



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

Facultad de Economía

**“Una Revisión a la Teoría de las
Reglas Fiscales”**

TESINA

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

Presenta:

JORGE LUIS PATIÑO CEJA

Asesor de tesina:
Maestro en ciencias económicas
Gustavo Zavaleta Hurtado.

Ciudad Universitaria, CdMx, MÉXICO, Septiembre de 2017.





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.

AGRADECIMIENTOS

Para mi padre José Nicolás Patiño Zúñiga (Q.E.P.D.) aunque la vida no te permitió acompañarme en este gran paso en mi vida siempre serás mi ejemplo a seguir y tu memoria será motivación para seguir por el camino del bien y para superarme profesionalmente.

A mi madre, María Leticia Ceja Vega, por todo su amor y apoyo que me brindo para lograr todo lo que me propuse, tus enseñanzas y cuidados son algo que te agradeceré toda la vida, gracias Mamá por siempre estar conmigo cuando más te he necesitado.

A mis hermanos, Alejandro y Leticia, por acompañarme durante toda mi vida y por todo el apoyo que me han brindado para salir adelante.

A Elisa, por ser mi gran inspiración para superarme profesionalmente y ser cada día una mejor persona, tu eres parte de este logro, gracias por todo tu apoyo pero sobre todo gracias por estar conmigo en este gran momento de mi vida y espero que el destino te deje a mi lado para seguir compartiendo juntos nuestros logros y todo aquello que nos depare en un futuro.

A mis amigos, Cristian Iván, Gabriel Alejandro, Alan Enrique, Ángel Manuel Eduardo, y Yael Anaid, por todo el apoyo y motivación para concluir este ciclo en mi vida profesional, amigos como ustedes son difíciles de encontrar, más que mis amigos son como mis hermanos, ojala podamos seguir compartiendo nuestras vidas durante muchos años más.

Al Lic. Juan Manuel Alvarez González y su esposa la Lic. Carmen Cisneros Silva, por darme la oportunidad de desempeñarme por primera vez como profesionista en el sector público, muchas gracias por compartir su experiencia profesional durante mis inicios en mi vida como profesionista.

A mi tutor, Mtro. Gustavo Zavaleta Hurtado, por todo el apoyo y paciencia que me demostró durante la realización de este trabajo, sus enseñanzas no solo fueron en el aula de clases, me demostró que los profesores pueden ser los mejores amigos, muchas gracias por todo lo compartido.

Para todos mis compañeros de carrera, ustedes hicieron de la universidad la mejor etapa de mi vida, todas las risas, fiestas, clases y demás será algo que siempre guardare en mi corazón

A la Máxima casa de estudios UNAM por brindarme un espacio en sus aulas para poder cultivar mi mente y mi espíritu, no hay orgullo más grande que pertenecer a la mejor institución educativa, ese sentimiento es algo que nunca se deja de sentir.

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción.....	4
2. Estado del arte en reglas fiscales	6
2.1 Principales estudios sobre las reglas fiscales.....	6
2.2 La discrecionalidad de las políticas fiscales	17
3. Teoría de las reglas fiscales	21
3.1 ¿Qué es una regla fiscal?	21
3.2 La teoría económica del uso de las reglas fiscales	27
3.3 Diseño de las reglas fiscales o características de las reglas.....	29
3.4 La definición de las reglas fiscales	29
3.5 La transparencia fiscal	31
3.6 La consistencia de los objetivos	35
3.7 La sencillez, flexibilidad y aplicabilidad.....	36
3.8 La consistencia integral con la macroeconomía.....	37
3.9 Otras medidas de eficiencia, registro y sanciones	38
3.10 La ordenación de las reglas fiscales	40
3.11 La coordinación de políticas fiscal y monetaria	43
4. Las reglas supra nacionales	48
4.1 Las reglas supranacionales (Unión Europea)	48
4.2 Las reformas a las reglas fiscales y su alineación	54
5. Conclusiones.....	56
6. Bibliografía.....	59

1. INTRODUCCIÓN

Durante los años 1970-1982 el gobierno de México operó sin reglas fiscales ni monetarias que limitaran eficientemente su operación y su financiamiento viable, lo cual se resume en un fenómeno inflacionario violento y en la crisis de deuda externa de 1982. Después se registran los períodos de reordenamiento (1982-1988); ajustes estructurales (1988-1994); y ajustes financieros (1994-2000), a partir de que el gobierno implementa las reglas fiscales y monetarias en todo el proceso de presupuesto.

Antes de 1982 la operación de la política fiscal careció de reglas fiscales que la contuvieran, y se caracterizó por operar sus instrumentos de forma pro-cíclica; por la presencia de altos déficits públicos; por una alta volatilidad macroeconómica; y persistentes desequilibrios que se financiaron con emisión monetaria y contratación de deuda interna y externa hasta la conocida crisis de 1982 ya mencionada.

Finalmente se caracterizó por la disminución de la capacidad del gobierno para intervenir en la economía de manera amplia y eficiente, debido al compromiso negativo de las finanzas públicas, la deuda, el uso pro-cíclico de los instrumentos fiscales y monetarios y la ausencia de limitaciones reglamentarias. Dominaba la discrecionalidad.

En este contexto nuestro objetivo es: conocer y estudiar la teoría, el diseño y la implementación de las reglas fiscales y monetarias después de 1982 a la fecha, en correspondencia con la operación de los instrumentos existentes de las políticas fiscales y monetarias de México.

Esta investigación procura atender la parte teórica, conceptual, política, técnica de las reglas fiscales en México y el mundo, dejando para otro estudio las reglas monetarias por razones de recursos de espacio y tiempo.

Para alcanzar nuestro objetivo se opera con la metodología siguiente: identificar la bibliografía existente en español; definir los artículos y libros que sean de mayor relevancia; revisar y estudiar los contenidos elegidos; y reportar nuestras conclusiones.

Se concluye que en México se han aplicado reglas fiscales posteriores a la crisis de deuda de 1982 y se vienen consolidando su uso en diversas etapas del diseño fiscal, de la recaudación, de la distribución de ingresos, del gasto y de la supervisión del mismo. En el mundo también ha crecido el uso de reglas y su diseño avanza a nuevas generaciones que atienden las nuevas condiciones y las mejoras de las mismas.

También se concluye que el uso de reglas fiscales permite operar al gobierno con limitaciones en su política de recaudación y de gasto (fiscal), deuda y balance presupuestario. Su objetivo es alcanzar y mantener la disciplina presupuestaria, el financiamiento responsable de las finanzas públicas, la eficiencia de la deuda y el fortalecimiento del gasto responsable sin desequilibrios ni fenómenos inflacionarios violentos.

La regla fiscal debe ser cuantificable y contar con una meta numérica, contar con un indicador fiscal claro, reglas de operación, sanciones, así como la regla de escape o excepción. De esta forma se limita la discrecionalidad del gobierno y se mejora la calidad de vida de su población.

La regla fiscal debe ser contra-cíclica para que funcione como instrumento de estabilización de los picos del ciclo económico, ya sean las recesiones o los auges excesivos.

En esta investigación se revisan varios autores que explican qué son las reglas fiscales; se revisan las reglas fiscales supra-nacionales en particular el caso de la Unión Europea o zona Euro; y se concluye que es importante mantener el uso de las reglas que han madurado en todo el mundo desde hace más de 30 años.

2. ESTADO DEL ARTE EN REGLAS FISCALES

2.1 Principales estudios sobre las reglas fiscales

Para determinar el estado del arte y el interés de investigación en el tema de las reglas fiscales, en este apartado se presentan los principales artículos y libros que se identificaron y recabaron para esta tesina y que fueron registrados en la bibliografía. En el cuadro 1.1 se resumen las principales tesis y conclusiones de tales autores sobre nuestro tema.

Al respecto **García** (2004) define las reglas fiscales en términos teóricos y los clasifica para los países de la Unión Europea (UE). **Galán** (2014) define las reglas fiscales como una herramienta para limitar la discrecionalidad del gasto público y ofrece cinco clasificaciones: a) ingresos; b) gasto; c) deuda pública; d) balance presupuestario; y e) balance presupuestario estructural. /¹

Rincón (2010) estudia el caso de Colombia y evalúa las reglas fiscales cuantitativas en un entorno o marco artificial, donde prueba cambios artificiales sobre los parámetros y sus efectos sobre las reglas fiscales.

Por su parte, **Merino** (s/f) estudia las llamadas reglas fiscales de nueva generación para Europa, concluyendo que es necesario integrar altos niveles de coordinación entre las políticas fiscales y monetarias, así como la necesidad de una autoridad supra nacional para dicha coordinación.

Otero (2010) presenta el llamado “*derecho a la sostenibilidad fiscal*” para el caso de Colombia y argumenta sobre las ventajas y desventajas de las reglas y del llamado problema de la causalidad.

Fraga (2014) estudia la coordinación entre políticas fiscales y monetarias e integra los multiplicadores fiscales para un conjunto de países de América Latina.

¹ Ver cuadro 1.1 Relación de estudios sobre reglas fiscales.

Schaechter (2012) ofrece su estudio de las reglas fiscales en 81 países durante el período de 27 años y concluye, entre otras ideas centrales, que ha aumentado la aceptación y uso de las reglas fiscales en todo el mundo y que las reglas de nueva generación combinan flexibilidad con sostenibilidad, lo que las hace aún más complejas.

En su artículo sobre la “*Teoría general sobre reglas fiscales*”, (García, 2004) ofrece al lector una definición de las reglas fiscales y una justificación teórica. Asimismo analiza los objetivos de las reglas mencionadas y reflexiona sobre las fortalezas y debilidades de las mismas.

Una vez realizado lo anterior, el autor describe las características principales de las reglas fiscales conforme lo han señalado algunos autores e instituciones ya clásicos en este tema.

Siguiendo a importantes autores, las características principales de las reglas fiscales que nos indica García (2004: 26) son:

- a) El **diseño** de la regla fiscal, lo que comprende un buen diseño es la buena elección del indicador a operar, su alcance institucional para definir claramente quienes o que unidades responsables del gobierno la operarán, y las cláusulas de escape bien especificadas para dar claridad a la regla fiscal en diseño.
- b) La **transparencia** de la regla, que se sustenta en siete principios: 1) la claridad; 2) el acceso a la información; 3) la adecuación de la regla a los objetivos de política económica; 4) el principio de sencillez, flexibilidad y aplicabilidad de la regla; 5) el principio de la consistencia de la regla fiscal; 6) la alineación de la reglas con las reformas estructurales necesarias para su operación y alcance de sus objetivos; y 7) La necesidad de escribir la regla en un ordenamiento legal que incluya las sanciones a que se sujeta el gobierno en el no cumplimiento de la regla. ²

García también ofrece una interesante clasificación de las reglas fiscales, en la que se basa en dos criterios principales: las clasifica en función del tipo de límite que se imponen las autoridades fiscales; y el segundo criterio basado a partir del indicador fiscal que sea considerado para la regla en estudio.

² García (2004: 26-27).

En el contexto del primer criterio, García distingue entre reglas cuantitativas y reglas de procedimiento. Afirma que una regla cuantitativa es aquella que determina un límite de cantidad en el indicador fiscal donde se opera la regla de interés. Un ejemplo puede ser el límite que se pone al déficit público o a la deuda pública nacional e internacional.

En cambio una regla de procedimiento es aquella que determina cómo es necesario realizar un proceso del gobierno. Por ejemplo, cuando se discute sobre la deuda pública de las entidades federativas o de los municipios, su autorización debe estar sujeta a la aprobación de los congresos estatales correspondientes y su destino debe estar dirigida a inversión, con la finalidad de ampliar la capacidad de generación de ingresos propios, y con la prohibición de usar la deuda regional y/o local en gasto corriente.

Bajo el segundo criterio se debe elegir el indicador fiscal. Esto permite diferenciar entre reglas sobre el gasto público o sobre el déficit o sobre la deuda. Aquí lo relevante es la elección del indicador fiscal, y una vez elegido, se determinará su monto o su procedimiento de manera secundaria.

Una vez que se ha definido lo que es una regla fiscal, que se han clasificado, y que se han indicado ciertos valores fundamentales para su óptima operación, García (2004: 29-30) nos indica importantes casos concretos de reglas fiscales, empezando por las reglas fiscales que derivan del Tratado de Maastricht sobre la deuda y el déficit públicos en la Unión Europea.

En los casos de gobiernos que han usado reglas fiscales nacionales de manera creciente, comenta a países como Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España, en el contexto de la Unión Europea (UE). Identifica la regla nacional que usa cada país, el nivel de gobierno en que se aplica, y su nivel de cumplimiento y transparencia. /³

Por otra parte, (García, 2004) ofrece una perspectiva de las reglas fiscales que parte de la necesidad de mantener el equilibrio macroeconómico. Para ello sostiene que los gobiernos y los bancos centrales pueden tener políticas discrecionales o políticas sujetas a reglas fiscales con ciertas características, con resultados diferentes. /⁴

³ García (2004: 34-35). Véase Tabla 2: Resumen Reglas Fiscales Nacionales, del autor referido.

⁴ Galán (2014: 50-67).

Galán sostiene que varias reglas fiscales se especifican a partir del modelo de equilibrio general. Señala el caso del Pacto de Estabilidad Europeo (PEE) en el que se diseñaron reglas monetarias basadas en la hipótesis de las expectativas racionales, en la inconsistencia dinámica y en los blancos de inflación entre otras. Pero en todo caso se diseñaron tales reglas para limitar el gasto de los gobiernos y así evitar nuevas crisis de deuda pública. /⁵

También expresa la idea central de que los gobiernos que diseñan políticas de forma discrecional llegarán a una crisis de deuda finalmente. Y necesitan en consecuencia diseñar y aplicar reglas fiscales que primero limiten el gasto público discrecional y en consecuencia eviten el aumento de endeudamiento y con ello eviten la llegada de crisis de deuda pública.

La aplicación de reglas fiscales no es sencilla y requiere ciertas condiciones para alcanzar la mayor eficiencia, nos indica Galán. Así es que se requiere tomar en cuenta tres temas básicos:

- a) la salud de las finanzas públicas;
- b) la estructura normativa de la economía y;
- c) la coordinación de los objetivos de las políticas fiscales y monetarias. /⁶

En su estudio de 2010, (Rincón, 2010) hace ver que los gobiernos deciden operar con reglas fiscales para operar bien sus finanzas públicas y hacer sostenibles sus deudas públicas. Esta idea es central en el uso creciente de las reglas fiscales en el mundo entero. De forma que han aumentado los países que hacen uso de reglas fiscales.

Las crisis financieras han sido eventos económicos que refuerzan la necesidad de los gobiernos para operar de mejor manera sus finanzas, de forma que ha aumentado el número de gobiernos que usan reglas en diversos contextos.

De los años noventa a 2009, afirma Rincón (2010: 431-432), el total de países que usaban reglas fiscales pasó de apenas siete a cerca de 80 que han diseñado y operan algún tipo de regla fiscal.

⁵ Galán (2014: 51).

⁶ *Ibíd.* (pág. 51).

Para Colombia, diversos estudios mencionados por Rincón (2010: 432), señalaron la necesidad de operar una regla fiscal cuantitativa para corregir el déficit estructural del presupuesto, eliminar la tendencia pro-cíclica de la política fiscal, y hacer sostenible la deuda pública del gobierno. /⁷

Pedro **Merino** es otro de los autores estudiados, que en su ensayo de “reglas fiscales y mecanismos de estabilidad” analiza las nuevas reglas fiscales en la llamada Zona Euro, Unión Europea o Europa, según el periodo que se analice el conjunto de países que han conformado este proyecto supra nacional. /⁸

En el largo y complejo proceso de Unión Europea, en particular en el tratado de Maastricht, se encuentran los llamados criterios de convergencia de las políticas fiscales y monetarias, de todos los países que conforman la Unión, que pretenden uniformar las condiciones regionales de políticas públicas para converger hacia un estado o situación homogénea de países diferentes.

Asimismo, y siguiendo con este autor, Merino estudia las condiciones de las crisis financieras de Europa, que generaron el diseño de las nuevas reglas fiscales, o las llamadas reglas fiscales de nueva generación.

En su estudio, Merino ofrece algunas propuestas que pretenden adicionar al diseño de las nuevas reglas fiscales y monetarias de Europa, de la zona Euro posterior a las crisis financieras aunque previo a la salida de Gran Bretaña, conocida como “Brexit”, con la finalidad de sugerir sobre mecanismos de estabilidad para la zona económica del euro. /⁹

Diego **Otero** estudia los temas relacionados con el derecho a la sostenibilidad fiscal, y define el concepto de regla fiscal en su estudio mencionado en esta bibliografía. Hace un ejercicio de organización de los tipos de reglas fiscales, implementando ciertos criterios de ordenamiento. (Otero, 2010).

⁷ Rincón (2010: 432).

⁸ (Merino, 2013). Ver bibliografía.

⁹ Ver resumen en cuadro 1.1 y desarrollo en el capítulo 3 de esta investigación. (Merino, 2013).

Las conclusiones de Otero son contrastantes con muchos de los autores estudiados, sin embargo decidimos mantenerlo para subrayar la presencia de diversos pensamientos en este tema.

Otero concluye que la implementación de las reglas fiscales generan una suerte de freno a la economía porque van en contra del crecimiento equitativo y rápido de una economía, por lo que concluye que las reglas fiscales deben ser suspendidas porque vulneran los derechos sociales de un país.

En su crítica de las reglas fiscales, Otero también señala la existencia de lo que define como “ideología tras la regla”, que concluye en la generación de aspectos negativos que a su vez generan pérdida de eficacia de las reglas mencionadas.

Otra fuente de pérdida de eficacia de las reglas fiscales, siguiendo a Otero, es la competencia del gasto privado con el gasto público, con aumento del interés. Como se menciona, Otero concluye en contra del diseño y del uso de las reglas fiscales en la economía actual, y afirma que es preferible atender el aspecto político en detrimento del aspecto técnico de los problemas económicos.

Otero prefiere el diseño y uso de reglas fiscales sólo para modificar el monto y comportamiento de la demanda. Señala que las reglas fiscales pueden ser instrumentos adecuados para suavizar el ciclo económico de un país y para llevar a la economía hacia el pleno empleo.

En su artículo publicado en 2014, **Fraga-Castillo** hace una revisión teórica y empírica del tema de las reglas fiscales en cuatro países de América Latina, los más importantes por el tamaño de su economía y de su Estado: Argentina, Brasil, Chile y México. (Fraga-Castillo, Briseño, & Heras, 2014).

Fraga-Castillo realiza una conceptualización del multiplicador fiscal de una economía y los estima para los cuatro países mencionados. Asimismo analiza la relación entre la coordinación de las políticas fiscal y monetaria con respecto de los multiplicadores mencionados en dichos países.

Aporta una concepción de la relación y coordinación de los multiplicadores fiscales con las políticas fiscal y monetaria. Estudia el comportamiento como tendencia de las variables económicas de consumo, inversión, gasto público y la tasa de interés.

Usando variables proxy estima los multiplicadores del gasto y el impacto de la coordinación en el crecimiento económico de estos países.

Fraga-Castillo concluye que los países estudiados obtienen beneficios en el hecho de coordinar sus políticas fiscales y monetarias. Afirma que el nuevo papel de las políticas fiscales adiciona el diseño de nuevos objetivos para impulsar la demanda. Sugiere que la eficacia de la coordinación mencionada genera un aumento de los multiplicadores fiscales.

Encuentra evidencia empírica en los cuatro países que apuntan a afirmar que, en economías abiertas o con flujos grandes de comercio con otros países, los multiplicadores fiscales no son tan grandes como lo son en economías cerradas o de bajo comercio con el exterior.

Finalmente observa que, después de la crisis financiera de 2008, en Argentina, Brasil, Chile y México se han diseñado mejores políticas contra cíclicas. También se ha aprendido a mejorar la coordinación de las políticas fiscal y monetaria, lo que ha derivado en la obtención de mejores niveles de los multiplicadores de gasto público, de empleo y de producto de la economía en estudio.

Desde el Fondo Monetario Internacional (FMI) el documento de (Schaechter, Kinda, Budina, & Weber, 2012) tiene relevancia en el estudio de las reglas fiscales debido a muchas razones, de las que destacan los hechos de ofrecer una lista completa de las reglas fiscales que se aplican en el mundo entero.

La autora construye una de las mayores bases de datos del mundo de las reglas fiscales nacionales y de las reglas fiscales supra- nacionales. Durante el período de 1985 a 2012 se recabaron los datos de dichas reglas, tales como elementos constitutivos, de diseño y de soporte, de un total de 81 países del mundo.

Schaechter concluye, desde nuestra perspectiva, en tres temas centrales: En primer lugar concluye que muchas de las reglas fiscales han sido aceptadas y aplicadas en las economías, sólo después de una gran crisis financiera y económica.

En segundo lugar concluye en que el número y amplitud de las reglas fiscales de las economías emergentes (también llamados países en desarrollo) ha alcanzado al número de reglas de las economías avanzadas (o desarrolladas).

En tercer lugar Schaechter concluye que las reglas fiscales de nueva generación son más complejas en su diseño, implementación y supervisión, porque ahora combinan sus objetivos tradicionales y ya conocidos, con nuevos criterios de sostenibilidad financiera e inter-generacional y de flexibilidad de aplicación.

Tabla 1. Relación de estudios sobre reglas fiscales (1 de 2)

No.	Autores	Año	País o región	Objetivo y temas analizados de las reglas fiscales	Conclusiones de interés
1.	Agustín García Serrador “Teoría general sobre reglas fiscales”.	2004	España	Definición y justificación teórica de las reglas fiscales; de sus fortalezas y debilidades; sus características; realiza una clasificación; y analiza casos concretos de reglas en la Unión Europea.	Ofrece una tabla con el resumen de las reglas fiscales nacionales de Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y España.
2.	Javier Galán Figueroa “El enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública”.	2014	México	Describe las reglas como herramienta para restringir el uso discrecional de la expansión del gasto por el gobierno. Analiza las condiciones básicas de eficiencia de las políticas anticíclicas, cómo se definen los criterios de política económica, como se definen las reglas fiscales, y ofrece un sistema de dos ecuaciones para usar reglas y ver en qué situaciones se puede combinar mejor la política fiscal y monetaria.	Ofrece una tabla con los aspectos a favor y en contra de las principales reglas fiscales, así como una clasificación de los tipos de reglas fiscales en cinco ámbitos: ingresos; gasto; deuda pública; balance presupuestario; y balance presupuestario estructural.
3.	Hernán Rincón “Un análisis comparativo de reglas fiscales cuantitativas”.	2010	Colombia	Compara la regla fiscal diseñada para Colombia con cuatro reglas fiscales cuantitativas, y evalúa fortalezas y debilidades para cada una. Concluye que son mayores las ventajas que las desventajas de la regla diseñada para Colombia. En el estudio se presentan y describen las reglas; se estudian sus propiedades en variables y parámetros; analiza el comportamiento de las reglas con datos artificiales; estudia sus evoluciones ante choques al producto y valores extremos de los parámetros y realiza conclusiones.	Explica las reglas fiscales y las compara. Realiza un escenario macroeconómico y fiscal artificial para realizar simulaciones en las cinco reglas que estudia bajo la perspectiva del equilibrio parcial. Aplica o realiza cambios en los parámetros y en las variables y estudia el comportamiento de las cinco reglas fiscales para el caso de Colombia.
4.	Pedro A. Merino García “Reglas fiscales y mecanismos de estabilidad”.	s/f	Europa	Analiza las nuevas reglas fiscales en la zona euro; estudia los llamados criterios de convergencia del tratado de Maastricht; las reglas fiscales de nueva generación de Europa; repasa algunas críticas realizadas a las reglas fiscales; y otorga algunas propuestas sobre el futuro de las reglas fiscales y los mecanismos de estabilidad para la zona económica del euro.	La aplicación de reglas fiscales requiere bastante coordinación de políticas nacionales y la construcción de instituciones y mecanismos supranacionales en Europa. La coordinación refuerza la credibilidad. Se requiere una autoridad supranacional que atienda el control e igualdad de las políticas fiscales nacionales.

Fuente: elaboración propia con datos de los autores de la bibliografía, marzo de 2015.

Tabla 1. Relación de estudios sobre reglas fiscales (2 de 2)

No.	Autores	Año	País o región	Objetivo y temas analizados de las reglas fiscales	Conclusiones de interés
5.	Diego Otero Prada “La regla fiscal y el crecimiento económico”.	2010	Colombia	Estudia el llamado “derecho a la sostenibilidad fiscal”; define que es una regla; enlista tipos de reglas; plantea el problema de la causalidad y debate sobre ventajas y desventajas de las reglas.	Realiza una crítica sobre las reglas; plantea lo que define como “ideología tras la regla” que concluye en aspectos negativos como pérdida de eficacia de las reglas fiscales; así como la competencia de gasto privado y público con aumento del interés; y plantea el debate sobre la “equidad inter-generacional”. Concluye en contra del uso de reglas fiscales, pues el autor prefiere el aspecto político que el técnico; y afirma que es mejor el uso de políticas fiscales para modificar la demanda, suavizar el ciclo y llegar al pleno empleo. Afirma que las reglas fiscales deben suspenderse porque vulneran los derechos sociales, y van contra crecimiento económico rápido y equitativo.
6.	Carlos Fraga-Castillo “Coordinación de políticas fiscales y monetarias en Argentina, Brasil, Chile y México: teoría y evidencia empírica”.	2014	Portugal	Analiza la relación de la coordinación de las políticas fiscal y monetaria con los multiplicadores fiscales. Realiza estudio comparativo de cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y México. Estima los multiplicadores fiscales. Ofrece el marco teórico del concepto coordinación y multiplicador fiscal; analiza tendencias de consumo, inversión, gasto de gobierno y tasas de interés; estima con variables proxy los multiplicadores del gasto y el impacto de la coordinación en el crecimiento económico.	Concluye que hay beneficios para los países que coordinan sus políticas fiscales y la monetaria. El nuevo papel de las políticas fiscales es diseñar nuevos objetivos para impulsar la demanda. La eficacia de coordinación genera un aumento de multiplicadores. En economías abiertas los multiplicadores no son muy altos. Luego de la crisis de 2008 se han diseñado mejores políticas contra cíclicas y mejorado la coordinación, lo que significa elevar el multiplicador del gasto público y el producto y el empleo.
7.	Andrea Schaechter “Fiscal rules in response to the crisis-toward the ‘next generation’ rules. A new dataset	2012	FMI	Se enlistan las reglas fiscales que se aplican en el mundo, se compila una base de datos de las reglas nacionales y supra nacionales de 81 países desde 1985 hasta 2012, presenta los detalles de tales reglas como elementos de diseño y soporte.	Hay tres aspectos relevantes: a) que muchas reglas fiscales han sido aceptadas y aplicadas después de una crisis; b) que el número y amplitud de reglas fiscales en economías emergentes ha alcanzado a los de economías avanzadas; y c) que las reglas de nueva generación son más complejas porque combinan sus objetivos de sostenibilidad y flexibilidad.

Fuente: elaboración propia con datos de los autores de la bibliografía, marzo de 2015.

En este apartado destinado al conocimiento del estado del arte, se advierte un interés creciente de los diversos gobiernos por conocer los conceptos de las reglas fiscales, aprender su operación y hallar las condiciones para alcanzar su eficiencia para controlar la intervención del gobierno en la economía y obtener el mayor desarrollo económico posible bajo condiciones de estabilidad macroeconómica.

Por lo anterior, en el estado del arte del tema de las reglas fiscales destacan los siguientes puntos centrales:

1. Existe la necesidad de operar reglas fiscales y monetarias para limitar la discrecionalidad de los gobiernos.
2. Cada vez se acepta más la presencia de reglas como mecanismo limitante de la actuación discrecional del gobierno sobre la economía.
3. Las reglas han evolucionado durante el tiempo y amplían su área de operación.
4. Las reglas abarcan desde la conceptualización impositiva, pasan por la recaudación y la distribución de lo recaudado, siguen en el gasto, el balance y la deuda, el control de precios, así como por la supervisión de todas las etapas mencionadas.
5. Aún existe un debate importante entre la discrecionalidad versus las reglas y sus bondades y limitaciones.
6. Es relevante la ordenación de las reglas para su estudio, comprensión y evaluación.
7. Se requiere una creciente coordinación de las políticas fiscales y las políticas monetarias para combinar crecimiento y estabilidad.
8. Asimismo también se requiere una creciente coordinación de las reglas fiscales y las reglas monetarias, así como de sus instrumentos.
9. La economía global impone nuevas características de interdependencia al diseño y operación de las políticas e instrumentos y reglas, tanto fiscales como monetarias.
10. El estudio de las reglas fiscales y monetarias permite mejorar la intervención del Estado sobre la economía y con ello obtener el mayor producto posible.
11. Dicho estudio de reglas fiscales también permite que el Estado suavice los picos y valles del ciclo económico en un entorno de creciente globalización y competencia.

2.2 La discrecionalidad de las políticas fiscales

La economía no se comporta de forma lineal y aunque es posible decir que se comporta de forma cíclica, también es posible estudiar la economía desde el caos. No obstante lo anterior, nos basta con tener en cuenta el comportamiento cíclico de la economía y las etapas tradicionalmente indicadas de: auge; recesión; crisis; y recuperación.

Durante el siglo XX se aceptó en general la idea de que el Estado tiene la posibilidad, primero, y la obligación, después, de intervenir en la economía para suavizar la profundidad y la duración de las etapas del ciclo económico y con ello lograr mayor bienestar social. /¹⁰

En este contexto el Estado puede intervenir para incidir sobre el ciclo económico. No obstante, el Estado puede ser fuerte o débil para cumplir tal función reguladora del ciclo económico y alcanzar sus objetivos de desarrollo económico y social.

Cuando la economía se encuentra en una etapa de crisis económica del ciclo, el Estado se hace vulnerable en términos generales, y en particular en términos financieros, ya que las principales variables económicas se deterioran en la crisis mencionada. Así se deteriora la producción, el empleo, los salarios, incluso los impuestos del Estado mismo debido a que las personas y las empresas tienen menores ingresos y pagan menos impuestos.

Cuando la economía se encuentra en una etapa de auge sucede lo contrario del párrafo anterior. Es decir que los ingresos de los agentes económicos aumentan de forma que hay más producción, más empleo, más salarios y en consecuencia hay más recaudación de impuestos por parte del Estado, lo que genera una posición fuerte del Estado para diseñar políticas de gasto público.

En todo caso el Estado depende del comportamiento de las variables económicas de la producción, el empleo y el salario, entre otras, y estas definen si el Estado se encuentra fuerte o débil en un momento dado para diseñar las políticas fiscales.

¹⁰ Dornbusch (2009: 571-574) ofrece una breve visión de la teoría de equilibrio del ciclo real de los negocios como una explicación posible del ciclo económico aun reconociendo su complejidad matemática.

¿Cómo diseña sus políticas fiscales el Estado cuando la economía se encuentra en crisis o en auge? La respuesta es compleja, pero en términos sencillos es posible afirmar lo siguiente:

- a) El Estado diseña políticas fiscales pro-cíclicas, y/o
- b) El Estado diseña políticas fiscales anti-cíclicas.

El método discrecional no se exige observar ciertos criterios o constantes económicas que el Estado debe cumplir para diseñar sus políticas fiscales. Simplemente sus decisiones y sus diseños son dominadas por otros criterios subjetivos, sobre todo el criterio político.

El objetivo principal del método discrecional se concentra en la necesidad de mantener el gobierno mediante el triunfo electoral de un partido o grupo en particular, por lo que todos los instrumentos fiscales no toman necesariamente en cuenta la etapa del ciclo en la que se encuentre la economía y tampoco toman en cuenta el cumplimiento de ciertas constantes económicas, como la restricción presupuestaria, o el equilibrio presupuestario, entre otras.

El método discrecional busca expandir el gasto público y el tamaño del Estado en la economía incluso si ello significa crear déficit presupuestario, es decir aunque el gasto sea mayor que el ingreso del gobierno. En consecuencia la presencia del déficit público lleva a la decisión de cómo se financiará y se reconocen tres fuentes básicas: a) impuestos; b) transferencias y; c) deuda.

Es sabido que una reforma impositiva para aumentar la recaudación y financiar la expansión del gasto público es difícil, por decir lo menos, debido a que causa la pérdida del gobierno por parte de un partido o grupo político. También es sabido que las transferencias son escasas entre países e incluso en un plano nacional, regional y local.

En cambio la deuda pública es un negocio permanente para el sistema bancario nacional e internacional, lo que la hace una alternativa “supuestamente” viable para financiar en el corto y largo plazos la expansión del gasto, la mayor intervención estatal en la economía, o el déficit público en términos generales.

La expansión de la intervención del Estado (o de su tamaño) y la expansión del gasto público (en defensa, seguridad, salud, educación, etcétera) generan un aumento del déficit y de la deuda nacional y externa del gobierno, lo que es resultado del diseño discrecional de las políticas fiscales.

La discrecionalidad puede coincidir con una etapa de auge o de crisis del ciclo económico, lo cual no es lo central para este tipo de políticas fiscales subjetivas. Lo que importa es expandir el tamaño del Estado bajo un concepto intervencionista, aumentar el gasto público y ganar elecciones para mantener el poder del gobierno por un partido político dado.

Paralelamente y en este contexto Galán señala atinadamente que, cuando la economía se encuentra en una etapa de crisis “(...) *los Estados se tornan vulnerables debido al deterioro de las principales variables (...)*” /¹¹ y acuden al procedimiento keynesiano mediante el cual se expande el gasto público para recuperar las principales variables y llevar a la economía hacia la recuperación y el auge económico.

El paradigma keynesiano afirma que una política anti-cíclica del gobierno debe estar dirigida a disminuir la profundidad y temporalidad de la crisis en el ciclo, y afirma también que puede crear condiciones de recuperación y de nuevas etapas de auge económico.

Es decir que resuelve la insuficiencia de demanda agregada usando el gasto público en el corto plazo y crea una mayor demanda agregada con los mismos instrumentos.

Galán (2014: 52) delimita seriamente esta idea central keynesiana, al afirmar que la política anti-cíclica keynesiana ya descrita “depende del estado de salud de las finanzas públicas, de la estructura y del marco normativo de la economía, para que de esta manera la autoridad pueda contar con los suficientes grados de libertad para su adecuada operación (López, Rodríguez y Agudelo)”. /¹²

¹¹ Galán (2014: 52).

¹² *Ibíd.* pp.52.

Finalmente esta situación termina con una crisis de deuda pública en cualquier economía. Y con esta crisis disminuye la capacidad del Estado para regular el ciclo económico y para alcanzar sus objetivos de bienestar social.

Hay un bucle o redundancia que inicia en una situación de crisis económica, continúa con la aplicación de una política discrecional anti-cíclica keynesiana, que parte de una expansión del gasto público, le sigue el aumento del déficit público, luego para financiar tal déficit se aumenta la deuda interna y externa, deriva en crisis de deuda, y le sigue una nueva crisis económica y así sucesivamente.

Incluso es posible que las políticas fiscales se conviertan en una política pro-cíclica donde al haber crisis no hay capacidad de expansión del gasto y se debe cubrir deuda; y cuando hay auge se gasta más llevando a la economía a un calentamiento con otros resultados.

Por lo anterior es que se requiere cambiar de enfoque en el manejo de la política anti-cíclica keynesiana y de sus instrumentos fiscales expansivos del gasto y generadores de crisis de deuda.

Una opción es el diseño de las políticas anti-cíclicas a partir de ciertas reglas fiscales que doten de nuevas características a los instrumentos fiscales y les hagan más viables. Pero ¿cuáles son esas nuevas características de las políticas fiscales basadas en reglas? Se verá en el siguiente apartado.

3. TEORÍA DE LAS REGLAS FISCALES

3.1 ¿Qué es una regla fiscal?

Muchos economistas han perdido la confianza sobre la capacidad de la política fiscal como instrumento estabilizador de la economía, situación que hace que más gobiernos alrededor del mundo acepten y operen las reglas fiscales y monetarias para limitar la discrecionalidad de los gobiernos en el diseño de la política fiscal en sus países y hacer más eficiente su intervención sobre la economía. /¹³

Alesina y Perotti (1999) definen una regla fiscal como un conjunto de reglas que se usan en el diseño, elaboración, aprobación e implementación del presupuesto o gasto público gde un gobierno. De manera que una regla fiscal es una limitante o restricción legal en el ámbito fiscal, que puede ser impuesta a nivel constitucional o en leyes nacionales o secundarias, y que detalla un límite en las variables fiscales de interés, como los ingresos, los gastos, el balance presupuestario o la deuda. /¹⁴

La regla fiscal es una limitante o condición específica que se propone, se diseña, se debate, se ajusta, se negocia y se aprueba en el poder legislativo. Los diputados y senadores aprueban los conceptos básicos que se expresarán como una regla fiscal. Una vez aprobada por el poder legislativo, es publicada como reforma de los artículos constitucionales o como reformas de leyes y reglamentos federales en materia fiscal. /¹⁵

La regla fiscal se entiende mejor como una definición, una reglamentación o delimitación detallada de una parte del proceso del presupuesto. Es decir que la regla fiscal se concreta en un concepto constitucional, en una ley federal o en una reglamentación específica del presupuesto, que se refiere a materias fiscales específicas, como son el diseño de los ingresos,

¹³ García (2004: 29-35) se refiere a las experiencias en cuanto a la operación de las reglas fiscales de países europeos, en particular de Alemania, España, Italia, Francia y Reino Unido.

¹⁴ Alesina y Perotti (1999) citados por García (2004: 22).

¹⁵ Cabe precisar que el poder ejecutivo federal publica estas reformas legislativas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y le corresponde su implementación mediante la autoridad fiscal federal facultada.

de los gastos, del saldo presupuestario, de la deuda e incluso de la misma supervisión presupuestaria. En todo caso, la regla fiscal es una limitación a la discrecionalidad de los gobiernos en el diseño de la política fiscal. /¹⁶

Otros autores detallan más características de la definición básica de la regla fiscal de Alesina y Perotti. Galán (2014) /¹⁷ sostiene que las reglas fiscales pueden ser restricciones en sentido cuantitativo o cualitativo pero en todo caso buscan impedir al gobierno caer en la discrecionalidad, y de esta forma auxilian a las políticas fiscal y monetaria en sus funciones estabilizadoras de la economía. /¹⁸

Galán adiciona cuatro características relevantes, que: “*En la literatura económica existen diversas reglas fiscales cuya principal característica es estar especificadas bajo los supuestos de los modelos de equilibrio general*” /¹⁹; que deben estar diseñadas de acuerdo a su restricción presupuestaria /²⁰ y que pueden ser del tipo cuantitativo o cualitativo; así como que las políticas fiscal y monetaria son interdependientes. /²¹

Schaechter (2012) define la regla fiscal como una restricción de largo plazo sobre la política fiscal mediante limitaciones numéricas a los agregados presupuestarios. El objetivo de la regla fiscal, según este autor, es corregir tanto las distorsiones como los excesos del gasto público, sobre todo en etapas de auge dentro del ciclo económico, para finalmente garantizar la obtención de dos conceptos: a) la responsabilidad fiscal y; b) la sostenibilidad de la deuda pública. /²²

En lo que se refiere a la responsabilidad fiscal es de anotar que en teoría el gobierno debe obtener los ingresos suficientes para financiar por completo la producción de bienes y servicios públicos que le manda la Constitución, como la seguridad, la salud o la educación.

¹⁶ La discrecionalidad se analiza con detalle más adelante. Por ahora basta decir que la regla fiscal es contraria al diseño de política fiscal voluntarista acorde a las ideas de un gobierno de izquierda, de centro o de derecha.

¹⁷ Galán (2014: 58-63).

¹⁸ *Ibíd.*, pág. 59.

¹⁹ Galán (2014: 51).

²⁰ Galán (2014:59) cita el trabajo de Brunilla, Buti e In't Veld (2002) respecto de la restricción presupuestaria.

²¹ *Ibid.* pág. 59.

²² Schaechter et al (2012: 5).

En todo caso la responsabilidad fiscal se refiere a la necesidad de generar tales ingresos sin comprometer la recaudación futura por la vía de la deuda no sostenible.

El principio que surge es que el gobierno debe ingresar lo suficiente para financiar su gasto presente, mientras que si decide usar la deuda para ciertos proyectos (bienes y servicios públicos) de largo plazo, debe hacerlo garantizando la sustentabilidad financiera de la deuda. Es decir que la deuda debe dirigirse a expandir la capacidad de generar ingresos.

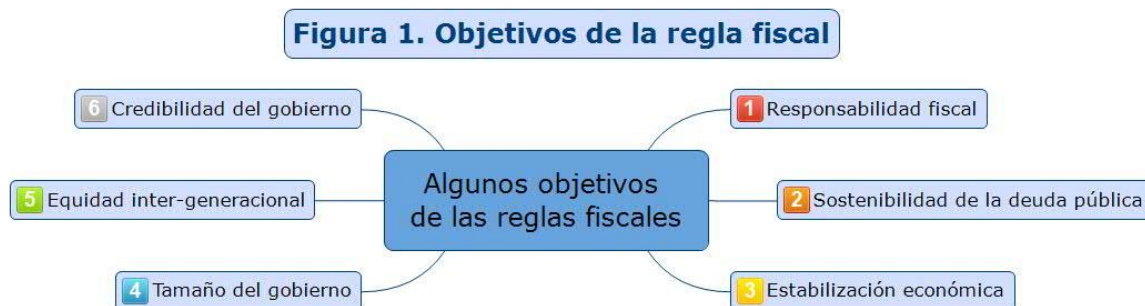
En otras palabras, la responsabilidad fiscal significa que los gobiernos deben usar la deuda para expandir la capacidad de generación de ingresos públicos. Y la deuda debe manejarse dentro de un rango de sostenibilidad financiera, lo que evita transformar gastos presentes en deudas futuras. Esto es, que se le imponga a la población futura el pago de los gastos de la población presente.

Más aún si este gasto adicional (deuda presente) se dirige a gasto que no expande la capacidad de generación de ingresos privados y públicos, se incurre en una irresponsabilidad fiscal en cuanto a que se impone a generaciones futuras gastos que no obtendrán ningún beneficio o consumo en el futuro, lo que se conoce como responsabilidad inter-generacional. /²³

Como se expresa gráficamente en la siguiente figura 1, además de la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública, las reglas fiscales también definen otros objetivos, como la estabilización económica, el tamaño del gobierno en la economía, la equidad inter-generacional del gasto público ya mencionada y la obtención de credibilidad de la actuación del gobierno después de las crisis económicas. /²⁴

²³ Al respecto me refiero al uso de la deuda pública para el pago de gasto de operación presente, como pueden ser los salarios, prestaciones o insumos de hoy, mismos que no expanden la capacidad de generación de ingresos para las generaciones futuras.

²⁴ *Ibíd.* Págs. 5-7.



Fuente: Elaborado a partir de Schaetcher (2012: 5-7).

La estabilización económica es una función básica del gobierno, en el sentido de que si la economía real se mueve alrededor de la producción potencial, siempre habrá una brecha positiva, cuando la producción real es mayor que la producción potencial, o una brecha negativa, cuando la producción real es menor que la producción potencial.

En este sentido, las reglas fiscales ayudan a estabilizar a la economía hacia valores reales que disminuyan esas brechas mencionadas. Es decir que las reglas pueden tomar una función anti-cíclica para suavizar el ciclo económico.

Lo anterior en el sentido de que cuando hay una producción por arriba de la producción potencial y se genera una brecha positiva, las reglas fiscales pueden ayudar a impulsar al gasto hacia abajo, disminuyendo o eliminando la mencionada brecha y haciendo el ciclo más suave y predecible. Las reglas toman así una función anti-cíclica.

En cambio cuando la producción real se encuentra por debajo de la producción potencial, se genera lo que denominamos aquí como una brecha negativa, situación en la que es deseable usar las reglas fiscales para incentivar al alza el gasto, es decir de forma contra cíclica para terminar con la depresión o la recesión.²⁵

²⁵ Se define aquí una brecha negativa en el sentido de que el gasto es menor que la producción potencial, lo que significa aumento de inventarios y aumento del desempleo. Y la brecha positiva en el sentido de que con exceso de gasto la economía se “calienta” cuando hay una demanda creciente frente a una oferta rígida o en plena capacidad, y se incentiva aumento de precios entre otras cosas, como el aumento de las importaciones y la depreciación cambiaria del peso frente a otras monedas (dólar).

Por otra parte y en relación al tamaño del gobierno, las reglas fiscales y monetarias pueden funcionar como limitantes de un tamaño excesivo del gobierno. Cuando el gobierno interviene en la economía de manera excesiva es más probable que lo realice con un gasto público mayor que sus ingresos impositivos, lo que genera deuda pública.

Si el gasto público es mayor que los ingresos públicos y se mantiene una intervención directa del gobierno sobre la economía, necesariamente se genera una brecha financiera que debe ser cubierta con ingresos de otras fuentes. La fuente alternativa principal es la deuda pública.

Generalmente se relaciona el tamaño excesivo del gobierno con el tema de la deuda pública, a pesar de que es un tema que requiere se realicen importantes matices, como la calidad del gasto, la forma de deuda, el destino del gasto adicional, por sólo mencionar algunos temas a matizar.

Por lo anterior es relevante definir un criterio objetivo para definir el tamaño óptimo del Estado o del gobierno en la economía. Un primer criterio para dimensionar al Estado puede ser su capacidad de financiar su propio gasto con ingresos propios. Esto significa que si el Estado crece más allá de su capacidad financiera será excesivo, aún si el exceso se financia con deuda pública pues entran temas como la responsabilidad fiscal intergeneracional.

El tamaño óptimo del Estado es aquel que permite su financiamiento con ingresos propios usando incluso la deuda pública dentro de su capacidad financiera solvente. Si la situación indica una expansión del Estado fuera de su capacidad de financiamiento, las reglas fiscales pueden operar para limitar ese tamaño excesivo y regresar al tamaño viable.

En cuanto a la credibilidad de la operación del gobierno, diversos autores indican que cuando los gobiernos funcionan con reglas fiscales y monetarias, son más creíbles en cuanto a los objetivos que se plantean y los esfuerzos que realizan para alcanzarlos. /²⁶

²⁶ Ver (Schaechter, Kinda, Budina, & Weber, 2012)

Incluso cuando un gobierno opera con reglas fiscales y monetarias que integran cláusulas de excepciones, los agentes económicos tienen mayor certeza de sus gobiernos, y conocen también lo que sucederá en situaciones extremas porque está indicado en la cláusula de excepción lo que hará su gobierno. Ello genera credibilidad de la actuación de gobierno.

Por su parte **Rincón** subraya el aumento de la cantidad de gobiernos que usan las reglas fiscales cada vez más, de forma que en 1990 sólo 7 países contaban con reglas fiscales. En cambio para 2009 ascendió a un total de 80 países que tienen reglas para blindar sus finanzas públicas, crear procesos de ajuste fiscal, y crear expectativas creíbles sobre la sostenibilidad de sus deudas públicas. /²⁷

Para Rincón hay cinco principios que determinan si una regla fiscal es buena o mala en función de que cuenten con los cinco criterios siguientes: 1) buen diseño de la regla; 2) sencillez; 3) flexibilidad; 4) viabilidad y; 5) transparencia.

Ejemplifica en su estudio sobre Colombia que una regla fiscal es buena cuando tiene buen diseño y es sencilla, lo que se traduce en que relaciona de manera directa el objetivo con los instrumentos.

Una regla fiscal es estructural cuando los instrumentos pueden controlar los efectos del ciclo económico y genera una deuda menor en el mediano plazo.

La regla fiscal es flexible, concluye Rincón, debido a que cuenta con cierto espacio donde hay espacio para una política fiscal contra-cíclica y permite que esa política fiscal cuente con la capacidad de responder a choques anticipados y no anticipados.

La viabilidad de una regla fiscal se obtiene cuando tal regla no exige un ajuste brusco entre períodos aunque en el período inicial de su aplicación sí exija un ajuste fuerte pero no al grado de hacerla inviable por este último impacto.

²⁷ Ver Rincón (2010: 431-432 y 460)

Y la característica de transparencia de una regla fiscal se obtiene cuando se facilita ex ante y ex post, el conocimiento de toda la información de los parámetros y los valores de los instrumentos y los valores de las variables económicas elegidas, lo que facilita el seguimiento de especialistas y del público en general. /²⁸

También Alesina (1999) ofrece una definición sencilla y accesible de lo que se entiende por regla fiscal. Es “el conjunto de normas y regulaciones con las que se elabora, aprueba e implementa el presupuesto”.

En su teoría general sobre reglas fiscales, (García, 2004) nos ofrece una definición más profunda de las reglas fiscales, tomando en cuenta la experiencia internacional. Siguiendo a otros autores, afirma que las reglas fiscales son restricciones constitucionales o legislativas dentro de la política fiscal de los gobiernos, que limitan las variables del ingreso, el gasto, la deuda y el saldo presupuestario en general.

Esta restricción constitucional o legislativa de la política fiscal se concreta en una discusión y aprobación legislativa de una regulación de procedimiento de elaboración de esa política fiscal, de su ejecución y del control del presupuesto. /²⁹

3.2 La teoría económica del uso de las reglas fiscales

El diseño, uso y supervisión de las reglas fiscales nacionales tiene un antecedente histórico muy lejano si se toma en cuenta la aprobación del presupuesto por parte de un grupo de legisladores ingleses. Pero es reciente si se toma en cuenta su actual diseño moderno como limitante de la discrecionalidad del ejercicio del presupuesto.

Japón registra la primera regla fiscal moderna en 1947 y Alemania en 1969, seguidos por Estados Unidos, Luxemburgo e Indonesia, para ser apenas cinco países en 1990 que cuentan con reglas fiscales nacionales modernas. Después de 22 años el número de gobiernos nacionales que operan algún tipo de regla fiscal aumentó a 76 países. /³⁰

²⁸ Rincón (2010: 460).

²⁹ (García, 2004, pág. 22) Cita a los autores (*Kennedy, S; Robbins, J. and Delorme, F., 2001*).

³⁰ Ver (Merino, 2013, pág. 94) que registra un total de 76 países con reglas nacionales en el año 2012.

Con el aumento en el uso de las reglas fiscales y monetarias en diversos gobiernos de los países de todo el mundo, y en particular en la Unión Monetaria Europea (UME), se han planteado más y diferentes argumentos teóricos que ofrecen los aspectos positivos de las reglas, con la finalidad de aceptar el uso de las mismas. Por su importancia destacan los siguientes argumentos teóricos (García, 2004, págs. 23-24):

1. Facilitan la **función estabilizadora** de la política monetaria de una autoridad.
2. **Disminuyen efectos** de políticas **fiscales discrecionales** en uniones monetarias.
3. Limitan el **efecto desbordamiento** de medidas fiscales tomadas por las partes.
4. Previene el **efecto transmisión** de una política fiscal tomada por una parte, entidad, región o país, hacia las demás partes que conforman una unión monetaria.
5. Permiten integrar el principio de **equidad inter-generacional** para limitar el gasto y la deuda del período presente.
6. **Reduce** el grado de **discrecionalidad de los gobiernos** cuando se carece de reputación de disciplina fiscal de los gobiernos.
7. **Disminuye la inconsistencia temporal** de la política fiscal cuando se hacen cambios del gasto sin que haya costos para el gobierno que no cumple.
8. **Disminuye comportamiento pro-cíclico del gasto** de los gobiernos que operan con políticas fiscales y monetarias discrecionales.
9. Ayudan a obtener la **sostenibilidad fiscal** y la **estabilidad macroeconómica**.

3.3 Diseño de las reglas fiscales o características de las reglas

El diseño de las reglas fiscales comprende varios aspectos, de los cuales destacan los siguientes por su importancia: (García, 2004, págs. 25-26).

1. Definición y diseño adecuados.
2. Transparencia fiscal con cuatro principios: claridad; información; estándares estadísticos y contables; y controles autónomos.
3. Consistencia con objetivos de la política económica.
4. Sencillez, flexibilidad y aplicabilidad.
5. Consistencia con otras reglas y con la macroeconomía.
6. Otras medidas eficientes para alcanzar sus objetivos.
7. Escrita en los tratados internacionales, en las leyes o reglamentos.
8. Sanciones posibles de incumplimiento.

3.4 La definición de las reglas fiscales

La definición y/o diseño de una regla fiscal es el primer aspecto que se debe cuidar para obtener reglas fiscales eficientes, operativas, de menor costo y que garanticen la obtención de los objetivos planteados para tales reglas.

La regla fiscal debe ser definida de la manera más clara y concreta. Para ello es necesario primero **saber** claramente el **indicador que se quiere controlar**, de forma que no haya duplicidad de indicadores que compliquen la definición de la regla.

La práctica internacional indica que se debe evitar la duplicidad o multiplicidad de indicadores en una sola regla. Un solo indicador ayuda a definir clara y precisamente la regla de interés. Si la regla se refiere al ingreso, no debe combinarse con gasto o deuda o crédito, etcétera.

Es importante observar que, como lo indican Kopits y Symansky (1998), citados por (García, 2004, pág. 26), es mejor definir un indicador a partir del presupuesto total de un gobierno, en lugar de definirlo a partir de conceptos secundarios al mismo, debido a que se presentan problemas de cuantificación o medición de tales indicadores secundarios. Por ejemplo, no es óptimo definir una regla a partir de un concepto subyacente porque hay problemas para definir o cuantificar tales conceptos u otros adyacentes.

Otro aspecto del diseño adecuado de cualquier regla fiscal se refiere a la **definición del alcance institucional**. Es relevante saber qué institución es la responsable de operar y controlar la regla de interés, eliminando la posibilidad de que dos o más instituciones compitan por la responsabilidad de operar tal regla.

Lo mejor es **identificar** las **instituciones** que estarán **sujetas** a una regla determinada, así como las responsabilidades y funciones de cada una de estas, y eliminar o delimitar la concurrencia de atribuciones, o duplicidad de responsabilidades de tales instituciones. Esta aclaración de responsabilidades y funciones permite que la regla funcione mejor aún.

Incluso en el caso de que varias instituciones operen la misma regla fiscal desde ámbitos diferentes y complementarios, es deseable **determinar** lo más claro posible cuál institución es la **responsable de su aplicación**; el **alcance de las otras** instituciones restantes y complementarias; así como **cuál realizará la evaluación y supervisión** de tal regla fiscal.

La definición de reglas fiscales también tiene que ver con el diseño de las llamadas **cláusulas de escape**. Si una regla fiscal cuenta con estas cláusulas de escape evita ambigüedades en la aplicación de la misma, lo cual permite hacer más eficaz su aplicación incluso cuando la autoridad necesita separarse de la regla por razones extraordinarias.

La cláusula de escape debe indicar claramente las situaciones excepcionales en las que la regla deja de funcionar, de manera que también se cuente con claridad en situaciones extraordinarias o situaciones fuera de la ideal para la que fue diseñada. La ausencia de cláusulas de escape puede revertirse y generar elusión del cumplimiento de la regla, por lo que es imprescindible que toda regla fiscal cuente con su cláusula de escape.

3.5 La transparencia fiscal

El segundo aspecto que es necesario atender para obtener el mejor diseño de las reglas fiscales, se refiere a la **transparencia**. Ésta tiene que ver con **cuatro valores**: con la claridad; la información; los estándares estadísticos y contables; y los controles autónomos.

Atkinson y Van Der Noord (2001), citados por (García, 2004, pág. 26), revisan estos **cuatro valores**, que otorgan esa necesaria transparencia a la operación de las reglas fiscales por parte del gobierno. Estos valores provienen del “Código de buena conducta en transparencia fiscal” que publicó el Fondo Monetario Internacional (FMI).³¹

Las autoridades deben operar las reglas con **claridad**, lo que significa que se requiere otorgar claridad en las relaciones entre los agentes económicos que están sujetos a las reglas, y las autoridades responsables del proceso presupuestario (recaudación, ingresos, distribución, gastos, saldo, financiamiento, deuda).

Esto se traduce en la mejor delimitación entre los agentes económicos que conforman el sector privado por un lado; y por otro lado la delimitación de las autoridades de los tres niveles de gobierno que tienen impuestas las atribuciones de presupuesto en cualquiera de sus etapas, y de aquellas responsables de la operación de cualquiera de sus reglas fiscales.

El **segundo valor** de la **información completa** se refiere a la necesidad que tienen los agentes económicos del sector privado, e incluso de otros actores del sector público, de conocer la política fiscal y sus reglas con el mayor detalle posible, para que de forma informada estén en posición de tomar sus mejores decisiones de inversión y de consumo.

Las autoridades responsables de las políticas fiscales deben generar toda la información posible (del pasado, del presente y de futuro) que se relacione con las políticas fiscales y las reglas bajo su responsabilidad.

³¹ Code of Good Practices on Fiscal Transparency, (CGPoFP) por sus siglas en inglés.

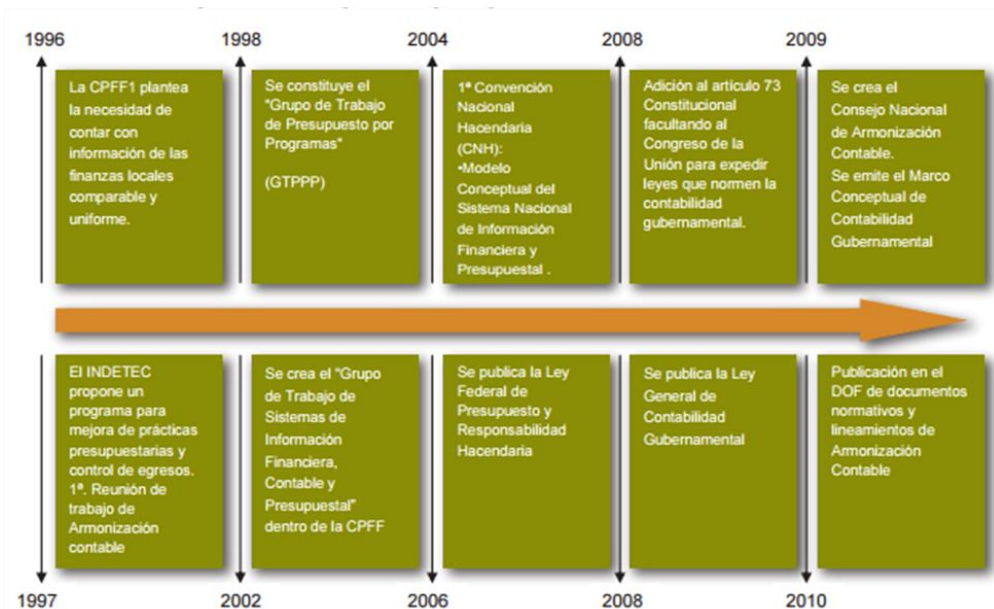
Obtener la información completa del comportamiento de las cuentas públicas comprende desde la planeación, la presupuestación, la recaudación, la distribución de lo recaudado, el gasto, el financiamiento por deuda o crédito, así como del saldo total presupuestario. Esto permite contar con reglas fiscales mejor diseñadas.

El **tercer valor** publicado por el FMI se refiere a los **estándares estadísticos y contables**, necesarios para el mejor diseño de las reglas fiscales en estudio. Este valor se refiere a la necesidad de que los gobiernos realicen la medición de sus actividades (como la producción de los bienes y servicios públicos que otorga a la sociedad, el ingreso, la pobreza, etc.) de una manera estandarizada con las prácticas contables y estadísticas internacionales. Con algunos ejemplos se observa cómo se mejora el diseño de las reglas con la estandarización.

El gobierno de México **estandarizó el catálogo de comercio internacional** mediante su entrada en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), para después abrir la economía a mayores flujos de comercio mundial con Norteamérica mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Se lleva a cabo un proceso gradual de **estandarización de las prácticas contables** entre las dependencias del gobierno federal, así como entre los gobiernos de las entidades federativas (32) y de los municipios (2450), conocido como “armonización contable”. Esta armonización contable pretende cuantificar de la misma forma conceptos de ingreso, gasto y deuda, similares entre gobiernos de distinto nivel y diferente jurisdicción. Ver figura.

Figura 2: Antecedentes de la armonización contable en México.



Fuente: tomado de Maroney (2011: 39).

Con el conjunto de leyes y reglamentos que conforman este marco legal de la figura anterior, se pretende estandarizar la contabilidad en al menos dos dimensiones: a) entre niveles diferentes de gobiernos (inter-gubernamental) y; b) entre niveles similares de gobierno (intra-gubernamental).

La **estandarización contable** tiene como objetivo "igualar" el diseño, la preparación, la ejecución, la divulgación y la supervisión del presupuesto de las diversas dependencias del gobierno federal (nacional), de los gobiernos estatales (regionales) y gobiernos municipales (locales).

"(...) con los mecanismos creados para propiciar la **Armonización Contable** se ha logrado que los participantes de entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás entes públicos que tienen responsabilidad adopten y cumplan los lineamientos que manifiesta la Ley General de Contabilidad Gubernamental,(LGCC)." /³²

³² (Maroney, 2011, pág. 45)

Asimismo se tiene el desarrollo y consolidación institucional del antes llamado Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (**INEGI**), creado en 1983, para generar la **información estadística** de las principales actividades del gobierno y de la sociedad, de conformidad con las mejores prácticas internacionales de estadística. /³³

Con la autonomía del INEGI se busca obtener total independencia en la producción de información poblacional, económica, de gobiernos, social, para que no dependa de la discrecionalidad de los gobiernos de un signo ideológico o de otro. Con esta independencia es posible cuantificar con mayor objetividad los fenómenos económicos, sociales y de la acción de los gobiernos, para mejorar así el diseño de las reglas fiscales en estudio.

El **cuarto valor** necesario para alcanzar la transparencia, se refiere al control independiente del presupuesto, mismo que se obtiene mediante el fortalecimiento de las **auditorías externas y estadísticas independientes** (INEGI y organismos sociedad civil ONG), que son ahora corresponsables de la supervisión del presupuesto.

En este sentido, algunos autores sostienen que la **supervisión de los límites fiscales**, es decir, la supervisión del cumplimiento de los límites dados al ejercicio del presupuesto mediante reglas fiscales, no debe darse a elementos que están en el mismo gobierno supervisado, sino que deben ser ubicados fuera de él.

Esto significa que la supervisión incluso “(...) debería corresponder a los mercados financieros (...)” (Merino, 2013, pág. 93), o bien a la sociedad civil y sus organizaciones.

Más aún, cuando las reglas fiscales corresponden a un contexto de economías de un solo país es pertinente ubicar a los componentes supervisores fuera de ese gobierno, ya sea en las organizaciones de la sociedad civil o en sus mercados financieros incluso. Fuera del gobierno la supervisión obtiene esa independencia.

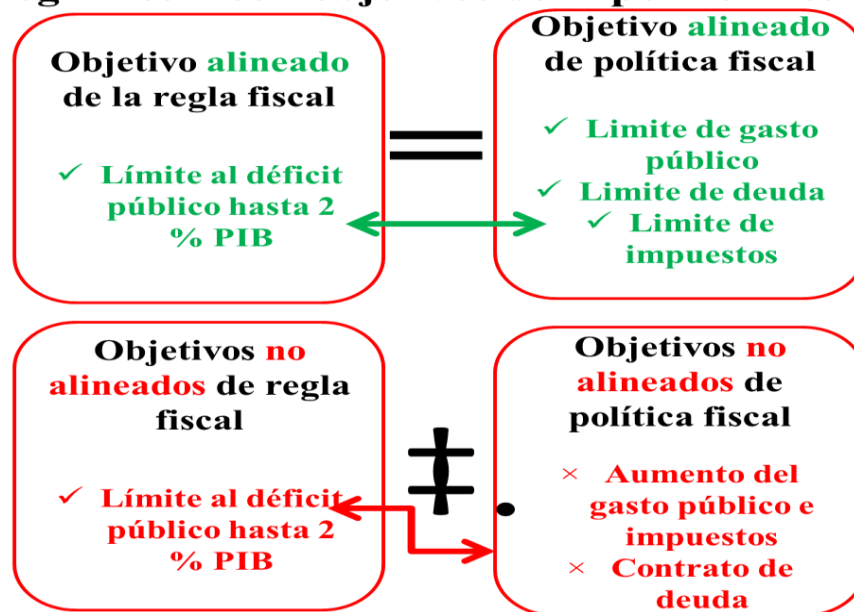
³³ El artículo 26-B mandata la creación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) y el artículo 3 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica indica como finalidad del INEGI “(...) suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna (...) tomando en cuenta los estándares nacionales e internacionales y las mejores prácticas en la materia”. Ver (INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), 2013, pág. 4).

Y cuando el contexto corresponde a economías integradas, como en la Unión Monetaria Europea (UME), el diseño y la operación de las reglas fiscales se complican porque puede haber políticas monetarias unificadas (inflación regional) combinadas con políticas fiscales de cada país (redistribución y estabilidad macro diferentes en cada gobierno nacional).

3.6 La consistencia de los objetivos

Por otra parte, la **tercera característica** del diseño de las reglas fiscales se refiere a que los **objetivos de las reglas** fiscales deben estar **alineados con los objetivos de la política fiscal** y, de esta manera, evitar el conflicto de objetivos de las reglas y de los instrumentos de política económica (tanto fiscal como de la monetaria). Ver figura 2.

Figura 3: Alineación de los objetivos de la regla fiscal con objetivos de la política fiscal.



Fuente: elaborado con datos de García (2004: 27).

Cuando el objetivo de una regla fiscal está alineado a los objetivos de la política fiscal, la regla fortalece a la política y viceversa. Pero cuando el objetivo de la regla está desalineado

de los objetivos de la política fiscal se genera un choque de instrumentos y ambas se debilitan en la obtención de sus fines.

En todo caso el diseño adecuado de las reglas requiere que sus objetivos estén alineados con los objetivos de la política fiscal y de esa manera se **obtiene la consistencia** entre objetivos de la regla y de la política.

Es relevante observar que los objetivos de las reglas fiscales deben estar alineados con los objetivos de las políticas monetarias y fiscales. En todo caso el **objetivo** central de la **política monetaria** es manejar la inflación (controlar, limitar, anclar o disminuir); y los **objetivos** centrales de las **políticas fiscales** son al menos dos: uno es cumplir la función de redistribución del ingreso; y dos la función de estabilidad. /³⁴

Las reglas fiscales deben procurar no chocar con estos objetivos de política económica fundamentales.

3.7 La sencillez, flexibilidad y aplicabilidad

La sencillez, la flexibilidad y la aplicabilidad conforman la **cuarta característica** del diseño adecuado de las reglas fiscales. La **sencillez** se refiere a que la regla debe ser diseñada de manera que sea comprensible por todos los agentes económicos, públicos y privados. Si es sencilla en su diseño, será mejor comprendida tanto por la autoridad responsable de su aplicación como de las instituciones y agentes sujetos a tal regla.

La **flexibilidad** es una característica necesaria para toda regla que opera en circunstancias económicas reales. Cuando se registran choques externos, esto es fuera del control de la autoridad económica y de la autoridad operadora de la regla, esta última debe ser flexible para que amortigüe los choques y sea capaz de reaccionar eficientemente.

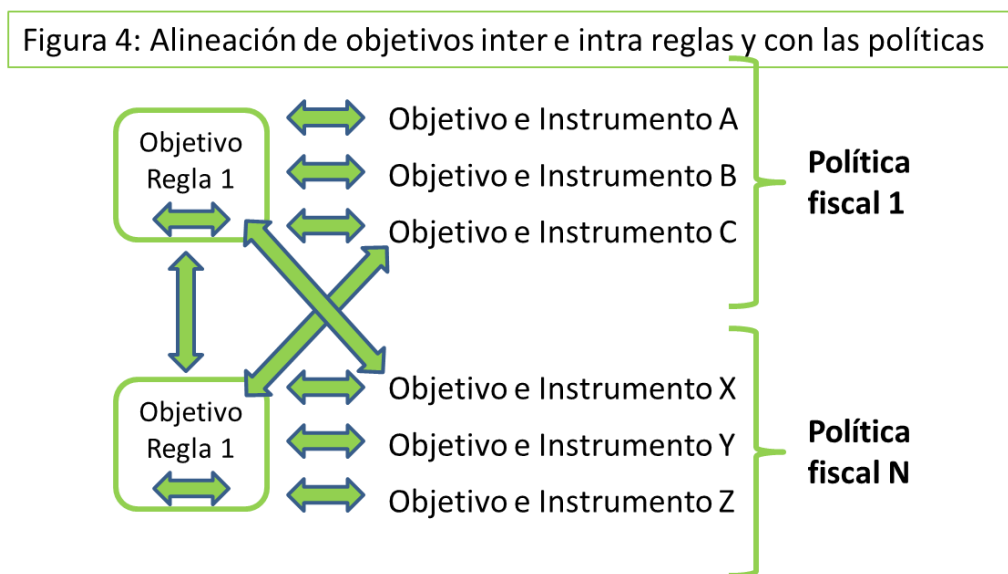
La **aplicabilidad** es otra característica del buen diseño de reglas fiscales. En todo caso al seguir a García (2004) se observa la necesidad de crear una combinación de sencillez, flexibilidad y aplicabilidad, de forma que un buen diseño busca equilibrar estas tres características excluyentes. /³⁵

³⁴ (Merino, 2013, pág. 93).

³⁵ El autor sostiene textualmente que: “Estas tres características normalmente están interrelacionadas, de manera que si se mejora en una de ellas –afirma el autor- es en detrimento de alguna de las otras dos” (García, 2004,

3.8 La consistencia integral con la macroeconomía

El **quinto aspecto** del buen diseño de las reglas fiscales se refiere a la necesidad de que cuente con **consistencia integral**: a) al interior de la misma; b) con otras reglas; c) con las políticas fiscales de su área y; d) con las políticas macroeconómicas de otras áreas.

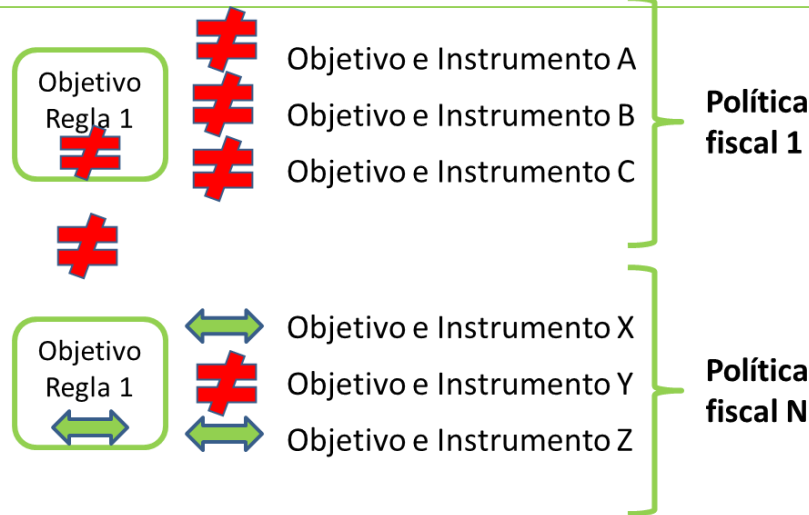


Fuente: elaborado con datos de García (2004: 27).

La **consistencia integral** se entiende como la alineación del objetivo de la regla consigo misma, así como con los objetivos de los instrumentos de la política fiscal de un área determinada. Adicionalmente se requiere contar con la alineación del objetivo de una regla con los objetivos de otras reglas de otras áreas y de sus instrumentos y políticas. Ver las figuras 4 y 5 de este apartado.

pág. 27). Hay un intercambio o trade off entre las tres características mencionadas. Por ejemplo, si se diseña una regla muy sencilla es a expensas de una menor flexibilidad y menor aplicabilidad. Si se diseña muy flexible se hace a expensas de una menor sencillez y menor aplicabilidad. Y finalmente, una regla será más aplicable en función de la mejor combinación de sencillez y flexibilidad.

Figura 5: No alineación de objetivos inter e intra reglas y con las políticas



Fuente: elaborado con datos de García (2004: 27).

3.9 Otras medidas de eficiencia, registro y sanciones

Tres aspectos importantes en el diseño de las reglas fiscales son: el acompañamiento de **otras medidas gubernamentales** que busquen la eficiencia del gobierno; el **registro de estas reglas en ordenamientos superiores** como la Constitución y los tratados internacionales; así como el registro claro de las **sanciones y los responsables** de incumplimientos.

Una regla fiscal requiere contar con **otras medidas públicas** que ayuden a alcanzar la eficiencia en la actuación gubernamental. No es operable una regla que se enfrenta a conceptos contrarios y operaciones ineficientes del resto de los sectores de gobierno.

Por ello si una regla identifica reglamentaciones o políticas que chocan con ella, es deseable el diseño y aplicación de cambios estructurales del gobierno, para alcanzar el objetivo de la regla fiscal, de sus políticas y del actuar completo del gobierno. ³⁶

³⁶ Es necesario recordar que una regla fiscal pretende limitar la discrecionalidad de la actuación del gobierno, de forma que si otras políticas discretionales chocan de frente con la regla, se entiende que es necesario implementar reformas estructurales que corrijan esos aspectos de acción discrecional del gobierno.

Asimismo se necesita dotar a las reglas fiscales de una capacidad de sobrevivencia. Porque cuando una regla fiscal responde al interés de un solo partido (ejemplos trabajadores) sólo durará el período de gobierno de ese partido.

En cambio, cuando una regla fiscal responde a una necesidad estructural del gobierno, generalmente trasciende la periodicidad del gobierno de un partido (trabajadores o empresarios).

En este sentido una de las prácticas internacionales de defensa de las reglas fiscales ha sido su registro en los ordenamientos de mayor jerarquía jurídica, como son los tratados internacionales y las constituciones políticas de los países o naciones. Con ello se busca trascender de un período de gobierno de un solo partido, a una regla de largo plazo.

Finalmente y junto con el registro de la regla fiscal en los ordenamientos superiores, es necesario que su diseño indique claramente las responsabilidades, los incumplimientos, la vigilancia, las atribuciones de supervisión y las sanciones en caso de incumplimiento.

En resumen, la práctica internacional de diseño de las reglas fiscales toma en cuenta aspectos como la definición y diseño de la regla; la transparencia fiscal con los cuatro principios de claridad, información, estándares estadísticos y contables, así como los controles o supervisiones autónomas.



Fuente: Elaboración propia con datos de García (2004).

También toma en cuenta la consistencia inter e intra, de los objetivos al interior de la regla misma, con otras reglas, con los instrumentos de las políticas de su área y de otras áreas, así como con la política macroeconómica en su conjunto.

Las mejores prácticas de diseño de reglas también comprenden la aplicación de reformas estructurales de otras áreas que choquen de frente con las reglas de interés; así como la necesidad de registrar tales reglas en los ordenamientos de mayor jerarquía para asegurar su defensa y sobrevivencia a gobiernos de una u otra línea ideológica, así como la definición clara de lo que es un incumplimiento, de las responsabilidades por incumplimientos y de las sanciones por tales incumplimientos. Ver figura 6 anterior.

3.10 La ordenación de las reglas fiscales

En la literatura económica se encuentran diversos criterios de clasificación de las reglas fiscales. Algunos autores ponderan criterios como los objetivos de las reglas, otros autores ponderan las instituciones que operan tales reglas, unos más ponderan el área donde se aplica la regla fiscal en el proceso presupuestario.

Merino define que la regla fiscal es una restricción numérica de largo plazo sobre los agregados presupuestarios, y señala que tienen cuatro objetivos: ³⁷

- a) Asegurar la responsabilidad fiscal.
- b) Mantener la sostenibilidad de la deuda pública.
- c) Alcanzar la estabilidad macroeconómica y
- d) Limitar el tamaño del sector público.

³⁷ Merino (2013: 94) cita el trabajo de Kopit y Symansky (1998) listado en la bibliografía.

Asimismo afirma que es posible agrupar las reglas fiscales en subgrupos que están en función del agregado presupuestario que limitan o restringen, como sigue: /³⁸

- a) Reglas fiscales sobre la deuda pública.
- b) Reglas fiscales sobre el balance presupuestario: /³⁹
 - i. Sobre el balance presupuestario total.
 - ii. Sobre el balance presupuestario estructural.
- c) Reglas fiscales sobre el gasto público.
- d) Reglas fiscales sobre los ingresos públicos.

Merino adiciona otra forma de agrupación de las reglas fiscales, que se obtiene atendiendo los siguientes parámetros de cada regla fiscal en estudio: /⁴⁰

- a) Base legal.
- b) Cobertura del nivel de administración pública al que afecte la norma.
- c) Cobertura del agregado presupuestario.
- d) Mecanismos de ejecución.
- e) Mecanismos e instituciones de supervisión, y
- f) Flexibilidad.

³⁸ Merino cita el trabajo de Kumar et al (2009) listado también en la bibliografía.

³⁹ **Balance presupuestario** se especifica como balance global y no tiene funciones de estabilización económica y su saldo puede ser afectado por choques externos al gobierno. **Balance estructural** se refiere a los ingresos ajustados por el ciclo económico, elimina el comportamiento pro-cíclico de la política fiscal y se relaciona con la sostenibilidad temporal de la deuda pública. Ver (SHCP, Est 1639, pág. 6) en la bibliografía de esta investigación.

⁴⁰ Merino (2013: 96-97).

Una de las clasificaciones de las reglas fiscales más aceptadas es la de Schaechter (2012), la cual se resume en la tabla 2 de su documento, como sigue: /⁴¹

Tabla 2. Propiedades de los diferentes tipos de reglas fiscales.

Tipo de regla	Aspectos a favor	Aspectos en contra
Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Controla el tamaño del gobierno. • Mejora la política de ingresos y su administración. • Puede prevenir gastos pro-cíclicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe vínculo directo con la sustentabilidad de la deuda. • No tiene la función de estabilizar la economía.
gasto	<ul style="list-style-type: none"> • Clara guía operacional. • Permite la estabilización de la economía. • Controla el tamaño del gobierno. • La comunicación y control es relativamente sencilla. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe un vínculo cercano con la sustentabilidad de la deuda. • Puede dar lugar a cambios no deseados en el gasto público.
Deuda pública	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculo con la sustentabilidad de la deuda • Facilita la comunicación y su control. 	<ul style="list-style-type: none"> • No es clara su operatividad en el corto plazo cuando se presentan choques estocásticos. • No se puede utilizar con fines pro-cíclicos o para una política de estabilización. • Su instrumentación es temporal. • No toma en cuenta que la deuda podría ser afectada por factores exógenos al gobierno.
Balance presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> • Clara guía operacional • Mantiene un vínculo cercano con la sustentabilidad de la deuda. • Facilita la comunicación y su control. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se puede utilizar con fi pro-cíclicos. • Los resultados de la regla podrían ser afectados por efectos exógenos al gobierno.
Balance presupuestal estructural	<ul style="list-style-type: none"> • Es relativamente clara su guía operacional. • Mantiene un vínculo cercano con la sustentabilidad de la deuda. • Tiene la función de estabilizar la economía ante choques estocásticos. • Toma en cuenta factores de riesgo de tipo temporal. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se puede utilizar para corregir el ciclo de las economías y más en aquellas con problemas fuertes de cambio estructural. • Es necesario definir los factores temporales o choques estocásticos que pueden inducir los objetivos de la política y así evitar una acción discrecional. • Hace compleja y por tanto dificulta tanto la comunicación y como el control de la regla.

Fuente: Galán (2014: 59-60). Se reordenaron los tipos de regla bajo el criterio del proceso de presupuesto.

⁴¹ La tabla 1 traducida al español se tomó de Galán (2014: 59-60). Sin embargo la tabla original es de Schaechter et al. (2012: 8) quienes otorgan un mayor detalle en las características de las reglas por su tipo.

Siguiendo los criterios de Kopits y Symansky (1998) es posible valorar las reglas fiscales respecto de las características ideales que conceptualizaron tales autores, para el caso de la Unión Europea en la siguiente tabla. /⁴²

Tabla 3. Valoración de las reglas fiscales en la UE según las características ideales que deben cumplir las mismas (Kopits, G.; Symansky, S., 1998)

Características ideales de una regla fiscal	Valoración de las reglas fiscales en la UE
Bien definida	++
Transparente	++
Simple	+++
Flexible	++
Adecuada a los objetivos de política económica	++
Aplicable	+
Consistente	++
Complementada con reformas estructurales	+

Nota: Valoración (+++) muy buena; (++) buena y; (+) regular.

Fuente: Buti, M.; Eijffinger, S.C.W.; Franco, D. (2003).

Por lo anterior es posible definir que las reglas fiscales deben contar con ciertas características básicas que las hacen ideales, óptimas o las mejores, tomando en consideración aspectos como el diseño, transparencia, simplicidad y flexibilidad, consistencia y aplicabilidad; así como que estén alineadas a los objetivos de la política económica del gobierno y que se complementen con las reformas estructurales necesarias para alcanzar tales objetivos de política económica.

3.11 La coordinación de políticas fiscal y monetaria

El tema de la coordinación de las políticas fiscal y monetaria se encuadra en el estudio de las nuevas condiciones del crecimiento económico, tanto en las economías de Europa y de Estados Unidos como en las economías de América Latina. En todo caso y posterior a la crisis financiera de 2008, los economistas buscan comprender cómo es posible potenciar de nuevo las políticas fiscal y monetaria para crecer más con estabilidad macro.

⁴² Autores citados por García (2004: 31). Esta tabla 2 ajustada corresponde a la tabla 1 de García (2004: 32).

Fraga (2014) sostiene que economías como la de México, Brasil, Argentina y Chile se enfrentan al dilema económico de cómo obtener mayor crecimiento con estabilidad de precios. Esto significa que se busca una respuesta a la pregunta de cómo operar las políticas fiscales y monetarias para crecer más con estabilidad macro, superando la posible disyuntiva entre crecimiento económico y estabilidad macroeconómica. /⁴³

Posterior a la segunda guerra mundial se reconoce que las variables reales y monetarias interactúan, razón por la que se reconoce que también interactúan los objetivos, las funciones y los instrumentos de la política económica. /⁴⁴

En esta época de posguerra hay una respuesta clara de varios autores a la disyuntiva planteada entre crecimiento y estabilidad: se requiere una mayor coordinación de las políticas fiscal y monetaria del gobierno. Autores como Keynes, Seidman, Samuelson o Kaldor sustentan de diversas formas la necesidad de esa coordinación.

Keynes fue el primero en plantear la coordinación de las políticas fiscal y monetaria. Su argumento es que el crecimiento económico no se obtiene sólo con la expansión de crédito de la política monetaria, /⁴⁵ sino que requiere otros incentivos adicionales: las políticas fiscales de ingreso, gasto y deuda pública.

En otras palabras, para obtener crecimiento económico no es suficiente con los impulsos monetarios o aumento de crédito, sino que se requiere además operar los impulsos fiscales sobre la economía.

Por su parte, Samuelson sostuvo que las políticas fiscales y monetarias no están contrapuestas y que su operación debe estar unificada para que ambas estabilicen la economía.

⁴³ Fraga (2014: 3). El autor supone de forma implícita que el crecimiento económico es obtenido mediante el uso de la política fiscal o gasto del gobierno y la estabilidad macro en particular de precios por la política monetaria (autonomía del Banco Central).

⁴⁴ Cuadrado (2010: 64) ofrece un estudio completo del proceso de diseño de la política económica. En particular ver el capítulo 3.

⁴⁵ Fraga se refiere al famoso problema del bono cero (*zero bound problem*) donde no basta que haya tasa de interés cero para que las empresas decidan realizar inversiones de producción y los consumidores decidan consumir más bienes y servicios. A pesar de tener tasas de interés cero, no se toma más crédito.

Kaldor afirmó que la política monetaria es fundamental para la estabilización de la economía, mientras que las políticas fiscales son necesarias para lograr el crecimiento económico sostenido en el largo plazo.

Y finalmente Seidman sostuvo que la política monetaria no puede actuar de manera aislada de la fiscal, porque no puede actuar por sí misma para alcanzar los objetivos de crecimiento y estabilidad al mismo tiempo. /⁴⁶

No obstante la amplia aceptación de la idea de la coordinación de las políticas monetaria y fiscal en la etapa de posguerra, durante los años setenta y ochenta del siglo XX las instituciones financieras y monetarias internacionales consideraron adecuado desvincular los objetivos de ambas políticas (estabilidad y crecimiento).

Entonces empezó el diseño de la política monetaria separado del diseño de la política fiscal, lo que se conoce como el enfoque del *nuevo consenso macroeconómico (NCM)*. /⁴⁷

El diseño aislado de la política monetaria fijó como uno de los principales objetivos monetarios a la estabilidad de precios. Por su parte el diseño aislado de la política fiscal fijó como principal objetivo fiscal la obtención y mantenimiento del equilibrio de balance, lo que implica el equilibrio entre ingreso, gasto público y la limitación de la deuda pública. /⁴⁸

En este contexto, bajo el NCM el crecimiento económico sólo es resultado de la óptima operación individual de las políticas monetarias y fiscales. Es decir, cuando se obtiene estabilidad de precios usando una política monetaria tipo NCM y cuando se obtiene balance presupuestario tipo NCM, se genera de forma natural y eficiente el crecimiento económico del tipo NCM de una economía de mercado.

⁴⁶ Referidos por Fraga (2014: 5).

⁴⁷ Fraga indica el trabajo de Arestis (2009) como importante referencia a los contenidos del NCM.

⁴⁸ Fraga afirma de manera explícita que una característica del enfoque NCM es que subestima la importancia de la política fiscal como *instrumento activo* de política económica.

No obstante el enfoque de la NCM explicado, varios autores concluyen que es necesario coordinar las políticas fiscales y monetarias para generar más crecimiento y disminuir el ciclo económico. /⁴⁹

Estos autores afirman que una forma de coordinar las políticas fiscales y monetarias es crear una suerte de “Comité de Política Fiscal” con dos objetivos: a) “...*ver con temas estructurales y distributivos*” y b); “*la tarea de mantener un equilibrio de las finanzas públicas*”. /⁵⁰

Asimismo dicho Comité sugerido por Fraga y demás autores, debe contar con características fundamentales para su mejor desempeño. El Comité debe ser independiente del poder ejecutivo y transparente en su operación, con sus integrantes nombrados por el congreso o poder legislativo de cada país.

Por la trascendencia de la idea, pero sin perder de vista el objetivo de esta sección que es destacar la necesidad de la coordinación de las políticas monetarias y fiscales para el crecimiento económico, es de destacar una cita completa de Fraga:

“Teóricamente hay un cierto consenso entre los economistas en que beneficiará a los países aplicar una coordinación entre política fiscal y monetaria. Según economistas post-keynesianos como Mark Setterfield el nuevo papel de la política fiscal no implica proponerse metas artificiales o arbitrarias de déficit o deuda, sino de diseñar objetivos específicos en la época actual que impulsen la demanda.

La eficacia de la coordinación se puede observar en el valor que asumen multiplicadores, a mejor coordinación aumentan los multiplicadores. En economías abiertas y con tipos de cambio flexibles (...) no se puede esperar que los multiplicadores sean muy altos”

⁴⁹ Fraga (2014:5-9) concluye en la necesidad de la coordinación de políticas junto con Eggertsson (2006), Arestis (2012), Panico y Vázquez (2007) o Wyplosz (2002). Ver detalle en la bibliografía.

⁵⁰ Fraga (2014: 8).

Y finaliza afirmando que: “Mayor coordinación puede significar elevar el multiplicador del gasto y por tanto el producto y el empleo”. /⁵¹

⁵¹ Fraga (2014: 23). Subraya la importancia de otros factores en el crecimiento económico, como el tamaño de la economía y del Estado, los valores políticos y económicos de los gobiernos (liberal o populista etc.), el nivel real y estimado del multiplicador del gasto público que es diferente en cada país, entre otros.

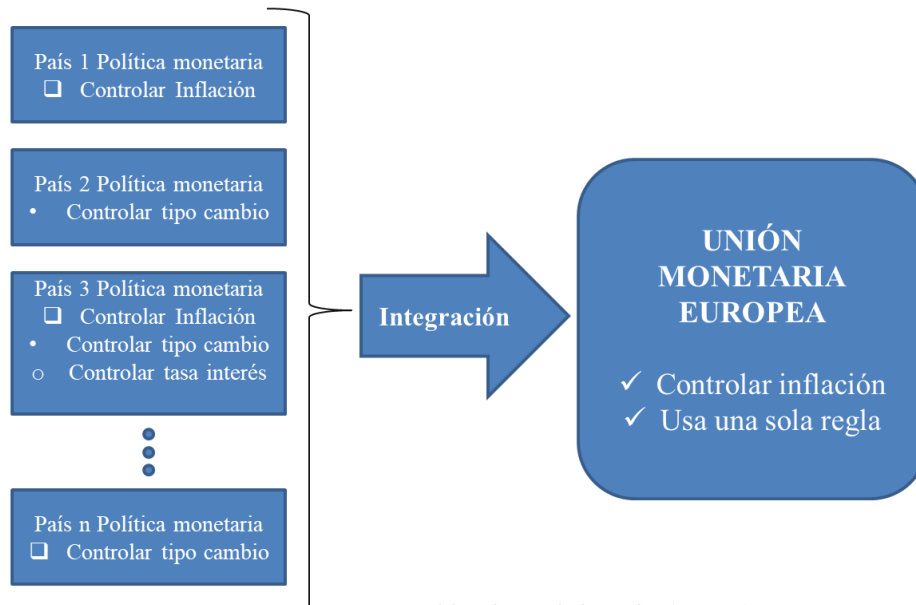
4. LAS REGLAS SUPRA NACIONALES

4.1 Las reglas supranacionales (Unión Europea)

El uso de reglas fiscales es diferente si se trata de una autoridad soberana de una sola economía, o si se trata de un gobierno supranacional, una zona de unión comercial, económica, política, laboral, etcétera. El segundo caso corresponde a lo que se conoce como la experiencia de la Unión Monetaria Europea (UME) y se tienen características que se deben comprender para el mejor uso de las reglas fiscales modernas. ⁵²

La Unión Europea con su gobierno supranacional ubicado en Bruselas, tiene una amplia historia y profunda experiencia en cuanto a la fusión de sus economías para crear un mayor mercado que denominaremos zona euro. No obstante es necesario observar lo siguiente: el gobierno supranacional requiere manejar las políticas monetaria y fiscal de todos y cada uno de los gobiernos soberanos que participan en la zona euro.

Figura 7. Fusión de objetivos en política monetaria de Unión Monetaria Europea.



Fuente: elaborado a partir de Merino (2013: 93).

⁵² La **regla fiscal nacional** corresponde a los objetivos de un solo gobierno soberano; la **regla fiscal supranacional** contempla los intereses de varios gobiernos que se unen en una zona común.

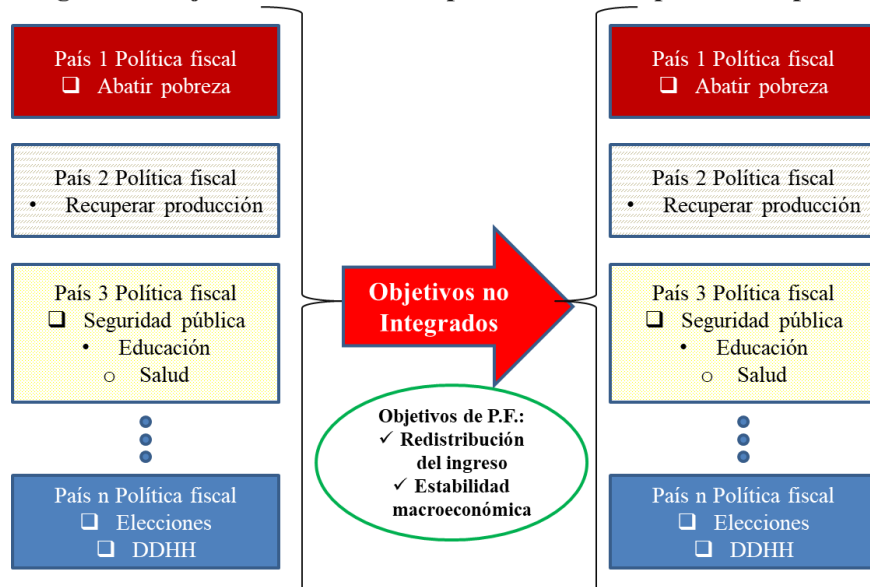
Las **políticas monetarias** de los países que conforman la zona euro han sido fusionadas en una política monetaria supranacional, con un banco central europeo y una moneda (euro) para todos los países y con un solo objetivo: controlar la inflación de la zona. Ver Figura 7.

Las **políticas fiscales en Europa**, que comprenden el diseño impositivo, la recaudación, la distribución regional de lo recaudado, el gasto y la supervisión de ese gasto, son más difíciles de controlar de manera supranacional, porque los gobiernos de los países necesitan ser electos por votación de sus poblaciones.

Las poblaciones de cada país tienen características económicas y sociales diferentes, y por ello tienen necesidades diferentes y capacidades fiscales distintas, por lo que son atendidas por programas partidistas diferentes y políticas fiscales distintas.

Cada gobierno de cada país debe resolver sus elecciones y aplicar sus programas de gobierno (recaudación, gasto, deuda, etc.) acorde a lo que demanda su sociedad. Figura 8.

Figura 8: Objetivos diferentes en política fiscal de países europeos.



Fuente: elaborado a partir de Merino (2013: 93).

En el caso de la Unión Europea se diseñan reglas fiscales con un **objetivo diferente y adicional** al señalado en las definiciones de lo que es una regla fiscal nacional o para el gobierno de un país.

Las reglas fiscales supranacionales se diseñan para **que sea posible operar una unión monetaria** entre países muy diversos en tamaño, nivel de desarrollo económico, político y social. /⁵³

Es decir que una **regla fiscal supranacional** en la Unión Europea busca alcanzar, además de limitar la discrecionalidad del ejercicio del presupuesto nacional, dos temas centrales:

- a) Asegurar la existencia de la Unión Monetaria entre varios países y el funcionamiento de una política monetaria única (inflación y moneda) y;
- b) Evitar que las políticas fiscales de los diferentes gobiernos impidan la operación eficiente de la política monetaria única (con sus objetivos de mantener la inflación de la zona y el valor de la moneda única).

De esta forma las reglas fiscales supranacionales pretenden integrar en una sola, y compatibilizar, los objetivos de las reglas fiscales nacionales de economías y gobiernos diversos. El objetivo central es que las políticas fiscales de los gobiernos nacionales no desvíen o eviten que la política monetaria unitaria alcance sus objetivos supranacionales.

Para hacer que las economías diversas convergieran en la unión, el Tratado de **Maastricht** firmado en 1992 integró las siguientes reglas fiscales supranacionales:

- ✓ En materia de **deuda**, el límite del ratio de deuda pública/PIB de hasta 60 %.
- ✓ En saldo presupuestario, el límite del **déficit** público menor al 3 % del PIB.
- ✓ En materia de **financiamiento**, la prohibición a los bancos centrales nacionales de financiar los déficits del sector público (gobiernos centrales y sus entidades).

⁵³ Al respecto recordemos que la definición nacional dice: “Las reglas fiscales persiguen dotar de credibilidad a la política fiscal, y así, permitir o facilitar que los Estados se endeuden porque sus prestamistas perciben que podrán devolver sus deudas.” Ver (Merino, 2013, pág. 93).

Estas reglas fiscales supranacionales buscaron alinear las políticas fiscales nacionales hacia el sostenimiento de la política monetaria única y su moneda Euro (1992). Incluso después integraron mejores diseños de sanciones para desincentivar los incumplimientos de los gobiernos nacionales.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) firmado en 1997 con nuevas sanciones; así como los llamados “Six pack” y “Fiscal compact” posteriores a la crisis financiera de 2008, fortalecen y muestran la evolución del diseño y operación de las reglas fiscales supranacionales en la Unión Económica y Monetaria (UEM), de primera a segunda y tercera generación. Ver (Merino, 2013, pág. 97).

En el Tratado de Lisboa (TL) se estableció una **política monetaria única** en la UEM, con el objetivo central de controlar la **inflación** en la zona euro. Para ello se atribuyó tal responsabilidad al **Banco Central Europeo** (BCE) con total **autonomía** respecto de los gobiernos nacionales. /⁵⁴

Asimismo el Tratado de Lisboa establece la responsabilidad de cada uno de los gobiernos nacionales para administrar sus presupuestos, de forma que las **políticas fiscales nacionales** tienen como objetivo asegurar la sostenibilidad financiera de los presupuestos nacionales y garantizar su solidez.

Dicho Tratado establece que **deben interactuar** las políticas fiscales nacionales con la política monetaria única, con la finalidad de fortalecerse mutuamente. La política monetaria única busca obtener estabilidad de precios y con ello “anclar” las expectativas inflacionarias y las tasas de interés en la zona euro. Ver (Unión Europea, 2007).

⁵⁴ El detalle se encuentra en los artículos 127(1) y 130 del **Tratado de Lisboa (2007)** por el que se modifican los **Tratados de Roma (1957)**, constitutivo de la Comunidad Europea (CE); y el **tratado de Maastricht (1992)** constitutivo de la Unión Europea (UE). Ver (Unión Europea, 2007).

Las políticas fiscales nacionales deben alinearse a la obtención de los objetivos monetarios en al menos tres frentes:

1. Mediante la limitación de los efectos de los movimientos de la demanda agregada sobre la inflación (gasto público).
2. A través de la limitación de los efectos de la oferta agregada mediante las tasas impositivas al ingreso, el consumo y la riqueza (recaudación). Y
3. Mediante el control de los efectos del financiamiento de la deuda pública sobre las tasas de interés a largo plazo (crédito y deuda pública).

El Tratado de Lisboa implantó reglas supranacionales expresas para fortalecer la obtención de los objetivos de las reglas fiscales nacionales, como sigue:

1. Se **prohíbe el financiamiento de la deuda** pública de los Estados nacionales por el Banco Central Europeo y los **Bancos Centrales** Nacionales (artículo 123 del TL).
2. Se **prohíbe el acceso privilegiado a instituciones** financieras, del sector público (artículo 124 del TL).
3. Se aplica la “**cláusula de no rescate**” a todos los Estados integrantes, que significa la prohibición de que la Unión Europea u otro Estado miembro asuma las obligaciones fiscales de cualquiera de sus Estados integrantes (artículo 125 del TL).
4. Se aclaran las responsabilidades fiscales y **se establecen las sanciones** por incumplimientos de los límites fiscales de las naciones (artículo 126).

En todo caso el origen, la situación actual y el desenvolvimiento de la zona euro va más allá de nuestro estudio, razón por la que sólo anotaré que la Unión Europea registró un incumplimiento casi sistemático de los objetivos fiscales nacionales, llegando a más del 3 % del déficit público estructural respecto del PIB europeo.

Es relevante observar que el incumplimiento de la meta de déficit llevó al incumplimiento de las reglas fiscales nacionales de gasto, y también de las reglas fiscales nacionales de deuda pública. Después se mueven los objetivos de inflación y de tasas de interés e impactan sobre

el valor de la moneda supranacional (euro). Es decir que chocan las políticas fiscales nacionales en contra de la política monetaria única.

La lección europea muestra que las finanzas públicas estatales deficitarias generan aumento de endeudamientos nacionales. El aumento de endeudamiento significa un aumento en la emisión de deuda soberana nacional o en aumento de uso de crédito financiero por el gobierno, lo que choca con la política monetaria única debido a que aumenta las tasas de interés e impacta sobre las expectativas inflacionarias.

Al final las finanzas nacionales son insostenibles y complican la operación de la política monetaria única. De esta forma es que las políticas fiscales nacionales chocan en contra de la política monetaria única, generando las profundas crisis financieras conocidas.

Continuando con la lección europea, se registra la insuficiencia de la política económica y las fallas de las reglas fiscales nacionales en los siguientes rubros. /⁵⁵

- × Las políticas fiscales nacionales, los instrumentos financieros y las reglas fiscales nacionales no alcanzaron sus objetivos.
- × Las reformas estructurales y los mecanismos de detección de desequilibrios estructurales no aparecieron oportunamente.
- × No hubo los instrumentos financieros suficientes para identificar y frenar desequilibrios financieros estructurales, en el momento previo a las crisis.
- × No hubo instrumentos financieros compensadores que frenaran el contagio de las crisis de unas economías hacia otras economías nacionales.

⁵⁵ (Merino, 2013, págs. 98-101). Es posible revisar con mayor detalle las crisis financieras europeas en (Panico & Vázquez, 2007), en (Fernández, 2013) y (Wyplosz, 2002).

4.2 Las reformas a las reglas fiscales y su alineación

Después de la crisis de 2008, el ajuste de las políticas fiscales nacionales, de sus reglas, y de la política monetaria única se ha centrado en el reforzamiento de las reglas fiscales nacionales y su alineación con los objetivos de la política monetaria única. Las reformas se resumen en:

- I. Reformas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) o six pack.
- II. Requerimientos de información y supervisión bajo protocolo PDE o two pack. ^{/56}
- III. Reglas fiscales nacionales conocidas como “Fiscal compact”.
- IV. Medidas de supervisión prudencial de la estabilidad financiera.
- V. Unión bancaria de los bancos nacionales.

El **six pack** es un conjunto de reglas fiscales (preventivas, correctivas y reforzadas) conocido también como consolidación fiscal, que busca restaurar la disciplina fiscal de los gobiernos nacionales que incumplieron sus políticas y reglas fiscales. ^{/57}

- ✓ Aplicación **más fuerte** de regla de limitar hasta 60 % deuda soberana respecto PIB.
- ✓ Regla de **reducir en 1/20** anual el exceso de la relación deuda/PIB.
- ✓ Votación de **mayoría calificada inversa** para la aplicación de las medidas disciplinarias del presupuesto (2/3 partes de votos para evitar tales medidas).
- ✓ **Regla de corrección del déficit** estructural significativo de 0,5% del PIB en un año o 0,25% del PIB en dos años. Y si el incumplimiento es mayor a la relación de hasta 60% de deuda/PIB, el ajuste será mayor al 0,5% del PIB en un año.
- ✓ La variación del **gasto** público esté **alineado con** la variación del **PIB** potencial.
- ✓ **Revisión semestral** por el Consejo, de las políticas fiscales, macroeconómicas y estructurales de los gobiernos nacionales.

⁵⁶ PDE significa Protocolo de Déficit Excesivo. (Merino, 2013, pág. 98).

⁵⁷ La teoría y evidencia de la consolidación fiscal (fiscal consolidation) y sus efectos son estudiados con detalle en (Alesina, Barbiero, Favero, Giavazzi, & Paradisi, 2017) .

Cuando un gobierno nacional es registrado en incumplimiento de las reglas fiscales nacionales reformadas, se le declara sujeto del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) y es sujeto de aplicación adicional del llamado **two pack**.

Éste consiste de dos medidas preventivas de solicitud de información financiera adicional para realizar una supervisión aún más fuerte y cercana del presupuesto y de la situación financiera.

La información adicional obtenida mediante el llamado **two pack**, permite al gobierno supranacional supervisar con mayor rigurosidad y exigir el cumplimiento de las reglas fiscales de corrección o ajuste a la baja del gasto.

Con ello se busca prevenir a tiempo mayores crisis financieras de un Estado nacional y que se propague dicha crisis a las demás economías de la Unión Europea.

La **unión bancaria** que busca la Unión Europea tiene cuatro ramas principales:

- a) La aplicación de la **supervisión estandarizada** o común a todos los bancos privados (200) de los países integrantes (Merino, 2013, pág. 101).
- b) La **estandarización de la garantía de depósitos** a todos los bancos.
- c) **Mayor centralización** en la resolución de la supervisión común o estándar.
- d) La implementación de una **barrera fiscal** en el sistema de bancos.

La **supervisión y regulación financiera** consiste en la creación de una mayor capacidad de intervención de parte del gobierno supranacional, cuando ocurran las crisis financieras por incumplimientos de países integrantes. Esa capacidad es obtenida mediante la construcción de un mayor fondo de recursos y de instrumentos financieros.

5. CONCLUSIONES

Una de las principales conclusiones del presente trabajo es que las reglas fiscales no son nuevas ni corresponden sólo al pensamiento económico denominado neo-liberal, pues desde el año 1215, con la imposición de la llamada “carta magna” en Inglaterra, se otorgó la que es, probablemente, la primera regla fiscal moderna en materia de impuestos. /⁵⁸

Las reglas fiscales pueden ser diseñadas en gobiernos centralistas y toman ciertas características de operación, o bien se diseñan en gobiernos descentralizados o federales y toman otras características. Pero en todo caso se conceptualizan, se debaten, se negocian y se aprueban en los parlamentos o en los poderes legislativos. /⁵⁹ El Ejecutivo las opera.

En general las reglas fiscales se dirigen a regular o limitar la acción gubernamental discrecional en cuatro etapas del presupuesto: a) ingresos; b) gastos; c) balance presupuestario y; d) en la deuda pública. Asimismo se agrupan en dos áreas: la fiscal y la monetaria.

Existe una interrelación de las políticas fiscales y las políticas monetarias, y en consecuencia de las reglas fiscales y las reglas monetarias, por lo que se reconoce la necesidad de que sean coordinadas o alineadas hacia los mismos objetivos, o similares, para crecer económicamente en la mayor estabilidad posible.

Las reglas fiscales se vienen integrando gradualmente al ejercicio de gobierno como una respuesta a los graves problemas de las crisis económicas pasadas, de los años setenta y ochenta, incluyendo la más reciente crisis financiera mundial de 2007-2008.

⁵⁸ La carta magna quitó al Rey Juan sin Tierra la potestad de imponer impuestos conforme su voluntad e interés personal, y formó una atribución fiscal depositada en la asamblea nobiliaria de aquel Estado feudal, que se desarrolló en la atribución impositiva del Estado moderno que se deposita en el parlamento o en el legislativo, según sea el caso de un gobierno central o federal. Para un breve detalle histórico ver: http://www.biografiasyvidas.com/biografia/j/juan_sintierra.htm

⁵⁹ Aún en el siglo XXI existen experiencias de ejercicio de gobierno centralizado donde una persona o un grupo de personas toman decisiones de forma discrecional. Un caso extremo se ha dado en Venezuela con los llamados “precios Chávez” determinados “in situ” por el Presidente del período 1999-2013.

La **experiencia europea** muestra que los objetivos de las reglas fiscales nacionales chocan frecuentemente con los objetivos de las políticas monetarias supra-nacionales, por lo que es necesario ampliar el uso de reglas fiscales de última generación, tanto en lo fiscal como en lo monetario y financiero, tanto de los países como de la zona supra-nacional, en este caso la Zona Euro (respecto de su moneda Euro de la zona europea que la utiliza).

Es necesario el diseño de reglas fiscales con mecanismos modernos de detección oportuna de incumplimiento, tanto coyuntural como estructural, así como de procedimientos explícitos para la corrección de desviaciones del presupuesto, gasto y deuda públicos.

El sistema financiero nacional debe ser sujeto a supervisiones prudenciales permanentes y fuertes, para prevenir los excesos de contratación de deuda pública en los bancos comerciales. Por esta razón se requiere el diseño de reglas financieras claras y amplias en cuanto a la definición de incumplimientos y acciones correctivas de los bancos privados.

Las reglas deben tener claramente un carácter contra-cíclico, de forma que cuando la economía está en ascenso o auge el gobierno aumente impuestos, disminuya gasto público y pague deuda pública para suavizar el auge; y en contra parte cuando la economía está en crisis o recesión el gobierno disminuya impuestos, aumente gasto público y contrate deuda pública para gastar más y suavizar la crisis y la profundidad de la recesión.

Es necesario que las finanzas operen con reglas fiscales que limitan la discrecionalidad de un gobernante o grupo de decisores, para obtener finanzas responsables o “sanas”, debido a que si hay equilibrios e incluso superávits, los gobiernos obtienen un margen de maniobra más amplio para resolver el ciclo económico en sentido contrario.

Las reglas fiscales requieren tener ciertas características básicas como: diseño fuera de ideologías políticas y económicas; la mayor información posible; claridad en su operación; definición de faltas y sus consecuentes sanciones; cláusulas de exclusión; flexibilidad en su aplicación; coordinación de objetivos y metas con respecto de las de las políticas fiscal y monetaria; actualización permanente de diseño y aplicación.

Una de las conclusiones de mayor peso es que, en el mundo del siglo XXI, todos los países aprenden y aplican cada vez más las reglas fiscales y monetarias, sin importar el tipo de gobierno que las opera, ni el tamaño de las economías, ni la ubicación geográfica.

Desde China que ha consultado a importantes economistas que le sugirieron la aplicación de reglas monetarias para controlar su inflación ^{/60}; pasando por las economías ex soviéticas que realizaron profundas reformas para llevar sus economías planificadas centralmente hasta la economía de mercado libre actual. ^{/61}

Pasando por la Zona Euro que aglutina a un total de 19 países con una población de más de 341 millones de personas; un PIB de 10.7 miles de millones de euros; una deuda conjunta estimada en 9.8 miles de millones de euros que equivale a 91.24 % del PIB. O bien países como Canadá y Estados Unidos de América o Colombia, Argentina, Perú o México.

En conclusión, cada vez más países diseñan y operan mejores reglas fiscales con la misma finalidad: delimitar la discrecionalidad y crecimiento desmedido del gasto y saldo presupuestario del gobierno en México.

⁶⁰ Me refiero a la consulta realizada por el gobierno de China a Milton Friedman, economista dirigente de la llamada Escuela Monetarista de Chicago, respecto de cómo controlar la inflación.

⁶¹ Alemania unida, Rusia y demás países que se encontraban en control de la esfera soviética.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, A. y. (1999). Budget déficits and budget institutions. En J. M. Hagen, & J. P. Hagen (Ed.), *Fiscal institutions and fiscal performance* (págs. 13-36). Chicago, Il.: The University of Chicago Press and NBER.
- Alesina, A., Barbiero, O., Favero, C., Giavazzi, F., & Paradisi, M. (2017). *The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and evidence*. Harvard University.
- Aparicio C., A. (2011). Series estadísticas de la economía mexicana en el siglo XX. *Economía Informa*(369).
- Arestis, P. (2009). New consensus macroeconomics: a critical appraisal. *The Levy Economic Institute*, Working paper No. 564.
- Arestis, P. (2012). Fiscal policy: a strong macroeconomic role. *Review or keynesian economics*, pp. 93-108.
- Atkinson, P., & Van Der Noord, P. (2001). Managing public expenditures: some emerging policy issues and a framework for análisis. *Banca d'Italia*.
- Berganza, J. C. (2013). Reglas fiscales en América Latina. *Boletín Económico*(JAN).
- Blaug, M. (2001). *Teoría económica en retrospectión*. (5a. ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Brunilla, A., Buti, M., & Veld, J. I. (2002). fiscal policy in Europa: ¿How effective area automatic stabliisers? *Empírica*, vol. 30(No. 1), pp. 1-24.
- Budina, N., & Schaechter, A. (septiembre de 2012). Datos sobre el uso de las reglas fiscales. *Finanzas y Desarrollo*, vol. 49(No. 3), pp. 57.
- Budina, N., Schaechter, A., Kinda, T., & Weber, A. (2012). Fiscal rules in response to the crisis - toward the next generatioin rules, a new dataset. (I. M. (IMF), Ed.) *Working Papers 187*, Working Paper 12/187.
- Cardona, L. (2004). ¿Una regla de política estándar? *Ecos de Economía*(No. 18).
- Chamorro Narváez, R., & Urrea Bermúdez, A. (2016). Incidencia de las reglas fiscales en la sostenibilidad de la deuda pública territorial en Colombia. (J. A. (editor), Ed.) *Cuadernos de Economía*, Vol. 35(No. 67), 207-251.
doi:10.15446/cuad.econ.v35n67.52461.
- Chapoy, D. (2006). *Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación*. (2a. ed.). México: IJ-UNAM.

- Contreras, H. (1996). Reglas versus discrecionalidad en las políticas públicas, un enfoque macroeconómico. *Política y cultura*(No. 7).
- Cuadrado, J. (2010). *Política económica: elaboración, objetivos e instrumentos* (4a. ed.). España: McGraw Hill Interamericana.
- Dornbusch, R. S., & Startz, R. (2009). *Macroeconomía*. México: McGraw Hill.
- Eggertsson, G. (2006). Fiscal multipliers and policy coordination. *Federal Reserve Bank of New York Staff Reports*(No. 241).
- Ekelund, R. y. (1992). *Historia de la teoría económica y de su método*. España: Mc Graw Hill.
- Fernández, F. (2013). *La arquitectura institucional de la refundación del Euro*. Fundación de Estudios Financieros, Global F. Marketing C.S.L.
- Fraga-Castillo, C., Briseño, I., & Heras, M. (2014). Coordinación de políticas fiscales y monetarias en Argentina, Brasil, Chile y México: teoría y evidencia empírica. *Working Papers Series*(CEEAp-A WP No.10).
- Galán, J. (2014). El enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública. *Economía Informa*(No. 388), pp. 50-67.
- Galindo, L. M. (2003). La regla de Taylor para México: un análisis econométrico. *Investigación Económica, Vol. LXII*(No. 246), pp. 149-163.
- García, A. (2004). Teoría general sobre reglas fiscales. *Quaderns de Política Económica, vol. 8*, pp. 22-37.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). (2013). *Lineamientos de cambios a la información divulgada en las publicaciones estadísticas y geográficas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Obtenido de http://sc.inegi.org.mx/repositorioNormateca/OL_06Jun13.pdf
- Jiménez, F. (2005). *Regla de oro, sostenibilidad y regla fiscal contracíclica*. Documento de trabajo 240, Departamento de Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Kopits, G., & S., S. (1998). Fiscal policy rules. *Occasional paper*(No. 162), International Monetary Fund (IMF); Washington.
- Kumar, M., Baldacci, E., Schaehtter, A., Caceres, A., Kim, D., Derbun, X., . . . Zymek, R. (2009). Fiscal rules-anchoring expectations for sustainable public finances. *Staff papers IMF*, IMF.

- León, J. (2012). Las reglas monetarias desde una perspectiva histórica: reflexiones para la economía mexicana. *Economía Informa*(No. 377), Facultad de Economía, UNAM, México.
- Maroney, V. (2011). ¿Porqué y para qué la armonización contable? *Federalismo Hacendario*(No. 168), 38-45.
- Márquez C., G. (2010). Evolución y estructura del PIB, 1921-2010. En *Historia económica de México en el siglo XX* (págs. 549-572). México: Secretaría de Economía.
- Melamud, A. D. (2010). *Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera*. Naciones Unidas, CEPAL-ILPES. Santiago de Chile: Serie Gestión Pública No. 71.
- Merino, P. (2013). Reglas fiscales y mecanismo de estabilidad. En F. Fernández, *La arquitectura institucional de la refundación del euro* (Vol. No. 49, págs. 93-104). Madrid: Colección Papeles de la Fundación de Estudios Financieros.
- Otero, D. (2010). La regla fiscal y el crecimiento económico. *Economía y Sociedad*.
- P., A., & Noord, V. D. (2001). Managing public expenditures: some emerging policy issues and a framework for análisis. *Banca D'Italia*.
- Panico, C., & Vázquez, M. (2007). A Scheme to coordinate monetary and fiscal policies in the euro área. *Working Paper Series No. 143*, Political Economy Research Institute.
- Rincón, H. (2010). Un análisis comparativo de reglas fiscales cuantitativas. *Monetaria*, 431-461.
- Rodríguez Pabón, L. (2011). Reglas fiscales e instituciones presupuestales. *Odeon*, 43-70.
- Rodríguez, J., & Saavedra, E. (2005). Certeza jurídica e incentivos a la inversión: política y práctica de una relación causal. *ILADES*.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., & Weber, A. (2012). *Fiscal rules in response to the crisis -toward the next generation rules. A new dataset*. Fondo Monetario Internacional (FMI).
- SchWab, K. (2015). *The global competitiveness report 2014-2015*. World Economic Forum.
- SHCP, S. d. (Est 1639). *Balance estructural del sector público presupuestario federal*. México: SHCP.
- Taylor B., J. (2000). Uso de reglas de política monetaria en economías de mercado emergentes. *Banco de México*, pp. 497-515.

- Unión Europea. (2007). *Tratado de Lisboa por el que se modifican el tratado de la Unión Europea y el tratado constitutivo de la Comunidad Europea*. Lisboa: Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros.
- Varela, F. (2003). Reglas fiscales y ciclos económicos. Ventajas e inconvenientes fiscales en la perspectiva de los fines y la efectividad de la política fiscal y experiencia en EE.UU. *Ekonomiaz*, No. 52.
- Wyplosz, C. (2002). Fiscal discipline in EMU: ¿rules or institutions? *Mimeo*.