pública externa representó el 5.7% del PIB constituida en su mayor parte con bonos emitidos en mercados internacionales equivalente al 67%, siguiendo en importancia la deuda contraída con OFIs que representa el 30% y por último las ECAs con el 3% restante,⁸⁰ como lo muestra la siguiente gráfica:

Composición de la Deuda Externa del Gobierno Federal (%)



Fuente: SHCP al cierre de septiembre de 2014

Por otra parte, de acuerdo con las condiciones internacionales y la estrategia de protección de las finanzas públicas se determinó que la mayor parte de la deuda será de carácter interno, ya que es preferible mantener la mayor parte del pasivo en moneda nacional.

La estrategia para este ejercicio fiscal consideró continuar promoviendo la liquidez de los instrumentos de deuda del Gobierno Federal en el mercado secundario para facilitar el proceso de formación de precios, fortaleciendo y adecuando la figura de formadores de

⁷⁹ *Ibíd.*, (2014:28-29).

⁸⁰ Con datos de (Plan Anual de Financiamiento 2015, 2014).

mercado, lo anterior alineado a la política de endeudamiento interno cuyos aspectos más importantes se describen a continuación.

- a) Consideraciones sobre la colocación de instrumentos denominados en pesos a tasa fija.

“La política de reapertura consiste en subastar y colocar las referencias con instrumentos ya existentes incrementando así el monto en circulación de cada una de ellas, facilitando la liquidez y la formación de precios.”⁸¹

- b) Política de endeudamiento con instrumentos denominados Udis, incluyendo la emisión de segregados.

En este sentido se continúa impulsando el mercado de Udibonos, los cuales son colocados por el método de sindicado.

Durante este año, “se reabrirán emisiones existentes para las referencias a 3,10 y 30 años, por lo que contempla la utilización del método de subasta sindicada para dichas referencias. Con respecto a las subastas sindicadas de Udibonos segregados a plazo de 30 años, el Gobierno Federal continuará incorporando la subasta de instrumentos a los programas de subastas de valores gubernamentales, cuya fecha y frecuencia de colocación se dará a conocer de manera trimestral”⁸²

- c) Colocación de Cetes a 28 y 91 días con montos máximos y mínimos.

Durante el ejercicio fiscal 2015, “se continuará con la mecánica de anunciar trimestralmente montos máximos y mínimos a colocar semanalmente de Cetes de 28 y 91 días. Esta práctica fue adoptada en 2013 y permite mantener una referencia de tasas de interés de corto plazo y contar con un instrumento de financiamiento que contribuya a mantener un manejo de tesorería eficiente.”⁸³

⁸¹ Plan Anual de Financiamiento 2015, (2014:18).

⁸² Plan Anual de Financiamiento 2015, (2014:19).

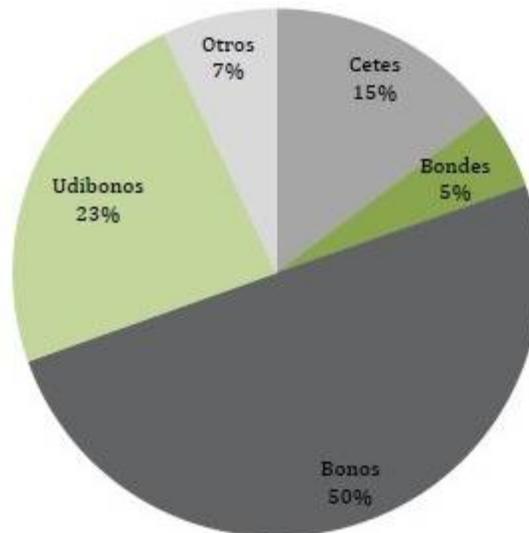
⁸³ *Ibíd.*

d) Programa de venta de títulos en directo (Cetesdirecto)

“El programa contribuye a generar una mayor aceptación de los valores gubernamentales entre el público y ha sido de utilidad para transmitir conocimiento y fomentar la cultura del ahorro y la inclusión financiera de la población en general.”⁸⁴

Para el cierre del ejercicio de 2014 se prevé que la deuda interna ascienda al 24.9% del PIB, la mayor parte se encuentra en instrumentos a tasa fija, tanto en pesos como en Udis, la distribución se dio como se muestra en la siguiente gráfica.

Composición de la Deuda Interna del Gobierno Federal



Fuente: SHCP al cierre de septiembre de 2014

Una vez determinado el monto de la deuda y la composición de la misma que se incluirá en el proyecto de la LI, el Ejecutivo Federal envía la información al Congreso.

“El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1º de abril, un documento que presente los siguientes documentos:

- a) Principales objetivos para la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del año siguiente;

⁸⁴ *Ibíd.*

- b) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año, crecimiento, inflación, tasa de desempleo y precio del petróleo;
- c) Escenarios sobre el monto total de Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit;
- d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

El Ejecutivo Federal remitirá al congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año:

- a) Los criterios generales de política económica en los términos del artículo 16 de esta Ley (LFPRH), así como la estimación del precio de la mezcla del petróleo mexicana para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esta Ley;
- b) La iniciativa de la Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de Ingresos para el ejercicio fiscal; y
- c) El proyecto de Presupuesto de Egresos.⁸⁵

Toda vez que el poder Ejecutivo ha hecho llegar los documentos señalados en la ley al Congreso, es el Poder Legislativo el encargado de analizar, cabildear, debatir y negociar las iniciativas enviadas por el Ejecutivo de acuerdo con los siguientes principios:

- a) “Las propuestas serán congruentes con la estimación del precio del petróleo mexicano para el ejercicio que se presupuesta, determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley (LFPRH), así como observando los criterios generales de política económica.
- b) Las estimaciones de las fuentes de ingresos, distintos a la señalada en el inciso anterior, deberán sustentarse en análisis técnicos;
- c) Cuando proponga un nuevo proyecto deberán señalar el ajuste correspondiente de programas y proyectos vigentes, si no se proponen nuevas fuentes ingreso:

⁸⁵ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art. 42, Fracc. I y II, 2014.

- d) Se podrán plantear requerimientos específicos de información;
- e) En su caso, se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el PND y los programas que deriven del mismo.”⁸⁶

Una vez superada la etapa anterior y de acuerdo con la LFPRH la Ley de Ingresos deberá ser aprobada a más tardar el 20 de octubre por la Cámara de Diputados y como máximo el 31 de octubre por la Cámara de Senadores. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos solo es aprobado por la Cámara de Diputados y deberá ser a más tardar el 15 de noviembre.

Ya que fue aprobada la LI y el PEF deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación por el poder Ejecutivo a más tardar 20 días naturales después de su aprobación. Después de la publicación el Ejecutivo contara con 20 días para enviar a la Cámara de Diputados los tomos y anexos del Presupuesto con las modificaciones respectivas.

Después de ser aprobada la deuda pública incluida en la Ley de Ingresos, esta se ejercerá a partir del 1º de enero del año siguiente. En este sentido es importante señalar que de acuerdo con el artículo 73 constitucional “Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con el propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la Republica en los términos del artículo 29”⁸⁷ de la CPEUM. Lo anterior, se conoce como “la regla de oro” de la deuda, ya que implica que el financiamiento solo se puede utilizar para gastos de inversión y jamás para gasto corriente.

En cuestión de vigilancia el Ejecutivo Federal por medio de la SHCP deberá:

- a) “Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

⁸⁶ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art. 42, Fracc. VIII, 2014.

⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 73, Fracc. VIII.

- b) Vigilar la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sean suficientes para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberán supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas e financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas.
- c) Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades”⁸⁸
- d) “Llevar a cabo el registro de la deuda del sector público federal.”⁸⁹

Por otra parte, también existe vigilancia por parte del poder Legislativo por medio de la Auditoría Superior de la Federación, que de acuerdo con el artículo 79 constitucional, tendrá a su cargo:

“Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que dispongan la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizara los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.”⁹⁰ (Ver figura 1 al final de este capítulo).

⁸⁸ Ley General de Deuda , Art. 4, Fracc. IV, VI y VII, 2014.

⁸⁹ Ley General de Deuda , Art. 5, Fracc. V, 2014.

⁹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 79, Fracc. I.

Finalmente dentro del marco de saneamiento de las finanzas públicas es importante mencionar brevemente la situación del endeudamiento de las entidades federativas, la deuda subnacional en términos nominales según datos de la SHCP asciende a 509,690.3 mdp. Entre las principales causas del alto nivel de endeudamiento se encuentran:

- “Una limitada capacidad financiera estructural de los gobiernos locales para cubrir su creciente gasto público, lo cual se presenta como un déficit persistente en las finanzas públicas locales.
- Los ingresos de las entidades federativas son dependientes de recursos federales en cerca del 90%. Adicionalmente, a partir de 2012, las haciendas locales de algunas entidades eliminaron el Impuesto Federal sobre Tenencia y Uso de Vehículos, cuya recaudación era 100% participable.
- El gasto público de las entidades muestra una tendencia inercial: 90% es gasto público obligatorio (educación, salud, seguridad social, seguridad pública, pensiones, servicios personales y el paripassu de los programas federales que operan en concurrencia financiera federal y local).”⁹¹

Con el fin de sanear las finanzas públicas subnacionales en 2015 se aprobó la Reforma Constitucional en materia de disciplina fiscal, en que se reforman y adicionan diversos artículos de la CPEUM correspondientes a la deuda pública de los estados y municipios.⁹²

Entre los puntos destacables en esta reforma se encuentran:

1. **“Principio de estabilidad de las finanzas públicas:** Este principio busca ser un eje de planeación democrática y de acción cotidiana ‘referente’ en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, y refuerza los principios constitucionales que rigen el gasto público: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.
2. **Cámara bicameral de estudio financiero del Congreso de la Unión:** Esta inclusión tiene por objeto constituir una instancia de control facultada para conocer y emitir observaciones a la SHCP mediante un análisis exhaustivo que revele las condiciones ‘reales’ de pago de los estados, cuando un estado solicite la contratación de deuda pública y aquél presente un nivel elevado de endeudamiento.

⁹¹ Clavellina Miller, (2013:28).

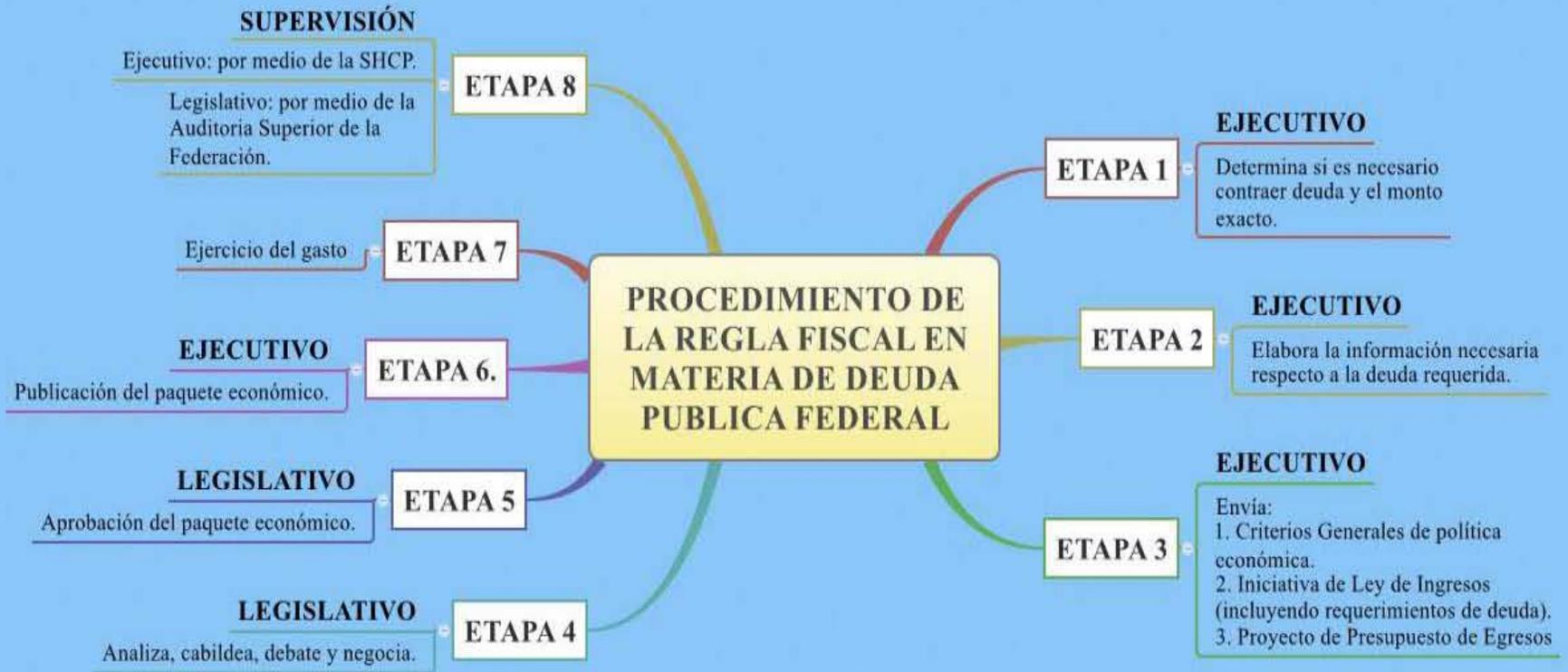
⁹² Revisar Diputados,(2015:8-18).

- 3. Fiscalización de la deuda pública:** Esta medida fortalece las funciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), por lo que hace a la fiscalización de los recursos públicos federales, de forma que aquel órgano tendrá a su cargo la supervisión de la contratación y aplicación de la deuda pública, así como el fincamiento de responsabilidades por el mal uso que las entidades federativas den a la deuda pública.
- 4. Responsabilidad de servidores públicos:** Esto implica la obligación de los funcionarios públicos de utilizar los recursos aprobados conforme a los requisitos legales y constitucionales, y especifica que aquéllos incurrirán en responsabilidad administrativa y penal, en caso contrario.
- 5. Expedición de ley reglamentaria:** La expedición de esta ley estará a cargo del poder legislativo federal y tendrá por objeto el establecimiento de límites y modalidades para la afectación de participaciones en garantía, la obligación de inscribir la deuda contratada anualmente en un registro público de deuda, la creación de un sistema de alertas que informe sobre el manejo de la deuda y la incorporación de sanciones para los servidores públicos.”⁹³

En este sentido, es plausible que se haya impuesto mayores límites a la generación de deuda a nivel subnacional, si bien estas restricciones crearan un ambiente de saneamiento de las finanzas públicas de las entidades federativas, no solucionan el problema de fondo, que es la incapacidad de los gobiernos subnacionales para generar recursos propios.

⁹³ Montoya Fernández, (2015).

FIGURA 1: PROCEDIMIENTO DE REGLA FISCAL EN MATERIA DE DEUDA PUBLICA FEDERAL



Fuente: Elaborado con datos del Anexo 1.

CONCLUSIONES

En este trabajo se describió brevemente el proceso de elaboración y diseño de la política económica donde intervienen diversos actores como son partidos políticos, sindicatos, empresarios, burocracia y diversos tipos de organizaciones, así como el papel que desempeñan en la toma de decisiones.

También se describe la taxonomía y los componentes de dichas políticas, los principales fines y objetivos que persiguen, así como su nivel de actuación que puede ser a nivel macroeconómico o bien microeconómico.

Se describió qué las reglas de política económica son procedimientos normativos que buscan disminuir el grado de discrecionalidad en las políticas económicas, y que existen reglas en el ámbito fiscal y en el ámbito monetario.

En este trabajo se concluye lo siguiente:

En el diseño y elaboración de las políticas económicas siempre existirá un grado menor o mayor de discrecionalidad debido a que en este proceso los actores que intervienen se guiarán por algún tipo de ideología, lo anterior afectará en el diseño e implementación de políticas, incluso si se trata del diseño o implementación de una regla.

En el diseño, elaboración e implementación de una política económica, existen grupos de presión que son capaces de influir en el proceso, lo que provoca que la discrecionalidad no pueda ser eliminada al 100%, ya que, está implícita en el diseño de las políticas.

En el ámbito fiscal las principales reglas que existen son en los ingresos, gasto, balance estructural y deuda. En el ámbito monetario existen reglas sobre la emisión de moneda y los precios.

Las reglas son procedimientos normativos que permiten dotar de credibilidad a las acciones que los gobiernos implementen en la política económica, esto les permitirá influir en las decisiones económicas de la sociedad como son el ahorro, la inversión o el empleo, lo anterior se reflejará en la estabilidad y el crecimiento económico.

Para que una regla sea óptima, debe cumplir seis principios básicos: diseño, transparencia, consistencia, sencillez, flexibilidad y aplicabilidad. Además de contar con estas características, deben existir condiciones óptimas en la economía como son las finanzas sanas.

Toda regla requiere de un mínimo grado de discrecionalidad, ya que requiere de una cláusula de escape o excepción, que le permita actuar al gobierno en caso de grandes choques en la economía, estos choques pueden provenir del exterior, en todo caso, el éxito de esta cláusula, dependerá de la credibilidad del gobierno.

Para que las reglas funcionen correctamente, deben existir condiciones óptimas en la economía como son las finanzas sanas, pero también debe haber coordinación entre las políticas fiscales y monetarias. Es importante que la política monetaria siga el objetivo de la estabilidad de precios para que la política fiscal sea regulada y no lleve a escenarios de alta inflación y las finanzas públicas se deterioren.

Para que existan finanzas sanas, se debe iniciar por una regla de balance estructural, que es fundamental para que existan y operen otras reglas en el ingreso, gasto y deuda.

Toda vez que se decide implementar una regla de política económica y el objetivo de la política pública a seguir, se deben establecer reglas de tipo cualitativo, donde se diseñen los procedimientos en la ejecución de las políticas, y de tipo cuantitativo, donde se establezcan los indicadores numéricos bajo los que operará la regla seleccionada.

Cuando se decide implementar una regla de política económica, se debe considerar que existirá resistencia por parte de los grupos de interés afectados, sin embargo, las reglas son importantes para que una economía sea eficiente.

Es importante que existan reglas en el diseño y operación de la política económica, ya que, permitirán que existan finanzas sanas en una economía, el balance creado permitirá que otros instrumentos fiscales y monetarios operen de una forma coordinada lo que permitirá alcanzar los objetivos de política económica, una vez alcanzados los objetivos planteados, los resultados se verán reflejados en el crecimiento económico y en el bienestar social.

Por último, en México, se planteó la regla de balance estructural explícitamente en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en el año 2014, esta regla consiste en

un límite del 2% en el gasto corriente estructural aplicado para el presupuesto de egresos del año en curso, así como para el año 2016.

Esta regla contiene elementos cualitativos, ya que establece el proceso normativo que debe seguir la aprobación, ejecución y supervisión de la deuda pública federal, y por otra parte, elementos cuantitativos, ya que establece un límite al gasto y por lo tanto al monto de la deuda.

En el aspecto cualitativo, define que la deuda debe dirigirse hacia rubros que incrementen la capacidad de generar ingresos públicos, lo que contribuye al saneamiento de las finanzas, lo que provocara que los instrumentos de ingreso, gasto y deuda operen de mejor forma.

Es importante destacar que esta regla se encuentra explícitamente en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y no en la Ley de Deuda Pública, y opera mediante el Presupuesto de Egresos limitando el gasto corriente estructural y la Ley de Ingresos que es donde se cuantifica la deuda.

En el caso particular de la deuda se concluye que la discrecionalidad en mayor o menor grado se ubica en el proceso de diseño y aprobación de la LI y PEF cuando determina el monto aprobado de deuda. Asimismo, en la regla de balance estructural la cláusula de escape o excepción consiste en no cumplir el monto limitado de deuda cuando existen choques exógenos en la economía.

Finalmente se sugiere fortalecer la información existente en materia de reglas fiscales, tanto en teoría como en la práctica, de manera que los agentes económicos conozcan sus beneficios y conozcan sus funciones.

Es necesario difundir entre los agentes económicos los resultados de la discrecionalidad comparándolos con los resultados de la aplicación de una regla, con la finalidad de aclarar la función gubernamental

Se sugiere trascender de políticas públicas de gobierno a políticas públicas de Estado, a través del diseño de reglas fiscales y su creciente aplicación.

En materia de deuda es pertinente sugerir una legislación de nueva generación en materia de deuda subnacional.

BIBLIOGRAFÍA

Budina, N., & Schaechter, A. (2012). Datos sobre el uso de las reglas fiscales. *Finanzas y Desarrollo*, 49(3), 57.

Cámara de Diputados, (2015). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la LFPRH

Cámara de Diputados, (2015). Decreto de reformas constitucionales en materia de disciplina fiscal de las entidades federativas y los municipios. (8-18).

Cámara de Diputados, (2014). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Cámara de Diputados, (2014). Ley General de Deuda Pública.

Clavellina Miller, J. L. (2013). Reforma y disciplina financiera en los estados y municipios. *Economía Informa.*, 18-35.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917).

Cuadrado R. (a), J. (2010). Objetivos, instrumentos y políticas: un marco conceptual básico. En *Política Económica* (págs. 49-77). McGraw Hill. México.

Cuadrado R.(b), J. (2010). La elaboración de la política económica. En *Política Económica* (págs. 79-107). McGraw Hill. México.

Fernández Díaz (a), A., Parejo Gamir, J. A., & Rodríguez Sáiz, L. (2002). La metodología de la política económica (I). En *Política Económica* (págs. 19-37). McGraw Hill. España.

Fernández Díaz (b), A., Parejo Gamir, J., & Rodríguez Sáiz, L. (2002). Política coyuntural y política estructural: problemas de delimitación. En *Política económica* (págs. 99-119). McGraw Hill. España.

Galán, J. (2014). El enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública. *Economía Informa*, 50-67. FE-UNAM. México.

García S, A. (2004). Teoría General sobre reglas fiscales. *QPE-Revista Electrónica*, Vol. 8, 21-37.

López Sandoval, I. M. (2015). Formación de coaliciones para mantener el status quo en la reforma fiscal en México en la LVIII legislatura. Un enfoque de teoría de juegos. *Economía Informa*, 16-22. FE-UNAM. México.

Marther, R. (2003). Lecciones de las experiencias recientes en el diseño de reglas macrofiscales. En I. L. ILPES, *Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios*, 9-28. Santiago de Chile.

Montoya Fernández, L. (2015). Obtenido de <http://derechoenaccion.cide.edu/en-que-consiste-la-reforma-constitucional-de-disciplina-financiera/>. CIDE. México.

Plan Anual de Financiamiento 2015. (2014). En SHCP. Congreso de la Unión. México.

Rincón, H. (2010.). Un análisis comparativo de reglas fiscales cuantitativas. *Monetaria.*, 431-461.

Rincón, H., Lozano, I., Sarmiento, M., & Ramos, J. (2008). Regla Fiscal Cuantitativa para consolidar y blindar las Finanzas Públicas de Colombia. *Revista de Economía Institucional.*, 311-352.

Sacco, L., & Zarri, L. (2009). Teoría de Juegos del comportamiento y preferencias sociales. En V. Riccardo Compilador, *Las nuevas economías: De la economía evolucionista a la economía cognitiva: más allá de las fallas de la teoría neoclásica.* 155-173. FLACSO, México.

Valdés Zurita, L. (2013). Los sistemas de partidos. *Sistemas Electorales y de partidos.*, 25-32. IFE. México.

ANEXO 1

PROCEDIMIENTO DE LA REGLA FISCAL EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA FEDERAL

ETAPA 1: EL PODER EJECUTIVO DETERMINA MONTOS DE INGRESOS Y EGRESOS.

Elabora las iniciativas de Ley de Ingreso y Presupuesto de Egresos para determinar si es necesario contraer deuda y el monto exacto.

Total de Ingresos – Total de Egresos = Superávit o Déficit.

Déficit = Monto total de la Deuda.



ETAPA 2: EL PODER EJECUTIVO ELABORA LA INFORMACION NECESARIA CON RESPECTO A LA DEUDA REQUERIDA.

Al considerarse ingresos por financiamiento en la Ley de ingresos, se deben de cumplir con los siguientes aspectos:

Deuda → Regla Fiscal de Balance Estructural →



Se deben exponer los motivos que justifiquen el déficit, y el requerimiento de deuda. Alineados a los objetivos de la Política de Deuda Pública.



Saldo y composición de la deuda pública, así como sus pasivos.

El presupuesto aprobado no podrá aumentar más de 2% con respecto al presupuesto del ejercicio anterior, por lo tanto la deuda no podrá ser mayor a 2% del presupuesto.

Monto total de la deuda

Deuda interna

Deuda externa.

- Instrumentos denominados en tasa fija.
- Udis incluyendo emisión de segregados.
- Cetes a 28 y 91 días.
- Programa Cetesdirecto.
- Deuda de Mercado.
- Deuda con organismos financieros Internacionales.
- Deuda de Organismos Bilaterales.



ETAPA 3: EL PODER EJECUTIVO ENVIA INFORMACION AL PODER LEGISLATIVO

El Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1º de abril un documento que presente los siguientes elementos:

- a) Principales objetivos de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente.
- b) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas como son: crecimiento, inflación, tasa de desempleo y precio del petróleo.
- c) Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit.
- d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

El Ejecutivo Federal debe de enviar a más tardar el 8 de septiembre:

- a) Criterios Generales de política económica.
- b) Iniciativa de Ley de Ingresos (incluyendo requerimientos de deuda); en su caso; iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingreso para el siguiente ejercicio fiscal.
- c) Proyecto de Presupuesto de Egresos.



ETAPA 4: EL PODER LEGISLATIVO: ANALIZA, CABILDEA, DEBATE Y NEGOCIA.

En este proceso los legisladores deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Las propuestas serán congruentes con la estimación del precio del petróleo mexicano para el ejercicio que se presupuesta, determinada con forme a lo dispuesto en el artículo 31 de la FPRH, así como observando los criterios generales de política económica.
- b) Las estimaciones de las fuentes de ingresos, distinta a la señalada en el inciso anterior, deberán sustentarse en análisis técnicos.
- c) Cuando propongan un nuevo proyecto deberán señalar el ajuste correspondiente de programa y proyectos vigentes, sino se proponen nuevas fuentes de ingresos.
- d) Se podrán plantear requerimientos específicos de información.
- e) En su caso, se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo.



ETAPA 5: EL PODER LEGISLATIVO APRUEBA EL PAQUETE ECONOMICO.

La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre, y por la Cámara de Senadores a más tardar el 31 de octubre.

El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado sólo por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre.



ETAPA 6: EL PODER EJECUTIVO PÚBLICA EL PAQUETE ECONOMICO.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días después de su aprobación.



ETAPA 7: APLICACIÓN

El presupuesto autorizado que incluye el monto de la deuda, es ejercido por todos los niveles de gobierno.



ETAPA 8: SUPERVISIÓN

Una vez aplicados los recursos aprobados la supervisión se lleva a cabo por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo:

Poder Ejecutivo: lleva a cabo la supervisión por medio de la SHCP, cuidando que los recursos provenientes de financiamientos se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

Poder Legislativo: se lleva a cabo por medio de la Auditoría Superior de la Federación que se encarga de fiscalizar la aplicación de los fondos y recursos aplicados, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.