

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Doctorado en Derecho

Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal

Elementos de contención del estado constitucional de derechos y justicia

Gabriel Santiago Galán Melo

Tutor: César Eduardo Montaña Galarza

Quito, 2024

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Gabriel Santiago Galán Melo, autor del trabajo intitulado “Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal: elementos de contención del estado constitucional de derechos y justicia”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Doctor en Derecho en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

8 de marzo de 2024

Firma: _____



Resumen

Esta investigación tiene por objeto establecer si los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal son elementos de contención del estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano. A dicho efecto, a lo largo de sus tres capítulos busca esclarecer el contenido y alcance de tales principios -de relevancia para el Derecho constitucional financiero- que se encuentran contenidos en el texto de la Constitución ecuatoriana de 2008 y son de tradición y raigambre europea, con el objetivo de confrontarlos con la noción epistémica y el renovado diseño institucional -en el ámbito financiero presupuestario- del 'estado de derechos y justicia andino'.

Para ello, el presente trabajo -de carácter explicativo y a través del método deductivo y el revisionismo bibliográfico de varias temáticas sobre economía política, derecho presupuestario y derecho constitucional- entrelaza: (1) algunas nociones del ordoliberalismo alemán y la teoría de la elección pública de Buchanan -que configuran la acepción de la estabilidad presupuestaria con afectación constitucional-; (2) la forma y función jurídica de la constitución económica -como institución jurídica y puente entre la Economía y el Derecho-, a partir del caso español (la reforma del art. 135) y el enfoque integralista del fenómeno financiero de Griziotti; y, (3) la problemática en derredor de los últimos textos constitucionales ratificados en la región, elaborados -en estructuras eclécticas- como sutiles herramientas de liberación -en clave dusseleana- que asimilaron para sí la utopía de los derechos humanos e integraron, en algunos casos, la utopía andina.

Y, como resultado del estudio transdisciplinario realizado, hemos concluido que, en efecto, los principios antedichos son incompatibles con el diseño institucional del nuevo estado andino, porque aquellos buscan restringir el gasto público en función de la suficiencia de los ingresos fiscales en tanto que el 'estado de derechos y justicia' demanda, *contrario sensu*, la suficiencia del gasto fiscal para realizar efectivamente los derechos constitucionales de todos los habitantes y comunidades de los estados, más allá de las limitaciones financieras. Contradicción que enarbola, indefectiblemente, una paradoja irresoluble.

Palabras clave: estabilidad presupuestaria, constitución económica, fenómeno financiero, nuevo constitucionalismo latinoamericano, estado de derechos y justicia, gasto público.

A Gabriel y María Cristina, mis hijos. Los amo infinitamente. Y a María del Carmen, mi esposa, quien ha sido y es uno de los principales pilares en mi proyecto integral de vida.

Agradecimientos

Agradezco a mis padres, Jaime y Rita, y a mis hermanos, Andrés y Jaime, porque siempre han estado conmigo. A mi familia, María del Carmen, Gabriel y María Cristina, porque han sido y son motivo de alegría. A César Montaña Galarza por ser mi referente, mi guía y mi amigo. A Claudia Storini por ser luz en medio de la oscuridad. Y a Eddy de la Guerra por acompañarme con acierto y paciencia en la parte final de este cometido. ¡Muchas gracias!

Tabla de contenidos

Introducción	15
Capítulo primero: Aproximación epistémica a las nociones económicas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal	23
1. Contenido de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal	26
1.1. Debate económico contemporáneo: contexto en la aproximación conceptual de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal	28
1.1.1. Evolución histórica del pensamiento económico	32
1.1.2. El liberalismo y el socialismo en un entorno renovado	41
1.1.3. Neoliberalismos prevalentes: Keynes versus Hayek	49
1.1.3.1. El efecto multiplicador del gasto público	56
1.1.3.2. La neutralidad del gasto público	60
1.1.3.3. Crisis económica de endeudamiento público en 2008	64
1.1.4. Desarrollismo latinoamericano: la presencia fortalecida del estado en la economía	66
1.2. Políticas de estabilización: herramientas para la consolidación de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal	71
1.2.1. Políticas de estabilización y equilibrio económico	72
1.2.1.1. Políticas económicas monetarias y cambiarias	73
1.2.1.2. Políticas económicas fiscales	77
1.3. Ciclo económico y política fiscal: necesidad práctica de la estabilidad y la sostenibilidad para la contención del desequilibrio económico	79
1.3.1. Políticas fiscales contracíclica y procíclica	84
1.3.2. Políticas económicas estructurales	91
1.4. Déficit fiscal y deuda pública: camino hacia la determinación del contenido de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal	96
1.4.1. Límite razonable del déficit fiscal y la deuda pública	101
1.4.1.1. Razonabilidad del endeudamiento público	108
2. Alcance de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal	113
2.1. Disciplina fiscal y pensamiento económico	115
2.2. Inclusión actual de reglas macro fiscales en los órdenes jurídicos	121

3.	Origen de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal.....	124
3.1.	Ordoliberalismo alemán y economía social de mercado	126
3.2.	Reforma monetaria alemana de 1948.....	130
4.	Fundamento <i>buchaneano</i> para constitucionalizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal	135
4.1.	Elección pública y economía constitucional.....	139
4.2.	La regla del consenso como fundamento constitucional	146
4.3.	<i>Golden rule</i> y <i>budget balance</i>	150
5.	Conclusiones del capítulo primero.....	154
Capítulo segundo: Proceso de juridificación de los principios constitucionales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal.....		157
1.	Constitución económica: el puente entre la Economía y el Derecho.....	163
2.	La actividad financiera del estado.....	168
2.1.	El fenómeno financiero en la escuela de Pavia.....	172
2.1.1.	Naturaleza del fenómeno financiero	176
2.1.2.	Benvenuto Griziotti y el fenómeno financiero integral	182
2.2.	Reconducción constitucional del fenómeno financiero	185
2.2.1.	La perspectiva de Vincenzo Sica	186
2.2.2.	El aporte de Giuseppe Abbamonte.....	191
3.	Juridificación del principio constitucional de estabilidad presupuestaria en el Reino de España	192
3.1.	Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento.....	194
3.2.	Pacto Europeo Presupuestario.....	214
3.3.	Equilibrio presupuestario en los Estados Unidos de América	217
3.4.	Estabilidad presupuestaria en los estados europeos.....	219
3.5.	Reforma del artículo 135 de la Constitución española de 1978.....	222
3.6.	Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.....	226
4.	Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal en los estados miembros de la CAN.....	234
4.1.	Penetración de la estabilidad presupuestaria en los estados andinos	237
4.2.	Constitución financiera ecuatoriana: lectura a partir del método científico del Derecho financiero	245
4.2.1.	Objeto de análisis en el marco del ordenamiento financiero nacional: la Constitución de la República de 2008	246

4.2.2. Interpretación y sistematización de las normas constitucionales financieras ecuatorianas	247
4.2.2.1. Objetivos específicos de la política fiscal ecuatoriana.....	248
4.2.2.2. Endeudamiento público en la constitución de 2008.....	250
4.2.2.3. Presupuesto general del estado.....	253
4.2.2.4. Régimen tributario y suficiencia recaudatoria	258
5. Conclusiones del capítulo segundo	262
Capítulo tercero: Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad fiscal y contención del estado andino de derechos y justicia	265
1. El ‘estado andino de derechos y justicia’	267
1.1. La deconstrucción epistemológica de Dussel	268
1.1.1. Filosofía de la liberación: cimentación de una política descolonizada.....	270
1.2. Procesos constituyentes andinos: 1991 a 2009	276
1.2.1. Crisis de representación política y crisis económica <i>neoliberal</i> : percutores de la refundación transformacional en la región andina	277
1.2.2. Eclecticismo institucional y consolidación regional de la utopía de los derechos sociales en amplios textos constitucionales reglamentarios.....	286
1.3. El ‘neo estado andino’ como un estado suficiente.....	294
1.3.1. Nuevo constitucionalismo latinoamericano	295
1.3.1.1. Caracteres formales del nuevo constitucionalismo latinoamericano	300
1.3.1.2. Caracteres materiales del nuevo constitucionalismo latinoamericano	305
1.3.2. El estado suficiente y su incompatibilidad con la estabilidad presupuestaria.....	310
1.4. El estado de justicia en Ecuador y su coste indeterminado.....	326
2. Presupuesto y derechos constitucionales.....	335
2.1. Ruptura paradigmática del enfoque tradicional del presupuesto	339
2.2. Problemática en torno a la justiciabilidad de los derechos sociales.....	351
2.3. Contención del ‘estado de derechos y justicia’	364
3. Conclusiones del capítulo tercero	369
Conclusiones	373
Bibliografía	379
Anexos.....	423
Anexo 1: Reglas macro fiscales introducidas mediante una ley de responsabilidad fiscal a nivel mundial.....	423
Anexo 2: Principio de equilibrio presupuestario en Estados Unidos de América....	424

Anexo 3: Texto (comparado) de la reforma del artículo 135 de la Constitución española de 1978	426
Anexo 4: Nivel de penetración de la estabilidad presupuestaria en los estados andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)	427
Anexo 5: Posturas de la relación entre presupuesto y derechos constitucionales de la Corte Constitucional ecuatoriana	428
Anexo 6: Posturas de la relación entre presupuesto y derechos constitucionales en el sistema regional de protección de los Derechos Humanos	429
Anexo 7: Estándares del Derecho internacional de los Derechos Humanos sobre política fiscal	430

Introducción

los grandes problemas jurídicos jamás se hallan en las constituciones, en los códigos, en las leyes, en las decisiones de los jueces o en otras manifestaciones parecidas del derecho positivo con las que los juristas trabajan, ni nunca han encontrado allí su solución. Los juristas saben bien que la raíz de sus certezas y creencias comunes, como la de sus dudas y polémicas, está en otro sitio. Para alcanzar lo que de verdad les une o les divide es preciso ir más allá, al fondo, o lo que es lo mismo, buscar más arriba, en lo que no aparece expreso.
(Mauricio Zagrebelsky, “El derecho dúctil”).

La Constitución española ofrece una particularidad interesante: contiene en su texto -de manera literal- el principio constitucional de *estabilidad presupuestaria*¹ que no es común, al menos textualmente -no así en su contenido-, en ninguno de los cuerpos constitucionales de los estados europeos² y americanos.³ La inclusión de este y su proceso de juridificación en España respondió esencialmente al marco político y normativo de los pactos europeos de estabilidad y crecimiento y presupuestario del proceso de integración al que pertenece dicho Reino: la Unión Europea -UE- (la zona euro). Dicho principio no fue definido originalmente por la Constitución española, pero lo hizo con posterioridad la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.⁴

Esta *-grosso modo-* configuró el contenido del principio de estabilidad presupuestaria en el contexto de la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través de dos reglas fiscales: la del déficit y la del gasto. La primera regla prohibió el déficit estructural, de modo que previó la obligación de mantener equilibrados los ingresos y gastos públicos -racionalizando el endeudamiento, conteniendo el gasto y eliminando progresivamente el déficit-, salvo las circunstancias de excepción vinculadas a reformas estructurales permitidas legalmente. La segunda, por su parte, prohibió el incremento del gasto público

¹ La Constitución española señala: “Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. España, *Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado 311, 29 de diciembre de 1978, art. 135.1.

² Antonio Arroyo Gil e Isabel M. Giménez Sánchez, “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 98 (2013): 149-88, <https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/39781>.

³ Gabriel Moreno González, “La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria en Estados Unidos: Lecciones de un debate inacabado”, *Estudios de Deusto* 65, n.º 2 (2017): 247-88, [https://doi.org/10.18543/ed-65\(2\)-2017pp247-288](https://doi.org/10.18543/ed-65(2)-2017pp247-288).

⁴ Publicada en el Boletín Oficial del Estado 103, de 30 de abril de 2012.

por encima del crecimiento sostenido de la economía fijando límites a dicho incremento con relación a la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) a mediano plazo, previendo ciertas excepciones condicionadas a contextos de urgencia y crisis.⁵

El contenido de tales reglas se asemeja -en apariencia al menos- a otros comprendidos en varias normas de las constituciones y leyes de los estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN),⁶ completamente ajenos al proceso de integración europeo, entre ellos Ecuador, como herramienta razonable para la disciplina fiscal.⁷ Los cuales, con excepción de Perú, paradójicamente en los últimos procesos constituyentes (re)fundaron estados altamente prestacionales como consecuencia del reconocimiento de un grupo amplísimo de derechos tanto individuales como colectivos, que supuso -*prima facie* al menos- un escalonamiento sostenido del gasto público, denotando el hecho incuestionable, con relación a la configuración de tales estados, que un estado sin dinero suficiente no podría otorgar protección efectiva a ningún derecho.⁸ Por lo que, no sería sino el gasto público, en dichos estados, el que finalmente garantizaría de manera efectiva la protección de los derechos constitucionales *contrario sensu* de la

⁵ María Dolores Arias Abellán, “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las comunidades autónomas”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals (REAF)*, n.º 18 (2013): 134-41, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4652714.pdf>; César García Novoa, “Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria”, *REGAP: Revista galega de administración pública 1*, n.º 29 (2001): 77-82, <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/928/5143>; José Luis Pérez de Ayala, “Hacia una futura legislación de estabilidad presupuestaria”, *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 27 (2001): 73-6; Francisco Uría Fernández, “Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 12 (2001): 117-40, <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=600&path%5B%5D=655>.

⁶ Por ejemplo, en Ecuador, la Constitución declara que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, deben conducirse de forma *sostenible*, responsable y transparente y que deben procurar la *estabilidad económica*; ordenando finalmente que los egresos permanentes se financien con ingresos permanentes. Lo cual constituye una noción clara de equilibrio: la regla del déficit, y un principio de contención del gasto público: la regla del gasto -si suben los ingresos sube el gasto-. Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 286. Legalmente, asimismo en Ecuador, tales reglas constan en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Registro Oficial 306, Segundo Suplemento, 22 de octubre de 2010, art. 81. En Colombia ambas reglas se encuentran a nivel constitucional. Colombia, *Constitución Política de Colombia*, Gaceta Constitucional 116, 20 de julio de 1991, art. 334. Y a nivel legal se encuentran en la Ley 1473-2011. Colombia, *Ley 1473 de 2011*, Diario Oficial 48121, 5 de julio de 2011, arts. 5, 6 y 8. En Perú, asimismo, las reglas del déficit y del gasto se encuentran, a nivel legal, en la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal. Perú, *Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal: Ley 27245*, Diario Oficial El Peruano, 27 de diciembre de 1999, art. 4. Y a nivel constitucional se encuentran en el artículo 78. Perú, *Constitución Política del Perú*, Diario Oficial El Peruano, 29 de diciembre de 1993, art. 78. En Bolivia, por su parte, las reglas del déficit y del gasto se encuentran, a nivel legal, en el Decreto Supremo 0430. Bolivia, *Decreto Supremo 0430*, Gaceta Oficial de Bolivia 0106, 10 de febrero de 2010, art. 3. Pero, a nivel constitucional se recoge sólo la regla del déficit. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Gaceta Oficial de Bolivia, 07 de febrero de 2009, art. 321.IV.

⁷ Son miembros de la CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

⁸ Stephen Holmes y Cass R. Sustein, *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011), 53-106.

prerrogativa inevitable de la tesis de la estabilidad presupuestaria, que en apariencia se encuentra contenida asimismo en los ordenamientos jurídicos de los estados de la CAN - los estados andinos-, que natural y contradictoriamente obligaría la contención del mentado gasto.

No obstante de la aparente discordancia y aparente menosprecio a dicha paradoja, en América Latina durante los últimos años se viene asentando una fuerte tendencia hacia el reconocimiento de la estrecha relación entre presupuesto y derechos.⁹ El profesor argentino Horacio Corti relievó con facilidad dicha vinculación a través de la respuesta a una pregunta hecha -a gusto de él mismo- por Peter Häberle, que consideró indispensable: “¿[d]eben los derechos fundamentales darse sólo en la medida de la capacidad de prestaciones económicas del [e]stado, o el [e]stado debe ser prestacional en la medida en que reseñan sus derechos fundamentales?”.¹⁰ La respuesta la obtuvo -supuestamente- de Robert Alexy: “[los] [d]erechos individuales pueden tener más peso que las razones de política financiera”.¹¹

En tal virtud, Corti concluyó la necesidad de repensar el derecho constitucional para darle un lugar conceptual a la constitución financiera y sobre dicha base reformular precisamente los fundamentos del derecho financiero.¹² Por ello analizó -en una de sus principales obras: “Derecho constitucional presupuestario”- el instituto del presupuesto general del estado como una garantía efectiva en la ejecución de los derechos constitucionales y ciertamente criticó -con severidad- algunos postulados tradicionales como aquel que trata al presupuesto como un acto institucional ajeno al control jurisdiccional.¹³ Los cuales avizoran -a gusto del autor de la presente investigación-, la tensión anunciada entre el estado constitucional de derechos y justicia y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal.

⁹ Horacio G. Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales: los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico-financiero”, *Revista Jurídica de Buenos Aires: El derecho constitucional presupuestario en el derecho comparado* (2010): 637-90, <http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2015/08/Revista-Juridica-de-Buenos-Aires.pdf>.

¹⁰ Peter Häberle, *Pluralismo y Constitución. Estudios de Teoría Constitucional de la sociedad abierta* (Madrid: Tecnos, 2002), 213.

¹¹ Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), 495.

¹² Horacio G. Corti, “Las restricciones presupuestarias en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia Argentina”, *Lex Social Revista Jurídica de los derechos sociales* 7, n.º 1 (2017): 146, https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/download/2390/1937.

¹³ Horacio G. Corti, *Derecho constitucional presupuestario* (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011), 693-926.

Sin embargo, en la región andina poco se ha escrito respecto de la aparente incompatibilidad entre la configuración misma del ‘estado constitucional de derechos y justicia’ y los mentados principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal que parecen, en tal caso, haber penetrado con alguna profundidad los ordenamientos jurídicos de nuestros estados: los estados andinos. Ciertamente, los derechos siempre tienen un costo considerable para el estado¹⁴ y los estados andinos, históricamente, han visto limitada notablemente su capacidad para generar con suficiencia ingresos fiscales. Por ello, el objetivo de la presente investigación es establecer de qué manera y con qué efectos previsibles, los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal podrían -al tiempo de disciplinar el gasto público- condicionar el desarrollo y la eficacia del estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano.

A dicho efecto, este trabajo se divide en tres capítulos. El primero da respuesta a las siguientes interrogantes: qué es la estabilidad presupuestaria y qué es la sostenibilidad fiscal, cuál es el contenido de naturaleza económica que se proyecta jurídicamente a través de estas nociones: su alcance, su origen y el fundamento teórico que las avala... en definitiva, pretende lograr una aproximación epistémica a las nociones económicas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal. El segundo capítulo, por su parte, describe el proceso de juridificación de los principios constitucionales de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal, a dicho efecto explica qué es la constitución económica y la visión jurídica sobre la actividad financiera del estado y relata el proceso de juridificación de tales principios en España y su nivel de penetración en los estados miembros de la CAN, en especial, en Ecuador. Finalmente, el tercer capítulo trata de la configuración innovadora del ‘estado andino de derechos y justicia’ (en clave financiero-presupuestaria), de la superación en aquel del enfoque tradicional sobre el presupuesto y de la contención paradójica articulada a su diseño institucional debido al modelo convencional de estabilidad presupuestaria que pone en duda la justiciabilidad de los derechos constitucionales en un estado carente de ingresos fiscales suficientes.

Así, esta propuesta busca comprender el asentamiento en la región andina -en particular en Ecuador- de varias nociones discutidas en el constitucionalismo económico contemporáneo europeo -advertidas ya en Latinoamérica-,¹⁵ que no parecen extrañas a nuestro marco constitucional, dentro de un entramado transdisciplinario, en el que la

¹⁴ Holmes y Sustain, *El costo de los derechos*, 53-106 / 155-94.

¹⁵ Corti advirtió ya -al menos someramente- sobre la *estabilidad presupuestaria* en su obra: *Derecho constitucional presupuestario*. Corti, *Derecho constitucional presupuestario*, 395-422.

economía, la política y el derecho parecen indispensables para la comprensión holística de la configuración del estado de derechos y justicia¹⁶ y su constitución económica -en particular: la constitución financiera-.¹⁷ Pues, el diseño institucional normativo de un estado finalmente corresponde a las ideas dominantes que imperan en una sociedad en un determinado momento. Varios de los grandes pensadores de la Economía del siglo veinte parecen coincidir con dicha postura. Von Mises, padre de la *praxeología*, en su obra: “La Acción Humana”, sostuvo, por ejemplo, que los modelos económicos que prevalecen en el mundo y a través de la historia son elegidos intelectualmente -aunque no necesariamente de un modo apropiado-.¹⁸ En sentido similar, Milton y Rose Friedman afirmaron que un cambio considerable en la política social y económica de un estado siempre está precedido por una modificación en el clima de la opinión intelectual.¹⁹

Asimismo, Keynes a lo largo de su obra: “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”²⁰ da cuenta de aquel supuesto con el que, de modo excepcional, coincidió también su opositor natural: Friedrich Von Hayek, quien postuló, en una de sus obras: “*The Constitution of Liberty*”, que las personas eligen su interpretación y explicación del mundo de las doctrinas e ideologías que se encuentran disponibles en el mercado de las ideas.²¹ Así por ejemplo, Weber concluyó que la ética protestante a fines del siglo XIX en Inglaterra y otras naciones -que condujo en su momento a una nueva visión del mundo- fue la causante originaria del capitalismo, en particular, de su ideología,²² y North que en las sociedades existen determinadas creencias que impactan en las personas y por ello en sus instituciones: el comunismo -ejemplifica- es una causa ideológica a la que se entregaron conductualmente, en su momento, los gobernantes rusos

¹⁶ Gabriel Galán Melo, *La igualdad jurídica y la no discriminación en el régimen tributario* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013), 96-7.

¹⁷ Moreno González sobre la constitución económica afirma que: “En ella convergen tanto las ínfulas jurídicas de neutralidad como las económicas de científicidad, las cuales giran en torno al corazón mismo de la que no deja de ser la parte más ideológicamente marcada del ordenamiento, pues es en la determinación del modelo de relaciones socioeconómicas donde reside la decisión fundamental (perdonen la resonancia schmittiana) del propio sistema político”. Gabriel Moreno González, *Estabilidad presupuestaria y constitución: Fundamentos teóricos y aplicación desde la Unión Europea* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2019), 26.

¹⁸ Ludwig Von Mises, *La acción humana: Tratado de economía*, 4.ª ed., trad. Joaquín Reig Albiol (Madrid: Unión editorial S.A., 1986), 277-311.

¹⁹ Milton Friedman y Rose Friedman, “The tide in the affairs of men”, *The Freeman. Ideas on Liberty* 39, n.º 4 (1989): 135-43, <https://fee.org/media/16344/1989-04.pdf>.

²⁰ John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación el interés y el dinero*, 7.ª ed., trad. Eduardo Hornedo (México: Fondo de Cultura Económica, 1965), 15-337.

²¹ Friederich Von Hayek, *The Constitution of Liberty* (Abingdon: Routledge, 2006), 100.

²² Max Weber, *Historia económica general*, trad. Manuel Sánchez Sarto (México: Fondo de cultura económica, 2001), 194-203.

por la que implementaron una serie de instituciones -económicamente ineficientes-acordes con su visión -con lo que conocían y creían-.²³

De manera que, Von Mises, Friedman, Keynes, Von Hayek, Weber y North admiten -*inter alia*- que las ideas u opiniones intelectuales predominantes en una sociedad son las que se imponen y por ello, en definitiva, encaminan los modelos económico, político y jurídico del estado. Por lo que, conviene en este estudio primeramente referirnos a las ideas predominantes a lo largo del decurso del proceso de juridificación de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal, para -comprendido el mismo-contextualizarlo dentro del fenómeno local, esencialmente, el estado de derechos y justicia ecuatoriano, que del mismo modo se corresponde a un constructo de ideas predominantes en particular en un continente al Sur²⁴ que se ha destacado indiscutiblemente por su diversidad y permanentes contradicciones... un continente, de aparente resistencia. La movilización generalizada de varios actores sociales en 2019 -y en 2021 en Ecuador-, dan muestra de aquello; pero, como lo señala De Sousa Santos: “la resistencia política [...] necesita [...] como postulado, la resistencia epistemológica”.²⁵

En tal virtud, más allá de la sola resistencia -en sentido actitudinal-, Leighton y López, en la misma línea de la tesis referida en los párrafos que anteceden, sumaron tres factores para explicar el cambio político-ideológico: las ideas, las reglas -en clave institucional- y los incentivos; y concluyeron que dicha transformación solo ocurre cuando la idea correcta se encuentra con las condiciones sociales correctas.²⁶ Cabría preguntarse entonces si en 2008 ocurrió de esa manera en Ecuador y si tuvimos un cambio político alejado realmente de las proposiciones ideales (en materia presupuestaria) de los sistemas constitucionales europeos o no.

Este será el marco de análisis de la presente investigación, pues, los estados latinoamericanos a lo largo de la historia han tenido diferentes dinámicas políticas. Algunos lograron mantener una aparente estabilidad y la orientación de sus políticas públicas por largos períodos, otros -entre ellos Ecuador- han modificado frecuentemente

²³ Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México: Fondo de cultura económica, 1995), 40-2.

²⁴ “aprender que existe el Sur, aprender a ir hacia el Sur, aprender a partir del Sur y con el Sur”. Boaventura de Sousa Santos, *Una epistemología del Sur* (Ciudad de México: CLACSO / Siglo XXI, 2009), 287.

²⁵ *Ibíd.*, 179.

²⁶ Wayne A. Leighton y Edward López, *Madmen, intellectuals, and academic scribblers: The economic engine of political change* (Stanford: Stanford University Press, 2013), 1-12 / 108-34.

el tipo de políticas en su conjunto debido, aparentemente, al cambio de gobierno, dado su escogimiento de uno u otro modelo económico.

Distintos proyectos de reformulación de la institucionalidad estatal en la región se han concretado también en [la] reorientación de algunas de sus políticas (por ejemplo, las políticas con enfoque de derechos), mientras [...] ciertas políticas muestran aspectos de continuidad a pesar de las transformaciones políticas en el control del estado (como ocurre con las políticas que favorecen el extractivismo y el neoextractivismo).²⁷

En cuyo caso, parecería que, en la región, en la *praxis*, más allá del mundo de las ideas, se mantiene -y eso se refleja- la problemática habitual entre el ingreso, el gasto público y su equilibrio. Problemática presente aún antes de los procesos andinos de refundación institucional y la cual aún persiste pese al presunto cambio y sin una solución óptima. Por ello, la presente investigación busca indagar una de las posibles -entre tantas- contradicciones del esquema constitucional ecuatoriano. Una que se encontraría en la comprensión de la constitución financiera²⁸ contenida en los textos constitucionales de estos nuevos proyectos de reformulación de la institucionalidad estatal, en los que la razón “lógica” -de enfoque convencional- de evitar gastos mayores al total de los ingresos que podrían ser gestionados, aparentemente, se ha transformado en la necesidad “justa”, “real” y “urgente” de gastar en lo inevitable a pesar de la capacidad exigua para la obtención y recaudación de ingresos fiscales. Pero, inquieta, además, establecer el límite “adecuado” -en clave de razonabilidad-, previsto constitucionalmente, para dicho proceder con miras a la finalidad ulterior del neo estado ecuatoriano: la protección efectiva de los derechos constitucionales en términos de justicia.

En consecuencia, el objeto final de análisis de la presente investigación será una *paradoja irresoluta* entre la contención -en clave de restricción- del gasto público, connatural a la noción convencional de la estabilidad presupuestaria y un neo estado altamente prestacional en el que el gasto público, en un esquema inevitable de expansión, debe ser comprendido como una garantía constitucional para la realización efectiva de los derechos constitucionales; es decir: la contención -como negación- del estado de derechos y justicia ecuatoriano por parte de los principios constitucionales de estabilidad y sostenibilidad fiscal paradójicamente contenidos en su (re)diseño institucional.

²⁷ Gonzalo Delamaza Escobar y Leonel Flores, “El Estado en América Latina: un análisis desde las políticas públicas”, *Polis* 16, n.º 48 (2017): 5-10, https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682017000300005#aff1.

²⁸ Eddy De la Guerra Zúñiga, “El Derecho Constitucional Financiero”, en *Refundación del constitucionalismo social: reflexiones a los cien años de la Constitución de Querétaro*, ed. Claudia Storini (Quito: Corporación Editora Nacional, 2019), 287-90.

Capítulo primero

Aproximación epistémica a las nociones económicas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal

¿A quién se le ocurre que la contención salarial (para conseguir o mantener competitividad) y la reducción de programas públicos puede contribuir a una mejora de los niveles de vida?
(Joseph Stiglitz, “El fin del neoliberalismo y el renacimiento de la historia”).

Latinoamérica no es ajena a las nociones económicas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal. En Ecuador -debido a la permanente discusión política sobre el déficit presupuestario- se utilizan con asidua frecuencia los términos de *estabilidad* y *sostenibilidad* anclados al ámbito del desarrollo y del manejo adecuado o inadecuado, desde la perspectiva discursiva política -esencialmente falaz-, del gasto público y del orden de las cuentas fiscales de la nación.²⁹ Normativamente, su uso tampoco ha pasado desapercibido. El artículo 286 de la Constitución ecuatoriana, por ejemplo, declara que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, deben ser conducidas de forma *sostenible, responsable* y transparente y que debe procurarse la estabilidad económica, para lo cual, los egresos permanentes del Estado deben financiarse, asimismo, con ingresos permanentes. Disposición constitucional que erige una clara noción de equilibrio presupuestario, sinónimo -en parte- de la socialmente anhelada, estabilidad presupuestaria. No obstante, más allá de su configuración jurídica, de la cual trataremos en el siguiente capítulo de la presente investigación, tales nociones se originan, pertenecen y su contenido responde indiscutible y esencialmente al orden económico.³⁰

²⁹ Por ejemplo, Lenin Moreno Garcés, Presidente de la República de Ecuador, el 28 de julio de 2017, manifestó en cadena nacional que la situación económica del Ecuador era crítica. Medios Públicos EP, “Cadena Nacional del Presidente Lenin Moreno 28-07-17”, video de YouTube, 2017, 4:08, <https://www.youtube.com/watch?v=pXn3oxvEfMQ>. Que “no hay tal mesa servida, esa es la pura y neta verdad”. Como respuesta a lo dicho por su antecesor, Rafael Correa Delgado, respecto de que iba a dejar la mesa servida al gobierno que venga. Moreno insistió en que Correa “podía haber sido más mesurado al dejar cuentas en mejores condiciones” porque “una cosa es lo que se dice y otra la que se da”; aunque concluyó que saldríamos, en todo caso, hacia adelante. Ecuavisa, “Según el presidente, la condición económica de Ecuador es muy difícil”, video de YouTube, 2017, 0:30 / 0:35 / 0:50, <https://www.youtube.com/watch?v=ARGEWJWd27k>.

³⁰ Paul T. Homan, Albert Gailord Hart y Arnold W. Sametz, *The Economic Order: An introduction to theory and policy* (New York: Harcourt, Brace and Company, 1958), 2-106.

Para Moreno González, autor de una de las últimas investigaciones académicas en español que se han publicado sobre la estabilidad presupuestaria y la constitución en el contexto europeo, “la teoría de la estabilidad presupuestaria [...] tiene como referente la cosmovisión ordoliberal y el tratamiento que ésta hace del Estado y la constitución económica [...];³¹ de manera que, la noción de la estabilidad presupuestaria en el marco de la sostenibilidad de las finanzas públicas provendría del ordoliberalismo alemán -al cual nos referiremos más adelante en el acápite número 3.1. del presente capítulo -.³² doctrina económica vinculada a la denominada Escuela de Friburgo, formada por Walter Eucken, Franz Böhm y Hans Grossmann-Doerth,³³ en la que, en la década de 1930, se combinaban con acierto los estudios de las ciencias jurídicas con la economía.³⁴ Aunque, con posterioridad, fueron Wilhem Röpke, Alexander Rüstow y Alfred Müller-Armack, quienes consolidaron, en realidad, el bosquejo intelectual del ordoliberalismo, que en su momento llegó a articular las ideas y opiniones intelectuales predominantes en la Alemania de posguerra.³⁵ Quizá la obra más destacada de esta escuela del pensamiento económico sea: “La crisis social de nuestro tiempo”,³⁶ escrita por Röpke, debido a que esta fue la que asentó conceptual y definitivamente el constructo ideal reconocido

³¹ Moreno González, Estabilidad presupuestaria y constitución, 23.

³² El *ordoliberalismo* es una corriente de pensamiento -surgida en la Alemania de posguerra- que promueve la implementación de una economía social de mercado que garantice ineludiblemente la competencia y la libre iniciativa privada como elementos centrales del modelo, pero a tono con un rol activo del estado en su promoción y aseguramiento. Gordillo Pérez lo resume de la siguiente manera: “El enfoque ordoliberal no se contentaría con la simple identificación de las normas constitucionales que regulan la actividad económica, sino que se decantaría más bien en favor de una política coherente para con el buen funcionamiento de la economía en el amplio contexto del ordenamiento político y constitucional. En este sentido el ordoliberalismo defiende una teoría normativa proponiendo elementos específicos a la regulación de la economía, haciendo de la libre competencia el centro de su planteamiento”. Luis Ignacio Gordillo Pérez, “Constitución económica, ordoliberalismo y Unión europea: De un derecho económico nacional a uno europeo”, *Revista de Derecho UNED*, n.º 23 (2018): 255, <https://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/24017/19060>.

³³ *Ibíd.*, 253-58.

³⁴ Viktor Vanberg, “The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism”, *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*, No. 04/11, Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschaftspolitik, Freiburg i. Br. (2004): 6, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/4343/1/04_11bw.pdf.

³⁵ Victoria Haidar, “La problematización ordoliberal de lo «social»”, *Tabula Rasa*, n.º 28 (2018): 275-96, <https://doi.org/10.25058/20112742.n28.12>.

³⁶ Wilhelm Röpke, *La crisis social de nuestro tiempo* (Madrid: El buey mudo, 2010); edición para Kindle.

universalmente como *economía social de mercado*,³⁷ fruto incuestionable del pensamiento ordoliberal.³⁸

Por tal motivo y a fin de no quedarnos solo en la referencia sobre su origen y ahondar en la teoría de la estabilidad presupuestaria, en este capítulo nos referiremos a las nociones económicas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal, a fin de precisar el (1) contenido, (2) alcance, (3) origen y (4) fundamento dogmático de las mismas, previamente a describir y analizar -en los capítulos que prosiguen- el proceso de juridificación de tales nociones económicas como principios constitucionales y de visibilizar su incompatibilidad con la configuración institucional del estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano. A dicho efecto, y sobre la base de las acepciones técnicas comunes de estas nociones económicas -que suelen gozar de gran amplitud conceptual-, comprenderemos *prima facie* a la estabilidad presupuestaria, *grosso modo*, como una situación de equilibrio o superávit que se alcanza cuando la administración pública no incurre en déficit estructural³⁹ y a la sostenibilidad fiscal como un presupuesto *a priori* del manejo responsable y disciplinado de las finanzas públicas que no arriesga la solvencia del estado.⁴⁰ Y a partir de tales consideraciones empecemos entonces por referirnos a su contenido, para luego tratar esquemáticamente su alcance, origen y fundamento dogmático, a fin de aproximarnos razonablemente a su concepto y proyectarnos, con posterioridad, en el capítulo segundo de la presente investigación, a su configuración jurídica.

En tal virtud, debemos realizar primeramente una breve precisión a fin de esclarecer, en particular, la estructura y desarrollo de este capítulo de la presente investigación: la noción de la sostenibilidad fiscal, en su consideración económica, es, a la fecha, consecuencia directa e inevitable del enfoque integral de la estabilidad presupuestaria por lo que no amerita un tratamiento autónomo, distinto del de la

³⁷ Para Müller-Armack, *grosso modo*, el fundamento de la economía social de mercado se encuentra en la combinación entre la *libertad* -en su manifestación del principio de la libertad de mercado- y la *justicia social* -en su manifestación del principio de la equidad social-. Alfred Müller-Armack, *Economía dirigida y economía de mercado*, trad. Esteban Hernández Esteve (Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1963), 1-230.

³⁸ Röpke, *La crisis social de nuestro tiempo*, Pos. 3500 - Pos. 3846; Juan Rivadeneira Frisch, *Economía social de mercado* (Quito: Fundación Konrad Adenauer, 2009), 7-39, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=0fa7d85d-101f-84f1-c646-027f7cea64f0&groupId=252038.

³⁹ Paul A. Samuelson y William D. Nordhaus, *Economía* (Madrid: McGraw-Hill / Interamericana de España S.A., 1995), 750-74.

⁴⁰ Gabriel Rosas Vega, Mauricio Plazas Vega, Sergio Bernal Castro, *Sostenibilidad fiscal y regla fiscal. Aspectos jurídicos y económicos* (Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2013), 23.

estabilidad misma, pues, el manejo responsable y disciplinado de las finanzas públicas, que atañe conceptualmente a la sostenibilidad fiscal, supone inexorablemente la correlación y virtuosa correspondencia de la misma con la articulación de una situación de equilibrio o superávit presupuestario en la que la administración pública no incurra en déficit estructural; por lo que, a lo largo del presente capítulo se considerará que la noción económica de la estabilidad presupuestaria contiene inevitable y sistemáticamente, en sí y para sí, la noción económica de la sostenibilidad fiscal. No obstante, si fuese necesario establecer una aclaración específica respecto de esta última, se la hará constar con claridad y oportunamente sin afectar de manera alguna la estructura del presente capítulo.

1. Contenido de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal

Como se infiere, *prima facie*, de las acepciones técnicas comunes de las nociones económicas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal que hemos considerado en los párrafos que anteceden que -como se ha dicho- gozan de gran amplitud conceptual, el contenido de la estabilidad presupuestaria, en particular, nace, según se justificará en el presente acápite de esta investigación, de la necesidad práctica de racionalizar el gasto público y de restringir razonablemente el endeudamiento del estado en un entorno de crisis económicas cíclicas. Pues, a raíz de la consolidación del estado como una organización política encaminada a la consecución de las finalidades e intereses generales y a la realización del bien común, su actividad como los medios para su ejecución adquirieron indiscutible relevancia, entre estos, los destinados a la obtención sostenida de los recursos económicos suficientes para soportar el gasto que ocasiona la ejecución permanente de las finalidades e intereses comunes en épocas de bonanza como escasez. No obstante, a lo largo de la historia no se ha logrado consensuar el recetario efectivo de las acciones que debe realizar el estado para beneficio de la comunidad que gobierna y menos aún, en sus niveles de gobernanza, el método que debería encauzar para lograrlas.

Por tal motivo, si bien el contenido de la estabilidad presupuestaria parecería claramente delimitado por aquel direccionamiento unívoco, en el diseño e implementación de la política fiscal, de contener el gasto y el endeudamiento público para evitar un déficit fiscal estructural, el mismo habitualmente ha sido criticado y hasta deconstruido. Ya que, lo único cierto y permanente ha sido que, en derredor del estado se ha generado un debate profundo y altamente complejo respecto del relacionamiento que este tiene con el orden económico, del grado de intervención que debería tener en la

economía, del cómo debería configurar y hacia donde debería encaminar sus acciones para la consecución de las finalidades para las cuales fue fundado, de las políticas de estabilización que debería aplicar tomando en consideración el ciclo y las crisis económicas ocurridas y aparentemente superadas, de los montos y de la decisión para endeudarse y financiar sus actividades regulares y aquellas extraordinarias a las que podría quedar obligado y, de las limitaciones de su actuación en la toma de las decisiones relacionadas a todo lo anteriormente expuesto de manera que no resulten contrarias a las aspiraciones comunes de la sociedad gobernada ni a los fines para los cuales fue instituido.

Por ello, el contenido de la noción económica de la estabilidad presupuestaria ha quedado inevitablemente supeditado al debate entre los diferentes modelos teóricos e institucionales económicos que se han generado a partir de tales inquietudes. Por lo que, a fin de comprender y delimitar el contenido de dicha noción económica, en el presente acápite esclareceremos primero las posiciones enfrentadas en dicho debate para contextualizar los enfoques y recomendaciones que aquellos hacen a los estados respecto de las políticas de estabilización -en particular sobre la política fiscal recomendable- y de lo que consideran como estabilidad presupuestaria, anclada a la noción de estabilidad macro-económica, tomando en cuenta el ciclo económico que ha servido de percutor de tales recomendaciones para finalmente discutir sobre la necesidad del endeudamiento público y los límites que este debería respetar para mantener unas finanzas públicas adecuadamente saneadas, de manera de satisfacer sostenidamente -en el tiempo- las diferentes necesidades de la comunidad política gobernada.

De modo que, en este acápite desarrollaremos cuatro tópicos en particular: (1) el debate teórico económico contemporáneo -que gira en torno de las crisis económicas globales-, (2) las políticas públicas de estabilización -como herramientas de uso frecuente que usan los gobiernos para contener los riesgos económicos-, (3) la política fiscal y su relacionamiento con el ciclo económico -como expresión manifiesta de la intervención necesaria y razonable del estado en la economía- y, (4) el déficit fiscal y la deuda pública -como consecuencias inevitables del uso de la política fiscal como herramienta para la contención de los riesgos naturalmente enlazados a los bemoles del ciclo económico y problemática que condiciona las nociones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal-. Esta aproximación nos permitirá desarrollar de mejor manera el contenido de la noción económica de la estabilidad presupuestaria -y de la sostenibilidad fiscal- que a la fecha se encuentran juridificadas en los textos constitucionales y legales de los estados

andinos y en particular -como lo justificaremos en los siguientes capítulos de esta investigación- en el terreno “fértil” ecuatoriano a partir del proceso constituyente de 2007-2008.

1.1. Debate económico contemporáneo: contexto en la aproximación conceptual de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal

Sin lugar a dudas, el desarrollo de la humanidad está íntimamente relacionado con el desarrollo de las ideas... con la innovación. Pues, son las ideas predominantes en una sociedad, en un tiempo en particular, las que construyen e imponen los modelos teórico-institucionales que se asumen inicialmente como adecuados e inequívocos; sin embargo, tales ideas suelen diluirse con el tiempo y promover la generación de otras tantas que las combaten, las critican o las replantean, mismas que en la medida en que se generalizan y prevalecen, crean de suyo nuevos modelos que se oponen a los anteriores y que imperan asimismo en un tiempo y en un lugar determinado. Dialéctica que es permanente e incontenible. En tal virtud, resulta conveniente a efectos de la presente investigación, establecer en primer lugar cuáles fueron y cuáles son las ideas económicas respecto de la estabilidad presupuestaria -y todo lo relacionado a ella- que se han generado y se han opuesto entre sí, ya que, proviniendo los principios constitucionales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal de un proceso histórico de juridificación -en el contexto del proceso de integración europeo-, en ellos vamos a encontrar, seguramente, las cicatrices de las variadas escuelas de pensamiento económico que se impusieron en algún momento en el mundo, promovidas por las crisis generalizadas acaecidas, como un gran percutor.

Ahora bien, los impactos que recaen sobre las poblaciones por las crisis económico-financieras globales suelen ser masivos y considerablemente profundos.⁴¹ Por ello, resulta común, actualmente, la promoción del debate económico sobre las *crisis* y sus consecuencias: las *poscrisis*. Y aunque dicho debate no concluye con la afrenta tradicional -aún en el nuevo siglo- entre los neoliberales encabezados por Von Hayek con aquellos postulados de estado mínimo, mercado poco regulado, equilibrio presupuestario

⁴¹ Antonio Daher y Daniel Moreno, “Crisis financieras y sustentabilidad socioeconómica subnacional”, *Lecturas de Economía*, n.º 85 (2016): 222-36, <http://www.scielo.org.co/pdf/le/n85/0120-2596-le-85-00211.pdf>; Mario Rapoport y Noemí Brenta, “La crisis económica mundial: ¿el desenlace de cuarenta años de inestabilidad?”, *Revista Problemas del Desarrollo* 41, n.º 163 (2010): 9-17, <http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v41n163/v41n163a2.pdf>.

(*balance budget rule*),⁴² con énfasis al largo plazo, enfoque microeconómico y políticas de competitividad⁴³ y, los neoclásicos keynesianos,⁴⁴ afines al intervencionismo estatal, con sus propuestas de asignación de un rol relevante al estado en la economía, mercados considerablemente regulados, la necesidad de una política fiscal proactiva de gasto y déficit públicos, con énfasis al corto plazo, enfoque macroeconómico y permanente preocupación por la regulación de la demanda global;⁴⁵ la misma ha sido la que ha marcado el debate económico neoclásico de las poscrisis y han sido precisamente las crisis económicas las que han empujado y justificado -política y retóricamente-, a partir de la caída del muro de Berlín, el uso, en los estados del mundo occidental, del recetario sugerido por cada una de estas escuelas de pensamiento económico para superarse, corregirse o evitarse entre sí.⁴⁶

En tal virtud, si bien Moreno González ubicó con acierto -como se indicó con anterioridad- el origen de la tesis de la estabilidad presupuestaria en el ordoliberalismo alemán⁴⁷ y, en su obra: “Estabilidad presupuestaria y constitución...” detalla a plenitud la noción de un neo paradigma contractualista -a partir de la visión de Buchanan-⁴⁸ para explicar la configuración de la constitución económica alemana en torno a la estabilidad presupuestaria, para luego proyectarla a un dimensionamiento europeo, que constituye indudablemente una labor intelectual loable. La misma resulta, *contrario sensu*, moderada y hasta reducida⁴⁹ respecto del debate dinámico y dialéctico del pensamiento

⁴² Moreno González, “La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria”, 247-88.

⁴³ Hugo Arturo Cardoso Vargas, “El origen del neoliberalismo: tres perspectivas”, *Espacios Públicos* 9, n.º 18 (2006): 176-93, [https:// www.redalyc.org/pdf/676/67601812.pdf](https://www.redalyc.org/pdf/676/67601812.pdf); José Vargas H., “Liberalismo, Neoliberalismo, Postneoliberalismo”, *Revista Mad*, n.º 17 (2007): 66-89, <https://revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/article/view/13938>.

⁴⁴ No todos los *keynesianos* se han ajustado al trabajo original de John Maynard Keynes. Su influencia ha superado las páginas -que han quedado bastantes cortas- de su más grande obra: “Teoría general de la ocupación el interés y el dinero” e indiscutiblemente el tiempo. Keynes dejó una impronta importante en la política económica de Estados Unidos e Inglaterra a raíz de la Gran Depresión y la segunda guerra mundial, sin embargo, sus postulados han retomado relevancia en el debate económico. Fernando Tenjo Galarza, “Keynesianismo y anti-keynesianismo”, *Cuadernos de economía* (1987): 199-215, <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/36230/23879-83503-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; Joseph S. Roucek, “El impacto revolucionario de la economía keynesiana”, *Revista de Economía y Estadística* 6, n.º 4 (1962): 89-107, <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3528>.

⁴⁵ Tenjo Galarza, “Keynesianismo y anti-keynesianismo”, 199-214.

⁴⁶ Rapoport y Brenta, “La crisis económica mundial”, 9-17.

⁴⁷ Moreno González, *Estabilidad presupuestaria y constitución*, 23.

⁴⁸ *Ibíd.*, 109-33.

⁴⁹ Moreno González advierte en su obra la *prudencia* con la que desarrolló su investigación al demarcar la trazabilidad del proceso de juridificación del principio de estabilidad presupuestaria, en su esfuerzo por conocer la “genealogía de las ideas” que empujaron el desarrollo del mentado principio. *Ibíd.*, 23-4.

económico⁵⁰ a lo largo de la historia que, creemos, ha incidido en el contenido económico de aquella noción ordoliberal original de la disciplina fiscal, anclada al contenido y alcance de la estabilidad presupuestaria. Ciertamente, Moreno González trata al proceso de juridificación de la estabilidad presupuestaria como una respuesta del proceso de integración europeo a la crisis financiera⁵¹ y advierte una evolución cualitativa de dicho principio (la *golden rule*) en la UE, la cual -según dice- ha instituido una “verdadera” constitución económica neoliberal.⁵² Sin embargo, la tensión entre las escuelas económicas que promueven el intervencionismo o no del estado -ambas neoliberales- en el discurso de las poscrisis económicas en Europa, indiscutiblemente ha transfigurado el contenido asignado a la noción *prima* de estabilidad presupuestaria y, consecuentemente, a la de la sostenibilidad fiscal, por lo que, la aseveración hecha por Moreno González -respecto de que la UE posee una constitución neoliberal- podría ser ligera, superficial o poseer matices no analizados.

Es decir, no existe una sola escuela de pensamiento económico neoliberal⁵³ y el contenido de la acepción de la disciplina fiscal -que asentó en Europa el principio de estabilidad presupuestaria- ha transitado a través de la predominancia teórica de una a otra escuela de pensamiento en el devenir histórico marcado por las crisis económicas cíclicas.⁵⁴ Por lo que, si bien el punto de partida puede ser ubicado con aparente facilidad

⁵⁰ Aunque en su texto hace alusión suficiente en torno a sus objetivos de investigación y concluye de manera por demás fundada que: “Las dos corrientes, la austro americana y la ordoliberal, serán los dos grandes pilares que tras la guerra integrarán el movimiento más amplio e internacional del neoliberalismo iniciado en aquel París de agosto de 1938 en torno al aura de Lippmann y bajo la iniciativa de un hoy desconocido Louis Rougier, y en el que terminará por encuadrarse la defensa jurídico-constitucional de la estabilidad presupuestaria”. *Ibíd.*, 58.

⁵¹ *Ibíd.*, 227-50.

⁵² *Ibíd.*, 361-406.

⁵³ A pesar de que es posible establecer una raíz común: el *Coloquio Lippmann*, que defendía la noción de un liberalismo intervencionista modernizado. Héctor Guillén Romo, “Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad del Mont-Pélerin”, *Economía UNAM* 15, n.º 43 (2018): 7-41, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2018000100007.

⁵⁴ El neoliberalismo -no keynesiano- no es un bloque monolítico. En este se pueden apreciar diferencias sustanciales entre la *escuela alemana*, la *escuela austriaca* y la *escuela de Chicago* (a las que nos referiremos a lo largo del presente trabajo de investigación) que si bien confluyen en el mismo deseo por acabar con las tendencias colectivistas del siglo XX, difieren considerablemente en su metodología, en su visión del mercado, del rol del estado en la economía y del marco jurídico, moral o sociológico anclado al modelo económico. Inclusive dentro de la misma escuela alemana, las diferencias no son menores entre los postulados originales de la escuela de Friburgo (de Eucken y Böhm), con preocupaciones más jurídicas que sociológicas, y los postulados abiertamente sociológicos de Rüstow y Röpke, a pesar que unos y otros comparten múltiples presuposiciones y convicciones. Lo mismo ocurre con el ultraliberalismo austroestadounidense (de Mises, Hayek, Milton Friedman, Becker y Buchanan), en el que entre los diversos autores existen diferencias visibles a pesar de que todos coinciden en la necesidad de “transformar el estado para que sostenga y expanda la lógica del mercado”, replegándose hacia un reduccionismo individualista profundamente estrecho; idea con la que coinciden, también, los libertarios anarcocapitalistas (David Friedman y Rothbard), “que ven en el estado una fuerza ilegítima que atenta contra la libertad de los individuos”. Héctor Guillén Romo, “La deshomogenización del discurso neoliberal: del ordoliberalismo

en la Alemania de posguerra, el ahora principio jurídico ha pasado inevitablemente por variados momentos -que se describen a continuación en el acápite número 3 del siguiente capítulo-, según la doctrina económica imperante en un lapso determinado, relativizando su contenido acentuado inicialmente en la prohibición, por la supuesta negatividad, del déficit fiscal anual y la sobrevaloración del superávit, hasta la contradictoria asimilación del déficit fiscal anual que no podría mantenerse, en todo caso, en el tiempo hasta provocar un déficit estructural, enarbolando una relación compleja entre la necesidad ocasional de mantener un déficit y la necesidad permanente de corregirlo en un plazo razonable.

Y ello se observa en las variaciones contenidas en los pactos de estabilidad y crecimiento y presupuestario del proceso de integración europeo a lo largo del tiempo,⁵⁵ que analizaremos en el segundo capítulo de la presente investigación, las cuales, evidentemente, alteran la percepción andina sobre el particular. En Ecuador, por ejemplo, el discurso político ha opuesto los postulados ultraliberales del Consenso de Washington (1990) y de la escuela económica neoliberal de Chicago al proceso constituyente de aparente reivindicación de 2007 y 2008, sustituyendo en el texto constitucional el modelo de *economía social de mercado*, que responde más bien a las nociones ordoliberales alemanas, por el de *economía social y solidaria*. La cual no omite, sin embargo, la noción económica tradicional de estabilidad presupuestaria. Ahí una aparente imprecisión teórica que, en el revés apasionante de nuestra historia, denotaría una cuestión irrefutable: la permanente lucha, aún sin aparente precisión epistémica, en contra del “neoliberalismo colonizador” -como si se tratase de uno solo-. Fenómeno que, en todo caso, analizaremos con posterioridad y mayor profundidad en el tercer capítulo de la presente investigación.

Pero, tal como se ha dicho, los modelos institucionales responden a las ideas predominantes en un momento y en un espacio determinado -y a sus reacciones-, y ello hace que, pese a la aparente petrificación de ciertas instituciones, acepciones o principios, estos consistan simplemente en contenedores vacíos con contenidos variados altamente dinámicos. Por lo que, para aprehender el contenido y alcance del principio de estabilidad

alemán al ultraliberalismo austro-estadounidense”, *Economía UNAM* 16, n.º 47 (2019): 140, <https://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v16n47/1665-952X-eunam-16-47-140.pdf>.

⁵⁵ Las reglas del déficit y del gasto que se fueron conviniendo en el proceso de integración europeo a lo largo del desarrollo de los pactos de estabilidad y crecimiento y presupuestario, y que han servido de contenido de la noción de la estabilidad presupuestaria, pasaron, por ejemplo, de la aparente prohibición del déficit fiscal a la opuesta asimilación y permisión parcial del mismo, limitando exclusivamente el déficit estructural. Esta contraposición no es ajena en el debate de los planteamientos -supuestamente irreconciliables- entre la escuela económica austriaca y la escuela económica keynesiana. Tenjo Galarza, “Keynesianismo y anti-keynesianismo”, 210.

presupuestaria y del correlacionado principio de sostenibilidad fiscal, prescritos a la fecha -de una u otra manera- en las constituciones u ordenamientos jurídicos de los estados andinos, no baste indagar solamente sobre el ordoliberalismo alemán, que resulta, además -e inexplicablemente- ajeno a la percepción latinoamericana, sino también sobre el debate económico “universal”. Pues, si bien nuestra visión constitucional definitivamente ha sido y es eurocéntrica, la carga histórica que llevamos a costas nos ha vuelto tremendamente creativos. Para nosotros, los andinos, el consensualismo eclético o hibridación constitucional -al cual nos referiremos luego y de manera transversal en el tercer capítulo de esta investigación- no es nada extraño.⁵⁶ Y en dicho contexto, es posible que hubiésemos fusionado múltiples elementos disímiles provenientes de varias escuelas del pensamiento económico.

Por lo que, resulta adecuado y oportuno desentrañar primeramente tales escuelas del pensamiento económico y ordenarlas geográfica y cronológicamente a fin de evitar cualquier baturrillo que pudiese generarse con posterioridad al analizarlas transversalmente a partir de sus postulados más relevantes, pues, ineludiblemente se hará mención indistinta -pero coherente- de aquellas a lo largo de la presente investigación con el objeto de precisar, de mejor manera, el contenido y alcance del principio de estabilidad presupuestaria.

1.1.1. Evolución histórica del pensamiento económico

Inevitablemente, el texto del presente trabajo de investigación se valdrá de los postulados de las diferentes escuelas del pensamiento económico para explicar el contenido y alcance del principio de estabilidad presupuestaria y del correlacionado principio de sostenibilidad fiscal que históricamente no han sido únicos ni inmodificables.

⁵⁶ Huntington advierte que asistiremos al final de una era de progreso dominada por las ideologías occidentales y entraremos en una era en la que las civilizaciones múltiples y diversas interaccionarán, competirán, convivirán y se acomodarán unas con otras. A este proceso de marcado pluralismo, Huntington denominó proceso de *indigenización*. Situación de interés y relevancia para explicar precisamente las múltiples tensiones en Latinoamérica y en los estados andinos. Para Huntington, el *universalismo* es la ideología de occidente en sus confrontaciones con las culturas no occidentales. Así, nosotros, en los estados andinos, tenemos la marcada tendencia a concebir el mundo a partir del enfoque de dicho universalismo; hemos concebido los modelos de la democracia liberal y el capitalismo como propios, como aparentes promotores -y no receptores- de la cultura occidental; sin embargo, hemos naturalizado también -aun negándonos a asimilarlo- la permanente hibridación de tales modelos por la constante necesidad de explicarlos y comprenderlos a partir de nuestra realidad. Hemos dotado, para nosotros mismo, a esos modelos universales de nuestra cosmovisión cultural. Samuel P. Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial* (Barcelona: Editorial Paidós, 1997), 217-386.

Por ello, previamente a centrarnos en el debate y el diálogo racional entre las diferentes escuelas del pensamiento económico que han incidido de cualquier modo en el objeto del presente estudio, y pese a que las mismas no han seguido un camino franco y exclusivo, y de haber surgido -en distintas localidades- como reacciones múltiples entre sí mismas (en el marco de reiteradas revoluciones y crisis), realizaremos un esquema muy breve que nos permita primeramente posicionarnos espacio-temporalmente en aquellas para tener claridad y evitar más adelante una bruma innecesaria en el desarrollo de lo acápites que prosiguen.

“Una historia del pensamiento económico debe ser selectiva; de otro modo se saturaría al lector y no sería de gran ayuda. La selección requiere interpretación; por tanto, escondidos en el proceso de selección subyacen las predilecciones del historiador, sus prejuicios y su sistema de valores”.⁵⁷ Por lo que, sin ánimo de desconocer el ámbito de discusión anterior de la economía y sobre el aviso de lo anteriormente citado, iniciaremos -dado el enfoque particular de la presente investigación- en 1776, en Europa, en particular: Inglaterra, con la publicación del libro: “La Riqueza de las Naciones” de Adam Smith. Para Smith y varios de sus seguidores como Malthus y Ricardo -reconocidos como *clásicos*-, el estado debe abstenerse de intervenir en la economía ya que, si los individuos actúan libremente en la búsqueda de sus propios intereses, existe una mano invisible que convierte sus esfuerzos en beneficio para todos. Los clásicos obviamente analizaron una época en la que la industria conoció un desarrollo sin precedentes -la revolución industrial- y por ello, uno de sus objetivos principales fue la denuncia de las ideas mercantilistas restrictivas de la libre competencia que estaban extendidas en aquella época.⁵⁸

Con posterioridad y sobre la base de los mismos postulados de los clásicos, Karl Marx, discípulo de Ricardo, dio una explicación (en su libro: “El Capital”) a la primera gran crisis del capitalismo industrial en la década de 1830 y la consecuente crisis política de 1848, situada particularmente en Francia pero de connotación continental.⁵⁹ Partió de

⁵⁷ Harry Landreth y David C. Colander, *Historia del pensamiento económico* (México D.F.: CECSA, 2002), 3.

⁵⁸ María Teresa Vizcaíno López et al., *Ensayos sobre Historia del Pensamiento Económico* (Raleigh:Lulu.com, 2009), 29.

⁵⁹ La revolución o revoluciones de 1848, denominadas también *Primavera de los Pueblos* o *Año de las Revoluciones*, hacen referencia al proceso revolucionario liberal permanente que acabó con el predominio del absolutismo en el continente europeo que se impuso luego de la derrota de Napoleón Bonaparte, a partir del Congreso de Viena de 1814-1815. Las revoluciones de 1848 se caracterizaron por su carácter nacionalista y por las primeras manifestaciones organizadas del movimiento obrero. Y, si bien ocurrieron en Francia, sus ideales se difundieron rápidamente por Alemania, Austria, Hungría e Italia. Félix

la teoría ricardiana del valor-trabajo para deducir que el salario percibido por los trabajadores corresponde exactamente al costo de producción y que la plusvalía es la diferencia entre el valor de las mercancías producidas y el valor de la fuerza de trabajo que se haya utilizado en ellas. Lo cual supuso, por un lado, la posibilidad de que su teoría prediga la evolución socioeconómica (contraponiéndose frontalmente al capitalismo) y por otro, la invitación a todos los trabajadores a participar activamente y acelerar la transformación del estado -como sistema-, al cual lo caracteriza por su funcionalidad al modo capitalista de producción.⁶⁰ Ahí la ostensible contraposición entre el liberalismo clásico -que tuvo la necesidad de deconstruirse en el tiempo- y el comunismo -del cual se debate hasta hoy en día-.

A partir de esta afrenta, surge originalmente a partir de la década de 1870 una corriente que emanó de los clásicos denominada el *marginalismo* o *neoclasicismo*. Fue defendida en sus inicios por tres economistas: Carl Menger en Viena - en torno al cual se formó la escuela austriaca-; León Walras, creador de la escuela francesa de Lausana; y, el inglés William Stanley Jevons.⁶¹ Estos, aportaron conceptos como el de costo de oportunidad, costo marginal, utilidad marginal y equilibrio general. Sostuvieron que el precio de todos los bienes es el resultado del equilibrio entre la oferta y la demanda y que son las conductas de los productores y consumidores tratando de maximizar sus beneficios y su utilidad las que conducen a una situación de equilibrio general. De tales escuelas, la austriaca -fundada por Menger- fue la única que se mantuvo durante todo el siglo XX y la que permaneció siempre crítica a los paradigmas intervencionistas del estado, dominantes luego de la segunda guerra mundial. Y luego de la concesión del Premio Nobel de Economía en 1974 a Von Hayek, uno de sus miembros más destacados, esta expandió su influencia y prestigio hasta la actualidad.⁶²

Sin embargo, en Alemania en particular, a inicios del siglo XIX, a la par de la consolidación del *marginalismo*, se desarrolló la *escuela historicista alemana* como reacción tanto al liberalismo clásico como a los postulados marxistas, la cual si bien no

Maximiano Briones Quiroz et al., “Las revoluciones burguesas del siglo XIX: 1815-1848”, *Theoria* 14, n.º 2 (2005): 17-23, <https://www.redalyc.org/pdf/299/29914203.pdf>.

⁶⁰ Vizcaíno López et al., *Ensayos sobre Historia del Pensamiento Económico*, 29.

⁶¹ En 1866 William Stanley Jevons fue nombrado profesor de política económica del Owens College de Mánchester. En esta ciudad inglesa, hubo previamente, entre 1825 y 1845, un movimiento social y político librecambista y antiimperialista ligado a la Cámara de Comercio de Mánchester encabezado por Richard Cobden y John Bright, denominado *escuela de Mánchester*, *manchesterismo* o *capitalismo manchesteriano*, que se correspondía con la doctrina económica liberal clásica que promovía un libre cambio sin condiciones y una libertad económica ilimitada. *Ibíd.*

⁶² *Ibíd.*

trascendió en el tiempo como la escuela austriaca, fue la que protagonizó con aquella a finales del siglo XIX uno de los debates más relevantes de la historia del pensamiento económico -entre Merger y Schmoller- con relación al método de la economía (el *methodenstreit* o batalla de los métodos). Su pilar fundamental fue la idea que la historia es la principal fuente de conocimiento de la acción humana y de las cuestiones económicas, ya que, la economía depende de la cultura y no es posible aislar la una de la otra o separarlas en el tiempo o espacio. Su principal precursor fue Georg Friedrich List quien propugnó el realismo metodológico, fuertemente influido por los preceptos económicos del federalista Alexander Hamilton.⁶³ No obstante, su influencia difícilmente pudo trascender las complejas condiciones generadas en Europa por la primera guerra mundial.

Ahora bien, mientras lo dicho ocurría en Europa, a finales del siglo XIX e inicios del XX y en oposición a los marginalistas, en Estados Unidos de América, un grupo de economistas influidos por el historicismo alemán (entre ellos, Veblen, Mitchell -precursor de la econometría- y Commons) desarrollaron la escuela económica conocida como *institucionalista*, la cual puso de relieve el rol que tienen en el sistema económico los hábitos de conducta y el pensamiento de la comunidad que se plasman en las instituciones sociales. Así, la *economía institucional* surgió como una síntesis de la Economía Política, el Derecho y la Ética,⁶⁴ la cual llegó a postular, en definitiva, un método para el análisis económico del Derecho. En sus inicios, esta escuela del pensamiento económico obtuvo gran reconocimiento, empero, pronto -en la segunda mitad del siglo XX- quedó arrinconada por la vieja corriente neoclásica (marginalista) y la emergente *corriente keynesiana*.⁶⁵ Sin embargo, su legado ha permanecido silencioso y a la fecha ha incrementado su influencia, de modo tal que en la actualidad se ha generalizado el uso de la expresión: *nueva economía institucional*, para referirse a una amplia variedad de enfoques y nuevas teorías económicas,⁶⁶ entre las cuales podemos advertir la *escuela de la economía política constitucional* de James Buchanan (que superó a la ortodoxa *teoría*

⁶³ Fernando Jeannot R., “El conflicto del método”, *Análisis Económico XXXIII* n.º 82 (2018): 59-72, <https://www.redalyc.org/journal/413/41355807004/html/>.

⁶⁴ Landreth y Colander, *Historia del pensamiento económico*, 384-5.

⁶⁵ Vizcaino López et al., *Ensayos sobre Historia del Pensamiento Económico*, 29.

⁶⁶ La corriente más destacada y concurrida del nuevo institucionalismo se denomina *Law and Economics* o *Economía del Derecho*, que analiza los costos de transacción y los derechos de propiedad. A esta se adscriben Ronald Coase, Armen Alchian, Harold Demsetz, Richard Posner y Oliver Williamson. Además, la *nueva historia económica* de Fogel y North contempla también la historia como un “proceso de evolución de instituciones”, así como la teoría del capital humano de Schultz y el análisis económico que hace Gary Becker de las instituciones y funciones de la familia y el matrimonio. *Ibid.*

de la elección social),⁶⁷ a la que nos referiremos más adelante y es ciertamente relevante para esta investigación.

Pero, dos hechos en particular acaecidos en la primera mitad del siglo XX fueron determinantes para la evolución del pensamiento económico universal: en Europa, la primera y la segunda guerra mundial y en Estados Unidos de América, la *Gran Depresión* y la crisis económica de connotación global.⁶⁸ En la década de 1930, los países de occidente en general sufrieron una grave crisis económica y el marginalismo no pudo explicar y menos aún resolver dicho fenómeno. *Contrario sensu*, el keynesianismo ofrecía una aparente solución. En 1936, Keynes -nacido en Inglaterra- publicó su libro: “Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero”, asentado asimismo sobre postulados liberales, pero con una visión renovada del rol del estado en la economía, el cual influyó profundamente en todas las naciones industriales sobre todo después de la segunda guerra mundial, en especial, en Estados Unidos de América -a partir del establecimiento del New Deal-. Y a raíz de los postulados de esta escuela de pensamiento -a los cuales nos referiremos más adelante-, los gobiernos de los países en general impusieron *grosso modo* una política activa de intervención aumentando progresivamente el gasto fiscal y el peso del sector público para hacer frente a la crisis.⁶⁹ Entre 1945 y 1973, el keynesianismo fue adoptado universalmente como paradigma dominante. Y a partir de 2008, a causa asimismo de una grave crisis económica mundial, dicho paradigma parece haber renacido. En el acápite 1.1.3. del presente capítulo ahondaremos sobre este particular.

Sin embargo, el keynesianismo no fue la única reacción frente a los hechos que conmocionaron al mundo en la primera mitad del siglo XX. Si bien este resultó útil para luchar contra los efectos de la Gran Depresión en Estados Unidos de América y de la crisis económica mundial, luego de la primera guerra mundial y como antesala de la segunda, en territorio europeo, los intereses -de los ideólogos- se centraron en combatir aquello que consideraban la causa ulterior de las reyertas tan complejas que atravesaban.⁷⁰

⁶⁷ *Ibíd.*, 120.

⁶⁸ Se denomina: *Gran Depresión*, al período que duró la fuerte crisis económica mundial que se vivió en la década de 1930; se originó en Estados Unidos de América, a partir de la caída de la Bolsa de Valores de Nueva York, el 29 de octubre de 1929, y duró hasta el establecimiento del New Deal (1933-1938), nombre con el que se conoció a la política intervencionista de Franklin D. Roosevelt. Los efectos de esta crisis fueron mundiales. *GranDepresion.com*, “La Gran Depresión”, *GranDepresion.com*, accedido 29 de febrero de 2024, www.grandepresion.com.

⁶⁹ Vizcaíno López et al., *Ensayos sobre Historia del Pensamiento Económico*, 29.

⁷⁰ Consideraban en común como severas amenazas a la libertad, la Alemania nazi y la Unión Soviética. Y concordaban en la necesidad de regresar a un orden liberal renovado, ajeno al *laissez-faire*

En dicho contexto, en agosto de 1938 se realizó el *Coloquio Lippmann*, una conferencia de intelectuales organizada en París,⁷¹ que tuvo como objetivo construir un nuevo liberalismo -un *neoliberalismo*-⁷² como forma y herramienta de rechazo al colectivismo y al marxismo, sobre la propuesta de deconstruir los fundamentos del liberalismo clásico o del *laissez-faire* que consideraban, en dicho contexto, insuficientes. Este fue históricamente el momento fundador de lo que hoy conocemos como *neoliberalismo*.⁷³ No obstante, quienes participaron en dicha conferencia si bien consensuaron unánimemente en la oposición al “socialismo” y a la tendencia indiscriminada de aumentar el rol del estado en la economía y la sociedad, desde el principio pugnarón entre sí... entre la defensa por el apego al liberalismo manchestereano y la promoción de un liberalismo social más favorable a la intervención y regulación estatal -y menos ajeno a ciertos postulados keynesianos-:

[...] al revisar las actas de dicho coloquio, se distinguen numerosas líneas de fractura entre un ala más intervencionista y progresista de la cual Lippmann y Rougier parecen ser los portavoces y un ala más desconfiada con respecto al Estado y más vinculada a los principios clásicos del liberalismo bien representada por Ludwig Von Mises. Para captar de una manera concreta en que consiste el neoliberalismo de Lippmann y Rougier, hay que referirse a su Agenda donde estos autores nos indican una serie de reformas que esperan del Estado, lo que basta para mostrarnos hasta qué punto estaban alejados de la posición del viejo liberalismo que le pedía al Estado no hacer nada en el orden económico y limitarse a asegurar el orden y la seguridad. No obstante, Lippmann y Rougier siguen siendo liberales en el sentido amplio del término. Están en el polo opuesto de la economía dirigida o del socialismo porque las medidas que demandan tomar al Estado están completamente inspiradas por la preocupación de hacer reinar la libertad económica y no reemplazarla por una organización autoritaria y una economía planificada.⁷⁴

En todo caso y pese a la confrontación manifiesta de visiones sobre el neoliberalismo que debía ser universalmente promovido, este movimiento intelectual

manchesteriano que ya no era capaz de darle al problema social una solución satisfactoria. Guillén Romo, “Los orígenes del neoliberalismo”, 12.

⁷¹ Participaron en esta conferencia: Raymond Aron, filósofo, sociólogo, periodista y politólogo francés; Friedrich Hayek, economista y filósofo austríaco y británico; Walter Lippmann, escritor, reportero y comentarista político estadounidense; Auguste Detoef, economista francés; Étienne Mantoux, economista francés; Robert Marjolin, economista y político francés; Louis Marlio, economista francés; Ernest Mercier, industrial francés; Ludwig Von Mises, economista nacido en Austria-Hungría; Michael Polanyi, erudito húngaro-británico; Stefan Thomas Possony, economista y estratega militar nacido en Austria-Hungría; Wilhelm Röpke, economista alemán; Louis Rougier, filósofo francés; Jacques Rueff, economista francés; y, Alexander Rüstow, sociólogo y economista alemán.

⁷² “Es durante este coloquio que se forjó el vocablo neoliberalismo para designar un liberalismo renovado que los liberales alemanes se resolvieron a endosar sin estar muy convencidos de dicha apelación. Aunque, parece ser, que es en el año 1925 que el economista suizo Hans Honegger utilizó por primera vez la expresión neoliberalismo”. Guillén Romo, “Los orígenes del neoliberalismo”, 8.

⁷³ *Ibid.*, 7-41.

⁷⁴ *Ibid.*, 14.

patrocino finalmente la conformación de la Sociedad del Mont-Pèlerin, fundada por Friedrich Hayek en 1947 con el apoyo determinante del ordoliberal Wilhelm Röpke, la cual reunió a los intelectuales neoliberales que compartían el deseo y ambición común de minar la hegemonía del “socialismo”, dando origen a la sociedad de pensamiento más influyente y prestigiosa de aquella época, dedicada completamente a la causa liberal y a la promoción y propagación de una economía de mercado a escala mundial, en medio, sin embargo, de las dificultades al interno por establecer con uniformidad el rol mínimo o suficiente que debía asumir el estado dentro una sociedad.⁷⁵

Por su parte, en Alemania, la reacción a las consecuencias de las dos guerras mundiales acaecidas en la primera mitad del siglo XX -y a la severa crisis entreguerras-, promovió localmente -con apego a la tradición integralista del historicismo y desde la posición muy peculiar como los grandes desafortunados de tales conflictos bélicos- el desarrollo del *ordoliberalismo alemán*, una corriente de pensamiento económico fundada por un grupo de filósofos, economistas, juristas, sociólogos y políticos alemanes durante la década de 1930 y 1940, a la cual nos referiremos y en la cual profundizaremos más adelante en el acápite 3.1. del presente capítulo. Esta corriente nació en oposición al nacional-socialismo (nazi) que imperaba en aquel entonces y fue la que condujo finalmente el proceso de transformación del estado teutón luego de la segunda guerra mundial hacia un modelo eficiente de una economía social de mercado. Para esta corriente del pensamiento, el estado debe crear un ambiente jurídico adecuado para la economía y mantener un nivel saludable de competitividad.⁷⁶ Su incidencia ciertamente en el desarrollo del estado alemán de posguerra fue determinante, a pesar de que el paradigma universal predominante de posguerra -como ya se dijo- fue el keynesiano.

Sin embargo, durante las décadas de 1950 y 1960, un grupo no muy amplio de monetaristas conformaron la denominada Escuela de Chicago -en Estados Unidos de América- bajo la conducción de Milton Friedman, quienes se mantuvieron críticos a los postulados keynesianos y condenaron la discrecionalidad en la política económica y el excesivo peso del estado que tales postulados promovían, y propusieron alternativas fundadas en medidas conservadoras de tipo monetario. Su particular visión dio una salida a la crisis económica de los años setenta en la que coincidieron los fenómenos de la

⁷⁵ *Ibíd.*, 7-41.

⁷⁶ Luis Ignacio Gordillo Pérez, “Constitución económica, ordoliberalismo y Unión europea: De un derecho económico nacional a uno europeo”, *Revista de Derecho UNED*, n.º 23 (2018): 253-8, <https://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/24017/19060>.

inflación y el desempleo, algo inexplicable para las premisas keynesianas. De ahí que, de esta escuela hayan surgido múltiples corrientes neoliberales que predominaron en el pensamiento económico durante las décadas de 1970 y 1980.⁷⁷ Entre ellas, la que acuñó el *Consenso de Washington*, denominado así por el economista británico John Williamson; es decir, aquella receta de reformas estándar impuestas por las instituciones bajo el control de Washington DC.: el Fondo Monetario Internacional -FMI-, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América, para los países en desarrollo severamente golpeados por la crisis económica.⁷⁸

Receta que inevitablemente influyó en Latinoamérica, una región formada en su mayoría -en aquel entonces- por naciones precisamente en desarrollo con dictaduras militares frontal y geopolíticamente posicionadas en contra del socialismo en medio de la *Guerra Fría*⁷⁹ hasta la caída del muro de Berlín en 1989; hecho que marcó un punto de inflexión en el debate económico universal el cual adquirió, a partir de aquel hecho significativo, renovados bemoles postmodernos como lo veremos en el acápite siguiente de la presente investigación. Pero, más allá de la inevitable influencia en la región del Consenso de Washington -y sus consecuencias sociales nocivas en las décadas de 1980 y 1990-, ¿cuál fue la visión y enfoque económico de la región en las primeras décadas del siglo XX? Y, ¿qué supuso para nuestra cosmovisión lo ocurrido en las guerras mundiales disputadas en territorio europeo?

En nuestra región, en las primeras décadas del siglo XX se impuso el *estructuralismo latinoamericano*. El estructuralismo o desarrollismo latinoamericano “recibe influencias del historicismo, del nacionalismo, del marxismo, del institucionalismo y del liberalismo ‘clásico’”,⁸⁰ no porque sus promotores se hayan adherido explícitamente a tales corrientes sino porque sus visiones del mundo y de la historia contienen con claridad elementos comunes que también están presentes en dichas escuelas de pensamiento.⁸¹ El estructuralismo latinoamericano se explica a partir de dos

⁷⁷ Vizcaíno López et al., *Ensayos sobre Historia del Pensamiento Económico*, 30.

⁷⁸ Víctor Mauricio Castañeda Rodríguez y Omar Díaz-Bautista, “El Consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina”, *Apuntes del CENES* 36, n.º 63 (2017): 15-41, <http://dx.doi.org/10.19053/01203053.v36.n63.2017.4425>.

⁷⁹ Ricardo Ribera, “La guerra fría. Breves apuntes para un debate”, *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, n.º 110 (2006): 637-63, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4028552>.

⁸⁰ Armando Di Filippo, “El Estructuralismo Latinoamericano: validez y vigencia en el siglo XXI”, *Entrelíneas de la Política Económica* 10, n.º 48 (2017): 3-18, http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59841/Revista_completa.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁸¹ *Ibíd.*

momentos de especial relevancia. El primero vinculado a la situación interna argentina de la década de 1930 y el otro, a la situación internacional de América Latina en la década de 1940. En Argentina, entre 1935 y 1943, Raúl Prebisch condujo el Banco Central argentino y a través de esta institución obró como el gran artífice y reformador de la conducción económica de ese país. Apoyó a determinadas ramas de la industria para compensar la intensa recesión del momento, abriendo en dicha nación un proceso de industrialización que en 1942 y 1943 fue adoptado por el gobierno argentino como base sustancial del desarrollo nacional.⁸²

Por otra parte, a raíz de la segunda guerra mundial y de la inmediata posguerra, surge en el contexto internacional la idea del *desarrollo*. La Carta del Atlántico de 1941 y la Carta de San Francisco de 1945 -que dio origen a las Naciones Unidas- ratificaron que el único fundamento cierto de la paz es que todos los individuos libres del mundo puedan alcanzar la prosperidad económica y la seguridad social. A dicho efecto, se crean varios organismos y foros bajo la órbita de las Naciones Unidas, entre ellos, la Comisión Económica para América Latina -CEPAL-, posicionando universalmente una idea pro-desarrollo que supuso, sin embargo, una interpretación ambivalente. Las naciones del hemisferio norte defendieron la posición de que las nuevas instituciones creadas debían velar y favorecer el desarrollo sobre la base del libre mercado en tanto que las naciones del hemisferio sur asumieron y defendieron una posición industrialista, que en América Latina aparece como sustento de una teoría del subdesarrollo (enmarcada en un sistema centro-periferia) en el documento fundacional de Prebisch de 1949,⁸³ a quien nos referiremos más adelante en el acápite 1.1.4. del presente capítulo.

Hasta aquí el esquema breve de la evolución histórica del pensamiento económico previamente anunciado que ordena geográfica y cronológicamente las diferentes corrientes y escuelas económicas que mencionaremos más adelante, las cuales serán analizadas transversalmente a partir de sus postulados más relevantes, sin aislarlas de ciertos hechos históricos trascendentes, con el objeto de precisar, de mejor manera, el contenido y alcance del principio de estabilidad presupuestaria y del correlacionado principio de sostenibilidad fiscal. Las que, además, como consecuencia de su diálogo racional actual configuran un fenómeno renovado de análisis sensible también a las crisis económicas globales que se han tornado recurrentes.

⁸² Vizcaino López et al., *Ensayos sobre Historia del Pensamiento Económico*, 153.

⁸³ *Ibíd.*

1.1.2. El liberalismo y el socialismo en un entorno renovado

Ahora bien, el reconocimiento sesgado que suele hacerse hoy en día a la sola confrontación entre ambas escuelas neoliberales de pensamiento -Keynes vs. Hayek-, tiende, intencional o inintencionalmente, a excluir o reducir los fundamentos del debate original entre los postulados del liberalismo y el socialismo, como si no hubiesen existido, cuando fueron los que en realidad marcaron el desarrollo del pensamiento económico, político y jurídico, durante la segunda mitad del siglo XX. En la actualidad, generalmente -desde la perspectiva de la economía política-, se parte de la premisa, casi irrefutable -aunque errada-,⁸⁴ que el socialismo fue superado y virtualmente eliminado de la historia a raíz de la caída del muro de Berlín, en 1989.⁸⁵ Francis Fukuyama, en su obra: “El fin de la historia y el último hombre”, fue quien -desde la filosofía- universalizó dicha tesis. En ella sostuvo que ha sido únicamente la democracia la que ha podido transformar el reconocimiento personal -que señala como fuente primigenia de todo conflicto... de la tiranía, el imperialismo y el dominio- en un reconocimiento universal, que ha mejorado la convivencia de la sociedad en general. Por lo que, concluye, sobre la base de algunos postulados hegelianos -interpretados por Alexandre Kojève⁸⁶-, que la democracia liberal es el fin de la historia, pues es el único modelo económico-político-jurídico que ha conseguido erradicar las contradicciones del ser humano.⁸⁷

⁸⁴ “La socióloga Marta Harnecker [...] afirma que ‘Dada la injusticia y desigualdad predominantes, hablar hoy de socialismo tiene sentido’. Y tiene sentido, según ella, porque a pesar de la carga negativa que ha tenido y sigue teniendo la palabra socialismo después del derrumbe de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) y del fracaso del modelo en el resto de los países de Europa del Este, la sociedad capitalista que se ha fortalecido desde entonces genera demasiadas contradicciones (por un lado conocimientos, ciencia y riqueza, pero por otro inequidad, pobreza y abandono) y destruye no solo al ser humano, sino también a la naturaleza”. Álvaro Andrés Hamburger Fernández, “El socialismo del Siglo XXI en América Latina: características, desarrollos y desafíos”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 9, n.º 1 (2014): 133, <https://www.redalyc.org/pdf/927/92731211006.pdf>.

⁸⁵ Dubosquet-Lairys da cuenta del esfuerzo que realizaron varios medios de comunicación para imponer un relato oficial, no necesariamente ajustado a los hechos ocurridos, sobre un hito histórico con consecuencias políticas de nivel internacional, como la caída del muro de Berlín y sus repercusiones sobre la superación o no del socialismo en el mundo. Françoise Dubosquet Lairys, “La caída del Muro de Berlín en primera plana de ‘El Independiente’: ¿objeto o pretexto?”, en *Prensa, impreso, lectura en el mundo hispánico contemporáneo: homenaje a Jean-François Botrel*, coord. Jean-Michel Desvois (Francia: Université Michel de Montaigne / PILAR, 2005, 515-33.

⁸⁶ Fukuyama realizó en su obra -con carácter explicativo- la siguiente cita del texto *Introducción a la lectura de Hegel*, de Alexander Kojève: “Todo deseo humano, antropogénico -el deseo que genera la conciencia de sí mismo, la realidad humana- es, finalmente, una función del deseo de “reconocimiento”. Y el riesgo de la vida por el cual la realidad humana “sale a la luz” es un riesgo que se toma por causa de este deseo. Por consiguiente, hablar del “origen” de la conciencia de sí mismo es necesariamente hablar de un combate a muerte por el “reconocimiento”. Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, trad. P. Elías (Barcelona: Editorial Planeta S.A., 1992), 207.

⁸⁷ *Ibid.*, 207-85.

Pero, Fukuyama no es el único *pensador universal* que ha sugerido el fin de la historia. Tanto Georg Wilhelm Friedrich Hegel -a quien Fukuyama parafrasea a lo largo de su obra- como Karl Marx, quien asienta su teoría en la dialéctica hegeliana, han sostenido de modo bastante similar -aunque aparentemente en posiciones naturalmente opuestas- que la evolución de la sociedad universal no es infinita, que la historia concluirá cuando la humanidad alcance un modelo de sociedad que satisfaga sus anhelos más profundos y fundamentales. Hegel lo plantea a través de un constructo ideal, en clave de racionalidad, en tanto que Marx revierte el planteamiento hegeliano hacia la *praxis*, en un asentamiento claro dentro de la realidad social. Para Hegel, el fin de la historia presupone el agotamiento de las posibilidades del desarrollo del espíritu y representa aquel momento en el que la sociedad civil y el estado alcanzan la plena realización racional y por tanto logran la identidad entre la realidad y la racionalidad. Por lo que, Hegel no es sino un idealista que concluye que la realidad es construida y modelada por las ideas.⁸⁸

Contrario sensu, Marx -alejado del mundo ideal- sostuvo haber invertido las nociones propuestas por Hegel en el sentido de haber volcado el proceso dialéctico hegeliano del mundo de las ideas a la realidad social. En la que, el motor de la historia no pudo ser el debate de las ideas sino la lucha de clases sociales. Por ello, para Marx el fin de la historia responde a una relación dialéctica hegeliana, en la que el hombre con su acción construye la historia y se hace a sí mismo, pues, la conciencia no es una realidad predeterminada del ser humano ni ha sido dada en términos absolutos, sino que la misma se construye momento a momento hasta alcanzar la nueva sociedad: el comunismo.⁸⁹ Siendo esta aseveración, la obvia antítesis de la hipótesis manifestada por Fukuyama.

De manera que, este último no fue el único en advertir el fin de la historia y si bien su proposición fue preponderante en Estados Unidos de América y Europa luego de la caída del muro de Berlín y la consecuente imposición “universal” del modelo del capital, la misma siempre ha resultado ajena a la problemática social en los estados andinos, en el contexto latinoamericano.⁹⁰ En donde la potestad estatal de planificación -en un sistema participativo e incluyente-, característica profundamente discutida del modelo económico socialista (comunitarista), ha adoptado una inusitada fortaleza en los últimos procesos

⁸⁸ Israel Sanmartín Barros, “El fin de la historia en Hegel y Marx”, *Historia da historiografia*, n.º 12 (2013): 100-18, <https://www.historiadahistoriografia.com.br/revista/article/download/630/381+&cd=8&hl=es&ct=clnk&gl=ec&client=safari>.

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ Jorge Brega, *¿Ha muerto el comunismo? El maoísmo en la Argentina. Conversaciones con Otto Vargas* (Buenos Aires: Editorial Ágora, 2008), 5-7.

constituyentes del nuevo siglo,⁹¹ más allá, inclusive, de las nociones estatista-estructurales del modelo keynesiano-cepalino o de las teorías económicas del desarrollo que hasta aquel entonces habían dado contenido a las modelaciones económicas de nuestras naciones;⁹² ciertamente con algunas añadiduras antojadizas atribuibles, retóricamente al menos, al “neoliberalismo”, haciendo una referencia imprecisa solamente a la teoría monetaria moderna de Milton Friedman -que nacen como reacción a los postulados keynesianos-.⁹³

Por lo que, a fin de continuar y alcanzar los objetivos planteados para este capítulo, cabe precisar el relato histórico predominante del pensamiento económico en Europa, que creemos fue el que incidió en el proceso de juridificación de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal, al que nos referiremos en el capítulo que sigue, sin olvidar que contrario a la aparente superación dogmática del socialismo, propuesta por Fukuyama, en la región andina los últimos procesos constituyentes fueron abrazados políticamente por el socialismo del siglo XXI, particular que trataremos en el capítulo tercero de la presente investigación... Así, concluida la segunda guerra mundial -en 1945-, la primera controversia de proyección general y contenido económico fue la que confrontó a quienes defendieron la organización de la sociedad sobre la base de los mercados y su eficiencia -denominados liberales- y quienes promovieron la organización de sus sociedades en

⁹¹ La Constitución de Venezuela establece: “El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta”. Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Gaceta Oficial Extraordinaria 36.860, 30 de diciembre de 1999, art. 299. La Constitución de Ecuador, por su parte, señala: “El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 280. Finalmente, la Constitución de Bolivia dispone: “La función del Estado en la economía consiste en: 1. Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana. La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales”. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, art. 316.1.

⁹² José Gregorio Petit Primera, “La teoría económica del desarrollo desde Keynes hasta el nuevo modelo neoclásico del crecimiento económico”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura XIX*, n.º 1 (2013): 123-42, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36428605012>.

⁹³ Adrián Ravier, “El pensamiento de Milton Friedman en el marco de la escuela de Chicago”, *Estudios Económicos* 33, n.º 66 (2016): 121-48, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6268037>.

torno a la planificación central del Estado -denominados socialistas-.⁹⁴ Dicho debate se alimentó, además, del choque titánico entre dos bloques políticos: los Estados Unidos de América, Europa occidental y Japón versus la ex URSS⁹⁵ y China, quienes sobrepasaron los límites del objeto discursivo de la sola modelación económica y en una marcada Guerra Fría,⁹⁶ confrontaron también sus puntos de vista político-jurídicos, pues, los primeros se organizaron, creyeron y defendieron las *democracias liberales*,⁹⁷ en tanto que los otros, organizaron sus naciones sobre la base de la *dictadura del proletariado*⁹⁸ en un sistema en el que el derecho a la propiedad privada -la propiedad burguesa-⁹⁹ fue el insigne ausente.

Esta dicotomía tuvo, inevitablemente, su manifestación concreta en los ordenamientos jurídicos de los estados de cada uno de los bloques confrontados. Los liberales promovieron el modelo de la constitución del estado social y democrático de derecho (con el que han convivido varias escuelas del pensamiento económico neoliberal: keynesianas y no keynesianas) y los socialistas, el de la constitución socialista. Adicionalmente, este pleito de connotación mundial marcó una época de llamativa incertidumbre e inestabilidad en los estados latinoamericanos. Quizá, la mejor manera para visualizar sucinta e integralmente la tensión en nuestro continente al Sur es observar con atención la película: “Su Excelencia”¹⁰⁰ protagonizada por el célebre actor mexicano, Mario Moreno (Cantinflas), quien parodia, de modo sublime, la profunda división

⁹⁴ Albert Carreras y Odriozola, “El siglo XX, entre rupturas y prosperidad 1914-2000”, en *Historia económica de Europa: siglos XV-XX*, coord. Antonio Di Vittorio (España: Crítica, 2003), 303-434.

⁹⁵ URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

⁹⁶ Ribera, “La guerra fría. Breves apuntes para un debate”, 637-63.

⁹⁷ Estados Unidos de América, por ejemplo, creó e implementó la *Doctrina Reagan*, una doctrina de política exterior destinada a combatir la influencia que pudiese ejercer la ex URSS en otros estados, durante los últimos años de la Guerra Fría. A raíz de aquella, Estados Unidos de América proveyó asistencia a grupos insurgentes anticomunistas para que derrocasen los gobiernos alineados al eje soviético, en África, Asia, Latinoamérica y especialmente en Centroamérica. Roberto Russell, “El fenómeno Reagan y América Latina: visiones, obstáculos y perspectivas” (ponencia, VI Reunión Anual de Centros Miembros del RIAL, México, 26-8 de noviembre de 1984), https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwib1sa02N2EAXVbSTABHbHIBqM4ChAWegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Frej.uchile.cl%2Findex.php%2FREI%2Farticle%2Fdownload%2F15832%2F31797%2F&usg=AOvVaw0L4Rm6P-Uzp_0tBqgHYQoD&opi=89978449.

⁹⁸ La dictadura del proletariado comprende al proletariado organizado como clase dominante. Carlos Marx y Federico Engels, *El manifiesto comunista* (Ediciones elaleph.com, 2000), 7-89, <https://sociologia1unpsjb.files.wordpress.com/2008/03/marx-manifiesto-comunista.pdf>.

⁹⁹ *Ibíd.*, 51-3.

¹⁰⁰ *Su Excelencia* es una película de comedia mexicana de 1967, dirigida por Miguel M. Delgado y protagonizada por Cantinflas (Mario Moreno) y Sonia Infante. La película contiene un discurso memorable, a través del cual, Cantinflas criticó la tensión internacional de la *Guerra Fría* y opuso a ella, las aspiraciones de los estados latinoamericanos ajenos a la misma. Finalmente, exhorta a la consecución de la paz. Miguel M. Delgado, *Su Excelencia* (México: Posa Films Internacional S.A., 1967), DVD.

planetaria, la altamente sensible (in)estabilidad política de los pueblos suramericanos en constantes golpes de Estado, militares y populares, y el macabro -y a veces risible- rol de la diplomacia en medio de una guerra silenciosa. Dicha película concluye, con notable fortaleza, con un discurso intenso y muy sentido que pone de manifiesto el anhelo de liberación de los pueblos americanos al Sur de los Estados Unidos de América, ajenos a aquel marcado bilateralismo, preocupados sencillamente por combatir y extirpar la pobreza de nuestras tierras.¹⁰¹

Y dicho anhelo liberador ha sido y parece sigue siendo el clamor popular en los estados andinos. Y fue aquel sumado al deseo profundo de justicia y de reconocimiento propio los que alimentaron políticamente, entre otros, los últimos procesos constituyentes en los estados de la región andina, como lo explicaremos y justificaremos a cabalidad en el tercer capítulo de la presente investigación.

Ahora bien, toda la tensión sentida en el discurso pronunciado por Cantinflas, entre los defensores del mercado y los defensores de la planificación central -con los

¹⁰¹ “ese es el grave error de los Colorados, el querer imponer por la fuerza sus ideas y su sistema político y económico. Hablan de libertades humanas, pero yo les pregunto: ¿existen esas libertades en sus propios países? Dicen defender los derechos del proletariado, pero sus propios obreros no tienen ni siquiera el derecho elemental de la huelga. Hablan de la cultura universal al alcance de las masas pero encarcelan a sus escritores porque se atreven a decir la verdad, hablan de la libre determinación de los pueblos y sin embargo, hace años que oprimen a una serie de naciones sin permitirles que se den la forma de gobierno que más les convenga [...] Y ahora mis queridos colegas Verdes [...] no votaré por ustedes porque ustedes también tienen mucha culpa de lo que pasa en el mundo, ustedes también son medio soberbios como que (sic) si el mundo fueran ustedes y los demás tuviesen una importancia muy relativa y aunque hablan de paz y de democracia y de cosas muy bonitas, a veces también pretenden imponer su voluntad por la fuerza... por la fuerza del dinero. Yo estoy de acuerdo con ustedes en que debemos de luchar por el bien colectivo e individual, en combatir la miseria y resolver los tremendos problemas de la vivienda, del vestido y del sustento, pero en lo que no estoy de acuerdo con ustedes es en la forma con la que ustedes pretenden resolver esos problemas. Ustedes también han sucumbido ante el materialismo, se han olvidado de los más bellos valores del espíritu pensando solo en el negocio, poco a poco se han ido convirtiendo en los acreedores de la humanidad y por eso, la humanidad los ve con desconfianza. El día de la inauguración de la Asamblea, el señor embajador de *Dolaronia* dijo que el remedio para todos nuestros males estaba en tener automóviles, refrigeradores, aparatos de televisión y yo me pregunto: ¿para qué queremos automóviles si todavía andamos descalzos?, ¿para qué queremos refrigeradores si no tenemos alimentos que meter dentro de ellos?, ¿para qué queremos tanques y armamento si no tenemos suficientes escuelas para nuestros hijos? Debemos de pugnar porque el hombre piense en la paz, pero no solamente impulsado por su instinto de conservación sino, fundamentalmente, por el deber que tiene de superarse y de hacer del mundo una morada de paz y tranquilidad cada vez más digna de la especie humana y de sus auto destinos, pero [...] no será posible si no hay abundancia para todos, bienestar común, felicidad colectiva y justicia social. Es verdad que está en manos de ustedes, los países poderosos de la Tierra, Verdes y Colorados, el ayudarnos a nosotros los débiles, pero no con dádivas ni con préstamos ni con alianzas militares, ayúdenos pagando un precio más justo, más equitativo, por nuestras materias primas, ayúdenos compartiendo con nosotros sus notables adelantos en la ciencia, en la técnica, pero no para fabricar bombas sino para acabar con el hambre y con la miseria. Ayúdenos respetando nuestras costumbres, nuestras creencias, nuestra dignidad como seres humanos y nuestra personalidad como naciones, por pequeños y débiles que seamos. Practiquen la tolerancia y la verdadera fraternidad que nosotros sabremos corresponderles, pero dejen ya de tratarnos como simples peones de ajedrez en el tablero de la política internacional, reconózcanos como lo que somos, no solamente como clientes o como ratones de laboratorio, sino como seres humanos que sentimos, que sufrimos, que lloramos [...]”. *Ibid.*, 115:00.

reparos anotados por el actor y comediante mexicano- quedó aparentemente resuelta en Europa con la caída del muro de Berlín. Se percibió, en su momento, que la organización económica en torno al mercado, debido a su “eficiencia”, fue la que se impuso y resultó victoriosa por sobre el modelo de planificación central estatal. Por ello, se generalizó la idea que la democracia liberal había vencido la batalla finalmente al comunismo. Esa fue -como ya se había dicho- la percepción que Francis Fukuyama recogió en su tesis sobre el fin de la historia y el último hombre,¹⁰² que se justificaba en la asimilación de un modelo que había eliminado las contradicciones humanas. Conclusión que consideramos errada, ya que, el ser humano no es perfecto, es perfectible y por ello, el relacionamiento entre individuos, inevitablemente, estará siempre marcado por las contradicciones; mismas que, son consecuencia ineludible de la lucha diaria por alcanzar la perfección. Por ello, el conflicto es inseparable del relacionamiento humano.¹⁰³

Por lo que, la historia mundial no terminó con la caída del muro de Berlín ni los modelos políticos, económicos o jurídicos llegaron al fin de sus contradicciones en Europa y menos aún en los estados andinos -al Sur del continente americano-. Todo lo contrario, al parecer la historia ha tomado un nuevo rumbo: tras la caída del muro de Berlín en 1989, si bien la ex URSS se descompuso y sus múltiples naciones adoptaron políticamente la estructura democrática -al menos en lo formal- y abrazaron la economía de mercado, China se mantuvo en lo político con la dictadura del proletariado, aunque en lo económico sucumbió también ante la doctrina del mercado.¹⁰⁴ Y este fenómeno inédito, nunca antes previsto por los grandes pensadores del siglo XX, que negaron incluso manifiestamente esa posibilidad, dio cuenta de una realidad extraña: una en la que los mercados no necesitan apoyarse políticamente en la democracia liberal sino que pueden

¹⁰² Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, 374-448.

¹⁰³ Samuel Huntington también contradujo la aseveración de Fukuyama. En su obra: “El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial”, sostuvo que la historia no había concluido dada la persistencia del conflicto social, como motor real de la transformación de las sociedades, pues, si bien el conflicto posterior a la *Guerra Fría* ya no tenía marcadas raíces ideológicas o económicas dada la universalización de la democracia liberal y el capitalismo, el mismo había subsistido y ahora se escalonaría por cuestiones culturales. Para Huntington, en el siglo XXI con facilidad observaremos -y lo estamos haciendo- el choque entre la civilización occidental (judaico-cristiana) y la civilización musulmán; la primera que vivió y superó la revolución industrial y la revolución francesa, que conoce y defiende la separación entre estado e iglesia (el *estado laico*) y la separación de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) y, la segunda, islámica, que mantiene el estado eclesial en el que no existe separación ni control entre poderes, y en donde la ley dominante sigue siendo la Sharía, en la que -a ojos del mundo occidental- se confunde aun delito con pecado. Huntington, *El choque de civilizaciones*, 77-112, 217-386.

¹⁰⁴ Paul Burkett y Martin Hart-Landsberg, “Pensando sobre China: Capitalismo, socialismo y lucha de clases”, *Revista Estudios*, n.º 20 (2007): 91-100, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiA8ZnxxbCCAxUXlmoFHSZACd0QFnoECBUQAQ&url=https%3A%2F%2Fdialectnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F5364725.pdf&usq=AOvVaw2uLPB-RcMYvZZ98owMUR0p&opi=89978449>.

hacerlo a un sistema de dictadura del proletariado de partido único: el partido comunista chino. Y obviamente habiendo emergido este híbrido en el que confluye la dictadura del proletariado con el mercado, que además ha permitido que China se posicione actualmente como la primera potencia del mundo,¹⁰⁵ la idea predominante del fracaso del modelo de planificación central de la economía debería reconsiderarse y analizarse en un debate renovado, en el que la noción de la estabilidad presupuestaria podría llenarse de un contenido diferente al dado por el liberalismo.

Pues, dada la hibridación, ya no existe claridad respecto de si el ocaso del socialismo fue político o fue económico. Quizá, la causa del fracaso sistémico no fue la sola modelación político-social o la sola modelación económica, sino la vinculación que se consideraba inevitable entre ambas. Hoy parecería evidente que sí ha sido posible distinguir entre tales modelaciones y relacionarlas con otras que se creían naturalmente contrarias e incompatibles. Parecería además que, los estados andinos entregan un insumo adicional a este renovado debate, ya que, *contrario sensu*, a la hibridación configurada por China, nuestros estados, como profundizaremos en el capítulo tercero de la presente investigación, aparentemente han propuesto -ajenos a la puridad de la idea predominante de la necesidad del libre mercado y su eficiencia-, a raíz de los últimos procesos constituyentes en Venezuela, Ecuador y Bolivia, un modelo de estado democrático -de base liberal en lo político- anclado a un modelo económico social y solidario¹⁰⁶ en el que la función central de planificación del estado y el monopolio público de las áreas discriminadas como estratégicas,¹⁰⁷ resultan de notable relevancia para la consecución de

¹⁰⁵ Víctor López Villafañe, “La emergencia de China como potencia mundial. Fin del periodo de alto crecimiento y nuevos desafíos”, *Revista Migración y Desarrollo*, n.º 26 (2016): 167-94, <http://www.scielo.org.mx/pdf/myd/v14n26/1870-7599-myD-14-26-00167.pdf>.

¹⁰⁶ En Ecuador, por ejemplo, la Constitución de la República define al trabajo como fuente de realización personal y base de la economía, y trata sobre la democratización de los factores de producción, que suelen ser situaciones de interés para los modelos comunitaristas, no para el modelo liberal. Ecuador, *Constitución de la República*, arts. 33 y 334.

¹⁰⁷ En Venezuela, la Constitución establece que: “El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta”; y que: “El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico [...]”. Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, arts. 299 y 302. En Ecuador, la Constitución declara que: “El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente”, y que: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental,

los fines esenciales de este *neo estado andino*:¹⁰⁸ la tutela efectiva de los derechos constitucionales y la justicia. Justicia comprendida mucho más allá de la concepción utilitarista de Bentham y Stuart Mill, aún predominante en varias naciones del mundo.¹⁰⁹

Pues bien, en este contexto, en el que se universalizó la organización social con base a los mercados y su eficiencia -como idea predominante- y en el que apareció el fenómeno inhóspito de la hibridación china, que corroboró la predominancia de la idea sobre la necesidad del mercado, tomaron relevancia en el debate público, finalmente, dos vertientes de pensamiento económico aparentemente irreconciliables respecto de la utilidad y el grado de intervención del estado en la economía: el neoliberalismo austriaco-estadounidense¹¹⁰ y el keynesianismo. Ambos exitosos -en términos de corregir las falencias del otro- en determinados momentos de la historia y ambos con representantes connotados: Von Hayek, Friedman y Buchanan, neoliberales austriaco-estadounidenses, obtuvieron el premio Nobel en 1964, 1976 y 1986, respectivamente; y, los keynesianos:

precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley”. Ecuador, *Constitución de la República*, arts. 275 y 313. Y en Bolivia, la Constitución señala que: “1. El Estado ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación. 2. Los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano y serán administrados por el Estado. Se respetará y garantizará la propiedad individual y colectiva sobre la tierra. La agricultura, la ganadería, así como las actividades de caza y pesca que no involucren especies animales protegidas, son actividades que se rigen por lo establecido en la cuarta parte de esta Constitución referida a la estructura y organización económica del Estado”. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, art. 311.

¹⁰⁸ Nos referiremos en la presente investigación como ‘*neo estado andino*’ al renovado diseño institucional que surge con ocasión de los últimos textos constitucionales aprobados en Colombia, en parte, Venezuela, Ecuador y Bolivia, en los cuales observamos un cúmulo de características comunes, las cuales, sin destruir completamente el paradigma convencional del estado como una institución jurídico-política de origen liberal que en el tiempo ha ido sumando contenido social, proyectan, en una visión estrictamente financiera -ámbito de estudio de este trabajo-, una realidad novedosa, invadida indiscutiblemente de eclecticismo, pero ajena a su vez a los postulados tradicionales del orden presupuestario.

¹⁰⁹ Los utilitaristas fundan la justicia en la *utilidad*: en un sentimiento generalizado de satisfacción -distinto, pero no ajeno al placer-. H.L.A. Hart, *Essays on Bentham: Studies in Jurisprudence and Political Theory* (Oxford: Clarendon Press, 1982), 79-104, <https://www.utilitarianism.com/essays-bentham.pdf>; María Alejandra Carrasco, “La justicia utilitarista y las paradojas del liberalismo de Mill”, *Anuario Filosófico* 32, n.º 2 (1999): 395-428, <https://doi.org/10.15581/009.32.29578>.

¹¹⁰ Esta distinción se hace a fin de desarrollar la presente investigación y tomando en consideración como único elemento de diferenciación las posturas de las diferentes escuelas económicas de pensamiento respecto del nivel de intervención del estado en la economía, pues, es manifiesto que las escuelas económicas de Austria, de Chicago y de Virginia, tienen, dentro de la teoría general de la economía, diferencias marcadas e importantes entre sí, sin embargo, las tres coinciden en la necesidad de disminuir y restringir considerablemente el rol del estado en la economía, desconociendo la utilidad y criticando con severidad, en particular, la función central de planificación del estado, en tanto que el keynesianismo (que también está formado por múltiples vertientes) defiende la necesidad práctica de la intervención del estado en la economía para la corrección de cualquier anomalía endógena o exógena de la economía de las naciones.

Samuelson, Stiglitz, Masking y Krugman lo recibieron en 1970, 2001, 2007 y 2008.¹¹¹ Los primeros, promoviendo sistemáticamente la conformación de un *estado subsidiario*¹¹² y los segundos, incrementando razonablemente -por motivos de la innegable problemática del desempleo: la ausencia de bienestar y la desigualdad social, los espacios de intervención del estado en la economía -en posición y rol de garante-.¹¹³ Analicemos entonces ambas perspectivas y su concepción respecto de la estabilidad presupuestaria.

1.1.3. Neoliberalismos prevalentes: Keynes versus Hayek

La aplicación de las políticas keynesianas generó prosperidad económica en los países desarrollados a partir de 1945, luego de la segunda guerra mundial, hasta 1973, año de la primera crisis del petróleo;¹¹⁴ en tanto que las políticas neoliberales -de Austria

¹¹¹ Los padres fundadores -reconocidos coloquialmente- de ambas tendencias teóricas: Schumpeter y Keynes, coincidentalmente nacieron en 1883 y ya habían fallecido cuando se otorgó el primer Premio Nobel.

¹¹² María Guadalupe Huerta Moreno, “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, *Política y cultura*, n.º 24 (2005): 121-50, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422005000200006. El *principio de subsidiariedad* supone que el estado ejecuta una labor orientada al bien común solo cuando advierte que los particulares no la realizan adecuadamente, sea por imposibilidad o por cualquier otra razón, en la misma medida en la que contiene al Estado para que se abstenga de intervenir donde los grupos o asociaciones más pequeñas pueden bastarse por sí mismas: “Es verdad, y lo prueba la historia palmariamente, que la mudanza de las condiciones sociales hace que muchas cosas que antes hacían aun las asociaciones pequeñas, hoy no las puedan ejecutar sino las grandes colectividades. Y, sin embargo, queda en la filosofía social fijo y permanente aquel importantísimo principio que ni puede ser suprimido ni alterado; como es ilícito quitar a los particulares lo que con su propia iniciativa y propia actividad pueden realizar para encomendarlo a una comunidad, así también es injusto, y al mismo tiempo de grave perjuicio y perturbación para el recto orden social, confiar a una sociedad mayor y más elevada lo que comunidades menores e inferiores pueden hacer y procurar. Toda acción de la sociedad debe, por su naturaleza, prestar auxilio a los miembros del cuerpo social, pero nunca absorberlos y destruirlos. Conviene que la autoridad pública suprema deje a las asociaciones inferiores tratar por sí mismas los cuidados y negocios de menor importancia, que de otro modo le serían de grandísimo impedimento para cumplir con mayor libertad, firmeza y eficacia cuanto a ella sola corresponde, ya que solo ella puede realizarlo, a saber: dirigir, vigilar, estimular, reprimir, según los casos y la necesidad lo exijan. Por lo tanto, tengan bien entendido esto los que gobiernan: cuando más vigorosamente reine el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, quedando en pie este principio de la función subsidiaria (*subsidiarii officii principium*) del Estado, tanto más firme será la autoridad y el poder social, y tanto más próspera y feliz la condición del Estado”. Pio XI, “Quadragesimo anno”, *vatican.va*, 15 de mayo de 1931, párr. 79-80, https://www.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html.

¹¹³ Tenjo Galarza, “Keynesianismo y anti-keynesianismo, 206-8; Joseph E. Stiglitz, “Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad”, *Revista Internacional del Trabajo* 121, n.º 1-2 (2002): 9-30, <https://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/stiglitz.pdf>.

¹¹⁴ El período desde 1945 a 1973 es reconocido como la *edad de oro del estado de bienestar* caracterizada por haber conseguido el triunfo de un modelo socioeconómico de bienestar social basado en los pactos políticos keynesianos, implícita y sucesivamente ratificados por los dirigentes de la democracia cristiana, el liberalismo, la socialdemocracia e inclusive los comunistas; es decir, por los principales partidos políticos europeos. Rafael Caparrós, “La crisis del modelo de crecimiento de la postguerra y su repercusión en la viabilidad del modelo social europeo”, *Revista de estudios políticos Nueva época*, n.º 105

y Chicago- generaron prosperidad en Estados Unidos de América y Europa -*grosso modo*- hasta 2008, año de la crisis financiera mundial. La cual, supuso, como un medio desesperado de control y reparación -en un contexto profundamente complejo-, nuevamente la intervención del estado con una inyección considerable de dinero en la economía que trocó, finalmente, un problema de deuda privada en uno de deuda pública, como lo explicaremos más adelante, en el que, las nociones ordoliberales primigenias de la disciplina fiscal y de la estabilidad presupuestaria, otra vez, adquirieron relevancia. Y es que, tales nociones, ciertamente no eran nuevas, fueron parte de la reforma ordoliberal en Alemania luego de la segunda guerra mundial, pero alcanzaron nuevamente un rol determinante en la época de predominancia del neoliberalismo austriaco-estadounidense.

No obstante, cuando las circunstancias han justificado el acrecentamiento de la intervención estatal, las mismas no han sido relegadas o eliminadas, sino que han sido flexibilizadas por un velo de opacidad, que ha girado en torno al “juego” pendular del déficit 0/déficit estructural,¹¹⁵ a tono y de la mano del ciclo económico y las crisis. Y es que -a modo de alegoría-, Keynes dio vida a Hayek y Friedman, y estos, a su vez, resucitaron luego a Keynes. Pues, lo que derribó -de hecho- el recetario del keynesianismo o del neoliberalismo austriaco-estadounidense, uno frente al otro, cuando predominaron respectivamente sus ideas en el devenir de la historia “mundial”, no fue precisamente el corte de sus políticas sino los excesos provocados por la incapacidad de auto limitar y corregir los yerros en la aplicación profunda -en términos de puridad- de sus modelos.

Los excesos del keynesianismo provocaron un crecimiento desmesurado del sector público que convirtió a muchas economías capitalistas en ineficientes. En 1971, la ineficiencia resultado de la excesiva intervención del estado en la economía, hizo que Estados Unidos de América, con déficit en su balanza comercial y atravesando la Guerra de Vietnam, cancele unilateralmente los *acuerdos de Bretton Woods*,¹¹⁶ lo que condujo a

(1999): 97-146,
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjH4Kz1zLCCAxUBj4QIHx4uDNAQFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Fdia.net.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F27571.pdf&usq=AOvVaw3LgWHvFNbNXWijHu-3sFWt&opi=89978449>.

¹¹⁵ La idea de un déficit permanente carece de *incentivo*, al menos hasta la fecha. Su obvia connotación o relación con la escasez o la carencia -preocupación irresoluta de la economía convencional- ha hecho de sí una noción con contenido negativo y por ello no ha predominado como idea. Todo lo contrario, existe una tendencia generalizada a sobrestimar el superávit y a tener reparos sobre el déficit a largo plazo. Ahí la banda para la estimación del alcance del principio de estabilidad presupuestaria atada a las circunstancias del ciclo económico y las crisis: por un lado, en el extremo del *déficit cero* y por otro, en un esquema “flexible” de contención a mediano plazo, para la corrección del déficit estructural.

¹¹⁶ Con ocasión de la reconstrucción de posguerra, luego de la segunda Guerra Mundial, en 1944, se convocó a la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, la cual concluyó con la toma de algunas resoluciones y la celebración de ciertos acuerdos, conocidos como *Acuerdos de Bretton Woods*,

la pérdida del patrón oro/dólar y a la transformación del sistema monetario internacional de cambios fijos por uno de cambios flotantes.¹¹⁷ Situación que incidió, inevitablemente, en la crisis económica de 1973, conocida como la crisis del petróleo.

Asimismo, los excesos del neoliberalismo austriaco-estadounidense, entre otras circunstancias de momento, causaron la crisis económica mundial de 2008: una excesiva desregulación de los mercados financieros dio lugar a las *hipotecas basura* (*hipotecas subprime*). La burbuja inmobiliaria implosionó y eclosionó la falsa careta de aparente abundancia económica que se vivía en aquel tiempo.¹¹⁸ Si bien, las ideas de Von Hayek y Friedman solucionaron, en la década de 1980, varios de los factores que potenciaron la crisis económica de 1973, entre ellos, la inflación y el incremento desmesurado de los costos, la crisis financiera de 2008 obligó a los estados a inyectar una gran cantidad de dinero en el sistema financiero para rescatarlo y evitar que una gran recesión se convirtiera en una gran depresión. Y aunque suele explicarse dicha crisis con regularidad en clave financiera, las hipotecas *subprime* mostraron, además, una lamentable situación de

debido al sitio en el que se realizó dicha conferencia. El principal objetivo de tales acuerdos fue la constitución de un *nuevo orden económico internacional*, asentado en la estabilidad de las transacciones comerciales por intermedio de un sistema monetario internacional con tipo de cambio fijo fundado en el dominio del dólar de los Estados Unidos de América. Para ello, se adoptó un patrón (oro/dólar) constante correspondiente a 35 dólares de los Estados Unidos de América por cada onza de oro. Así, los estados podían fijar el precio de sus monedas con relación al dólar y, de ser necesario, intervenir en los mercados cambiarios con el fin de mantener los tipos de cambio dentro de una banda de fluctuación del 1%. En Bretton Woods, además, se creó el Fondo Monetario Internacional a fin de financiar a los estados con déficit en sus balanzas de pagos. Cabe anotar que en dicha conferencia Gran Bretaña hizo una propuesta distinta a la finalmente acordada -de autoría de Keynes-. Propuso la creación de un órgano internacional de compensación capaz de emitir una moneda internacional vinculada a las divisas fuertes y canjeable en moneda local en un sistema de cambio fijo. A través de dicho organismo, los países con excedentes financiarían a los países deficitarios, por medio de una transferencia directa de sus excedentes, a fin de acrecentar la demanda mundial y de evitar la deflación. Antonio Jesús López Expósito, “El FMI: desde Bretton Woods a sus retos actuales”, *eXtoikos*, n.º 14 (2014): 23-5, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5561997>.

¹¹⁷ La quiebra del sistema acordado en Bretton Woods se produjo durante la Guerra de Vietnam. Estados Unidos imprimía y enviaba al exterior miles de millones de dólares para financiar la guerra; además, en 1971, el país tuvo un déficit comercial considerable. En este contexto, algunos países europeos empezaron a cambiar los dólares sobrevalorados por marcos alemanes y oro, y, demandaron a Estados Unidos la conversión de sus excedentes de dólares en oro de conformidad con los acuerdos de Bretton Woods. En respuesta, Nixon, Presidente de Estados Unidos de América resolvió impedir las conversiones del dólar al oro y lo devaluó, a fin de aliviar el desequilibrio comercial. Como consecuencia, los estados empezaron a abandonar el patrón oro y la economía mundial pasó a regirse por un sistema de tipos de cambio flotantes. Alfredo de la Lama García y Aline Magaña Zepeda, “Auge y crisis del patrón oro-cambio 1945-1971”, *Perspectivas Internacionales* 9, n.º 2 (2013): 13-34, <http://docplayer.es/52203994-Auge-y-crisis-del-patron-oro-cambio.html>; López Expósito, “El FMI: desde Bretton Woods a sus retos actuales”, 23-5.

¹¹⁸ Jesús Zurita González, Juan Froilán Martínez Pérez y Francisco Rodríguez Montoya, “La crisis financiera y económica del 2008: Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México”, *El Cotidiano*, n.º 157 (2009): 17-27, <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512739003.pdf>.

marcada desigualdad social, consecuencia de la contención desmesurada del estado de bienestar:

Eran hipotecas basura porque se concedieron a personas que tenían trabajos basura: malas condiciones sanitarias, carencia de seguro médico o violaciones de la legislación, como cobrar por debajo de los mínimos legales. Mientras el mercado de la vivienda crecía sin sentido, parecía un negocio rentable. Pero hace diez años [en 2008] estalló la crisis de liquidez y de confianza en la solvencia de las entidades y se provocó la mayor depresión desde la II Guerra Mundial.¹¹⁹

De manera que, ciertamente los excesos neoliberales austriaco-estadounidenses dieron como resultado la crisis de 2008, pero no son sino las enseñanzas de la misma escuela de Austria las que explican de mejor manera las causas de dicha crisis. Los economistas de Viena siempre se han caracterizado por sus estudios del ciclo económico: “Una vez conocido el equilibrio, los economistas austriacos se interesa[ron] por el desequilibrio”.¹²⁰ El desequilibrio nace de la discordancia entre la oferta y la demanda global de bienes, y se hace visible a través de una crisis de sobreproducción causada por la desproporción entre los sectores productivos, que concluye finalmente en la fase decreciente o negativa del ciclo.¹²¹ Von Hayek en el libro: “La teoría monetaria y el ciclo económico”,¹²² sostiene que el origen de la fase depresiva de un ciclo económico se produce cuando ha habido un período de tiempo prolongado con tasas de interés muy bajas. En efecto, en 2008, las bajas tasas de interés aumentaron las inversiones no rentables sobre todo en el mercado hipotecario en el que se provocó un crecimiento desmesurado de la inversión, incrementándose el número de deudores sin capacidad real de pago. Situación que en términos regulares constituye un estado de inestabilidad económica.

Y para hacer frente a la crisis el estado tuvo que inyectar una cantidad considerable de dinero en el sector financiero, convirtiendo -como se dijo con anterioridad-, como una aparente solución ante la coyuntura, un problema de deuda privada en uno de deuda

¹¹⁹ Sandro Pozzi, “Hipotecas subprime: La crisis con la que empezó todo”, *El País Edición Nacional*, 6 de agosto de 2017, https://elpais.com/economia/2017/08/05/actualidad/1501927439_342599.html. Lo dicho se observa con claridad en los indicadores económicos del período. Andreas Becker, “La crisis en cifras”, *dw.com*, 19 de junio de 2015, <https://p.dw.com/p/1Fk0G>.

¹²⁰ Rebeca Gómez Betancourt. “La teoría del ciclo económico de Friedrich Von Hayek: causas monetarias, efectos reales”, *Cuadernos de Economía* 27, n.º 48 (2008), 47-68, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722008000100003.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Friedrich Von Hayek, *La teoría monetaria y el ciclo económico* (Madrid: Espasa, 1936), 84-118.

pública. Y dado que la sola impresión del dinero por parte de los estados acarrearía indiscutiblemente un problema manifiesto de inflación, la brecha no pudo ser cubierta sino a través del endeudamiento público y el déficit fiscal, lo que tradujo la crisis financiera -en Europa en particular- en una nueva crisis, pero ahora de deuda pública con considerables afectaciones en las economías nacionales, producto de la intervención estatal para corregir la crisis financiera previa, evidenciando el “juego” pendular entre los planteamientos teóricos enunciados a causa de las crisis económicas. De esta manera - como ya se dijo y como una sencilla alegoría-, Hayek y Friedman resucitaron a Keynes. Expliquemos, entonces, el origen de esta nueva crisis: la crisis del endeudamiento público y el déficit fiscal que inevitablemente incide en la problemática de la estabilidad presupuestaria.

La teoría económica del doble déficit ha demostrado que, si un estado tiene un déficit público muy elevado: si gasta más de lo que ingresa, debe endeudarse; ya que, parte del déficit se cubriría con la deuda. Pero, cuando el estado tiene necesidad real de que acuda la deuda pública a solventar el problema del déficit lo que debe hacer es subir las tasas de interés para que los inversores concurren a suscribir, precisamente, la deuda que el estado emite; esto suele atraer gran cantidad de inversión¹²³ a fin de aplacar, se supone, las consecuencias negativas de dicho endeudamiento. Sin embargo, si la inversión se realiza en dólares -como ocurre comúnmente-, se aumentaría la demanda de dólares en los mercados financieros internacionales y tal incremento provocaría inexorablemente un alza del tipo de cambio, pues, si hay gran demanda de dólares, el dólar, como moneda, se revaloraría y esto afectaría inevitablemente el flujo de las importaciones y exportaciones del estado: las exportaciones se encarecerían y por ello disminuirían mientras las importaciones aumentarían, provocándose así un gran déficit por cuenta corriente en la balanza de pagos.

De manera que, un aumento del déficit público induce irremediablemente un aumento de tasas de interés, un aumento de tipo de cambio y un aumento del déficit por cuenta corriente.¹²⁴ Lo que, con total certeza, constituiría una seria afectación a la economía de cualquier estado: el aumento de las tasas de interés reduciría la demanda de

¹²³ José Villaverde Castro, “Algunas relaciones entre déficit público y déficit exterior en un modelo de desequilibrio intertemporal”, *Anales de estudios económicos y empresariales* 2 (1987): 321-47, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiE9arjmr-CAxWpRDABHddNCPUQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F785257.pdf&usg=AOvVaw2Z26V4hO-rXAA7Tc8ES9gu&opi=89978449>.

¹²⁴ *Ibid.*

créditos, incrementaría la desconfianza en el sistema financiero y restringiría el consumo; el aumento del tipo de cambio devaluaría la moneda local reduciendo su capacidad adquisitiva; y, el déficit por cuenta corriente en la balanza de pagos desincentivaría la producción y encarecería el precio de los productos importados disponibles en el mercado. Ahí la relevancia actual del control y la medida que debería observarse tratándose del déficit fiscal, situación que denota además la necesidad práctica de una disciplina prudente en el manejo de las finanzas públicas. Consideración que obviamente afecta a la noción práctica de la estabilidad presupuestaria.

Pero, en la actualidad, no siempre ocurre lo mencionado. Estados Unidos de América *contrario sensu* a lo señalado por la teoría del doble déficit, a pesar de haber elevado, en particular en el período presidencial de Barack Obama, el déficit público mantuvo tasas de interés bajas. ¿Cómo lo hizo? La razón fue China: esta decidió comprar la deuda de Estados Unidos de América y este último pudo mantener las tasas de interés bajas a pesar de incrementar su déficit público porque la colocación de su deuda estaba garantizada por China, la cual tenía un interés directo en que las tasas de interés en Estados Unidos de América no suban porque a la par vincularon el yuan con el dólar. De modo que, mantener las tasas de interés bajas suponía tipos de cambio bajos y la cotización del dólar baja, relacionado con un yuan también bajo, lo cual promocionaba directamente las exportaciones chinas. Así, China ha sostenido su situación de predominio económico a nivel mundial en dos supuestos básicos: el dumping social (condiciones de trabajo inadmisibles en los mercados de occidente) que reduce considerablemente los costos y un yuan devaluado (con relación a un dólar devaluado) que fortalece exponencialmente sus exportaciones.¹²⁵

Y ha sido este ejemplo práctico el que ha servido, en el debate económico contemporáneo, para asimilar que, pese a la necesidad teóricamente justificada de racionalizar el endeudamiento público, no siempre el incremento de la deuda pública concluye en consecuencias nocivas insuperables para la economía y que, la razonabilidad de los instrumentos fiscales y monetarios que aplican los gobernantes, como políticas de estabilización, para prevenir y aparentemente controlar los fenómenos de la inflación y el desempleo en la economía de una nación, en el contexto mundial, es la que delimita en definitiva las connotaciones positivas o negativas de tales medidas para el estado y su economía. Por lo que, a la fecha, parecería que es el pragmatismo el que impera como

¹²⁵ Julián Pavón, *China ¿dragón o parásito?: ¿Quién se ha llevado mi empleo?* (Barcelona: Plataforma editorial, 2012), Pos. 288 - Pos. 450; edición para Kindle.

una solución razonable en medio de la confrontación fundamentalista entre ambos neoliberalismos prevalentes: el keynesianismo y el neoliberalismo austriaco-estadounidense.

Pero, ¿qué efectos produce este vaivén teórico -entre unos y otros- en las nociones de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal?... Pasada la segunda guerra mundial, las ansias por la estabilidad en todos los órdenes de la sociedad, como el opuesto natural a la inestabilidad e incertidumbre propias de las confrontaciones armadas y sus lamentables resultados, encontró cabida en el consenso universal sobre la necesidad permanente del *equilibrio*: equilibrio de poderes, equilibrio económico -y macroeconómico-, equilibrio jurídico y equilibrio social; todos consolidados en el basamento configurativo del estado social.¹²⁶ Incluso hoy en día, el *equilibrio* -en sus diversas dimensiones- sigue siendo la aspiración común de muchos. No obstante, el camino para la consecución de tan anhelada finalidad, en particular en su dimensionamiento económico, suele ser distinto entre unos y otros. Sin embargo, el deseo del equilibrio es lo que empujó la creación de la noción de la estabilidad presupuestaria.

Para los liberales austriaco-estadounidenses, por ejemplo, los mercados consiguen automáticamente a largo plazo el equilibrio; empero, para los keynesianos resulta inhóspito permitir que los mercados autorregulados encuentren los equilibrios en el tiempo -a largo plazo- porque los problemas siempre surgen a corto y mediano plazo.¹²⁷ Keynes solía decir: “A largo plazo todos estamos muertos”;¹²⁸ así justifican, los keynesianos, la necesidad de intervención dinámica y permanente del estado, a fin de corregir las siempre presentes desviaciones, contradicciones y externalidades del mercado. De modo que, tanto los unos como los otros: keynesianos y liberales austriaco-estadounidenses, han tenido y mantienen interés por el equilibrio económico, que engloba, obviamente, el equilibrio de las cuentas del estado -es decir, la estabilidad presupuestaria-, y lo buscan de manera permanente; los primeros, con la intromisión constante y dinámica del estado a fin de garantizar dicho equilibrio en el corto plazo y, los segundos, promoviendo la mínima intervención del estado por considerar la misma una externalidad que entorpece el equilibrio anhelado, pues, creen que el resultado

¹²⁶ Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, “El Estado Social”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 23, n.º 69 (2003): 139-80, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=802674>.

¹²⁷ Pavón, *China ¿dragón o parásito?*, Pos. 288 - Pos. 450.

¹²⁸ *Ibid.*, Pos. 313.

unívoco de la autorregulación del mercado es siempre el equilibrio, en cuyo caso, bastaría el tiempo y la paciencia para alcanzar lo buscado.

Ahora bien, en dicho contexto, el equilibrio presupuestario -como manifestación cierta e indispensable del equilibrio económico y de la estabilidad presupuestaria- se garantizaría según los keynesianos, a corto plazo, por intermedio del déficit y el endeudamiento público que, sin embargo, debe ser controlado a mediano plazo. En tanto que, los neoliberales austriaco-estadounidenses defienden la concepción de equilibrio presupuestario a través de la necesidad sencilla de un déficit 0, sobrevalorando, además, las cuentas superavitarias, por considerarlas resultado positivo de la gestión ordinaria de las mismas;¹²⁹ de manera que, pese a coincidir en la necesidad práctica del equilibrio -como contenido indiscutible de la estabilidad presupuestaria-, entre keynesianos y neoliberales austriaco-estadounidenses no ha habido un acuerdo sobre lo que debería comprenderse ni apreciarse unívoca y definitivamente como el *equilibrio de las cuentas del estado*, es decir, la estabilidad presupuestaria. Esclarezcamos, entonces, brevemente los fundamentos de cada una de estas vertientes del pensamiento económico que se oponen entre sí y particularicemos sus enfoques, para finalmente referirnos a la visión que encontró cabida en Latinoamérica a partir del revisionismo -y aparente adaptación- de las mismas.

1.1.3.1. El efecto multiplicador del gasto público

En 1936 Keynes publicó su “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”. En ella sostuvo que la variable fundamental que dinamiza la actividad económica es la *demanda global*, formada por la demanda de los bienes de consumo de las familias, por la demanda de bienes de inversión de las empresas, por la demanda del sector público -a través del gasto público- y por la demanda de los mercados internacionales, resultado del relacionamiento entre las exportaciones e importaciones;¹³⁰ e introdujo en dicha concepción, el *efecto multiplicador del gasto público* de Richard Kahn,¹³¹ uno de sus discípulos, quien justificó que el efecto del gasto público es exponencial y no proporcional, porque el gasto público inicial que hace un gobierno inevitablemente es

¹²⁹ *Ibíd.*

¹³⁰ Keynes, *Teoría general de la ocupación*, 15-337.

¹³¹ El *efecto multiplicador del gasto público* es un concepto económico que describe cómo el incremento inicial en el gasto del gobierno desencadena un aumento aún mayor en la producción y el ingreso nacional.

incrementado por un cúmulo de acciones consecutivas en el mercado encadenadas entre sí,¹³² de manera que el aumento del gasto público hecho en un valor x siempre concluirá en un incremento del ingreso de la economía mayor a ese valor.¹³³ Keynes expresó su variable fundamental a través de una fórmula sencilla que hasta el día de hoy se conoce como *demanda global (DG)*:

$$\mathbf{Dg = C + I + G + Ex}$$

Donde,

Dg : *demanda global.*

C : *bienes de consumo de las familias.*

I : *bienes de inversión de las empresas.*

G : *gasto público.*

Ex : *la diferencia entre exportaciones e importaciones.*

Figura 1. Fórmula de la demanda global (Dg).

Fuente: John Maynard Keynes.¹³⁴

Elaboración propia.

El objeto de la teoría general propuesta por Keynes fue el combate a dos problemas esenciales de la economía: el desempleo y la inflación. Para combatir el desempleo que se produce por una insuficiencia en la demanda global, Keynes propuso estimularla; a dicho efecto, debía promoverse el consumo y para ello, debían bajarse los impuestos de modo que exista más dinero destinado, precisamente, al consumo, debían bajarse las tasas de interés -el coste del dinero- para que los inversores inviertan mucho más, debía incrementarse el gasto público para la generación de empleo a través de la realización de obra pública y debían fomentarse las exportaciones disminuyendo el tipo de cambio. Para combatir la inflación, *contrario sensu*, debía contenerse el exceso de la demanda global, ya que, según Keynes, los precios subían porque la demanda subía. De manera que, para contener la demanda global, debía contenerse el consumo subiendo los

¹³² Richard Ferdinand Kahn, "The relation of home investment to unemployment", *Economic Journal* *XLI*, n.º 162 (1931): 173-98, https://archivesearch.lib.cam.ac.uk/repositories/7/archival_objects/320952.

¹³³ Por ejemplo, si el gobierno gasta 1 millón de dólares de los Estados Unidos de América en contratar obreros para la ejecución de obra pública, estos recibirán ese dinero como remuneración o salario y, parte de aquel se lo gastarán en otros bienes de consumo regular como ropa o zapatos nuevos. Los productores de ropa y de zapatos, que recibirán el pago, tendrán entonces ingresos adicionales, parte de los cuales también gastarán en nuevos trabajadores y otros bienes o servicios. Y los productores, prestadores de servicios o nuevos trabajadores que se beneficien continuarán con este proceso y gastarán asimismo parte de su salario, de tal manera que, cuando concluya este proceso recurrente, el incremento en la renta nacional será superior al millón de dólares de los Estados Unidos de América inicialmente invertido.

¹³⁴ Keynes, *Teoría general de la ocupación*, 15-337.

impuestos, debía reducirse la inversión subiendo las tasas de interés, debía disminuirse el gasto público y debía elevarse el tipo de cambio.¹³⁵

Para Keynes, el desempleo y la inflación no podían coexistir porque -según lo expuesto en el párrafo que antecede- si bajaba la demanda disminuían los precios y si subía la demanda se incrementaban los precios, por lo que, el empleo debía subsistir con la deflación y el desempleo con la inflación, correlación que nos conduce a la justificación del *pleno empleo*¹³⁶ y a la noción de la estabilidad económica para los promotores de esta vertiente del pensamiento económico. Por lo que, en este enfoque y modelo propuesto por Keynes, es la atención oportuna de una u otra suposición relacional -que se aprecia cómo inmediata- la que tiende inevitablemente y garantiza el equilibrio de la economía. En 2008, por ejemplo, Estados Unidos de América tuvo que hacer frente a dos problemas en particular: el desempleo y la deuda y déficit públicos. Barack Obama priorizó, por razones electorales, la lucha contra el desempleo; y por ello, usó el recetario keynesiano: Obama bajó los impuestos, bajó las tasas de interés, aumentó el gasto público¹³⁷ y devaluó el dólar. Y lo hizo sin generar afectación a la balanza de pagos, porque China se mantuvo, *parasitariamente*,¹³⁸ detrás. China -como ya se dijo- compró con regularidad la deuda pública estadounidense con el objeto de que no se incrementen las tasas de interés y se mantenga el dólar devaluado -vinculado al yuan- con el objeto de fomentar exponencialmente sus exportaciones.¹³⁹

Ahora bien, Keynes -quien universalizó la acepción del efecto multiplicador del gasto público-, a fin de combatir el desempleo, y en dicha medida a la inflación, sostuvo -en oposición a la tradición liberal- que, el gasto público no tiene impacto negativo en la

¹³⁵ Kahn, "The relation of home investment", 173-98.

¹³⁶ *Ibid.*, 227-78.

¹³⁷ En Estados Unidos, para fines de 2008, los republicanos adversos al gasto público pidieron a Barack Obama esclarezca su pedido de incrementar el gasto público. Obama indicó que subiría el gasto en inversión productiva y que disminuiría el gasto corriente. Barack Obama, "Declaraciones del Presidente Barack Obama: Versión preparada para su emisión: Discurso ante Sesión Conjunta del Congreso", *the WHITE HOUSE President Barack Obama*, 24 de febrero de 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/the-press-office/declaraciones-del-presidente-barack-obama-discurso-ante-sesioacuten-conjunta-del-co>.

¹³⁸ Pavón sostiene que China está conquistando el mundo con un modelo de crecimiento *parasitario*. Le atribuye el adjetivo de *parasitario* porque se apropia de los recursos de los demás sin violencia aparente y lo caracteriza, utilizando el símil de parásito, debido a cuatro claves económicas de dicho modelo: indica que es *pacífico* porque no se enfrenta al adversario; es *rapidísimo* porque se ha desarrollado y consolidado en menos de 30 años; es *silencioso* porque evoluciona con mucha discreción para pasar desapercibido; y, es *total* porque abarca a todos los sectores y todos los países. Así, China controla recursos ajenos y así afectó, de manera positiva, aparentemente, la decisión de Obama en Estados Unidos. Pavón, *China ¿dragón o parásito?*, Pos. 221 - Pos. 388.

¹³⁹ *Ibid.*, Pos. 349 - Pos. 388.

economía; todo lo contrario, la política fiscal expansiva¹⁴⁰ resultaba para aquel la respuesta eficiente a las crisis. Concepción que inevitablemente terminó atando al déficit fiscal con la necesidad permanente del estado de sostener el gasto público.¹⁴¹ En cuyo caso, la noción de la estabilidad presupuestaria en esta visión no estaría supeditada de modo alguno a la restricción del gasto fiscal ni tampoco a la limitación del endeudamiento público, pues, a tono con el ciclo económico, ante la escasez lo recomendable para el estado es gastar, en términos de inversión, a fin de superarla, debiendo financiarse a dicho efecto con suficiencia, con el objeto de atender de inmediato el desequilibrio y tender brevemente al equilibrio; sin que la carga del endeudamiento público trascendiese en esta postura, porque el efecto directo del *multiplicador del gasto público* es la generación de empleo y parte de los efectos mediatos son el incremento de los impuestos y la disminución del gasto público en épocas de bonanza, que reafirma a los tributos como fuente principal de financiamiento y no a la deuda pública, como tal. En dicho sentido, bajo este enfoque, la estabilidad presupuestaria respondería a un ajuste automático a tono con el ciclo; en cuyo caso, la contención del gasto fiscal y del endeudamiento público no constituirían en sí mismo un problema porque aparentemente se auto regularían tendiendo siempre al equilibrio.¹⁴²

¹⁴⁰ Sanz-Sanz y Sanz señalan que la crisis económica mundial de 2008 ha incrementado el interés por el rol que pueden desempeñar los gobiernos para promover y acelerar la recuperación. Indican que, se ha producido un debate académico sobre si las circunstancias de recesión o estancamiento serían recomendables para que los países impongan estímulos fiscales para incrementar la demanda agregada, la producción y el empleo o si, por el contrario, deberían implementar una política de austeridad presupuestaria que incremente la confianza de los inversores y mercados financieros en las perspectivas económicas y sanee las cuentas públicas; porque, los efectos de la política fiscal en el crecimiento son diferentes, incluso contrarias, en el corto, mediano y largo plazo. Por ello, sostienen que el examen de las relaciones macroeconómicas entre las finanzas públicas y la actividad económica deben distinguir los tres límites temporales. José Félix Sanz-Sanz e Ismael Sanz Labrador, *Política fiscal y crecimiento económico: consideraciones microeconómicas y relaciones macroeconómicas* (Santiago: Naciones Unidas, 2013), 27. Finalmente, concluyen que: “Los países de Latinoamérica han desarrollado en esta última década una política fiscal más anticíclica que los de la OCDE, lo que supone un gran avance y explica en alguna medida la buena posición de la que disfruta esta área. No obstante, algunos de los países latinoamericanos continúan desarrollando políticas fiscales procíclicas en relación a los gastos públicos discrecionales, un aspecto que debería corregirse pues no hay nada más dañino para el crecimiento económico que una política fiscal procíclica”. Sanz-Sanz y Sanz, *Política fiscal y crecimiento económico*, 66.

¹⁴¹ Camilo Lluch Sanz, “La deuda pública, ayer y hoy”, *Revista de Economía Política*, n.º 61 (1972): 168-76, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi4jpuo8b6CAxUmQjABHYbcD28QFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fdialnet.uniri-oja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F2495179.pdf&usg=AOvVaw0E1O2KG8VspNkj3aPSa1UZ&opi=89978449>.

¹⁴² De ahí que, los modelos macroeconómicos postkeynesianos en su momento se popularizaran. El modelo de Harrod, por ejemplo, pese a su simplicidad condujo a predicciones relevantes en materia de crecimiento económico. El modelo de Harrod -1939- y el modelo de Domar -1946- hacen uso implícito o explícito del efecto multiplicador y el efecto acelerador de la inversión, en tanto que, en la modelación para la determinación del ingreso o de la renta de Samuelson -1939- y en el modelo IS-LM (de Hicks-Hansen) su aplicación es directa. El efecto multiplicador está determinado por la propensión marginal a consumir y refleja el cambio en la renta ante los incrementos en la inversión, mientras que el efecto acelerador establece

Pero -como se indicó con anterioridad-, el recetario keynesiano funcionó relativamente bien desde 1945 hasta 1973, porque en ese último año, a raíz de la crisis del petróleo, por primera vez (luego de la segunda guerra mundial) coexistieron el desempleo y la inflación, situación que no había sido prevista por Keynes. La inflación que se produjo en 1973 no tuvo origen en un incremento de la demanda sino en un incremento de los costos: los precios subieron porque los costos de energía se incrementaron súbitamente a causa del embargo árabe del petróleo.¹⁴³ Y, dadas las circunstancias de aquel momento, fueron los costos los que definieron los precios; por lo que, aún en estado de recesión económica los precios siguieron subiendo, de manera que el inconveniente a resolver no fue la noción de inflación por demanda descrita por Keynes sino una inflación por costos. La cual configuró el escenario en el que Friedman, representante de la escuela económica de Chicago, y su *monetarismo* pasaron a ser el referente de solución ante la crisis económica con sus políticas liberales de oferta, que consideraban, *contrario sensu*, que el ingreso y el gasto público debían ser y permanecer neutrales.¹⁴⁴

1.1.3.2. La neutralidad del gasto público

Para los *monetaristas*, circunscritos -para los fines de la presente investigación- en los neoliberales austriaco-estadounidenses, que sustituyen el énfasis macroeconómico de la época por el microeconómico, el incremento de los costos debía combatirse en la empresa. La subida de salarios o de costos de producción debía corregirse por intermedio de la innovación, la productividad, la mejora de la competitividad, la calidad, el servicio de posventa, etc. Por lo que, criticaron con severidad aquel postulado de la necesaria intervención del estado en la economía y se centraron en la economía productiva a nivel

una relación directa entre la inversión y la renta, por lo que, en definitiva, determina el nivel de incremento en la renta que conduciría a un incremento en la inversión. José Reyes Bernal Bellón y Carlos Arturo Meza Carvajalino, “La interacción entre el multiplicador y el acelerador: Una aproximación para Colombia”, *Economía XXXVII*, n.º 34 (2012): 12, <https://biblat.unam.mx/hevila/EconomiaMerida/2012/vol37/no34/1.pdf>.

¹⁴³ La crisis del petróleo de 1973 comenzó el 16 de octubre de dicho año, a raíz de la decisión de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo de no exportar más petróleo a los países que habían apoyado a Israel durante la guerra de Yom Kipur, que enfrentó a Israel con Siria y Egipto. Esta medida incluyó a Estados Unidos y a sus aliados de Europa occidental. El aumento del precio junto a la enorme dependencia del petróleo, provocó un fuerte efecto inflacionario y una reducción de la actividad económica. Aníbal José Maffeo, “La Guerra de Yom Kippur y la crisis del petróleo de 1973”, *Revista Relaciones Internacionales*, n.º 25 (2003): 2-6, <https://docplayer.es/13141555-La-guerra-de-yom-kippur-y-la-crisis-del-petroleo-de-1973-1-la-situacion-despues-de-la-guerra-de-los-seis-dias.html>.

¹⁴⁴ Ravier, “El pensamiento de Milton Friedman en el marco de la Escuela de Chicago”, 121-48.

de las empresas. Postularon la noción de que es el mercado y no el estado el que asigna eficientemente los recursos y que, el apetito empresarial individual es la mejor motivación para organizar la economía; por lo que, el gasto público en el estado únicamente restringe el crecimiento económico. Para ellos, el gasto público tiene un impacto negativo en la economía y, por tanto, la política monetaria y las medidas de contención o ajuste del gasto público son las únicas y adecuadas herramientas para hacer frente a las crisis.¹⁴⁵ En cuyo caso, la noción de la estabilidad presupuestaria sobre la necesidad del equilibrio pende *inter alia* de la restricción del gasto y del endeudamiento públicos a diferencia de la perspectiva keynesiana.

Por ejemplo, para Schumpeter, quien fue formado en la tradición austriaca, el desarrollo económico se fundamenta en los procesos de innovación, en los desarrollos tecnológicos y en el cambio socio-cultural.¹⁴⁶ El desarrollo económico -para Schumpeter- es “un fenómeno característico, totalmente extraño a lo que puede ser observado en la corriente circular, o en la tendencia al equilibrio. Es un cambio espontáneo y discontinuo en los cauces de la corriente, alteraciones del equilibrio, que desplazan siempre el estado de equilibrio existente con anterioridad”.¹⁴⁷ La innovación radical es -para dicho autor- el elemento fundamental del desarrollo económico, pero no es espontánea, sino que se promueve activamente por el empresario (innovador). Para Schumpeter, el empresario no es el que forma una empresa, ni el capitalista, ni se trata de un técnico en empresas;¹⁴⁸ es aquel que es capaz de generar y gestionar innovaciones radicales dentro de las organizaciones o fuera de ellas.¹⁴⁹

Pero aquella acepción de que el gasto público tiene un impacto negativo en la economía no era nueva. David Ricardo en el siglo XIX había afirmado ya que el déficit público no tiene efectos sobre la demanda, por lo que el gasto del estado no estaba en capacidad de recuperar la demanda y menos aún de contribuir a los mecanismos de solución frente a las crisis.¹⁵⁰ En el siglo XX, Barro asumió para sí la idea de Ricardo y la replicó postulando la noción de la *equivalencia ricardiana*; es decir, aquella relación

¹⁴⁵ *Ibíd.*

¹⁴⁶ Omar Montoya Suárez, “Schumpeter, Innovación y Determinismo Tecnológico”, *Scientia et Technica X*, n.º 25 (2004): 209-13, <https://www.redalyc.org/pdf/849/84911685037.pdf>.

¹⁴⁷ Joseph Schumpeter, *Teoría del desenvolvimiento económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 1978), 75.

¹⁴⁸ Montoya Suárez, “Schumpeter, Innovación y Determinismo Tecnológico”, 211-12.

¹⁴⁹ Schumpeter, *Teoría del desenvolvimiento económico*, 84.

¹⁵⁰ Agustín García, Julián Ramajo e Inés Murillo, *Equivalencia Ricardiana y tipos de interés*, Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales No. 27/03, accedido 29 de febrero de 2024, 3-40, https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2003_27.pdf.

respecto de que el financiamiento del déficit fiscal a través de la emisión de deuda y disminución de impuestos en el presente, no generan efecto alguno en el nivel de consumo de los individuos. Ya que, en realidad, no representan un incremento en su riqueza neta, pues, el estado para pagar dicha deuda, con posterioridad, tendría que incrementar los tributos; por lo que, los nuevos bienes adquiridos en el presente necesariamente quedarían destinados para cancelar el incremento de impuestos en el futuro.¹⁵¹ De manera similar, Friedman, retomó los postulados del liberalismo clásico y defendió una reducción profunda del rol del estado en la economía:

La amenaza fundamental a la libertad es el poder de coacción, ya sea en manos de un monarca, un dictador, una oligarquía o una mayoría momentánea. La preservación de la libertad requiere la eliminación de tal concentración de poder para la mayor extensión posible y que la dispersión y distribución de cualquier poder no pueda ser eliminada -un sistema de controles y equilibrios-. Al eliminar del control de la autoridad política la organización de la actividad económica, el mercado elimina esta fuente de poder coercitivo. Permite que la fuerza económica sea un freno al poder político más que un refuerzo.¹⁵²

Para Friedman, el equilibrio yacía en la pérdida de control de la actividad económica por parte de la autoridad política. Para él, no existe “*trade off* o intercambio entre inflación y empleo, a largo plazo”.¹⁵³ Por ello, propuso -en un inicio- “una política monetaria contra cíclica, basada en la limitación del gasto público global, la prohibición de financiar mediante la emisión de deuda los déficit cíclicos que resultarían y, por tanto, el aumento automático de la cantidad de dinero en las fases de recesión”.¹⁵⁴ Con posterioridad, recomendaría una “regla de crecimiento constante de la cantidad de dinero, a una tasa compatible con el crecimiento secular del producto real y una inflación nula”.¹⁵⁵ Para Friedman, la principal razón que justificaba el gasto público en la tesis de Keynes -quien no propuso expresamente en realidad el déficit ni el gasto público excesivo- era la necesidad urgente del gobierno de disminuir, quizá eliminar, el desempleo, objetivo que sencilla y finalmente, en el contexto de la crisis del petróleo de la década de 1970, no se

¹⁵¹ Robert J. Barro, “Are government bonds net wealth?”, *Journal of Political Economy* 82, n.º 6 (1974): 1095-1117, https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3451399/Barro_AreGovernment.pdf.

¹⁵² Milton Friedman y Rose Friedman, *Capitalismo y libertad* (Barcelona: Deusto, 2022), Pos. 622 - Pos. 623; edición para Kindle.

¹⁵³ Antonio Argandoña, *El pensamiento económico de Milton Friedman*, Documento de Investigación DI-193, IESE Business School, julio de 1990, 17, <https://media.iese.edu/research/pdfs/DI-0193.pdf>.

¹⁵⁴ *Ibid.*, 15.

¹⁵⁵ *Ibid.*, 17.

había cumplido, por lo que, la promoción del gasto público resultaba simplemente innecesaria.

A partir de la década de 1980, Friedman, Schumpeter y Von Hayek, el *capitalismo competitivo* y sus políticas de oferta pasaron a ser el referente económico hasta la crisis económica de 2008, en la que, por convergencia del desempleo y la estanflación, resurgieron los postulados del keynesianismo, renovando la tensión y debate entre el intervencionismo estatal y el no-intervencionismo económico.¹⁵⁶

Sin embargo, en la UE las medidas adoptadas inicialmente por las autoridades para hacer frente a la crisis de 2008 se asentaron en la austeridad y los recortes públicos. Se sostuvo que el gasto público en el estado de bienestar implicaba menor crecimiento económico y que por ello, la política monetaria y las medidas de contención del gasto público resultarían la solución más adecuada. Al respecto, Giavazzi y Pagano habían demostrado que la contención del gasto público expandía la economía: la reducción del déficit público aumentaba la confianza de las familias y las empresas porque las conducía a considerar que un ajuste actual impediría un ajuste mayor en el futuro y porque la reducción de los tipos de interés favorecería al consumo familiar e inversión empresarial.¹⁵⁷ Sin embargo, dicho postulado se asentaba en evidencia empírica que sugería que la reducción del déficit solo aumentaba la confianza en períodos de elevada inflación y tipos de interés altos,¹⁵⁸ y tales condiciones no fueron precisamente las de la crisis de 2008.

De manera que, Europa optó -ante la consecuencia inmediata de dicha crisis: la deuda pública enorme en la que se tradujo la deuda privada producto de la burbuja financiera- por acoger la noción liberal-monetarista y en consecuencia promovió originalmente medidas de contención del gasto público o de déficit 0. Sin embargo, debido a múltiples resultados adversos ocurridos en la *poscrisis*, varios producto de la aplicación o imposible cumplimiento de tales medidas, la noción liberal-monetarista de aquella estabilidad presupuestaria de déficit 0, acogida originalmente, se fue flexibilizando hacia la necesidad práctica de un déficit fiscal constante pero controlado: una estabilidad presupuestaria de déficit estructural, como se observa en las

¹⁵⁶ Pavón, *China ¿dragón o parásito?*, Pos. 288 - Pos. 347.

¹⁵⁷ Francesco Giavazzi y Marco Pagano, "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", en *NBER Macroeconomics Annual 1990*, vol. 5, edit. Olivier Jean Blanchard y Stanley Fischer (MIT Press, 1990), 75-122, <http://www.nber.org/chapters/c10973>.

¹⁵⁸ J. Jacks, "Friedman 6 - Keynes 1, o el triunfo por goleada del monetarismo", *El Confidencial*, 8 de noviembre de 2011, https://blogs.elconfidencial.com/economia/desde-londres/2011-11-08/friedman-6-keynes-1-o-el-triunfo-por-goleada-del-monetarismo_596750/.

modificaciones normativas de los pactos de estabilidad y crecimiento y, presupuestario a los que nos referiremos en el acápite 3 del capítulo siguiente de la presente investigación, situación que tampoco ofreció una solución duradera o definitiva, más aún si aquel déficit excede la razonabilidad, en términos de cautela, prudencia y oportunidad, que amerita la gestión responsable de las finanzas públicas. Profundicemos entonces en las condiciones que enmarcaron la crisis económica de 2008, escenario en el que se llevará a cabo el proceso de juridificación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal, el cual analizaremos en el capítulo siguiente de la presente investigación.

1.1.3.3. Crisis económica de endeudamiento público en 2008

Ante la crisis de 2008, que supuso la conversión de una considerable deuda privada en deuda pública dada la implosión de la burbuja financiera que terminó configurando, en breve, una crisis insospechada de endeudamiento estatal, Estados Unidos de América se inclinó hacia una posición típicamente keynesiana, a pesar de que luego el ex presidente Donald Trump dio un giro significativo en la política económica del ex presidente Barak Obama; en tanto que Europa se decantó por las recomendaciones de la vertiente neoliberal austriaco-estadounidense,¹⁵⁹ que se incrustó en la constitución económica del proceso de integración regional como refiere Moreno González, a lo largo de su libro: “Estabilidad presupuestaria y constitución”, publicado en 2019.¹⁶⁰ Sin embargo, las medidas acogidas por el proceso de integración europeo no han quedado libres de crítica. Algunos economistas han defendido la necesidad de ejecutar una política económica expansiva: Greenwald y Stiglitz, por ejemplo, sostienen que la mejor manera de enfrentar el desempleo en el corto plazo no es acudiendo a una política monetaria expansiva, que resulta poco efectiva cuando los *mecanismos de transmisión*¹⁶¹ no funcionan, ni a una reducción de salarios que no necesariamente eleva la demanda de trabajo y puede disminuirla inclusive, sino incrementando el gasto público.¹⁶²

¹⁵⁹ Pavón, *China ¿dragón o parásito?*, Pos. 360 - Pos. 445.

¹⁶⁰ Moreno González, *Estabilidad presupuestaria y constitución*, 361-436.

¹⁶¹ Los *mecanismos de transmisión* de una política económica son el conjunto de canales a través de los cuales una determinada medida adoptada por las autoridades genera el efecto esperado sobre las variables finales.

¹⁶² Bruce Greenwald y Joseph Stiglitz, “Externalities in economies with information”, *Quarterly Journal of Economics* 101, n.º 2 (1986): 229-64, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiflPfi7t2EAXWwfzABHT95AxwQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Facademiccommons.columbia.edu%2Fdoi%2F10.7916%2FD864008V%2Fdownload&usg=AOvVaw0gFs1SsusF6eiVZWaGpQ3G&opi=89978449>

Al respecto, algunas investigaciones concluyeron premisas importantes: Ball, Leigh y Loungani sostuvieron que un recorte fiscal del 1% del PIB aumentaba el desempleo en un 0.5%,¹⁶³ cifra que Romer y Romer fijaron en el 0.3%.¹⁶⁴ Bartlett, por su parte, afirmó, incluso, que las medidas de contención y el recorte del gasto público provocarían una recesión.¹⁶⁵ Y es que, para estos economistas, las crisis económicas son las que provocan el déficit público, no lo contrario. Es decir, en un período de recesión el presupuesto público entra en déficit por efecto de los *estabilizadores*¹⁶⁶ porque las crisis son las que llevan a que el gasto público se incremente y no es el aumento del gasto público -como se afirmaría en clave neoliberal austriaco-estadounidense- el que provocaría las crisis económicas. Es más, este parecería ser el nudo gordiano de la macroeconomía actual: mantener el equilibrio en los ciclos económicos, sobre la base de que la política monetaria y la política fiscal solas no pueden solucionar el problema, pero quizá una mezcla adecuada de ambas, sí lo haría. Y en tal hibridación la estabilidad presupuestaria seguramente adquiriría un nuevo contenido.

En todo caso, los retos en la crisis de 2008 para los defensores de la intervención estatal no fueron los mismos que en la época de posguerra a partir de 1945. La respuesta keynesiana, aparentemente, presentaba algunas limitaciones, pues, no es lo mismo luchar contra el desempleo incrementando la deuda pública y el déficit sin hacer uso de las herramientas monetarias que había promocionado originalmente Keynes que, usándolas como ocurrió en la época dorada del keynesianismo. Ya que, en Europa, debido al proceso de integración y al euro, sus naciones perdieron el poder para fijar sus tasas de interés y de cambio. Sencillamente, se quedaron al interno sin herramientas de política monetaria, por haberlas cedido a las autoridades europeas del proceso de integración. Asimismo, a consecuencia de la moneda común, las naciones europeas habían firmado con

¹⁶³ Laurence Ball, Daniel Leigh, y Prakash Loungani, “Although advanced economies need medium-run fiscal consolidation, slamming on the brakes too quickly will hurt incomes and job prospects”, *Finance and development* (2011): 20-3, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2011/09/PDF/ball.pdf>.

¹⁶⁴ Christina D. Romer y David H. Romer, “The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks”, *American Economic Review* 100, n.º 3 (2010): 763-801, <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.100.3.763>.

¹⁶⁵ Bruce Bartlett, “How deficit hawks could derail the recovery”, *Revista Forbes*, 8 de enero de 2010, <https://www.forbes.com/2010/01/07/deficit-great-depression-recovery-opinions-columnists-bruce-bartlett.html?sh=6c2e90333bc0>.

¹⁶⁶ Los *estabilizadores automáticos* son aquellas partidas de los presupuestos públicos que se ven alteradas de forma automática como consecuencia de los cambios en el nivel de actividad económica. Por el lado de los ingresos, los principales estabilizadores son los impuestos que gravan los beneficios empresariales, la renta de los trabajadores o el consumo de bienes y servicios; y, por el lado de los gastos, son las prestaciones por desempleo, que soportan la renta de las familias en momentos de incremento del paro.

anterioridad un pacto de estabilidad económica que dio paso a que la UE obligue a sus miembros a disciplinar el gasto y la deuda pública (reflejo directo de la estabilidad presupuestaria), prohibiendo, además, el uso de políticas fiscales expansivas indefinidamente, restringiendo así sus herramientas de estabilización fiscal, como lo analizaremos en el acápite 3 del siguiente capítulo de la presente investigación.

Es decir, a los estados miembros de la UE, a partir del pacto de estabilidad económica, se les permitió solamente hacer uso *disciplinado* de las herramientas de política fiscal: tributos y gasto público; disciplina fiscal que a efecto de haberse configurado sobre una noción aparentemente objetiva empujó en el tiempo la positivación constitucional de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal en dicho continente.¹⁶⁷ Sin embargo, el denominado “contexto mundial”, que usualmente hace referencia solo a las experiencias estadounidenses y europeas, no se corresponde necesaria ni plenamente con el contexto y fenómeno ocurrido en Latinoamérica. Ciertamente, no hemos estado ni estamos completamente al margen del debate económico descrito, pero, a partir de la publicación del “Informe económico de América Latina” de autoría de la CEPAL en 1949, hasta la década de 1990, aproximadamente, en Latinoamérica, a partir del revisionismo y aparente adaptación de los enfoques neoliberales prevalentes descritos, debatimos en torno solamente de la *teoría desarrollista*.¹⁶⁸ Por lo que, conviene concluir el presente acápite analizando el desarrollismo latinoamericano, dado que el presente estudio finalmente se asentará en la dimensión constitucional ecuatoriana y aquel podría aportar algún elemento relevante a considerar para la comprensión de la estabilidad presupuestaria en la región andina.

1.1.4. Desarrollismo latinoamericano: la presencia fortalecida del estado en la economía

Orlenas sostiene que, finalizada la segunda guerra mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) impulsó la fundación, en 1948, de la CEPAL, la primera institución de la región dedicada a interpretar el funcionamiento de la actividad

¹⁶⁷ Pavón, *China ¿dragón o parásito?*, Pos. 409 - Pos. 445.

¹⁶⁸ Se comprende como teoría desarrollista las formulaciones aplicadas por varios gobiernos latinoamericanos entre 1949 y 1990, a partir de la publicación del “Informe Económico de América Latina” de la CEPAL y las obras de Raúl Prebisch: “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, “Estudio Económico de América Latina” y “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico”.

económica en América Latina y a proponer y recomendar políticas y estrategias públicas capaces de orientar el proceso económico de los estados latinoamericanos con el objeto de alcanzar el desarrollo económico. La CEPAL también fue la primera institución que articuló un pensamiento económico latinoamericano, en conjunto con autores como Raúl Prébisch, quien quebró la universalidad de las teorías neoclásicas del keynesianismo y el neoliberalismo austriaco-estadounidense, sobre la base del comportamiento económico latinoamericano, su análisis y sus explicaciones razonadas.¹⁶⁹ Prébisch contribuyó notablemente con la articulación de aquel naciente pensamiento económico latinoamericano. Planteó la teoría desarrollista para Latinoamérica, a partir de una relación de connotación excluyente de *lucha de clases*, dentro del contexto económico mundial, del centro industrial y la periferia agrícola, distinguiendo las economías desarrolladas de Estados Unidos de América y Europa occidental de las economías de América Latina y reclamando la inserción de éstas en el mercado mundial a través de la exportación de bienes primarios y la importación de bienes industrializados.

El centro se refiere a las economías avanzadas del capitalismo que se caracterizan por ser productivamente homogéneas y diversificadas. La periferia, mientras tanto, está constituida por las economías rezagadas desde el punto de vista tecnológico y organizativo, siendo su estructura productiva heterogénea y especializada en productos primarios. La teoría centro-periferia permite concluir que el subdesarrollo se genera a partir de la relación existente entre ambas regiones y que la brecha entre el centro y la periferia tiende inevitablemente a ensancharse.¹⁷⁰

Por ello, el relato histórico de la extinción del socialismo en América Latina posee un cierre y una moraleja distintos de quienes protagonizaron la Guerra Fría: el entorno latinoamericano ha servido de cuna del denominado *socialismo del siglo XXI* descrito teórica e inicialmente por el sociólogo alemán Heinz Dieterich.¹⁷¹ En el entorno latinoamericano de exclusión, los ideales socialistas -y comunistas-, no los métodos ni el bagaje político-ideológico, se han mantenido en el imaginario de las aspiraciones colectivas y han encontrado espacio en nuestras culturas. Se han sumado al proceso permanente de hibridación en nuestras naciones. En todo caso, estas consideraciones no son objeto del presente trabajo de investigación, pero resultan útiles para asimilar el contexto en el que se articularon los textos constitucionales de los últimos procesos

¹⁶⁹ Jaime Orlenias, *Las teorías del desarrollo en América Latina* (México: UNAM, 2008), 31.

¹⁷⁰ Malena Castañeda y Yuri Morales, *La teoría desarrollista de Raúl Prebisch y la política de industrialización de América Latina* (México: UNAM, 2012), 45.

¹⁷¹ Heinz Dieterich Steffa, *El Socialismo del Siglo XXI*, accedido 29 de febrero de 2024, 1-75, <https://www.rebellion.org/docs/121968.pdf>.

constituyentes en Latinoamérica, al cual nos referiremos en el tercer capítulo de la presente investigación. Al respecto, cabe precisar, en todo caso, que Prebisch, a pesar de articular su planteamiento a partir de la categoría de la lucha de clases sociales, no puede ser considerado socialista o revolucionario, pues, fue un economista heterodoxo que rechazó expresamente el socialismo por considerarlo ineficiente, pero que criticó con severidad, también, la creencia de que el mercado puede resolverlo todo.¹⁷²

Para Prebisch, Latinoamérica no podía desarrollarse debido a que los términos de intercambio del comercio internacional le eran desfavorables. Constantemente el precio de las materias primas, exportadas desde el Sur, caía con relación al precio de los bienes industrializados producidos en el Norte. El incremento del volumen de exportaciones desde el Sur, deprimía aún más el precio de los productos primarios. Ello ocasionaba una marcada dependencia y deterioro económico en nuestros países.¹⁷³ Por ello, planteó la necesidad de una teoría propia para alcanzar el ideal del desarrollo, buscando la transformación de las estructuras políticas, sociales y productivas a partir de las realidades nacionales. Buscaba quebrar el paradigma económico neoclásico: propiedad privada, libre mercado, libre comercio, libertad de trabajo, no intervención estatal, etc., impuesto en términos de aparente universalidad.

No obstante, el objetivo era el mismo: el desarrollo. Se buscaba adecuar el método a nuestra realidad, pero el fin seguía siendo exactamente el mismo. Intentó alejarse del debate marcado entre el keynesianismo y el neoliberalismo austriaco-estadounidense, pero mantuvo la meta de aquella confrontación de ideas, modelos y recetas. De ahí que, si bien sostuvo la necesidad de estructurar una teoría propia, finalmente, el desarrollismo se decantó por adaptar varias de las ideas que imperaban en el “mundo”, cuestionando en particular únicamente aquellos puntos de las doctrinas neoclásicas que no funcionaban adecuadamente en nuestras realidades: las latinoamericanas. El incentivo del desarrollo era -y sigue siendo- notablemente fuerte y por ello, resultaba muy complicado resquebrajar la total comprensión del fenómeno económico de aquella época, mientras se aspiraba profundamente el mismo objetivo. Katz, sutilmente, refiriéndose a las economías latinoamericanas, lo expresó de la siguiente manera:

¹⁷² Arturo Guillén, “Raúl Prebisch, crítico temprano del modelo neoliberal”, *Economía UNAM* 4, n.º 10 (2007): 123-9, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2007000100006.

¹⁷³ Castañeda y Morales, *La teoría desarrollista de Raúl Prebisch*, 45.

Muy por el contrario, se trata de economías que tienen sus propias reglas de maduración de las fuerzas productivas, y en las que tanto las capacidades tecnológicas y organizativas, como el cuadro institucional, evolucionan por caminos idiosincrásicos y teñidos de alto grado de localismo. En este contexto el desarrollismo plantea que los países subdesarrollados debían crear una formulación teórica independiente *o a lo menos adaptada*, ya que en importantes puntos y aspectos las doctrinas económicas clásicas no funcionaban igual que los países desarrollados.¹⁷⁴

Por ello, Rogelio Frigerio concluyó que el desarrollismo planteó, finalmente, cambiar la matriz productiva agroexportadora por una matriz productiva industrial para romper la dependencia -asemejándonos a las naciones desarrolladas-. A dicho efecto, debía sustituirse paulatinamente la importación de productos industrializados, acogiendo prioritariamente aquellos que podían promover el sector primario-exportador, a fin de desarrollar en el tiempo una industria nacional suficiente orientada a la exportación de productos en un mercado común latinoamericano.¹⁷⁵ Y para ello, se requería un estado fuerte en el rol de promotor, constructor y ejecutor de políticas económicas dedicado a impulsar la industrialización a tono con las condiciones particulares de cada nación. Es decir, dada la brecha que caracterizaba -y caracteriza- el subdesarrollo y la falta de capacidad de la iniciativa privada nacional para revertirla, tenía que atribuirse a los estados latinoamericanos un rol activo que llegase a garantizar lo indispensable para que la iniciativa privada pueda producir y competir en el mercado internacional y que, además, garantizase el bienestar de todos los ciudadanos. Ahí el rol tradicional del estado latinoamericano como promotor y garante del desarrollo económico¹⁷⁶ y una puerta enorme para la hibridación sencilla del liberalismo clásico con algunos postulados keynesianos, que concluyó siempre en la consolidación de estados con gasto público elevado, pero ingresos fiscales limitados dado el posicionamiento de nuestra región como periferia.

Ahora bien, a partir de la década de 1980 existió, asimismo, un influjo cierto de las tendencias neoliberales monetaristas en Latinoamérica, que sumó también, un cúmulo de postulados, al proceso de hibridación en la comprensión del fenómeno económico latinoamericano. Sin embargo, la función de planificación del estado no perdió nunca un espacio relevante en la configuración de los estados latinoamericanos aún en aquellos con

¹⁷⁴ Jorge Katz, *Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico* (Santiago de Chile: CEPAL, 2008), 15.

¹⁷⁵ Rogelio Frigerio, *Economía política y economía nacional* (Buenos Aires: Hachette, 1981), 64.

¹⁷⁶ La Constitución mexicana de 1917 suele fijarse como el punto de partida del estudio de la *constitución económica* a nivel mundial y, ciertamente, fue de notable influencia en las demás constituciones latinoamericanas.

constituciones reconocidas en la región como “neoliberales”: Perú, Chile o la de Ecuador de 1998¹⁷⁷. El ansia colectiva permanente de alcanzar el desarrollo, comprendido paradójicamente bajo los estándares de libertad estadounidense o bienestar europeo-occidental, encontró siempre asidero, en nuestra región, en el rol institucional fuerte del estado en la economía asignado tradicionalmente en los textos constitucionales de Latinoamérica; por ejemplo, el de México desde 1917. Pues, parecería que, en una región caracterizada por la brecha con el “mundo desarrollado”, marcada profundamente, además, por la pobreza y la desigualdad social y que lleva a cuestras las consecuencias históricas del coloniaje, el estado -como institución- ha surgido recurrentemente como una boya de salvamento, una herramienta permanente de protección o como “un buen padre” -bajo la consideración de una aspiración común importante-, aunque en la *praxis* resulte usualmente lo contrario¹⁷⁸ Quizá por ello, en nuestra región cala con facilidad el *clientelismo político*.¹⁷⁹

Ahora bien, en este contexto, parcialmente ajeno a la confrontación ideal entre los keynesianos y los liberales monetaristas, se adecua un proceso de hibridación de variadas ideas económicas “universales” ajustadas, por efecto de interpretación y justificación, a nuestras realidades, que adoptaron formas “innovadoras” en los últimos procesos constituyentes de Latinoamérica: Venezuela, Ecuador y Bolivia, anclados todavía a la necesidad de teorizar algo propio, algo enteramente nuestro, asentadas en el discurso del *socialismo* -presuntamente extinto- del siglo XXI. Entre ellas, a la fecha, se encaramaron algunas nociones compatibles con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal que pululan en la configuración altamente prestacional de los estados andinos, que dejan, además, entrever ciertas contradicciones, a las que nos referiremos finalmente en el capítulo tercero de la presente investigación, pero que, se observan con facilidad en el siguiente enunciado preliminar: el orden o disciplina fiscal como

¹⁷⁷ “Art. 244.- Dentro del sistema de economía social de mercado al Estado le corresponderá: 1. Garantizar el desarrollo de las actividades económicas, mediante un orden jurídico e instituciones que las promuevan, fomenten y generen confianza. Las actividades empresariales pública y privada recibirán el mismo tratamiento legal. Se garantizarán la inversión nacional y extranjera en iguales condiciones. 2. Formular, en forma descentralizada y participativa, planes y programas obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada [...]”. Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998, art. 244.

¹⁷⁸ Andrés Benavente, “América Latina: El peso de la tradición paternalista”, *Política. Revista de Ciencia Política* 37 (2019): 117-45, <https://revistas.uchile.cl/index.php/RP/article/download/55164/58145/>.

¹⁷⁹ El *clientelismo político* es un intercambio extraoficial de favores, en el cual los titulares de cargos políticos regulan la concesión de prestaciones, obtenidas a través de su función pública o de contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo electoral.

herramienta para la obtención del desarrollo parece altamente atractivo en el marco del influjo ideal proveniente de experiencias ajenas (estadounidense y europea), pero una fuerte contención del gasto público o la ejecución de políticas “prudentes” de austeridad resultarían extremadamente ajenas a la concepción del estado altamente prestacional de derechos y justicia.

En todo caso, de las contradicciones que pudiesen existir en los textos constitucionales de los estados andinos, en particular de Ecuador, trataremos -como ya se ha dicho- a profundidad en el capítulo final del presente trabajo de investigación; pero, para poder explicarlas y comprenderlas con claridad en el marco del contexto ideal expuesto en líneas anteriores, en el que converge, en definitiva, el debate sobre el efecto multiplicador del gasto público versus su “necesaria” neutralidad y, la aparente necesidad en Latinoamérica -por peso de la tradición- de un estado fuerte que garantice, el desarrollo de nuestras naciones y su inclusión, en igualdad de condiciones, en el mercado internacional -todos elementos articulados a la connotación de la estabilidad presupuestaria-, conviene ahora desarrollar y delimitar con precisión -tomando en consideración dichos elementos del contexto- el contenido de orden económico de las nociones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal. A dicho efecto, empezaremos -como se anticipó al iniciar el presente capítulo - por conocer, comprender y discriminar entre sí, las distintas políticas públicas de estabilización que utilizan regularmente los gobiernos como herramientas para contener los riesgos económicos y las afectaciones sociales en la nación, para luego dilucidar y precisar la relación entre la política fiscal y el ciclo económico a fin de evidenciar la necesidad práctica de la intervención razonable del estado en la economía, y concluir, finalmente, en aquellas recomendaciones razonables respecto del déficit fiscal y la deuda pública que constituyen, en definitiva y dentro del contexto descrito, el contenido económico de las nociones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal.

1.2. Políticas de estabilización: herramientas para la consolidación de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal

Grosso modo, en el contexto previamente descrito y a tono con los modelos económicos señalados, para afectar la economía, los gobiernos cuentan esencialmente con cuatro herramientas: la política monetaria, la tasa de cambio o política cambiaria, la política fiscal y las políticas estructurales. Y de la compleja articulación que realizan los

gobernantes de estas herramientas en torno a sus decisiones y promesas electorales, surge la problemática que ha buscado algún tipo de solución -en mayor o menor medida- en los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal y, en su proceso de juridificación constitucional. Por ello, a continuación, analizaremos tales instrumentos de gobierno, en especial, ahondaremos en la problemática de la política fiscal, ya que, se corresponde directamente con el manejo o manipulación de los componentes de los tributos -en clave de ingreso público- y del gasto público, que son de particular relevancia -como se observará a continuación- en el estudio de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal; y que son los que finalmente pretenden o se aspira que mantengan razonablemente una relación equilibrada, estable y suficiente en un estado determinado.

1.2.1. Políticas de estabilización y equilibrio económico

En virtud de lo señalado en el párrafo que antecede, primeramente, nos referiremos a las políticas monetaria, cambiaria y fiscal dada la indisoluble relación que en la práctica ordinaria mantienen entre sí, para luego tratar la problemática particular de la política fiscal y la interacción que esta, inevitablemente, debe mantener con el ciclo económico a fin de garantizar el equilibrio económico y presupuestario en un estado determinado. Por tal motivo, empezaremos señalando que, en los estados contemporáneos, por un lado, usualmente los bancos centrales *dirigen* indirectamente la actividad económica afectando la oferta monetaria a través de ajustes en las tasas de interés, encajes bancarios y la venta de títulos públicos y/o divisas, es decir, haciendo uso de políticas monetarias y cambiarias. Por otro, los gobiernos *afectan* la economía modificando el nivel y los tipos de tributos, la medida y la composición del gasto fiscal, y el grado y la forma del endeudamiento público,¹⁸⁰ haciendo uso de políticas fiscales. Y en ambos casos, tras la aspiración de garantizar el equilibrio macro-económico del estado y por ende la estabilidad del mismo. Por tal motivo, revisemos entonces, brevemente, ambas políticas destinadas a la consecución del equilibrio económico de las naciones.

¹⁸⁰ Mark Horton y Asmaa El-Ganainy, “¿Qué es la política fiscal?”, *Finanzas & Desarrollo* (2009): 52, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2009/06/pdf/basics.pdf>.

1.2.1.1. Políticas económicas monetarias y cambiarias

Los estados que pueden hacer uso de una moneda propia como instrumento de política económica -no es el caso de Ecuador-¹⁸¹ suelen buscar, por un lado, aumentar la cantidad de dinero en el país para estimular la inversión y con ello, reducir el desempleo y conseguir crecimiento económico, es decir, aplican en tales condiciones una *política monetaria expansiva*, a pesar de que su uso provoca usualmente el incremento de la inflación. O bien, dichos estados, a fin de disminuir la inflación, pueden, *contrario sensu*, reducir la cantidad de dinero en el mercado nacional, languideciendo el crecimiento económico, aumentando el desempleo y desincentivando la inversión privada, pudiendo, más allá de las consecuencias nocivas, frente a otro tipo de circunstancias, aplicar, en todo caso, una *política monetaria restrictiva*.¹⁸² Ahora bien, tales políticas, regularmente, a fin de obtener los resultados positivos esperados, tienden a integrarse con las políticas económicas cambiarias, para evitar o al menos controlar y reducir la incidencia de las posibles consecuencias nocivas de su aplicación.

Las *políticas cambiarias* suponen el uso de la tasa de cambio e involucran, sencillamente, un desplazamiento del valor de la moneda; compilan herramientas que buscan que la moneda de un estado determinado incremente o decremente su valor. La tasa de cambio se refiere al precio de la moneda nacional en un mercado extranjero: de compra y venta de divisas. El principal instrumento que utiliza es la tasa de interés. Cuando se mueve la tasa de interés, cambia la demanda de la moneda, que afecta la inversión y los mercados de divisas. Por ejemplo -en clave hipotética-, si un gobierno incrementase la tasa de interés, los inversionistas extranjeros, quienes demandan la moneda nacional, podrían optar por colocar sus ahorros en dicho país porque podrían obtener un mayor valor sobre sus inversiones respecto del que obtendrían en sus propios países.¹⁸³ Es decir, responderían al incentivo que se articula en torno al incremento de la tasa de retorno de su inversión por el solo hecho del cambio de la divisa, es decir, de la

¹⁸¹ En Ecuador, la política monetaria, a raíz del proceso de dolarización, parece limitada y su grado de afectación a la economía nacional se muestra disminuido; no obstante, el texto constitucional de 2008 señala que la formulación de la política monetaria corresponde -con exclusividad- a la Función Ejecutiva, a través de la Junta de Política y Regulación Financiera, aunque, la misma debe ser instrumentalizada por el Banco Central de Ecuador. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 303.

¹⁸² Samuelson y Nordhaus, *Economía*, 633-58.

¹⁸³ Jayati Ghosh, *Macroeconomía y Políticas de crecimiento* (Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos económicos y sociales, 2007), 39-42.

variación favorable del valor de la moneda, dada su demanda, y del posible incremento del poder adquisitivo de la misma.

De manera que, el incremento de las tasas de interés podría atraer inversiones extranjeras, siempre que tales tasas incrementasen el valor de la moneda nacional por encima de la moneda del país del inversionista. Sin embargo, esto presupone obviamente el incremento del valor de la moneda nacional y cuando la moneda se revalúa, las importaciones tienden a elevarse porque la mayor fortaleza de la moneda nacional diluye la moneda extranjera; pero, en esa misma medida, las exportaciones suelen disminuir porque el valor alto de las mismas concluye en la limitada competitividad de los productos nacionales en los mercados internacionales. Y, la diferencia entre exportaciones e importaciones -las exportaciones netas- es un componente de la demanda agregada del Producto Interno Bruto (PIB), por lo que, siendo las importaciones más elevadas que las exportaciones, la demanda agregada caería. En cuyo caso, el incremento del valor de la moneda nacional se traduciría en una política restrictiva para la economía, que la desaceleraría y que coadyuvaría en el control de la inflación.¹⁸⁴

Ahora bien, cuando se incrementan las tasas de interés como consecuencia de la ejecución de una política monetaria restrictiva y esas tasas de interés afectan positivamente a la moneda (revaluándola), que concluye también en una política cambiaria restrictiva, ambas políticas se refuerzan entre sí y visibilizan un objetivo unívoco: desacelerar la economía y controlar la inflación. Pero, si el gobierno buscara controlar una situación inflacionaria y también el crecimiento de la economía, el incremento de las tasas de interés que puede coadyuvar al control de la inflación, provocaría un dilema considerable en las exportaciones que incidiría en la caída de la demanda agregada. Y si se hiciese lo contrario, si se buscara favorecer las exportaciones -reduciendo las tasas de interés- y a su vez, promover una política expansiva para la economía, se correría el riesgo de generar un problema inflacionario importante.¹⁸⁵ Lo cual visibiliza lo complejo del fenómeno en contextos como el latinoamericano, con economías en desarrollo, y advierte la necesidad de adoptar medidas estructurales con perspectiva a largo plazo -a las que nos referiremos más adelante-. Pues, si bien se puede

¹⁸⁴ Roger D. Norton, *Política de desarrollo agrícola: Conceptos y principios* (Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2004), capítulo 4.4., <http://www.fao.org/3/y5673s/y5673s0o.htm#bm24>.

¹⁸⁵ *Ibíd.*

incidir coyunturalmente en la economía a través de las herramientas señaladas, en estados con economías por debajo de su potencial persisten paradojas importantes e irresolubles.

Por ejemplo, imaginemos que uno de los gobiernos latinoamericanos reduce las tasas de interés y que con ello produce mayor demanda en la economía para remediar una brecha recesiva; tal medida empujaría a los inversores extranjeros a retirar su dinero y regresarlo a su país de origen donde pueden obtener mayor rédito de sus ahorros. Además, como el valor de la moneda caería, si bien a los exportadores les fuese bastante bien, las importaciones se encarecerían desincentivándolas, lo cual, sin embargo, en términos generales y planos resultaría positivo. Pero si tuviésemos que importar cosas como derivados de petróleo o equipos de capital -como ocurre en los estados andinos-, entonces la inflación subiría considerablemente. La inflación importada, en contextos como el latinoamericano, marca una contradicción relevante y ubica con cierta regularidad a las autoridades gubernamentales de decisión, respecto del uso de las herramientas antedichas, en una encrucijada.¹⁸⁶ Ecuador es muestra clara de lo complejo que resulta el fenómeno económico monetario y cambiario y, de lo difícil que resulta solucionar tal encrucijada.

En Ecuador, a la fecha, las herramientas de política monetaria y política cambiaria son profundamente limitadas, casi nulas. En enero de 2000 -por decisión gubernamental- perdimos la moneda nacional: el sucre, y adoptamos, como propio, el dólar de los Estados Unidos de América. El dólar es una moneda fuerte y las decisiones sobre aquella se adoptan fuera del país, no las toman nuestras instituciones ni funcionarios.¹⁸⁷ Lo cual, sin duda alguna, ha ayudado a generar y sostener la inversión extranjera y ha promovido un ambiente de aparente estabilidad en nuestra nación.¹⁸⁸ La inflación en Ecuador pasó del 22,886 % en 1995 al 96,094 % en 2000, pero en el año 2002, luego de la dolarización, se

¹⁸⁶ Susana Nudelsman, “Los regímenes cambiarios en América Latina”, *Revista Ensayos de Economía* 27, n.º 51 (2017): 35-52, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2619-65732017000200035&lng=es&nrm=iso&tlng=es.

¹⁸⁷ En Ecuador se percibe un nivel importante de corrupción. Transparencia Internacional lo ubicó en el lugar 92 de 180 países en el ranking de percepción de la corrupción del año 2020. En el imaginario colectivo persiste una necesidad casi incuestionable de desconfiar en todas las instituciones ecuatorianas y en sus funcionarios. Transparency International, “Corruption perceptions index”, *Transparency International*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>.

¹⁸⁸ En 2018, la inversión extranjera directa presentó un importante crecimiento del 127,5% respecto a 2017. Alcanzó los 1408 millones de dólares de los Estados Unidos de América. CEPAL, *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe* (Santiago: Publicación de las Naciones Unidas, 2019), 61, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44697/8/S1900448_es.pdf. En 2020, pese a las consecuencias indiscutibles de la pandemia provocada por el Covid-19, la inversión extranjera directa aumentó un 22,1% respecto a 2019 y alcanzó los 1190 millones de dólares de los Estados Unidos de América, un 50% más de lo que el país recibió en promedio anualmente en la última década. CEPAL, *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe* (Santiago: Publicación de las Naciones Unidas, 2021), 60, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/078f6591-ebel-4b07-a33d-200e18d2f5f2/content>.

redujo al 12,484 % y para el 2004 llegó al 2,742%.¹⁸⁹ El PIB, por su parte, en el año 2000, en el que se produjo la dolarización, creció en 1232 millones de dólares de los Estados Unidos de América respecto de 1999, año en el que, *contrario sensu*, se había reducido en 1792 millones de dólares de los Estados Unidos de América respecto de 1998.¹⁹⁰

Pero, más allá de los indicadores económicos positivos, el proceso de dolarización supuso para Ecuador, asimismo, un costo social muy elevado. El proceso, a corto plazo, benefició directamente a los grandes deudores de la banca: a empresarios y exportadores con créditos millonarios -en sucres- que vieron sus deudas notablemente reducidas. En tanto que, los ahorros, salarios y pensiones de los trabajadores y jubilados quedaron profundamente disminuidos.¹⁹¹ Sin embargo, la mayor consecuencia negativa para Ecuador -en clave institucional- del proceso de dolarización, al margen de los bemoles del conflicto social,¹⁹² fue perder la capacidad de aplicar política monetaria propia, porque ante su ausencia, todos los gobiernos -sin importar su posicionamiento ideológico- han recurrido constantemente al endeudamiento público para hacer frente a los problemas económicos del país;¹⁹³ situación que se profundizó recientemente con ocasión de la problemática provocada por la pandemia del Covid-19.¹⁹⁴ Y la recurrencia permanente al endeudamiento público ha sido uno de los puntales que ha puesto de manifiesto en el

¹⁸⁹ Banco Mundial, “Inflación, precios al consumidor Ecuador”, *Banco Mundial*, accedido 30 de agosto de 2021, <https://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=EC>.

¹⁹⁰ Banco Mundial, “Ingreso Interno Bruto Ecuador”, *Banco Mundial*, accedido 30 de agosto de 2021, <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDY.TOTL.KN?locations=EC>.

¹⁹¹ Carlos Larrea Maldonado, *Dolarización, Crisis y Pobreza en el Ecuador*, 46-60, accedido 29 de febrero de 2024, https://ecuador.fes.de/fileadmin/user_upload/pdf/078%20DOLPOB2004_0418.pdf.

¹⁹² *Ibíd.*, 64-82.

¹⁹³ Larrea establece como una de las causas, que en su momento hizo atractiva la dolarización, que, en América Latina, el alto endeudamiento externo hizo más peligrosas las devaluaciones, las cuales solo encarecieron el servicio de la deuda, aumentaron el riesgo de moratorias y favorecieron la fuga de capitales. Sin embargo, también advierte que la dolarización no necesariamente conduce al equilibrio fiscal porque el estado puede recurrir al endeudamiento interno y externo para financiar el déficit, agravando la crítica situación de la deuda externa en América Latina. A dicho efecto, describe el caso argentino (*de convertibilidad*), en el que, la deuda externa ascendió de 65 mil millones de dólares en 1991 a 148 mil millones en 1999, siendo este problema uno de los antecedentes del colapso de la convertibilidad; e indica que dicho crecimiento de la deuda tiene similitudes con el caso ecuatoriano, ya que el recurso a créditos externos y a la emisión de bonos para financiar el presupuesto estatal ha sido considerable y permanente en Ecuador desde la adopción de la dolarización, al tiempo que la deuda externa privada ha crecido desproporcionadamente. Larrea Maldonado, *Dolarización, Crisis y Pobreza*, 37-40.

¹⁹⁴ Larrea sostiene que los argumentos críticos de la dolarización mencionan que, en el caso de países con el predominio de un grupo limitado de exportaciones primarias -como ocurre en Ecuador-, la eliminación de la moneda nacional genera rigidez frente a eventuales impactos externos negativos en los mercados de productos primarios conocidos por su inestabilidad (petróleo, café); y que, en el marco de la dolarización, los efectos se transfieren, sin amortiguación, en mayores niveles de desempleo o menores salarios. Afirma, además, que, en una economía como la ecuatoriana, con el predominio del petróleo en su comercio exterior (38% de las exportaciones entre 1990 y 2001, y 45% de los ingresos fiscales entre 1987 y 1996) las fluctuaciones de sus precios internacionales repercuten en una mayor inestabilidad económica y afectan gravemente el gasto público. Larrea Maldonado, *Dolarización, Crisis y Pobreza*, 40.

debate nacional, justamente, el objeto de estudio de la presente investigación: la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal en un estado altamente prestacional, singularidad a la cual nos referiremos a profundidad en el tercer capítulo.

No obstante, con ello no pretendemos de modo alguno desconocer las posibles ventajas de la dolarización en Ecuador y menos aún buscamos defender la tesis de una pronta o mediata recuperación de una moneda propia. Lo ocurrido en Ecuador es complejo y el debate sobre la dolarización sigue abierto y no es objeto del presente trabajo de investigación;¹⁹⁵ sin embargo, en este sí es relevante, por un lado, evidenciar la complejidad del fenómeno que supone para cualquier gobierno en Latinoamérica la aplicación de políticas económicas monetarias y cambiarias; y por otro, hacer notar la severa limitación y restricción que constituye para los gobiernos la ausencia de moneda propia en la toma de decisiones frente a situaciones críticas. Circunstancias que además inciden en la problemática del endeudamiento público en los estados andinos, la cual, indudablemente, mantiene relación directa con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal. Problemática que desarrollaremos con posterioridad, una vez agotemos el abordaje de la interacción entre el ciclo económico y la política fiscal, luego de concluido el presente acápite.

1.2.1.2. Políticas económicas fiscales

Ahora bien, la política fiscal supone, a breves rasgos, la utilización del gasto público y la tributación para afectar la economía. Los gobiernos hacen uso de ella -en teoría al menos- para promover el crecimiento fuerte y sostenible de la economía y reducir la pobreza. El rol y los objetivos de la política fiscal¹⁹⁶ se han relevado a raíz de las actuales crisis económicas: los gobiernos han intervenido para resguardar los sistemas financieros nacionales, reactivar el crecimiento económico y atenuar el impacto de las crisis en los grupos más vulnerables.¹⁹⁷ Las dificultades del sector financiero y el

¹⁹⁵ Larrea concluye en todo caso que el debate teórico sobre la dolarización en el contexto latinoamericano permanece abierto y existen posiciones contradictorias y recomendaciones opuestas y que la experiencia empírica en países dolarizados es también reducida. Larrea Maldonado, *Dolarización, Crisis y Pobreza*, 84-9.

¹⁹⁶ “Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos: 1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos. 2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados. 3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables”. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 285.

¹⁹⁷ Horton y El-Ganainy, “¿Qué es la política fiscal?”, 52.

debilitamiento de la confianza provocados por las crisis recientes -a partir de 2008- han afectado el consumo privado, la inversión y el comercio internacional. Por ello, los gobiernos han respondido impulsando la actividad económica a través de dos canales: los estabilizadores automáticos¹⁹⁸ y el estímulo fiscal a través del incremento discrecional del gasto público o, de rebajas o estímulos impositivos.¹⁹⁹ Y, “[l]a respuesta fiscal ante la crisis ha provocado un fuerte aumento de los déficits fiscales y los coeficientes de deuda pública”;²⁰⁰ que es lo que ha motivado el anhelo generalizado por la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal como derivaciones inescindibles del equilibrio económico buscado.

Y, lo dicho ocurre porque el fenómeno económico es cíclico. El ciclo económico engloba las fluctuaciones que se encuentran en la actividad económica agregada de las naciones.²⁰¹ En un ciclo económico podemos observar momentos de expansión de la economía, en los que el PIB crece aceleradamente por encima del PIB potencial, que ocurre cuando se produce en exceso, y momentos de recesión económica, en los que el PIB crece por debajo del PIB potencial, que ocurre cuando se produce por debajo de lo posible. El PIB potencial establece la noción de equilibrio respecto del proceso de crecimiento del PIB:²⁰² un crecimiento acelerado por encima del punto de equilibrio es tan nocivo como el (de)crecimiento del PIB por debajo de aquel mismo punto. Ya que, el PIB potencial marca el “ritmo de expansión óptimo sostenible en el mediano plazo”.²⁰³ Ahí radica el motivo de la consolidación del contenido económico de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal, pues, el objetivo de cualquier gobierno en los estados contemporáneos es mantener el equilibrio económico de la nación, garantizándole un crecimiento razonable y sostenido de la economía para lo cual hace uso de todas las

¹⁹⁸ En la teoría general de la economía política se denominan *estabilizadores automáticos* a cualquier recurso contenido en el presupuesto público que tiene por objetivo compensar las fluctuaciones de la demanda agregada en un estado determinado.

¹⁹⁹ Horton y El-Ganainy, “¿Qué es la política fiscal?”, 52.

²⁰⁰ *Ibid.*, 53.

²⁰¹ Gabriel Darío Frontons, “Ciclo y desarrollo económico: principales puntos de contacto”, *Invenio* 8, n.º 14 (2005): 72-5, <https://www.redalyc.org/pdf/877/87781407.pdf>.

²⁰² Acevedo Fernández señala que: “Desde el enfoque keynesiano, este concepto se refiere al producto que una economía obtendría si utilizara plenamente la dotación de sus factores productivos en un entorno de inflación estable [...]. Consecuentemente, dentro de este marco teórico el potencial podría calcularse mediante una función de producción que estuviese evaluada en el nivel del factor trabajo congruente con la tasa natural de desempleo. Por su parte, la concepción neoclásica considera que el potencial y la brecha del producto están determinados exógenamente por las perturbaciones estocásticas que sufre la oferta de bienes y servicios. Bajo esta concepción, la medición del producto potencial radica en sustraer de la serie del PIB su componente permanente”. Ernesto Acevedo Fernández, “PIB potencial y productividad total de los factores. Recesiones y expansiones en México”, *Economía Mexicana: Nueva Época XVIII*, n.º 2 (2009): 176, <https://www.redalyc.org/pdf/323/32312000002.pdf>.

²⁰³ *Ibid.*

herramientas técnico-políticas con las que cuenta para dirigir (indirectamente) o afectar (directamente) la economía.

Por ello, a fin de percibir y comprender el contenido de las nociones económicas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal, en torno al objetivo del equilibrio económico de los estados y concluir en el mismo, amerita primeramente desentrañar la interacción que existe entre el ciclo económico y la política fiscal, es decir, la utilización instrumental de los tributos y del gasto público, para garantizar el equilibrio de la economía de la nación, en cuyo caso los déficits fiscales y los coeficientes de deuda pública juegan un rol determinante, por ser indispensables como fuente del dinero, de la moneda y del financiamiento requerido para las actividades del estado, que responden inevitablemente a la dinámica en la ejecución de las políticas de estabilización en general, mismas que encuentra razonabilidad en su aplicación hasta el punto en el que empiezan a generar consecuencias nocivas, para luego, ser contenidas, asimismo, hasta el punto en el que la restricción genera efectos adversos. En tal virtud, a continuación, nos referiremos al ciclo económico, a su interacción sistémica y permanente con la política fiscal y a las políticas estructurales como antesala a la determinación del contenido económico de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal que gira en torno a la problemática de los déficits fiscales y la deuda pública.

1.3. Ciclo económico y política fiscal: necesidad práctica de la estabilidad y la sostenibilidad para la contención del desequilibrio económico

Tal como se sostuvo con anterioridad, el fenómeno económico indiscutiblemente es cíclico y el ciclo económico abarca las diferentes fluctuaciones que se encuentran en la actividad económica agregada de todas las naciones. Por ello, en la fase de expansión del ciclo económico, el PIB crece rápidamente y lo hace por encima del potencial; en consecuencia, la economía se recalienta y se generan brechas inflacionarias. En las brechas inflacionarias la inflación sube y lo hace porque se produce por encima del ritmo máximo de crecimiento que puede ser sostenido a mediano plazo sin acelerar la inflación. Si bien deviene de brechas de producción positivas, el aceleramiento de la inflación es un grave problema, aunque mientras la inflación sube el desempleo baja. Por el contrario, en la fase de recesión de la economía, cuando el crecimiento del PIB se desacelera y queda por debajo de su potencial, éste se contrae y genera brechas recesivas. Las brechas recesivas son consecuencia de brechas de producción negativas, que pueden llegar a las

crisis. En las brechas recesivas la inflación baja, pero se incrementa el desempleo,²⁰⁴ lo cual también constituye un enorme problema social.

Ahora bien, la relación directa e inversa entre inflación y desempleo que hemos referido se observa en la curva de Phillips, la cual, a pesar de no ser estable a largo plazo,²⁰⁵ en el corto plazo muestra una curva con pendiente negativa en la que el desempleo disminuye en la medida en que aumenta la inflación y viceversa.²⁰⁶ La curva de Phillips tiene estrecha relación con la tasa de paro no aceleradora de la inflación o NAIRU (por sus siglas en inglés), que muestra el nivel de desempleo que es compatible con la meta de una inflación estable. Cuando la tasa de paro cae por debajo de la NAIRU se presiona excesivamente la demanda agregada de una economía, por lo que, los precios suelen incrementarse. Por el contrario, cuando la tasa de paro es mayor a la NAIRU, los precios tienden a caer.²⁰⁷ No obstante, la NAIRU no excluye restricciones competitivas en la economía real ni tampoco factores institucionales que suelen afectar la tasa de desempleo, por ello no puede ser observada aislada de la tasa natural de desempleo, la cual, *contrario sensu*, se aprecia a largo plazo y en el contexto de una economía competitiva.²⁰⁸

La tasa natural de desempleo representa el nivel de desempleo que no puede ser reducido, pues, forma parte de la normalidad en una economía. Es parte del desempleo friccional de la población.²⁰⁹ La tasa de desempleo natural existe porque algunos trabajadores renuncian a su empleo por razones de oportunidad o por circunstancias ajenas a la oferta de trabajo; de manera que, incluso si se alcanzase el pleno empleo - como se aspira en clave keynesiana- siempre existirán individuos que decidan quedarse temporalmente sin trabajo. En dicho contexto -tal como lo indica Olivia Sierra-, en una perspectiva dinámica pueden distinguirse variadas escuelas económico-políticas según la

²⁰⁴ Frontons, “Ciclo y desarrollo económico”, 72-5.

²⁰⁵ La *teoría de la curva de Phillips* se opacó en la década del 1970. En aquel entonces -como lo habíamos ya mencionado- se apreció un aumento simultáneo del desempleo y la inflación (*estanflación*). Sin embargo, a la fecha se la considera un principio de la teoría económica con las limitaciones previstas para el sostenimiento de dicha relación de manera estable en el tiempo.

²⁰⁶ Rafael Barquín Gil, “La Curva de Phillips: una interpretación histórica”, *Anales de estudios económicos y empresariales*, n.º 11 (1996): 397-426, https://www.researchgate.net/publication/28257651_La_curva_de_Phillips_una_interpretacion_historica.

²⁰⁷ José Dimas Liquitaya Briceño, “De la curva de Phillips a la NAIRU: un análisis empírico”, *Análisis económico XXVI*, n.º 62 (2011): 5-30, <https://www.redalyc.org/pdf/413/41319914002.pdf>.

²⁰⁸ Héctor Javier Fuentes López y Fabián Andrés Rodríguez Buitrago, “La NAIRU: una aproximación teórica 1ª parte”, *Apuntes del CENES* (2007): 113-26, <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/229/233>.

²⁰⁹ El *desempleo friccional* es el desempleo voluntario que dura el tiempo entre que un trabajador deja un empleo y encuentra otro.

forma en la que fundamentan el proceso de ajuste para alcanzar el equilibrio. Por un lado, están los modelos que suponen salarios y precios flexibles, que a diferencia del modelo básico reconocen que el ajuste se da con retrasos en el tiempo, y de otro, los modelos denominados de desequilibrio, que aceptan la existencia de ciertas rigideces de los precios en el corto plazo y explican el equilibrio gracias al racionamiento de las cantidades de bienes y trabajo.²¹⁰ Estas escuelas no son ajenas a la confrontación tradicional de las vertientes neoclásicas del pensamiento económico: keynesianos versus austriaco-estadounidenses, a la cual nos referimos en acápite anteriores.

No obstante, más allá del modo como se perciba el equilibrio en la economía y del tipo de ajustes que se promuevan para llegar a aquel, resulta que la economía nunca está en el lugar correcto: en el PIB potencial. La noción del “equilibrio” es notablemente sensible y por ello, toda economía se encuentra a veces en una brecha inflacionaria y en otras, en una brecha recesiva. Los gobiernos suelen diagnosticar el punto en el que la economía nacional se encuentra en el ciclo económico y a partir de aquello, se inclinan por una u otra política económica. Cuando la economía está en una brecha inflacionaria se pueden generar burbujas especulativas o financieras entre otros problemas propios de la economía, en cuyo caso, lo recomendable es eliminar esa brecha inflacionaria y buscar disminuir el PIB a su potencial. Esto estabilizaría -teóricamente- la economía. Para hacerlo, pueden aplicar medidas de política fiscal restrictiva; es decir: restringir el crecimiento de la economía disminuyendo la presión en el componente del gasto del PIB²¹¹ a través de las herramientas de la política fiscal: el gasto público y los tributos.²¹²

Por un lado, podría recortarse el gasto público. Es de esperarse que aumente el desempleo, pero en una brecha inflacionaria el desempleo, muy probablemente, sea bajo, tan bajo que sus costos ocasionan una aceleración de los salarios como consecuencia de la relación entre la oferta y la demanda. En todo caso, dicha cuestión no es tema que vaya a ser abordado en la presente investigación por lo que no se ahondará en el mismo. Por otro lado, podrían subirse los impuestos. Si bien, la mayoría de personas aborrecen el

²¹⁰ Oliva Sierra García, “La tasa natural de desempleo: crítica a la curva de Phillips”, *Lecturas de Economía*, n.º 23 (1987): 11-53, <https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjnx5z0jL-CAxXMSzABHYzrBigQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4833855.pdf&usg=AOvVaw0IMMO6ALZRCbvUSUshP3qL&opi=89978449>.

²¹¹ El PIB puede calcularse de múltiples formas; no obstante, el cálculo usual, el utilizado regularmente por los bancos centrales y/o los institutos estatales de estadística, es el siguiente: $PIB = consumo + inversión + gasto público + (exportaciones - importaciones)$.

²¹² Francesco Forte, *Manual de Política Económica*, vol. 3 (Barcelona: Oikos-Tau S.A. Ediciones, 1980), 75-163.

incremento de tributos, suele ser una herramienta útil para enfriar una economía recalentada. Cualquier aumento en los impuestos ocasionaría que varios componentes de la demanda agregada decaigan: los consumidores consumirían menos (por los precios elevados) y los inversionistas invertirían menos (por las rentas limitadas o disminuidas). De esta manera, sea recortándose el gasto público, incrementándose los tributos o aplicando ambas, el PIB disminuye... se desacelera.²¹³ De ahí el nombre de política fiscal restrictiva.

No obstante, debe advertirse que la política fiscal restrictiva naturalmente -en clave político electoral- resulta impopular: podemos asumir que muy pocos votarían nuevamente por aquel gobernante que haya disminuido el gasto público y haya incrementado los tributos. El costo político suele ser alto, situación que no puede ser obviada y que retomaremos con posterioridad, en el acápite 4 de este capítulo, cuando tratemos el fundamento buchaneano de las nociones económicas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal. Por el momento, basta mencionar muy brevemente uno de los postulados de la *teoría de la elección pública*²¹⁴ de Buchanan y Tullock:²¹⁵ todos los funcionarios públicos, como seres racionales, buscan maximizar la utilidad de su cargo, es decir, obtener el máximo provecho del mismo. Por ello, cuando el funcionario es un político en un cargo relevante, este va a buscar regularmente las condiciones adecuadas para poder ser reelegido.²¹⁶ De manera que, difícilmente un gobierno adoptaría responsablemente una decisión fiscal restrictiva. Si lo hace, es porque no encuentra otra alternativa; aunque, la economía es altamente compleja y una conclusión así muy probablemente caería en el simplismo y el reduccionismo. Al respecto, como ya se ha dicho, profundizaremos más adelante, en el acápite 4 de este capítulo.

Por ahora, retomemos nuestro relato sobre la conexión inexorable entre el ciclo económico y la política fiscal. Imaginemos una situación diferente: el PIB de un estado cualquiera está por debajo del potencial y la economía, por ello, en una brecha recesiva. En condiciones así, se esperaría que el desempleo aumente y que la inflación disminuya. Si bien la reducción de la inflación sería positiva, el incremento del desempleo concluiría

²¹³ *Ibíd.*

²¹⁴ James M. Buchanan, "From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of Public Choice", en *The Economics of Politics* (Londres: Institute of Economic Affairs, 1978), 1-20, <https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/The%20Economics%20of%20Politics.pdf>.

²¹⁵ James M. Buchanan, *Public Choice: The Origins of a Research Program* (Virginia: Center for the Study of Public Choice -George Mason University-, 2003), 1-13.

²¹⁶ Guzmán Napurí Christian. "Una aproximación a la teoría del *Public Choice* y sus implicaciones en los mecanismos de control estatal", *Derecho PUCP*, n.º 55 (2002): 225, <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200201.010>.

en un problema considerable, no solamente desde la perspectiva económica sino también desde la perspectiva social; por ello, los formuladores de las políticas fiscales optarían por aquellas que expandan el PIB hasta su potencial. Promoverían una política fiscal expansiva; misma que podría optar por dos vías en concreto. Por un lado, el gobierno podría incrementar el gasto público, sobre la base del reconocimiento de su efecto multiplicador -a través de la generación de plazas de empleo-. El gasto público es uno de los componentes de la demanda agregada: a mayor gasto público, mayor será el crecimiento del PIB. No obstante, mientras mayor sea el PIB mayor será, asimismo, el nivel de precios.²¹⁷

Por otro lado, para hacer frente asimismo a una brecha recesiva en la economía, podrían reducirse los tributos. El régimen impositivo nacional suele ser complejo, sin embargo, una merma en los tributos sobre las rentas o ingresos o, en los tributos sobre las ventas, podría ocasionar un incremento del consumo. Esto promovería indudablemente la demanda agregada y elevaría el nivel de producción de la economía. El desempleo bajaría, pero se incrementaría a su vez el nivel de precios.²¹⁸ En cuyo caso, y a manera de conclusión, es evidente que la política fiscal expansiva presupone el incremento del gasto público, la reducción de los tributos o la aplicación razonable de ambas, a fin de estabilizar la economía, acelerando el crecimiento del PIB, acercándolo a su potencial.²¹⁹ Pero, el aumento del gasto fiscal y el decremento de los impuestos, necesariamente abre la puerta al debate sobre las fuentes de financiamiento de las actividades del estado y del déficit que resulta del desequilibrio entre gastos aumentados e ingresos disminuidos para contener, paradójicamente, la debacle del ciclo económico y garantizar el equilibrio anhelado de la economía nacional. La alternativa recurrente es el endeudamiento público. Este es el punto de partida de la problemática del déficit y del endeudamiento público que define el contenido de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal.

Por ello, a fin de percibir la relevancia de las políticas de estabilización en el contenido de las nociones de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal, y en particular de la política fiscal, debemos primeramente asimilar el rol que cumple -o debiese cumplir- esta última en el estado contemporáneo. Musgrave advierte que la política fiscal debe jugar un rol central en tres áreas primordiales: a) la provisión de bienes públicos -consecuencia de la recaudación de tributos y del destino del gasto público-; b)

²¹⁷ Forte, *Manual de Política Económica*, 75-163.

²¹⁸ *Ibíd.*

²¹⁹ *Ibíd.*

la redistribución de ingresos -a través de un sistema impositivo progresivo y de transferencias monetarias-, y c) la estabilización de los ciclos macroeconómicos -a través de su impacto en la demanda agregada-.²²⁰ Y esta última área, en particular, es la de sumo interés en el develamiento del contenido económico de las nociones objeto del presente estudio. En dicha área, Tromben sostiene que, al analizar la política fiscal y su comportamiento ante el ciclo económico, “surge la primera interrogante de qué es exactamente una política fiscal contracíclica o procíclica”.²²¹ Partamos, entonces, por absolver este primer cuestionamiento, para luego introducirnos en la problemática del déficit fiscal y el endeudamiento público y finalmente concluir en el contenido de las nociones económicas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal.

1.3.1. Políticas fiscales contracíclica y procíclica

Tal como lo hemos mencionado, cuando las economías nacionales fallan, es decir, cuando se alejan de aquella noción anhelada de equilibrio, las autoridades de gobierno recurren a múltiples medidas correctivas en función del tipo de inconveniente que se presenta. Por ejemplo, si los precios suben demasiado rápido y los consumidores y las empresas compran a un ritmo acelerado con relación a la capacidad básica de una economía para producir bienes y servicios, las autoridades suelen tomar medidas para frenar la demanda. Por el contrario, si una desaceleración atenúa el consumo y contrae la demanda agregada, los gobiernos suelen estimular el consumo o suplir el decremento del gasto privado con gasto público. A estas medidas se las denominan políticas de estabilización²²² y suelen articularse -en particular los componentes fiscales: tributos y gasto público-, por elección de las autoridades gubernamentales, en torno al ciclo económico, conteniéndolo o fluyendo conjuntamente con aquel.

²²⁰ Richard Musgrave, *Theory of Public Finance* (Nueva York: McGraw-Hill, 1959). Al respecto, Forte sostiene que, el poder público dispone de varios instrumentos para combatir las inestabilidades y para promover el pleno empleo y el desarrollo, entre ellos, la política monetaria y la política fiscal; y que, si bien una economía colectivista tiene, para estos problemas, aspectos un poco diferentes de los de una economía no colectivista, se tratan de cuestiones que se presentan en ambas; por lo que, no nacen ni corresponden a sesgos ideológicos extremos y opuestos. En el estado actual, resultan herramientas que existen y se ejecutan inevitablemente. Forte, *Manual de Política Económica*, 75.

²²¹ Varinia Tromben, *Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe* (Santiago: Cepal, 2016), 13.

²²² Khaled Abdel-Kader, “¿Qué son las políticas estructurales?”, *Finanzas y Desarrollo* (2013): 46, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2013/03/pdf/basics.pdf>.

De ahí las nociones generales de la política económica contracíclica y la política económica procíclica.²²³ La presente investigación no pretende de modo alguno ahondar en tales modelos y menos aún busca establecer la conveniencia de una u otra; sin embargo, ambas merecen una breve explicación ya que la problemática alrededor de éstas -como se ha señalado previamente-, da cuenta, precisamente, del contenido económico de los principios objeto de estudio: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal. Pues, las manifiestas dificultades que ocasionan las crisis en las economías nacionales obligan a los gobernantes a tomar medidas encaminadas a garantizar y potenciar el crecimiento de la economía y a controlar y reducir las consecuencias de las recesiones, de manera estable y suficiente.

En dicho sentido, el Banco Mundial, crítico acérrimo de la política económica procíclica, describe este modelo como aquel conjunto de acciones gubernamentales ejecutadas en el mismo sentido que el ciclo económico, es decir, el cúmulo de medidas encaminadas a aumentar el gasto público y reducir los tributos en períodos de crecimiento económico y, a reducir el gasto público y aumentar los tributos en períodos de recesión; es decir, se entiende que una política fiscal procíclica es aquella que aumenta impuestos o disminuye gastos en épocas recesivas, y disminuye impuestos o aumenta gastos en épocas expansivas.²²⁴ Asimismo, el Banco Mundial advierte que, tales acciones usualmente provocan un desbalance de las finanzas públicas y extiende las consecuencias de los ciclos económicos sobre el PIB.²²⁵ Por ello, abiertamente recomienda la *política económica contracíclica*.

La política económica contracíclica [por su parte] tiene como objetivo suavizar las oscilaciones propias de las economías de mercado, de manera que las fases asociadas al crecimiento sean lo más estable y prolongadas posible, en tanto que las fases del ciclo vinculadas a la contracción, sean lo más cortas y menos severas posible (...) La política fiscal contracíclica en las etapas de expansión consiste, por el lado de la política de ingresos y financiamiento, en el incremento de las contribuciones de los agentes

²²³ La *política económica anticíclica o contracíclica* consiste en aquel conjunto de acciones del gobierno encaminadas a impedir, superar, o minimizar los efectos del ciclo económico. Por el contrario, la *política económica procíclica* consiste en aquel conjunto de acciones del gobierno destinadas a promover o caminar a la par con los ciclos económicos; es decir, aumentar el gasto público y reducir los tributos en los períodos de crecimiento económico y reducir el gasto público y aumentar los tributos en los períodos de recesión.

²²⁴ Calderón y Schmidt-Hebbel reseñan las razones de este comportamiento que califican como subóptimo: por un lado, los países tendrían escaso acceso a mercados financieros para financiar una política fiscal contracíclica y, por otro, carecen de marcos institucionales para implementar una política fiscal contracíclica. César Calderón y Klaus Schmidt-Hebbel, "Business cycles and fiscal policies: the role of institutions and financial markets", *Documentos de trabajo 481*, Banco Central de Chile, 2008, 1-40.

²²⁵ Alberto Alessina y Guido Tabellini, *Why is fiscal policy often procyclical?*, Working Paper 11600, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2005, 1-25, <http://www.nber.org/papers/w11600>.

económicos y en la reducción de pasivos; en tanto que la política de gasto se refiere al control del aumento de las erogaciones. Ambas buscan generar ahorros y una posición financiera sólida, que permita encarar las etapas contractivas del ciclo con mayor solvencia.²²⁶

Por lo que, la aparente ventaja de la política económica contracíclica, respecto de la procíclica, sería la supuesta posición financiera sólida del estado frente a las fluctuaciones inevitables del ciclo económico; esto es: estabilidad y sostenibilidad -en clave de solvencia-, aspiraciones que, indiscutiblemente, se observan de trasfondo en el contenido concreto de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal. Puesto que, estos principios buscan, *inter alia*, en la elaboración concreta del presupuesto general del estado, una relación estable -en términos de permanencia- y suficiente (sin la necesidad de endeudarse irresponsablemente...) entre los ingresos y los egresos públicos. Sin embargo, el presente trabajo de investigación no persigue concluir sobre las bondades o desaciertos de las políticas económicas mencionadas, pero, por tratarse de un estudio en el marco de los estados andinos y en particular de Ecuador, es necesario advertir que, en América Latina, históricamente, se ha evidenciado un claro sesgo procíclico de la política fiscal, que ha sido criticado recurrentemente. Gavin y Perotti, por ejemplo, evidenciaron que la política fiscal ha sido más procíclica en países emergentes que en países desarrollados;²²⁷ lo cual ha sido confirmado -con diferentes metodologías: definición de los indicadores fiscales, brecha del PIB, especificaciones del modelo, entre otras- por otros tantos estudiosos de este fenómeno en particular.²²⁸

²²⁶ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “El incremento del Gasto Público como Política Económica Contracíclica”, *Nota Informativa*, 13 de abril de 2020, 11, <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2020/notacefp0212020.pdf>.

²²⁷ Michael Gavin y Roberto Perotti, “Fiscal policy in Latin America”, *NBER Macroeconomics Annual 1997 12* (1997): 11-72, <https://www.nber.org/system/files/chapters/c11036/c11036.pdf>.

²²⁸ Luis Catao y Bennett Sutton, “Sovereign defaults: the role of volatility”, *IMF Working Papers No. 02/149*, 2002, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02149.pdf>; Alessina y Tabellini, *Why is fiscal policy often procyclical?*, 1-25; Graciela Kaminski, Carmen Reinhart y Carlos Vegh, “When it rains it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies”, *NBER Working Paper No. 10780* (2004): 1-37, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w10780/w10780.pdf; Ernesto Talvi y Carlos Vegh, “Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries”, *Journal of Development Economics* 78, n.º 1 (2005): 156-90, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S030438780500043X>; Ricardo Martner y Varinia Tromben, “Tax reforms and fiscal stabilization in Latin America”, en *Serie Gestión Pública 45*, ILPES / CEPAL (Santiago de Chile: United Nations Publication, 2004), 5-36, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/705c3e21-7443-4104-ba0b-c02d7e678088/content>.

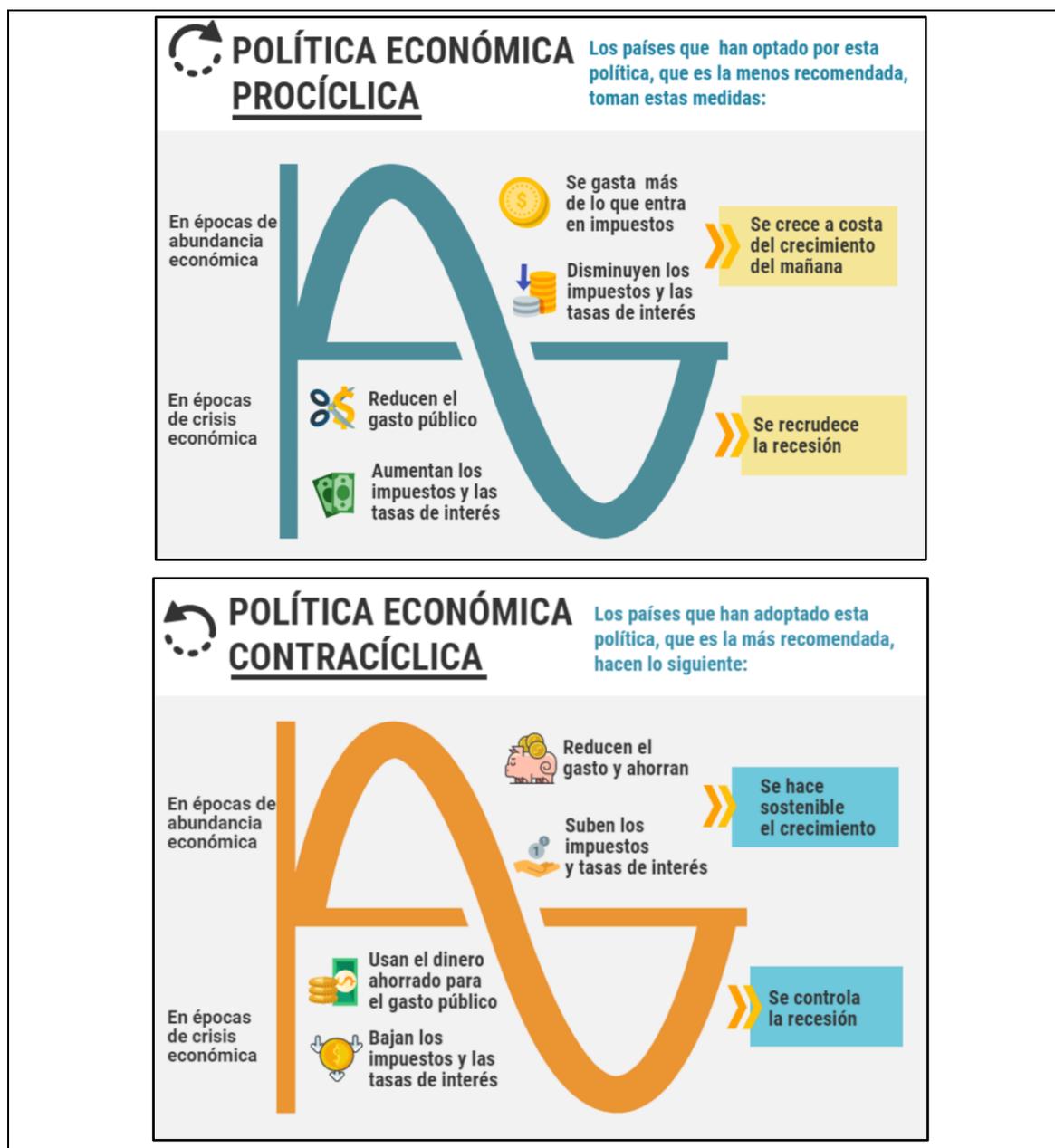


Figura 2. Políticas económicas procíclica y contracíclica.

Fuente y elaboración: Banco Mundial.²²⁹

Sin embargo, Europa -con un grupo importante de países desarrollados- no ha quedado libre de algunas críticas por las decisiones adoptadas como bloque frente a las crisis económicas, a pesar del supuesto sesgo contracíclico de su política económica. La desazón socialmente manifestada, ha girado en torno, precisamente, de las medidas adoptadas bajo la noción de la disciplina fiscal -a la cual nos referiremos más adelante (en el acápite 2.1. de este capítulo)- a pesar, de que las aspiraciones ulteriores siguen

²²⁹ Banco Mundial, “Políticas procíclicas vs. Políticas contracíclicas”, *Banco Mundial*, 12 de octubre de 2017, <https://www.bancomundial.org/es/news/infographic/2017/10/12/politicas-prociclicas-politicas-contraciclicas>.

siendo las mismas entre quienes adoptaron las medidas criticadas y los críticos. Es decir, se puede apreciar un consenso llano respecto de la necesidad de un modelo económico estable y suficiente -de sesgo contracíclico-, pero no existe un acuerdo real sobre el camino pleno que debería enarbolarse para obtener aquel modelo. De ahí que exista un debate abierto y álgido al respecto, que no es objeto de la presente investigación, pero que conviene, al menos, visualizar porque pone de manifiesto la necesidad práctica de la estabilidad y la sostenibilidad para la contención de los desequilibrios económicos. A dicho efecto, nos referiremos -como ejemplo simplemente- a una parte de un manifiesto público hecho para Europa por el colectivo *Economistas Frente a las Crisis*,²³⁰ a finales de 2011, que puso en evidencia la inconformidad de algunos frente a la incorporación del “equilibrio fiscal en las constituciones”, punto de partida del presente proceso de investigación.

Las propuestas para Europa presentadas por *Economistas Frente a la Crisis* giraban en torno a tres ejes. En primer lugar, propusieron cambiar aspectos fundamentales de la política económica europea porque consideraban que las políticas de austeridad²³¹ impuestas por las instituciones de la UE han sido contraproducentes una vez que han deprimido aún más la actividad económica y no han alcanzado sus objetivos primarios de reducir significativamente el déficit y la deuda pública. En segundo lugar, recomendaron que, para que Europa salga de la crisis, debía apostar por un nuevo modelo de crecimiento equilibrado, medioambientalmente sostenible, que garantice, también, la estabilidad financiera y que se asiente sobre las bases del estado de bienestar europeo. Finalmente, expresaron su convicción de que la UE debía encaminarse hacia la consolidación de la gobernanza económica europea y, en particular, debía alcanzar la consecución definitiva de la unión monetaria, a fin de evitar crisis económicas futuras.²³²

²³⁰ *Economistas Frente a la Crisis* es una iniciativa impulsada por un grupo de profesionales de distintas disciplinas -no solo economistas- que, preocupados con la interpretación predominante de la naturaleza de la crisis, su diagnóstico y los principios neoliberales bajo los que la crisis está siendo gestionada, consideran necesario hacer oír su voz en el debate social. Entre sus preocupaciones, las características de la “salida de la crisis” que de manera silente se proponen y que ya se vislumbran: una sociedad menos solidaria en la que el Estado verá disminuido su papel como actor económico y la desregulación de los sectores económicos sistémicos y la privatización de los servicios y prestaciones sociales devalúe el Estado de Bienestar y aumente la brecha de la desigualdad. *Economistas Frente a la Crisis*, “Quiénes somos”, *Economistas Frente a la Crisis*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://economistasfrentealacrisis.wordpress.com/quienes-somos/>.

²³¹ Se suele denominar: *políticas de austeridad*, al conjunto de políticas económicas encaminadas a disminuir el gasto público con el objetivo ulterior de reducir el déficit público y el peso de la deuda pública.

²³² *Economistas Frente a la Crisis*, “Manifiesto por Europa”, *Economistas Frente a la Crisis*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://economistasfrentealacrisis.wordpress.com/manifiesto-para-europa/>.

A dicho efecto, advirtieron la necesidad de ejecutar un cúmulo de reformas estructurales encaminadas a favorecer el crecimiento, que no caigan en la desregulación o en la pérdida de los derechos ciudadanos, para lo cual, recomendaron modificar el Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento -el cual analizaremos en el siguiente capítulo de la presente investigación- con el objeto de incentivar la inversión pública, especialmente, en sectores de alto valor agregado, evitando la sobreinversión no productiva, mutualizando los riesgos financieros y afianzando los mecanismos de solidaridad interpersonal.²³³ Enunciaron, asimismo, la necesidad de liberar la política monetaria de las restricciones impuestas por algunos miembros de la unión monetaria, las cuales -según lo señala el colectivo antes referido-, impidieron que se adopte una “política monetaria más expansiva en cuanto a su tono y moderna en cuanto a sus instrumentos, que aleje los riesgos de deflación, impida que la apreciación del euro suponga una dificultad añadida a la recuperación y contribuya a la cohesión económica y social”.²³⁴

Y respecto de ciertas reformas en la gobernanza fiscal, *Economistas Frente a la Crisis* propuso una política fiscal que incentive el crecimiento y el empleo y que utilice el presupuesto de la UE como elemento estabilizador del ciclo. A dicho efecto, fundamentaron su propuesta en el reconocimiento práctico de dos hechos que darían cuenta, supuestamente, del fracaso de lo convenido y ejecutado en el proceso de integración europeo: (1) el balance general de la aplicación en el tiempo de las reglas fiscales comunitarias demostró solo que su diseño imperfecto exacerbó el ciclo económico en las naciones de la eurozona; y, (2) el Pacto de Estabilidad y Crecimiento -al que nos referiremos en el siguiente capítulo- no evitó el sobrecalentamiento que experimentaron varias economías europeas, por el cual, se impuso con posterioridad una austeridad fuertemente procíclica que generó un grupo de estragos económicos y sociales considerables. Cabe anotar que, en la unión monetaria europea, por su naturaleza, la política fiscal sería el único instrumento disponible para la estabilización de la actividad económica. Por ello, *Economistas Frente a la Crisis* propuso, en definitiva:

un profundo cambio conceptual que permita que la política fiscal actúe como instrumento contracíclico. Las reglas fiscales deben flexibilizarse para permitir que la inversión pública actúe como elemento de estabilización cíclica. Asimismo, abogamos por modificar en profundidad el llamado «Pacto Fiscal» para primar la estabilidad presupuestaria a lo largo del ciclo y de esta manera corregir su carácter procíclico,

²³³ *Ibíd.*

²³⁴ *Ibíd.*

eliminando también la recomendación de incorporar el equilibrio fiscal en las constituciones.²³⁵

En cuyo caso -y como se observará en detalle en el siguiente capítulo cuando tratemos del proceso de juridificación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal-, el fundamento de los promotores del pacto presupuestario europeo como el de los críticos de los resultados del mismo, es común: la necesidad de un crecimiento económico equilibrado, sostenible en el tiempo y garantizado por la estabilidad financiera, reduciendo razonablemente el déficit y la deuda pública. Sin embargo, las reglas fiscales previstas para la consecución de tales metas y su instrumentación han sido objeto de cuestionamientos y divergencia. Ya que, tanto para quienes defienden el sesgo procíclico y creen en las ventajas de las políticas de austeridad como para quienes defienden el sesgo contracíclico y la necesidad de servirse del efecto multiplicador del gasto público y del valor del ahorro, la problemática del déficit fiscal y del nivel del endeudamiento es común,²³⁶ aunque para los primeros esta debería resolverse de inmediato, a través de los estabilizadores automáticos de la economía, en tanto que para los segundos debería garantizarse integralmente a lo largo del ciclo económico sobre la consolidación estructural de tales estabilizadores en el tiempo... a largo plazo.

De manera que, el ansia por la estabilidad macroeconómica a través del control ordenado del endeudamiento y el déficit público a través de reglas vinculantes, son elementos inevitables en el contenido de las nociones económicas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal. Pero, previamente a introducirnos en la determinación de dicho contenido y de tales reglas, y dado que las políticas de estabilización *grosso modo* abordan las fluctuaciones económicas a corto y mediano

²³⁵ *Ibíd.*

²³⁶ En el contexto latinoamericano esta problemática no nos es ajena. En Colombia, por ejemplo, la Corte Constitucional, en sentencia C-288 de 2012, reconoció que el elemento común en las múltiples definiciones de la doctrina económica respecto de la sostenibilidad fiscal, es la preservación de la disciplina fiscal y la proscripción de déficits fiscales y niveles de deuda que expongan la estabilidad macroeconómica. Gabriel Rosas Vega, Mauricio Plazas Vega y Sergio Bernal Castro, *Sostenibilidad fiscal y regla fiscal. Aspectos jurídicos y económicos* (Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2013), 23. En Ecuador, en sentido muy similar, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece, en el artículo innumerado de la Sección II (De la regla de deuda y otras obligaciones), del Capítulo II (De las reglas fiscales), del Título IV (De las reglas fiscales), del Libro II (De las Finanzas Públicas), que el saldo consolidado de la deuda pública y otras obligaciones no pueden superar el equivalente al 40% del PIB y que, la política fiscal debe ser formulada y ejecutada con el objetivo de reducir y estabilizar el saldo consolidado de la deuda pública del sector público no financiero y Seguridad Social y otras obligaciones al nivel del 40% del PIB. Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. innumerado tercero posterior al 177.

plazo; y que, los problemas de una economía suelen ser notablemente profundos, conviene primeramente, referirnos a las políticas económicas estructurales; ya que, en conjunto, agrupan todas las herramientas de la política económica, pero lo hacen con perspectiva de largo plazo y visibilizan claramente la complejidad del fenómeno económico y del fenómeno financiero, en el que, las aspiraciones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal ajustadas al ciclo económico resultan permanentes a pesar de la inevitable *ley de la escasez*.²³⁷ Además que, se adecuan de mejor manera al enfoque contracíclico de la política fiscal y ponen de manifiesto la necesidad de un comportamiento financiero disciplinado.

1.3.2. Políticas económicas estructurales

Tal como se dijo con anterioridad, cuando las economías nacionales fallan, es decir, cuando se alejan de la noción anhelada del equilibrio, las autoridades de gobierno recurren a múltiples medidas correctivas en función del tipo de inconveniente que la economía llegase a presentar. Pero tales medidas, denominadas políticas de estabilización, usualmente carecen de la capacidad para solventar problemas profundos y prolongados presentes en las economías, originados, generalmente, en políticas públicas o prácticas privadas que impiden una producción u oferta eficiente y justa de bienes y servicios. En tales casos, la solución suele ser la modificación de los cimientos de la economía con políticas estructurales.²³⁸ De manera que, cuando se precisan cambios a largo plazo para mejorar la demanda agregada, lo que se busca, con regularidad, es la eliminación de aquellos obstáculos concretos vinculados a la estructura básica de la economía en áreas como: fijación de precios, finanzas públicas, empresas estatales, regulación financiera, reglamentación laboral, protección social, instituciones, entre otras.²³⁹

²³⁷ La ley o principio de escasez establece que las necesidades de las personas son ilimitadas, en consecuencia, los recursos resultan siempre escasos. Por ello, no es posible satisfacer todas las necesidades humanas y siempre tendremos que elegir entre varias alternativas para gastar nuestros recursos. En otras palabras, el principio de escasez señala que los recursos son insuficientes para producir todos los bienes y servicios para satisfacer todas las necesidades de las personas. Gobierno de Canarias, “El problema básico de la Economía”, *Gobierno de Canarias*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://www3.gobiernodecanarias.org/medusa/ecoblog/bherper/files/2012/03/1.-El-problema-básico-de-la-econom%C3%ADa.pdf>; Juan José Guaresti, *Economía Política* (Buenos Aires: Editorial Guillermo Kraft Limitada, 1961), 23-34.

²³⁸ Abdel-Kader, “¿Qué son las políticas estructurales?”, 46-7.

²³⁹ *Ibid.*

Ahora bien, los principios objeto de estudio de la presente investigación se encuentran, precisamente, inmersos en lo que corresponde al área de las finanzas públicas, en la que, se han ido *juridificando* un grupo de reglas fiscales -entre ellas las que se derivan de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal-, que han pretendido disciplinar la gestión presupuestaria del estado, más allá de los gobiernos de turno. En Europa, por ejemplo, la crisis de la deuda soberana de 2008 exigió, en varios países del proceso de integración, la adopción de políticas estructurales fuertes. Entre ellos, el Reino de España que terminó constitucionalizando el principio de la estabilidad presupuestaria.²⁴⁰ Asimismo, a nivel mundial, las últimas crisis económicas que han empujado el declive del crecimiento en muchos países desarrollados y otros en vía de desarrollo, han develado la necesidad de promover reformas fiscales, financieras, institucionales y regulatorias a favor de la productividad, el crecimiento y el empleo, a fin de contribuir con el crecimiento económico y sentar las bases para alcanzar la estabilidad económica que se anhela.²⁴¹

No obstante, el proceso para la toma de decisiones y el de la adopción de las políticas estructurales no es sencillo y suele tomar un tiempo considerable, al cual debe sumársele aquel que se requiere además para que las mismas se asienten, incidan y consigan los resultados esperados. En tal caso, ¿por qué recurrir a estas políticas y no a otras que pudieran incidir rápidamente en la economía? Me referiré en particular a la política fiscal que es el marco de referencia de la presente investigación, dado que sus componentes son los ingresos y gastos públicos. La política fiscal puede incidir en lapsos muy cortos en la economía de un estado; por ejemplo, si un gobierno decidiese construir una autopista e inicia con la misma, lo cual implicaría el incremento del gasto público, los pagos a los trabajadores y a los diferentes proveedores irían directo a la demanda agregada y al PIB. Lo cual, ciertamente resultaría beneficioso si la decisión tomada fuese oportuna respecto del ciclo de la economía. Sin embargo, las personas que diseñan y ejecutan la política fiscal en el estado -que elaboran y aprueban el presupuesto y que crean o extinguen los tributos- no suelen ser técnicos o expertos y menos aún independientes de los intereses del partido del gobernante, son políticos en posición de gobierno, quienes suelen actuar en función de una agenda distinta a la sola finalidad de estabilizar la economía.

²⁴⁰ Arroyo Gil y Giménez Sánchez, “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”, 149-88.

²⁴¹ Abdel-Kader, “¿Qué son las políticas estructurales?”, 46-7.

Ergo, no siempre entienden las consecuencias económicas de sus decisiones o, sencillamente, no las perciben o las menosprecian por mantener intereses distintos de contenido esencialmente político y coyuntural. De manera que, muchas veces el problema que persiste en el uso y ejecución de la política fiscal por parte de un gobierno, es que, siendo una herramienta en concepto positiva y de breve efectividad, se usa para obtener resultados equivocados. Por ejemplo, cuando se la utiliza para ganar elecciones o sostener la victoria eleccionaria, en cuyo caso, se suelen adoptar decisiones de contenido fiscal como respuesta a la histeria del electorado, valiéndose de la falta de información del mismo.²⁴² Y muchas veces, el efecto de tales decisiones es tan importante que genera su propio ciclo político-económico en desarmonía con el flujo ordinario de la economía. De ahí que, por ejemplo, los políticos, después de ganar las elecciones, rehúyan usualmente el hecho de manifestar o evidenciar responsablemente la necesidad técnica de recortar el gasto fiscal, de incrementar los tributos o de realizar varios ajustes para bajar el déficit presupuestario o la deuda pública.

Cuando lo hacen... es usualmente porque consideran que no existen procesos eleccionarios a corto plazo; o, *contrario sensu*, cuando las elecciones están cerca, los gobiernos suelen incrementar súbitamente el gasto fiscal en los programas sociales masivos y reducir los impuestos, potenciando la sensible aceptación popular de la época, a pesar de la inminente generación de un déficit presupuestario en el momento económico incorrecto. Promoviendo un cúmulo de consecuencias que pueden afectar muy rápidamente la economía que deriva en un conjunto de inconvenientes futuros plagados de incertidumbre. O también pueden incrementar tributos valiéndose del temor o histeria colectiva de los ciudadanos, sin considerar los efectos nocivos de dicho ajuste en la economía.

En cuyo caso, la economía termina moviéndose en respuesta a los cambios políticos y no a lo que técnicamente necesita. De ahí, la aparente urgencia de petrificar pilares importantes de alto contenido e incidencia económica que no resulten fácilmente manipulables por los gobiernos de turno; es decir, políticas estructurales juridificadas y, en algunos casos, constitucionalizadas. Porque aún si las instituciones que diseñan y ejecutan la política fiscal no diluyesen las necesidades reales de la economía por la necesidad de alcanzar objetivos electorales específicos u otros, y a pesar de la rápida incidencia de las mismas en la economía una vez se han decidido las políticas a aplicar,

²⁴² Buchanan, *Public Choice: The Origins of a Research Program*, 1-13.

los procesos políticos para la adopción de aquellas decisiones respecto de problemas estructurales, como el déficit presupuestario estructural -en torno al debate permanente del techo de la deuda pública, los recortes obligatorios al gasto fiscal y los incrementos inminentes de tributos-,²⁴³ por las implicaciones que estos conllevan, suelen tomar mucho tiempo, de modo que, cuando los gobiernos deciden y alcanzan el consenso necesario para implementarlas, puede ser que las políticas fiscales consensuadas ya no sean las correctas en ese momento.

De manera que, aun adoptando técnica e independientemente una política fiscal, la complejidad en la formación de la voluntad política no permitiría ajustar debida y permanentemente la oportunidad de la decisión con el flujo regular del ciclo económico. Por ejemplo, puede tomar mucho tiempo, en cualquier estado, decidir aumentar de manera sostenida el gasto público, de modo que cuando se lo haga, la economía ya esté en una brecha inflacionaria y, en consecuencia, resulte la adopción de una política incorrecta. Por ello, hay quienes piensan que estos factores hacen de la política fiscal, en realidad, un desestabilizador y que, por ello, debería ser proscrita. Milei sostiene, por ejemplo, que el pensamiento económico a partir de la incidencia de Keynes -con el intervencionismo estatal- ha involucionado, porque considera que la teoría económica de la escuela liberal, previa al surgimiento de la corriente keynesiana, fue adecuada y suficientemente elaborada y que las teorías desarrolladas, con posterioridad, por Friedman y Lukas ponen en evidencia los errores sustanciales y la distorsión negativa de la teoría keynesiana y de la política fiscal.²⁴⁴ No obstante, situaciones imprevistas y tremendamente cercanas como la pandemia del Covid-19, han hecho lejana e irrealizable la sola intención -muy simple- de proscribir dicha herramienta.

Ahora bien, debido a esta afrenta ideológica que es el resultado del debate inacabado en el desarrollo del pensamiento económico contemporáneo, y a partir, en especial, de una mirada integral a los procesos políticos latinoamericanos, es que aparece en la región y se observa una clara inclinación hacia la promoción actual de la

²⁴³ El FMI y la OCDE han definido el *déficit estructural* como aquel saldo presupuestario ajustado por los efectos del ciclo económico; es decir, el monto total de endeudamiento (sostenido al largo plazo) de un estado asumiendo que la economía de un país funcionase a pleno rendimiento, el cual, por sus consecuencias (aumento de la tasa de interés, alto costo social y reducción de liquidez) es altamente nocivo. Flavia Rodríguez, *La política fiscal y finanzas públicas en América Latina* (México DF: CEMLA, 1996), 167-85.

²⁴⁴ Javier G. Milei, *Desenmascarando la mentira keynesiana* (Buenos Aires: Unión Editorial, 2018), 1-186.

tecnocracia²⁴⁵ en los espacios de decisión y ejecución de la política económica de las naciones. Aunque, la política fiscal, de suyo, inevitablemente ha sido y seguirá siendo influenciada por la política, sea por los procesos de cooptación o designación, la regulación o el control de los supuestos técnicos, y quizá esta sea la mayor debilidad de esta herramienta y la razón ulterior por la que en Latinoamérica mantenemos déficits estructurales y deuda que tiende a crecer con el tiempo. La CEPAL ha advertido que los rebotes de la pandemia en América Latina han aumentado la incertidumbre respecto a la magnitud del incremento de la deuda pública en el mediano plazo, pero que, las condiciones favorables de los mercados internacionales han permitido a aquellos países con grado de inversión emitir deuda no solo con el objeto de financiar los paquetes fiscales asociados al Covid-19, sino también para refinanciar deuda por vencer a tasas más bajas, extendiendo los plazos de los servicios de la deuda, lo cual ha impulsado a muchos países de la región a realizar una gestión activa de su porfolio de deuda pública.²⁴⁶

De manera que, el entorno mundial y el regional actual han terminado por dinamizar aún más el fenómeno y la problemática del endeudamiento público y del déficit presupuestario en América Latina; pues, aunque los coeficientes de deuda pública con relación al PIB en la región siguen siendo, en general, “más bajos que en otros países emergentes, no han podido evitarse los problemas de liquidez, lo que algunos autores atribuyen al bajo nivel y alta volatilidad de los ingresos públicos, la debilidad de los sistemas financieros internos y la mediocre calidad de las instituciones fiscales”.²⁴⁷ Males estructurales que últimamente se han agravado por razones de la pandemia: el inevitable incremento del gasto público en materia de salud pública y la difícil contracción de los mercados y reducción del consumo y del empleo debido a las medidas restrictivas dispuestas para la reducción de los decesos y contagios originados por el coronavirus. Situación que ha puesto nuevamente en evidencia la necesidad práctica de petrificar

²⁴⁵ El término *tecnocracia* se utiliza para referirse a una forma de gobierno en la que un grupo de personas que disponen de autoridad o reconocimiento social por su competencia científica o técnica, ocupan una posición central en la conformación de la clase dirigente o ejercen una influencia significativa sobre el funcionamiento del sistema político. Hans Lenk, “Technocracy”, *Encyclopedia of Science, Technology and Ethics*, ed. Carl Mitcham (Estados Unidos de América: Macmillan-Thompson Gale / Farmington Hills, 2005), 1898.

²⁴⁶ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del covid-19* (Santiago: Publicación de la Naciones Unidas, 2021), 93, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/S2100608_es.pdf?sequence=58.

²⁴⁷ Ricardo Martner y Varinia Tromben, “La sostenibilidad de la deuda pública”, *Revista de la CEPAL* 84 (2004): 99, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37489/RVE84_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

ciertas reglas que permitan, más allá de los sesgos del pluralismo político de nuestras democracias, garantizar un manejo ordenado y disciplinado de las finanzas públicas como un mecanismo de corrección de las dolencias estructurales que nos aquejan para afianzar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal.

Y es dicha necesidad, que se visibiliza siempre en medio de las crisis económicas, la que ha determinado el contenido y el alcance de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal, por lo que, a fin de concluir delimitando el contenido de tales nociones económicas y previamente a establecer su alcance, conviene realizar, finalmente, una mirada integral a la problemática de los déficits presupuestarios y del endeudamiento público y concentrarse en responder, en particular, la siguiente pregunta: ¿cuál es el límite razonable de la deuda pública para los estados?, pues, parece evidente que en los estados contemporáneos es imposible eliminar dicho instrumento de financiamiento del déficit presupuesto. Pero, no existe una formulación exacta que permita establecer cuando el nivel de endeudamiento es enorme o hasta dónde es prudente valerse del mismo para mantener y garantizar una economía adecuadamente equilibrada y de qué manera el déficit, que puede derivarse también de la dependencia y exceso en el uso de dicho instrumento, podría promover, paradójicamente, el desequilibrio que el endeudamiento busca, originalmente, corregir. Y tales parámetros son los que definen, en definitiva, el contenido económico de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal.

1.4. Déficit fiscal y deuda pública: camino hacia la determinación del contenido de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal

Troya Jaramillo sostiene que el estado social de derecho debe realizar considerables gastos para lograr el cumplimiento de sus fines y satisfacer las necesidades generales de la población, y que, para hacer frente a tales erogaciones, el Estado debe obtener los ingresos necesarios: ingresos tributarios y no tributarios.²⁴⁸ Los primeros, resultado de la potestad pública de imponer tributos a los habitantes de un Estado: impuestos, tasas, contribuciones de gasto y de mejoras y exacciones parafiscales, y los segundos, vinculados a la capacidad del estado para obtener ingresos por la adecuada gestión de su patrimonio o de cualquier otra fuente lícita de financiamiento. De esto trata

²⁴⁸ José Vicente Troya Jaramillo, *Apuntes sobre la teoría de la tributación*, Quito, actualizado a marzo de 2002, 1.

la actividad financiera del estado: de la función que éste desarrolla para procurarse los recursos económicos necesarios y suficientes para financiar las erogaciones y gastos públicos, destinados a satisfacer las necesidades comunes del colectivo que lo conforma, por intermedio de un presupuesto aprobado constitucional y legalmente.

De ahí que, la actividad financiera del estado, en consideración a los siguientes elementos constitutivos: el estado y demás entidades públicas como sujeto, los ingresos y erogaciones públicas como objeto y el presupuesto como instrumento de vinculación técnica y jurídica entre los sujetos y el objeto, sea materia de estudio del Derecho financiero,²⁴⁹ así como las problemáticas que se derivan de aquellos, entre otras, las que se originan de las tensiones entre un presupuesto balanceado y uno deficitario o superavitario. Ya que, un presupuesto equilibrado refleja la situación de aquel estado que -excepcionalmente- cuenta con los recursos económicos suficientes para sostener el total del gasto público planificado. Sin embargo, cuando las erogaciones son mayores a los ingresos, se produce un déficit fiscal,²⁵⁰ en cuyo caso debe resolverse la fuente y el mecanismo para obtener los flujos ausentes a través del endeudamiento público; o, cuando, *contrario sensu*, la recaudación total de los ingresos es mayor al gasto público, se produce un superávit fiscal,²⁵¹ en el que, lo relevante, es establecer el destino legítimo del remanente o sobrante.

Lamentablemente, en el contexto latinoamericano la problemática que prima es la que tiene que ver con el déficit fiscal y el endeudamiento público que permite su financiamiento. Más allá de la tendencia a inflar inútilmente el gasto público por motivos de ineficiencia, ignorancia o corrupción, el reto que los gobiernos de la región, permanentemente, deben enfrentar es contar con el dinero suficiente para sostener razonablemente el gasto público planificado año a año. En nuestro contexto, las necesidades que deben ser atendidas por el estado, suelen ser enormes pero los ingresos públicos limitados, a pesar de la cantidad ingente de recursos aprovechables que poseemos, debido a la constante inestabilidad política, económica y jurídica que regularmente atravesamos. Por lo que, la recurrencia al endeudamiento público es usual, pese al costo significativo que dicho mecanismo representa en particular para los estados

²⁴⁹ José Juan Ferreiro Lapatza, *Curso de Derecho Financiero Español -Instituciones-* (Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2006), 17.

²⁵⁰ Ricardo Mariner, "Política fiscal, ciclo y crecimiento", *Revista de la CEPAL*, n.º 64 (1998): 73-90, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f72f3e5c-e6bb-4a7e-9b40-e3b502fae823/content>.

²⁵¹ *Ibid.*

andinos, los cuales, desde su nacimiento, han tenido que hacer frente al endeudamiento - y a su peso presupuestario- debido a los recursos utilizados en los procesos bélico-independentistas.

Ahora bien, el objetivo del presente trabajo de investigación nos exige observar, precisamente, la problemática del déficit fiscal, en particular, aquella limitada a la necesidad que tienen los estados de endeudarse para financiarlo con suficiencia de manera sostenible, pues, tratándose de una deuda -como ocurre con la adquisición de todo tipo de obligación en clave de “diligencia debida”-, la principal preocupación radica en establecer, con claridad, el límite razonable hasta el cual dicha deuda resultaría posible - desde el enfoque de la prudencia-, adecuada y sostenible. Si se tratase de las finanzas personales o empresariales, dicho límite nacería de la relación entre liquidez y solvencia, esto es, en definitiva, de la capacidad que posee el deudor para satisfacer sus deudas al corto y largo plazo, en función de sus ingresos y de la suficiencia de la garantía que puede ofertar al acreedor. Por ello, en el cúmulo de reglas que ordenan las relaciones cotidianas de las personas, se acoge con regularidad y nos anclamos al instituto del derecho general de prenda como derecho subjetivo y como principio general del derecho de obligaciones; es decir, a aquella figura por la cual el patrimonio del deudor se constituye como prenda común de los acreedores,²⁵² concepción que, indiscutiblemente, suma a la percepción de seguridad y certeza jurídica entre los sujetos vinculados.

Y tratándose de los estados, la noción base o *prima* no es esencialmente distinta: en las relaciones jurídicas de la deuda pública tanto el tiempo, como el nivel de ingresos del estado deudor y la *garantía soberana*²⁵³ -de ser el caso- adquieren asimismo relevancia. No obstante, en el endeudamiento público no es el patrimonio del deudor la prenda o garantía común de los acreedores, lo es simplemente la *confianza* que genera ese mismo deudor -o el estado que lo ampara- respecto del cumplimiento de sus obligaciones financieras, la cual está inevitablemente anclada a las decisiones y percepción pública que se tiene del gobierno de turno. Ahí la utilidad práctica del

²⁵² Alberto Marcos Etkin, “Orígenes de la prenda. La ejecución romana en especie en Roma y en equivalente: El patrimonio como prenda común de los acreedores”, *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba* 31, n.º 5 (1944): 1519-27, <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REUNC/article/view/11002/11580>.

²⁵³ “Art. 146.- Garantías Soberanas.- El Estado Central a nombre de la República del Ecuador podrá otorgar garantía soberana a favor de entidades y organismos del sector público, que contraigan deuda pública para el financiamiento de proyectos y programas de inversión en infraestructura, o para proyectos, programas de inversión que generen la rentabilidad necesaria para el servicio de la deuda. La garantía del Estado, únicamente podrá autorizarse, cuando la entidad u organismo del sector público, inclusive las empresas del Estado, sus subsidiarias o filiales, evidencien que cuentan con capacidad de pago de la deuda respectiva [.../...]”. Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. 146.

indicador del “riesgo país”, que constantemente se escucha y es objeto de análisis por parte de los generadores y divulgadores de la opinión pública en los estados. El riesgo país es un indicador que mide la probabilidad de que un país incumpla con sus obligaciones financieras, fundamentado en varios elementos²⁵⁴ que van más allá de lo meramente económico como ocurre en el sector privado con un préstamo cualquiera. Así, a mayor riesgo menor será la calificación del país deudor. Por ello, en el orden internacional este indicador suele ser importante, porque de él depende, en definitiva, el acceso de los estados al financiamiento internacional de los organismos multilaterales.²⁵⁵

En todo caso, más allá del debate que pudiese existir respecto del acceso al endeudamiento público y de su costo entrelazado al indicador del riesgo país y de las posibles afectaciones económicas que pudiesen generarse por el incremento del mismo, el financiamiento de la deuda pública resulta crucial para el desarrollo de nuestras naciones. Sin embargo, los niveles insostenibles perjudican al crecimiento y a los más pobres porque: “la deuda puede ser una herramienta útil si es transparente, se gestiona bien y se usa en el contexto de una política de crecimiento creíble”²⁵⁶, caso contrario, es inútil y hasta perjudicial.²⁵⁷ En nuestra región, ese suele ser el caso y el alto nivel de deuda pública ha frenado la inversión privada, ha aumentado la presión fiscal, ha reducido el gasto social y ha limitado la capacidad gubernamental de implementar reformas estructurales. Ecuador ha sido una muestra permanente de aquello: “La deuda pública total ha crecido un 162,3% desde 2013, principalmente debido al incremento de la deuda externa [...] esta última se ha [...] triplicado entre 2013 y 2020. Durante 2020, la relación

²⁵⁴ Por ejemplo, toma en consideración elementos como: la inflación, la liquidez, las devaluaciones, el vencimiento de la deuda externa, la pobreza y la incertidumbre que se provoca respecto del cómo se pagarían los bonos de la deuda externa cuando están pronto a vencerse. El *riesgo país* es un reflejo de las condiciones socioeconómicas y políticas de un país: más que un medidor de insolvencia debería ser considerado una causa de aquella. Grupo de Interés Facultad de Economía Industrial, “Análisis Riesgo País”, *Revista Semestre Económico* 3, n.º 6 (2015): 7-26, <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/1413/1484>.

²⁵⁵ El riesgo país se mide en puntos básicos (*basic points*): 100 puntos básicos equivalen a 1% de rentabilidad, de manera que, la desconfianza se compense de algún modo con un nivel “atractivo” de rentabilidad; es decir, por ejemplo, si el riesgo país de Ecuador se ubica en 1532 puntos básicos, significa que el rendimiento para el inversor que adquiere hoy bonos ecuatorianos, debe ser 15,32 puntos porcentuales más alto que el rendimiento de los bonos o títulos del tesoro estadounidense, de manera que, si la emisión de bonos soberanos del tesoro tiene un rendimiento del 4 % anual, la de los bonos ecuatorianos debería rendir al menos 19,32% (4%+15,32%). Relación esta que define, además, el costo del endeudamiento para el estado. Gestión Digital, “¿Qué es el Riesgo país y el EMBI?”, *revistagestion.ec*, 19 de febrero de 2019, <https://revistagestion.ec/cifras/que-es-el-riesgo-pais-y-el-emb>.

²⁵⁶ Banco Mundial, “Panorama general”, *Banco Mundial*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://www.bancomundial.org/es/topic/debt/overview>.

²⁵⁷ *Ibid.*

deuda/PIB se ha mantenido alrededor del 60,5%, porcentaje elevado en relación a otros países en América Latina”.²⁵⁸

Al respecto, Suárez ha señalado que el gobierno ecuatoriano hizo, entre el 2019 y 2021, importantes esfuerzos por transparentar las cifras de la deuda pública. Implementó nuevas reglas fiscales y buscó la sostenibilidad de las finanzas y de la deuda pública.²⁵⁹ Sin embargo -advierte también Suárez- quedó pendiente regresar la deuda pública a una proporción no mayor del 40 % del PIB,²⁶⁰ que era el límite previsto originalmente en la ley ecuatoriana: en el tercer artículo innumerado posterior al artículo 177 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.²⁶¹ No obstante, pese a dicha advertencia, hasta esta fecha (primer trimestre del 2023), la desproporción aún persiste: para diciembre de 2021 la deuda pública representaba el 58,59 % del PIB y para diciembre de 2022, el 55,98 %; y esto, luego de que el gobierno de turno -el de Guillermo Lasso- hiciese incluso un ajuste a conveniencia a la metodología para el cálculo de la deuda pública en el mes de julio de 2021.²⁶² Por lo que, cabría cuestionarse si, en un contexto como el ecuatoriano,

²⁵⁸ Estefanía Suárez, “Deuda pública de Ecuador”, *Grupo FARO*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://grupofaro.org/analisis/deuda-publica-de-ecuador/>.

²⁵⁹ Con la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal y la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas se mantuvieron dos reglas fiscales y se introdujeron otras dos. Se mantuvieron las siguientes: i) Los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes. Se puede romper la regla en situaciones excepcionales relacionadas con la salud, la educación y la justicia. ii) Hay un límite del 40% del PIB para la deuda pública. La política fiscal debe ser formulada y ejecutada con el objetivo de reducir y estabilizar el saldo consolidado de la deuda pública al 40% del PIB hasta 2032 -a dicho efecto, se dispuso que se detallan con mayor precisión los rubros a ser contabilizados en la deuda pública-. Se agregaron las siguientes: i) No se aprobará el Presupuesto General del Estado si su resultado primario arroja déficit y el resultado global no cumple con la meta estructural de largo plazo, excepto si se dan tres trimestres consecutivos de decrecimiento. ii) Con los ingresos excedentes de la explotación de recursos naturales no renovables, una vez que se hayan descontado las asignaciones a los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD), se creará un fondo de estabilización fiscal que permita garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas. Ecuador, *Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal*, Registro Oficial 309, Suplemento, 21 de agosto de 2018; y, Ecuador, *Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas*, Registro Oficial 253, Suplemento, 24 de julio de 2020.

²⁶⁰ Suárez, *Deuda pública de Ecuador*, s/n.

²⁶¹ “Art. (...) - Regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y Seguridad Social.- El saldo consolidado de la deuda pública y otras obligaciones no podrá superar el equivalente al 40% del PIB”. Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. innumerado tercero posterior al 177.

²⁶² La modificación en la metodología para el cálculo de la deuda pública se hizo mediante el Acuerdo No. 0077 del Ministro de Economía y Finanzas: “Metodología para el cálculo del Indicador de la Regla de deuda y otras obligaciones de pago del sector público no financiero y Seguridad Social” -hecho de conformidad con los artículos innumerados contenidos en la Sección II De la Regla de Deuda y Otras Obligaciones, del Capítulo II De las Reglas Fiscales del Título IV De las Reglas Fiscales, incorporado mediante el artículo 40 de la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas-; el Acuerdo No. 0096 del Ministro de Economía y Finanzas: “Norma técnica de elaboración, contenido y publicación del boletín de deuda pública y su anexo estadístico”; y, el Acuerdo No. 0099 del Ministro de Economía y Finanzas: “Manual de Instrucciones y Definiciones Referenciales para la Implementación de la Metodología para el Cálculo del Indicador de la Regla de Deuda y otras Obligaciones de Pago del Sector Público No Financiero y Seguridad Social”. Ecuador, *Acuerdo 0077*, Registro Oficial 530, 3 de septiembre

el hecho de ajustarnos o no al límite del endeudamiento previsto en la norma jurídica es, en realidad, causa o consecuencia del desequilibrio económico que persiste en la nación.

A criterio del autor de la presente investigación, es causa y consecuencia. Causa, porque el desacato de una regla prevista legalmente quiebra la previsión que necesita cualquier comportamiento disciplinado en el manejo de las cuentas públicas y resquebraja el nivel de certidumbre del equilibrio esperado. En tales condiciones, el desequilibrio se provoca, en una parte, por la desconfianza que genera la percepción de la arbitrariedad de los operadores gubernamentales, pues, naturalmente el desorden no puede proyectar sino más desorden y en otra, por las circunstancias endémicas del mercado. El orden económico no puede articularse al desorden jurídico. Pero también es consecuencia porque si la regla prevista adolece de razonabilidad respecto de las circunstancias urgentes del estado, el desequilibrio se torna en sistémico por la condición pétreo de una regla irrazonable y en dicha medida irracional. Puesto que, la economía es altamente sensible -como se ha señalado con anterioridad- y la imposición de una regla que distorsione severamente el mercado, solo abre la puerta al desequilibrio. En todo caso, analicemos a continuación, lo que nos dice la teoría y la práctica económica al respecto.

1.4.1. Límite razonable del déficit fiscal y la deuda pública

Para efectos de la presente investigación, conviene ahora dar respuesta a la siguiente inquietud: ¿cuál es el límite razonable de deuda pública para cualquier estado? El límite de la proporción no mayor al 40 % fijado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, ¿es razonable, es adecuado, es sostenible?... Para dar respuesta a esta interrogante, primeramente, es indispensable observar la relación entre el total de los ingresos del estado deudor en un tiempo determinado y el monto total adquirido de deuda pública en ese mismo lapso, pues, si los ingresos son enormes, asumir una deuda, más allá del monto que podría suponer, resultaría *prima facie* de afectación menor, es decir, no generaría mayor preocupación, porque se percibiría la suficiencia de recursos para hacer frente al pago. *Contrario sensu*, si el valor de endeudamiento fuese en apariencia menor, por tratarse de una cantidad presuntamente inicua o irrisoria, pero el deudor tuviese aún menores ingresos, dicha deuda se convertiría posiblemente en un peso enorme para dicho estado.

de 2021; Ecuador, *Acuerdo 0096*, Registro Oficial 572, 8 de noviembre de 2021; y, Ecuador, *Acuerdo 0099*, Registro Oficial 576, 12 de noviembre de 2021.

Por ello, la economía suele medir el déficit público por intermedio de un indicador porcentual que guarda relación con una parte o una cuota del PIB del año en análisis del estado objeto de estudio, pues no cabe una comparación simplista o reduccionista entre el monto global de la deuda pública asumida por uno u otro estado disímiles entre sí. Por ejemplo, el valor de la deuda pública de los Estados Unidos de América, con total seguridad, es considerablemente mayor al de la deuda pública ecuatoriana, no obstante, aquello no determina el peso que cada una de tales naciones tiene respecto de dichas deudas ni la afectación que aquellas representan para el desarrollo de sus pueblos. Por tal motivo, para advertir el peso del endeudamiento público, se suele tomar el valor de la deuda y se lo divide por el PIB nominal de cada año para ver qué tan grande es y comparar el resultado con otros de terceras naciones en un mismo periodo de tiempo o con los resultados propios de ejercicios económicos anteriores. Esto, porque la deuda pública y el PIB son indicadores económicos importantes que se utilizan regularmente para medir la salud financiera de cualquier país.

La relación entre la deuda pública y el PIB es crucial porque puede dar una idea sobre la capacidad de un país para pagar sus deudas y mantener su economía en buen estado. La deuda pública se define como la cantidad total de dinero que un gobierno ha tomado prestado para financiar sus gastos. El PIB es por su parte -como ya se ha dicho- el valor de todos los bienes y servicios producidos en un país durante un período determinado. Cuando se comparan estos dos indicadores, se puede obtener una idea del nivel de endeudamiento de un país con relación a su producción económica, la cual resulta extremadamente útil en torno a tres escenarios específicos,²⁶³ que justifican la noción práctica de la estabilidad presupuestaria. En primer lugar, la relación entre la deuda pública y el PIB ayuda a medir la sostenibilidad de la deuda de un país. Si la deuda pública es demasiado alta con relación a la producción económica del país, esto podría indicar que el país tiene y tendrá dificultades para pagar sus deudas y que estaría posiblemente al borde de una crisis financiera. Por lo tanto, se considera *grosso modo* que una relación sana entre la deuda pública y el PIB es fundamental para la estabilidad financiera de cualquier nación.

En segundo lugar, la relación entre la deuda pública y el PIB puede afectar la perspectiva crediticia de un país: los inversores y las agencias de calificación crediticia

²⁶³ Edna Armendáriz, “La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: el Istmo Centroamericano”, *Serie estudios y perspectivas 61* (2006): 11-3, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/272ed80d-14a1-4ffa-8854-57e59455f718/content>.

utilizan este indicador para evaluar el riesgo de prestar dinero a un país en particular; un PIB elevado con relación a la deuda pública hace del país, uno más atractivo para los inversores, en tanto que, una alta relación de deuda pública con relación al PIB podría ahuyentar a los inversores y aumentar el costo del endeudamiento. Finalmente, la relación entre la deuda pública y el PIB es importante para comprender el papel del gobierno en la economía de una nación. Si la deuda pública es muy alta, esto podría indicar que el gobierno tiene un papel demasiado grande en la economía del país y que podría estar gastando más de lo que debería. Por lo tanto, una relación saludable de la deuda pública con el PIB resulta necesaria para mantener una economía sana y equilibrada. Y una relación saludable entre el PIB y la deuda pública no sería posible sin una relación equilibrada entre los ingresos y egresos regulares -o permanentes- de un estado en particular. Leroy-Beaulieu lo manifiesta de la siguiente manera:

Es preciso detener la ola siempre ascendente de los gastos y de las deudas públicas. Es preciso también esforzarse en disminuir el capital de las deudas públicas reembolsándolo. Cuando se efectúa con los recursos ordinarios del presupuesto, es decir, con la parte del producto de las propiedades y de los impuestos que queda disponible después de haber cubierto todos los gastos del Estado, este reembolso se llama amortización. Es necesario amortizar las deudas nacionales. Es un deber de patriótica previsión [...] Cuando nuestros rivales industriales y comerciales [...] hayan amortizado totalmente sus deudas públicas [...] si Francia permaneciese largo tiempo gravada con [...] la deuda nacional actual [...], se parecería a un hombre que, teniendo uno de sus brazos atado al cuerpo y no poseyendo [...] más que un brazo disponible, quisiera luchar con otro tan bien constituido y tan bien formado, pero que tuviese libres todos sus miembros.²⁶⁴

De modo que, como lo sostiene Leroy-Beaulieu, la contención del gasto fiscal y el pago de la deuda pública no serían solo un comportamiento obvio o una obligación connatural al crédito del que proviene el dinero prestado para el financiamiento de los gastos del estado, sino que constituiría un deber patriótico de conveniencia -denominado amortización-, que implica el pago regular de la deuda pública con el remanente de los ingresos públicos no gastados, en una relación precisamente equilibrada entre los ingresos y egresos regulares. Es decir, en una correspondencia saludable entre el PIB y la deuda del estado, bajo la acepción manifiesta de una gestión eficiente y ordenada de las finanzas públicas, que encuentra su fundamento -de supervivencia- en la necesidad de fortalecer al estado y liberarlo de cualquier carga que pudiese afectarlo frente a otros con quienes inevitablemente debe competir en el contexto mundial. Para Leroy-Beaulieu, Francia

²⁶⁴ Pierre Paul Leroy-Beaulieu, *Compendio de Economía Política* (Madrid: Imprenta de Gabriel L. Horno, 1982), 406.

competía permanentemente con Inglaterra y Alemania, sus rivales industriales y comerciales, y el peso de la deuda pública, ocasionada por el incremento del gasto fiscal, constituía una severa limitación en sus capacidades para competir y sobrevivir en tales contextos. En definitiva, para aquel, la deuda pública establecía un obstáculo irrazonable para el desarrollo de la nación.

Ahora bien, más allá de la certeza -dado lo dicho con anterioridad- de que la relación entre la deuda pública y el PIB es un indicador clave de la salud financiera de un país y que por ello es importante que la deuda pública sea sostenible con relación al PIB para garantizar la estabilidad financiera, mejorar la perspectiva crediticia y mantener un equilibrio adecuado entre el gobierno y la economía del país; y que, la regulación y el control de la deuda pública son responsabilidades importantes para los gobiernos que deben ser tomadas en consideración para el buen funcionamiento económico y financiero de un estado para su supervivencia y desarrollo, prerrogativas que constituyen, en definitiva, el *summa content* del contenido económico de las nociones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal, no existe, lamentablemente, en tal correspondencia, claridad suficiente sobre la proporción razonable, adecuada y sostenible que debería existir para garantizar el equilibrio y desarrollo anhelados. Se podría pensar que quizá el punto óptimo se encuentra por debajo del 50 %, pues, en tales proporciones -en una relación equidistante- siempre el ingreso acumulado del estado estaría por encima del acumulado de la deuda pública. Sin embargo, esa cifra sigue siendo arbitraria porque por debajo de aquella quedarían 49 puntos porcentuales sin justificación suficiente.

En Ecuador, por ejemplo, el límite se fijó cerca del presunto óptimo, de manera que, *prima facie*, dicha proporción parezca indiscutiblemente razonable. Empero, este razonamiento a nivel mundial no necesariamente se corrobora con los hechos. Si a esta fecha: marzo de 2023, enlistamos los 10 países con la mayor proporción de deuda pública con relación al PIB, encontraremos, entre ellos, varios considerados países con economías fuertes: 1. Japón, 256%; 2. Grecia, 181,9 %; 3. Italia, 156,2 %; 4. Portugal, 126 %; 5. Bélgica, 102,5 %; Estados Unidos, 106,1 %; 7. Francia, 99 %; España, 98 %; Reino Unido, 85,2 %; y, 10. Alemania, 62,3 %.²⁶⁵ De estos, quizá solo Grecia sea considerado un país con economía emergente. Por otro lado, si enlistamos a aquellos con la menor proporción de deuda pública con relación al PIB, encontraremos -quizá en su mayoría-

²⁶⁵ Fondo Monetario Internacional, “Base de datos sobre deuda pública y PIB”, *Fondo Monetario Internacional*, accedido 29 de febrero de 2024, https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/SWE.

estados con economías consideradas en el contexto mundial como pequeñas o débiles: 1. Estonia, 8,3 %; 2. Luxemburgo, 22,1 %; 3. Chile, 23,8 %; 4. Paraguay, 24,6 %; 5. República Checa, 32,7 %; 6. Bulgaria, 24,6 %; 7. Rumania, 35,3 %; 8. Perú, 35,9 %; 9. Filipinas, 39,6 %; e, 10. Indonesia, 40,4 %.²⁶⁶ Por lo que, el indicador y límite antedichos no dicen mucho en términos de desarrollo.

Ecuador fijó su límite a tono con aquellos que, en apariencia, menos deuda pública cargan, como Filipinas e Indonesia; sin embargo, son estados que no se caracterizan precisa y regularmente por su buen funcionamiento económico y financiero, aunque cabe advertir que estas cifras están sujetas, obviamente, a cambios y varían según muchos factores económicos tanto internos como externos. Inclusive, si enlistamos la relación que mantienen los estados andinos entre la deuda pública y el PIB, encontraremos que la misma no necesariamente refleja un buen funcionamiento económico y financiero del país y menos aún una correlación con el nivel nacional de desarrollo: 1. Colombia, 58,3 %; 2. Ecuador, 52,6 %; 3. Perú, 35,9 %; y, 4. Bolivia, 34,7 %.²⁶⁷ Ergo, si bien resulta indiscutible que la proporción entre la deuda pública y el PIB de un estado es un indicador ciertamente útil -con mérito a los tres escenarios antes referidos-, el mismo, en una estructura plana ajena a las fluctuaciones de la economía, no es suficiente para dimensionar y dar una respuesta cierta respecto de si existe o no un problema real con la deuda pública enorme que deba ser inmediatamente controlado o, por lo menos, para establecer un indicador irrefutable a partir del cual la deuda pública podría ser considerada excesiva o enorme.

Pues, tal como ocurre con los particulares, el porcentaje de sobreendeudamiento depende de muchos factores como el nivel de ingresos, gastos, historial crediticio y otros compromisos financieros, además de las políticas y criterios de evaluación específicos de cada entidad crediticia o financiera. Por ello, no existe una cifra universalmente aceptada o establecida que dé cuenta del sobreendeudamiento de un individuo; todo lo contrario, el porcentaje de sobreendeudamiento puede variar ampliamente de persona a persona y de acuerdo con las circunstancias individuales de cada una de ellas.²⁶⁸ Tratándose entonces de los estados, en particular, es cierto, en abstracto, que el nivel de deuda pública resulta alarmante cuando es superior a la capacidad de pago que tiene una nación en

²⁶⁶ *Ibíd.*

²⁶⁷ *Ibíd.*

²⁶⁸ Fernando Antonio Ramos Zaga, “El sobreendeudamiento como problema legal y social. Propuesta de reforma del Código de Protección y Defensa del Consumidor”, *Desde el Sur* 13, n.º1 (2021): 1-22, <http://dx.doi.org/10.21142/des-1301-2021-011>.

específico, pero, en concreto, no existe una cifra unívoca que permita establecer, a ciencia cierta, el exceso del endeudamiento. De ahí que, fijar el límite en un 40 % o en una proporción diferente resulta completamente arbitrario; pues, como ocurre con los particulares, el análisis debe tomar en consideración varios factores, todos -al tratarse de países- anclados al ciclo permanente de la economía.

Es decir, si analizamos las cifras antedichas respecto a la proporción de deuda pública con relación al PIB, no podemos aislarlas de los bemoles del momento, entre ellos, por ejemplo, las afectaciones que supuso la reciente pandemia del Covid-19, que apuntalaron una brecha recesiva en la economía.²⁶⁹ Preguntémonos, por ejemplo: en tiempos de brecha recesiva, ¿qué sería lo típico para un país?... ¿déficit o superávit? En una brecha recesiva, basados en todo lo señalado con anterioridad, lo que debería suceder es que el gasto público se incremente, los impuestos se reduzcan y el presupuesto del gobierno se encamine a un déficit más profundo, que debe ser financiado a través de deuda pública. *Ergo*, en brechas recesivas lo típico sería observar déficits o déficits mayores a los anteriores y, obviamente, un incremento en la deuda. Por el contrario, en una brecha inflacionaria, sería más probable que observemos presupuestos con superávit, o al menos, una reducción significativa del déficit presente y en consecuencia de la deuda pública. Esto, porque el déficit o el superávit deberían variar automáticamente a través del ciclo económico debido a los estabilizadores automáticos, dado que los gobiernos imponen, con frecuencia, políticas para corregir -o intentar al menos- las brechas en la economía para estabilizarla. Y tales políticas deberían generar razonablemente -si se implementan de modo correcto- déficits en tiempos de brecha recesiva y superávits en épocas de brechas inflacionarias.

Ahora bien, en dicho contexto, que no depende de una cifra inamovible: ¿cuánto déficit sería incontrolable o problemático?... Hemos dicho ya, que resulta natural y hasta deseable para un estado entrar en déficit en el momento de una brecha recesiva; de hecho, el déficit ayudaría a estimular la economía para encaminarla de nuevo a su crecimiento potencial. De modo que, si el déficit ocurre cuando la economía está en una brecha recesiva y esta brecha recesiva es la causa del déficit, entonces el déficit y el endeudamiento necesario para financiarlo podrían ser razonables. Es más, serían positivos para dicho ciclo de la economía: imagina que la economía está cayendo en una brecha

²⁶⁹ Banco Mundial, “Informe sobre el desarrollo mundial 2022: Finanzas al servicio de la recuperación equitativa”, *Banco Mundial*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://www.bancomundial.org/es/publication/wdr2022>.

recesiva y que ocurre un déficit de forma automática, pero el mismo preocupa y buscan liberarse de aquel... ¿qué se debería hacer para contrarrestar dicho déficit? Se tendría que recortar el gasto público y subir los impuestos; pero si haces eso, disminuiría la demanda agregada y la brecha recesiva crecería. De manera que, resultaría razonable más bien mantener el déficit -sin importar el monto- durante la brecha recesiva sin tener que preocuparse mucho por aquello, puesto que, se estaría haciendo lo correcto para tratar de balancear la economía.

Sin embargo, varios estados han hecho lo contrario. En algunos países de la periferia de la eurozona en la crisis del 2008, los déficits crecieron como era de esperarse a tono con el ciclo económico, por ejemplo: en los países del sur de Europa e Irlanda. Pero los mercados financieros se preocuparon porque pensaron que quizá no podrían pagar la totalidad de la deuda pública y por ello las tasas de interés se incrementaron. Por lo que les resultaba muy costoso pedir prestado dinero, así que los gobiernos empezaron a buscar la manera de reducir sus déficits para mejorar su capacidad de acceso a créditos externos y no tener que gastar mucho dinero en el pago de intereses. A dicho efecto, recortaron el gasto público e incrementaron los impuestos.²⁷⁰ Adoptaron planes de austeridad fiscal²⁷¹ que empeoraron la crisis. Esta fue una de las razones por las que la crisis económica en dichas naciones no fue una recesión normal, ya que, el declive del PIB real no duró uno o dos años, sino cuatro, cinco o seis años consecutivos, configurando

²⁷⁰ “La aplicación de la política de austeridad fiscal se justifica teóricamente desde la lógica de los beneficios que procura el cumplimiento de la restricción presupuestaria inter-temporal, en especial el “efecto confianza” que procura, los menores tipos de interés asociados y como una condición previa a los países que necesitaron asistencia financiera y planes de rescate”. Juan Manuel Menéndez Blanco, Luis Alberto Alonso González y Luis Santiago Moreno Gallego, “El papel de la austeridad en la salida de la crisis de los países periféricos de la eurozona: un análisis desde la política económica”, *Revista Galega de Economía* 25, n.º 2 (2016): 10-1, <https://www.redalyc.org/pdf/391/39148510001.pdf>.

²⁷¹ La austeridad fiscal busca bajar el gasto público a fin de cubrir una mayor porción de ese gasto con impuestos, y busca bajar la deuda a niveles razonables para que no sea un problema en el futuro. La idea detrás de la austeridad fiscal es plausible porque pretende que el gobierno pueda equilibrar sus finanzas y evitar la acumulación excesiva de deuda; sin embargo, la austeridad fiscal implica recortes drásticos en el gasto público, incluyendo programas sociales, educativos y de salud, y en algunos casos el congelamiento de sueldos y salarios de los servidores públicos y la eliminación de subsidios. Asimismo, tiende al aumento de los ingresos fiscales mediante la imposición de nuevos impuestos o el aumento de los existentes, en consecuencia, puede provocar una desaceleración económica y un aumento del desempleo, especialmente en tiempos de recesión económica. También suele tener un impacto negativo en los sectores más vulnerables de la sociedad, ya que los recortes en programas sociales afectan directamente a aquellos que más necesitan de aquellos. De manera que, si bien estos programas pueden tener beneficios a largo plazo, es importante considerar su impacto en la sociedad y la economía a corto y mediano plazo, en particular, en regiones como la sudamericana, en la que, las brechas sociales son todavía enormes y profundas.

una depresión causada precisamente por la imposición de políticas fiscales inapropiadas.²⁷²

Por ello, para establecer si existe o no un problema y concluir si el déficit y el endeudamiento destinado a su financiamiento son demasiado elevados o no, que resulta indispensable para determinar el contenido de la estabilidad presupuestaria, deberíamos responder primero e inevitablemente dos inquietudes que atañen no solamente a razones particulares de la política fiscal como estabilizador automático de la economía sino más bien a razones de índole estructural: (1) ¿cuándo y por qué se produjo el déficit fiscal? -cuestión que determina el momento y las causas-; y, (2) ¿a quién se recurrirá y a qué costo para financiar dicho déficit? -cuestión que determina la factibilidad de la posible solución o el cometimiento de un error evidente-, pues, las respuestas a tales interrogantes y el análisis integral de las mismas establecerán las circunstancias reales que articulan el contexto económico específico para determinar los parámetros en los que el déficit fiscal y el endeudamiento público constituyen o no un problema enorme.

1.4.1.1. Razonabilidad del endeudamiento público

A tono con la primera de las preguntas planteadas en el párrafo que antecede, si el déficit y el endeudamiento que lo financia suceden en una brecha recesiva, *prima facie* - más allá del monto acumulado de la deuda pública- ambos serían adecuados y no desencadenarían en sí mismo un problema, porque se compensarían proporcionalmente, en teoría al menos, cuando el ciclo de la economía inevitablemente cambie. Pero si ocurre durante una brecha inflacionaria, *contrario sensu*, tendríamos un problema significativo, porque se causaría debido a la insuficiencia de los tributos para cubrir el gasto público. De tal manera, que aun cuando la economía de un estado esté por encima de su potencial, este no pudiese financiar todo su gasto público a través de los impuestos y demás ingresos fiscales existentes. Por lo que tendría que recurrir repetidamente al incremento de la deuda pública para sostener el déficit fiscal incorregible. En cuyo caso habría un déficit estructural y la deuda pública se incrementaría año tras año, volviéndose, posiblemente, en algún momento, tan elevada que sea indiscutiblemente insostenible. Reproduciéndose el fenómeno recurrente en aquellos estados reconocidos en el discurso político-ideológico

²⁷² Menéndez Blanco, Alonso González y Moreno Gallego, “El papel de la austeridad en la salida de la crisis de los países periféricos de la eurozona”, 5-12.

como: obesos; es decir, aquellos que se endeudan para cubrir, paradójicamente, el hueco financiero, incrementándolo.

Ahora bien, lo dicho advierte sutilmente un inconveniente práctico a pesar del escogimiento de la recomendación teóricamente prudente. Si bien parece razonable que el problema de la deuda pública se ciña al momento del ciclo económico en el que la economía se contrae, una brecha recesiva -como ya se indicó- tiende incuestionablemente a incrementar la desconfianza en los mercados financieros, lo cual provoca dificultades en el acceso a los créditos externos y los encarece. Por ello, es importante, asimismo, dar respuesta a la segunda pregunta propuesta: ¿a quién se recurre para financiar el déficit y a qué costo?... Ya que, si las tasas de interés son bajas y se adquiere más deuda porque existe ya un déficit fiscal, probablemente no resulte una gran carga para la nación. Pero, si no es así y las tasas de interés son elevadas, estas terminarán condicionando muy probablemente el incremento futuro e incontrolable de la deuda pública.

De manera que, si las tasas de interés en los mercados financieros primario y secundario son reducidas, el endeudamiento público en época recesiva no sería un gran problema, dada la supuesta compensación que ocurriría automáticamente con el cambio del ciclo, porque los excedentes del superávit se destinarían directamente al pago de la deuda pública. Sin embargo, si las tasas de interés son elevadas, el déficit fiscal y la deuda pública inmediatamente pueden convertirse en una carga considerable para la economía de la nación, porque el endeudamiento, por motivo del pago de los intereses, incrementaría el gasto público aun en época de brecha inflacionaria. En cuyo caso, aumentaría el déficit fiscal y la necesidad de financiarlo, institucionalizando así un círculo nocivo y vicioso de permanente incremento del déficit y la deuda para sostenerlo, tornando al déficit en estructural.²⁷³ Por lo que, establecer la fuente del endeudamiento - que es una condición innegablemente vinculada a la tasa de interés que se deriva del mismo- y su costo son determinantes para valorar si el peso de la deuda que asume un estado en específico puede ser considerado un acierto o un error manifiesto.

Ahora bien, la fuente del endeudamiento es relevante porque otro factor innegable a considerar más allá de las tasas de interés es la moneda en la que se adquiere la obligación financiera. Adquirir obligaciones en moneda propia cuesta mucho menos que en moneda extranjera, situación de particular interés, tratándose de los estados andinos

²⁷³ Wilman Gómez M. y Remberto Rhenals M., “Un cálculo del déficit fiscal estructural: análisis y una propuesta metodológica”, *Perfil de Coyuntura Económica*, n.º 10 (2007): 47-70, <https://revistas.udea.edu.co/index.php/coyuntura/article/view/2331/1903>.

que no se caracterizan por la fortaleza de sus monedas -con excepción de Ecuador a partir del proceso de dolarización-. Tal es así que, varios de los países anotados en el listado hecho con anterioridad sobre los diez estados con mayor proporción de deuda pública respecto del PIB, suelen priorizar, con meridiana asertividad, la deuda doméstica sobre la externa para pagar tasas de interés y montos más bajos, de modo que, a pesar de la relación aparentemente excesiva de la deuda con el total de sus ingresos, se puedan percibir todavía como economías aparentemente estables.²⁷⁴ A pesar de que la problemática de la deuda pública interna es asimismo muy compleja.²⁷⁵ Por lo que, en definitiva, si es considerablemente costoso pedir prestado dinero para financiar el déficit por motivo de la moneda del crédito y la tasa de interés fijada para aquel, lo razonable es reducirlo y evitar el endeudamiento.

No obstante, lo enunciado -que tiene asidero en los planteamientos teóricos de la economía política- concluye en un dilema práctico irresoluble: en época de brechas recesivas, el déficit y el endeudamiento público, en la teoría, no son un problema, pero tales brechas promueven, en la *praxis*, la desconfianza en los mercados financieros internacionales lo cual incrementa el costo de acceso a ese endeudamiento. En cuyo caso, sí termina en un problema, más aún si existe previamente ya una deuda considerable, pues, si con anterioridad existiese una deuda irrisoria y por efecto de la brecha recesiva se incrementase, la carga seguiría siendo menor con relación a aquellos estados que ya mantenían una deuda considerable, a quienes incrementarla aún más, así sea en el momento del ciclo económico “adecuado”, les representaría, necesariamente, un peso notablemente importante en su economía. De ahí que, la solución práctica no esté en tratar de resolver aquel dilema irresoluble, sino más bien en articular integralmente y con asertividad una respuesta que permita mantener con regularidad un nivel de endeudamiento estable y sostenible.

Pues, buscar una solución al dilema irresoluble de la política fiscal versus el control “razonable” de la deuda pública, ha sido simplemente -en el debate teórico- un error manifiesto, ya que de los hechos se infiere con facilidad que la confianza como indicador que determina el acceso a las líneas de financiamiento en los mercados internacionales, sencillamente, no encaja con la percepción que se tiene de aquellas naciones con déficit fiscal estructural. Ya que, más allá del resultado final, lo que ocasiona

²⁷⁴ Samuelson y Nordhaus, *Economía*, 765-66.

²⁷⁵ Carlos Massad y Roberto Zahler, *Deuda interna y estabilidad financiera*, vol. I (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987), 7-283.

dicha apariencia en la que se desconfía es la falencia visible en los procesos de gestión presupuestaria y de la deuda pública que promovieron ese resultado. Por tanto, la respuesta práctica a aquel dilema ha debido encaminarse, más bien, a partir de ahí. Es decir, no desde la correspondencia epistémica entre los extremos confrontados, sino desde la articulación razonable de los métodos prácticos de interrelación e interacción entre ellos. Por ello, la referencia que se hace a un nivel de endeudamiento estable y sostenible no puede depender de una cifra mágica en específico, sino del comportamiento previsible de los operadores públicos gubernamentales que muestre objetiva y transparentemente que están haciendo lo adecuado para evitar que el déficit fiscal crezca irrazonablemente y que no están recurriendo de modo irresponsable al endeudamiento público solo para taparlo momentáneamente.

En cuyo caso, la solución pragmática no pasa entonces por elegir uno de los extremos o ubicar una tercera vía entre los aparentemente irreconciliables -como sí ha ocurrido en el debate teórico-, sino por estandarizar un comportamiento deseable por parte de los operadores que intervienen en la relación e interacción entre la necesidad de imponer medidas suficientes de política fiscal para garantizar el equilibrio económico, por un lado, y por otro, la de controlar la problemática que ocasiona para la economía nacional el incremento sostenido del déficit fiscal y del endeudamiento público para financiarlo. Es decir, la solución pragmática ha girado en torno a la propuesta de un manejo disciplinado y responsable de las finanzas públicas, que se asiente, precisamente, en la necesidad de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal. O, dicho de otra manera, en la necesidad de una obvia correspondencia lógica entre los ingresos y los gastos fiscales de manera de que no se gaste más allá de lo que se posee y, de ser el caso, cuando sea indispensable, de acceder responsablemente al endeudamiento para pagar el gasto público no financiado siempre y cuando pueda garantizarse su breve amortización y pago oportuno a partir de los flujos regulares de los ingresos fiscales futuros.

Por lo que, en la actualidad se ha determinado el contenido económico de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal a través de tales nociones: la disciplina y la responsabilidad fiscal, ancladas al comportamiento de los operadores de gobierno. Las cuales nacieron, sin embargo, plagadas de aparente indeterminación, en cuyo caso, si bien es claro lo que buscan: un equilibrio entre los ingresos y gastos fiscales y permanentes del estado y la fijación de un límite al endeudamiento público de modo que el mismo cuando se adopte posea una garantía intrínseca de pago a partir de los flujos regulares del estado y no a través de más deuda pública, resulta indispensable determinar

objetivamente las mismas en torno a los comportamientos esperados -de los funcionarios responsables- y establecer su alcance, a fin de evitar cualquier elucubración irracional o arbitraria en torno a estas. Ya que, a lo largo de los años se les ha atribuido idealmente un cúmulo de caracteres y delimitaciones que se han ido articulando y adecuando a los postulados teórico generales del debate histórico que ya expusimos en acápite anteriores, que han servido solamente para desmerecer y desacreditar las posiciones ideológicas contrarias y no para solucionar los problemas prácticos irresolutos.

En tal virtud, previamente a ahondar sobre la disciplina fiscal y establecer sobre todo su alcance, que engloba finalmente los comportamientos responsables esperados respecto del manejo ordenado de las finanzas públicas, debemos concluir determinando aquellas directrices que se han consensuado para encaminar la construcción de un límite razonable, adecuado y sostenible de la deuda pública en el estado como objetivo y elemento de corrección en la descripción de tales comportamientos. Así, primeramente, debemos admitir que la deuda pública, *grosso modo*, es una herramienta importante que utilizan los gobiernos para financiar proyectos y necesidades a largo plazo. Pero, debemos admitir asimismo que, cuando la deuda pública se vuelve excesiva puede generar problemas económicos y sociales en el futuro. Por esto es importante tener un límite adecuado, prudente y razonable del endeudamiento público; sin embargo, aquel límite adecuado, prudente y razonable no es una cifra fija universalmente aplicable, pues, dicho límite puede variar según el contexto económico y social de la nación en cuestión. Algunos factores que pueden influir en este límite son: el nivel de ingresos del país, la estructura económica, las necesidades de inversión, entre otros.²⁷⁶

De manera que, el límite adecuado, prudente y razonable de la deuda pública es importante para garantizar la solvencia económica de cualquier estado y evitar

²⁷⁶ No obstante, se suele sugerir que el límite máximo del endeudamiento público esté alrededor del 60% del PIB del país. Este es el límite que ha sido establecido por la UE, aunque muchos países europeos han excedido el mismo en los últimos años. En Ecuador, por otra parte, lo fijamos por debajo de dicha relación. Sin embargo, tales cifras, finalmente, parecen arbitrarias y lo único cierto, es la necesidad de evitar los extremos; ya que, en definitiva, un límite razonable, adecuado y sostenible de la deuda pública, sin que sea posible expresarlo en una cifra única, es necesario porque un nivel excesivo de endeudamiento podría tener las siguientes consecuencias negativas para la economía del país: (1) el pago de intereses y capital de la deuda podría convertirse en una carga para el presupuesto del país, limitando la capacidad del gobierno para invertir en políticas públicas y servicios básicos; y, (2) un alto nivel de deuda podría desestabilizar los mercados financieros y aumentar el riesgo soberano del país, lo que podría conllevar a una disminución en la calificación crediticia del estado que dificultaría la obtención de préstamos a tasas favorables en el futuro. El límite del 60% de la deuda pública en los países miembros de la UE está establecido en el Tratado de Maastricht de 1992. El Tratado de Maastricht establece que el límite de la deuda pública no debe superar el 60% del PIB de un país miembro, y que el déficit fiscal anual no debe superar el 3% del PIB. Estos son criterios importantes para garantizar la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas en la UE.

consecuencias negativas para el presupuesto y la estabilidad financiera; y a pesar, de que el nivel adecuado del endeudamiento público puede variar según el contexto, resulta importante establecer un límite que permita un equilibrio entre la inversión a largo plazo y la responsabilidad fiscal. De esto se preocupa, precisamente, la disciplina fiscal que vela por el manejo ordenado y responsable de las finanzas públicas, con la particularidad, que la misma trata de establecer un conjunto de parámetros objetivos y universales, a través de la estandarización normativa de reglas macro-fiscales, que configuren el cúmulo de comportamientos racionales, razonables y previsibles esperados por parte de los operadores de gobierno, más allá de una cifra única, que den muestra suficiente e inequívoca de un manejo sostenible de la deuda pública y de un comportamiento prudente y asertivo frente a los déficits o superávits presupuestarios. Estos parámetros configuran finalmente el alcance de las nociones económicas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal y lo hacen de acuerdo a las consideraciones que se indican a continuación.

2. Alcance de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal

La disciplina fiscal refiere *-grosso modo-* al conjunto de políticas y medidas destinadas a garantizar el equilibrio fiscal en las finanzas públicas de un estado. El objetivo principal de la disciplina fiscal es mantener el gasto público bajo control y asegurar que los ingresos del estado sean suficientes para financiarlo sin tener que recurrir peligrosamente a la deuda pública. Por ello, la disciplina fiscal implica un conjunto de acciones y políticas destinadas a controlar el gasto público, aumentar los ingresos del Estado y reducir el déficit fiscal. Algunas de las medidas que se pueden tomar para lograr este objetivo incluyen la implementación de políticas fiscales prudentes para evitar una acumulación excesiva de déficit fiscal y deuda pública, así como la reducción del gasto en programas no prioritarios o ineficientes. A dicho efecto, es fundamental que los gobiernos mantengan un control riguroso *-disciplinado u ordenado-* sobre sus finanzas y realicen una planificación financiera responsable y efectiva. Esto requiere una mayor transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos y en la toma de decisiones fiscales.²⁷⁷

²⁷⁷ Manmohan Kumar et al., “Fiscal rules-anchoring expectations for sustainable public finances”, *FMI: Documentos de Staff*, 16 de diciembre de 2009, 4-69, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.

Ahora bien, el paradigma de la disciplina fiscal suele ser equiparado antojadizamente en Latinoamérica -por el común de los ciudadanos- con el entramado de las políticas y/o planes de austeridad fiscal,²⁷⁸ como reacción al temor desmedido del tamaño de la deuda pública estructural en nuestras naciones y a la responsabilidad que acarrea la gestión del estado en condiciones indiscutiblemente difíciles, ocasionadas más bien por administraciones ineficientes y desordenadas que por la implementación de determinadas políticas fiscales. En Ecuador, por ejemplo, la falencia en materia de finanzas públicas es consecuencia del desorden, que solo ha procurado el gasto disipado del erario nacional y ha producido una mal concebida inclinación hacia la sobreestimación de la austeridad fiscal (“...como se ha gastado mal, es preferible ya no gastar más”):

Las reflexiones anteriores traen a colación que, en el Ecuador de los permanentes déficits presupuestarios, no hemos trabajado a base de una “gestión” de eficiencia administrativa, disciplinada para “calificar”, “defender” y “controlar” la producción de las rentas y el egreso de los gastos. No vemos en estos últimos veinte años a ecuatorianos legisladores, funcionarios públicos, magistrados judiciales o políticos en general, que en su conjunto se hayan preparado en el arte del manejo de las finanzas públicas, con una meta medianamente aceptable en el manejo hacendario de las rentas del Estado o de los gobiernos seccionales, con una mística de solidaridad para alcanzar la distribución de riqueza, y con una férrea disciplina de austeridad para lograr el desarrollo socio económico del país.²⁷⁹

No obstante, si bien la falta de disciplina fiscal puede llevar a un aumento del déficit fiscal y de la deuda pública, lo que a su vez podría desencadenar en una serie de problemas económicos, como el aumento de la inflación, la caída del valor de la moneda nacional -que ya no tenemos- y la disminución de la confianza de los inversores en la economía, la noción de aquella no ha sido ajena al debate económico contemporáneo y por ello, no pertenece a un modelo económico en particular. Trata sí, de la necesidad de controlar el gasto público ineficiente -con relación a los ingresos y otros factores de contexto y estructurales-, pero no de reducirlo o eliminarlo inmediata y antojadizamente. Esa precisamente es la diferencia de la noción contemporánea de la disciplina fiscal con la sola apreciación de las políticas de austeridad fiscal. Estas últimas nacen exclusivamente de la necesidad urgente de reducir el déficit y el endeudamiento público

²⁷⁸ Patricia Carmina Inzunza Mejía y Armando Javier Sánchez Díaz, “Disciplina fiscal: límites de la política fiscal para promover el desarrollo en México”, *Noesis Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 22, n.º 43-1 (2013): 135-60, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85927874006>.

²⁷⁹ Eduardo Pólit Molestina, “Derecho Financiero y Disciplina Fiscal”, *Juris Dictio* 1, n.º 2 (2000): 117, <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/534>.

para alcanzar macroeconómicamente un equilibrio presupuestario sin relieves el costo social de tales medidas, justificándolo a través de los posibles resultados positivos futuros, en tanto que, el dimensionamiento actual de la disciplina fiscal lo que busca es evitar, estructuralmente, que se produzca aquella necesidad de recurrir a las políticas de austeridad fiscal. En todo caso, cabe, a fin de alcanzar los objetivos previstos para esta investigación, revisar lo que teóricamente se ha dicho sobre la necesidad de la disciplina fiscal dentro de los diferentes recetarios teórico-económicos, previamente a concluir en la construcción contemporánea de la misma a través de la inclusión de un cúmulo de reglas fiscales en los órdenes jurídico estatales.

2.1. Disciplina fiscal y pensamiento económico

Quizá Milton Friedman sea el economista que más se ha referido a la disciplina fiscal recientemente, por ello la tergiversación de aquella con los programas y política de austeridad y la confusión maliciosa entre el control y la disminución del gasto público, dado el prejuicio local generalizado en el discurso político latinoamericano del monetarismo de la escuela económica de Chicago²⁸⁰ y del Consenso de Washington.²⁸¹ Pero la disciplina fiscal no ha sido extraña ni ha sido omitida por otros economistas relevantes como John Maynard Keynes, Friedrich Hayek o James Buchanan, quienes, con un enfoque diverso e incluso contrario entre sí, han acordado en todo caso que, la disciplina fiscal -en un sentido amplio- es útil en cuanto a imponer un orden suficiente y necesario en el manejo adecuado, prudente y razonable de las finanzas públicas, a pesar de que cada uno de ellos, recomienda, en mayor o menor medida, un recetario diferente para su consolidación.

Friedman, por ejemplo, sostiene que la disciplina fiscal es esencial para mantener una economía saludable y así evitar la inflación y otros problemas económicos. Se manifiesta a favor de la reducción del gasto público y la disminución de los impuestos

²⁸⁰ Se refiere a una corriente de pensamiento económico partidaria del libre mercado que estuvo en origen liderada por George Stigler y Milton Friedman.

²⁸¹ El término *Consenso de Washington* fue acuñado en 1989 por el economista John Williamson para describir un conjunto de diez fórmulas relativamente específicas que consideró constituían el paquete de reformas “estándar” para los países en desarrollo azotados por la crisis, según las instituciones bajo el control o incidencia del gobierno de Washington DC como el FMI, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América. Las fórmulas abarcaban políticas que propugnaban la estabilización macroeconómica, la liberalización económica con respecto tanto al comercio como la inversión, la reducción del Estado y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía doméstica.

como medidas para promover el crecimiento económico y la creación de empleo. Sostiene que, si un gobierno mantiene una disciplina fiscal rigurosa, puede evitar los males antedichos y promover el crecimiento económico y la creación de empleo. Para Friedman, la disciplina fiscal se basa en tres principios básicos: (1) el gobierno debe equilibrar su presupuesto; (2) el gobierno debe reducir el gasto público; y, (3) el gobierno debe disminuir los impuestos. Según él, esto permitiría a las empresas y a los consumidores disponer de mayor cantidad de capital para gastar e invertir, lo que a su vez fomentaría el crecimiento económico y la creación de empleo.²⁸² En particular, enfatiza en cómo el gasto público excesivo y la falta de control fiscal pueden generar desequilibrios económicos y reducir la libertad individual, por ello, plantea la necesidad de establecer límites claros para el gasto público y de garantizar que los ingresos fiscales sean utilizados de manera eficiente y efectiva para mantener una economía sana y próspera. Finalmente, acentúa también la importancia de la responsabilidad individual en la gestión del presupuesto gubernamental y en la toma de decisiones fiscales.²⁸³

Sin embargo, los críticos de Friedman suelen argumentar que la disciplina fiscal -entendida así- puede ser perjudicial para ciertos grupos de la sociedad, especialmente, los más vulnerables. Por ejemplo, recortes en los programas sociales pueden dejar a personas necesitadas sin acceso a servicios públicos esenciales como salud y educación. Y, disminuir los impuestos puede reducir los ingresos del gobierno, afectando su capacidad para invertir en infraestructura y otros proyectos socialmente importantes y prioritarios.²⁸⁴ Por ello, John Maynard Keynes, por su parte, relievó la importancia de la política fiscal en la economía y explicó cómo puede ser utilizada para estabilizar el ciclo económico. Si bien Keynes nunca habló explícitamente de la disciplina fiscal, su teoría sugiere que la política fiscal debe ser utilizada de manera estratégica (ordenada) para mantener el pleno empleo y evitar las fluctuaciones cíclicas negativas.²⁸⁵ En dicho sentido, cabe sostener que Keynes enfatizaba en la necesidad de una política fiscal sostenible y responsable como parte relevante de su teoría económica. No obstante, la política fiscal expansiva también tiene sus críticos, quienes, de manera general argumentan que aquella puede provocar un aumento de la inflación, ya que demasiado dinero circulando en la economía

²⁸² Friedman, *Capitalismo y libertad*, Pos. 1634 - Pos. 1793.

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ Inzunza Mejía y Sánchez Díaz, "Disciplina fiscal: límites de la política fiscal para promover el desarrollo en México", 137-48.

²⁸⁵ Keynes, *Teoría general de la ocupación*, 15-337.

puede incrementar los precios o aumentar irrazonablemente la deuda pública de la nación, lo cual podría generar un efecto negativo a largo plazo.²⁸⁶

Friedrich Hayek, por su parte, *contrario sensu* a Keynes y como antecesor de la teoría de Friedman, creía en la importancia de la disciplina fiscal como una herramienta para mantener una economía saludable sin la necesidad de intervención del gobierno en la misma. Para Hayek -a tono con Friedman- el gasto público excesivo y el endeudamiento desmedido pueden generar golpes inflacionarios y aumentar los costos para futuras generaciones. Por ello, la disciplina fiscal resultaría indispensable para garantizar que el gasto del gobierno sea controlado y responsable, lo cual permitiría, a su vez, un ambiente económico estable y sostenible.²⁸⁷ Hayek sostiene que la disciplina fiscal es un componente esencial de una economía de libre mercado y que el gasto excesivo del gobierno puede llevar a una pérdida de libertades individuales y al estancamiento económico, pues, la eficiencia del orden espontáneo provocado por el libre mercado no puede ser suplida por el ansia errada de la planificación estatal utópica.²⁸⁸

Es más, del libro: *The fatal conceit. The errors of socialism* de Hayek, es posible concluir que la falta de disciplina fiscal -entendida como el deber del estado de intervenir lo menos posible en la economía- puede llevar a una crisis económica y que, las políticas fiscales irresponsables pueden socavar la eficacia del libre mercado, porque si los gobiernos mantienen un endeudamiento elevado y gastan más de lo que ingresan, las consecuencias podrían ser desastrosas: el aumento en la deuda pública podría llevar a un aumento en las tasas de interés, lo cual podría desalentar la inversión y el crecimiento económico. Además, un alto nivel de deuda pública podría limitar la capacidad del gobierno para responder ante cualquier crisis económica imprevista.²⁸⁹ No obstante, la visión de Hayek sobre el orden espontáneo parece limitada frente a las últimas crisis económicas que ha tenido que superar el mundo entero. *Ergo*, la intervención limitada del estado parecería el comportamiento adecuado para lograr un desarrollo humano sostenible -conclusión ulterior de la cual Hayek no se aleja-. Sin embargo, el problema a resolver sigue siendo el punto adecuado en el cual debe fijarse ese límite. Aquí, el aporte teórico de James Buchanan, resulta interesante y relevante como se verá con

²⁸⁶ Tenjo Galarza, “Keynesianismo y anti-keynesianismo”, 209-13.

²⁸⁷ Friedrich A. Hayek, *Camino de servidumbre: Textos y documentos* (Unión Editorial S.A., 2008), 83-133, edición para ElCato.org, <https://www.elcato.org/sites/default/files/camino-de-servidumbre-libro-electronico.pdf>.

²⁸⁸ *Ibid.*, 75-83.

²⁸⁹ Friedrich A. Hayek, *The fatal conceit. The errors of socialism* (Chicago: The University of Chicago Press, 1988), Pos. 337 - Pos. 3244; edición para Kindle.

posterioridad, en los acápites finales de este capítulo, cuando tratemos del fundamento teórico de las nociones económicas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal.

Buchanan centró su trabajo en el análisis de la política económica y la teoría de la elección pública. Sostuvo, *inter alia*, que las decisiones políticas afectan la economía en general y que, por ello, la economía no puede estudiarse sin considerar la política, ya que, las políticas públicas y las decisiones políticas tienen un efecto en la economía y en las decisiones individuales de todas las personas.²⁹⁰ En tal virtud y en particular sobre lo que atañe a la presente investigación, Buchanan enfatizó la importancia de las restricciones presupuestarias en el análisis de las políticas públicas y la necesidad de evitar la acumulación de deuda pública. En el libro: “*Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*”, coescrita con Richard Wagner, sostiene que los déficits presupuestarios crónicos son insostenibles y que la disciplina fiscal es esencial para garantizar la estabilidad financiera y económica a largo plazo y relleva la importancia de una política fiscal responsable y sostenible para evitar el endeudamiento excesivo del gobierno y promover una economía saludable y equitativa.²⁹¹ Situación sostenida, en general, por otros tantos teóricos de la economía, sin embargo, el aporte de Buchanan gira en torno a la necesidad de restringir tales excesos porque los mismos pueden ser producto de las decisiones de los políticos en los niveles de gobernanza de la política fiscal, ancladas a sus intereses propios y no a los de la comunidad y no necesariamente por razones medibles del ciclo económico o por distorsiones exógenas al sistema establecido.

En dicho contexto, para Buchanan, la disciplina fiscal implica controlar el gasto público, reducir la deuda pública e implementar políticas fiscales responsables que sean coherentes con las metas de largo plazo de una sociedad en específico. Advierte que, la falta de disciplina fiscal podría llevar a una elevada carga tributaria, lo cual afectaría negativamente el crecimiento económico y la inversión privada, generando un ambiente poco propicio para la innovación y el desarrollo. En este sentido, Buchanan defiende la idea de que la disciplina fiscal debe ser parte de una estrategia integral para mantener la estabilidad financiera y económica, la cual, a su criterio, debe incluir la eliminación de

²⁹⁰ Buchanan, “From Private Preferences to Public Philosophy”, 1-20; y, Buchanan, *Public Choice: The Origins of a Research Program*, 1-13.

²⁹¹ James M. Buchanan y Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, vol. 8 (New York: Academic Press, 1977), 110-28, https://storage.googleapis.com/catalog.libertyfund.org/PDFPreview/Buchanan_Democracy_1610_preview.pdf.

programas sociales no necesarios, la privatización de empresas públicas ineficientes y el uso de herramientas de mercado para controlar los precios y la inflación.²⁹² No obstante, Buchanan también advierte que la disciplina fiscal -impuesta arbitrariamente por los políticos decisores- podría generar ciertas disputas sociales, en especial, con aquellos sectores que, regularmente, dependen de los servicios públicos; por dicha razón, consideraba también importante implementar medidas de protección social para garantizar que los grupos más vulnerables no sean afectados por los posibles recortes presupuestarios acordados en el marco de los programas y/o políticas denominadas de disciplina fiscal.²⁹³ Por ello propone, en definitiva, la inclusión constitucional de reglas que objetivamente garanticen el manejo responsable y disciplinado de las finanzas públicas:

Para Buchanan y la economía constitucional, el expansionismo de la Administración, y por ende el peligro que este conlleva para la propiedad y las expectativas individuales, se centra en el constante aumento presupuestario de las agencias gubernamentales, de ahí la conveniencia de imponer desde la Constitución un modelo de federalismo competitivo, mayorías sobre cualificadas para la determinación de las bases imponibles o contudentes límites al gasto y al endeudamiento público; estos últimos, además, siguiendo las experiencias estatales en Estados Unidos [...].²⁹⁴

Ahora bien, a fin de terminar el presente acápite, cabe indicar que, en términos generales, los varios enfoques de la disciplina fiscal tienen pros y contras: por un lado, puede ser importante para mantener la estabilidad económica a largo plazo; pero, por el otro, durante las crisis económicas, la política fiscal expansiva puede ser necesaria para estimular la economía y reducir el desempleo. Por lo tanto, los gobiernos necesitan adoptar, en realidad, una política económica equilibrada que tenga en cuenta tanto la disciplina fiscal -en clave de gasto controlado y reducción de la deuda pública- como la política fiscal expansiva para garantizar el crecimiento y la estabilidad económica a largo plazo de un estado, a tono con el contexto específico de dicho país y de las necesidades particulares de su población. Empero, ¿es posible objetivar dicho equilibrio o pende de la subjetividad de los gobernantes? Buchanan propuso -como ya se dijo-, como uno de los elementos de su enfoque sobre la disciplina fiscal y el equilibrio presupuestario, la idea

²⁹² *Ibíd.*

²⁹³ James M. Buchanan, *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán* (Madrid: Katz Editores, 2009), 37-240.

²⁹⁴ Gabriel Moreno González, “La teoría de la Constitución en James Buchanan: hacia un modelo de economía constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 177 (2017): 84-5, <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.177.02>.

de *juridificar*, constitucionalizando, los límites del gasto y del endeudamiento público a partir de la experiencia estadounidense.²⁹⁵

La justificación teórica de estos mecanismos, realizada en primer lugar y de manera más rigurosa desde la economía constitucional [...] y que se asienta en la visión holística de la realidad social [...] cobra hoy especial relevancia en la medida en que la Unión Europea y no pocos Estados miembros han constitucionalizado en los últimos años tales instrumentos de ‘gobernanza’ para hacer frente a la coyuntura económica. Buena parte de las medidas que Buchanan y su Escuela de Virginia propusieron a partir de 1970, a veces asentadas en la propia praxis estadounidense [...] son hoy realidad normativa, ya sea desde la atalaya del proceso de integración europeo o desde los baluartes constitucionales de los Estados. La introducción de las restricciones jurídico-constitucionales defendidas por Buchanan en el seno de las democracias europeas y de sus modelos económicos parece ser solo el comienzo de un largo camino que seguirá modificando, sustancialmente, la idea clásica de ‘constitución económica’ y cuyas consecuencias, desde el paradigma constitucional y democrático, aún no pueden analizarse en su totalidad.²⁹⁶

De manera que, las reglas fiscales (o macro-fiscales) se han vuelto, en estos últimos años, cada vez más comunes, tanto en el ámbito constitucional como en el legal. Hasta principios de la década de 1990, las reglas fiscales se usaban en pocos países; sin embargo, las deudas públicas acumuladas durante las décadas de 1970 y 1980, y el reconocimiento universal de que las uniones monetarias debían estar respaldadas por marcos basados en reglas fiscales, obligaron a más gobiernos a someter sus políticas fiscales a restricciones numéricas. A principios de 2009, 80 países tenían reglas fiscales nacionales o supranacionales.²⁹⁷ Las reglas fiscales son restricciones de larga duración - de ahí su constitucionalización- sobre la política fiscal a través de límites objetivos impuestos a los agregados presupuestarios, es decir, son mecanismos juridificados para apoyar, en definitiva, la disciplina fiscal.²⁹⁸ Las reglas fiscales tienen como objetivo corregir los incentivos distorsionados y contener las presiones para gastar en exceso, especialmente en tiempos buenos, a fin de garantizar la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda.²⁹⁹ Así, las reglas fiscales delimitan el alcance de las nociones económicas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal.

²⁹⁵ Buchanan y Wagner, *Democracy in Deficit*, 110-28.

²⁹⁶ Moreno González, “La teoría de la Constitución en James Buchanan”, 85.

²⁹⁷ Kumar et al., “Fiscal rules-anchoring expectations for sustainable public finances”, 3.

²⁹⁸ George Kopits, y Steven A. Symansky, *Fiscal policy rules* (Washington DC.: International Monetary Fund, 1998), 1-39, <https://doi.org/10.5089/9781557757043.084>.

²⁹⁹ Fondo Monetario Internacional, “Fiscal Rules Dataset 1985-2021”, *Fondo Monetario Internacional*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/reference.htm>.

2.2. Inclusión actual de reglas macro fiscales en los órdenes jurídicos

Tal como se acaba de exponer, las reglas fiscales son límites objetivos impuestos a los agregados presupuestarios para corregir los incentivos distorsionados y contener las presiones para gastar y endeudarse en exceso. Por ello, actualmente, el uso de las reglas fiscales se asocia, de manera ordinaria, con un mejor desempeño fiscal y con la implementación de políticas fiscales prudentes. Sin embargo, las reglas fiscales suelen adaptarse en varios estados -entre esos los andinos- para corregir los resultados acumulados del pasado y no, necesariamente, para encaminar correctamente el ajuste fiscal del presente dada la natural contención de las políticas públicas posibles, acordes quizá, con los planes de gobierno ofrecidos o como respuesta a choques económicos imprevistos, que ha promovido indirectamente la recurrencia a situaciones o estados de excepción e inclusive de manipulación de las reglas jurídicamente previstas. De manera que, la sola presencia de tales reglas no ha sido garantía de la previsibilidad de los comportamientos prudentes por parte de los operadores políticos encargados de velar por la aplicación de las mismas. *Ergo*, para la implementación de la disciplina fiscal no basta la sola existencia normativa de reglas fiscales sino su cumplimiento efectivo.

Es más, podrían articularse marcos u órdenes fiscales que no impliquen reglas formales que se asienten en estrategias transparentes y creíbles, respaldadas por instituciones fiscales serias, que podrían apoyar, de mejor manera, la noción contemporánea de disciplina fiscal, es decir, que satisfagan aquella necesidad de un orden adecuado, prudente y suficiente de las finanzas públicas de un estado en particular. Pues, si bien una regla tiene que ser creíble con respecto a su capacidad para ayudar a lograr el ajuste fiscal requerido y poner la deuda pública en un camino sostenible, también debe tener la flexibilidad adecuada y suficiente para responder a los choques sistémicos,³⁰⁰ caso contrario, la regla prevista, debido a su rigidez, se convertiría simplemente en un obstáculo irrazonable del ejercicio adecuado de las atribuciones encomendadas al gobierno de turno. Sin embargo, la presencia de las reglas en el orden normativo cumple una función práctica: articula el marco de referencia, establece los estándares recomendables y fija los límites y restricciones a la voluntad de los operadores políticos de gobierno en la toma de sus decisiones fiscales.

³⁰⁰ Kumar et al., "Fiscal rules-anchoring expectations for sustainable public finances", 3; Ricardo Martner, "Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios" (documento presentado, XV Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 27 - 30 de enero de 2003), 9-28.

De ahí la proliferación actual de las reglas fiscales en el ordenamiento legal y no solamente en el constitucional.³⁰¹ (v. Anexo 1) Las primeras, también estables y previsibles, pero más fácilmente maleables que las segundas a pesar de estar delimitadas en lo esencial por estas últimas. Sin embargo, en situaciones extremas como las que Latinoamérica y Ecuador han debido atravesar recientemente -en el contexto de postpandemia y de varias situaciones de implosión social- que no son ajenas al mundo entero, ni las segundas y menos aún las primeras se han cumplido cabal y disciplinadamente. Por ejemplo, Jaime Carrera, Secretario del Observatorio de la Política Fiscal en Ecuador, en el año 2018, refiriéndose a la regla macro fiscal contenida en el artículo 286 de la Constitución de la República,³⁰² aseveró lo siguiente:

[...] la Constitución manda que los ingresos permanentes sean iguales o mayores a los gastos permanentes. Según la Proforma, los ingresos permanentes son \$19.555 millones y los gastos permanentes suman \$18.865 millones. Por sentido común, los ingresos permanentes son los impuestos y los gastos permanentes son los gastos corrientes, esto es: sueldos, bienes y servicios, transferencias corrientes e intereses de la deuda pública. Según la proforma son ingresos permanentes los \$1.000 millones de POSIBLES OTRAS CONCESIONES, además de los ingresos tributarios y no tributarios y las transferencias corrientes. De otra parte, más de \$500 millones de gastos corrientes están considerados como inversión [...] Sin duda, esta regla es una ficción acomodaticia, pues, los reales gastos corrientes superan a los ingresos permanentes, en claro desafío a la Constitución.³⁰³

³⁰¹ Se observa que las reglas fiscales que promueven la sostenibilidad fiscal pueden servir a diferentes objetivos. 1. Las *reglas de equilibrio presupuestario* (equilibrio general, equilibrio estructural o ajustado cíclicamente y equilibrio “a lo largo del ciclo”) pueden ayudar a garantizar que la relación deuda/PIB converja a un nivel finito. Las reglas del equilibrio primario suelen estar menos vinculadas a la sostenibilidad de la deuda, ya que los incrementos en los pagos de intereses no requerirían un ajuste incluso si afectaran el equilibrio presupuestario y la deuda pública. La *golden rule*, que apunta al saldo general neto de gastos de capital, está aún menos vinculada a la deuda. 2. Las *reglas de deuda* establecen un límite u objetivo explícito para la deuda pública en porcentaje del PIB. Este tipo de norma es, por definición, la más eficaz en términos de garantizar la convergencia hacia un objetivo de deuda. Sin embargo, no proporciona orientación suficiente para la política fiscal cuando la deuda está muy por debajo de su techo. 3. Las *reglas de gasto* generalmente establecen límites permanentes al gasto total, primario o corriente en términos absolutos, tasas de crecimiento o como porcentaje del PIB. Como tal, estas reglas no están directamente vinculadas al objetivo de sostenibilidad de la deuda, ya que no limitan el lado de los ingresos. Sin embargo, pueden proporcionar una herramienta operativa para desencadenar la necesaria consolidación fiscal consistente con la sostenibilidad cuando van acompañadas de reglas de deuda o equilibrio presupuestario. 4. Y, las *reglas sobre ingresos* establecen límites máximos o mínimos a los ingresos y tienen como objetivo aumentar la recaudación de ingresos y/o prevenir una carga fiscal excesiva. Estas reglas tampoco están directamente relacionadas con el control de la deuda pública, ya que no limitan el gasto. Kumar et al., “Fiscal rules-anchoring expectations for sustainable public finances”, 5.

³⁰² “Art. 286.- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes”. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 286.

³⁰³ Jaime Carrera, “Presupuesto 2019: la sostenibilidad fiscal es una quimera”, *Apelagatos.com*, 8 de noviembre de 2018, <https://4pelagatos.com/2018/11/08/presupuesto-2019-la-sostenibilidad-fiscal-es-una-quimera/>.

De manera que, en definitiva, las crisis económicas recientes han puesto a prueba las reglas fiscales: aproximadamente una cuarta parte de los países con reglas nacionales, las están modificando o dejándolas en suspenso provisional.³⁰⁴ Al respecto, el documento “*Fiscal rules-anchoring expectations for sustainable public finances*” del Fondo Monetario Internacional, concluye que, una implementación temprana de una nueva regla o un retorno breve a los objetivos fiscales implícitos en una regla existente pueden no ser apropiados, ya que la velocidad de ajuste requerida podría ser excesiva. Durante el período de transición, es preferible -se sostiene en dicho documento- un enfoque paramétrico, centrado en objetivos a mediano plazo. No obstante, podría ser útil diseñar y anunciar desde el inicio un marco basado en reglas creíbles y un cronograma para su implementación o para volver al camino basado en las reglas existentes.³⁰⁵

Por lo que, más allá de la complejidad que invisten las reglas fiscales en la actualidad y de su diseño pétreo o flexible, lo cual no es objeto de estudio de la presente investigación, cabe señalar que todo lo anotado con anterioridad, por encima incluso del debate ideológico bipolar posterior a la segunda guerra mundial, concluye siempre en un elemento común: la necesidad de ordenar las finanzas públicas del estado, sea que el estado intervenga en mayor o menor medida, para lo cual se opta -es el criterio generalizado-, dada su utilidad y aparente versatilidad, por un cúmulo de normas de comportamiento, vinculantes y exigibles, que permita avizorar un orden previsible y suficiente... *orden suficiente* que sigue siendo la meta inalcanzable de los diferentes modelos o recetarios económicos propuestos a lo largo de la historia, los cuales final y pragmáticamente han adoptado, intencional o inintencionalmente, elementos comunes entre sí a fin de dar soluciones viables temporales a problemas urgentes con la buena intención de colaborar razonablemente y de algún modo con la resolución de los problemas estructurales más severos.

Esta dinámica, manifiestamente utilitaria, tiene un parangón originario: el ordoliberalismo alemán; por lo que, una vez que nos hemos referido al contenido económico y alcance -del orden fiscal- de las nociones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal que giran en torno a la imposición de reglas jurídicas que tornen previsible los comportamientos racionales y razonables en el manejo de las cuentas públicas, corresponde referirnos al origen de los postulados que valoran y proponen un orden económico a través del entramado jurídico a fin de comprender el incentivo ulterior

³⁰⁴ Kumar et al., *Fiscal rules-anchoring expectations for sustainable public finances*, 3.

³⁰⁵ *Ibíd.*

que ha promovido, finalmente, la juridificación a nivel constitucional de tales preceptos económicos, previamente a esclarecer el fundamento teórico de dicho proceso.

3. Origen de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal

Indiscutiblemente, conocer el pasado nos permite entender de mejor manera el presente. En tal virtud, ¿de dónde provienen o en dónde se originan las nociones económicas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal?... Moreno González, a propósito de los orígenes de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal, sostiene lo siguiente:

La teoría de la estabilidad presupuestaria como adagio y su incursión en el constitucionalismo de la mano de las recientes reformas en los sistemas constitucionales europeos (y en el marco europeo en sí), tiene como referente la cosmovisión ordoliberal y el tratamiento que ésta hace del Estado y la constitución económica como garantes, imprescindibles, del propio principio que, entienden, es esencial en todo sistema de libre mercado que quiera consolidarse.³⁰⁶

De manera que -en coincidencia con Moreno González- la noción de la estabilidad presupuestaria en el marco de la sostenibilidad de las finanzas públicas parecería provenir -en origen al menos- del ordoliberalismo. Es decir, de aquella línea de pensamiento anclada a la denominada Escuela de Friburgo, formada por Walter Eucken, Franz Böhm y Hans Grossmann-Doerth,³⁰⁷ miembros de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de *Freiburg* en donde, en la década de los 30', combinaban con acierto meridiano los estudios de las ciencias jurídicas con la economía.³⁰⁸ Sin embargo, fueron Wilhem Röpke, Alexander Rüstow y Alfred Müller-Armack, que no pertenecieron -paradójicamente- a la Universidad de Friburgo, quienes consolidaron el bosquejo intelectual del ordoliberalismo, que en su momento llegó a articular las ideas u opiniones intelectuales predominantes en la Alemania de posguerra.³⁰⁹ Quizá la obra más destacada de esta escuela del pensamiento económico sea: “La crisis social de nuestro tiempo”,³¹⁰

³⁰⁶ Moreno González, *Estabilidad presupuestaria y constitución*, 23.

³⁰⁷ Gordillo Pérez, “Constitución económica, ordoliberalismo y Unión europea”, 253-8.

³⁰⁸ Vanberg, “The Freiburg School”, 6.

³⁰⁹ Victoria Haidar, “La problematización ordoliberal de lo ‘social’”, *Tabula Rasa*, n.º 28 (2018): 275-96, <https://doi.org/10.25058/20112742.n28.12>.

³¹⁰ Röpke, *La crisis social de nuestro tiempo*, Pos. 24 - Pos. 5191.

escrita por Röpke, la cual asentó conceptual y definitivamente las bases del modelo reconocido y denominado por la generalidad como *economía social de mercado*.³¹¹

No obstante, en Ecuador, pese al uso ordinario que se ha dado a la acepción teórica de la economía social de mercado, el ordoliberalismo nos resulta aún extraño y ajeno. Inclusive, en una red confusa de aseveraciones, el discurso político nacional creó un *fantasma* de naturaleza y contenido retórico para referirse al período constitucional que iba a ser en 2008 presuntamente superado (y/o corregido) por uno nuevo: *la larga y triste noche neoliberal de la partidocracia*, acuñado por Rafael Correa Delgado, ex presidente de Ecuador.³¹² El cual resumía -a su gusto- los supuestos males ocasionados a la nación por el modelo neoliberal de la escuela económica de Chicago y el Consenso de Washington que habían sido adoptados, presuntamente, por el constituyente en 1998. Empero, el nuevo texto constitucional ecuatoriano de 2008 sustituyó el modelo de la economía social de mercado de la constitución anterior (constructo originado en la escuela de Friburgo)³¹³ que incorporó de una u otra manera en nuestro ordenamiento jurídico la cosmovisión ordoliberal referida por Moreno González-,³¹⁴ por el nuevo modelo de la economía social y solidaria de la constitución vigente.³¹⁵ La cual, si bien no reproduce literalmente la finalidad de mantener una política fiscal disciplinada, como lo hacía el texto constitucional previo, trajo -de modo aparentemente innovador- una regla fiscal como eje de la conducción sostenible de las finanzas públicas.

³¹¹ *Ibíd.*, Pos. 3500 - Pos. 3846; Juan Rivadeneira Frisch, *Economía social de mercado* (Quito: Fundación Konrad Adenauer, 2009), 7-39, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=0fa7d85d-101f-84f1-c646-027f7cea64f0&groupId=252038.

³¹² El ex presidente de la República, Rafael Correa, en el lanzamiento de su libro “Ecuador: de Banana Republic a la No República”, afirmó que: “la larga y triste noche del neoliberalismo en el Ecuador fue la total entrega del país”, acepción que reiteraba constantemente en sus apariciones públicas. Asimismo, en uno de sus enlaces ciudadanos (apariciones públicas) regulares, realizado en Lomas de Sargentillo en Guayas el 31 de octubre de 2015, afirmó que: “La revolución ciudadana está haciendo lo que la partidocracia no hizo durante décadas y concluyó sosteniendo que continuará derrochando en agua potable, alcantarillado, salud, educación, equidad y amor infinito por la Patria, con la finalidad de brindar obras y servicios de calidad a los ecuatorianos”.

³¹³ “Artículo 244.- Dentro del sistema de *economía social de mercado* al Estado le corresponderá [...] 9. Mantener una política fiscal disciplinada; fomentar el ahorro y la inversión; incrementar y diversificar las exportaciones y cuidar que el endeudamiento público sea compatible con la capacidad de pago del país”. Ecuador, *Constitución Política de la República*, art. 244.

³¹⁴ “Artículo 243.- Serán objetivos permanentes de la economía [...] 2. La conservación de los equilibrios macroeconómicos, y un crecimiento suficiente y sostenido”. Ecuador, *Constitución Política de la República*, art. 243.

³¹⁵ “Artículo 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir [...]”. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 283.

Dicha regla fiscal: los egresos permanentes deben financiarse con ingresos permanentes, obliga, a todas luces, remitirnos -al menos parcialmente- a la idea del equilibrio presupuestario implícito en la noción más lata de la estabilidad presupuestaria, el cual no sería posible sin la corrección del déficit fiscal estructural y la excepcional contención del gasto público con relación a los ciclos económicos y al crecimiento o no de la economía nacional. Al menos eso parecería, por ello el deseo e intención de desarrollar la presente investigación, a fin de dar una respuesta razonable y suficiente a dicha contradicción aparente. De ahí que, el objetivo general de esta investigación -como se había anunciado ya con anterioridad- sea establecer de qué manera y con qué efectos previsibles, los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal podrían -al tiempo de disciplinar el gasto público- condicionar el desarrollo y la eficacia del estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano, situación que analizaremos con profundidad en el capítulo final del presente trabajo. En tal virtud y a fin de concluir oportunamente sobre la situación antedicha, continuaremos desentrañando primeramente los orígenes de las nociones económicas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal en el contexto histórico de la Alemania de posguerra para comprenderlas a cabalidad y aportar razonablemente al análisis antedicho.

3.1. Ordoliberalismo alemán y economía social de mercado

El ordoliberalismo es una corriente ecléctica de pensamiento económico que se desarrolló en Alemania después de la segunda guerra mundial. Los principios del ordoliberalismo están basados en la idea que el mercado debe ser regulado por el estado para garantizar la competencia justa y el bienestar social. El ordoliberalismo alemán se basa en tres principios fundamentales: (1) la economía social de mercado, (2) la competencia justa, y (3) la seguridad jurídica. La economía social de mercado defiende la idea que el estado tiene un papel clave en el mercado para garantizar el bienestar social: debe intervenir para asegurar que los recursos se distribuyan de manera equitativa y para evitar abusos por parte de los particulares. El principio de la competencia justa, por su parte, establece que todos los particulares deben tener igualdad de oportunidades para competir en el mercado y que la competencia es la mejor forma de lograr la eficiencia y la innovación en el mismo. Por último, la seguridad jurídica establece que la ley debe ser

clara y justa para todos los participantes del mercado y que, por tanto, las normas y reglas deben ser claras, predecibles y aplicarse de manera igualitaria.³¹⁶

Se suele afirmar que el libro: “La crisis social de nuestro tiempo”, de William Röpke, es la piedra angular de esta corriente de pensamiento. En dicho texto, Röpke realiza un análisis crítico sobre la sociedad moderna y sus modelos económico y político, y argumenta, en particular, tres tesis: (1) que la economía de mercado, siendo muy eficiente, no es suficiente para crear una sociedad justa y sostenible; (2) que la obsesión por el crecimiento económico y el materialismo ha llevado a la degradación moral y social de la sociedad moderna; y (3) que la planificación centralizada y la burocratización deben considerarse peligrosas para la libertad individual y la innovación en la sociedad. Por ello, propone integralmente un modelo de economía social de mercado que combine una economía libre basada en la propiedad privada y el mercado con una intervención brava del estado en materia de regulación y protección social.³¹⁷ Sin embargo, el ‘padre’ del ordoliberalismo -reconocido así ordinariamente- es Walter Eucken y la escuela de pensamiento que fundó dicha corriente económica se desarrolló principalmente en torno a la Universidad de Friburgo a partir de 1933.³¹⁸ No obstante, Röpke, sin pertenecer a dicha universidad, se convirtió con posterioridad en una de sus principales figuras y logró compilar en su texto, de muy buena manera, los fundamentos ordoliberales de aquella escuela del pensamiento económico.

Ahora bien, los ordoliberales reciben dicho nombre porque basan su concepción y categorización teórica en el concepto del *orden*. Para los ordoliberales el orden es importante en el tejido económico, político, jurídico y social, porque es indispensable para que el mercado funcione. *Ordoliberalismus* proviene de la raíz latina: *ordo* (*ordnung* = orden), que se refiere, precisamente, a la idea de la imposición del orden en una sociedad determinada; así se distingue esta corriente del pensamiento económico de otras tantas cercanas al neoliberalismo, porque para los ordoliberales existe un margen mucho más amplio para el diseño y establecimiento de un marco legal regulatorio con el que debe operar el mercado dentro de una sociedad en particular. Los ordoliberales se alejan de la creencia del *orden espontáneo* de la sociedad libre. Al respecto, Vanberg sostiene que el

³¹⁶ Vanberg, “The Freiburg School”, 3-19; Haidar, “La problematización ordoliberal de lo «social»”, 275-96; Gordillo Pérez, “Constitución económica, ordoliberalismo y Unión europea”, 249-75.

³¹⁷ Röpke, *La crisis social de nuestro tiempo*, Pos. 565 - Pos. 4601.

³¹⁸ Armando Urdaneta Montiel, Emmanuel Borgucci y Reiner Díaz Monzón, “Ordoliberalismo, Economía Social de Mercado y Mercados de Competencia Perfecta”, *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas* 2, n.º 2 (2019): 224-5, <https://remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA/article/view/160/232>.

programa ordoliberal mantuvo siempre una relación sistemática con el concepto de constitución económica, pues, promovió la imposición de reglas homogéneas de juego sobre las cuales la economía y los sistemas económicos quedarían adecuadamente enarbolados en el orden jurídico; sin que por ello deba equipararse este sistema de orden con otros de carácter posiblemente autoritario por las connotaciones negativas que podría tener en particular la palabra “orden”, como ocurre por ejemplo con el fascismo.³¹⁹ En el próximo capítulo trataremos precisamente de la constitución económica como un puente entre la Economía y el Derecho.

Ahora bien, para el ordoliberalismo, toda actividad económica ocurre necesariamente dentro de un marco de reglas e instituciones, por lo que, una sociedad libre y justa -resultado de la ‘fusión’ del libre mercado con la justicia social- no se origina espontáneamente, sino que debe ser creada y protegida a través de reglas constitucionales indisponibles para el individuo que garanticen determinados principios: libertad, solidaridad y subsidiariedad, que ordenen el sistema político y económico. Es decir; a través de una constitución económica que cree condiciones para que los individuos puedan buscar la maximización de sus intereses privados, beneficiando inintencional pero inevitablemente, los intereses comunes.³²⁰ Pero, ¿por qué nació esta escuela de pensamiento?

Cuando llegó el nazismo a Alemania e impuso su economía controlada por el estado, el pensamiento revisionista liberal perdió sustancialmente espacio, por lo que, los adeptos de la doctrina económica del neoliberalismo se dedicaron a desarrollarla discretamente y esperaron hasta la culminación de la segunda guerra mundial para defenderla y posicionarla públicamente. Este grupo de intelectuales, juristas y economistas se reunían en la Universidad de Friburgo para discutir clandestinamente los problemas sociales y económicos que Alemania tendría que afrontar luego de la guerra. De tales discusiones emergieron las principales medidas que se implementaron en Alemania con posterioridad, las cuales empezarían a publicarse a partir de 1948, en un anuario denominado *Ordnung von Wirtschaft und Gessellschaft*, reconocido usualmente como *Ordo*; en el que, asentaron, con solvencia, la necesidad de que el estado establezca

³¹⁹ Vanberg, “The Freiburg School”, 6.

³²⁰ Nicholas Virzi, “Ordoliberalismo: ¿es escuela precursora del constitucionalismo de James Buchanan?”, video de YouTube a partir de una ponencia presentada en la Universidad Francisco Marroquín, 2012, 0:42, https://www.youtube.com/watch?v=_X9_FqVIVRg&t=743s.

un orden basado en una estructura de normas e instituciones que permitan el correcto funcionamiento del mercado competitivo.³²¹

Los fundamentos teóricos del pensamiento ordoliberal nacieron de la correlación entre la Economía y el Derecho. Para Vanberg, la escuela de Friburgo, el pensamiento ordoliberal y la Facultad de Derecho y Ciencias del Estado de la Universidad de Friburgo se caracterizaron por un esquema que combinaba exitosamente las perspectivas legal y económica.³²² Y en virtud de dicha correlación virtuosa, para Eucken -padre del ordoliberalismo-, el sistema económico debía respetar tres principios fundamentales -en clave jurídica-: (1) la propiedad privada, (2) la competencia y (3) la intervención limitada del Estado.³²³ En su libro: “Cuestiones fundamentales de la economía política”, sostuvo que la economía de mercado no podía funcionar sin un marco institucional normativo estable que promueva la competencia y la coordinación de los recursos y que se enfoque en los conceptos de libertad, responsabilidad y seguridad. Para él, la economía debe estar diseñada de modo que proporcione igualdad de oportunidades, siendo el rol del estado, establecer el marco institucional adecuado para lograr dicho objetivo. Eucken hizo una fuerte crítica a la planificación centralizada y al socialismo, en la misma medida que defendió la necesidad de un orden constitucional que limite el poder del estado y garantice la libertad individual.³²⁴ Aquí, los orígenes de la noción de la disciplina fiscal -acogida contemporáneamente- y su relación con la constitución económica, como consideración frente a la necesidad de delimitar ordenadamente, desde el texto rígido constitucional, las finanzas públicas para evitar las consecuencias perniciosas que podría generar la intervención desordenada, ilimitada y peligrosa del estado en la economía.

Ahora bien, para el ordoliberalismo alemán la disciplina fiscal -consecuencia obvia de la imposición de un orden- es fundamental para garantizar una economía estable y sostenible a largo plazo. Para la Escuela de Friburgo, la disciplina fiscal suponía un control riguroso del gasto público y la deuda del estado, de manera que, en lugar de incrementar arbitrariamente el gasto fiscal para estimular -a ciegas- la economía, se

³²¹ Nieves San Emeterio Martín, Victoria Romero Ojeda y Giuseppina Di Capua, “La Ordnungspolitik de la nueva economía institucional”, *Revista de Economía Institucional* 23, n.º 45 (2021): 109-35, <https://doi.org/10.18601/0124599.6.v23n45.06>.

³²² Vanberg, “The Freiburg School”, 36.

³²³ Santiago García Echevarría, “Principios de política económica”, *researchgate.net*, marzo 2018, 3-45,

https://www.researchgate.net/publication/324029793_PRINCIPIOS_DE_POLITICA_ECONOMICA; San Emeterio, Romero y Di Capua, “La *Ordnungspolitik* de la nueva economía institucional”, 109-35.

³²⁴ Walter Eucken, *Cuestiones fundamentales de la economía política* (Madrid: Alianza Editorial, 1967), 119-250.

tienda, más bien, a equilibrar las cuentas públicas para evitar la inflación y el endeudamiento excesivo, priorizando, en todo caso, el gasto público en áreas que fomenten el crecimiento económico y la innovación, tales como: la educación, la investigación y el desarrollo. Los ordoliberalistas, además, abogaban por un sistema tributario justo y eficiente, que incentive la inversión y el ahorro y no castigue el éxito empresarial. Para ellos, la reducción de impuestos es una herramienta importante para fomentar la inversión y el crecimiento económico, siempre y cuando se haga de manera responsable y se compense el gasto tributario con ajustes razonables -en términos de prudencia y prioridad- en el gasto público.³²⁵

De manera que, la disciplina fiscal en el ordoliberalismo -a pesar de que la Escuela de Friburgo no se refirió literalmente a ella- no trata solamente de la contención del gasto público y menos aún de contenerlo simplemente por contenerlo, como ocurre usualmente con los programas de austeridad fiscal, sino de asegurar que el estado cumpla responsablemente con su papel de garante de la estabilidad económica y social; lo cual implica, necesariamente, una gestión prudente de los recursos públicos y una planificación a largo plazo que tenga en cuenta las necesidades particulares de la sociedad, en especial de los más necesitados, así como las limitaciones económicas que le aquejan. Puesto que, el exceso de gasto público podría provocar un incremento del poder del estado sobre la economía y la comunidad, lo cual limitaría la competencia y la innovación. Ya que, una gestión responsable -ordenada o disciplinada- de los recursos públicos, impuesta jurídicamente, aseguraría que los individuos y las empresas tengan la libertad de perseguir sus intereses y contribuyan al crecimiento económico y social. La utilidad y funcionalidad de este planteamiento se probaron, con éxito, en la reforma monetaria alemana de 1948, que se caracterizó, precisamente, por la disciplina u orden manifestado en la implementación de todas las medidas jurídico-económicas dispuestas para tal efecto. Analicemos entonces dicha experiencia.

3.2. Reforma monetaria alemana de 1948

La reforma monetaria alemana de 1948 es considerada como una de las reformas económicas más importantes e influyentes del siglo XX. Después de la segunda guerra mundial, Alemania quedó en ruinas, la economía era caótica y la moneda alemana se

³²⁵ *Ibid.*, 289-90.

había vuelto completamente inestable. En este contexto, el gobierno alemán decidió llevar a cabo una reforma monetaria radical que revolucionó la economía del país y sentó las bases para su eventual recuperación. La reforma consistió, esencialmente, en la introducción del *deutschemark*, moneda que reemplazó al *reichsmark*, la cual había perdido su valor debido a la inflación desenfrenada y la guerra. El objetivo principal de la reforma fue detener la inflación y restaurar la estabilidad monetaria en el país. A dicho efecto, el *Deutsche Bundesbank* (banco central alemán) estableció un tipo de cambio fijo de diez *reichsmarks* por un *deutschemark* y limitó la cantidad de *deutschemarks* que cada individuo podía recibir: recibirían al mes un máximo de sesenta *deutschemarks* por persona, lo cual contribuyó, en efecto, a controlar la inflación y evitar la inadecuada acumulación de dinero en efectivo como había ocurrido con la moneda anterior.³²⁶

De manera que, en definitiva, se eliminó la moneda antigua y se obligó a todos los ciudadanos a cambiar sus *reichsmarks* por *deutschemarks* en bancos autorizados durante un período determinado; así, se retiraron de circulación los billetes y monedas antiguas que no tenían valor y se evitó que los ciudadanos los escondieran o los acumulasen. Sin embargo, esta reforma no estuvo libre de inconvenientes. Temporalmente, por ejemplo, se registró un aumento del desempleo, ya que, hubo ajustes en el sector público y las empresas o unidades de producción se vieron obligadas a establecer nuevos precios y a adaptarse a la nueva moneda. Sin embargo, más allá de los breves inconvenientes que se generaron, la reforma monetaria alemana permitió el restablecimiento de la estabilidad monetaria en el país y sentó las bases para la reconstrucción económica de Alemania, volviéndose, incluso, un modelo para las reformas monetarias en otras naciones en crisis.³²⁷ Por ello, la percepción general es que la reforma monetaria alemana de 1948 fue una decisión valiente y necesaria que tuvo un impacto positivo y significativo en la economía alemana y en el mundo entero, más allá de los inconvenientes que indudablemente causó.³²⁸ Pero, ¿qué relación tiene este hito histórico con la noción contemporánea de la disciplina fiscal y la necesidad de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal?

³²⁶ Guillermo De León Lázaro, “El milagro alemán”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, n.º 50 (2017): 433-42, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5876179>.

³²⁷ Federico Steinberg e Ignacio Molina; “El nuevo gobierno del euro: ideas alemanas, intereses divergentes e instituciones comunes”, *Real Instituto Elcano*, 7 de junio de 2012, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-nuevo-gobierno-del-euro-ideas-alemanas-intereses-divergentes-e-instituciones-comunes/>.

³²⁸ De León Lázaro, “El milagro alemán”, 441-2.

Con la constitución teutona de 23 de mayo de 1949 se creó la República Federal de Alemania. En esta, Ludwig Erhard³²⁹ fue nombrado, primeramente, primer ministro de economía, luego, primer vice-canciller detrás de Konrad Adenauer³³⁰ y, finalmente, en 1963 asumió el cargo de canciller. Durante décadas estuvo a cargo de la política económica de Alemania, la cual, de manera ordenada, se transformó en uno de los países con mayor nivel de exportaciones en el mundo y el modelo ordoliberal de la economía social de mercado que implantó, supero día tras día todos los desafíos que encontró en el camino. Por ello, la reforma monetaria alemana de 1948, que fijó el punto de partida de la transformación económica a través de la implantación del modelo de la economía social de mercado, se considera un hito importante en la reconstrucción de la economía germana después de la segunda guerra mundial y a Erhard, el gran hacedor del milagro, porque en un lapso históricamente reducido convirtió a una nación profundamente destruida en una potencia económica. Y el secreto fue la receta ordoliberal: la reforma hecha, *grosso modo*, fue una reforma económica asentada en tres pilares fundamentales: (1) la creación de una nueva moneda; (2) la reducción del gasto y la prohibición del déficit oficial -es decir, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal-; y, (3) la eliminación de los controles de precios y del racionamiento.³³¹

La reforma monetaria, que supuso el establecimiento de un orden jurídico particular, se realizó mediante tres leyes fundamentales y una serie de normas complementarias. La primera fue la “Ley sobre la moneda (*Waehrungsgesetz*)”, que dispuso la creación del *deutschemerk*, que se convirtió en la nueva moneda legal a partir del 21 de junio de 1948. La segunda ley fue la “Ley de emisión (*Emissionsgesetz*)”, que concedió al *Bank Deutscher Laender* el derecho exclusivo para emitir la moneda en la zona de aplicación de la reforma monetaria y estableció que la circulación de billetes y monedas emitidos por dicha institución, no debía superar la cantidad de diez mil millones

³²⁹ Ludwig Wilhelm Erhard nació en Fürth, Baviera, el 4 de febrero de 1897 y murió en Bonn el 5 de mayo de 1977. Fue un político y economista alemán. Fue canciller federal de Alemania Occidental entre 1963 y 1966. Fue demócrata cristiano con tendencias liberales y se lo considera el “padre” del milagro económico alemán de posguerra. Munzinger, “Ludwig Erhard”, *Munzinger*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://www.munzinger.de/search/go/document.jsp?id=0000000331>.

³³⁰ Konrad Hermann Joseph Adenauer nació en Colonia el 5 de enero de 1876 y murió en Rhöndorf el 19 de abril de 1967. Fue un político alemán. Fue primer canciller de la Alemania Occidental y se lo considera uno de los “padres fundadores de la UE” junto con Robert Schuman, Jean Monnet y Alcide De Gasperi. Blume et al., “Konrad Adenauer”, *Living Museum Online: Fundación Casa de la Historia de la República Federal de Alemania*, accedido 29 de febrero de 2024, <http://www.hdg.de/lemo/biografien/konrad-adenauer.html>.

³³¹ Enrique Cerdá Omiste, “La reforma económica alemana de 1948”, *Revista Libertas* IV, n.º 6 (1987): 1-15, <https://www.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/Omiste.pdf>.

de *deutschemark*. Y, la tercera ley fue la “Ley de conversión (*Umstellungsgesetz*)”, que estableció como regla general la obligación de que los saldos bancarios de la vieja moneda resultantes de las declaraciones oportunamente realizadas se convirtieran a la nueva moneda utilizando la relación de un *deutschemark* por cada diez *reichsmarks*.³³² Así se produjo una reorganización completa del sistema financiero y monetario del país, que tuvo como objetivo ulterior restaurar la confianza de los ciudadanos en la moneda y el sistema bancario, siendo uno de los aspectos más importantes de esta reforma, la implementación de medidas que, precisamente, en la actualidad consideraríamos de disciplina fiscal, las cuales permitieron establecer, en efecto, una economía sostenible a largo plazo.

La disciplina fiscal, en dicho contexto, se convirtió en un aspecto clave de la reforma monetaria después de la experiencia inflacionaria que había sufrido Alemania desde la década de 1920: la hiperinflación de la República de Weimar había dejado profundas cicatrices en la memoria colectiva alemana y creó una cultura de temor hacia la inflación y el endeudamiento excesivo del estado. Por lo que, los aliados, cuando ocuparon el país, concluida la segunda guerra mundial, impusieron medidas destinadas a evitar que se repitiesen dichos errores a fin de implementar una economía estable. Por ello, con ocasión de la reforma monetaria y económica, se aplicaron medidas de contención y control del gasto público, que delimitaron la emisión de deuda por parte del estado. En particular, la tercera ley para la reforma introdujo importantes modificaciones al régimen laboral de los empleados públicos. En primer lugar, dispuso que los contratos laborales celebrados antes del 21 de junio de 1948 podían ser libremente terminados con anterioridad si se cumplía con un preaviso de seis semanas. Además, si la remuneración acordada era superior a ochocientos *reichsmarks* mensuales, el contrato podía ser cancelado con apenas cuatro semanas de preaviso. La ley, asimismo, otorgó total autoridad al gobierno de turno para adoptar todas las medidas que considerase convenientes y necesarias para asegurar la estabilidad de la nueva moneda y el equilibrio de las finanzas del sector público.³³³

Es más, el artículo XXVIII de aquella ley -la tercera- prohibió expresamente a las instituciones públicas incurrir en déficit imponiendo una regla fiscal: “Los gastos del sector público (*oeffentlichen hand*) no deben superar sus ingresos ordinarios. La obtención de recursos mediante el endeudamiento público estará permitida sólo en los

³³² *Ibid.*

³³³ *Ibid.*

casos que correspondan a anticipos de ingresos futuros y ciertos. El gobierno militar se reserva el derecho de intervenir [...] si el cumplimiento de los principios fiscales aquí enunciados fuese puesto en peligro”.³³⁴ Esta disposición y su cumplimiento fueron de los aspectos más relevantes que condujeron al éxito a la reforma de 1948. Además, al poco tiempo de iniciada la implementación de esta reforma, el 20 de octubre de ese mismo año, el Consejo Económico alemán dictó el “Decreto para asegurar el valor de la moneda y la estabilidad de las finanzas públicas (*Verordnung zur Sicherung der Waehrung und der oeffentlichen Finanzen*)”, en el cual, se establecieron una serie de disposiciones que tenían por objeto disminuir los gastos de la administración pública. En específico, se redujeron sustancialmente los gastos de personal,³³⁵ que habían crecido enormemente en época del nazismo.

En definitiva, los resultados de la reforma monetaria fueron notables: Alemania alcanzó una estabilidad económica que permitió un crecimiento sostenido después de la destrucción causada por la guerra.³³⁶ De manera que, la disciplina fiscal sí contribuyó a la prevención de una inflación descontrolada, que en antaño había socavado los esfuerzos de reconstrucción y el bienestar de la sociedad alemana. Y el nuevo sistema bancario permitió una mayor transparencia y eficiencia en la gestión financiera y el fomento del ahorro. De manera que, finalmente, esta experiencia demostró la importancia de la planificación económica responsable y del equilibrio entre la libertad individual y la intervención estatal, en especial, en momentos de crisis y transición económica. Por ello, el proceso de integración europeo, en la configuración y articulación comunitaria de la moneda común (el euro), acogió -aplicándolas a una realidad diferente- varias de las medidas fiscales empleadas en la Alemania de posguerra, como se observa en el proceso de juridificación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal en las naciones europeas, proceso en particular que será tratado en el próximo capítulo de este trabajo de investigación.

Ahora bien, previamente a indagar dicho proceso de juridificación, cabe ahondar en el núcleo del fundamento teórico de aquel proceder. Es decir, previamente a describir como la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal adoptaron la forma de principios jurídicos en el orden constitucional y legal de varios estados, cabe precisar la

³³⁴ *Ibíd.*

³³⁵ *Ibíd.*

³³⁶ Thomas W. Neumann y Mireia Bofill, “La reforma monetaria de 1948 en la Alemania Occidental y en la Oriental: memoria colectiva y formas de identidad”, *Historia, Antropología y Fuentes Orales: Entre la exclusión y el trabajo*, n.º 21 (1999): 97-110, <http://www.jstor.org/stable/27752986>.

razón científico-racional que justificó la necesidad de petrificar constitucional y/o legalmente aquella aspiración económica del justo equilibrio de las finanzas públicas, a través de un orden impuesto y un comportamiento disciplinado. A dicho efecto, indagaremos la *teoría de la elección pública* de James Buchanan, teórico estadounidense que aplicó la teoría económica a las decisiones políticas de gobierno y encontró que las mismas generan siempre costes a los particulares y a la sociedad en su conjunto, por lo que el costo derivado de la toma de una decisión política resulta un factor determinante para establecer la eficiencia y efectos de las decisiones tomadas, en particular, respecto de las decisiones fiscales que se llegasen a adoptar, lo cual le sirvió para que recibiese el Premio Nobel en Ciencias Económicas, en 1986.

4. Fundamento buchaneano para constitucionalizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal

El libro: *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*,³³⁷ de James M. Buchanan y Richard E. Wagner, es de los primeros textos que intentan, de manera integral, aplicar los principios básicos del análisis de la elección pública a la teoría y la política macroeconómica.³³⁸ Hasta la década del 1970, la macroeconomía no analizaba de modo alguno el comportamiento del gobierno respecto de ella, simplemente lo describía. El gobierno era tratado simplemente como una fuerza externa, que se había comportado, supuestamente, de la manera descrita por la teoría macroeconómica imperante del momento. Desde ese enfoque, el gobierno actuaba invariablemente a tono con el interés público... su comportamiento se percibía estático y ajeno al modelo, por lo que, las teorías macroeconómicas resultaban infalibles y suficientes. Lo cual, nunca fue cierto. Ni los keynesianos ni los monetaristas encontraron una solución distinta a la incompatibilidad de sus teorías más que el presunto error del otro en la descripción de las consecuencias en el modelo económico del comportamiento de aquella fuerza exógena, presuntamente previsible, denominada gobierno; aunque fueron las contradicciones

³³⁷ Buchanan y Wagner, *Democracy in Deficit*, 3-194.

³³⁸ No obstante, la aplicación del análisis económico a hechos distintos a los meramente patrimoniales no era nueva. Gary Becker había sostenido ya, con anterioridad, que podía aplicarse el método de estudio de la economía para entender prácticamente cualquier hecho. Gary Becker, *The Economic Approach to Human Behavior* (Chicago: University of Chicago Press, 1976), 3-14.

halladas en la teoría keynesiana las que promovieron en particular el interés de Buchanan y Wagner.³³⁹

El objetivo central de dicho libro fue examinar los preceptos de la economía keynesiana a partir de los bemoles de la teoría de la elección pública. La conclusión fue que la economía keynesiana tiene una inclinación indiscutible hacia los déficits y su financiamiento, y esto, por razones de interés político propio; es decir, el gobierno, promotor de la política fiscal keynesiana, naturalmente prefiere las opciones fáciles en lugar de las difíciles... prefiere tributos más bajos e incrementar el gasto público, debido al rédito político personal de tales decisiones y no necesariamente por razones de interés público. De manera que, más allá de los méritos reales que pudiesen reconocerse en la economía keynesiana y en su política fiscal para equilibrar la inflación y la deflación y el empleo y el desempleo en una nación en particular, su aplicación en un entorno democrático muestra, indefectiblemente, problemas severos de compatibilidad de incentivos.³⁴⁰

Por ejemplo, los políticos -sean estos gobernantes o legisladores- elegidos democráticamente dependen, inevitablemente, de la reelección para mantener la actividad que les permite vivir con dignidad. Esta necesidad les incentiva a tomar decisiones y acciones atractivas para el electorado, siendo, usualmente, las políticas y las leyes populares -que podrían entenderse como demagógicas o populistas- las que se recompensan con votos. *Ergo*, el incentivo para implementar o aprobar políticas o leyes populares suele confundirse con las motivaciones para aprobar medidas o leyes que representen una política pública sólida y dicha confusión puede crear incentivos perversos en el diseño e implementación de las políticas públicas o en la promulgación de las leyes. Y este fenómeno es recurrente en aquellas naciones en las que el ciudadano promedio carece de conocimientos suficientes para reconocer una buena o adecuada política pública.³⁴¹

En Ecuador, por ejemplo, la Corte Constitucional, en el Caso n.º 32-21-IN/21, respecto a un grupo de disposiciones legales relativas al incremento generalizado de pensiones para los maestros, expresamente deploró que el Presidente de la República como la Asamblea Nacional -como órganos colegisladores- “omitan el cumplimiento de

³³⁹ Robert D. Tollison, “Foreword (Prefacio)”, en *Democracy in Deficit*, xi-xiii.

³⁴⁰ Buchanan y Wagner, *Democracy in Deficit*, 110-66.

³⁴¹ W. Michael Schuster, “Public Choice Theory: The Constitution and Public Understanding of the Copyright System”, *UC Davis Law Review* 51, n.º 51 (2018): 2251-52, https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/51/5/Articles/51-5_Schuster.pdf.

su deber de garantizar el principio de sostenibilidad de la seguridad social y, en particular, de contar dentro del trámite de formación de la ley con estudios actuariales actualizados y específicos que apoyen la creación de nuevas prestaciones del Sistema de Seguridad Social”; porque a decir de la misma Corte: “ese tipo de práctica política carece de seriedad, ya que promueve el desarrollo de los derechos sociales de la población solamente de manera ilusoria, defraudando las aspiraciones legítimas de los asegurados”. Por ello, concluye en su resolución reprobando la actuación de los órganos colegisladores manifestando que:

Aunque el fin último de la política económica y, por ende, de la política fiscal debe ser la realización de los derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional), y que la mejora de las condiciones laborales de los docentes viene exigida por la vigencia plena del derecho a la educación, no se puede perder de vista al principio de sostenibilidad fiscal porque, sencillamente, dicha sostenibilidad es condición de factibilidad para el disfrute de los derechos fundamentales. Actuar en sentido distinto, como se ha hecho en este caso, muestra una falta de seriedad institucional por parte de los órganos colegisladores que termina por mermar el progreso del Sistema Educativo Nacional y por frustrar aspiraciones legítimas de los docentes del sistema.

Y dicho llamado de atención no fue único ni aislado. En la resolución del Caso n.º 0083-16-IN/21, la Corte Constitucional ecuatoriana resolvió, nuevamente, entre otras: “Llamar la atención a la Asamblea Nacional por reformar la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional sin un sustento técnico actualizado que garantice la sostenibilidad (económica) de los regímenes especiales de seguridad social”. De manera que, los temores expuestos por Buchanan se han materializado a la fecha en nuestro país, pues, la ligereza presupuestaria con la que se han adoptado ciertas decisiones político-populares se ha visibilizado incuestionablemente sin que aquello concluya en que este fenómeno es reciente. Ya que, como ha ocurrido y ocurre en otras naciones latinoamericanas, “el legislador al momento de legislar [...] (tiene) una inclinación hacia el utilitarismo [...]” y, “El utilitarismo es la corriente de pensamiento en que se basa el populismo para satisfacer a un sector determinado de la población, dando falsas ilusiones y no atacando el problema realmente”.³⁴²

Ahora bien, resulta evidente que el enfoque buchaneano, en torno a la elección pública, contrasta con la visión de los keynesianos y los monetaristas que imaginaron

³⁴² Comisión de Publicaciones, “La influencia del populismo en los modelos tradicionales de creación y aplicación del Derecho”, *Revista Derecho & Sociedad*, n.º 48 (2017): 255-68, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/18989>.

siempre que los economistas estaban por fuera y por encima de la política, ofreciendo recetarios que presumían iban a ser adoptados automáticamente por sus ventajas supuestamente racionales y objetivas. Menospreciaron la subjetividad que alimenta las decisiones gubernamentales en torno a los incentivos que modelan las mismas. Pero, gracias a Buchanan, hoy en día, los macroeconomistas toman siempre en consideración, de manera general, que los incentivos importan, y en particular, reconocen que el incentivo político-individual es el que impulsa, en gran medida, los eventos macroeconómicos.³⁴³ En tal virtud, en el texto: “*Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*”, los autores muestran su interés por las reglas fiscales y monetarias como herramientas estables contenedoras de los intereses propios, para encaminar la política macroeconómica a largo plazo, porque tales reglas resultan necesarias para superar -en clave de restricción- los incentivos político-individuales cortoplacistas y perversos y proporcionan una base estable que garantiza el crecimiento económico en el tiempo: a largo plazo.³⁴⁴

Sin embargo, las reglas fiscales y monetarias no son un producto teórico acabado o perfecto, son, sencillamente, consecuencia directa, también, del tumulto de la política ordinaria. No son más que herramientas de contención impuestas por la mayoría que gobierna (en una democracia liberal) para -como una solución factible- garantizar la estabilidad y el crecimiento económicos a largo plazo de un estado en particular; por lo que, no existiría, en apariencia, *prima facie*, un conflicto entre las reglas que pudiesen imponerse y la flexibilidad o discreción que acompaña generalmente a las decisiones políticas racionales y razonables asentadas en el interés público, mismo que debe encajar inevitablemente en las necesidades y condiciones específicas de una comunidad política en particular. En cuyo caso, la utilidad real de las reglas fiscales -que deben adecuarse a las especificidades de la nación en las que se imponen- estaría ceñida, simplemente, a la contención o restricción del incentivo político-individual de obtener votos u otro rédito personal -usualmente presentes en las decisiones del orden fiscal- con comportamientos irresponsables cortoplacistas.

En todo caso, a fin de establecer si esta percepción personal no es ajena a las intenciones reales de Buchanan y de su teoría de la elección pública, conviene ahora revisar brevemente la misma y esclarecer el valor que en ella tienen la *golden rule*, como una regla de restricción presupuestaria nacida de la unanimidad de la comunidad, que, a

³⁴³ Tollison, “Foreword (Prefacio)”, xi-xiii.

³⁴⁴ Buchanan y Wagner, *Democracy in Deficit*, 153-66.

gusto y criterio del autor de esta investigación, es de contenido ético y está encaminada a garantizar el apego al interés público, y el *budget balance*, como una regla de contención del gasto público ineficiente y del endeudamiento público innecesario, como fundamento y método para garantizar el equilibrio de las finanzas públicas del estado.

4.1. Elección pública y economía constitucional

Buchanan propone la teoría de la elección pública en varios de sus libros y artículos, sin embargo, el de mayor influencia fue titulado: “El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional”, que escribió con Gordon Tullock y se publicó por primera vez en 1962. En este libro, Buchanan y Tullock desarrollaron un marco teórico para analizar la manera en la que los políticos toman decisiones económicas, sobre la base de que el comportamiento humano se fundamenta en la búsqueda del interés propio y en la maximización de la utilidad individual. En consecuencia, la teoría de la elección pública sostiene que los políticos y los gobernantes también actúan movidos por intereses propios, lo que concluye, inevitablemente, en una serie de distorsiones y resoluciones ineficientes en la toma de decisiones políticas hacia el colectivo. Por eso, proponen la creación de instituciones que promuevan la competencia política y reduzcan los incentivos para la corrupción y la búsqueda exclusiva del beneficio propio.³⁴⁵

Ahora bien, la teoría de la elección pública se enarbola sobre la base de una serie de parámetros que Buchanan y Tullock asumen como comunes e inherentes a todo sistema político y/o económico. Uno de estos parámetros establece que toda sociedad sostiene su existencia, entre otros, en el intercambio voluntario entre individuos, por lo que, las decisiones políticas, como cualquier otra decisión, deberían responder a un marco de intercambio mutuamente beneficioso. No obstante, la realidad mostraría que esto no siempre ocurre y que su apreciación y análisis no es simple. Por ejemplo, un político podría buscar maximizar un interés aparentemente beneficioso para la comunidad que, paradójicamente, actúa, en realidad, en detrimento del bienestar colectivo, situación

³⁴⁵ James M. Buchanan y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional* (Madrid: Espasa-Calpe S.A., 1980), 29-346.

ordinaria, que se conoce y se estudia usualmente como el problema del agente-principal.³⁴⁶

Por ello, la teoría de la elección pública plantea que todos los individuos tienen ciertas preferencias y que estas, inevitablemente, influyen en sus acciones políticas.³⁴⁷ Por tanto, las decisiones políticas hacia el colectivo deberían ser analizadas desde una perspectiva de costo-beneficio, es decir, evaluando siempre las consecuencias de las políticas públicas impuestas, sus incentivos y los recursos necesarios para implementarlas, o dicho de otra manera, haciendo uso del método del análisis económico en la política.³⁴⁸ Por lo que, en un contexto así, resulta necesaria, aparentemente, la imposición de restricciones normativas -del orden constitucional- para evitar las distorsiones que podrían provocar las preferencias particulares de los políticos en sus decisiones como gobernantes,³⁴⁹ a pesar de que dichas restricciones, a su vez, serían el producto asimismo de un cúmulo de decisiones individuales, ancladas a un gran consenso general.

[...] la contribución fundamental del libro *El cálculo del consenso* fue la de imponer un marco de dos niveles a la hora de analizar la acción colectiva o de distinguir categóricamente lo que podríamos denominar la política ordinaria, de cada día, de la

³⁴⁶ En economía y ciencia política, el *problema agente-principal* trata de aquellas situaciones en las que una institución o persona: el “agente”, tiene la capacidad de afectar la situación de un tercero, “el principal”, a través de la toma de decisiones que conciernen a ambos. Por ejemplo, sobre la base de buscar beneficiar la situación económica de determinadas industrias, muchas veces los políticos imponen medidas que impiden la libre competencia, pero esto afecta directamente a los intereses de los consumidores que buscan encontrar una variedad de productos a precios competitivos, a la par que, la protección establecida a determinados grupos económicos desincentiva la innovación y la promoción de productos de calidad, pues no hay riesgo de que mejores productos entren en el mercado. George A. Akerlof y Rachel E. Kranton, “Identity and the Economics of Organizations”, *Journal of Economic Perspectives* 19, n.º 1 (2005): 9-32, <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/0895330053147930>.

³⁴⁷ Vogel advierte de este inconveniente y reto para el constitucionalismo del siglo XX. Sostiene que: “Parece ser que los partidos políticos se creen que van a conseguir más votos ofreciendo regalos a los electores que llevando una administración económica como la de un buen padre de familia aun cuando son los mismos electores los que van a pagar aquellos regalos.” Klaus Vogel, “La Hacienda Pública y el Derecho Constitucional”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, n.º 59 (1979): 17.

³⁴⁸ Buchanan y Tullock, *El cálculo del consenso*, 288-9.

³⁴⁹ Buchanan se fundamenta en la *Ley de Gresham*, principio según el cual en un sistema monetario formado por monedas de distinto valor, la moneda menos apreciada desplaza a la de mayor valor. En el contexto y sistema político, de acuerdo con dicho principio, concluye que, los individuos que buscan el poder para obtener solamente su propio beneficio, es decir, los políticos malos o de menor valor, terminan siempre expulsando del poder a los buenos políticos o de mayor valor (quienes aspiran cargos públicos con buenas intenciones y en prosecución del bien común). Por lo que, lo más probable, en el contexto regular, sea que los primeros lleguen al poder en la medida en que los segundos queden por fuera; motivo por el cual sostiene -y es una preocupación recurrente en sus escritos- que, la primacía del interés político sobre los beneficios a corto plazo es inherente en la estructura política que se basa en mayorías sin limitaciones y en procesos de decisión de gobierno sin restricciones y con amplia discrecionalidad. Por ello cree en la necesidad manifiesta de establecer claras restricciones al poder político. Mónica Melle Hernández, “Aspectos fiscales en el pensamiento de James M. Buchanan: premio Nobel de Economía de 1986”, *Cuadernos de Estudios Empresariales*, n.º 3 (1993): 333-4, <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/137729>.

política constitucional [...] En cierto sentido, esta separación sirvió para establecer una gran división de dos partes [...] entre lo que podríamos llamar análisis político positivo, o elección pública positiva, y lo que ahora denominamos 'economía política constitucional' [...] Hay, primero, las elecciones realizadas dentro del conjunto de reglas existentes, descrito globalmente como la "constitución". Y hay, segundo, las elecciones de las que surgen estas reglas en sí mismas. La función principal de las reglas es la imposición de límites o restricciones respecto a las acciones que se pueden realizar.³⁵⁰

En este aspecto Buchanan coincide con los ordoliberales, pues, para ambos, la economía no puede asentarse en el vacío. Inevitablemente, el mercado nace dentro de una estructura de leyes e instituciones. Sin embargo, para los ordoliberales el objetivo de la imposición de un orden normativo e institucional es proteger al libre mercado de sí mismo -de los defectos del (des)orden espontáneo-, pero sin desnaturalizarlo; en tanto que, para Buchanan, el objetivo de la imposición de un orden constitucional de origen contractualista es cuidar a la democracia de sí misma, ya que, los agentes decisores de las decisiones públicas con afectación económica, quienes legitiman las mismas en la decisión popular que los puso en tales espacios, no responden naturalmente al interés común sino a sus propios intereses. Por ello, tanto para los ordoliberales como para Buchanan, la preocupación principal es el poder concentrado en el estado y sus consecuencias nocivas para la libertad del individuo. En cuyo caso, lo indispensable son las restricciones que dicho poder tiene, las cuales se encuentran indiscutiblemente en la constitución fundacional del mismo. Por ello Buchanan, en su teoría, se refiere a dos niveles de decisión, por un lado, la política ordinaria; y por otro, la fundacional del orden constitucional, articulado sobre restricciones al ejercicio de la autoridad pública.

[...] la investigación reciente ha incluido la elección de las restricciones, incluso en lo que respecta al comportamiento de las personas en entornos no colectivos. Se han realizado contribuciones importantes en el desarrollo de la teoría de la adicción [...] Sin embargo, el tema se convierte en algo categóricamente diferente según se va desplazando la atención desde el entorno no colectivo o individualista hacia aquél que incluye reglas colectivas. En este entorno, las personas desean imponer restricciones respecto al comportamiento de los agentes que actúan en nombre del grupo político, no por miedo respecto a un comportamiento irracional por su parte, sino, en su lugar, por temor frente a la posibilidad de que sus propias preferencias sean rechazadas, de que sus propios intereses se vean perjudicados. El objetivo central de las reglas constitucionales es la imposición de límites al ejercicio potencial de la autoridad política.³⁵¹

³⁵⁰ James M. Buchanan, "Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación", *Revista Asturiana de Economía*, n.º 33 (2005): 212-3, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2304720.pdf>.

³⁵¹ *Ibid.*

De manera que, según lo indicado, las constituciones imponen límites al ejercicio del poder público, -a decir de Buchanan- no para contener comportamientos que podrían considerarse impropios, sino para evitar que dicha autoridad, en uso de sus potestades, contenga los intereses particulares que individualmente se consideran, *contrario sensu*, libres, adecuados y correctos. Es decir, porque tales restricciones garantizan en definitiva la protección de los derechos y libertades individuales, que encuentran límite legítimo, únicamente, en los derechos y libertades del otro, bajo aquella aspiración contractualista unánime de que todos los miembros de una comunidad política en particular tienen derechos y deberes en igual medida. De modo que, Buchanan no se aleja, entonces, de las teorías contractualistas que sostienen que el hombre nace libre y que su libertad natural se ve condicionada por las imposiciones del entorno y del colectivo, motivo por el cual, propone un contrato social -materializado en la constitución- mediante el cual los individuos -en clave hobbesiana- renuncian, unánimemente, a su libertad natural para acceder a una libertad civil, que les garantice el respeto a sus derechos y libertades individuales.³⁵²

Por ello, Buchanan no reniega el valor de la institucionalización del estado como consecuencia de ese contrato, sencillamente, se pregunta sobre el costo de las decisiones de quienes articulan, finalmente, dicho consenso. Es decir, se cuestiona sobre la medida de lo renunciado como incentivo para las mismas frente al beneficio propio que se obtendría, asimismo, de aquellas. No obstante, Buchanan, se acerca -a pesar de su permanente crítica al anarquismo- tangencialmente a Nozick “en su temor, constante, a la extralimitación del [e]stado”.³⁵³ Buchanan y Nozick³⁵⁴ coinciden en la creencia que el poder político tiende siempre a la expansión y que ello podría anular las libertades individuales protegidas en el contrato social, por lo que, en su análisis pondrá siempre especial atención en la limitación del poder estatal, el cual cree, *contrario sensu* a Nozick, no está circunscrito a una esfera *iusnatural* y previa de derechos, sino a las disposiciones

³⁵² John Fredy Lenis Castaño, “Pacto social y libertad en Thomas Hobbes”, *Discusiones Filosóficas* 11, n.º 17 (2010): 239-54, <https://revistasoj.s.ucaldas.edu.co/index.php/discusionesfilosoficas/article/view/571/496>.

³⁵³ Moreno González, “La teoría de la Constitución en James Buchanan”, 65.

³⁵⁴ Robert Nozick fue un filósofo, político y profesor estadounidense que se destacó por su obra “Anarquía, Estado y Utopía”, publicada en 1974. En esta obra, Nozick argumentó en contra del aumento constante de poder del Estado y defendió la idea de que el respeto a los derechos individuales es la base para una sociedad justa. Para Nozick, el Estado sólo debe existir para proteger los derechos básicos de los ciudadanos, como el derecho a la vida, la libertad y la propiedad. Cualquier otra forma de intervención del Estado en la vida de los ciudadanos debe ser considerada una extralimitación a sus poderes e injusta. Nozick sostiene que esta intervención puede concluir en la opresión de los ciudadanos y en la restricción de sus libertades individuales.

que el constituyente dicte en el momento fundacional de la sociedad, las cuales obviamente deberán ser más amplias que las previstas para el minarquismo propuesto por Nozick.³⁵⁵

De manera que, Buchanan articula su teoría sobre una noción contractualista que institucionaliza al estado acorde con la visión epistemológica del positivismo jurídico, a partir de las restricciones y renunciaciones manifiestas que los individuos realizan de su libertad personal, incentivados por el beneficio común que obtendrían de dicho intercambio, pero con recelo siempre y temor de los excesos del poder dado a dicha institución, pues, la legitimidad en el ejercicio del mismo tendría fundamento en el consenso unánime que le da origen, no pudiendo la institución estatal excederse del poder delimitado dado constitucionalmente por renuncia de la libertad de los individuos que conforman la comunidad política bajo su gobernanza, quienes han restringido el ámbito de sus poderes individuales en beneficio de la convivencia pacífica y armónica del colectivo.

Para Moreno González, la visión neocontractualista de Buchanan supone la existencia de un *status* previo: el *kratos* o estado de naturaleza, que la humanidad abandona en búsqueda de mayor seguridad, felicidad o bienestar, para lo cual, de mutuo acuerdo, los individuos establecen unas reglas mínimas de convivencia y una unidad política que los rige, denominada estado, fundando a través de un contrato social consensuado que es el fundamento del nuevo poder: la constitución.³⁵⁶ De ahí, la centralidad del constitucionalismo en la teoría de Buchanan, pues, considera que la extralimitación del estado deviene siempre en tiranía y en la conculcación de las libertades individuales protegidas por el contrato social consensuado en la fundación del mismo. Por lo que, la constitución inevitablemente debe establecer las restricciones suficientes y adecuadas para la contención del peligroso *Leviatán*, al cual debe tenerse miedo.³⁵⁷ Por ello, Moreno González -con ocasión del revisionismo que realiza en su texto sobre Buchanan- tituló uno de los acápites de su libro “Estabilidad Presupuestaria y Constitución”: “El modelo contractualista de Buchanan: *el miedo hacia el Estado desde la Constitución*”. Pues, para Buchanan -en la mirada de Moreno González- las reglas de contención prescritas en la constitución no son sino la garantía del consenso alcanzado

³⁵⁵ Moreno González, “La teoría de la Constitución en James Buchanan”, 65.

³⁵⁶ *Ibid.*, 63.

³⁵⁷ Moreno González, *Estabilidad presupuestaria y constitución*, 113-5.

por los miembros de la comunidad política fundada.³⁵⁸ Al respecto, el mismísimo Buchanan advierte lo siguiente:

La `forma constitucional de pensar` [...] desplaza la atención hacia las reglas del marco del orden político como el objeto que impone o garantiza el consenso entre los miembros del cuerpo político. Es a este nivel al que los individuos calculan o computan conceptualmente sus propios términos de intercambio con el estado, o con su autoridad política. Las personas pueden acordar que están mejor siendo miembros de la estructura global definida por la constitución, mientras que, simultáneamente, pueden valorar el impacto de acciones políticas concretas como algo que se opone a sus propios intereses. Una forma un tanto vaga de exponer este punto es decir que en una democracia constitucional las personas deben lealtad a la constitución más que al gobierno, como tal, con independencia de cuan “democráticas” puedan ser tales decisiones.³⁵⁹

Ahora bien, ¿qué otro aporte trajo consigo la teoría de la elección pública al entendimiento contemporáneo del estado y la gobernanza?... La teoría de la elección pública aboga también por la descentralización de las decisiones políticas a través de la federalización competitiva,³⁶⁰ en la medida en que propuso la transferencia de competencias a nivel local, promovió una mayor participación ciudadana y redujo la concentración de poder.³⁶¹ Pero el aporte quizá más relevante de esta teoría sea haber puesto en duda aquella idea generalizada, hasta aquel momento, de que el gobierno siempre actúa como un árbitro neutral que busca el bien común. Para Buchanan, el gobierno es una institución en la que los actores buscan maximizar sus intereses propios, lo que puede generar un sinnúmero de inconvenientes para la sociedad. Así, por ejemplo, los políticos podrían elegir u optar por políticas que benefician a ciertos grupos de interés de quienes podrían obtener un beneficio o incentivo preponderante en detrimento de otros.³⁶²

Por lo que, otro aporte importante de la misma ha sido exponer con claridad la importancia de los incentivos en la toma de las decisiones políticas públicas. Pues, para Buchanan, los individuos responden a estímulos y estos incentivos influyen inevitablemente en su comportamiento, incluso en el contexto y en el acontecer político. Por tanto, a fin de alcanzar el bien común en este entramado de decisiones individuales, las políticas públicas deben diseñarse de tal manera que generen los incentivos adecuados

³⁵⁸ *Ibíd.*

³⁵⁹ Buchanan, “Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación”, 215.

³⁶⁰ Juan Corona Ramón y Pedro Puy Fraga, “Federalismo competitivo y financiación autonómica” (ponencia, V Encuentro de Economía Pública: la realidad de la solidaridad en la financiación autonómica, Valencia, 1998), 4-13, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3087181>.

³⁶¹ Buchanan y Tullock, *El cálculo del consenso*, 29-346.

³⁶² *Ibíd.*, 125-48.

para promover el bienestar colectivo. Y a efecto de que tales políticas públicas no se perviertan, dada la natural correspondencia a los intereses propios de sus autores y ejecutores, el comportamiento de aquellos debe ceñirse a las restricciones previstas constitucionalmente, fundadas en el consenso general, esto es, en definitiva, en el beneficio mutuo: el bien común.³⁶³ En tal virtud, Buchanan acuñó en el ámbito de las finanzas públicas y a partir de la experiencia estadounidense,³⁶⁴ en el orden constitucional, la *golden rule* o regla de oro que establece a breves rasgos que el gasto público de un estado, en un período determinado, no debe superar el nivel de sus ingresos, como una limitación con trasfondo ético, capaz de articular, enraizar e interpretar el bien común; la cual se manifiesta, a su vez, a través del *budget balance*, como una regla constitucional y garantía de una gestión responsable y prudente del presupuesto público. Reglas que analizaremos a continuación.

De manera que, para finalizar, podemos concluir que Buchanan defiende la idea que tanto la acción gubernamental como la libertad de mercado tienen sus limitaciones y que se requiere un equilibrio entre ellas para lograr una sociedad próspera y justa. Buchanan sostiene *grosso modo*, asimismo, que el gobierno debe intervenir con límites claramente establecidos para proteger los derechos individuales, pero también que debe respetar irrestrictamente el principio de subsidiariedad en el marco de un federalismo competitivo, en el sentido de que resulta siempre más conveniente que las decisiones que deban ser tomadas, sean, en efecto adoptadas, por las autoridades más cercanas a los ciudadanos que se verían afectados por ellas. Defiende, también, la idea que la economía de mercado puede ser eficiente y justa, pero solo si se evitan los monopolios y se establecen regulaciones adecuadas. *In summa*, Buchanan propone un enfoque pragmático y equilibrado de la política económica: por un lado, reconoce la importancia de la libertad individual y por otro, la necesidad de un gobierno responsable con atribuciones de regulación suficientes.³⁶⁵ El cual, en materia fiscal debe actuar delimitado por las reglas de la *golden rule* y el *budget balance*, acogidas constitucionalmente por consenso de la comunidad política.

³⁶³ *Ibid.*, 149-304.

³⁶⁴ En sus escritos Buchanan insiste recurrentemente en distinguir la experiencia estadounidense de la europea.

³⁶⁵ *Ibid.*, 17-262.

4.2. La regla del consenso como fundamento constitucional

James Buchanan, en uno de sus libros más importantes titulado: “Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán”, expone sobre una de sus principales contribuciones al pensamiento económico y político contemporáneo: el contenido de la regla del consenso y su inclusión y articulación en la teoría económica-constitucional. Al respecto, Buchanan sostiene que las decisiones económicas y políticas deben encontrar fundamento en las restricciones constitucionales producto del consenso unánime de la sociedad.³⁶⁶ Para James Buchanan, el consenso o regla de unanimidad es una herramienta importante en la toma de decisiones políticas y económicas colectivas. Según él, las decisiones que afectan a un colectivo deberían ser tomadas, indubitablemente, por consenso o unanimidad, para evitar que se imponga arbitrariamente la voluntad e intereses de una mayoría sobre las minorías y se conculquen sus derechos de propiedad. Buchanan sostiene que la regla de unanimidad es necesaria para alcanzar soluciones mutuamente beneficiosas y justas en situaciones donde los intereses y preferencias de diferentes individuos están en conflicto, pues, al requerir el acuerdo de todos los involucrados en una decisión en particular, se asegura que cada uno tenga voz y voto en el proceso y se evite la imposición de una decisión que perjudique de cualquier modo a uno de los miembros del grupo.³⁶⁷

No obstante, Buchanan también reconoce que el consenso -a través de la regla de unanimidad- no siempre es posible en la toma de las decisiones políticas, en cuyo caso, cabe utilizar otras herramientas como la votación y/o la representación para buscar soluciones satisfactorias para la generalidad de los miembros del grupo. Por lo que para Buchanan -según se dijo con anterioridad- la toma de decisiones político-económicas se articula en dos niveles: el regular de la política ordinaria y el mínimo-esencial de la política constitucional. Este último debe ser integrado en las constituciones fundacionales de los estados y debe servir de restricción legítima para el nivel de la toma de decisiones ordinarias.³⁶⁸ Sin embargo, el modelo *buchaneano*, no precisa, más allá de lo instrumental, los parámetros de configuración de los mínimos consensuados por una comunidad política específica, pues, los mismos se causarían y se explicarían a partir del mismo esquema de maximización de intereses individuales egoístas que critica Buchanan

³⁶⁶ Buchanan, *Los límites de la libertad*, 37-62.

³⁶⁷ Buchanan y Tullock, *El cálculo del consenso*, 149-323.

³⁶⁸ Buchanan, “Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación”, 212-13.

en la toma de decisiones políticas ordinarias, siendo muy complicado precisar, en dicho esquema, la convención de los mínimos esenciales a partir, solamente, del beneficio obtenido de las concesiones individuales que dicho consenso supondría.

Pues, las condiciones que provocan la conducta y decisión humana personal son endógenas al individuo -pese a los factores externos que condicionan la formación integral de la persona- y por tanto egoístas, de manera que, si bien inintencionalmente los individuos podrían contribuir a los objetivos comunes de la comunidad política,³⁶⁹ ciertas categorías exógenas como la piramidación racional y la prelación razonable de necesidades o la priorización de los fines comunes, suelen serles ajenas e intrascendentes, pese a la afectación mediata que podrían tener como factores que de cualquier modo pudiesen condicionar la formación individual de la persona. Es decir, desde una posición como observador externo es fácil establecer e imponer un cúmulo de necesidades prioritarias comunes -en clave de racionalidad y razonabilidad- que deberían encaminarse hacia una pronta solución; sin embargo, observándolas desde adentro, las únicas necesidades prioritarias suelen ser las propias. Por ello, para el ámbito de la política ordinaria, Buchanan propone la imposición de un orden que nace en la sumatoria de las reglas constitucionales para que las políticas regulares asumidas lleguen a considerar los intereses y derechos de todos los ciudadanos y no solo los de ciertas agrupaciones; pero, sin establecer de modo claro cuál sería el fundamento de la política constitucional que garantizaría que las reglas constitucionales que imponen el orden en particular, nazcan en realidad de un consenso amplio y democrático -que caracteriza al medio pero no al contenido del objeto como tal- y no de un proceso preconstituyente de imposición ajeno a la libertad individual de los miembros de la comunidad política ordenada por ellos mismo.

Por lo que -nos parece-, resulta profundamente complejo estimar los parámetros objetivos del consenso social a partir del beneficio individual, aún a través de la teoría de los juegos³⁷⁰ -como también lo demuestra Buchanan-, pues, los intereses individuales propios no gozan necesariamente de la racionalidad que se espera para obtener un resultado óptimo. El dilema del prisionero³⁷¹ da cuenta precisamente de aquello. En cuyo

³⁶⁹ Eucken sostiene que la meta general de la constitución económica es crear las condiciones para que los actores puedan buscar maximizar sus intereses privados, beneficiando los intereses colectivos como consecuencia no intencionada. Eucken, *Cuestiones fundamentales de la economía política*, 82-102.

³⁷⁰ Buchanan y Tullock, *El cálculo del consenso*, 180-246.

³⁷¹ El dilema del prisionero es un problema fundamental de la teoría de juegos que demuestra que dos personas pueden no cooperar pese a que si lo hiciesen el resultado obtenido sería mejor para las dos partes.

caso, parecería que la razón material ulterior implícita en el consenso buchaneano, en lo que conviene a la *golden rule* en materia fiscal, corresponde, en realidad, a un trasfondo o consideración de naturaleza ética de rasgos comunes *a priori* a la regla del consenso, que aparece contradictoria al planteamiento positivista general que realiza el mismo Buchanan, pues, los intereses propios e individuales en juego para la determinación del consenso encontrarían incentivo, no necesaria ni directamente en el beneficio o utilidad mutua, sino en una noción previa esencial de bienestar que permitiría al individuo ponderar y valorar el beneficio individual de la convivencia común pacífica a pesar del coste de su libertad, producto de la renuncia hecha por el mismo individuo. Es decir, apriorísticamente, todos los individuos tendrían estructuras comunes de convivencia, que se proyectan dado el natural relacionamiento entre humanos en clave de solidaridad, que ciertamente producen un beneficio, pero que, no sería el mismo ni el máximo para todos los miembros de una comunidad.

Dicho de otra manera, en la dimensión de la política constitucional las restricciones convenidas y escritas en la constitución no se corresponderían necesariamente con la decisión racional óptima en el juego democrático del constituyente, pues, la tensión entre los intereses de los individuos que conforman la comunidad política en proceso fundacional naturalmente debería superar la capacidad del consenso general - en términos utilitarios-, salvo que exista una preconcepción común en todos los individuos que les permita dar valor positivo a la renuncia de su libertad individual frente al otro. Caso contrario, el beneficio común, *per se*, haría que paulatina y ordinariamente abandonemos los intereses propios, lo cual en realidad no ocurre, sino que, establecemos más bien restricciones a intereses individuales que potencialmente anularían los propios. Por lo que, en último término, accedemos a las restricciones para defender egoístamente la libertad de realizarnos como individuos sin que el otro pueda obstaculizarme. Obstruyéndonos, en todo caso, todos por igual, lo cual, parece que indiscutiblemente concluye en una preconcepción ética que valora la bondad de la convivencia armónica en comunidad. Es decir, existirían parámetros comunes -categorías morales- que todos los individuos reconocen como positivas no solo porque lo han acordado por consenso, sino más bien, porque el consenso es consecuencia de aquellos constructos preconcebidos que valoran la convivencia en comunidad.

Bentham, padre del utilitarismo y defensor del individualismo, solía sostener que “es moral todo aquello que produce la mayor cantidad de placer y la menor cantidad de

dolor”;³⁷² para lo cual, el individuo, previamente a calcular y comparar los niveles de placer y de dolor, debe comprender y distinguir cada una de estas categorías; si no las entendiese ni las diferenciase, de ningún modo podría apreciar el valor de la moral propuesta como correcta. Del mismo modo, frente a la *golden rule* -en materia fiscal-,³⁷³ sin la conciencia *a priori* y distinción de las nociones del “bienestar”, en clave de abundancia, prosperidad y placer, y de la “escasez”, en clave de carencia y de dolor, no se podría apreciar el valor del equilibrio presupuestario o *budget balance*. De modo que, para apreciar el valor de la *golden rule*, enmarcada en la constitución, debe existir previamente en la conciencia de todo individuo el siguiente postulado ético universal -en clave de solidaridad-: “trata a los demás como quisieses que te trataran a ti”, o bien, “no hagas al otro lo que no quieras que te hagan a ti”.³⁷⁴ De manera que -en lo que compete al presente trabajo de investigación-, la política fiscal del gobierno correcta debería ser aquella que los ciudadanos aprobarían si se colocasen en la posición de los que están tomando las decisiones fiscales y viceversa, de modo tal, que tales políticas llegasen a considerar los intereses y derechos de todos los ciudadanos y no solo los de determinados grupos de poder.³⁷⁵

Ahora bien, retomando el pensamiento de Buchanan, este sostiene asimismo que, a más de la regla de unanimidad o consenso, la regla de la mayoría es un principio importante en la toma de decisiones en una sociedad democrática y que tiene limitaciones y debe complementarse con otros principios éticos y consideraciones sociales. Para Buchanan, la regla de la mayoría es importante para garantizar la representatividad y la legitimidad democrática en la toma de decisiones, pero advierte que puede desembocar en la tiranía de la mayoría si no se respetan los derechos y las libertades individuales. Por ello, propone, en definitiva, limitaciones constitucionales para proteger los derechos minoritarios y las libertades individuales. Incluso, advierte que el mismísimo consenso podría ser individualista en demasía y no tomar en cuenta las desigualdades sociales y económicas en una comunidad política en particular, por lo que, propone complementar dicho principio con el principio de justicia social, de alto contenido ético, que se asienta

³⁷² Manuel Escamilla Castillo, *Bentham* (México: RBA Editores México, 2021), 26.

³⁷³ En Ecuador: los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes.

³⁷⁴ En la Biblia consta un pasaje, en el evangelio de Mateo, que relata como Jesucristo responde a la interrogante: ¿cuál es el gran mandamiento de la ley? Indicó que existen dos. El segundo se resume en el siguiente postulado: “Amarás a tu prójimo como a ti mismo”. Que ejemplifica el hecho de que el afecto y cuidado por uno mismo es el estándar ético más básico en el comportamiento con los demás. Mateo 22:39, versión Biblia Latinoamericana.

³⁷⁵ Buchanan, *Los límites de la libertad*, 241-62.

en la promesa de la igualdad de oportunidades y la distribución equitativa de recursos y beneficios.³⁷⁶ Y es en base a todas estas consideraciones que, tratándose en específico de la política fiscal, trata y propone, como fundamento de su teoría, la *golden rule* y el *budget balance*.

4.3. *Golden rule y budget balance*

“[C]uando se le preguntaba [a James Buchanan] por qué es preciso diseñar reglas que limiten, de forma estricta, la acción de [...] [los] gobiernos, daba siempre una respuesta tan contundente como políticamente incorrecta: porque no hay grandes diferencias entre los objetivos de un dictador y los de un gobernante democrático”.³⁷⁷ Es decir, unos y otros, finalmente sucumben ante sus propios intereses. Por ello, en el campo de la teoría fiscal, Buchanan defendió la idea del *budget balance*; es decir, propuso la necesidad de imponer una gestión responsable y prudente del presupuesto público basada en la *golden rule*. La regla de oro: *gastar prudentemente lo que ingresa en un lapso determinado*, presupone -como se dijo en el acápite que antecede y con basamento ulterior ético- que las decisiones que se adoptan deberían afectar por igual y razonablemente a quienes las acogen tanto como a quienes van destinadas, de manera que, las decisiones económicas y políticas colectivas que se asuman en una nación en particular tengan en cuenta los intereses y derechos de todos sus ciudadanos. El *budget balance* nace de la aplicación práctica de esta regla en la gestión del presupuesto público, y consiste en la necesidad de equilibrar los ingresos y egresos -gasto público- del gobierno para evitar déficits y reducir la deuda pública, porque estos pueden repercutir negativamente en la economía y en la sociedad en el largo plazo.³⁷⁸

Los efectos del desequilibrio presupuestario sobre la capacidad del individuo para hacer las comparaciones apropiadas entre los beneficios del servicio público y los costos fiscales en un régimen de pleno empleo [...] parecen claramente indeseables. El conocimiento de que las brechas residuales entre los niveles preferidos de gasto y los niveles preferidos de impuestos se financiarán mediante la emisión de deuda pública o mediante la creación de moneda seguramente hará que el individuo esté menos dispuesto [...] (e) interesado en construir el puente entre los dos lados de la cuenta presupuestaria que requeriría cualquier decisión fiscal plenamente informada. Sin embargo, el requisito estricto de equilibrio presupuestario también distorsionará [...] la elección individual

³⁷⁶ Buchanan y Tullock, *El cálculo del consenso*, 149-304.

³⁷⁷ Francisco Cabrillo, “Buchanan: elección pública y economía constitucional”, *Expansión*, 20 de julio de 2015, <https://civismo.org/es/buchanan-eleccion-publica-y-economia-constitucional/>.

³⁷⁸ James M. Buchanan, *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice* (USA: The University of North Carolina Press, 1987), Pos. 4488 - Pos. 4872; edición para Kindle.

durante los períodos de desempleo. Bajo la restricción de equilibrio, el individuo necesariamente sobreestimaré los costos reales que implican los programas de gasto público en tales circunstancias.³⁷⁹

Por ello, para Buchanan el endeudamiento del gobierno puede tener graves consecuencias para la economía y la sociedad en general como: la inflación, el aumento de los intereses de la deuda y la reducción de la capacidad del gobierno para invertir en servicios públicos y programas sociales. *Contario sensu*, si el gobierno equilibra sus cuentas, generaría confianza en los mercados financieros, reduciría la incertidumbre e incentivaría la inversión y el crecimiento económico.³⁸⁰ No obstante, Buchanan también reconoce que podría haber excepciones justificadas a la regla del *budget balance*. Por ejemplo, en situaciones de crisis económica o emergencia nacional, podría ser necesario incrementar, temporalmente, el gasto público y generar déficits. En estos casos, la decisión de aumentar el gasto público debe ser justificada y transparente, y no puede ser utilizada como una excusa para gastar más allá de lo necesario.³⁸¹ En definitiva, la idea del *budget balance* de Buchanan se centra en la responsabilidad fiscal, la transparencia y la gestión prudente y sostenible a largo plazo del presupuesto público, con el fin de evitar aquellos riesgos asociados al endeudamiento excesivo y promover una economía sostenible y equilibrada. Buchanan lo explica de la siguiente manera:

En el mundo poskeynesiano esencialmente mixto, donde es probable que estén presentes elementos tanto del modelo de pleno empleo como del de desempleo, la relajación de la regla del equilibrio presupuestario junto con la ausencia de una alternativa acordada hace que cualquier comparación razonada de beneficios y costos sea casi imposible. En la medida en que los presupuestos gubernamentales se utilicen para lograr lo que son esencialmente objetivos macroeconómicos sin las limitaciones de reglas predecibles, el alcance del control individual sobre el tamaño y la composición de los presupuestos, a través de procedimientos democráticos ordinarios, debe reducirse progresivamente. ¿Cómo es posible que el individuo responda a la pregunta: ¿Cuántos “bienes públicos” debo “comprar”?, si, debido a la incertidumbre sobre la relación entre los dos lados de la cuenta presupuestaria, el “precio” real para el individuo [...] está cambiando continua e impredeciblemente?³⁸²

De manera que, en definitiva, la regla del *budget balance* no busca sino establecer el contenido de la noción de equilibrio entre las cuentas presupuestarias de ingresos y egresos: de tributos y gasto público, desde una perspectiva esencialmente ética: el equilibrio no está en los extremos, pero tampoco es estático, depende de múltiples factores

³⁷⁹ *Ibid.*, Pos. 1985 - Pos. 1993.

³⁸⁰ *Ibid.*, Pos. 1754 - Pos. 1993.

³⁸¹ *Ibid.*, Pos. 4864 - Pos. 4872.

³⁸² *Ibid.*, Pos. 1985 - Pos. 1993.

que lo encaminan hacia el espacio de lo correcto; de ahí la remisión que hace Buchanan a la *golden rule* que nace del consenso unánime. Ya que, en condiciones normales, el equilibrio aparece inicialmente equidistante de ambos extremos, pero las fluctuaciones que afectan tales extremos, afectan asimismo la ubicación del punto en principio medio. En un esquema de tales condiciones, la relevancia no está en realidad en la ubicación del punto medio, sino en la capacidad del agente resolutor para prever la inclinación que debería adoptar naturalmente dicho punto ante las afectaciones de los extremos para evitar que cualquiera de ellos aventaje indebidamente al otro. Y la constitucionalización de dicho precepto parecería que busca simplemente eliminar de los factores que podrían afectar la decisión sobre la inclinación correctiva del punto inicialmente medio, los intereses propios y/o egoístas del agente resolutor. Es decir, aparecería como un mecanismo reductor de la distorsión en las decisiones subjetivas del agente resolutor de la política fiscal.

Dicho de otro modo: inicialmente debería existir una relación idéntica entre ingresos y gastos, si entra 1 debe salir 1, situación que debería preferirse ante cualquier otra, pues goza de prudencia y suficiencia en sí misma; así, si entran 2 podrían salir 2. Sin embargo, si entra 1 y salen 2, o entran 2 y sale 1, es necesario establecer las circunstancias de lo ocurrido y encontrar las razones pertinentes para justificar el *gasto necesario* o el *ingreso suficiente* en un período de tiempo determinado para sostener las diferencias generadas e inclinar razonablemente el punto medio para no perder el equilibrio, pues, si el gasto es innecesario debe ser inmediatamente contenido y si el ingreso es extraordinario debe ser encaminado asimismo, con urgencia, hacia el ahorro, de modo que sostenga en el futuro el incremento del gasto necesario en situaciones inusuales. Del mismo modo, si el ingreso es insuficiente porque el gasto necesario está por encima de aquel, debe incrementarse el ingreso hasta que alcance niveles de suficiencia y sostenibilidad en el tiempo, esto es, tomando en consideración, también, los costes del posible financiamiento y el ciclo económico.

Sin embargo, en la realidad, el fenómeno financiero del estado no es plano, simple o reducido. La cantidad de factores que rodean las decisiones fiscales es considerable y el nivel de previsión requerido respecto de todas las posibles consecuencias producidas a partir de la decisión fiscal, parecería utópico. En todo caso, el aporte de Buchanan es indiscutible, pues, la constitucionalización de reglas de contención del despilfarro presupuestario, dada la aparente exclusión de los intereses propios del agente resolutor, suma, en definitiva, a un esquema -en abstracto al menos- objetivo y previsible en la toma

de decisiones en materia fiscal. Mismo que rememora aquella máxima aristotélica, que se encuentra en la obra: “Ética a Nicómaco”, de: *in medio stat virtus*; a través de la cual Aristóteles discutió sobre la virtud moral en general y su relación con las acciones del ser humano.³⁸³ *In medio stat virtus* -la virtud está en el medio- indica que la virtud moral se encuentra en un punto intermedio entre dos extremos, que representan los vicios y los defectos. Aristóteles sostiene que la virtud no consiste en seguir una regla externa, sino en encontrar el equilibrio adecuado entre dos extremos relacionados con una emoción o disposición moral. Por ejemplo, la virtud de la valentía se encuentra en el punto medio entre la temeridad y la cobardía, y la virtud de la generosidad se encuentra en un equilibrio entre la mezquindad y el despilfarro.³⁸⁴

Ahora bien, Aristóteles propone que la virtud no sea simplemente una cuestión de evitar el exceso o la deficiencia, sino que implique una comprensión de cuándo, cómo y en qué medida actuar de manera adecuada en cada situación particular. Así, la virtud moral no es una norma universal o un conjunto de reglas fijas, sino que depende del contexto y de la perspectiva de cada persona. Buchanan parecería no ser ajeno a esta necesidad de adecuación de la toma de decisiones en torno a situaciones particularizadas; sin embargo, él si propone la fijación de reglas externas como mecanismos de contención de la arbitrariedad en el ejercicio del poder de las autoridades públicas, las cuales, en todo caso, deberían, aun siendo normas previsibles, mantener la flexibilidad que una decisión adecuada en materia fiscal requiere. Empero, en la *praxis* y en la cotidianidad de los estados y sus gobiernos no parecería muy sencillo adecuar las decisiones en materia fiscal a las reglas constitucionales macro-fiscales con la flexibilidad razonable esperada y completamente aisladas de los intereses propios de los agentes políticos resolutores. Sin embargo, la *golden rule* como el *budget balance*, en definitiva, resultan un referente importante para aquellos que buscan una política económica justa y responsable.

En todo caso, y pese a la complejidad de todo lo analizado, el objetivo de este primer capítulo de la investigación, ha sido, simplemente, esclarecer el contenido económico, el alcance, el origen y el fundamento de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal. Nociones todas que nacen condicionadas por la necesidad de garantizar el equilibrio presupuestario en situaciones económicas críticas para lo cual se

³⁸³ Aristóteles, *Ética a Nicómaco* (San José: Imprenta Nacional, 2016), 33-104, https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/literatura%20universal/etica_a_nicomaco_edincr.pdf.

³⁸⁴ *Ibid.*, 33-51.

han valido de la fijación de reglas o estándares objetivos juridificados -como principios- para buscar la previsibilidad de aquel equilibrio que es anhelado. Y lo anhelan porque el estado equilibrado es correctivo de la crisis; sin embargo, el fenómeno financiero es profundamente complejo y la imposición de normas inadecuadas conduciría asimismo a la promoción del desequilibrio que es el que se busca corregir. En tal virtud, luego de exponer las conclusiones de este primer capítulo, los siguientes analizarán el proceso de juridificación, la constitucionalización y el marco normativo de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal y las posibles consecuencias e incompatibilidades de los mismos en la cotidianidad de la gobernanza y el diseño institucional de los estados andinos, en particular, de Ecuador.

5. Conclusiones del capítulo primero

(1) Los sistemas económicos se asientan necesariamente sobre un entramado de reglas e instituciones, por lo que, no es posible aislar el análisis del fenómeno económico de las estructuras jurídicas y viceversa. El ordenamiento económico se corresponde con el ordenamiento jurídico, a fin de evitar y corregir las distorsiones que, en estado natural, produce el mercado; y a su vez, a través del Derecho se imponen límites indispensables para el comportamiento del estado y sus gobiernos en el libre mercado. Pues, los excesos de la intervención estatal y del ejercicio del poder institucionalizado en él, son, indiscutiblemente, restrictivos de las libertades del individuo. *Ergo*, es indispensable apreciar el fenómeno económico-financiero a partir del enfoque de la economía, el derecho y la política. Por ello, ha de promoverse la adecuada convivencia entre un estado con potestades suficientes (no excesivas) y el libre mercado, de manera que, mediante el orden y la regulación, se corrijan las distorsiones que se generan inevitablemente en las comunidades políticas. Tal interacción debe asentarse en los principios de libertad, solidaridad y subsidiariedad, a fin de figurar, equilibradamente, un libre mercado con justicia social, modelo que ha potenciado como elemento configurador del mismo, la noción del equilibrio.

(2) El orden y el equilibrio, antecedentes indiscutibles de las nociones económicas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal, en el fenómeno económico-financiero, son valores universales. De ahí la relevancia actual de la disciplina fiscal, pues, una aspiración común e inevitable para todas las naciones, es alcanzar un nivel elevado de gestión prudente y responsable de las finanzas públicas. No tenerlo, le significa un

sinnúmero de problemas al gobierno de turno porque obstaculiza, irrazonablemente, la garantía del pluralismo político: condiciona perversamente el comportamiento de cualquier gobierno más allá de su agenda, proyecto o cosmovisión ideológica. No obstante, no existe un único camino destinado a dicha meta; ya que, el camino se hace, inevitablemente, recorriéndolo, en función de las crisis económicas periódicas que el mundo y sus regiones han tenido que atravesar, en uso de las múltiples herramientas que temporalmente se han impuesto idealmente, que a la fecha son híbridas, y en torno a las circunstancias que cada una de las naciones han tenido en su momento.

(3) El contenido de los principios de estabilidad económica y sostenibilidad fiscal corresponde a la economía y trata, necesariamente, más allá de la escuela de pensamiento económico que se refiera a aquel, de la contención prudente y responsable del gasto público innecesario y de la disminución sistémica y disciplinada del déficit y del endeudamiento público con relación al tamaño de la economía de un estado en particular; debiendo a dicho efecto, tomar en consideración las particularidades de la nación y de su población, el ciclo económico, el tamaño de la deuda pública acumulada y la fuente y condiciones del endeudamiento. Pues, no existen al respecto -desde una perspectiva puramente económica- reglas universales y unívocas que garanticen a plenitud tales principios. Lo único cierto, son las consecuencias negativas del despilfarro público, del déficit estructural y del sobreendeudamiento -aquel que está por encima de las capacidades razonables de pago del estado deudor-; y, de las ventajas, por su parte, del manejo prudente, responsable y disciplinado de las finanzas públicas.

(4) El fundamento particular para la juridificación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal es construir, por medio de indicadores objetivos, el camino unívoco hacia el orden y el equilibrio de las finanzas públicas de una nación en particular, petrificando normativamente tales indicadores, dada la desconfianza en las decisiones fiscales adoptadas por los órganos político-resolutores, plagados de la perfectibilidad humana y, en consecuencia, con tendencia natural al error, a causa de la priorización ordinaria de sus propios intereses respecto del bien común. Por ello, la disciplina fiscal se encuentra, hoy en día, plagada de reglas fiscales, tanto en el orden legal como en el constitucional. En este último, debido a la garantía normativa de la rigidez constitucional, pues, posibilita la estandarización legítima de ciertas reglas macrofiscales, alejándolas completamente de la discrecionalidad de los agentes políticos resolutores y ejecutores de las decisiones del orden fiscal, tratando de hacer previsible el resultado: un manejo prudente, responsable y disciplinado de las finanzas públicas, más

allá de las capacidades e intereses del administrador de turno. Sin embargo, en la actualidad se ha observado que la rigidez de tales reglas y la necesidad de flexibilizarlas respecto de acontecimientos no previstos -aunque recurrentes- ha concluido en la asimilación de estados finalmente discrecionales, de excepción o suspensión de tales reglas.

Capítulo segundo

Proceso de juridificación de los principios constitucionales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal

A tono con lo señalado en el capítulo que antecede y en particular la mirada ordoliberal sobre la indispensable configuración del orden económico sobre un cúmulo de estructuras jurídicas bien determinadas, a partir de la construcción y arrogación generalizada del estado alemán de bienestar o *Wohlfahrtsstaat* del siglo XX, parece (casi) indiscutible, ahora desde la perspectiva del Derecho, en la doctrina contemporánea la promoción de la intervención del estado en el mercado, a fin de enarbolar normas e instituciones que provean y estructuren, a partir de aquel, un sistema suficiente de protección social, encaminado a garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de ciertos colectivos identificados, socialmente, como pobres.³⁸⁵ Noción que se ha acentuado en el constitucionalismo contemporáneo a partir de la Gran Depresión, producida por la caída de la Bolsa de Valores de Nueva York, y la Segunda Guerra Mundial, que convirtieron en definitiva los incipientes -dentro de la fenomenología jurídica- sistemas económicos de libre mercado en complejos sistemas apoyados en la teoría económica keynesiana caracterizados por la permanente -en ocasiones necesaria- intervención del estado y de sus instituciones públicas de gobierno en la economía.³⁸⁶

De ahí que, en la actualidad se haya generalizado el interés latinoamericano de profundizar los análisis y estudios de las *constituciones económicas* de los estados,³⁸⁷ por cuanto, tales sistemas económicos complejos están siendo y han sido dibujados tendidamente en las diversas cartas fundamentales forjadas en los últimos procesos constituyentes sudamericanos, por ejemplo: en la Constitución de la República de

³⁸⁵ Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de Bienestar* (Madrid: Alianza, 1990), 135-50; Klaus Tipke, *Moral tributaria del Estado y de los contribuyentes* (Madrid: Marcial Pons, 2002), 33-4; Luigi Ferrajoli, “Estado Social y Estado de Derecho”, en *Derechos Sociales. Instrucciones de Uso*, comp. Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis (México: DJC, 2003), 11-21; José Roldán Xopa, *Constitución y Mercado* (México: Editorial Porrúa, 2004), 82-4; Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, 12ª ed. (Madrid: Marcial Pons, 2010), 145-6.

³⁸⁶ José Paschoal Rossetti, *Introducción a la Economía: Enfoque Latinoamericano* (México: Harla S.A. / Harper & Row Latinoamericana, s/f), 67-71; Keynes, *Teoría general de la ocupación*, 328-37.

³⁸⁷ Allan R. Brewer-Carías, “Reflexiones sobre la constitución económica”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, tomo V, coord. Sebastián Martín-Retortillo (Madrid: Civitas, 1991), 3840.

Ecuador, artículos del 275 al 339. Los cuales han sido alimentados fortuitamente por fuertes procesos coyunturales de *movimientismo social* y por una, cada vez más, creciente tendencia al reconocimiento y protección de los derechos sociales y ambientales. No obstante, en Ecuador y la región andina, tal prerrogativa -la del interés en analizar el contenido económico de las constituciones-, si bien ha despertado la curiosidad de un grupo de connotados constitucionalistas, poco ha proyectado o poco ha empujado su análisis desde la perspectiva de la *hacienda pública* o del derecho de las finanzas públicas -o derecho financiero-, pese al incremento acelerado del espacio de intervención del estado en la economía por intermedio de los objetivos de desarrollo que los textos constitucionales han positivado en beneficio de la ejecución y garantía de los derechos constitucionales.³⁸⁸

Desde el enfoque de la hacienda pública, la Constitución española, por ejemplo, ofrece una particularidad interesante: contiene en su texto de modo expreso el principio de estabilidad presupuestaria,³⁸⁹ al cual nos referimos desde su configuración económica en el capítulo que antecede. El cual no es usual en la redacción de ninguna constitución de los estados del hemisferio occidental del planeta. Su inclusión fue cuestionada porque provino de una reforma realizada al artículo 135 de dicho texto,³⁹⁰ promovida

³⁸⁸ Por ejemplo, en la Constitución ecuatoriana se hizo constar: “Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza. Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos: 1. Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución. 2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable. 3. Fomentar la participación y el control social, con reconocimiento de las diversas identidades y promoción de su representación equitativa, en todas las fases de la gestión del poder público. 4. Recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural. 5. Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar una inserción estratégica en el contexto internacional, que contribuya a la paz y a un sistema democrático y equitativo mundial. 6. Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado. 7. Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio; recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural”. Ecuador, *Constitución de la República*, arts. 275 y 276.

³⁸⁹ El artículo 135 de la Constitución española señala: “1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”. España, *Constitución Española*, art. 135.1.

³⁹⁰ El Captor, “Así se reformó el artículo 135 de la Constitución Española”, *elcaptor.com*, 28 de diciembre de 2015, <http://www.elcaptor.com/economia/asi-reforma-articulo-135-constitucion-espana>.

esencialmente por las obligaciones que asumió España en el Pacto europeo de Estabilidad y Crecimiento (PEC)³⁹¹ y en el Pacto Presupuestario (PP).³⁹² Para algunos, la inclusión de este principio materializó la clara intención de desmontar el estado de bienestar;³⁹³ sin embargo, el PEC, a partir de 1997, se ha desarrollado ampliamente y se ha generalizado³⁹⁴ incluyendo su contenido y el del PP³⁹⁵ en el ordenamiento jurídico positivo de los estados europeos.³⁹⁶

Ahora bien, el principio de estabilidad presupuestaria no fue definido por la Constitución española, lo hizo finalmente la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.³⁹⁷ Ésta, configuró la forma y función jurídica -que acogió el

³⁹¹ El PEC hace relación a un conjunto de normas que garantizan: (1) que los países de la UE mantienen unas finanzas públicas saneadas y (2) que coordinan entre ellos sus políticas presupuestarias. Nace por efecto de la resolución tomada por el Consejo Europeo en Ámsterdam el 17 de junio de 1997. Consejo Europeo, *Resolución sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento de 17 de junio de 1997*, Documento C 236, Diario Oficial de la UE, 02 de agosto de 1997.

³⁹² En 2013 se suscribió, como consecuencia del desarrollo continuo del PEC, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, en el que, el número 2 del artículo 3 dispone que las normas ahí contenidas deben incorporarse al derecho nacional a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor de dicho tratado, mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional. En Alemania, por ejemplo, se incorporaron en los artículos 109 y 115 de la Ley Fundamental de Bonn. Moreno González, *Estabilidad presupuestaria y constitución*, 302-8.

³⁹³ Ochando ratifica que los planes de ajuste (reducción) de gasto público y el perfil político conservador de los principales gobiernos que sustentan la actual gobernanza europea, son contradictorios con el Estado de bienestar. Carlos Ochando Claramunt, “Estado del bienestar, crisis económica y nuevos riesgos sociales”, *Asturias Mundial*, 16 de diciembre de 2011, <http://www.asturiasmundial.com/noticia/14091/estado-bienestar-crisis-economica-nuevos-riesgos-sociales/>; FOESSA, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014: La crisis y los Estados de bienestar en Europa* (Madrid: Cáritas Española Editores, 2014), <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2017/11/14944-CÁRITAS-informe-FOESSA-baja.pdf>; Ignacio Sotelo, “Desmontaje del Estado de bienestar”, *El País*, 7 de enero de 2005, https://elpais.com/diario/2005/01/07/internacional/1105052422_850215.html.

³⁹⁴ El 13 de diciembre de 2011 entraron en vigor un paquete de seis medidas legislativas conocidas como *six-pack* que reforzaron la gobernanza presupuestaria y económica de la UE. A este paquete le siguió otro (en 2013) de dos medidas, *two-pack*, que amplió la supervisión presupuestaria en la zona del euro. Consejo Europeo, *Directiva 2011/85/UE del de 8 de noviembre de 2011*, Documento L 306, Diario Oficial de la UE, 23 de noviembre de 2011, 41-7; UE, Parlamento Europeo y Consejo, *Reglamento No. 472/2013 de 21 de mayo de 2013*, Documento L 140/1, Diario Oficial de la UE, 27 de mayo de 2013; UE, Parlamento Europeo y Consejo, *Reglamento (UE) No. 473/2013 de 21 de mayo de 2013*, Documento L 140/11, Diario Oficial de la UE, 27 de mayo de 2013.

³⁹⁵ El PP se proyecta a través de dos premisas fundamentales: a) la situación presupuestaria de las administraciones públicas debe ser de equilibrio o de superávit y b) la proporción entre la deuda pública y el PIB no debe rebasar el valor de referencia del 60%. BCE, “Un pacto presupuestario para una unión económica y monetaria más fuerte”, *Boletín Mensual*, mayo de 2012, 87-9, <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/BoletinMensualBCE/12/Fich/bm1205-3.pdf>.

³⁹⁶ Comisión Europea, “Revisión de la gobernanza económica. Informe sobre la aplicación de los Reglamentos (UE) Nos. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 y 473/2013 y sobre la idoneidad de la Directiva 2011/85/UE/ del Consejo”, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones*, 5 de febrero de 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0055>.

³⁹⁷ Publicada en el Boletín Oficial del Estado, 1 de mayo de 2012.

contenido económico que desarrollamos en el capítulo que antecede- del antedicho principio a través de dos reglas: la del déficit y la del gasto. La primera prohíbe el déficit estructural, de modo que, prevé la obligación de mantener equilibrados los ingresos y gastos públicos racionalizando el endeudamiento, conteniendo el gasto y eliminando progresivamente el déficit,³⁹⁸ salvo las circunstancias de excepción vinculadas a reformas estructurales permitidas legalmente. La segunda, por su parte, prohibió el hecho de que el incremento del gasto sobrepase -*grosso modo*- la tasa de crecimiento del PIB a mediano plazo con ciertas excepciones,³⁹⁹ disponiendo así -en definitiva-, la sostenibilidad de las finanzas públicas.⁴⁰⁰

Dichas reglas aparentemente se asimilan a otras contenidas en las constituciones y legislaciones⁴⁰¹ de los estados miembros de la CAN;⁴⁰² los cuales, con excepción de Perú, paradójicamente, en sus últimos procesos constituyentes de corta data fundaron estados altamente prestacionales, como consecuencia del reconocimiento de un grupo importante de derechos tanto individuales como colectivos.⁴⁰³ Corti, al respecto, evidenció ya en Argentina la vinculación entre presupuesto y derechos. Analizó el presupuesto general del estado como una garantía efectiva en la ejecución de los derechos constitucionales y criticó con severidad ciertos postulados tradicionales que

³⁹⁸ Carlos María Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, tomo 1, 9ª ed. (Buenos Aires: La ley, 2004), 147-52.

³⁹⁹ Arias Abellán, “Estabilidad presupuestaria y deuda pública”, 126-168; Francisco Escribano López, “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, *Civitas: Revista española de derecho financiero*, n.º 156 (2012): 11-30, <https://idus.us.es/handle/11441/86075?show=full>; Enrique De Miguel Canuto, “Constitucionalidad de la estabilidad presupuestaria: fundamentos”, *Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad*, n.º 2 (2012): 49-50; Uría Fernández, “Una reflexión acerca de la constitucionalidad”, 117-37.

⁴⁰⁰ Diego Maldonado y Gabriela Fernández, “La sostenibilidad de la política fiscal: El caso de Ecuador”, *Cuestiones Económicas* 23, n.º 3 (2007): 67-117, <https://estudioeconomicos.bce.fin.ec/index.php/RevistaCE/article/view/185>.

⁴⁰¹ Por ejemplo, en Ecuador, la Constitución declara que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, deben conducirse de forma sostenible, responsable y transparente y que deben procurar la estabilidad económica; y ordena finalmente que, los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes (que constituye una noción clara de equilibrio: la regla del déficit). Ecuador, *Constitución de la República*, art. 286. Y el Decreto No. 366 (Normas Relativas al Ministerio de Economía y Finanzas) establece que la misión institucional del Ministerio de Finanzas es la generación de las condiciones necesarias que propicien un permanente, armónico y sostenido desarrollo económico y social, en concordancia con las políticas de Estado y el Plan del Gobierno Nacional, que coadyuve además al logro del equilibrio general de la economía. Ecuador, *Decreto No. 366: Normas Relativas al Ministerio de Economía y Finanzas*, Registro Oficial 253, 16 de enero de 2008, art. 2.

⁴⁰² Como se había señalado con anterioridad, son miembros de la CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela se retiró de la CAN en 2006.

⁴⁰³ Corti demuestra fácilmente el vínculo entre presupuesto y derechos fundamentales a través de la siguiente pregunta y respuesta, que articula ficticiamente: ¿Deben los derechos fundamentales darse sólo en la medida de la capacidad de prestaciones económicas del Estado, o el Estado debe ser prestacional en la medida en que reseñan sus derechos fundamentales? La respuesta: Los derechos individuales pueden tener más peso que las razones de política financiera. Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 637-90.

materializarían la paradoja: estabilidad presupuestaria versus estado constitucional de derechos.⁴⁰⁴ Ésta se sintetiza en el hecho de que resulta incuestionable que un estado sin dinero no puede proteger derecho alguno,⁴⁰⁵ de modo que, sería el gasto público el que finalmente efectivizaría dicha protección, empero, parecería que la estabilidad presupuestaria obliga naturalmente, desde su perspectiva convencional, de una u otra manera, su contención.

Sin embargo, en Ecuador ambas reglas -que dan forma y función jurídica a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal- se encuentran contenidas en el artículo 286 del texto constitucional y en el artículo 81 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. En Venezuela se hallan en el artículo 311 de la Constitución y en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. En Colombia constan en el artículo 334 de la Constitución y en los artículos 5, 6 y 8 de la Ley 1473-2011. En Bolivia y en Perú, existe una singularidad: en ambos estados las reglas del déficit y del gasto se encuentran en su legislación: en el artículo 3 del Decreto Supremo 0430 en Bolivia y en el artículo 4 de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal en Perú, pero, en sus textos constitucionales se ha reconocido únicamente la regla del déficit (artículos 321.IV en Bolivia y 78 en Perú), no la del gasto. Pese a ello, en la región andina poco o nada se ha escrito respecto de esta aparente incompatibilidad entre la configuración del estado de bienestar social andino⁴⁰⁶ o ‘estado constitucional de derechos y justicia’ y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal, a pesar del hecho cierto de que los derechos siempre tienen un costo considerable para el estado y que los estados andinos históricamente se han visto limitados en sus ingresos fiscales.⁴⁰⁷

En Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia el entramado constitucional que se ha configurado, con aparente novedad, respecto del rol del estado en la economía, ha asentado una serie de principios constitucionales alrededor de la actividad financiera de los mismos y del instrumento que materializa tal labor: el presupuesto general. Y tales principios, aparentemente, surgen como reacción al modelo neoliberal de la década de los 90’ que se generalizó en Sudamérica y que ha sido fuertemente criticado. El cual -se dice-

⁴⁰⁴ Corti, *Derecho constitucional presupuestario*, 693-926.

⁴⁰⁵ Holmes y Sustain, *El costo de los derechos*, 53-106.

⁴⁰⁶ Sonia M. Draibe y Manuel Riesco, “El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo”, Documento de Trabajo No. 31, 2009, 1-107, <http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT31.pdf>.

⁴⁰⁷ Holmes y Sustain, *El costo de los derechos*, 53-106 / 155-94.

fue superado en los diferentes procesos constituyentes de última data ocurridos en los estados antes anotados, en especial en Venezuela, Ecuador y Bolivia -a los que nos referiremos en el siguiente capítulo-, en los que el texto constitucional fue aprobado luego de sendos procesos de reivindicación social y política de naturaleza contra-hegemónica, que evidenciaron una nueva problemática: la configuración de estados altamente prestacionales pese a las notables limitaciones en sus ingresos fiscales. Sin embargo, aún se encuentran enunciados en los textos constitucionales que vinculan la configuración financiera actual del estado con reglas fiscales -estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal- patrocinadas, entre otros, por el Consenso de Washington, que se suele señalar abiertamente como el recetario del neoliberalismo pese a que, como quedó anotado en el capítulo que antecede, no es lo mismo disciplina fiscal que austeridad fiscal.

De ahí el interés -como ya se ha dicho- de realizar este trabajo de investigación, a fin de concluir si los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal son o no compatibles con el estado constitucional de derechos y justicia en su configuración financiera, porque este último inevitablemente marcaría un proceso lineal, constante y progresivo de expansión del gasto público, en tanto que, los principios anotados, que deberían adecuarse y ajustarse a las fluctuaciones del ciclo económico, contienen, delimitan o restringen siempre, de una u otra manera, el gasto público -el “innecesario”-, pero usualmente a gusto del político ordenador o ejecutor de dicho gasto, más aún en períodos de recesión, crisis o depresión. En Ecuador, por ejemplo, tal problemática se evidenció, *grosso modo*, en el conflicto del Yasuní ITT, en el que se avizoró inevitablemente la tensión entre las necesidades fiscales y el extractivismo.⁴⁰⁸

Ahora bien, previamente a desentrañar en el tercer capítulo de esta investigación esta aparente paradoja entre la consolidación de estados altamente prestacionales que postulan a su vez la necesidad de disciplinarse financieramente como una estrategia hacia el desarrollo y una vez que en el capítulo que antecede, determinamos el contenido, el alcance, el origen y el fundamento teórico de las nociones económicas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal, el fin del presente capítulo será, en el marco del análisis integral y transdisciplinario del fenómeno financiero del estado y su constitucionalización, conocer y comprender el diseño jurídico y la estructuración

⁴⁰⁸ El conflicto del Yasuní ITT se desató porque el gobierno ecuatoriano intentó recaudar una determinada cantidad de dinero internacionalmente para evitar la explotación de los pozos que se encuentran en una zona protegida de la selva ecuatoriana en la que además de la diversidad única en flora y fauna, se asientan colectivos nómadas de indígenas no contactados.

normativa de los ahora principios jurídicos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal en el plano de lo recomendable y el modo en que han sido integrados a los textos constitucionales y legales de los estados andinos: Venezuela, Colombia Perú, Bolivia y, en particular, de Ecuador. A dicho efecto conviene, previamente a describir el proceso de juridificación de estos principios en España y de establecer el nivel de penetración de los mismos en los ordenamientos jurídicos de las naciones andinas, delimitar en el contexto íntegro de este trabajo de investigación, la concepción global y transdisciplinaria del fenómeno financiero como objeto de estudio del Derecho de las finanzas públicas; en cuyo caso, nos referiremos en primer lugar a tres temas en particular: (1) la noción *prima* y elemental de la “constitución económica”, puente entre la Economía y el Derecho; (2) los aportes dogmáticos de la escuela jurídico-financiera de Pavia, en particular sobre la comprensión integral -transdisciplinaria- del fenómeno financiero; y, (3) el debate sobre la reconducción teórico-contemporánea del fenómeno jurídico-financiero hacia los principios constitucionales, que coincide en parte con la necesidad buchaneana de restringir razonablemente el ejercicio de las potestades públicas presupuestarias.

1. Constitución económica: el puente entre la Economía y el Derecho⁴⁰⁹

En Alemania, a partir del siglo XIX, emergió la noción de constitución económica (*Wirtschaftsverfassung*) que integraba los principios y reglas esenciales, previstos en el texto constitucional, del sistema económico de la nación,⁴¹⁰ tal como lo postulaba la escuela económica ordoliberal -a la cual nos referimos con anterioridad en el primer capítulo de esta investigación-. Ésta, la noción conceptual de constitución económica, se generalizó a raíz de la Constitución de Weimar de 1919⁴¹¹ pues, la doctrina constitucional alemana al referirse a ella empezó a utilizar, precisamente, dicha expresión: “constitución económica”, para describir el conjunto de principios y normas del orden constitucional que determinan el sistema económico del estado, el régimen de propiedad de los bienes

⁴⁰⁹ Gabriel Galán Melo, “Prolegómeno a la constitución económica de Ecuador: el derecho a la propiedad en todas sus formas en la Constitución de la República de 2008”, en *Constitución económica en Latinoamérica*, eds. Claudia Storini y Rafael Lara González (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016), 109-16. Nota: Una parte de este acápite de la investigación se publicó con varias modificaciones como: “1. Introducción”, del capítulo del libro previamente citado.

⁴¹⁰ Ignacio María de Lojendio, “Derecho Constitucional Económico”, en *Constitución y Economía: La Ordenación del Sistema Económico en las Constituciones Occidentales*, coord. Luis Sánchez Agesta (Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado / Editoriales de Derecho Reunidas, 1977), 82-3.

⁴¹¹ “Constitución de Weimar (1.919)”, en *Textos Constitucionales españoles y extranjeros* (Zaragoza: Editorial Athenaeum, 1930), arts. 119-22 / 142-50 / 151-65.

de producción, las funciones y límites del mismo estado en su intervención en la economía y las herramientas asignadas a aquel para garantizar el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos a todos los ciudadanos por tales constituciones.⁴¹²

Sin embargo, dicha proyección teórico-jurídica no excluye, de modo alguno, el hecho cierto de que las constituciones anteriormente sujetas al estado liberal o estado de mínimos enunciaran ya disposiciones de orden y contenido económico; por ello, a éstas se las relaciona con regularidad con el *laissez-faire*⁴¹³ y los aportes teórico-económicos de Smith, Ricardo y Marshall -teóricos liberales-. No obstante, la novedad impuesta por la constitución social de Weimar, que ha permitido a la fecha reconocerla universalmente como el punto de partida en el análisis doctrinario de la constitución económica -a pesar de que la constitución mexicana de 1917 fue la primera en integrar contenido social en su texto-, fue la de admitir constitucionalmente que el estado puede y debe intervenir en la economía: en el mercado, a fin de cumplir con ciertos fines comunes previstos expresamente en el texto constitucional.⁴¹⁴ Articulando, finalmente, lo que con posterioridad -luego de la segunda guerra mundial- pasó a denominarse en la teoría del estado: el estado de bienestar,⁴¹⁵ y lo que, en economía política -luego de la Gran Depresión-,⁴¹⁶ se conoció como el modelo económico intervencionista o keynesiano, que propuso -en apariencia- un modelo “razonablemente práctico” de intervención pública y de utilidad en el contexto de la crisis de posguerra -luego de 1945-,⁴¹⁷ el cual, en todo caso, como se describió en el capítulo que antecede, ha sido profunda y racionalmente cuestionado.

⁴¹² Julio César Trujillo Vásquez, “La Constitución económica, más allá del neoliberalismo”, *FORO: Revista de derecho*, n.º 7 (2007): 112, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1658/1/RF-07-TC-Trujillo.pdf>.

⁴¹³ *Laissez faire et laissez passer, le monde va de lui même*, es una expresión francesa que significa: dejad hacer, dejad pasar, el mundo va solo; con la cual se ha identificado al modelo de libre mercado y mínima intervención del estado en la economía y a la teoría económica de la mano invisible de Adam Smith.

⁴¹⁴ La *Constitución de Weimar* dio origen al denominado constitucionalismo social que consagra los principios de los derechos sociales asistenciales de la seguridad social en salud, cuyas disposiciones se centran en la protección de los menos favorecidos. Jorge Reinaldo Vanossi, *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, 3.ª ed. (Buenos Aires: Eudeba, 2000), 1-843; Álvaro Tirado Mejía, *Reforma Constitucional de 1936* (Bogotá: Colección Pensadores Políticos Colombianos / Cámara de Representantes de Colombia, 1986), 1-445.

⁴¹⁵ Luigi Ferrajoli, “Estado Social y Estado de Derecho”, 12 / 20-1.

⁴¹⁶ En este entorno, en la economía mundial surge la figura de John Maynard Keynes, quien con sus reflexiones sobre los problemas más graves del sistema capitalista (liberal) de la época, justificó científicamente el intervencionismo moderado del Estado en la economía. Rossetti, *Introducción a la Economía*, 67-71.

⁴¹⁷ Keynes, *Teoría general de la ocupación*, 15-337.

En Latinoamérica, sin embargo, dicha novedad se develó con anticipación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Dos años antes de la promulgación de la Constitución de Weimar, el congreso constituyente mexicano integró ya al texto constitucional varios derechos sociales de contenido prestacional que obligaban al estado -inevitablemente- a intervenir en la economía nacional.⁴¹⁸ Aquel texto llegó a prever también una serie de disposiciones sobre la propiedad de tierras y agua entregándole al estado varias potestades sobre aquellos bienes, imponiéndole a su vez límites y declarando, además, la prohibición de monopolios y estancos⁴¹⁹. Estas disposiciones, finalmente, coadyuvaron con el reconocimiento manifiesto del estado federal mexicano como rector de la economía y del desarrollo nacional⁴²⁰, contenido en el artículo 25⁴²¹ de su constitución vigente. La cual -esencialmente- es la misma desde 1917, luego de múltiples adiciones y reformas. Y dicha constitución, de hace más de un siglo, inevitablemente ha influido actualmente en la política constitucional latinoamericana y en la noción presente del modelo económico cepalino (desarrollista).⁴²²

De ahí que, hoy en día, no haya duda que uno de los temas de estudio ineludibles del derecho constitucional sea aquel que trata sobre la *constitucionalización* de los principios reguladores de la economía; pues, el sistema económico está firmemente asociado a la noción misma del estado contemporáneo, de tal manera que aquel no podría

⁴¹⁸ Esencialmente los contenidos del título sexto de dicha constitución, denominado: *Del Trabajo y de la Previsión Social*. México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial, 5 de febrero de 1917, art. 123.

⁴¹⁹ *Ibíd.*, arts. 27-8.

⁴²⁰ Roldán Xopa, *Constitución y Mercado*, 92-3.

⁴²¹ “Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional [...] mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza [...] La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero [...] El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución [...] La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales [...]”. México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma, Diario Oficial de la Federación, 10 de julio de 2015, art. 25.

⁴²² Que trata de la propuesta contextualizada para la región realizada por la CEPAL que fue establecida por la resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, del 25 de febrero de 1948. La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social. Naciones Unidas, “Acerca de la CEPAL”, *CEPAL*, accedido 29 de febrero de 2024, <http://www.cepal.org/es/acerca-de-la-cepal>.

ser concebido sin dicha vinculación.⁴²³ Las constituciones actuales, indiscutiblemente, formulan y ordenan jurídicamente los meta-lineamientos de la actividad económica en el estado, sea que tal actividad la desarrollen particulares o el mismo estado⁴²⁴. Y a pesar de que a la fecha no existe una acepción única de constitución económica, todas coinciden en que se trata de la expresión constitucional del marco regulatorio, las restricciones y principios que ordenan y reglan la estructura y funcionamiento de la actividad económica en un estado en particular⁴²⁵ y que fija, en definitiva, los límites y el grado de intervención de dicho estado en la economía,⁴²⁶ bajo consideraciones muy cercanas a la visión ordoliberal alemana que analizamos con anterioridad en el primer capítulo del presente trabajo de investigación.

De ahí que, el estudio descriptivo actual de la constitución económica esté destinado a entrever en cada uno de los estados, la inclinación constitucional del sistema económico previsto en el mismo, con el objeto de ubicarlo o al menos acercarlo -así sea solo discursivamente -, a uno de dos modelos económicos ideales, extremos y posibles que abiertamente conviven -de uno u otro modo- en la práctica, en constante y perenne confrontación: el modelo de libre mercado y el modelo de intervención pública -que fue ya descrito en el capítulo que antecede-;⁴²⁷ a sabiendas que en la actualidad y en Latinoamérica,⁴²⁸ dada la altísima complejidad de las relaciones sociales entre los diversos operadores económicos y la ambigüedad constitucional en la determinación del

⁴²³ Brewer-Carías, “Reflexiones sobre la constitución económica”, 3840.

⁴²⁴ *Ibid*; Sebastián Martín-Retortillo, *Derecho Administrativo Económico*, tomo I (Madrid: La Ley, 1991), 28.

⁴²⁵ Manuel García-Pelayo, “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución”, en *Estudios sobre la Constitución española de 1.978*, edit. Manuel Ramírez (Zaragoza: Libros Pórtico, 1979), 31. El Tribunal Constitucional español ha sostenido que: “en la Constitución española de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constituciones liberales del siglo XIX, y de forma semejante a lo que sucede en las más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la Constitución Económica formal. Este marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad ésta reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo Preámbulo garantiza la existencia de ‘un orden económico y social justo’”. España, Tribunal Constitucional, “Sentencia 1/1982 de 28 de enero”, *Conflictos positivos de competencia 63-1981, 191-1981 (acumulados)*, Boletín Oficial del Estado 49, 26 de febrero de 1982, <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/43>; España, Tribunal Constitucional, “Sentencia 11/1984 de 2 de febrero”, *Conflicto positivo de competencia 241-1982*, Boletín Oficial del Estado 42, 18 de febrero de 1984, <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/264>.

⁴²⁶ César Montaña Galarza, “Derecho económico: teoría y realidad en Ecuador del siglo XXI”, en *El derecho económico en tiempos de crisis*, edit. Eddy De la Guerra Zúñiga (Quito: Ediciones Legales, 2020), 76-92; César Montaña Galarza, “Concepto y campo problemático del Derecho económico”, *FORO: Revista de derecho*, n.º 4 (2005): 129-34.

⁴²⁷ Roldán Xopa, *Constitución y Mercado*, 87-96.

⁴²⁸ Norbert Lechner, “El debate sobre Estado y Mercado”, *Nueva Sociedad*, n.º 121 (1992): 1-12, <http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24212.pdf>.

rol del estado en la economía, no existe un modelo único, puro e ideal al cual acogerse sino, más bien, una multiplicidad de complejas mixturas que acercan a los diferentes estados a uno u otro de tales modelos teóricos en la misma medida y proporción que lo alejan del contrario y viceversa, pudiendo, sin embargo, coexistir paradójica y parcialmente en un determinado momento, sin que exista la posibilidad real, a la fecha, de excluir a ninguno de ese juego pendular pragmático permanente. Al respecto de esta hibridación que se advirtió ya desde el enfoque de la Economía en el capítulo que antecede, Rossetti manifiesta -sobre la organización de la actividad económica en Latinoamérica- lo siguiente:

En la práctica, entre el *laissez-faire* (el pleno liberalismo capitalista) y la planificación global (la total interferencia del Estado) se encuentran decenas de concepciones mixtas. Los extremos de esas dos formas de organización de la actividad fueron sustituidos por un compuesto de libertad económica y de participación del Estado [...] En las economías capitalistas de hoy, se admite la participación del Estado, mientras los revolucionarios sistemas socialistas comienzan a admitir ciertas instituciones que antes eran exclusivas del sistema capitalista, como la ganancia y la competencia empresarial.⁴²⁹

Y lo señalado por Rossetti ocurre en Ecuador... La Constitución de la República de 2008 es rica en normas de naturaleza y contenido económico que no reflejan -a plenitud- ninguno de los dos extremos enunciados. El modelo propuesto en ella: economía social y solidaria, si bien se inclina en mayor medida hacia el extremo de la planificación global, no deja de proteger y garantizar activamente la libre iniciativa privada, el derecho de mercado⁴³⁰ y el comercio justo,⁴³¹ de modo que propone y declara -como lo señala Rossetti- un modelo mixto que reconoce al ser humano como sujeto y fin, el cual propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, estado y mercado, en armonía con la naturaleza que tiene por objetivo, garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.⁴³² Las disposiciones constitucionales que dan cuenta de aquello se encuentran, en su

⁴²⁹ Rossetti, *Introducción a la Economía*, 245.

⁴³⁰ La constitución ecuatoriana reconoce y garantiza a todas las personas como derechos de libertad: “5. El derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que los derechos de los demás [...] 15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental. 16. El derecho a la libertad de contratación. 17. El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley”. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 66.

⁴³¹ El Estado debe definir una política de precios orientada a proteger la producción nacional, debe establecer los mecanismos de sanción para evitar cualquier práctica de monopolio y oligopolio privados, o de abuso de posición de dominio en el mercado y otras prácticas de competencia desleal. *Ibid.*, art. 335.

⁴³² *Ibid.*, art. 283.

mayoría, en el Título VI del texto constitucional, denominado: Régimen de Desarrollo, y en otras tantas regadas a lo largo del mismo.

Sin embargo, no es objeto de la presente investigación un estudio pleno y profundo de lo que en efecto constituye la constitución económica de Ecuador contenida en el texto constitucional de 2008, por lo que, no ahondaremos más en aquello; empero, cabe advertir que del considerable entramado de disposiciones que configuran la constitución económica en Ecuador, existe un grupo en particular que, inevitablemente, es de interés directo del presente trabajo, pues, conforman en específico la constitución financiera ecuatoriana,⁴³³ esto es, el conjunto de principios y reglas que diseñan y modulan el ordenamiento financiero en nuestro estado y que se encuentran concebidas en la constitución dentro del Régimen de Desarrollo, bajo el título de: Soberanía económica; es decir, el cúmulo de artículos comprendidos entre el 283 y el 312, inclusive, los cuales reglan constitucionalmente el fenómeno financiero en nuestro país. Analizaremos estos al finalizar el presente capítulo, una vez hayamos delimitado adecuadamente el contenido del fenómeno financiero y la necesidad de su regulación jurídica, y hayamos descrito el proceso de juridificación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal, mismos que, James Buchanan -a quien nos referimos en el primer capítulo de esta investigación- ubicaría indiscutiblemente en la dimensión constitucional como un mecanismo de contención del arbitrio egoísta de los gobernantes de turno.

2. La actividad financiera del estado⁴³⁴

Troya Jaramillo sostiene que el estado posee, para lograr el cumplimiento de sus objetivos y a fin de satisfacer las necesidades generales de la población, la potestad jurídica de obtener recursos públicos a través de la imposición de una serie de tributos y de realizar otras actividades para atender las erogaciones del mismo estado.⁴³⁵ De esto trata, *grosso modo*, la actividad financiera estatal: de las potestades, procesos y herramientas que posee el estado para obtener recursos para solventar los gastos que debe asumir por el ejercicio de sus atribuciones y el cumplimiento de sus finalidades. Al

⁴³³ De la Guerra Zúñiga, “El Derecho Constitucional Financiero”, 287-90.

⁴³⁴ Gabriel Galán Melo, “Actividad Financiera en el Estado constitucional: los ingresos producto de la gestión del patrimonio público en Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia”, *FORO: Revista de derecho*, n.º 28 (2017): 116-25. Nota: Una parte de este acápite de la investigación se publicó con varias modificaciones como: “2. Actividad financiera”, del artículo previamente citado.

⁴³⁵ Troya Jaramillo, *Apuntes sobre la teoría de la tributación*, 1.

respecto, Giuliani Fonrouge distingue los recursos del estado que provienen de la gestión de los bienes y de las actividades de aquel, de aquellos que resultan del ejercicio de los poderes inherentes a la soberanía o del poder de imperio. Entre los primeros ubica a aquellos producidos por los bienes del dominio público estatal o por las empresas y servicios públicos y sitúa en los segundos, a los tributos, a las sanciones fiscales y al crédito público;⁴³⁶ todos ellos destinados, finalmente, al sostenimiento del gasto público corriente y de inversión. Samuelson y Nordhaus, sobre este particular, afirman que:

En todos los países modernos, incluso en los que se basan principalmente en las fuerzas del mercado para asignar la mayoría de bienes y servicios, el Estado desempeña un importante papel en algunos sectores clave. Actualmente, fija el marco jurídico del mercado, regula el sistema financiero, fomenta la competencia y cuida de aquellos que no pueden valerse por sí mismos. ¿Cómo cumple sus responsabilidades económicas? No existe ningún secreto mágico. El Estado obtiene recursos por medio de los impuestos y utiliza sus votos monetarios para comprar bienes y servicios en el mercado.⁴³⁷

De manera que, el estado para cumplir sus fines necesita inevitablemente recursos económicos, los mismos que van encaminados al gasto público. Estos, se obtienen por medio de ingresos tributarios e ingresos no tributarios. Los primeros, resultado de la potestad pública de imponer tributos a los habitantes de un estado determinado - impuestos, tasas, contribuciones especiales de gasto y de mejoras, y exacciones parafiscales-⁴³⁸ y los segundos, vinculados a la capacidad de aquel estado para obtener ingresos por la adecuada gestión de su patrimonio o para obtener lícitamente cualquier otra fuente de financiamiento, pudiendo obligarse para con terceros en la restitución de los empréstitos que recibe y en el pago de los intereses que éstos llegasen a generar.

A esto se refiere, en definitiva, la actividad financiera del estado: trata de la función que éste desarrolla para procurarse los recursos económicos necesarios y suficientes para financiar las erogaciones y gastos públicos,⁴³⁹ destinados a satisfacer las necesidades comunes del colectivo que lo conforma -ingresos y egresos que son componentes de la política fiscal en los términos señalados en el primer capítulo de esta investigación-; buscando no solamente la obtención de ingresos sino también la realización de aquellos gastos encaminados a la consecución de los fines del mismo

⁴³⁶ Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, 197.

⁴³⁷ Samuelson y Nordhaus, *Economía*, 386.

⁴³⁸ Ferreiro Lapatza, *Curso de Derecho Financiero Español*, 332-55; José Luis Pérez de Ayala y Eusebio González, *Derecho Tributario I* (Salamanca: Plaza Universitaria Ediciones, 1994), 170-83.

⁴³⁹ Manuel Matus Benavente, *Finanzas públicas* (Santiago de Chile: Editorial jurídica de Chile, 1964), 107.

estado, por intermedio de un presupuesto constitucional y legalmente aprobado. Ferreiro Lapatza sostiene que “[c]uando el Estado y los demás entes públicos obtienen y utilizan medios dinerarios para realizar las tareas que la colectividad les encomienda están desarrollando una actividad que [...] se conoce con el nombre de actividad financiera. Tal actividad se caracteriza por el sujeto que la realiza (el Estado y demás entes públicos); por el objeto sobre el que recae (los ingresos y gastos públicos) [...] y por su carácter instrumental”.⁴⁴⁰ Villegas, por su parte, define la actividad financiera del estado como aquel “conjunto de operaciones del Estado que tienen por objeto tanto la obtención de recursos como la realización de los gastos públicos necesarios para movilizar las funciones y los servicios públicos aptos para satisfacer las necesidades de la comunidad”.⁴⁴¹ De manera que, la actividad financiera del estado es una actividad de medios y de fines: de medios, en tanto se preocupa por la generación de los recursos suficientes que le permitan financiar los servicios públicos y demás actividades del estado;⁴⁴² y, de fines, porque a través de aquella, como instrumento -a más del solo sostenimiento del gasto público-, se busca una justa y equitativa redistribución de los ingresos, la estabilidad del estado y su desarrollo.⁴⁴³

Por ello, Griziotti advierte que el requerimiento de recursos por parte del estado se debe a la necesidad que tiene por cumplir con los fines para los cuales fue creado y que constan en el texto constitucional. En las nuevas constituciones latinoamericanas se han hecho constar fines específicos vinculados directamente a la actividad financiera del estado, ya que, si bien, el fin último contenido en todo texto fundamental es la consecución efectiva de los derechos contenidos en tales textos, los constituyentes colombianos, venezolanos, ecuatorianos y bolivianos han hecho hincapié en ciertas necesidades puntuales. El artículo 299 de la constitución venezolana, por ejemplo, declara como fines del estado el de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad, debiéndose generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una

⁴⁴⁰ Ferreiro Lapatza, *Curso de Derecho Financiero Español*, 17.

⁴⁴¹ Héctor Villegas, *Manual de Finanzas Públicas* (Buenos Aires: Depalma, 2000), 12.

⁴⁴² Guillermo Ahumada, *Tratado de finanzas públicas*, tomo 1, 4.ª ed. (Buenos Aires: Plus Ultra, 1969), 27.

⁴⁴³ Dino Jarach, *Finanzas públicas: Esbozo de una teoría general* (Buenos Aires: Cangallo, 1978), 43.

justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta. El artículo 366 del texto colombiano, por su parte, enuncia como finalidades sociales del estado: el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y declara como objetivo fundamental de su actividad, la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

En Ecuador, el artículo 285 del texto constitucional señala como objetivos específicos de la política fiscal: el financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos; la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados; y, la generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables. Y en Bolivia, el artículo 32.II. de la constitución, manifiesta que las asignaciones que se realicen atenderán especialmente a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo. Pero, la ejecución de tales fines demanda “una acción eminente y necesariamente política”,⁴⁴⁴ ya que, de aquella se desprende el detalle de necesidades públicas cuya satisfacción se pretende, las cuales -de manera cuestionable- son enlistadas bajo la influencia inevitable de ideologías y decisiones políticas de gobierno,⁴⁴⁵ es decir, de ciertos grupos hegemónicos de momento.⁴⁴⁶ Por lo que, el fenómeno financiero resulta complejo, nace de la interrelación del Derecho, la Economía y la Política, y no puede ser explicado ni analizado con suficiencia utilizando, solamente, los métodos y principios del *mundus iuris* -como lo sostuvo inicialmente Sáinz de Bujanda-⁴⁴⁷, por ello, vale rescatar y enunciar los aportes

⁴⁴⁴ Benvenuto Griziotti, *Principios de ciencia de las finanzas*, trad. Dino Jarach (Buenos Aires: Depalma, 1959), 15.

⁴⁴⁵ Dino Jarach, *Finanzas públicas y derecho tributario*, 3ª ed. (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003), 44; Jarach, *Finanzas públicas*, 19.

⁴⁴⁶ La teoría de la elección pública es la rama de la economía que estudia la manera en que toman sus decisiones los poderes políticos. La elección pública es el proceso por el que se transforman las preferencias individuales en decisiones colectivas, a través de un sistema político que permite tomar –se espera racionalmente– tales decisiones. En los países democráticos el proceso de elección pública generalmente pende de los sistemas de votación, los cuales se legitiman bajo las reglas de unanimidad o de mayoría. Bajo la regla de unanimidad (o consenso), es mucho más difícil mejorar el bienestar de los individuos porque todos deben estar de acuerdo para la toma de cualquier decisión, en tanto que, bajo la regla de la mayoría, el grupo mayoritario puede tomar decisiones y votar a favor de cualquier propuesta que mejore su renta, pero, tales decisiones pueden ser eficientes y justas como ineficientes e injustas. Por ello, Kenneth Arrow (el Teorema de Arrow) demostró que no existe ningún sistema de votación, basado en el criterio de la mayoría, que garantice la eficiencia, respete las preferencias individuales y no dependa del orden del día, de modo que no existe sistema alguno que garantice que la votación por mayoría sea coherente y que llevará a la sociedad a su posición más deseable. Samuelson y Nordhaus, *Economía*, 367-76; Cristián Larroulet y Francisco Mochón, *Economía* (Madrid: McGraw-Hill, 1996), 87-91.

⁴⁴⁷ “En 1977 Sáinz de Bujanda publica el primer volumen del “Sistema de Derecho financiero”, cuya orientación puede considerarse asentada en el pasaje tomado de Carnelutti, analizado ya por Griziotti,

de Griziotti y de la escuela jurídico-financiera de Pavia; puesto que, el análisis de dos principios económicos juridificados -estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal- solo es posible en una dimensión transdisciplinaria.

2.1. El fenómeno financiero en la escuela de Pavia

“El estado, más allá de su tipología, fue constituido jurídica e institucionalmente para que cumpla determinadas finalidades que satisfagan las necesidades comunes del colectivo gobernado. En un estado constitucional tales finalidades son amplias y constan necesariamente en el texto de la constitución”.⁴⁴⁸ Y, para que el estado pueda cumplir con sus fines necesita inevitablemente -como se dijo en el acápite que antecede- de los medios idóneos para lograrlo, entre ellos, recursos económicos suficientes, encaminados al sostenimiento del gasto público; por ello, ejecuta una serie continuada de actos y actividades que le permite recaudarlos con aparente suficiencia. Tales recursos económicos -como ya se dijo- son obtenidos a través de ingresos tributarios y no tributarios, los primeros, originados en el ejercicio de la potestad pública de imponer tributos a los habitantes de un estado en particular y los segundos, derivados de la capacidad del mismo para obtener ingresos por la gestión diligente de su patrimonio o de cualquier otra fuente de financiamiento, inclusive, del endeudamiento público.⁴⁴⁹ De esto trata, en definitiva, la actividad financiera del estado: “de la función que éste desarrolla para procurarse los recursos económicos indispensables para financiar el gasto

y que Sáinz de Bujanda quiso poner junto del título del primer volumen de su texto: “È meglio studiare il fenomeno finanziario profondamente da un lato solo, che non da tutti i lati alla superficie, come si può fare con una mezza cultura; ne vi è bisogno di aggiungere che quando il fenomeno finanziario lo studia il giurista, lo deve studiare da giurista, cioè coi suoi metodi e coi suoi principii”. (Es mejor estudiar profundamente el fenómeno financiero desde un solo lado, que, desde todos los lados hacia la superficie, como se puede hacer con media cultura; tampoco es necesario agregar que cuando el fenómeno financiero es estudiado por el jurista, debe estudiarlo como jurista, es decir, con sus métodos y principios). Jesús Santa-Bárbara Rupérez, “De nuevo sobre el concepto de Derecho Financiero: Algunas Consideraciones”, *Boletín jurídico de la Universidad Europea de Madrid*, n.º 4 (2001): 2-26, https://abacus.universidadeuropea.com/bitstream/handle/11268/4959/Santa_2001.pdf?sequence=1. “Para Sáinz de Bujanda, el Derecho Financiero (de la Hacienda Pública), considerado como disciplina científica, es aquella parte del Derecho que atiende al estudio de la actividad financiera de las entidades públicas, actividad que puede calificarse, por sus connotaciones conceptuales, como jurídica. El autor dedica mucho espacio a esa temática, y analiza las diferentes teorías sobre la autonomía del Derecho Financiero respecto de las disciplinas científicas no jurídicas. Sobre la base de un conocimiento profundo de las teorías elaboradas por los estudiosos italianos, considera que el jurista debe saber interpretar y aplicar el Derecho, enseñarlo y tomar parte en su creación”. Andrea Amatucci, *El ordenamiento jurídico de la hacienda pública* (Bogotá: Editorial Temis S.A., 2021), 72.

⁴⁴⁸ Galán Melo, “Actividad Financiera en el Estado constitucional”, 134.

⁴⁴⁹ *Ibid.*

público”;⁴⁵⁰ la cual es consecuencia y se aprecia, integralmente, a partir de la concepción y consideración del fenómeno financiero -como objeto de estudio del Derecho de las finanzas públicas -en su noción contemporánea-⁴⁵¹ que a pesar del desarrollo teórico actual, no ha quedado libre de debate.

Al tratar, por ejemplo, sobre la naturaleza del fenómeno financiero, existen tres teorías que han dado, de una u otra manera, una explicación razonable del mismo: la sociológica, la económica y la política,⁴⁵² las cuales a su vez fueron determinantes a lo largo de la historia en el planteamiento o configuración jurídica del fenómeno financiero, de la actividad financiera del estado e inclusive del tributo -como una creatura legal-, y de la regulación jurídica de tales comportamientos, actividades, instituciones y figuras particulares. Ahí el aporte indiscutible de la escuela de Pavia, la cual, a través de un enfoque integral del fenómeno financiero⁴⁵³ aupó el análisis del mismo por intermedio de un método sincrético que razonablemente explicó los bemoles de la actividad financiera del estado y del entramado institucional normativo creado alrededor de dicha actividad;⁴⁵⁴ pues, si se analizase el Derecho financiero -en particular aquel que se deriva de la dimensión constitucional- a partir únicamente del constructo normativo y no a partir de sus fundamentos, sus fines y consecuencias, el mismo no se distinguiría en absoluto del ámbito de estudio del Derecho administrativo y los principios jurídico-constitucionales

⁴⁵⁰ *Ibíd.*

⁴⁵¹ Desde una dimensión objetiva, el estudio del Derecho Financiero se corresponde al estudio de la Hacienda Pública, la cual va a ser concebida como un conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al estado. España, *Real Decreto Legislativo 1099/1988: Ley General Presupuestaria*, Boletín Oficial del Estado 234, 23 de septiembre de 1988, art. 2. Sin que dicho conjunto de derechos y obligaciones configuren una unidad desde la personalidad del estado sino desde el punto de vista de las relaciones jurídicas que da lugar su ejercicio, así como desde el fin o destino de los derechos, bienes y obligaciones. Al respecto, Simón Acosta sostiene que, en todos los bienes, derechos y obligaciones que constituyen la Hacienda Pública, cualquiera que sea la forma jurídica en la que se instrumenta, “puede descubrirse una unidad de sentido y de fines que permite una construcción del Derecho financiero como un conjunto de instituciones o formas jurídicas intercambiables o fungibles entre sí en orden a la finalidad que en ellas se persigue, que no es otra que la de financiar el gasto público”, y que, “lo que imprime homogeneidad y determina la adscripción de una norma a uno u otro sector unitario de preceptos u ordenamiento particular no es tanto el objeto de la relación jurídica o el bien sobre el que la norma se proyecta, cuanto los intereses y fines de la acción humana que entran en juego y que con la norma jurídica se pretenden ordenar”. Álvaro Rodríguez Berejío, *Introducción al Derecho financiero: un ensayo sobre los fundamentos teóricos del derecho financiero* (España: Instituto de estudios fiscales, 1976), 58.

⁴⁵² Griziotti, *Principios de ciencia de las finanzas*, 3-13; Eduardo Riofrio Villagómez, *Tratado de Finanzas Públicas* (Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1968), 151-211.

⁴⁵³ Andrea Amatucci, “La enseñanza del derecho financiero en Italia y España”, *FORO: Revista de derecho*, n.º 1 (2003): 124-29.

⁴⁵⁴ “La actividad financiera es objeto de estudios por parte de la ciencia de las finanzas y del derecho financiero, que se complementan recíprocamente. la primera de estas disciplinas es la ciencia de la legislación y de la actividad financiera, de las cuales estudia la esencia, las funciones y los efectos, mientras que el derecho financiero explica la naturaleza de las normas legislativas que gobiernan la actividad financiera y los principios para su aplicación”. Griziotti, *Principios de ciencia de las finanzas*, 13-4.

de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal, objeto de discusión del presente estudio, no serían más que otro límite legítimo al ejercicio del poder estatal de alcance enteramente instrumental, sujeto no a la efectiva realización de los derechos constitucionales de contenido prestacional, sino simplemente a la contención de los posibles exabruptos del estado que podrían obstaculizar el ejercicio de los derechos de libertad del individuo, sin que en dicho caso se les reste relevancia de modo alguno.

Si fuese así... dichos principios juridificados serían sencillamente otra manifestación del estado liberal decimonónico y de la concepción utilitarista de la libertad negativa desarrollada por John Stuart Mill,⁴⁵⁵ situación que nos conllevaría ingenuamente a un estado de negación de la consolidación actual de los derechos constitucionales económicos y sociales (DESC).⁴⁵⁶ Ergo, el Derecho financiero, a la fecha, no tiene por qué reducirse al estudio solamente de las atribuciones y competencias del entramado institucional previsto legalmente para las actividades financieras del estado, sino también a los fundamentos, fines y consecuencias que justifican y le dan sentido al marco regulatorio construido jurídicamente; más aún, si tales disposiciones se encauzan desde el ámbito constitucional... esfera en la que, naturalmente, su problemática encuentra siempre explicación en razones de diversa índole: políticas, económicas y/o jurídicas, y no solamente en enunciados normativos válidos -por ello iniciamos la presente investigación definiendo el contenido y alcance de las nociones económicas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal-.

Al respecto, De la Guerra establece que: “[...] el Derecho constitucional financiero es la rama jurídica que regula las relaciones de deberes y derechos entre el [e]stado y los contribuyentes, rama jurídica compleja tanto desde la concepción teórica como del espectro regulatorio, pues no existe consenso sobre el nivel de relación con otras ramas como el Derecho administrativo”;⁴⁵⁷ en cuyo caso distingue -a pesar del reconocimiento de la dificultad de precisar los vínculos y el espacio de interconexión entre ellos- el Derecho administrativo *per se* del Derecho financiero. Es decir, separando al Derecho

⁴⁵⁵ John Stuart Mill, *Sobre la libertad*, trad. Josefa Sainz Pulido (Aguilar Libera los Libros, s.f.), 88-105, accedido 29 de febrero de 2024, <https://ldeuba.files.wordpress.com/2013/02/libro-stuart-mill-john-sobre-la-libertad.pdf>.

⁴⁵⁶ “Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) hablan de cuestiones tan básicas para la dignidad humana como la alimentación, la salud, la vivienda, el trabajo, la educación y el agua”. Amnistía Internacional, “Derechos económicos, sociales y culturales”, *Amnistía Internacional*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/derechos-economicos-sociales-culturales/>.

⁴⁵⁷ Eddy De la Guerra Zúñiga, “Origen y contenido mínimo del Derecho constitucional financiero”, *FORO: Revista de derecho*, n.º 28 (2017): 5.

financiero de aquella rama que se ocupa lata pero esencialmente de los límites idóneos al ejercicio del poder público por parte del estado, sus entidades, órganos y de la estructuración y funcionamiento ordinario de los mismos. No obstante, De la Guerra concluye, asimismo, que:

El Derecho constitucional financiero tiene la misión fundamental de delimitar conceptualmente no el ámbito de los principios del deber de contribución al gasto público, sino, más bien, de los límites del poder del Estado frente a la gran gama de derechos subjetivos que han quedado expuestos en estas líneas [derechos fundamentales] y a los cuales se ha pretendido dar una primera delimitación conceptual, pues, tal como se ha venido afirmando, el contribuyente está asistido de derechos y garantías de cuyo cumplimiento los efectos no son únicamente incidentes en el ciudadano aportante, sino también en toda la comunidad que se beneficia del gasto público y por ende de la contribución solidaria.⁴⁵⁸

Por lo que, complementando la visión de De la Guerra, conviene sostener que el Derecho financiero no puede tratar solamente las previsiones normativas impuestas -en abstracto- para la contención de los excesos en la relación jurídica entre el estado y el contribuyente como uno más dentro de una comunidad sometida al gobierno instituido, sino del fenómeno especial que se produce con ocasión del deber y capacidad que tiene el estado para alcanzar la consecución real y plena de todos los derechos constitucionales de los individuos que conforman la comunidad política sometida a él. La cual no tiene otro fundamento más que la realización efectiva de las finalidades para las cuales fue creado y que constan detalladas en los textos constitucionales; de manera que, el Derecho financiero en un estado constitucional no conjuga solamente reglas que limitan al poder público sino también principios y valores con contenido y alcance transdisciplinario que dan sentido y encausan la estructura normativa de esas reglas y de las instituciones que se enarbolan a partir de aquellas.⁴⁵⁹

En dicho contexto, en torno al estado constitucional, el análisis jurídico del ingreso fiscal -tributario y no tributario- y del gasto público debe superar el andamio base e instrumental de las normas vigentes y de las restricciones normativas al poder público y elevarse al debate sustancial de las instituciones jurídico-financieras, en particular: el tributo y el gasto público, como auténticas garantías de todos los derechos constitucionales. En cuyo caso, la discusión sobre el presupuesto no debería reducirse a

⁴⁵⁸ *Ibíd.*, 27-8.

⁴⁵⁹ La profesora De la Guerra sostiene que “el derecho financiero público no puede ni debe ser declarado autónomo. Los interminables debates para ratificar su autonomía no hacen más que profundizar divorcios innecesarios entre ramas del derecho público que de hecho son complementarias y auxiliares”. De la Guerra Zúñiga, “El Derecho Constitucional Financiero”, 296.

las tensiones sobre lo que puede o no puede hacer el estado según las previsiones legales, sino a lo que necesaria y obligatoriamente debería hacer para satisfacer a plenitud los derechos constitucionales de todos los ciudadanos. No obstante, dicha aspiración requiere mucho más que un sencillo trabajo de investigación como este, a través del cual, buscamos apenas aportar con el prolegómeno del debate sobre la consolidación de una “constitución financiera”.

Ahora bien, en el tercer y último capítulo de este trabajo de investigación retomaremos y profundizaremos lo dicho en el párrafo que antecede; por el momento, corresponde, primeramente, avizorar -más allá de lo ya señalado- el aporte de la escuela de Pavia al Derecho financiero y a dicho efecto, conviene describir brevemente las teorías sobre la naturaleza del fenómeno financiero que enunciamos para concluir en la noción particular renovada de la mentada escuela del pensamiento jurídico-financiero. En tal virtud, seguiremos la síntesis que de manera preclara y con notable didáctica -muy cercana a las enseñanzas de Griziotti-⁴⁶⁰ realiza de estas teorías el profesor ecuatoriano Riofrio Villagómez, en su Tratado de Finanzas Públicas.⁴⁶¹

2.1.1. Naturaleza del fenómeno financiero

Riofrio principia explicando la *teoría sociológica* del fenómeno financiero que engloba enfoques múltiples pero comunes de varios teóricos de las finanzas públicas. Para esta teoría el fundamento del fenómeno financiero son las necesidades comunes de un colectivo en particular, mismo que nace ante la urgencia de satisfacer tales necesidades. Puesto que, existiría naturalmente un cúmulo de parvedades que superan las individuales y que promueven la organización de los individuos para hacerles frente y satisfacerlas. De modo que, serían las necesidades colectivas las promotoras de la organización de la comunidad política encaminada a producir y encontrar los recursos y herramientas suficientes para atenderlas. En tal virtud, el fenómeno financiero respondería al relacionamiento natural de los individuos encausado a la satisfacción de las necesidades públicas; por ejemplo: la necesidad elemental de protección y defensa que, si bien posee un dimensionamiento individual encuentra siempre un claro reflejo en el otro, que prevalece y se torna en una necesidad habitual de la comunidad.⁴⁶²

⁴⁶⁰ Griziotti, *Principios de ciencia de las finanzas*, 5-14.

⁴⁶¹ Riofrio Villagómez, *Tratado de Finanzas Públicas*, 155-89.

⁴⁶² *Ibid.*, 156-62.

En dicho contexto, el fundamento del fenómeno financiero está en los servicios y bienes capaces de satisfacer de modo suficiente las necesidades públicas y en las ventajas que los contribuyentes obtienen por el hecho de pertenecer a la colectividad. Riofrío enuncia como exponentes de esta teoría a varios financistas prestigiosos que comparten el criterio común de distinguir las necesidades colectivas de las individuales y concluir, en definitiva, que la actividad financiera se encamina a obtener los recursos indispensables para el financiamiento de los servicios públicos y por ende de las necesidades colectivas. Entre ellos menciona a Seligman, Flora y Nitti.⁴⁶³ E incluso se refiere, al describir esta teoría, a Wagner, Einaudi, Grazianni y De Viti de Marco, quienes, en su mayoría, encajan de mejor manera en la teoría de la concepción económica de la actividad y del fenómeno financiero, pero que, sobre la base de distinguir las necesidades colectivas de las individuales -en clave sociológica-, las ponderan económicamente de conformidad con la teoría del valor marginal.⁴⁶⁴ Sobre la escuela sociológica, en particular, Griziotti concluye que:

El estudio sociológico de las finanzas es complementario del de la ciencia de las finanzas y constituye la sociología financiera, la cual, como observó Masci, debe considerarse excesiva y unilateral si pretende que la influencia de las relaciones de naturaleza sociológica sobre los hechos financieros sea exclusiva, y si considera que los contribuyentes estén en una condición de ilusión y engaños continuos, de manera que paguen para la satisfacción de necesidades que reputan propias y del Estado, mientras, por el contrario, son siempre de las clases dirigentes.⁴⁶⁵

Ahora bien, más allá de la apreciación de Griziotti, esta teoría tiene sus detractores. Jarach, por ejemplo, -según señala Riofrío- afirma que la distinción entre necesidades individuales y colectivas es arbitraria y que las necesidades públicas no son anteriores a la consolidación de la organización política y menos aún promotoras de aquella, sino que nacen con ella y se multiplican a partir de aquella. Es decir, se corresponden con las finalidades del estado. En todo caso, esta crítica no ha calado en la generalidad -a pesar de su evidente contenido positivista-, porque más allá del modo en que nazcan o se reconozcan las necesidades denominadas “públicas”, las finalidades del estado, con las que se interrelacionan indiscutiblemente provienen del reconocimiento y concreción de una exigencia social.⁴⁶⁶ Adicionalmente, Riofrío hace una precisión

⁴⁶³ Griziotti señala que la escuela sociológica fue promovida en Italia por Vilfredo Pareto y seguida por Borgatta, Sensini, Fasiani, D'Albergo y otros. Griziotti, *Principios de ciencia de las finanzas*, 8.

⁴⁶⁴ Riofrío Villagómez, *Tratado de Finanzas Públicas*, 156-62.

⁴⁶⁵ Griziotti, *Principios de ciencia de las finanzas*, 10.

⁴⁶⁶ *Ibid.*, 159-60.

respecto de la teoría sociológica: excluye de su planteamiento inicial la corriente reconocida como “pesimista” que explica el fenómeno financiero como un fenómeno político de explotación de grupos o de clases hegemónicas. Puesto que, a pesar del reconocimiento que hace de que, en la *praxis*, dicho planteamiento, en determinadas circunstancias, sí puede ser observado, lo considera una desviación del fenómeno del poder que, en el contexto universal, a gusto de Riofrío, no puede constituir en sí misma una doctrina explicativa del fenómeno financiero.⁴⁶⁷

Por su parte, la *teoría económica* -que al igual que la teoría sociológica se sustenta *grosso modo* en el supuesto elemental de la aparición y ordenación de necesidades individuales y colectivas-, defendida -según lo establece Riofrío- por insignes financistas como Sax, Pantaleoni, De Viti de Marco, Ricca Salerno, Einaudi, Grazianni, entre otros,⁴⁶⁸ considera al fenómeno financiero económicamente en función de la teoría subjetiva del valor;⁴⁶⁹ en cuyo caso, por ejemplo, los tributos se justificarían solo cuando socialmente con su pago se obtuviese una mayor ventaja en la satisfacción de una necesidad colectiva que cuando el individuo destina esa misma cantidad de dinero a la satisfacción de una necesidad individual de inferior utilidad marginal. Es decir, la problemática en esta teoría se centra en la elección racional entre la satisfacción de una necesidad u otra con mérito al beneficio propio que se obtendría.⁴⁷⁰ Enfoque que coincide, *grosso modo*, con el planteamiento hecho por James Buchanan⁴⁷¹ -que fue ya desarrollado en el capítulo que antecede en esta investigación- por el cual defendió la necesidad de establecer límites constitucionales, justificados en el consenso de la comunidad política,

⁴⁶⁷ *Ibíd.*, 156.

⁴⁶⁸ Griziotti, incluye en esta tendencia a Wagner y Stein. Griziotti, *Principios de ciencia de las finanzas*, 6.

⁴⁶⁹ Fernando Hernández Fradejas, “La Escuela de Salamanca y la teoría subjetiva del valor”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, n.º XLV (2012): 531-56, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3867531.pdf>.

⁴⁷⁰ Riofrío Villagómez, *Tratado de Finanzas Públicas*, 163-70.

⁴⁷¹ James Buchanan estudió en Italia: “Buchanan permanece en Italia el año académico 1955-56 residiendo en las universidades de Perugia y Roma. El propio Buchanan indica que el año de Italia constituyó para la formación de su pensamiento un año crítico. Se comprende que así fuera porque la «Scienza della Finanza» no había ignorado, como el pensamiento anglosajón, a los aspectos políticos de la actividad financiera. Los grandes hacendistas italianos (Pantaleoni, Mazzola, De Viti Di Marco, Einaudi, Fasiani y Puviani) considerarían todos ellos a la forma de Estado como condicionante de la aplicación práctica de la teoría del cambio voluntario del marginalismo. El análisis de la actividad financiera carecería de sentido sin conocer la forma de Estado en que transcurrían los programas de ingresos y gastos públicos. La diferencia radical entre un Estado cooperativo y democrático y un Estado monopolista y autoritario que establece De Viti Di Marco, que informa todo el pensamiento italiano, llevó hasta un primer plano la necesidad de dotar de contenido operativo al intérprete de la actividad financiera, un enfoque coincidente con la aproximación de Buchanan a la actividad financiera”. Enrique Fuentes Quintana, “James Buchanan: Premio Nobel de Economía 1986”, *Papeles de Economía Española*, n.º 30/31 (1987): 512-3, https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/030art40.pdf.

a fin de reconducir racional y razonablemente los posibles excesos y la virtual distorsión en las elecciones que se adoptan respecto de la imposición de tributos y de la erogación del gasto público. No obstante, la aparente solución propuesta por Buchanan, en la visión economicista del fenómeno financiero, optó por una senda distinta.

Para Einaudi, por ejemplo -a decir de Riofrío-, es el estado el cual debe tener presente, en el momento de imponer un tributo, la conducta racional de los contribuyentes en la elección de la satisfacción de sus necesidades de manera que cada ciudadano obtenga el mismo grado de utilidad con el uso de su dinero en la satisfacción de una necesidad pública como en la satisfacción de una necesidad privada. Pantaleoni, por su lado, había atribuido el juicio de elección y ponderación de las necesidades al parlamento en franca oposición a Wicksell y Lindahl que lo atribuyeron al juicio individual del contribuyente.⁴⁷² James Buchanan, por su parte, fue influenciado -*grosso modo*- por Wicksell, pues, la principal razón de las críticas a esta teoría es la indiscutible ausencia de capacidad del estado o del parlamento para establecer un adecuado juicio en la gradación de las necesidades de los individuos que conforman la comunidad política.

Es más, uno de los principales aportes de la teoría de la elección pública de Buchanan, como se expuso en el primer capítulo de esta investigación, radica en reconocer que el estado o sus instituciones son simples entelequias a través de las cuales -con el velo de la acepción del bien común- se manifiesta la voluntad sesgada de los individuos que las gobiernan en función de sus intereses propios. Por ello, para corregir, incluso, las posibles distorsiones de la regla de mayoría -esencial en la toma de decisiones a nivel de cualquier parlamento-, Buchanan propuso y desarrolló, por la evidente necesidad instrumental de su planteamiento teórico, la regla del consenso o de unanimidad en el contexto de una economía constitucional.⁴⁷³ De ahí que, la concepción economicista pura, para explicar la naturaleza del fenómeno financiero, no haya satisfecho por completo el objeto de estudio de sí mismo, porque el ejercicio individual de la elección racional requiere de un límite razonable para proteger la máxima del bien común y corregir la distorsión propia del egoísmo miope. Griziotti lo expresa de la siguiente manera:

Al proveer las necesidades públicas, el [e]stado no puede siempre tener en cuenta las sensaciones de cada individuo y la apreciación que éste haga de los servicios públicos. Al contrario, la razón de ser del [e]stado consiste en la finalidad de tomar homogéneamente

⁴⁷² Riofrío Villagómez, *Tratado de Finanzas Públicas*, 164-5.

⁴⁷³ Melle Hernández, "Aspectos fiscales en el pensamiento de James M. Buchanan", 330-3.

la voluntad de la colectividad y sujetar las voluntades individuales que eventualmente disientan de la voluntad del [e]stado. La actividad financiera debe [...] modificar la distribución que el particular haría de su propia riqueza si se lo dejase en libertad para disponer de ella completamente a su gusto. Si así no fuese, la coerción sería superflua y, por lo tanto, antieconómica. Está fuera de duda de que a los ciudadanos les conviene pagar impuestos al Estado, a fin de que les preste servicios públicos. Por lo cual debe excluirse que el fenómeno financiero represente un acto de consumo, pero debe también negarse que constituya un acto de cambio o que se pueda explicar con la teoría hedonista.⁴⁷⁴

Ahora bien, por último, está la teoría de *la concepción política* del fenómeno financiero, a la cual, según Riofrío, se adscribe, finalmente, la escuela de Pavia; pues, sobre una base indiscutible del relacionamiento social de los individuos y de sus necesidades individuales y comunes, y de las inquietudes reales sobre su ordenación y ponderación, se introduce en su análisis el elemento del poder y de los límites legítimos al mismo. Así, Riofrío explica que las teorías que proponen una justificación o explicación política del fenómeno financiero pueden distinguirse en dos grupos conceptualmente distintos: “a) Los que sostienen que el fenómeno financiero, por ende, el impuesto, tiene su fundamento [sólo] en la soberanía del Estado; y b) Los que consideran la actividad financiera del Estado un fenómeno de carácter político; pero también fundamentalmente jurídico”.⁴⁷⁵

La explicación del fenómeno financiero como un fenómeno exclusivamente político es notablemente sencilla: toda la actividad del estado es indiscutiblemente política, los procedimientos financieros son efectivamente políticos; la contratación de un empréstito, la aprobación o programación del presupuesto, el gasto público, entre otros, son actos de la administración pública y, por tanto, fenómenos políticos. Por lo que -a ojos de esta tendencia-, establecer la naturaleza política del fenómeno financiero no aportaría nada nuevo a la comprensión del mismo y menos aún explicaría su razón de ser ni sus orígenes en la consolidación de la sociedad humana -como sí lo hace la teoría sociológica-.⁴⁷⁶ De ahí que, quienes corresponden al primer grupo señalado por Riofrío, justifican el fenómeno financiero y la existencia, en particular de los tributos, únicamente -como fundamento sustancial-, en la soberanía estatal, permitiendo en dicho contexto la reproducción perversa de una concepción autoritaria del fenómeno financiero. En palabras de Sax -parafraseado por Riofrío-: en la consideración de la actividad del estado como un egoísmo que se impone colectivamente.⁴⁷⁷ Al respecto Riofrío resume la

⁴⁷⁴ Griziotti, *Principios de ciencia de las finanzas*, 8.

⁴⁷⁵ Riofrío Villagómez, *Tratado de Finanzas Públicas*, 170.

⁴⁷⁶ *Ibíd.*

⁴⁷⁷ *Ibíd.*, 170-1.

posición de este primer grupo de ideólogos, sintetizando la posición de Flora, de la siguiente manera:

La doctrina “autoritaria o absoluta” del [e]stado, o sea el “sic volo sic jubeo” [así lo quiero así lo mando] considera el fenómeno financiero como un derecho que corresponde “jure imperi”, independientemente de cualquiera otro fundamento, de manera que los actos concretos de financiamiento serían prestaciones que los ciudadanos deben al [e]stado en virtud de situación de sujeción al poder soberano, que puede ir hasta la expoliación y anulación de la persona humana. La persona humana desaparecería absorbida por la razón superior del [e]stado, cuyas necesidades serían diversas de las que sienten los ciudadanos, cuya voluntad no se tendría en cuenta para nada al aprobar los procedimientos de financiación que los impondría el [e]stado como representante indiscutible de la sociedad, de la que el ciudadano recibiría todo, y a la que también todo le debería, desde su nacimiento hasta su muerte.⁴⁷⁸

Sobre esta posición particular: la *concepción autoritaria*, Riofrio, en su texto, hace una explicación sintética y bastante completa, en la que analiza los postulados de algunos tratadistas reconocidos del Derecho financiero como: Cosciani, Fasiani, Jarach y Laufenburger, que describen tal concepción en torno a los *asseti*,⁴⁷⁹ al *estado monopolista*⁴⁸⁰ y los peligros que trae consigo para la concepción de la autonomía del Derecho financiero la subordinación injustificada al derecho civil o común y la potestad totalitaria de la administración, o bien, la extensión progresiva de dicha autonomía asentada sobre una desviación antijurídica de la potestad administrativa.⁴⁸¹ Sin embargo, no es objeto de esta investigación ahondar en tales consideraciones, por lo que, basta enunciar brevemente -como se ha hecho- las teorías sobre la naturaleza del fenómeno financiero, a fin de contextualizar los aportes doctrinales y prácticos de la escuela de Pavia a la acepción contemporánea del Derecho financiero. No obstante, cabe concluir, previamente a referirnos a Griziotti y a su escuela de pensamiento: la de Pavia, enunciando el (falso) dilema propuesto por Sax, respecto de las teorías antes señaladas:

O se acepta que la justificación y explicación del fenómeno financiero es esencialmente política y que la soberanía del estado es la causa de la aparición de los impuestos [...] o

⁴⁷⁸ *Ibid.*, 171-2.

⁴⁷⁹ Los *asseti* (*tutori, predatori o parasitari*) se refieren al conjunto de condiciones contractuales o voluntarias y coercitivas, previstas, las primeras, para la actividad económica de los particulares, y las segundas, para la actividad financiera -o económica- del estado, que explican de manera pesimista (en clave de la imposición del fuerte sobre el débil) la realidad de las decisiones del partido político o clase hegemónica que está en el poder. Cosciani es quien desarrolla la noción de los *asseti*. *Ibid.*, 173-6.

⁴⁸⁰ La noción del *estado monopolista* (de: De Viti de Marco), que explica Fasiani, coincide en gran medida con la concepción del estado totalitario y se asienta en particular en la actitud que toma el grupo dominante que actúa en nombre del estado, que se resumen en ejercitar el poder en su propio y exclusivo interés, sin ocuparse de los intereses de los dominados, mirando siempre, solamente, su propia utilidad. *Ibid.*, 177-83.

⁴⁸¹ *Ibid.*, 173-89.

se acepta la justificación social del fenómeno financiero y su explicación económica que nos da la medida de la tributación sin olvidar por ello que el estado es un organismo político que debe cumplir con sus fines y que por ende tiene funciones que desarrollar, por lo que el fenómeno financiero, en razón de su sujeto tiene fisonomía política.⁴⁸²

Y esta aparente contradicción es falsa porque a partir de un enfoque pragmático, la visión del fenómeno financiero es integral y en dicha medida no puede prescindir -en el proceso estructurado hacia su total comprensión- del sujeto o del objeto fenomenológico. Porque, si bien el sujeto es el estado y el fenómeno financiero podría, *prima facie*, adquirir con simpleza una fisonomía política, el contenido objetivo del mismo es sustancialmente económico. De ahí que, entre las manifestaciones del estudio del fenómeno financiero encontremos, por ejemplo, una articulada al ámbito de análisis de la Economía política -que desarrollamos en una buena parte del capítulo que antecede-. Rama o disciplina científica que, en un esquema interdisciplinario, explica el fenómeno financiero tanto desde la perspectiva de la elección racional individual como de la del poder público, a las cuales, además, debe añadirse transversalmente una adecuada función y forma jurídica para legitimar cualquiera de las conclusiones que se adopten en torno a dicho fenómeno.

De ahí que, más allá de la incómoda dicotomía presentada, según lo establece asimismo Riofrío, en un segundo grupo de quienes reconocen la naturaleza política del fenómeno financiero se encuentren aquellos que consideran la actividad financiera del estado como un fenómeno de carácter político, pero, a su vez, esencialmente jurídico. En este agrupa a quienes explican el fenómeno financiero a partir del estado de derecho, es decir, a aquellos que reaccionaron al dilema de Sax, tachándolo de impreciso, defendiendo la posición de que el estado naturalmente está autolimitado por la Ley y que por ello su función tiene que desarrollarse inexorablemente dentro del ámbito legal⁴⁸³ - hoy en día se diría dentro del ámbito de la juridicidad-. Dentro de este grupo, Riofrío ubica a Jeze, en Francia, y a Benvenuto Griziotti, en Italia.⁴⁸⁴

2.1.2. Benvenuto Griziotti y el fenómeno financiero integral

Benvenuto Griziotti es el padre de la escuela de Pavia, la cual, no parece extraña a la comprensión integral del proceso de juridificación de los principios de estabilidad

⁴⁸² *Ibíd.*, 172.

⁴⁸³ *Ibíd.*, 189.

⁴⁸⁴ *Ibíd.*

presupuestaria y sostenibilidad fiscal, pues, solamente una visión integral de los mismos, podría desentrañar, a partir del contenido económico de aquellos -el cual desarrollamos en el capítulo que antecede-, su forma y función jurídica como restricción legítima de nivel constitucional -en clave contractualista-, de las potestades soberanas del estado en materia fiscal y garantía básica de los derechos constitucionales. Es decir, solo bajo la concepción de un fenómeno complejo de los órdenes social, económico, político y jurídico es posible explicar las potenciales afectaciones de tales principios constitucionales al diseño institucional y dimensionamiento dogmático del estado en una nación en específico, cualquiera que esta sea. Griziotti lo manifiesta de la siguiente manera:

En realidad, el sujeto, los procedimientos, los fines de la actividad financiera tienen carácter político. Los medios financieros difieren de los medios económicos, y los principios de repartición de los gravámenes financieros son políticos. Ante todo, el Estado, que es el sujeto de la actividad financiera, dotado de poderes coactivos para lograr los fines que se propone, es el vértice de una jerarquía de fuerzas coordinadas y de naturaleza eminentemente política. No debe creerse, sin embargo, que la concepción política de las finanzas públicas excluya las fuerzas económicas, las fuerzas altruistas y las otras fuerzas morales o de otra especie, aunque no sean estrictamente políticas, de entre las fuerzas que determinan la actividad financiera del Estado.⁴⁸⁵

Es por ello que el presente trabajo de investigación pretende a lo largo de sus tres capítulos dimensionar, en particular, el contenido económico de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal -en el capítulo 1-, describir su forma y función jurídica a través de su proceso de juridificación -en el capítulo 2-, para, finalmente, detallar sus consecuencias en el diseño constitucional del estado de derechos y justicia ecuatoriano -en el capítulo 3-. Y esto a tono con la noción conceptual sobre el fenómeno financiero de la escuela de Pavia, para la cual, en definitiva, la actividad financiera constituye un fenómeno complejo, en el que sustancialmente convergen cuatro aspectos: el político, el jurídico, el económico y el técnico.⁴⁸⁶ Tales aspectos, en el planteamiento de Griziotti, debían ser estudiados a través del *método sincrético*; es decir, con uno que estudie de forma simultánea todos ellos. Para Griziotti, solo a partir de dicho método es posible construir una Ciencia de la Hacienda que sea la síntesis de la política financiera -aspecto político-, del Derecho financiero -aspecto jurídico-, de la economía financiera -aspecto económico- y de la técnica financiera -aspecto técnico-. Pues, solo de

⁴⁸⁵ Griziotti, *Principios de ciencia de las finanzas*, 11.

⁴⁸⁶ Santa-Bárbara Rupérez, *De nuevo sobre el concepto de Derecho Financiero*, 2-26.

este modo, la Ciencia de la Hacienda se configuraría como una ciencia unitaria, cuyas conclusiones serían la síntesis de los resultados a los que se llegase luego del análisis de cada uno de los elementos que la integran, de manera que dicha síntesis ofrezca la dimensión cabal y real del fenómeno financiero.⁴⁸⁷

El jurista que no es financiero, afirmaba Griziotti, no advierte la exigencia ni del político ni del economista; sus sabias investigaciones corren el riesgo de quedarse inutilizables para el conocimiento científico integral del fenómeno financiero y la unidad personal del investigador logra una mejor coordinación de los esfuerzos que, aplicados a la investigación de manera adecuada, permuten una profundización más profunda.⁴⁸⁸

Por ello, más allá de las posibles críticas⁴⁸⁹ a las consideraciones de Griziotti, el presente trabajo busca plasmar una visión integrada del fenómeno particular de la estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad fiscal tomando en consideración -sin la pretensión de un todólogo sino con la humildad que amerita un análisis serio- el trasfondo económico, la forma y función jurídica y la problemática política de tales principios elevados súbitamente al texto constitucional español y su posible impostación a los estados andinos, por lo que, previamente a describir el camino recorrido hacia la juridificación constitucional de los mismos en la constitución española, cabe, muy brevemente, a fin de contextualizar dicho proceso -y a efecto de análisis-, hacer mención de las contribuciones de Sica y Abbamonte en la reconducción del fenómeno jurídico financiero a los principios constitucionales, quienes siendo de la escuela napolitana jurídico-financiera y a pesar de ser considerados -en abstracto- franco opositores de la visión integralista de Griziotti, encaminan el estudio autónomo del fenómeno financiero a partir de la exégesis de los principios constitucionales, de manera que su método, sin que llegue a desdeñar la obvia inclinación del presente trabajo a la visión transdisciplinaria

⁴⁸⁷ Juan Martín Queralt et al., *Curso de Derecho financiero y tributario* (Madrid: Tecnos, 2000), 32. Griziotti sostiene que: “[...] la ciencia de las finanzas y el derecho financiero, aun siendo dos disciplinas distintas, se asocian en una cátedra única en la enseñanza universitaria italiana”. Griziotti, *Principios de ciencia de las finanzas*, 14.

⁴⁸⁸ Amatucci, “La enseñanza del derecho financiero en Italia y España”, 127.

⁴⁸⁹ “La teoría de Griziotti tuvo una decisiva influencia en la doctrina italiana de aquellos años, dada la autoridad de quien la formuló y la valía intelectual de muchos de sus discípulos. Justo es señalar también, como ha destacado Palao Taboada, que, aunque incurrió en evidentes excesos, el pensamiento de Griziotti tenía muy presente la aspiración hacia la justicia en el ámbito hacendístico, intentando apartarse de un puro formalismo y tratando de asumir en su integridad -como método más adecuado para conseguir los ideales de justicia- la real entidad de cada fenómeno financiero. Sin embargo, no hace falta esforzarse mucho en probar la imposibilidad de aplicar el método sincrético o integral como medio para tratar de explicar científicamente una realidad integrada por elementos de tan dispar filiación como los que concurren en el caso de la actividad financiera. En los momentos actuales -incluso en los años en que Griziotti formula por primera vez su teoría [...]-, el intento de que un mismo científico cultive a un tiempo tan distintos campos está condenado al fracaso”. Martín Queralt et al., *Curso de Derecho financiero y tributario*, 33.

de Pavia, resulta útil dado el objeto particular de investigación. Porque dibuja, además, en último término, un puente entre la Economía y el Derecho, entre la visión economicista descrita y analizada en el capítulo 1 de la presente investigación y la visión jurídica ideada a partir de la noción *prima* de la constitución económica, a la cual nos referimos al iniciar este capítulo.

2.2. Reconducción constitucional del fenómeno financiero

Vogel -con indiscutible asertividad- advierte que el ordenamiento financiero es, a la fecha, un importante y decisivo sector del sistema constitucional de separación de poderes -dada la inexorable relación de contenido financiero entre las distintas funciones del estado-. Por ello, evoca a *Jean Bodin* quien sostuvo que las finanzas son *los nervios del estado*, para analizar la problemática real en torno a dicho sistema del orden constitucional desde una perspectiva financiera. Sin embargo, recuerda que, *contrario sensu*, la ciencia del Derecho político, que tuvo origen en el pensamiento aristotélico, no ha dedicado atención alguna a esta realidad durante mucho tiempo y que, con cierta regularidad, los profesores de Derecho constitucional evitan, total o parcialmente, el estudio y análisis de la constitución financiera dejándosela a “los especialistas”.⁴⁹⁰ En cuyo caso, el estudio del Derecho constitucional financiero a más de prescindir de una importante parte de la realidad constitucional, corre el riesgo de ser desarrollado por terceros que ajenos al enfoque integral de la constitución peligrosamente concluyan en una constitución financiera alejada y distinta de la constitución misma, incluso contraria a ella: “como una constitución especial o como una contraconstitución apócrifa”.⁴⁹¹

Por ello, a fin de encausar el análisis jurídico-constitucional que realizaremos más adelante y en el tercer capítulo de la presente investigación del principio de estabilidad presupuestaria en el marco inevitable de una constitución financiera revisaremos, primeramente -como ya lo habíamos advertido- las bien logradas contribuciones de Sica y Abbamonte en la reconducción del fenómeno jurídico financiero a los principios constitucionales. Ya que, como lo sostiene Vogel, si la misión fundamental del Derecho constitucional es “encausar el ejercicio del poder por el Derecho y asegurar las libertades públicas de los ciudadanos contra el ejercicio incontrolado del poder”,⁴⁹² esta se

⁴⁹⁰ Vogel, “La Hacienda Pública y el Derecho Constitucional”, 16.

⁴⁹¹ *Ibid.*

⁴⁹² *Ibid.*

corresponde directa e integralmente con el ámbito de la Hacienda Pública más incluso que con cualquier otro de la actividad estatal. Por lo que -como lo sostiene asimismo Vogel-, hay que procurar siempre que “los principios constitucionales sean totalmente eficaces también en el campo de las finanzas públicas”,⁴⁹³ debiéndoseles recordar además a los profesores de Derecho constitucional que “su responsabilidad respecto del Derecho financiero constitucional no desaparece con su silencio”.⁴⁹⁴

2.2.1. La perspectiva de Vincenzo Sica

Vincenzo Sica -según lo señala Amatucci- siguió el camino trazado por la escuela jurídico-financiera napolitana la cual, *contrario sensu*, de la visión de la escuela de Pavia era partidaria de la enseñanza del Derecho financiero como rama del Derecho administrativo; pues, bajo el enfoque y consideración de la tradición jurídico-financiera alemana, desconoció también la unidad del fenómeno financiero, sobre la base de la existencia de dos fenómenos disímiles: uno jurídico y otro económico, en contraposición con lo postulado expresamente por Griziotti, para quien existía un solo fenómeno financiero jurídico y económico.⁴⁹⁵ Y a partir de esta distinción fenomenológica, Romanelli-Grimaldi -afecto asimismo a la escuela napolitana- concluyó, entonces, que existen en una misma asignatura autónoma, dos disciplinas con dos objetos distintos: el fenómeno económico-financiero y el fenómeno jurídico-financiero;⁴⁹⁶ el primero con un carácter prevalentemente causal y el segundo encaminado a la investigación del posicionamiento y organización de las relaciones jurídicas,⁴⁹⁷ en cuyo caso, para la escuela napolitana: “la investigación del cultor de la ciencia de las finanzas se diferencia netamente de la del estudioso del derecho financiero por las peculiaridades metodológicas, impuestas por la discriminación del objeto, al igual que la investigación del físico es disímil de la del filósofo”.⁴⁹⁸

En dicho contexto, Sica consolidó “en el plano constitucional la distinción hecha entre los objetos de las dos disciplinas realizada, en su momento, por Romanelli-Grimaldi”.⁴⁹⁹ De hecho, observó que la materia misma de investigación entre ellas

⁴⁹³ *Ibid.*

⁴⁹⁴ *Ibid.*

⁴⁹⁵ Amatucci, “La enseñanza del derecho financiero en Italia y España”, 130.

⁴⁹⁶ *Ibid.*, 146.

⁴⁹⁷ *Ibid.*, 148-9.

⁴⁹⁸ *Ibid.*, 148.

⁴⁹⁹ *Ibid.*, 149.

cambia, pues, al Derecho financiero -a decir de Sica- no le interesa “la conducta de los operadores públicos con relación a los efectos producidos sobre la economía del país”⁵⁰⁰ -de interés de la Economía financiera-, sino “las calificaciones de los comportamientos de dichos sujetos y de sus organizaciones en el ejercicio de las situaciones referidas y reguladas por una determinada normativa y en el ámbito de las relaciones resultantes”.⁵⁰¹ Por lo que, para Sica, inicialmente, la Economía financiera debe distinguirse del Derecho financiero por su metodología y objeto.

No obstante, Sica acepta asimismo “el concepto unitario de un fenómeno jurídico financiero en expansión”;⁵⁰² es decir, admite -como lo señala Amatucci-⁵⁰³ que en el ordenamiento estatal contemporáneo, de mayor complejidad y especialización que el ordenamiento estatal moderno, existe una fenomenología financiera más amplia y articulada, por lo que, el fenómeno financiero debe comprenderse a partir de la unidad compleja de sus componentes y factores a fin de entender su estructura y sus lineamientos esenciales, pues, “dicha unidad no es solo una realidad lógica, resultado de la necesidad de evaluar la plenitud de un fenómeno, sino también la resultante positiva del mismo ordenamiento estatal asumido al igual que su sistema normativo”.⁵⁰⁴ Por lo que en definitiva, el fenómeno financiero para Sica es unitario -como lo sostiene Griziotti-, pero no único porque existen a su gusto, en clave metodológica y por el objeto, dos fenómenos diferentes: uno jurídico y otro económico.⁵⁰⁵ Sin embargo, este postulado nos parece impreciso debido a lo siguiente.

El fenómeno financiero es jurídico y económico, escindirlo por el objeto -así sea con fines puramente didácticos- supondría erradamente aislar, para su análisis, las normas -en su dimensión puramente formal- de los hechos y valores que le otorgan sentido, contenido y alcance. La teoría tridimensional del derecho de Reale⁵⁰⁶ ha detallado ya la necesidad de estudiarlo como una norma, un hecho y un valor situados en un tiempo y lugar determinados. Analizar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal vaciándolos de su contenido económico concluiría en un ejercicio inútil y renegado

⁵⁰⁰ *Ibíd.*

⁵⁰¹ *Ibíd.*

⁵⁰² *Ibíd.*

⁵⁰³ *Ibíd.*, 149-51.

⁵⁰⁴ *Ibidem* 150.

⁵⁰⁵ *Ibíd.*

⁵⁰⁶ Miguel Reale, *Teoría tridimensional del Derecho* (Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1997), 27-118; Martha Olivia Cano-Nava, “Modelo epistemológico de la teoría tridimensional del derecho”, *Convergencia* 18, n.º 57 (2011): 209-28, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352011000300009.

de la realidad, por lo que, la presente investigación inicia relatando el debate económico contemporáneo -inacabado- y enunciando la posición teórico-económica de Buchanan como fundamento de la problemática objeto de estudio; pues, si no se hubiese hecho, sería imposible apreciar las consecuencias de tales principios en las aspiraciones del diseño constitucional de los nuevos estados andinos, entre ellos, Ecuador.

Es más, dicho distanciamiento en la apreciación de lo económico y lo jurídico en el ámbito de las finanzas públicas, parecería una de las causas de la paradoja contenida en nuestro texto constitucional mismo que, jurídicamente, articula, por un lado, *grosso modo*, un estado altamente prestacional en el que, a su vez, por otro, se le exige disciplina en el orden de lo fiscal en clave de aparente austeridad. Pues, la regla fiscal introducida en el texto magno -en el artículo 286 de la Constitución de 2008-,⁵⁰⁷ naturalmente contiene el gasto público, que se supone es garantía de la efectiva realización de los derechos constitucionales, en función de la disponibilidad real de los ingresos del estado. De manera que, desde una visión puramente normativista, cualquier regla fiscal contenida en abstracto en la constitución no sería más que el resultado -en un esquema de corte reduccionista- del proceso constituyente redactor de la misma que legitimaría su creatura por el solo temor al poder otorgado al estado, que no tendría otra función ni trascendería de modo alguno en los habitantes y menos aún provocaría consecuencias en concreto en los derechos constitucionales de aquellos.

Sin embargo, el 5 de agosto de 2020, la Corte Constitucional ecuatoriana, por ejemplo, dictó la sentencia 679-18-JP/20 y acumulados, a través de la cual, desarrolló algunos criterios vinculantes sobre el derecho a la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, que indefectiblemente inciden, a la fecha, en la comprensión integral del fenómeno financiero ecuatoriano, debido a la imposición judicial respecto de la adquisición de determinados fármacos, la disposición de otorgar tratamientos específicos -en los que subyacen costos y gastos- y el pago de las reparaciones económicas por la omisión de tales adquisiciones. De modo que, el manejo sistémico en torno al presupuesto público sí incide en los derechos constitucionales de determinados ciudadanos en particular.⁵⁰⁸ Ergo, distinguir el fenómeno económico del

⁵⁰⁷ “Art. 286.- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes”. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 286.

⁵⁰⁸ “1. Llamar la atención al gobierno nacional sobre la regresividad no debidamente justificada en relación con el presupuesto designado para salud, medicamentos y talento humano del MSP, que podría afectar negativamente en la satisfacción del derecho a la salud, y abstenerse de reducir el presupuesto en salud destinado a medicamentos y a talento humano necesario para garantizar progresivamente el acceso a

jurídico no es más que contribuir a una ilusión impropia que justifica actuaciones erradas en materia financiera atribuibles al desconocimiento irresponsable de los fundamentos, fines y consecuencias del fenómeno financiero que es, en sí mismo, jurídico, económico y político. En todo caso para finalizar, hemos de advertir, solamente y en los términos de Reale, que: “Mi propósito es únicamente mostrar cómo el tridimensionalismo jurídico se vino desarrollando, obedeciendo a intrínsecas necesidades, y cómo el tridimensionalismo específico responde, en el caso particular de la experiencia jurídica, a una comprensión más viva del hombre y del mundo histórico constituido por él”.⁵⁰⁹

Ahora bien, tampoco asentimos que exista la necesidad de una diferenciación metodológica -en los términos señalados por Sica- entre las facetas económica y jurídica del fenómeno integral financiero, que se estudiarían, en todo caso, en un esquema altamente colaborativo para desentrañar sus relaciones. Tanto las investigaciones multidisciplinarias como las interdisciplinarias tienen un propósito fundamental: la colaboración para analizar desde dos o más disciplinas un mismo fenómeno,⁵¹⁰ sin embargo, el fenómeno financiero, en sí mismo, es transdisciplinario, ya que, constituye un fenómeno, es decir: un tema, un problema o un aspecto de la realidad, que se investiga ineludiblemente a través de varias disciplinas para comprender los bemoles o herramientas subyacentes que pueden estar ocultos a la visión regular de una u otra disciplina; pues, la investigación transdisciplinaria se ocupa de problemáticas que se manifiestan, ocurren e interesan a la ciencia desde una perspectiva que va más allá de las diferentes limitaciones ordinarias de una u otra disciplina en particular.⁵¹¹ En fin, busca superar un enfoque reducido de un fenómeno manifiestamente complejo.

Según Nicolescu, el enfoque transdisciplinario es incompatible, precisamente, con el reduccionismo porque: (1) reconoce la existencia de diferentes niveles de realidad

medicamentos de calidad, seguros y eficaces [...] 15. Disponer que el Ministerio de Economía y Finanzas realice la entrega de los recursos necesarios para el cumplimiento de las medidas anteriormente ordenadas, de conformidad con un cronograma para el cumplimiento de las obligaciones que esta sentencia impone. Este cronograma deberá ser presentado en el plazo de seis meses a la Corte”. Ecuador, Corte Constitucional, “Sentencia (Revisión de garantías (JP): Derecho a medicamentos de calidad, seguros y eficaces)”, en *Caso n.º 679-18-JP y acumulados*, 5 de agosto de 2020, 93.

⁵⁰⁹ Reale, *Teoría tridimensional del Derecho*, 79.

⁵¹⁰ Silvia Molina y Vedia, “Metodología del proyecto transdisciplinario: Las formas del cambio” (ponencia, V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales: Métodos, metodologías y nuevas epistemologías en las ciencias sociales, desafíos para el conocimiento profundo de Nuestra América, Mendoza, 16 - 18 de noviembre de 2016), http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8514/ev.8514.pdf.

⁵¹¹ Jean Piaget, *Lógica y conocimiento científico* (Buenos Aires: Proteo, 1979); Edgar Morin, *El método: La naturaleza de la naturaleza* (Madrid: Cátedra, 1981); Edgar Morin, *El Paradigma Perdido. Ensayo de Bioantropología* (Barcelona: Kairós, 1974), Edgar Morin, *Introducción al Pensamiento Complejo* (Barcelona: Gedisa, 1997).

gobernados por lógicas distintas tal como ocurre, *prima facie*, con el fenómeno financiero; (2) complementa, a su vez, el enfoque disciplinario: se funda en la unificación semántica y operativa de las acepciones; y, (3) es multidimensional y multirreferencial con relación a aquellas. Por lo que, desarrollarlo requiere rigor, apertura y tolerancia en el trabajo de investigación.⁵¹² De modo que, el estudio del fenómeno financiero, que constituye un fenómeno complejo, a través del método sincrético -como lo propone Griziotti- no concluye en una labor superficial, antojadiza o sin límites -como lo postula la escuela napolitana-⁵¹³ sino más bien que se traduce en un ejercicio abierto, riguroso y útil. No obstante, debemos advertir que para Morin si bien la transdisciplinariedad es un esquema cognitivo que permite atravesar las disciplinas,⁵¹⁴ no se ocupa, en realidad, de los métodos;⁵¹⁵ aunque en la visión de Nicolescu -que es a la que se adscribe el autor de la presente investigación-, la transdisciplinariedad supone una “transferencia fecunda de métodos de una disciplina a otra que puede desembocar en la creación de nuevas disciplinas”,⁵¹⁶ por lo que, en definitiva, el método sincrético propuesto por Griziotti no es inconsecuente con la complejidad del fenómeno financiero, todo lo contrario, resulta finalmente un método sobrio y conveniente.

Ahora bien, más allá de los desacuerdos planteados, el aporte de Sica radica en que su análisis fue hecho sobre la base de la interpretación de las normas constitucionales en materia de presupuesto, constitucionalizando el ámbito de estudio del Derecho financiero. Sica interpreta con rigurosidad “las normas constitucionales que fijan las situaciones de los sujetos legitimados a operar en el ciclo completo de provisión, administración y gasto de los medios económicos”,⁵¹⁷ a fin de concluir sobre “las esferas de competencia relativas, las actividades atribuidas y las relaciones subjetivas y objetivas”,⁵¹⁸ reconduciendo así el fenómeno jurídico financiero a los principios constitucionales, situación que hasta ese momento nadie más había propuesto con tal

⁵¹² Basarab Nicolescu, *La Transdisciplinariedad. Manifiesto* (Francia: Ediciones Du Rocher, 1996), <http://www.ceuarkos.edu.mx/wp-content/uploads/2019/10/manifiesto.pdf>, 121-2; Francisco José Paoli Bolio, “Multi, Inter y Transdisciplinariedad”, *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, n.º 13 (2019): 347-57, <https://www.scielo.org.mx/pdf/paftd/n13/2007-4387-paftd-13-347.pdf>.

⁵¹³ Amatucci, “La enseñanza del derecho financiero en Italia y España”, 140-3.

⁵¹⁴ Edgar Morin, *Ciencia con conciencia* (Barcelona: Anthropos, 1984).

⁵¹⁵ Alejandro Peñuela Velásquez, “La transdisciplinariedad. Más allá de los conceptos, la dialéctica”, *Andamios: Transdisciplinariedad y pensamiento complejo: encuentros y desencuentros 1*, n.º 2 (2005): 43-77, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632005000300003#:~:text=La%20transdisciplinariedad%20es%20un%20esquema,se%20ocupa%20de%20los%20métodos.

⁵¹⁶ *Ibid.*

⁵¹⁷ Amatucci, “La enseñanza del derecho financiero en Italia y España”, 150.

⁵¹⁸ *Ibid.*

vehemencia y precisión. Y la presente investigación se ciñe al estudio, precisamente, de los principios constitucionales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal, estudio que pretende concluir sobre la base del carácter integral del fenómeno financiero. No obstante, con posterioridad, Giuseppe Abbamonte siguió el camino trazado por Sica, dedicando su labor académica a “fundar sobre bases constitucionales la decisiva y brillante intuición de Romanelli-Grimaldi”.⁵¹⁹

2.2.2. El aporte de Giuseppe Abbamonte

Abbamonte -según lo indica Amatucci- sostiene que “la constitucionalidad de la ley tributaria y de la ley del gasto se funda sobre los mismos principios que se deducen de la relación entre estas dos leyes”.⁵²⁰ Es decir, para Abbamonte, la actividad financiera del estado de bienestar trata de la función para la provisión de los recursos necesarios para “las intervenciones redistributivas que son los instrumentos más idóneos para ejecutar la igualdad de hecho en la lógica de la extrafiscalidad”;⁵²¹ por lo que:

El asunto de la redistribución, advierte Abbamonte, se destaca cuando se observa la asignación de los ingresos, puesto que la actividad financiera no es inmediatamente un medio de redistribución. Por esto, él considera extremadamente útil la investigación de las consecuencias de la aplicación de una norma financiera, en sesión de control de legitimidad, especialmente con respecto a la igualdad de hecho. La obligación de perseguir esta garantía, puntualiza, rige tanto en el momento de institución de los tributos como en el que se delibera el gasto, en el cual, sin embargo, la evaluación debe realizarse con suficiente amplitud de opiniones, porque la deliberación del gasto ocurre de acuerdo a una serie muy compleja de motivos y la correlación entre ingresos y gastos proporciona elementos útiles para el control de legitimidad del gasto.⁵²²

Por lo que, Abbamonte relaciona la comprensión unitaria del fenómeno financiero de la constitución con la adecuada vinculación entre la Ciencia de las Finanzas y el Derecho financiero, a partir del principio de redistribución, acercándose bastante a la visión integralista de dicho fenómeno, pese a que constantemente ratifica -como lo señala Amatucci- que el campo de la investigación jurídica no debe confundirse con el de la investigación económica, a pesar de que acepta, en todo caso, la indispensable contribución de la Ciencia de las Finanzas para establecer y concluir si de las leyes surge

⁵¹⁹ *Ibíd.*

⁵²⁰ *Ibíd.*, 151.

⁵²¹ *Ibíd.*

⁵²² *Ibíd.*

la igualdad de trato.⁵²³ Por lo que, si bien defiende la total autonomía del Derecho financiero no reniega de la manifiesta y obvia cercanía de la Economía financiera, en un grado ostensiblemente considerable. En cuyo caso, el puente desplegado entre la Economía y el Derecho a través de la constitución a fin de estudiar integralmente un fenómeno de índole financiera es posible y altamente recomendable. No hacerlo, nos llevaría a analizar una manifestación sesgada, diminuta o parcializada de la problemática.

Ahora bien, a tono con la presente investigación y sobre la base de la integralidad paviana del fenómeno financiero, realizaremos el análisis de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal a partir del principio constitucional contenido en el artículo 135 de la constitución española como lo harían Sica y Abbamonte. Es decir, a partir del texto constitucional y de la interrelación e interdependencia de los ingresos y gastos públicos, ya que, es el primero en declarar en dicha dimensión y en idioma castellano, como tal, la estabilidad presupuestaria. Pues, a pesar de la tradición estadounidense que enmarcó la propuesta buchaneana o de la experiencia y modelo económico germano, a los cuales nos referimos en el capítulo primero de esta investigación, en ninguna otra constitución anterior se ha declarado de dicha manera aquel principio. Por ello, a continuación, y previamente a esclarecer el dimensionamiento del mismo en los nuevos estados andinos, relataremos el proceso de juridificación del principio de estabilidad presupuestaria a partir de la reforma constitucional hecha en el Reino español en 2011.

3. Juridificación del principio constitucional de estabilidad presupuestaria en el Reino de España

La constitución española ofrece -como ya se había indicado- una peculiaridad: su texto constitucional establece de manera expresa que todas las administraciones públicas deben adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. La inclusión de este principio en la constitución, en su momento, fue altamente cuestionada porque provino de una reforma realizada al artículo 135 del texto constitucional⁵²⁴ promovida principalmente por las obligaciones de orden supranacional que asumió el Reino de

⁵²³ *Ibíd.*

⁵²⁴ El Captor, “Así se reformó el artículo 135 de la Constitución Española”; Manuel Medina Guerrero, “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria”, *Revista de Estudios Regionales*, n.º 105 (2016): 75, <http://www.redalyc.org/pdf/755/75546514003.pdf>.

España en el Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento⁵²⁵ y el Pacto Presupuestario.⁵²⁶ Para algunos en España,⁵²⁷ la inserción de este principio en el texto magno plasmó la intención política de dismantelar el estado de bienestar. No obstante, el PEC y el PP se han desarrollado ampliamente en Europa *-grosso modo-* a partir de 1997 y forman parte, en la actualidad, del ordenamiento jurídico del proceso de integración regional y se han asentado paulatinamente en los ordenamientos jurídicos nacionales de los estados miembros de la UE.⁵²⁸

Sin embargo, en el Reino de España el principio de estabilidad presupuestaria no fue definido en el texto constitucional, lo hizo *-prima facie-* la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, publicada en el Boletín Oficial del Estado español el 01 de mayo de 2012. La ley española delimitó el contenido del principio de estabilidad presupuestaria a través de las reglas fiscales del déficit y del gasto: la primera prohíbe el déficit estructural y prevé la obligación de mantener equilibrados los ingresos y gastos públicos, con excepción de aquellas singularidades vinculadas a las reformas estructurales permitidas legalmente, y la segunda, por su parte,

⁵²⁵ La Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997, sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), estableció el fundamento político del mismo en la Comunidad Europea e incluyó orientaciones políticas firmes para su aplicación por parte de los Estados miembros, la Comisión y el Consejo. Consejo Europeo, *Resolución sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento de 17 de junio de 1997*.

⁵²⁶ En 2013 se suscribió, como consecuencia del PEC, el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión económica y monetaria (de la UE). En el número 2 del artículo 3 de dicho tratado, se dispuso que las normas ahí contenidas debían incorporarse al derecho nacional a más tardar en un año contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo.

⁵²⁷ Ochando Claramunt, “Estado del bienestar, crisis económica y nuevos riesgos sociales”; FOESSA, *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*, 5 / 11-7 / 38-42; Sotelo, “Desmontaje del Estado de bienestar”.

⁵²⁸ La UE se origina a partir del planteamiento que hiciera el ministro francés Robert Schuman a Alemania el 9 de mayo de 1950 para poner la producción franco-alemana de carbón y de acero bajo una autoridad en común, creando a su vez una organización abierta a la participación de los demás países de Europa. De ahí nació la Comunidad Europea del Carbón y del Acero -CECA-, cuyo tratado constitutivo se firmó en París el 18 de abril de 1951, el cual entró en vigor al año siguiente para los seis países firmantes: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. Estos países firmaron seis años más tarde los Tratados de Roma, que instituyeron la Comunidad Económica Europea -CEE- y la Comunidad Europea de la Energía Atómica -CEEA-. La Comunidad Económica Europea fijó los objetivos más ambiciosos y propuso un mercado común que garantizara la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales, y que aproximase progresivamente las políticas económicas de los estados miembros. Los Tratados de París y de Roma habían fijado ya las bases de una arquitectura comunitaria y el 8 de abril de 1965 se firmó finalmente en Bruselas el Tratado de fusión de los Ejecutivos, constituyendo un único Consejo y una Comisión para las tres Comunidades. También se creó un Parlamento Europeo y un Tribunal de Justicia. A estas instituciones se les unió luego, en 1975, el Tribunal de Cuentas, con la misión de realizar el control externo del presupuesto comunitario. Los efectos positivos que la creación de la Unión Europea tuvo para los estados miembros atrajo a otras naciones europeas a solicitar la adhesión, uniéndose en diferentes momentos: Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grecia, España, Portugal, Austria, Suecia, Finlandia, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Chipre, Rumanía, Bulgaria y, por último, el 1 de enero de 2013, Croacia. Sin embargo, en junio de 2016, los ciudadanos británicos decidieron en referéndum la salida de su país de la UE, que ocurrió efectivamente el 31 de enero de 2020, a raíz de lo cual, la UE pasó a tener y quedarse con 27 países.

prohíbe que el incremento del gasto público sobrepase *-grosso modo-* la tasa de crecimiento del PIB a mediano plazo, fijando con precisión, asimismo, ciertas excepciones.⁵²⁹

Ahora bien, tales reglas del orden fiscal que pretenden consolidar en España la forma y la función jurídica del principio de estabilidad presupuestaria, distan -al menos en apariencia- de los convencionalismos y la tradición del estudio del Derecho de las finanzas públicas;⁵³⁰ por ello, la primera parte de este acápite busca desentrañar, precisamente, la forma y la función jurídica de dicho principio declarado en el artículo 135 del texto constitucional español. En cuyo caso, en los párrafos siguientes se interpretará la acepción de la estabilidad presupuestaria a partir de sus antecedentes ubicados en el proceso de integración europeo tendientes a la imposición de la unión económica y monetaria regional -el PEC y el PP-, debiendo tomar en consideración, además, las circunstancias político-particulares del procedimiento que concluyó con la reforma del texto original del artículo en mención de la constitución y la promulgación en España de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Cabe relieves asimismo que este proceso ocurre en medio de las circunstancias y debate de índole económica desarrollado en el primer capítulo de esta investigación. Contexto que indiscutiblemente incidió en la consolidación jurídica de tales principios a nivel constitucional.

3.1. Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento

El Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento fue consecuencia de las obligaciones asumidas por los estados miembros de la UE en el Tratado de la Unión o Tratado de Maastricht. Este es uno de los tratados fundacionales de la UE. Fue firmado en la ciudad de Maastricht en Países Bajos el 07 de febrero de 1992, entró en vigor el 01 de noviembre de 1993 y significó para el proceso integracionista europeo, la consolidación de la unión “como una forma original de integración política y económica en la que debían concentrarse los intereses comunes de sus estados miembros”.⁵³¹ No

⁵²⁹ Arias Abellán, “Estabilidad presupuestaria y deuda pública”, 126-68.

⁵³⁰ Amatucci, “La enseñanza del derecho financiero en Italia y España”, 123-58.

⁵³¹ Francisco J. Fonseca Morillo y Juan A. Martín Burgos, “La Unión Europea: Génesis de Maastricht”, *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 2 (1992): 520-7, <https://www.yumpu.com/es/document/read/14186194/la-union-europea-genesis-de-maastricht-francisco-fonseca-morillo->.

obstante, tratándose de un proceso complejo y ante la inevitable necesidad de adaptación constante al mismo por parte de todos los estados participantes en aquel, el Tratado de Maastricht ha sido modificado con posterioridad por los Tratados de Ámsterdam, Niza y Lisboa.

El artículo B del texto original del tratado había enunciado como uno de los objetivos de la Unión, la promoción de un progreso económico y social equilibrado y sostenible, mediante la creación, principalmente, de un espacio sin fronteras dentro de la Unión, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que conllevaría a una moneda única, de conformidad con las disposiciones de dicho tratado.⁵³² A dicho efecto, el artículo 2 del mismo dispuso que la Unión tendría por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3A del texto del tratado,⁵³³ “un

⁵³² UE, *Tratado de la Unión Europea*, texto original, Boletín Oficial del Estado (España) 191, 29 de julio de 1992, art. B.

⁵³³ “3. El artículo 3 se sustituirá por el siguiente: Artículo 3. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado:

- a) la supresión, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas a la entrada y salida de las mercancías, así como de cualesquiera otras medidas de efecto equivalente,
- b) una política comercial común,
- c) un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales,
- d) medidas relativas a la entrada y circulación de personas en el mercado interior, conforme a las disposiciones del artículo 100 C,
- e) una política común en los ámbitos de la agricultura y de la pesca,
- f) una política común en el ámbito de los transportes,
- g) un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior,
- h) la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común,
- i) una política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo,
- j) el fortalecimiento de la cohesión económica y social,
- k) una política en el ámbito del medio ambiente,
- l) el fortalecimiento de la competitividad de la industria de la Comunidad,
- m) el fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico,
- n) el fomento de la creación y del desarrollo de redes transeuropeas,
- o) una contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud,
- p) una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros,
- q) una política en el ámbito de la cooperación al desarrollo,
- r) la asociación de los países y territorios de Ultramar, a fin de incrementar los intercambios y continuar en común el esfuerzo por el desarrollo económico y social,
- s) una contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores,
- t) medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo.

4. Se incluirá el siguiente artículo: Artículo 3A:

1. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de los Estados miembros y de la Comunidad incluirá, en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado, la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros,

desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Unión, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los [e]stados miembros”.⁵³⁴ Finalidades que no están alejadas de algunas de las contenidas en el artículo 284 de la Constitución de la República de Ecuador.⁵³⁵

Tales acciones de los estados miembros y de la Unión debían surgir del respeto de ciertos principios rectores: “precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y, [una] balanza de pagos estable”.⁵³⁶ Ello dio paso, finalmente, a la unión económica y monetaria en Europa: la zona euro. En dicho contexto y bajo la suposición de que la estabilidad macroeconómica favorece el crecimiento real y de que la política económica de los estados miembros debía ser coherente dentro de una zona monetaria,⁵³⁷ el Tratado de Maastricht fijó un conjunto de criterios denominados de convergencia económica,⁵³⁸ que debían cumplir los estados miembros a fin de participar en la zona

en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

2. Paralelamente, en las condiciones y según el ritmo y procedimientos previstos en el presente Tratado, dicha acción implicará la fijación irrevocable de tipos de cambio con vistas al establecimiento de una moneda única, el ecu, la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la Comunidad, de conformidad con los principios de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

3. Dichas acciones de los Estados miembros y de la Comunidad implican el respeto de los siguientes principios rectores: precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable”. *Ibíd.*, art. G, letra B, num. 3 y 4.

⁵³⁴ *Ibíd.*, art. 2.

⁵³⁵ “Art. 284.- La política económica tendrá los siguientes objetivos [...] 5. Lograr un desarrollo equilibrado del territorio nacional, la integración entre regiones, en el campo, entre el campo y la ciudad, en lo económico, social y cultural. 6. Impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales. 7. Mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo [...] 9. Impulsar un consumo social y ambientalmente responsable”. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 284.

⁵³⁶ UE, *Tratado de la Unión Europea*, art. 3, num. 3.

⁵³⁷ Huerta sostiene que -en una visión ortodoxa- la política fiscal no puede desempeñar un papel contracíclico ante el temor de que pueda generar presiones inflacionarias y desestabilice la moneda. Generalmente, se opone al gasto público deficitario, pues, sostiene que el déficit tiende a reducir la tasa de ahorro y la tasa de crecimiento y que, los efectos del déficit dependen de las variables que deben ser ajustadas en el futuro para compensar el déficit. Arturo Huerta G., “Política macroeconómica: (in)estabilidad versus crecimiento”, *Economía UNAM* 4, n.º 10 (2007), 105-21, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2007000100005; William Easterly y Sergio Rebelo, “Fiscal Policy and Economic Growth”, *Journal of Monetary Economics* 32, n.º 3 (1993): 417-58, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/030439329390025B>.

⁵³⁸ Establecidos en el artículo 121, número 1, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. UE, *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, versión consolidada, Documento C325/35, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 24 de diciembre de 2012.

euro. Los criterios de convergencia previstos en el tratado fueron desarrollados en el Protocolo sobre tales criterios adjunto al texto del mismo tratado y al texto del Tratado de funcionamiento de la UE, en concordancia, particularmente, con lo dispuesto por el artículo 140⁵³⁹ del mismo. Dichos criterios afectaron esencialmente la evolución de los precios -medidos por el IPCA-,⁵⁴⁰ las finanzas públicas -en torno al déficit y la deuda pública-, los tipos de cambio y tipos de interés a largo plazo de los estados miembros de la UE.

Los criterios de convergencia económica se resolvieron *-grosso modo-* en cuatro: estabilidad de precios, finanzas públicas sostenibles, participación en el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo y tipos de interés a largo plazo controlados. Los cuales específicamente y por acuerdo manifiesto de los estados miembros del proceso de integración regional se expresaron de la siguiente manera: (1) los estados miembros tenían que tener una tasa media de inflación que no supere en más del 1,5 % la de los tres estados miembros con el mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios; (2) el déficit público no podía superar el 3% del PIB salvo que la

⁵³⁹ “Artículo 140: 1. Una vez cada dos años como mínimo, o a petición de cualquier Estado miembro acogido a una excepción, la Comisión y el Banco Central Europeo presentarán informes al Consejo acerca de los avances que hayan realizado los Estados miembros acogidos a una excepción en el cumplimiento de sus obligaciones en relación con la realización de la unión económica y monetaria. Estos informes incluirán un examen de la compatibilidad de la legislación nacional de cada uno de estos Estados miembros, incluidos los Estatutos de su banco central nacional, con el artículo 130 y el artículo 131, así como con los Estatutos del SEBC y del BCE. Estos informes examinarán también la consecución de un alto grado de convergencia sostenible, atendiendo al cumplimiento de los siguientes criterios por parte de cada uno de los Estados miembros:

- el logro de un alto grado de estabilidad de precios, que deberá quedar de manifiesto a través de una tasa de inflación que esté próxima a la de, como máximo, los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a la estabilidad de precios,
- las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit público excesivo, definido de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 126,
- el respeto, durante dos años como mínimo, sin que se haya producido devaluación frente al euro, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo,
- el carácter duradero de la convergencia conseguida por el Estado miembro acogido a una excepción y de su participación en el mecanismo de tipos de cambio deberá verse reflejado en los niveles de tipos de interés a largo plazo.

Los cuatro criterios mencionados en el presente apartado y los períodos pertinentes durante los cuales deberán respetarse dichos criterios se explicitan más en un Protocolo anejo a los Tratados. Los informes de la Comisión y del IME deberán tomar en consideración asimismo los resultados de la integración de los mercados, la situación y la evolución de las balanzas de pagos por cuenta corriente y un estudio de la evolución de los costos laborales unitarios y de otros índices de precios”. UE, *Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*, versión consolidada, Documento C 83/47, Diario Oficial de la UE, 30 de marzo de 2010.

⁵⁴⁰ IPCA (índice de precios de consumo armonizado). Es un indicador estadístico cuyo objetivo es proporcionar una medida común de la inflación que permita realizar comparaciones entre los países de la UE y, de estos con otros que no pertenezcan a la Unión.

proporción haya descendido de manera sustancial y continuada y haya llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia salvo que el mismo se supere de forma excepcional y la proporción se mantenga próxima a aquel y la deuda pública no podía superar el 60% del PIB salvo que la proporción se reduzca, asimismo, suficientemente y a tono con el valor de referencia; (3), los estados miembros debían observar los márgenes normales de fluctuación dispuestos por el mecanismo de tipos de cambio del sistema monetario europeo, no pudiendo devaluar en el mismo período el tipo central bilateral de su moneda respecto de la de otro estado miembro; y, (4) el tipo medio de interés nominal a largo plazo no podía superar en más de un 2 % el de los tres estados miembros con un mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.⁵⁴¹

Estos criterios, en definitiva, marcaron el inicio del proceso hacia la unión económica y monetaria en Europa, prevista en tres fases⁵⁴² sobre la base del informe Delors.⁵⁴³ La tercera fase -que condujo a la celebración del Pacto de Estabilidad y Crecimiento-, de acuerdo con los criterios de convergencia, el calendario, los protocolos y los procedimientos establecidos en los tratados, empezó el 1 de enero de 1999.⁵⁴⁴ La

⁵⁴¹ UE, *Protocolo (No. 13) sobre los criterios de convergencia*, Diario Oficial 115, 09 de mayo de 2008, arts. 1-6. Cabe advertir que, el artículo 5 del Protocolo establece que la Comisión Europea -órgano ejecutivo de la Unión- es el que suministra los datos estadísticos que deben utilizarse para la aplicación del Protocolo; y el artículo 6 *ejusdem* que, el Consejo europeo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento europeo, al Banco Central Europeo y, al Comité Económico y Financiero, podrá adoptar las disposiciones adecuadas para estipular los detalles de los criterios de convergencia previstos en los tratados, en cuyo caso, tales disposiciones sustituirán el Protocolo. UE, *Protocolo (No. 13) sobre los criterios de convergencia*, art. 5.

⁵⁴² La fase 1 fue del 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993 y tuvo como objetivos, la generalización del mercado interior (libre circulación de capitales entre los estados miembros), el refuerzo de la coordinación de las políticas económicas (programas de convergencia económica como requisito imprescindible para ser beneficiario de la ayuda del Fondo de Cohesión) y la intensificación de la cooperación entre los bancos centrales (que tenía implícito el sostenimiento del Sistema Monetario Europeo, creado en 1978). La fase 2 fue del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1998 y en ella se profundizó la convergencia de las políticas económicas y monetarias de los estados miembros con el fin de garantizar la estabilidad de los precios y unas finanzas públicas saneadas. En esta se crearon el Instituto Monetario Europeo y el Banco Central Europeo. La fase 3 inició el 1 de enero de 1999. Carlos María Rodríguez Sánchez, “La estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera en el derecho europeo”, *Gabilex*, n.º 6 (2016), 1-24, https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160713/revista_gabilex_no_6_autor_carlos_ma_rodriguez_sanchez.pdf.

⁵⁴³ En junio de 1988, el Consejo Europeo constituyó un Comité presidido por el presidente de la Comisión Europea: Jacques Delors, formado por los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los países de la Unión Europea, el director del Banco de pagos internacionales de Basilea: Alexandre Lamfalussy (y catedrático de Economía monetaria en la Universidad Católica de Lovaina la Nueva), un catedrático de Economía: Niels Thygesen (de Copenhague) y por el presidente del Banco Exterior de España: Miguel Boyer. La comisión elaboró el *Informe Delors* que propuso la ejecución de la Unión Económica Europea en tres fases. Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Hannover, 27 y 28 de junio de 1988, num. 5, https://www.consilium.europa.eu/media/20602/1988_junio_-_hannover_es_.pdf.

⁵⁴⁴ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Madrid, 15 y 16 de septiembre de 1995, acápite I, párr. 1, http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_es.htm.

primera fase había iniciado el 01 de julio de 1990, por decisión del Consejo Europeo de Madrid de 1989,⁵⁴⁵ pero fue el Consejo Europeo⁵⁴⁶ de Madrid de 1995 -seis años después- el que convino, manifiestamente, que la disciplina presupuestaria -objetivo principal del Pacto de Estabilidad y Crecimiento- era de crucial importancia, tanto para el éxito de la unión económica y monetaria como para la aceptación de la moneda única por parte del público, haciendo hincapié -además- en la necesidad que, tras el paso a la tercera fase, las finanzas públicas de los estados miembros de la UE debían mantener una trayectoria saneada acorde con las obligaciones de los tratados: Tratado de la UE y el Tratado de funcionamiento de la UE.⁵⁴⁷

Por ello, se anunció -en el marco de dicho consejo: Madrid de 1995- el compromiso de la Comisión⁵⁴⁸ para presentar en 1996 sus conclusiones sobre los mecanismos para garantizar la disciplina presupuestaria y la coordinación en la unión monetaria de acuerdo con los procedimientos y principios de los tratados,⁵⁴⁹ previendo la necesidad de un pacto europeo que garantice, precisamente, la anhelada disciplina presupuestaria a nivel regional. En 1996, el Consejo europeo de Florencia acogió con satisfacción los progresos constantes en la preparación dentro de los plazos previstos de la tercera fase de la unión económica y monetaria y observó de modo positivo lo que se había avanzado en la convergencia y los esfuerzos realizados por los estados miembros por corregir los desequilibrios que seguían existiendo en las haciendas públicas e instó al mismo Consejo, a la Comisión y al Instituto Monetario Europeo a proseguir sus trabajos sobre la estabilidad fiscal en la tercera fase de la unión económica y monetaria a fin de presentar al Consejo europeo de Dublín conclusiones que dejen constancia de las mejoras

⁵⁴⁵ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Madrid, 26 y 27 de junio de 1989, acápite B, párr. 1, num. 1-3, https://www.consilium.europa.eu/media/20585/1989_junio_-_madrid_es_.pdf.

⁵⁴⁶ El *Consejo Europeo* es una de las instituciones de la UE. Está integrada por los jefes de Estado o de Gobierno de los estados miembros, el presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión Europea. Tiene la función de definir las orientaciones y prioridades políticas generales de la unión. No es una institución legislativa. Consejo Europeo, “Consejo Europeo”, *Consejo Europeo*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/>.

⁵⁴⁷ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Madrid, 15 y 16 de septiembre de 1995, acápite II, párr. 1.

⁵⁴⁸ La *Comisión Europea* es el órgano ejecutivo, políticamente independiente, de la UE. Es responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea y de aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo. UE, “Comisión Europea”, *Unión Europea*, accedido 29 de febrero de 2024, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-commission_es.

⁵⁴⁹ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Madrid, 15 y 16 de septiembre de 1995, párr. 2.

realizadas,⁵⁵⁰ con miras, *inter alia*, a la celebración de un pacto regional de estabilidad y crecimiento.

El Consejo europeo de Dublín de 1996 finalmente anunció la celebración de un pacto de estabilidad y crecimiento, insistiendo nuevamente en la necesidad de garantizar una disciplina presupuestaria duradera en la tercera fase de la unión económica y monetaria. A dicho efecto, pidió al Consejo de asuntos económicos y financieros de Europa que examine a fondo las propuestas de la Comisión de dos reglamentos: uno sobre el reforzamiento de la supervisión y la coordinación de las situaciones presupuestarias y otro sobre la aceleración y aclaración de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo previsto en el tratado e invitó asimismo al Consejo de asuntos económicos y financieros para que prepare un proyecto de resolución sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, que debía ser adoptado por el Consejo europeo de 1997. La resolución debía recoger necesariamente los compromisos de los estados miembros, de la Comisión y el Consejo para una aplicación estricta de los tratados y las disposiciones sobre estabilidad presupuestaria, conviniendo en particular, tras la adopción de dicha resolución, que el Consejo debía adoptar los reglamentos antes referidos.⁵⁵¹

El Consejo europeo de Ámsterdam de 1997 adoptó, en efecto, la resolución por la que los estados miembros, la Comisión y el Consejo expresaron su firme compromiso con la ejecución del Pacto de estabilidad y crecimiento que contuvo disposiciones de carácter preventivo y disuasorio⁵⁵² y acordaron integrar a dicho pacto: (1) el reglamento relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias, (2) el reglamento relativo a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (No. 1466/97 de 7 de julio de 1997) y, (3) el reglamento relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (No. 1467/97 de 7 de julio de 1997). De esta manera se materializó de modo definitivo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que había sido propuesto en 1995 inicialmente por Theo Weigel, Ministro de economía alemán, con tradición ordoliberal -bajo la consideración de los riesgos que presentaban las condiciones presupuestarias de los estados miembros del sur de Europa-.⁵⁵³ Pacto que quedó además

⁵⁵⁰ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Florencia, 21 y 22 de junio de 1996, acápite II, párr. 1-2, https://www.europarl.europa.eu/summits/fir1_es.htm.

⁵⁵¹ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Dublín, 13 y 14 de diciembre de 1996, acápite II, num. 1, https://www.europarl.europa.eu/summits/dub1_es.htm.

⁵⁵² Consejo Europeo, *Resolución sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento de 17 de junio de 1997*.

⁵⁵³ Rodríguez Sánchez, “La estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera en el derecho europeo”, 1-24; Ma. Pilar Blanco Corral et al., “El Pacto de Estabilidad de la Unión Europea y los Principios

circunscrito con claridad a los reglamentos antedichos, los cuales sencillamente desarrollaban y dinamizaban ciertos acuerdos contenidos ya en el Tratado constitutivo de la UE.

En particular, por intermedio del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los estados miembros de la Unión se comprometieron -entre otras- a: (1) respetar el objetivo presupuestario a mediano plazo establecido en sus programas de estabilidad o convergencia consistente en conseguir situaciones presupuestarias próximas al equilibrio o con superávit y a tomar las medidas presupuestarias correctoras que estimen necesarias para alcanzar los objetivos fijados en sus programas de estabilidad y convergencia; (2) adoptar las medidas correctoras que estimen necesarias en materia de presupuesto para poder alcanzar los objetivos establecidos en sus programas de estabilidad o convergencia; (3) poner en marcha sin demora los ajustes presupuestarios correctores que se estimen necesarios cuando reciban información que señale un riesgo de déficit excesivo considerado inicialmente de manera nominal y no estructural; y, 4. corregir los déficit excesivos tan pronto como sea posible una vez que estos se hayan producido a más tardar el año siguiente al de la identificación del déficit excesivo, salvo que concurren circunstancias especiales.⁵⁵⁴

Por su parte, los reglamentos que integraron el Pacto de Estabilidad y Crecimiento asentaron sistemática y dinámicamente el sistema de supervisión multilateral y el procedimiento para evitar el déficit excesivo de los estados miembros. El reglamento número 1466/97 de 7 de julio de 1997 -posteriormente reformado por los reglamentos 1055/2005 y 1175/2011-, regló el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.⁵⁵⁵ Este reglamento, que constituye un acto legislativo de la UE,⁵⁵⁶ contiene las normas que regulan el contenido, la presentación, el examen y el seguimiento de los programas de estabilidad y los programas de convergencia que deben presentar los estados miembros en el marco de la supervisión multilateral que realiza el Consejo y la Comisión Europea para impedir que se produzcan déficit públicos excesivos en ellos -los estados-, e impulsar la supervisión y coordinación de sus políticas económicas, estén o no participando en la zona euro.

de Autonomía y Suficiencia de la Hacienda Autónoma en España” (ponencia, X Encuentro de Economía Pública, Tenerife, 6 y 7 de febrero de 2003, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3126753.pdf>), 5.

⁵⁵⁴ Consejo Europeo, *Resolución sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento de 17 de junio de 1997*, Los Estados Miembros, nums. 1 al 5.

⁵⁵⁵ UE, *Reglamento 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo de 16 de noviembre de 2011*, Documento L 306/1, Diario Oficial de la UE, 23 de noviembre de 2011, art. 2, num. 1.

⁵⁵⁶ UE, *Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*, art. 288, 2º inc.

De conformidad con dicho reglamento, los estados miembros que participasen en la zona euro, debían presentar al Consejo y a la Comisión Europea un programa de estabilidad que facilite una base esencial para la estabilidad de los precios y para un fuerte crecimiento sostenible que conduzca a la creación de empleo.⁵⁵⁷ Los primeros programas de estabilidad debían ser presentados antes del 1 de marzo de 1999 y luego, se debían presentar programas actualizados anualmente. Los estados miembros que llegasen a adoptar la moneda única en una fase posterior debían presentar un programa de estabilidad en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha en la que el Consejo adoptase la decisión sobre su participación en la zona euro.⁵⁵⁸ Los estados miembros asumieron, además, la obligación de hacer públicos sus programas de estabilidad y sus programas actualizados.⁵⁵⁹

Los programas de estabilidad, en concordancia con las normas contenidas en el reglamento antedicho, debían contener: (1) el objetivo a mediano plazo en términos de situación presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit y la trayectoria de ajuste para alcanzar este objetivo en lo que respecta al déficit o superávit público, así como la tendencia prevista para la proporción de la deuda pública; (2) los principales supuestos sobre la evolución económica esperada y las variables económicas importantes que son relevantes para la realización del programa de estabilidad, tales como el gasto público de inversión, el crecimiento del PIB real, el empleo y la inflación;⁵⁶⁰ (3) una descripción de las medidas presupuestarias y otras medidas de política económica que se estén adoptando y/o se propongan adoptar para alcanzar los objetivos del programa, y, en el caso de las principales medidas presupuestarias, una evaluación de sus efectos cuantitativos sobre el presupuesto; y, (4) un análisis del efecto que la modificación de los principales supuestos económicos produciría en la situación presupuestaria y en la deuda.⁵⁶¹ Aquí la importancia de conocer y comprender el contenido y alcance económicos de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal a fin de asimilar las consideraciones jurídicas impuestas que nacen en medio de un cúmulo de herramientas económicas de política

⁵⁵⁷ UE, *Reglamento 1466/97 del Consejo Europeo de 07 de julio de 1997*, Documento L 209/1, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 02 de agosto de 1997, art. 3, num. 1.

⁵⁵⁸ *Ibid.*, art. 4, núm.1.

⁵⁵⁹ *Ibid.*, art. 4, num. 2.

⁵⁶⁰ La información referente a la evolución del déficit o superávit público y a la proporción de la deuda, así como a los principales supuestos económicos citados en las letras a) y b), deben facilitarse en base anual y deben abarcar, además del año corriente y el precedente, al menos los tres años siguientes. *Ibid.*, art. 3, num. 3.

⁵⁶¹ *Ibid.*, art. 3, num. 2.

fiscal desarrolladas dialéctica e históricamente dentro del debate teórico universal expuesto en el capítulo primero que antecede.

Ahora bien, la UE -como parte de la supervisión multilateral prevista en el artículo 103, numerales 3 y 4, del tratado-⁵⁶² tiene la atribución para vigilar la aplicación de los programas de estabilidad basándose en la información aportada por los estados miembros de la zona euro. Si llega a detectar desviaciones importantes de la situación presupuestaria respecto del objetivo presupuestario a mediano plazo o de la trayectoria de ajuste necesaria para lograrlo, debe formular una recomendación al estado miembro con el objeto de alertarlo oportunamente e impedir que se produzca un déficit excesivo. El estado que ha sido advertido debe adoptar las medidas de ajuste necesarias. Y si en controles posteriores el Consejo llegase a estimar que las desviaciones de la situación presupuestaria respecto del objetivo presupuestario a mediano plazo o de la trayectoria de ajuste necesaria para lograrlo, persisten o se agravan, debe formular una recomendación al estado miembro a fin de que adopte con prontitud las medidas adecuadas de corrección. En cuyo caso, el Consejo puede hacer pública dicha recomendación.⁵⁶³

Por su parte, los estados miembros que no participan en la zona euro -según se indica en el reglamento en cuestión-, debían presentar al Consejo y a la Comisión Europea un programa de convergencia que facilite, asimismo, una base esencial para la estabilidad de los precios y para un fuerte crecimiento sostenible que conduzca a la creación de empleo.⁵⁶⁴ Los programas de convergencia debían ser presentados, también, antes del 1 de marzo de 1999 y luego, los estados miembros obligados debían presentar programas

⁵⁶² “3. Con el fin de garantizar una coordinación más estrecha de las políticas económicas y una convergencia sostenida de los resultados económicos de los Estados miembros, el Consejo, basándose en informes presentados por la Comisión, supervisará la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Comunidad, así como la coherencia de las políticas económicas con las orientaciones generales contempladas en el apartado 2, y procederá regularmente a una evaluación global. A efectos de esta supervisión multilateral, los Estados miembros informarán a la Comisión acerca de las medidas importantes que hayan adoptado en relación con su política económica, así como de todos los demás aspectos que consideren necesarios. 4. Cuando, con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 3, se compruebe que la política económica de un Estado miembro contradice las orientaciones generales mencionadas en el apartado 2 o supone un riesgo para el correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, el Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular al Estado miembro en cuestión las recomendaciones necesarias. El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, podrá decidir hacer públicas sus recomendaciones. El presidente del Consejo y la Comisión informarán al Parlamento Europeo acerca de los resultados de la supervisión multilateral. Si el Consejo hubiere hecho públicas sus recomendaciones, se podrá invitar a su presidente a que comparezca ante la comisión competente del Parlamento Europeo”. UE, *Tratado de la Unión Europea*, art. G, letra B, num. 25, art. 103, num. 3 y 4.

⁵⁶³ UE, *Reglamento 1466/97 del Consejo Europeo de 07 de julio de 1997*, art. 6.

⁵⁶⁴ *Ibíd.*, art. 7, num. 1.

actualizados anualmente hasta integrarse, por decisión del Consejo, de manera definitiva a la zona euro. Asimismo, los estados obligados debían y deben hacer públicos sus programas de convergencia y sus actualizaciones.⁵⁶⁵

Los programas de convergencia -de modo bastante similar a los programas de estabilidad- debían contener: (1) el objetivo a mediano plazo en términos de situación presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit y la trayectoria de ajuste para alcanzar este objetivo en lo que respecta al déficit o superávit público, la tendencia prevista para la proporción de deuda pública y los objetivos de política monetaria a mediano plazo, la relación de dichos objetivos con la estabilidad de precios y tipo de cambio; (2) los principales supuestos sobre la evolución económica esperada y las variables económicas importantes que son relevantes para la realización del programa de convergencia, tales como el gasto público de inversión, el crecimiento del PIB en términos reales, el empleo y la inflación;⁵⁶⁶ (3) una descripción de las medidas presupuestarias y otras medidas de política económica que se estén adoptando y/o se propongan adoptar para alcanzar los objetivos del programa y en el caso de las principales medidas presupuestarias, una evaluación de sus efectos cuantitativos sobre el presupuesto; y, (4) un análisis del efecto que la modificación de los principales supuestos económicos produciría en la situación presupuestaria y en la deuda.⁵⁶⁷

El Consejo puede vigilar -también en este caso: el de los estados miembros que no participan en la zona euro- la aplicación de los programas de convergencia basándose en la información aportada por los estados miembros y las políticas económicas de los mismos a la luz de los objetivos del programa de convergencia para garantizar que dichas políticas se orientan a la estabilidad, con el objeto de evitar desajustes de los tipos reales de cambio y fluctuaciones excesivas del tipo de cambio nominal. Si el Consejo detectase desviaciones importantes de la situación presupuestaria respecto del objetivo presupuestario a mediano plazo o de la trayectoria de ajuste necesaria para lograrlo, debe formular, como ocurre con los programas de estabilidad, una recomendación al estado miembro con el objeto de alertarlo rápidamente e impedir que se produzca un déficit excesivo, o, de ser el caso, para que adopte las medidas de ajuste necesarias. Y, si en

⁵⁶⁵ *Ibíd.*, art. 8.

⁵⁶⁶ La información referente a la evolución del déficit o superávit público y a la proporción de deuda, así como a los principales supuestos económicos contemplados en las letras a) y b), deben facilitarse en base anual y deben abarcar, además del año corriente y el precedente, al menos los tres años siguientes. UE, *Reglamento 1466/97 del Consejo Europeo de 07 de julio de 1997*, art. 7, num. 3.

⁵⁶⁷ *Ibíd.*, art. 7, num. 2.

posteriores controles el Consejo estimase que las desviaciones de la situación presupuestaria persisten o se agravan, debe formular una recomendación al estado miembro para que adopte con prontitud medidas correctoras, pudiendo hacer pública dicha recomendación.⁵⁶⁸

Parecería entonces que -con atención a su contenido, el mecanismo de control y las consecuencias previstas- los programas de estabilidad no se distinguen sustancialmente de los programas de convergencia; sin embargo, cabe advertir que el programa de estabilidad dista del programa de convergencia -más allá de la sola obviedad que el primero está vinculado a los estados que participan en la zona euro y el segundo a los que no participan- porque este último -el de convergencia- debe señalar adicionalmente los objetivos de política monetaria a mediano plazo y la relación de dichos objetivos con la estabilidad de precios y el tipo de cambio debido a que mantienen para sí, evidentemente, la emisión de una moneda propia.

De ahí que, resulte indiscutible que más allá de pertenecer o no a la zona euro, las obligaciones derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, a través de los programas de estabilidad o convergencia, han sometido y mantienen sometidos a los estados miembros de la UE, entre ellos España, a un sistema uniforme de control y de regularidad presupuestaria de orden supranacional cimentado en la imposición de ciertos estándares y objetivos de política económica común, que, de ser el caso, prevalecerían sobre los intereses nacionales que pudiesen existir o defenderse y que superan las decisiones de gobierno circunscritas en cada estado miembro a un período de tiempo determinado. Es por ello que el Presidente del Consejo y la Comisión deben incluir en sus informes regulares al Parlamento Europeo los resultados de la supervisión multilateral realizada.⁵⁶⁹

Ahí, la tensión manifiesta entre la noción regional de la disciplina presupuestaria, ciertamente estructurada y delimitada a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y la garantía del pluralismo político en Europa,⁵⁷⁰ que considerablemente se relleva por el esquema de sanciones previsto como consecuencia del componente corrector de dicho

⁵⁶⁸ *Ibíd.*, art. 10.

⁵⁶⁹ *Ibíd.*, art. 12.

⁵⁷⁰ Entendido el *pluralismo político* o *pluralismo estructural*, como “una comprensión de la vida social incluyendo múltiples fuentes de autoridad individuos, progenitores, asociaciones civiles, instituciones religiosas y el Estado, entre otras ninguna de las cuales es dominante en todas las esferas, para toda finalidad, en toda ocasión”. William Galston, *The Practice of Liberal Pluralism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 1-2. Noción ésta que lidia principalmente con la descentralización de la toma de decisiones dentro de una comunidad, en la que, el factor presupuestario es ciertamente relevante. Moira Pérez, “Tres enfoques del pluralismo para la política del siglo XXI”, *Ideas y Valores* 66, n.º 163 (2017): 177-202, <http://www.scielo.org.co/pdf/idval/v66n163/0120-0062-idval-66-163-00177.pdf>.

pacto. Pues, el estado miembro que no acate las medidas presupuestarias impuestas puede ser sancionado incluso pecuniariamente. Así lo dispone el reglamento número 1467/97 de 7 de julio de 1997 -posteriormente reformado por los reglamentos 1056/2005 y 1177/2011-, el cual, regló el componente corrector del Pacto de estabilidad y crecimiento.⁵⁷¹ Este contiene las disposiciones para acelerar y clarificar el procedimiento de déficit excesivo con el objetivo de impedir tales déficit públicos y en caso de que se produzcan, propiciar su pronta corrección bajo la amenaza de la imposición de sanciones, en particular, de orden patrimonial (multas).⁵⁷²

Situación antedicha que también pone de manifiesto el debate sobre la legitimidad democrática de la inclusión del principio de estabilidad presupuestaria en el texto constitucional español, pues, más allá del recio debate político ocurrido en España y del pacto político final entre el partido gobernante de aquel entonces -el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)- y el principal partido de oposición -el Partido Popular (PP)- que llevaron a cabo en el parlamento, finalmente, la adecuación y reforma constitucional, es evidente que dicha reforma no nació directamente de las necesidades y presión del soberano. Nació de la imposición del entramado institucional supranacional en un contexto nacional caótico producto de la crisis económica con un gobierno profundamente debilitado -el segundo de José Luis Zapatero-, que fue el que políticamente encaminó la modificación constitucional -la segunda en la Constitución española de 1978- para hacer frente y supuestamente combatir las malogradas condiciones económicas y financieras del momento, adoptando las exigencias europeas que demandaban un equilibrio financiero que España no tenía en aquel entonces ni aparentemente ahora.⁵⁷³

Ahora bien, el procedimiento de déficit excesivo fue convenido originalmente por los estados miembros de la UE en el artículo 104 C del Tratado de la Unión. Según este, los Estados miembros deben evitar a toda costa déficits públicos excesivos y la Comisión debe supervisar, a dicho efecto, la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. Específicamente, debe examinar la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo

⁵⁷¹ UE, *Reglamento 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo de 16 de noviembre de 2011*, art. 2, num. 1.

⁵⁷² UE, *Reglamento 1467/97 del Consejo Europeo de 07 de julio de 1997*, Documento L 209/6, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 02 de agosto de 1997, art. 1, num. 1.

⁵⁷³ Antonio Bar Cendón, “La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea”, *UNED: Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 30 (2012), 60, <http://e-spacio.uned.es/fez37/public/view/bibliuned:TeoriayRealidadConstitucional-2012-30-3120>.

a los siguientes criterios: (1) si la proporción entre el déficit público previsto o real y el PIB sobrepasa el valor de referencia,⁵⁷⁴ a menos que la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y haya llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia; o, que el valor de referencia se exceda solo excepcional y temporalmente y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia; y, (2) si la proporción entre la deuda pública y el PIB rebasa el valor de referencia a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.⁵⁷⁵ Al respecto, habíamos desarrollado ya, en el primer capítulo de esta investigación, en el acápite 1.4., la importancia del indicador que surge de la relación entre el déficit fiscal, el endeudamiento público y el PIB.

Por su parte, el reglamento 1467/97 -vigente a la fecha, tomando en consideración las reformas hechas por el reglamento UE No. 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011-⁵⁷⁶ a modo de ejemplo, clarifica lo convenido en el Tratado, precisando al respecto que un déficit público superior al valor de referencia se considerará excepcional y temporal cuando obedezca a una circunstancia inusual sobre la cual no tenga ningún control el estado miembro afectado y que incida de manera significativa en la situación financiera de las administraciones públicas o cuando obedezca a una grave recesión económica, e indica que debe considerarse que el exceso sobre el valor de referencia es temporal cuando las previsiones presupuestarias facilitadas por la Comisión indiquen que el déficit se situará por debajo del valor de referencia al término de la circunstancia inusual o de la grave recesión económica. En cuyo caso, debe considerarse además que la proporción entre la deuda pública y el PIB disminuya de manera suficiente y se

⁵⁷⁴ El *valor de referencia* fue fijado en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo adjunto al Tratado de la UE. El artículo 1 del Protocolo establece: “Los valores de referencia que se mencionan en el apartado 2 del artículo 104 C del Tratado serán: 3 % en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el PIB a precios de mercado; y, 60 % en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el PIB a precios de mercado”. UE, *Tratado de la Unión Europea*, Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, arts. 1-4.

⁵⁷⁵ *Ibíd.*, art. 104 C, num. 2.

⁵⁷⁶ El PEC estaba constituido inicialmente por el Reglamento No. 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; el Reglamento No. 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, y la Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997, relativa al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Luego, los Reglamentos No. 1466/97 y No. 1467/97 fueron modificados por los Reglamentos No. 1055/2005 y No. 1056/2005, respectivamente. Además, el Consejo adoptó el informe de 20 de marzo de 2005 titulado “Mejorar la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”. Finalmente, se adoptaron el Reglamento No. 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011, por el que se modificó el Reglamento No. 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; y, el Reglamento No. 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia. Dispone, *inter alia*, asimismo, que el requisito correspondiente al criterio de la deuda debe considerarse cumplido si las previsiones presupuestarias de la Comisión indican que la reducción exigida del diferencial se producirá en el período de tres años que comprende los dos años siguientes al último año respecto del cual se dispone de información.⁵⁷⁷

Ahora, si un estado miembro no llegase a cumplir uno de los criterios previstos en el tratado y/o reglamento, la Comisión debe elaborar un informe en el que debe tener en cuenta si el déficit público supera o no los gastos públicos de inversión, así como otros factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a mediano plazo del estado miembro. La Comisión, asimismo, puede elaborar un informe cuando considere que, aun cumpliendo los criterios antedichos, en un estado miembro exista el riesgo de un déficit excesivo. En tales casos, el Comité económico y financiero⁵⁷⁸ debe emitir un dictamen, en el plazo de dos semanas,⁵⁷⁹ sobre el informe de la Comisión. Si la Comisión llegase a considerar que un estado presenta o puede presentar un déficit excesivo, debe informar del particular al Consejo. El Consejo, por su parte, con mayoría cualificada,⁵⁸⁰ sobre la base de una recomendación de la Comisión y considerando las observaciones que posiblemente llegue a formular el estado miembro advertido, -tras una valoración global- debe decidir si existe o no un déficit excesivo.⁵⁸¹

Cuando el Consejo decida declarar la existencia de un déficit excesivo, debe dirigir al estado miembro, por regla general, en un plazo de 4 meses,⁵⁸² recomendaciones para poner fin a dicha situación en un plazo máximo de 6 meses.⁵⁸³ Si el Consejo llegase a comprobar que el estado miembro no ha seguido las recomendaciones hechas en el plazo

⁵⁷⁷ UE, *Reglamento 1467/97 del Consejo Europeo de 07 de julio de 1997*, art. 2, num. 1.

⁵⁷⁸ A partir del inicio de la tercera fase de la unión monetaria y económica, se estableció un Comité Económico y Financiero en lugar del Comité Monetario, que quedó disuelto. El Comité Económico y Financiero fue creado para: emitir dictámenes, bien a petición del Consejo o de la Comisión (europea), bien por iniciativa propia, destinados a dichas instituciones; seguir la situación económica y financiera de los estados miembros y de la Comunidad e informar regularmente al Consejo y a la Comisión, especialmente sobre las relaciones financieras con terceros países y con instituciones internacionales; llevar a cabo otras tareas consultivas y preparatorias que le encomiende el Consejo, entre otras. Los estados miembros, la Comisión y el Banco Central europeo designan un máximo de dos miembros del Comité. UE, *Tratado de la Unión Europea*, art. 109 C, num. 2.

⁵⁷⁹ UE, *Reglamento 1467/97 del Consejo Europeo de 07 de julio de 1997*, art 3, num. 1.

⁵⁸⁰ “3. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa. 4. A partir del 1 de noviembre de 2014, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la Unión”. UE, *Tratado de Lisboa*, Documento C 306/1, Diario Oficial de la Unión Europea, 17 de diciembre de 2007, art. 9C, num. 3 y 4.

⁵⁸¹ UE, *Tratado de la Unión Europea*, art. 104 C, num. 3-6.

⁵⁸² UE, *Reglamento 1467/97 del Consejo Europeo de 07 de julio de 1997*, art. 3, num. 3.

⁵⁸³ *Ibid.*, num. 4.

fijado, el Consejo las hará públicas. Asimismo, si el estado miembro persistiere en no acatar las recomendaciones del Consejo, este puede formularle una advertencia para que adopte, en un plazo de dos meses,⁵⁸⁴ las medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo haya considerado necesarias para corregir la situación. En tal caso, el Consejo exigirá la presentación de informes con arreglo a un calendario específico para examinar los esfuerzos de ajuste que el estado miembro haya realizado.⁵⁸⁵ De esta manera, previendo los plazos no previstos en el texto del tratado, el reglamento acelera el procedimiento de déficit excesivo.

Finalmente *-grosso modo-*, respecto del procedimiento de déficit excesivo-, en el tratado se convino que, si un estado miembro incumpliese la decisión adoptada el Consejo podría aplicarle u ordenarle se intensifiquen una o varias de las siguientes medidas: (1) exigir al estado miembro que publique información adicional que el Consejo debe especificar antes de la emisión de obligaciones y valores; (2) recomendar al Banco Europeo de Inversiones que reconsidere su política de préstamos respecto al estado en cuestión; (3) exigir que el estado miembro efectúe un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo; y, (4) imponer multas de una magnitud apropiada.⁵⁸⁶ El reglamento No. 1467/97, por su parte, sobre este particular dispone que, cuando el Consejo decida imponer sanciones a un estado miembro participante se le exigirá como norma general una multa, pudiendo el Consejo además aplicar, a más de la multa impuesta, las demás medidas establecidas en el texto del tratado y las contenidas en el artículo 126 del Tratado de funcionamiento de la UE. El importe de la multa *-según reza en el reglamento-* abarca dos componentes, uno variable⁵⁸⁷ y otro fijo, este último, igual al 0,2 % del PIB.⁵⁸⁸

De esta manera, el componente correctivo y el componente preventivo del Pacto pretendieron, en conjunto, garantizar la disciplina presupuestaria de los estados miembros que se integren o pretendan integrarse a la zona euro, debiendo reducir, primeramente, a corto plazo, el déficit público por debajo del 3 % del PIB, para luego a mediano y largo

⁵⁸⁴ *Ibíd.*, art. 5, num. 1.

⁵⁸⁵ UE, *Tratado de la Unión Europea*, art. 104 C, num. 7-9.

⁵⁸⁶ *Ibíd.*, art. 104 C, num. 11.

⁵⁸⁷ El componente variable es igual a la décima parte del valor absoluto de la diferencia entre el saldo expresado en porcentaje del PIB del año anterior y el valor de referencia del saldo de las administraciones públicas, o, si el incumplimiento de la disciplina presupuestaria incluye el criterio de deuda, el saldo de las administraciones públicas expresado en porcentaje del PIB que debería haberse alcanzado ese mismo año con arreglo a la advertencia formulada. UE, *Reglamento 1467/97 del Consejo Europeo de 07 de julio de 1997*, art. 12, num. 1.

⁵⁸⁸ *Ibíd.*

plazo tender al equilibrio o al superávit presupuestario. De modo que, en definitiva, el Pacto europeo de Estabilidad y Crecimiento, *grosso modo*, ha sido y es un acuerdo entre todas las naciones miembros de la UE para acatar los criterios de convergencia previstos por el proceso de integración, pertenezcan o no a la zona euro, ya que, dicho pacto se constituyó como un referente esencial para las políticas públicas internas y externas de los estados miembros, a fin de que cumplan las condiciones de convergencia nominal establecidas por el Tratado de Maastricht, debiendo -a dicho efecto-, adoptar obligatoriamente las medidas fiscales y presupuestarias “precisas” -fijadas por el entramado institucional del mismo proceso de integración- para alcanzar el equilibrio en sus cuentas públicas y, de ser el caso, obtener inclusive un superávit presupuestario.⁵⁸⁹ En términos del Consejo de la UE: “El PEC se basa en el objetivo de unas finanzas públicas saneadas y sostenibles como medio (sic) de reforzar las condiciones para la estabilidad de los precios y para un crecimiento sostenible, apoyado en la estabilidad financiera, apoyando de este modo la consecución de los objetivos de la Unión en materia de crecimiento sostenible y de empleo”.⁵⁹⁰

Sin embargo, el mismo PEC -en su diseño original- generó múltiples dificultades en algunos estados miembros que no pudieron alcanzar los compromisos presupuestarios contraídos en el programa de estabilidad. Por ello, a fines del año 2002 se generó abierta y públicamente en la UE una discusión sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los compromisos de llegar al equilibrio presupuestario en 2004. Como consecuencia de aquella discusión, la Comisión Europea aplazó, por una parte, hasta el 2006 el objetivo del déficit cero; y por otra, reformó el PEC insertándole tres nuevas reglas que flexibilizaron el esquema previsto inicialmente -que ya han sido descritas a lo largo de este acápite-: (1) la regla del equilibrio o superávit presupuestario debía ajustarse ahora a la situación del ciclo económico, tomando en consideración no los déficits nominales sino los déficits estructurales;⁵⁹¹ (2) en el procedimiento de vigilancia y supervisión de los déficits excesivos debe ponderarse más la sostenibilidad de la deuda pública a largo plazo

⁵⁸⁹ Blanco Corral et al., “El Pacto de Estabilidad de la Unión Europea”, 5-7.

⁵⁹⁰ UE, *Reglamento No. 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento No. 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo*, Documento L306/33, Diario Oficial de la UE, 23 de noviembre de 2011, consideración 3.

⁵⁹¹ La *regla del déficit* generó problemas porque se sostenía en el déficit nominal, no el déficit ajustado por el ciclo económico, pues, tal como se describió en el primer capítulo del presente trabajo de investigación, en épocas de recesión el déficit nominal se ve afectado por un aumento inevitable de los subsidios de desempleo y una disminución obvia de la recaudación tributaria. Es decir, si la regla del déficit se aplicase sobre el déficit ajustado, los estados podrían tener déficits nominales mayores en épocas de recesión y menores en épocas de expansión, tal como sugiere la política fiscal.

respecto de los déficits corrientes, de manera que, exista una supervisión más estrecha a aquellos estados con elevados niveles de deuda que no sean capaces de reducirlos significativamente y a largo plazo, a quienes debe aplicárseles automáticamente el procedimiento de los déficits excesivos; y (3) se flexibiliza el cumplimiento de la regla de equilibrio presupuestario, permitiendo a los estados con situaciones presupuestarias saludables desviarse excepcionalmente y de forma temporal de la regla del equilibrio o superávit presupuestario, siempre que no superen el límite del 3% del PIB, a fin de que los estados eviten sosegar su situación presupuestaria cuando se encuentren en fase expansiva del ciclo económico.⁵⁹² Es decir, desde la perspectiva economicista descrita en el primer capítulo de esta investigación, se modificó el recetario neoliberal austriaco-estadounidense y se introdujo un cúmulo de recomendaciones de corte keynesiano.

Por ello, se modificaron en 2005 los reglamentos Nos. 1466/97 y 1467/97 de la Comisión Europea -pilares del entramado normativo del PEC-. No obstante, la débil ejecución de los mismos generó desequilibrios presupuestarios considerables en varios países de la UE que se hicieron inevitablemente visibles cuando detonó la crisis económica y financiera de 2008. A raíz de aquella, la UE reforzó la normativa sobre gobernanza económica del proceso de integración mediante siete reglamentos, una directiva y un nuevo acuerdo regional. El 13 de diciembre de 2011 entraron en vigor un primer paquete de seis medidas legislativas conocidas como *six-pack*⁵⁹³ que reforzaron la gobernanza presupuestaria y económica de la UE mediante la introducción de un sistema de supervisión de políticas económicas más amplio a fin de detectar oportunamente ciertas distorsiones en la economía como las burbujas inmobiliarias o la reducción de la competitividad. A este paquete le siguió otro en 2013 de dos medidas, el *two-pack*,⁵⁹⁴ que amplió la supervisión presupuestaria en la zona del euro a través de un nuevo ciclo de control que impuso la presentación de planes presupuestarios de todas las naciones a la Comisión Europea al finalizar cada año en otoño, con excepción de aquellos que contasen ya con programas de ajuste macroeconómico.⁵⁹⁵ Asimismo, en 2012, los estados

⁵⁹² UE, *Reglamento No. 1055/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 por el que se modifica el Reglamento No. 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas*, Documento L 174/1, Diario Oficial de la UE, 7 de julio de 2005; UE, *Reglamento No. 1056/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 por el que se modifica el Reglamento No. 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo*, Documento L 174/5, Diario Oficial de la UE, 7 de julio de 2005.

⁵⁹³ Reglamentos (UE) Nos. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 y la Directiva 2011/85/UE del Consejo.

⁵⁹⁴ Reglamentos (UE) Nos. 472/2013 y 473/2013.

⁵⁹⁵ Consejo Europeo, *Directiva 2011/85/UE del de 8 de noviembre de 2011*, 41-7; UE, Parlamento Europeo y Consejo, *Reglamento No. 472/2013 de 21 de mayo de 2013*; UE, Parlamento Europeo y Consejo,

miembros de la UE suscribieron adicionalmente el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria -el Pacto Presupuestario- que incorporó en el entramado normativo del proceso de integración unas disposiciones fiscales aún más estrictas que las del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Es por esto y a fin de ahondar en el proceso de juridificación del principio constitucional de la estabilidad presupuestaria en España que corresponde detallar tales medidas -las del Pacto Presupuestario- sin antes dejar de mencionar que la complejidad en la imposición y control de las medidas exigidas por el PEC y las circunstancias extremas que el mundo acaba de atravesar⁵⁹⁶ han hecho que constantemente la Comisión Europea realice aclaraciones, precisiones y ajustes al marco normativo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En enero de 2015, por ejemplo, tras llevar a cabo una revisión, la Comisión Europea publicó ciertas directrices “sobre la aplicación de las normas existentes en el marco del Pacto [...] con el fin de reforzar el vínculo entre las reformas estructurales, la inversión (en concreto, en vista de la reciente creación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas) y la responsabilidad fiscal en apoyo a la creación de empleo y el crecimiento”.⁵⁹⁷ Asimismo, en febrero de 2020, la Comisión publicó una revisión cuyo objetivo fue evaluar la eficacia del marco vigente de supervisión económica y fiscal, es decir, de aquel que quedó articulado a partir de las reformas realizadas mediante el *six-pack* y el *two-pack*.⁵⁹⁸ En noviembre de 2022, así también, la Comisión presentó sus orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE -directrices encaminadas a una amplia modificación del diseño y funcionamiento del PEC-.⁵⁹⁹ Y finalmente en marzo de 2023, la Comisión publicó una comunicación a través de la cual dio a conocer varias directrices a los estados miembros sobre el desarrollo y la coordinación de la política presupuestaria en 2024.⁶⁰⁰

Reglamento (UE) No. 473/2013 de 21 de mayo de 2013; Moreno González, *Estabilidad presupuestaria y constitución*, 232-50.

⁵⁹⁶ Las normas del PEC quedaron suspendidas a partir del inicio de la pandemia del Covid-19.

⁵⁹⁷ EUR-Lex, “Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, *EUR-Lex*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/stability-and-growth-pact.html>.

⁵⁹⁸ Comisión Europea, “Revisión de la gobernanza económica”.

⁵⁹⁹ Comisión Europea, *Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE*, Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, 9 de noviembre de 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0583>.

⁶⁰⁰ Comisión Europea, *Orientaciones de la política fiscal para 2024: Promover la sostenibilidad de la deuda y un crecimiento sostenible e inclusivo*, Comunicado de Prensa, 8 de marzo de 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_1410.

De manera que, el PEC en su conjunto -como fenómeno no simplemente como un acuerdo escrito- es un proceso inacabado, que más allá de los ajustes que periódicamente ha requerido, descansa permanentemente sobre sus componentes preventivo y correctivo encaminado siempre a la consecución de unas finanzas públicas saneadas como medio para fortalecer las condiciones que garanticen la estabilidad de los precios y un crecimiento sostenible que tienda a favorecer la creación de empleo como condición indispensable para el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria europea. De ahí que, a pesar del contenido maleable de orden económico y reactivo a las necesidades y problemas de momento -al ciclo económico y a las externalidades y distorsiones del mercado-,⁶⁰¹ la construcción estable de los componentes antes anotados: preventivo y correctivo, y las reglas que los articulan como tales y aquellas que los entrelazan con el entramado institucional del proceso de integración europea, sean elementos esencialmente jurídicos y relevantes en el proceso local español de juridificación, precisamente, del principio constitucional de estabilidad presupuestaria. Dado que, aún si no se hubiese reformado -como efectivamente se hizo- el artículo 135 de la constitución española, todas las normas obligatorias de la UE que imponen finalmente la forma y función jurídica de la estabilidad presupuestaria, priman, peculiarmente, sobre cualquier disposición de los ordenamientos jurídicos de los estados miembros, entre ellos el Reino de España, sin que importe siquiera su rango.⁶⁰²

⁶⁰¹ El contexto histórico en el que se desarrolló el proceso de integración europeo influyó definitivamente en aquel. Década tras década la UE se ajustó al momento. Entre 1945 y 1959, se asienta la paz en Europa -luego de dos guerras globales- y empieza la cooperación interestatal. Entre 1960 y 1969, Europa entra en una etapa importante de crecimiento económico, propicia para el fortalecimiento de la integración. Entre 1970 y 1979, la comunidad en suelo europeo crece. Se produjo la adhesión de los primeros nuevos miembros: Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. Entre 1980 y 1989, el rostro de Europa cambió, cayó el comunismo, la UE creció con la adhesión de más naciones países, se puso en marcha el programa Erasmus e inició el mercado único. Entre 1990 y 1999, Europa evolucionó. La UE se expandió con la puesta en marcha del mercado único, la circulación sin fronteras y el euro. Entre el 2000 y 2009, la UE continuó evolucionando con la adhesión de 12 nuevos países, el euro como moneda de curso legal y la firma del Tratado de Lisboa. La década entre el 2010 y 2019 fue delicada. La UE tuvo que dar respuesta a la crisis financiera y asimilar el voto del Reino Unido para abandonarla. Sin embargo, en dicho lapso se adhirió Croacia a la UE. Y a partir de 2020 hasta el día de hoy, la UE ha demostrado ser unida y resiliente, tras responder a retos sin precedentes como la pandemia de Covid-19, la guerra entre Rusia y Ucrania y la lucha contra el cambio climático.

⁶⁰² El *principio de primacía del Derecho comunitario* en Europa se comprende a partir de lo resuelto en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE en el caso Simmenthal No. 106/77, misma que señala: “El Juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario, está obligado a garantizar la plena eficacia de dichas normas dejando, si procede, inaplicadas, por su propia iniciativa, cualesquiera disposiciones contrarias de la legislación nacional, aunque sean posteriores, sin que esté obligado a solicitar o a esperar la derogación previa de estas por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional”. Tribunal de Justicia de la UE, “Sentencia (decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 189 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en particular, sobre las consecuencias de la aplicabilidad directa del Derecho comunitario en caso de conflicto con disposiciones de la Ley nacional que, en su caso, sean contrarias a

Ahora bien, retomemos la necesidad de analizar el Pacto Europeo Presupuestario, pues, como instrumento proveniente del proceso de integración goza de una particularidad: el acuerdo de los estados miembros para constitucionalizar en cada uno de ellos el principio del equilibrio presupuestario -por conveniencia respecto de los objetivos de la unión monetaria-, como un pilar inapelable de la estabilidad anhelada. En un esquema bastante similar al dispuesto en el proceso alemán de reforma monetaria de 1948 que trajo consigo la promulgación legal e inmediata de reglas fiscales para encaminar previsiblemente el cambio codiciado, tal como se indicó en el primer capítulo de esta investigación.

3.2. Pacto Europeo Presupuestario

En sesión del Consejo europeo del mes de marzo de 2012, todos los estados miembros de la UE, excepto el Reino Unido y la República Checa,⁶⁰³ firmaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG),⁶⁰⁴ conocido como el Pacto Presupuestario. Este, en particular, impuso las siguientes medidas: (1) fijó la regla de oro del equilibrio presupuestario con un límite general mínimo de déficit estructural equivalente al 0,5 % del PIB estipulando como única excepción el suceso en el que la deuda pública sea inferior al 60 % del PIB, en cuyo caso, el límite mínimo se fijaría en un 1% del PIB; (2) instó a los estados miembros para que dicha regla quede consagrada -en el lapso de 1 año- en la legislación nacional de cada uno de ellos y preferiblemente a nivel constitucional como un freno efectivo al endeudamiento -en una consideración profundamente cercana con el planteamiento buchaneano-; y, (3) reconoció la facultad de los estados miembros para emprender diligencias contra otros

este)", *Caso Simmenthal No. 106/77*, 9 de marzo de 1978; César Montaña Galarza, *Problemas Constitucionales de la Integración* (México: Editorial Porrúa: 2013), 119-26.

⁶⁰³ Croacia tampoco lo ha firmado, ni antes ni después de su adhesión a la UE, el 1 de julio de 2013.

⁶⁰⁴ Fue firmado por: el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia.

estados miembros ante el Tribunal de Justicia de la UE cuando el encausado no haya aplicado adecuadamente dicha regla.⁶⁰⁵

De manera que, a través de este tratado regional se integra al modelo europeo de estabilidad presupuestaria, directa y definitivamente, la regla de oro *-the golden rule*: no gastar más allá de lo que ingresa- como núcleo duro de la estabilidad anhelada en una dimensión constitucional-normativa -debido a su carácter de *rigidez*-, a fin de garantizar la contención razonable del gasto y del endeudamiento en términos y con consideraciones muy similares a las propuestas teóricas hechas por James Buchanan y los ordoliberales germanos. Pues, tanto el PEC como el PP⁶⁰⁶ fijan, en definitiva, a través de un cúmulo importante de normas jurídicas e instituciones, un orden económico suficiente y aparentemente objetivo -como se hubiese planteado desde el ordoliberalismo-, encaminado a la consecución de una reforma monetaria posible, como ocurrió en la Alemania de posguerra y su reforma de 1948, siempre que se contengan los intereses individuales impropios y nocivos de los ejecutores y encargados de la gobernanza, posiblemente contrarios a los objetivos comunes acordados por unanimidad por el proceso de integración europeo a través de su tratado constitutivo. Como lo consideraba, *grosso modo* y en último término, Buchanan. Por lo que, no es casualidad. Además, a lo largo del desarrollo del PEC y del PP -en particular lo que corresponde al enfoque de la disciplina fiscal-, es visible la injerencia constante y relevante de múltiples funcionarios alemanes. Su visión y experiencia han sido determinantes en el desarrollo del marco normativo e institucional de la estabilidad y crecimiento económico de la UE.⁶⁰⁷

⁶⁰⁵ EUR-Lex, “Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, *EUR-Lex*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/20384/st00tscg26-es-12.pdf>, art 3.

⁶⁰⁶ Adicionalmente, el PP prevé disposiciones adicionales que ordenan la activación automática del mecanismo de corrección y establecen normas de cumplimiento obligatorio para los países sometidos a un programa de colaboración presupuestaria y económica. *Ibid.*, art. 5. Además, sólo los estados miembros que firmaron el Pacto Presupuestario pueden recibir asistencia financiera del Mecanismo Europeo de Estabilidad -MEDE-, institución que proporciona ayuda financiera a las naciones de la eurozona que tienen dificultades de financiación o corren el riesgo de sufrirlas. EUR-Lex, “Mecanismo Europeo de Estabilidad”, *EUR-Lex*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/european-stability-mechanism.html>.

⁶⁰⁷ Con ocasión del debate sobre las reformas al Pacto de Estabilidad y Crecimiento en Europa, el ministro de Finanzas de Alemania, Christian Linder, por ejemplo, “ha insistido este lunes en la importancia de las reglas fiscales a la hora de abordar la reforma del Pacto de Estabilidad, las reglas que establecen los límites de déficit y deuda públicos y fijan las sendas de consolidación para aquellos países que los superan. En mi opinión, el Pacto de Estabilidad ha demostrado su flexibilidad durante la crisis, ahora es el momento de construir un colchón fiscal otra vez [...] Necesitamos solidez del sector privado y en el sector público [...] Estoy a favor de reducir la deuda pública. Es uno de los detalles que faltan para completar la unión bancaria”. Europa Press, “Alemania insiste en la disciplina fiscal en la reforma del Pacto de Estabilidad”, *europapress.es*, 17 de enero de 2022, <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-alemania-insiste-disciplina-fiscal-reforma-pacto-estabilidad-20220117173241.html#>.

Ahora bien, ciertamente para Buchanan la legitimidad de la *golden rule* se asienta en el gran pacto de los individuos que conforman la comunidad política, en cuyo caso, la norma constitucional es expresión rígida de esa voluntad. Pero, en el caso del proceso de integración europeo, la legitimidad del sistema instaurado descansa en las potestades constitucionales de los gobernantes de los estados miembros, quienes han acordado por unanimidad hacer uso de las normas constitucionales locales como una restricción impuesta por el orden supranacional, en el caso particular del principio del equilibrio o estabilidad presupuestaria, ajena de la voluntad inmediata del soberano de las naciones partícipes de dicho acuerdo. En cuyo caso es manifiesta la tensión de este proceder con el principio democrático -fundamental en la visión constitucional del estado-,⁶⁰⁸ sin que aquello obste, de modo alguno, con la coincidencia teórica de todo lo ejecutado en estos años en Europa con lo propuesto idealmente, en su momento, por Buchanan. Empero, no es objetivo del presente trabajo de investigación indagar sobre la legitimidad popular o no del principio de equilibrio y estabilidad presupuestarios introducido en las constituciones de los estados miembros de la UE por mandato del PP, sino más bien, advertir que, por efecto de dicha disposición, inevitablemente, dicho principio -como expresión de una necesaria estabilidad presupuestaria en un orden económico con fines específicos- se ha juridificado en el ámbito constitucional local, a través de la imposición de una forma y una función jurídica particular dada a un contenido esencialmente económico.

Sin embargo, cabe precisar que la reforma realizada al artículo 135 de la constitución española se hizo pocos meses antes de la suscripción del PP; por lo que, si bien parece evidente la obvia influencia del proceso, contenido y alcance del PEC y del PP⁶⁰⁹ en el texto constitucional reformado, que trajo consigo el principio constitucional de estabilidad presupuestaria en el Reino de España, el mismo no es consecuencia directa de la disposición contenida expresamente en el Pacto Presupuestario. Ahora, España no fue la primera en integrar a su texto constitucional el contenido y alcance de la estabilidad o del equilibrio presupuestario, aunque sí la primera en hacerlo en idioma castellano y bajo el denominativo específico de: estabilidad presupuestaria. La tradición y experiencia

⁶⁰⁸ Montañó Galarza, *Problemas Constitucionales de la Integración*, 142-5.

⁶⁰⁹ El PP se resume en dos premisas fundamentales: 1. la situación presupuestaria de las administraciones públicas debe ser de equilibrio o de superávit; y, 2. la proporción entre la deuda pública y el PIB no debe sobrepasar el valor de referencia del 60%. BCE, “Un pacto presupuestario para una unión económica y monetaria más fuerte”, 87-9.

estadounidense⁶¹⁰ sobre este aspecto, por ejemplo, ha sido considerable:⁶¹¹ en los Estados Unidos de América el equilibrio presupuestario siempre ha sido percibido como fundamento de toda práctica fiscal del estado;⁶¹² muchos de sus estados contienen esta regla en sus constituciones, de hecho, todos los estados con excepción de Vermont tienen, de una u otra manera, el principio de equilibrio presupuestario -en su forma y función jurídica- sea a nivel constitucional o a nivel legal o estatutario⁶¹³ (v. Anexo 2). Revisemos entonces previamente a ahondar en el caso español de qué manera ha penetrado en el ámbito constitucional de los Estados Unidos de América y en otros estados europeos distintos de España, la noción de la estabilidad presupuestaria.

3.3. Equilibrio presupuestario en los Estados Unidos de América

La forma de la regla de equilibrio presupuestario entre uno y otro de los estados estadounidenses varía. Por ejemplo, la regla de equilibrio presupuestario en Oklahoma exige que el gasto presupuestado para el año fiscal no exceda los ingresos previstos para ese mismo año -similar a la prescripción que tenemos en la constitución ecuatoriana-, empero, en Michigan, por su parte, se permite expresamente el arrastre del déficit fiscal del año anterior al año en curso. Asimismo, los efectos previstos para el incumplimiento de dicha regla en uno u otro estado son diferentes: en Alabama, por ejemplo, el *Treasurer* puede ser multado e incluso condenado a prisión en caso de *impeachment* por la violación de la regla de equilibrio presupuestario.⁶¹⁴

Frente a la diversidad en las formas jurídicas del principio de equilibrio presupuestario en Estados Unidos de América, la *National Association of State Budget*

⁶¹⁰ Para Jiménez Díaz, la idea de la estabilidad presupuestaria es producto de la historia estadounidense. Según él, fue el prolongado déficit presupuestario federal entre los años 1960 y 1980, lo que produjo un movimiento a favor de la inclusión constitucional del equilibrio presupuestario, por lo que, ya en los años 80, casi todos los Estados federados habían previsto dicho carácter. Andrés Jiménez Díaz, *La Reforma Constitucional y la Limitación del Déficit Público* (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2012), 5.

⁶¹¹ Gonzalo Villalta Puig, “La constitucionalización del principio de equilibrio presupuestario: un análisis de derecho comparado”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 86 (2012): 177-80.

⁶¹² National Conference of State Legislatures, “NCSL Fiscal Brief: State Balanced Budget Provisions”, *National Conference of State Legislatures*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU00/20170727/106327/HHRG-115-JU00-20170727-SD002.pdf>, 1.

⁶¹³ *Ibíd.*; Villalta Puig, “La constitucionalización del principio de equilibrio presupuestario”, 177.

⁶¹⁴ *Ibíd.*, 177-8; Arnold G. Rich, *Fiscal year deficits: A review of state deficits and their legal consequences* (Lansing / Michigan: Senate Fiscal Agency, 1991); James W. Bowen, “Enforcing the Balanced Budget Amendment”, *4 Seton Hall Constitutional Law Journal*, n.º 2 (1993 / 1994): 565-620, https://scholarship.shu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1088&context=con_law.

*Officers*⁶¹⁵ ha fijado tres requisitos que configurarían el principio de equilibrio o estabilidad presupuestaria en su forma y función jurídica más elemental, dada su recurrencia y coincidencia en la gran mayoría de los estados: (1) el deber del Gobernador de presentar un presupuesto equilibrado; (2) el deber del legislativo de aprobar un presupuesto equilibrado; y, (3) la facultad de que en caso de déficit fiscal, este pueda arrastrarse a ejercicios económicos posteriores.⁶¹⁶ Y, es sobre la base de interrelación de estos tres requisitos que se puede concluir que en Estados Unidos de América -con notable enfoque pragmático-, el principio de estabilidad o equilibrio presupuestario es una constante en el entramado normativo e institucional de la administración pública (v. Anexo 2).

Ahora bien, resultan claras la relevancia y severidad con las que se aprecia el principio de equilibrio presupuestario en los estados estadounidenses; no obstante, el mismo se ha consolidado naturalmente a nivel local sin que se haya desarrollado un reflejo constitucional suficiente en la dimensión de la federación. Es más, parecería que, a diferencia de Europa, la sola posibilidad de un rescate fiscal federal en Estados Unidos de América -como un supuesto extremo pero símil del MEDE europeo-⁶¹⁷ podría poner en riesgo la autonomía de los estados federados, mínimo inquebrantable en la configuración compleja del estado federal, por lo que, cada uno de los estados asume con manifiesta responsabilidad y evidente rigurosidad el manejo de sus cuentas públicas.⁶¹⁸ Sin embargo, la trascendencia de la prudencia y disciplina en la gestión de las finanzas públicas en Estados Unidos de América, a pesar de la ausencia constitucional en el texto federal de la regla del equilibrio financiero -en una consideración plena-, se ha expandido a la federación por intermedio de la *Budget Control Act* (Ley de Control Presupuestario) de 2011, que buscaba, por un lado, a través de la imposición al gobierno federal de un nuevo techo de deuda pública, aumentarlo, imponiendo por otro ciertos procedimientos

⁶¹⁵ La *National Association of State Budget Officers* (NASBO) ha sido la organización de membresía profesional para los oficiales de finanzas y presupuesto del estado por más de 75 años en Estados Unidos de América. Su objetivo es la promoción de prácticas presupuestarias estatales a través de la investigación, el análisis de políticas, la educación y el intercambio de conocimientos entre sus miembros. Como principales asesores financieros de los gobernadores de los estados de Estados Unidos de América, los miembros de NASBO son influyentes en la toma de decisiones en el gobierno estatal, orientan a sus estados en el análisis de las opciones presupuestarias y la formación de políticas públicas sólidas. NASBO, “About NASBO”, *NASBO*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://www.nasbo.org/about/about-nasbo>.

⁶¹⁶ National Conference of State Legislatures, “NCSL Fiscal Brief”, 2; Villalta Puig, “La constitucionalización del principio de equilibrio presupuestario”, 177-8.

⁶¹⁷ *Mecanismo Europeo de Estabilidad -MEDE-*: institución que proporciona ayuda financiera a las naciones de la eurozona que tienen dificultades de financiación o corren el riesgo de sufrirlas. EUR-Lex, “Mecanismo Europeo de Estabilidad”.

⁶¹⁸ Villalta Puig, “La constitucionalización del principio de equilibrio presupuestario”, 179-80.

encaminados a una reducción importante del déficit fiscal en el lapso comprendido entre los años 2012 y 2021.⁶¹⁹

En cuyo caso, debe destacarse que a más de la regla general de equilibrio presupuestario en la concepción integral de la estabilidad, existen necesariamente otras dos reglas fiscales de similar o mayor importancia: la regla del gasto y la regla del déficit, que coadyuban inevitablemente con la primera, en la contención del gasto público y de su financiamiento con la emisión de deuda pública, a fin de evitar que ese gasto supere el ingreso disponible y resquebraje obviamente el equilibrio presupuestario -que se derivan también de los componentes preventivo y correctivo del PEC-. Reglas que abordaremos en los acápite siguientes, pues, corresponde todavía y primeramente terminar de enlistar las naciones que en Europa introdujeron en sus textos constitucionales reformas encaminadas a garantizar el principio de estabilidad presupuestaria previamente a que entre en vigor el Pacto Presupuestario con el objeto de evidenciar otros elementos característicos del proceso de juridificación del mismo, más allá de la sola consolidación regional del principio de equilibrio presupuestario de rango constitucional encausada a través del PP.

3.4. Estabilidad presupuestaria en los estados europeos

Ahora bien, a más del caso estadounidense suelen ser relativamente pocas las naciones cuya constitución establece expresamente la regla de estabilidad presupuestaria.⁶²⁰ La mayoría se encuentran en Europa. Moreno González, realiza una muy buena síntesis al respecto y establece que Alemania, España e Italia “constituyen los tres principales Estados miembros de la UE que antes de la entrada en vigor del TCEG (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza) habían aprobado reformas

⁶¹⁹ La Ley de Control Presupuestario es un estatuto federal aprobado por el Congreso y promulgado por el presidente Barack Obama el 2 de agosto de 2011. La Ley de Control Presupuestario [BCA] de 2011 se promulgó en respuesta a la crisis del techo de deuda de dicho año. El propósito de la BCA era aumentar el techo de la deuda de los Estados Unidos, evitando así el riesgo de incumplimiento soberano que estaba previsto que ocurriera alrededor del 3 de agosto de 2011. Además, la BCA contenía procedimientos para reducir el déficit en un mínimo de USD. \$1.2 billones durante el año fiscal 2012 y el año fiscal 2021. Estados Unidos de América, *Budget Control Act of 2011*, Public Law No. 112-25, 08 de febrero de 2011, <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/365/text>.

⁶²⁰ Suiza tiene una experiencia similar a los Estados Unidos de América respecto de la juridificación de la estabilidad presupuestaria, pues, al igual que aquel, ya contaba con una amplia gama de instrumentos normativos para garantizar la *golden rule* en el nivel infra-federal, pero, a diferencia de los Estados Unidos de América, Suiza sí incluyó en su texto constitucional federal, a través de una reforma hecha 2001, un freno al endeudamiento público. Moreno González, *Estabilidad presupuestaria y constitución*, 302-3.

constitucionales destinadas a asegurar el principio de estabilidad presupuestaria [...]”.⁶²¹ En Alemania -relata Moreno González-, se constitucionalizó en 1969 la restricción de que los ingresos de deuda pública (destinados exclusivamente a inversiones) puedan financiar los gastos ordinarios del estado. Luego, mediante una modificación constitucional de julio de 2009, se incorporaron en la Ley Fundamental alemana: la *golden rule* con un límite de déficit fiscal del 0,35% del PIB para la Federación a partir de 2016, la exigencia del equilibrio presupuestario para los *Länder* a partir de 2020 y se prohibió, además, al gobierno elaborar presupuestos con partidas que proviniesen de la emisión de deuda pública, fijando, sin embargo, las excepciones de la evolución coyuntural negativa de la economía y/o las catástrofes o situaciones de emergencia extraordinaria. Por último, se creó también el Consejo de Estabilidad como órgano de supervisión de la ejecución presupuestaria y del cumplimiento de la *golden rule*.⁶²²

En Italia, por su parte, el texto constitucional fue reformado en 2012. Se reformaron en particular cuatro artículos: 81, 97, 117 y 119. En el artículo 81 se juridificó constitucionalmente la estabilidad presupuestaria -equilibrio entre gastos e ingresos-, descartándose, evidentemente, la posibilidad de recurrir al endeudamiento público, excepto para la corrección de los efectos negativos del ciclo económico y/o para actuar en circunstancias extraordinarias. Salvedades que debían, en todo caso, ser reconocidas por la mayoría absoluta de las dos cámaras del parlamento italiano. No obstante, la regla del equilibrio presupuestario introducida no fue configurada de manera estricta para garantizar el déficit cero nominal, sino que, debía necesariamente tomar en consideración, a la interna de la noción de la estabilidad presupuestaria, la coyuntura económica de la nación, en cuyo caso, quedaría referida al déficit estructural, del mismo modo, como lo estableció finalmente el PP. Por ello, el artículo 97 modificado, asume como valores de referencia los directamente establecidos por el marco de la UE, los cuales debían ser aplicados a partir de 2014. Adicionalmente, la disposición constitucional reformada delegó la concreción y desarrollo de la *golden rule* a una ley especial que debía ser aprobada por mayoría cualificada en las dos cámaras del parlamento italiano, la cual, en tal virtud y por envío directo del texto constitucional, quedaría incorporada al bloque de constitucionalidad italiano y, por ende, por encima de las leyes ordinarias de presupuesto.⁶²³

⁶²¹ *Ibid.*, 308.

⁶²² *Ibid.*, 303-4.

⁶²³ *Ibid.*, 306-8.

Finalmente, en España, en 2011, se reformó el artículo 135 de la constitución de 1978. El nuevo artículo 135 incorporó la regla de la estabilidad presupuestaria para todas las administraciones públicas, el cual, se acata por la administración central siempre que no se sobrepase del límite del déficit estructural establecido por la UE. En tanto que, *contrario sensu*, para las administraciones locales la regla es la del equilibrio presupuestario déficit cero en todo momento. Se constitucionalizó además “un límite a la deuda pública referenciado en el Tratado constitutivo de la UE que por remisión es de un 60% sobre el PIB. Deuda pública a cuyo vencimiento y pago se le otorga una prioridad absoluta”.⁶²⁴ Adicionalmente:

Ambos valores, tanto el límite de déficit como el de deuda, pueden ser superados mediante una decisión por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados y cuando concurren una serie de circunstancias, como una catástrofe natural o una recesión económica, así consideradas por la Cámara. La concreción y desarrollo de tales previsiones se remite a una Ley Orgánica, la cual sería aprobada menos de un año después, la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que impone una cifra muy similar a la alemana, un 0,4% sobre el PIB como límite para el déficit estructural antedicho. Siguiendo el ejemplo alemán, se establece un período amplio de *vacatio* hasta la entrada en vigor de los límites constitucionales, que en este caso se fija en 2020.⁶²⁵

De manera que, de un modo bastante parecido, tanto la reforma italiana como la española delegaron la concreción y desarrollo del principio constitucional de estabilidad presupuestaria, finalmente, a una ley. La cual, por envío directo constitucional, será la que, en último término establezca -con remisiones permanentes a los estándares previstos por el proceso de integración, a través del PEC y el PP- la forma y función jurídica particular de dicha estabilidad presupuestaria. He aquí la delimitación concreta del camino de juridificación del principio constitucional de estabilidad presupuestaria en España. Por lo que, conviene ahora brevemente analizar tanto el texto constitucional reformado como los preceptos más relevantes de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera española, sin menospreciar de modo alguno, en torno al objetivo general del presente trabajo de investigación, el aporte del Pacto Presupuestario y de las experiencias estadounidense y europea en el proceso ideal y abstracto -del mundo de las ideas- de juridificación del principio antes mencionado. Puesto que, dicho proceso, innegablemente, en tales contextos -en particular el europeo-, se ha asentado en una concepción lata sobre la imposición de la regla del equilibrio

⁶²⁴ *Ibid.*, 305.

⁶²⁵ *Ibid.*

presupuestario en el texto constitucional y de los deberes que recaen en gobernadores y legisladores a partir de dicha imposición con los matices inevitables de las reglas fiscales del déficit y del gasto que la moldean y configuran integral y finalmente como el principio de estabilidad presupuestaria en un contexto económico complejo y caracterizado por los procesos de integración interestatal.

3.5. Reforma del artículo 135 de la Constitución española de 1978

El 27 de septiembre de 2011 se modificó *in extremis* el artículo 135 de la constitución española de 1978, reforma que fue posible por el acuerdo político al que llegaron los grupos parlamentarios del PSOE y del PP, con la finalidad de blindar -antes del 30 de junio de 2012 y de la llegada de una nueva legislatura- la aprobación de una ley orgánica que estableciese los límites del déficit estructural y de la deuda pública en España, más allá de 2020.⁶²⁶ Esta modificación se hizo en medio de la crisis económica e inestabilidad política del segundo mandato de José Luis Rodríguez Zapatero, a tono con el andamiaje normativo e institucional del proceso de integración europeo en derredor del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y a la par con un cúmulo de críticas en particular por la manera en cómo se hizo más que por el contenido del texto de la reforma resultante.

El 26 de agosto de 2011, el grupo parlamentario del PSOE y el grupo parlamentario del PP presentaron en conjunto, en el Congreso, una Proposición de Reforma Constitucional, en virtud de lo previsto en los artículos 87, 166 y 167 de la constitución española,⁶²⁷ previendo, para su aprobación, el apoyo de una mayoría equivalente a los 3/5 de cada una de las cámaras del parlamento -210 diputados de un total de 350 del Congreso y 157 senadores de un total de 261 del Senado-. Además, ambos

⁶²⁶ El Captor, “Así se reformó el artículo 135 de la Constitución Española”.

⁶²⁷ “Artículo 87. 1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. 2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa”; “Artículo 166. La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87”; “Artículo 167. 1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. 2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras”. España, *Constitución Española*, arts. 87, 166-167.

grupos parlamentarios solicitaron, de conformidad con lo previsto en el artículo 93 del Reglamento del Congreso,⁶²⁸ que la Proposición de Reforma Constitucional sea tramitada por el procedimiento de urgencia, a fin de reducir, en consecuencia, los plazos ordinarios de tramitación parlamentaria. El 30 de agosto de 2011, el Pleno del Congreso acordó tomar en consideración la Proposición de Reforma Constitucional bajo el formato de “trámite directo y en lectura única”, en función de lo previsto por el artículo 150 del Reglamento *ejusdem*,⁶²⁹ simplificando, en definitiva, y acelerando el recorrido parlamentario de la Proposición.⁶³⁰ Esto, en la misma medida en la que se redujo cualquier posibilidad de debatir sesudamente, en un plazo razonable, la modificación propuesta.

Finalmente en el Congreso, de los 336 miembros presentes, 318 votaron “sí” por la consideración favorable de la Proposición -161 del grupo parlamentario del PSOE, 144 del grupo parlamentario del PP, 2 del grupo parlamentario mixto,⁶³¹ 4 del Gobierno y 7 de la Mesa-; 16 miembros votaron “no” -1 del grupo parlamentario del PSOE (Antonio Gutiérrez Vegara), 5 del grupo parlamentario vasco, 5 del grupo parlamentario Esquerra Republicana/Izquierda Unida/ICV, 4 del grupo parlamentario mixto y 1 de la Mesa-; 2 se abstuvieron -del grupo parlamentario mixto-; y, 14 se ausentaron de la Cámara. Hecho, ese mismo día el Congreso fijó un plazo de presentación de enmiendas a la Proposición de Reforma Constitucional que expiraba el 1 de septiembre de 2011, a las 14h00. Se presentaron 24 enmiendas de las cuales 16 fueron admitidas a trámite, pero resultaron tras la votación correspondiente rechazadas, por lo que, el texto original de la Proposición fue aprobado en definitiva por el Pleno del Congreso el 2 de septiembre de 2011 -316 diputados votaron “sí” y 29 se ausentaron de la Cámara-.⁶³² Una vez aprobado por el Congreso, la Proposición fue remitida al Senado.

⁶²⁸ “Artículo 93.1. A petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, la Mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia. 2. Si el acuerdo se tomara hallándose un trámite en curso, el procedimiento de urgencia se aplicará para los trámites siguientes a aquél”. España, *Reglamento del Congreso de los Diputado*, Boletín Oficial del Estado 55, 5 de marzo de 1982, art. 93.

⁶²⁹ “Artículo 150.1. Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única. 2. Adoptado tal acuerdo, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación. 3. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado y se remitirá al Senado. En caso contrario, quedará rechazado”. España, *Reglamento del Congreso de los Diputado*, art. 150.

⁶³⁰ El Captor, “Así se reformó el artículo 135 de la Constitución Española”.

⁶³¹ Se denomina *grupo parlamentario mixto* al grupo formado por todos los diputados que no cumplen los requisitos esenciales para formar un grupo parlamentario propio.

⁶³² El Captor, “Así se reformó el artículo 135 de la Constitución Española”.

En el Senado, el 3 septiembre de 2011 se acordó establecer un plazo para la presentación de enmiendas a la propuesta de modificación constitucional hasta las 20h00 del 5 de septiembre de 2011. Se presentaron 29 enmiendas que fueron rechazadas en su totalidad el 7 de septiembre de aquel año. El texto íntegro de la Proposición de Reforma Constitucional -en su versión original- fue aprobado finalmente en el Senado ese mismo día -7 de septiembre- con el voto afirmativo de 124 senadores del grupo parlamentario del PP, 103 del grupo parlamentario del PSOE, 8 del grupo parlamentario de la *Entesa Catalana de Progrés* y 4 del grupo parlamentario mixto. 3 senadores del grupo parlamentario mixto votaron en contra y 25 senadores se ausentaron de la Cámara.⁶³³

Acto seguido, el 8 de septiembre de 2011, las dos cámaras parlamentarias - Congreso y Senado- hicieron pública la apertura del plazo de quince días, que culminaba el 26 de septiembre de 2011, para que una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras, de ser el caso, solicite que la reforma aprobada por las Cortes Generales sea sometida a referéndum para su ratificación. Nadie lo hizo. Por ello, el 27 de septiembre de 2011 -día en el que además se disolvieron las Cámaras de la IX legislatura de la actual democracia española- se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Reforma del artículo 135 de la constitución española.⁶³⁴ De ahí las múltiples críticas a este trámite vertiginoso de reforma constitucional promovido por el pacto mayoritario del PSOE (bancada de gobierno) y del PP (bancada de oposición), quienes a pesar de ser contradictores naturales y en exclusión de otros tantos sectores, introdujeron una modificación constitucional que replicó el modelo de estabilidad presupuestaria impuesto en el proceso de integración europeo por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asegurándose para sí, además, según consta en la Disposición adicional única de la Proposición de Reforma que: (1) la Ley Orgánica prevista en el artículo 135 de la constitución sea aprobada antes del 30 de junio de 2012; (2) dicha Ley contemple los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda fijado por el artículo modificado; y, (3) los límites de déficit estructural previstos en el artículo reformado entren en vigor a partir de 2020.

Ahora bien, más allá de lo inusual del trámite de aprobación y de la particular conveniencia política del momento, la reforma realizada al artículo 135 de la constitución española supuso un cambio considerable al texto constitucional (v. Anexo 3). La disposición constitucional originalmente contenida en el artículo 135 del texto de 1978

⁶³³ *Ibíd.*

⁶³⁴ *Ibíd.*

preveía, en definitiva, una sola regla para la contención del endeudamiento público, fijando la necesidad de una autorización a través de una ley y el deber de tomar en consideración dentro del gasto ordinario de las administraciones públicas el pago - también ordinario- de los intereses de la deuda pública autorizada legalmente.⁶³⁵

Por su parte, el texto reformado de la constitución, de 2011, mantuvo la obligación de contar con la autorización, obtenida mediante ley, para emitir deuda pública o contraer crédito y el deber de incluir el pago de los intereses de la deuda dentro del gasto ordinario de las administraciones públicas; sin embargo, declaró imperativamente que dichos pagos tienen prioridad absoluta, haciendo prevalecer la finalidad del pago de la deuda pública por sobre cualquier otro destino. Declaración que puso de manifiesto el interés -temporal al menos- por una administración evidentemente austera. Pero, la modificación, *in extenso*, trajo consigo también las siguientes reglas: (1) el deber de todas las administraciones públicas de adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria; (2) la prohibición de incurrir en déficits estructurales en márgenes superiores a los señalados por la UE; (3) la prohibición de que el volumen de la deuda pública con relación al PIB del conjunto de las administraciones supere el valor de referencia establecido por la UE; y, (4) la excepción de que los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública puedan superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del estado -hecho que debe ser calificado por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso-. Para lo cual, finalmente, la reforma instituye la necesidad de dictar una ley orgánica que desarrolle las reglas previstas y en particular regule: la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las diferentes administraciones públicas, la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural y determine las responsabilidades en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.⁶³⁶ De manera que, en concreto, el contenido de dicho principio de estabilidad presupuestaria no fue desarrollado por la constitución española, sino que lo hizo, en último término, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.⁶³⁷ Por ello, analizaremos ahora precisamente el texto de esa ley.

⁶³⁵ España, *Constitución Española* (texto original de 1978), art. 135.

⁶³⁶ España, *Reforma del artículo 135 de la Constitución Española*, Boletín Oficial del Estado 233, 27 de septiembre de 2011.

⁶³⁷ Publicada en el Boletín Oficial del Estado, 1 de mayo de 2012.

3.6. Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

La Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de 2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera tiene por objeto establecer los principios rectores a los que debe adecuarse la política presupuestaria del sector público en España a fin de orientarla hacia la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo -aspiraciones austriaco-estadounidense y keynesiana respectivamente-. Asimismo, en su texto establece los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de tales principios, en los que se garantiza la participación de los órganos de coordinación institucional entre las administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera; establece también los límites de déficit y deuda, los supuestos excepcionales que justifican legítimamente su desacato y los mecanismos de corrección de posibles desviaciones. Y, finalmente, los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada administración pública en caso de incumplimiento.⁶³⁸

Entre los principios rectores y configuradores de la forma y función jurídica de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal a los que debe adecuarse la política presupuestaria española -que atiende las consideraciones y preocupaciones económicas descritas en el capítulo que antecede del presente trabajo de investigación- y a fin de acatar la disposición contenida en el artículo 135 de la constitución del Reino español, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera establece y desarrolla los siguientes: el principio de estabilidad presupuestaria, el principio de sostenibilidad financiera, el principio de plurianualidad, el principio de transparencia, el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, el principio de responsabilidad y el principio de lealtad institucional. Los cuales se articulan entre sí para materializar, perseguir y, de ser el caso, corregir los estándares de la estabilidad presupuestaria según lo establecido en el mandato constitucional.

A través del *principio de estabilidad presupuestaria*, en concreto, la Ley manda que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones públicas que afecten, de cualquier modo, los gastos o ingresos de las administraciones se realice en un marco de estabilidad presupuestaria coherente con la normativa europea.

⁶³⁸ España, *Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, Boletín Oficial del Estado 103, 30 de abril de 2012, art. 1.

Esto es, en definitiva, el deber de la administración central del estado, de las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las administraciones de seguridad social de mantener la situación de equilibrio o superávit estructural, y del resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones antes referidas, de mantener la posición de equilibrio financiero;⁶³⁹ es decir, en definitiva, el deber de equilibrar los ingresos y gastos públicos racionalizando el endeudamiento, conteniendo el gasto innecesario y eliminando progresivamente el déficit.⁶⁴⁰ En cuyo caso, el enfoque castizo-español del principio constitucional de estabilidad presupuestaria se corresponde, *inter alia*, con la visión tradicional del equilibrio presupuestario estadounidense, pues, adopta como elementos de su configuración el hecho de que el ejecutivo elabore y ejecute un presupuesto equilibrado, el hecho de que el legislativo apruebe un presupuesto equilibrado y el hecho de que el déficit se traslade a ejercicios económicos posteriores en una clave mucho más compleja: la del déficit estructural. Manteniendo de este modo, la prohibición del déficit nominal en determinadas administraciones públicas autónomas y menores.

En consecuencia, las actuaciones de las administraciones públicas en España están sujetas, también, al *principio de sostenibilidad financiera*, es decir, a garantizarse para sí mismas la indispensable capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial⁶⁴¹ establecidos por la misma Ley y la normativa europea. Para lo cual, todas las operaciones financieras deben someterse al *principio de prudencia financiera*,⁶⁴² que evoca innegablemente la necesidad del orden y disciplina fiscal propuestas, en su momento, por la escuela ordoliberal alemana -a la que nos referimos en el primer capítulo de esta investigación-, pues, la ausencia de planificación, autocontrol y de previsión frente a posibles riesgos, solamente incapacitan y restringen la gestión diligente de la administración pública y enerva los buenos resultados esperados. Motivo por el cual, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal son objeto de estudio de la presente investigación, dada su natural interrelación, ya que, sin la sostenibilidad financiera o fiscal es imposible alcanzar la estabilidad presupuestaria.

⁶³⁹ *Ibíd.*, art. 3.

⁶⁴⁰ Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, 147-52.

⁶⁴¹ Existe sostenibilidad de la deuda pública comercial cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad. España, *Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, art. 4.

⁶⁴² *Ibíd.*

Ahora bien, en función de lo señalado con anterioridad y en razón de la traslación del déficit a ejercicios posteriores debido a los ajustes que amerita el ciclo económico, la elaboración de los presupuestos de las administraciones públicas españolas debe encuadrarse, según reza el *principio de plurianualidad* contenido asimismo en la Ley, en un marco presupuestario de mediano plazo más allá del año, pero compatible con el principio de anualidad por el que se rige inevitablemente la aprobación y ejecución de los presupuestos.⁶⁴³ A dicho efecto, las políticas de gasto público, en particular, deben encuadrarse, precisamente, como lo declara el *principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos* -también previsto en la Ley-, en un marco de planificación, programación y presupuestación plurianual, atendiendo la situación económica, los objetivos de política económica y el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pues, la gestión de los recursos públicos debe estar orientada integralmente por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad.

De manera que, las políticas de contención del gasto sean de racionalización y mejora de la gestión del sector público y no, simplemente, de sencilla austeridad y recorte arbitrario del gasto público -que se contrapone en la práctica con la priorización absoluta que realiza la Ley respecto del pago de los intereses de la deuda pública-. Para ello, las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de las administraciones públicas que afecten, de cualquier manera, a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deben valorar siempre sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.⁶⁴⁴ Porque, de conformidad con el *principio de lealtad institucional*, las administraciones públicas deben además valorar el impacto que sus actuaciones pudieran provocar en el resto de administraciones, debiendo en el ejercicio legítimo de sus competencias, ponderar, adicionalmente, la totalidad de los intereses públicos implicados y en concreto aquellos cuya gestión esté encomendada a otras administraciones públicas.

En cuyo caso deben, asimismo, prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que el resto de administraciones públicas pudieran necesitar para el

⁶⁴³ *Ibíd.*, art. 5.

⁶⁴⁴ *Ibíd.*, art. 7.

eficaz ejercicio de sus competencias.⁶⁴⁵ Pero nada de lo antes referido sería posible sin el compromiso profundo de las administraciones públicas de transparentar totalmente sus cuentas. Según el *principio de transparencia* previsto en la Ley, la contabilidad, presupuestos, liquidaciones y planificación presupuestaria de las administraciones públicas españolas deben contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea correspondiente, siendo responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas español la provisión del acceso público a la información económico financiera de las administraciones obligadas, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas, los acuerdos nacionales y las disposiciones comunitarias.⁶⁴⁶

Y si alguna administración no acatase lo dispuesto por los principios desarrollados por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera a tono con las previsiones comunitarias -según lo establece el *principio de responsabilidad*- deberá asumir, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se deriven de tal incumplimiento.⁶⁴⁷

Ahora bien, más allá de la noción conceptual que la Ley española hace de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, a través del cúmulo de principios anotados, la misma configura tangible y finalmente el contenido del principio de estabilidad presupuestaria, instrumentándolo jurídicamente a través de dos reglas: la del déficit y la del gasto; y, en el caso del contenido del principio interconectado de sostenibilidad financiera lo hace, en definitiva, a través de una sola: la del endeudamiento público. La *regla del déficit* establece que ninguna administración pública puede incurrir en déficit estructural -entendido este como el déficit ajustado del ciclo, sin tomar en consideración medidas excepcionales y temporales-. Sin embargo, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo y siempre que estén a tono con la normativa europea, todas las administraciones públicas podrían alcanzar en conjunto un déficit estructural del 0,4 % del PIB nominal o el establecido en la normativa europea si fuese inferior.⁶⁴⁸

⁶⁴⁵ *Ibíd.*, art. 9.

⁶⁴⁶ *Ibíd.*, art. 6.

⁶⁴⁷ *Ibíd.*, art. 8.

⁶⁴⁸ *Ibíd.*, art. 11.

Además, excepcionalmente, el estado y las Comunidades Autónomas podrían incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las administraciones públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, siempre que dicha desviación temporal no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a mediano plazo, para lo cual, las administraciones deben aprobar un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural tomando en consideración la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento. Y, las administraciones de seguridad social podrían, asimismo, incurrir excepcionalmente en déficit estructural de acuerdo con las finalidades y condiciones previstas en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.⁶⁴⁹ En este caso, el déficit estructural máximo admitido para la administración central se disminuiría en la cuantía equivalente al déficit de la seguridad social.⁶⁵⁰

La *regla del gasto*, por su parte, dispone que, la variación del gasto computable⁶⁵¹ de la administración central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no puede superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de mediano plazo.⁶⁵² No obstante, si existiese un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable podría ajustarse en los términos previstos en los respectivos planes económico financieros y de reequilibrio que deben presentar para dicho efecto y de conformidad con la Ley las administraciones públicas inmiscuidas, precisamente, en el

⁶⁴⁹ España, *Ley General de la Seguridad Social: Texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre*, Boletín Oficial del Estado 261, 31 de octubre de 2015, Título I, Capítulo VII, Sección 4ª, Fondo de Reserva de la Seguridad Social; España, *Real Decreto-ley 28/2012 de 30 de noviembre de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social*, Boletín Oficial del Estado 289, 1 de diciembre de 2012; España, *Real Decreto 337/2004 de 27 de febrero por el que se desarrolla la Ley 28/2003 de 29 de septiembre reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social*, Boletín Oficial del Estado 59, 9 de marzo de 2004; España, *Ley 36/2014 de 26 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015*, Boletín Oficial del Estado 315, 30 de diciembre de 2014, Disposición adicional 10ª; España, *Ley 3/2017 de 27 de junio de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017*, Boletín Oficial del Estado 153, 28 de junio de 2017, Disposición adicional 112ª.

⁶⁵⁰ España, *Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, art. 11.

⁶⁵¹ Es *gasto computable*, los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la UE o de otras administraciones públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación. *Ibid.*, art. 12.

⁶⁵² Corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del PIB de mediano plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa. *Ibid.*

proceso de ajuste.⁶⁵³ Ahora bien, *grosso modo*, respecto de la relación permanente y ordinaria del equilibrio entre los ingresos públicos y el gasto público, esta regla -la del gasto prevé que: si se llegasen a aprobar cambios normativos que supongan el incremento permanente de los ingresos públicos, el nivel de gasto computable puede aumentarse en la cuantía equivalente y si se aprobasen cambios normativos que supongan, *contrario sensu*, la disminución de los ingresos públicos, el nivel de gasto computable deberá, pues, obligatoriamente, disminuirse en la misma medida. Y finalmente por efecto de esta misma regla, se establece que: los ingresos que se obtuviesen por encima de lo previsto deben destinarse íntegramente al pago de la deuda pública.⁶⁵⁴

Ad finem, la *regla del endeudamiento público*, que instrumenta *per se* el principio de sostenibilidad financiera conexo al de la estabilidad presupuestaria, dispone que el volumen de deuda pública del conjunto de administraciones públicas definida de acuerdo con el Protocolo sobre procedimiento de déficit excesivo,⁶⁵⁵ no podrá superar el 60 % del PIB nominal o el que establezca la normativa europea. Este límite se distribuye en España -con relación al PIB- de la siguiente manera: 44 % para la administración central, 13 % para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 % para el conjunto de Corporaciones Locales. Si como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea resultase un límite de deuda distinto al 60%, el reparto del mismo debe respetar las proporciones expuestas por la Ley. De manera que, las administraciones públicas que superasen su límite de deuda pública ya no podrían realizar ninguna operación de endeudamiento, salvo en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapasen de su control y perjudicasen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social. En estos casos, tales administraciones deben aprobar un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda tomando en consideración la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento. Además, la emisión de deuda pública o la adquisición de créditos por parte del estado y las Comunidades Autónomas debe necesariamente ser autorizada mediante Ley y, si se tratase del endeudamiento de las Corporaciones Locales,

⁶⁵³ *Ibid.*, arts. 21 y 22.

⁶⁵⁴ *Ibid.*, art. 12.

⁶⁵⁵ El *procedimiento de déficit excesivo* está regulado por el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la UE y es la base del componente corrector del PEC de la UE. EUR-Lex, “Procedimiento de déficit excesivo (PDE)”, *EUR-Lex*, accedido 29 de febrero de 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:excessive_deficit_procedure.

este debe ser autorizado por el estado o por las Comunidades Autónomas de conformidad con la Ley y como corresponda.⁶⁵⁶

Para finalizar, la regla del endeudamiento público establece también que, las administraciones públicas deben publicar a fin de controlar sus niveles de endeudamiento su período medio de pago a proveedores y disponer de un plan de tesorería que incluya, al menos, información relativa a la previsión de pago a los mismos, de manera que se garantice el cumplimiento del plazo máximo que fija la normativa sobre morosidad. Cuando el período medio de pago de una administración pública supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad, la administración debe incluir en la actualización de su plan de tesorería el monto de los recursos que va a dedicar mensualmente al pago de los proveedores para reducir, precisamente, su período medio de pago y el compromiso particular de adoptar medidas cuantificadas de reducción de gastos, incremento de ingresos u otras medidas de gestión de cobros y pagos, que le permita generar lo necesario para la reducción de dicho período medio de pago a los proveedores.⁶⁵⁷

Así concluye, en un esquema revisionista muy breve, el proceso de juridificación del principio constitucional de estabilidad presupuestaria en España, pues, las tres últimas reglas en específico a las que nos hemos referido, los varios principios rectores desarrollados en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera -que pertenece al bloque de constitucionalidad español por remisión directa del texto constitucional-, el mandato expreso contenido en el artículo 135 de la constitución española vigente, el principio de equilibrio presupuestario previsto en el Pacto Presupuestario Europeo -que encuentra de una u otra manera un reflejo en la tradición estadounidense- y el gran Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento -articulado en sus componentes preventivo y correctivo- que ha fijado y sigue fijando el entramado normativo e institucional de referencia del anhelo comunitario de estabilidad económica, han sido los hitos jurídicos que han encaminado el proceso de juridificación del principio constitucional de estabilidad presupuestaria y del principio conexo de sostenibilidad fiscal, que obedecen a la problemática, necesidades, particularidades y retos de contenido económico manifestados en el capítulo que antecede del presente trabajo de investigación.

⁶⁵⁶ España, *Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, art. 13.

⁶⁵⁷ *Ibíd.*

De manera que, la forma y función jurídica de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal, se articula a partir del reconocimiento constitucional del mandato del equilibrio presupuestario -la *golden rule*- que doblega al gobernador (que planifica y ejecuta) a presentar y al legislador a aprobar un presupuesto anual en el que, el gasto público ordinario y permanente mantenga relación directa de suficiencia con los ingresos públicos también ordinarios y permanentes, con la posibilidad controlada -en tiempo y cantidad- y de excepción de trasladar a ejercicios económicos posteriores las diferencias negativas de dicha relación -el déficit- y de fondear, de manera extraordinaria, tales diferencias con deuda pública solo por razones justificadas como el ciclo económico o sucesos inusuales y siempre que la proyección futura de los ingresos regulares permita en un tiempo razonablemente corto, conteniendo el gasto público innecesario, superar tales diferencias y pagar el fondeo extraordinario, priorizando, de ser necesario, dicho pago. Por ello, tales principios: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal, indefectiblemente se instrumentan en lo jurídico, sea en la constitución de manera directa o por desarrollo legal posterior, a través de las reglas de contención del déficit, del gasto y del endeudamiento público o a través de cualquiera de estas, en aras de garantizar objetiva y ordenadamente el equilibrio presupuestario anhelado.

Ahora bien, a fin de continuar con la presente investigación y dirigimos finalmente a establecer las razones por las que los principios constitucionales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal constituyen elementos que contienen o restringen la configuración plena del ‘estado de derechos y justicia andino’, en particular, el ecuatoriano, corresponde fijar la mirada, justamente, en los últimos textos constitucionales de los estados miembros de la CAN, pues, algunas de las reglas antedichas: déficit, gasto o endeudamiento público, aparentemente se asemejan a otras contenidas en las constituciones y legislaciones⁶⁵⁸ de dichos estados. Los cuales, con excepción de Perú, paradójicamente, en sus últimos procesos constituyentes de corta data fundaron estados altamente prestacionales como consecuencia del reconocimiento de un

⁶⁵⁸ Por ejemplo, en Ecuador, la Constitución declara que las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, deben conducirse de forma sostenible, responsable y transparente y que deben procurarán la estabilidad económica; y ordena finalmente que, los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes (que constituye una noción clara de equilibrio: la regla de contención del déficit). Ecuador, *Constitución de la República*, art. 286. Y el Decreto No. 366, establece que la misión institucional del Ministerio de Finanzas es la generación de las condiciones necesarias que propicien un permanente, armónico y sostenido desarrollo económico y social, en concordancia con las políticas de Estado y el Plan del Gobierno Nacional, que coadyuve además al logro del equilibrio general de la economía. Ecuador, *Decreto No. 366*, art. 2.

grupo importante de derechos tanto individuales como colectivos.⁶⁵⁹ En cuyo caso, la suficiencia de los ingresos fiscales ordinarios respecto del gasto público necesario de estas naciones, impuesto por el reconocimiento amplio de un cúmulo importante de derechos previstos constitucionalmente, parecería que queda completamente en entredicho.

4. Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal en los estados miembros de la CAN

Previamente a describir las formas y funciones jurídicas que la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal han alcanzado en cada uno de los estados miembros de la CAN, cabe relieves un aspecto particular que distingue notablemente la percepción integral que se tiene sobre tales principios en el marco del proceso de integración andino. Tanto en la tradición estadounidense -que obedece finalmente al primer gran pacto social contenido en la Declaración de Derechos de Virginia de 1776- como en la composición normativa e institucional europea, la estabilidad presupuestaria encontró fundamento y se ha desarrollado *-lato sensu-* en torno a los procesos de integración regional que concluyeron, en definitiva, en la consolidación e institución de una federación en los Estados Unidos de América y de una unión económica y monetaria en Europa, pues, en ambos casos, tales principios se han asentado sobre la necesidad de homogenizar determinadas circunstancias del orden financiero y de su gobernanza en los estados miembros del proceso de integración que les permitiera alcanzar, como en efecto lo hicieron, no sin superar primeramente múltiples dificultades, el nivel de unión respectivamente buscado y acordado.

Inclusive en España, estos principios encuentran un claro reflejo en el sistema particular de autonomías locales que mantiene, pues, parece razonable concluir que, entre otras circunstancias fundamentales, la homogeneidad de los elementos del conjunto es indispensable para conducirlo hacia su efectiva integración, ya que, el fracaso económico-financiero de cualquiera de los estados parte de un proceso de integración regional o estatal afecta al resto y reconduce la voluntad de cooperación de cada uno de los miembros hacia el estado egoísta y natural de competencia por la defensa y supervivencia

⁶⁵⁹ Corti demuestra fácilmente el vínculo entre presupuesto y derechos fundamentales a través de la siguiente pregunta y respuesta ficticias: ¿Deben los derechos fundamentales darse sólo en la medida de la capacidad de prestaciones económicas del Estado, o el Estado debe ser prestacional en la medida en que reseñan sus derechos fundamentales? La respuesta: Los derechos individuales pueden tener más peso que las razones de política financiera. Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 637-90.

de lo propio. Pues, los procesos de unidad en la diversidad son inevitablemente complejos y requieren un mínimo de cesión de lo individual para caracterizar la unidad a través de la estandarización de lo común. Eddy De la Guerra lo expresa de la siguiente manera:

Precisa destacar que los procesos de integración regional en los que están incursos tanto España en la Unión Europea UE, como Ecuador en la Comunidad Andina de Naciones CAN, llevan implícita la incorporación de un “acervo comunitario” al ordenamiento interno de los Estados, pues la firma de los tratados fundacionales supone la cesión del ejercicio de determinadas competencias a órganos e instituciones comunitarios.⁶⁶⁰

Ahora bien, ciertamente la federalización de los Estados Unidos de América y el proceso de integración económico-monetario de Europa guardan distancia y manifiestas diferencias las cuales no resultan ajenas a la comprensión del principio de estabilidad presupuestaria dentro del entramado común de los mismos. Así, por ejemplo, mientras en Estados Unidos de América la noción de equilibrio presupuestario parece consecuencia de un pacto político común de todos los estados miembros en el origen mismo de la federación -es decir un requisito para la junta-,⁶⁶¹ a partir del cual se impuesta en la práctica hacia la esfera federal el deber de manejar ordenada y responsablemente las finanzas públicas -en clave del *principio de federalismo fiscal*-, en Europa, por su parte y *contrario sensu*, ha sido el consenso técnico-político de las instituciones formadas por el proceso de integración europeo el que ha impuesto a los estados miembros la necesidad de la asunción constitucional interna del principio de estabilidad presupuestaria.⁶⁶² Sin embargo, a pesar del interés que podría despertar lo antes referido, no es objeto de la presente investigación y por ello no se ahondará más en el tema, aunque, cabe precisar que en el proceso de integración de la CAN no se observa ninguna de las connotaciones antes señaladas.

En consecuencia, la presencia de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal en los textos constitucionales o legales de los estados miembros de la CAN no se debe de modo alguno a la incidencia del proceso de integración por sobre los estados ni tampoco obedece a una tradición regional o local incuestionable,⁶⁶³ sino más

⁶⁶⁰ Eddy De la Guerra Zúñiga, *El deber de contribución. Principios que lo informan y derechos del contribuyente* (México: Editorial Porrúa, 2018), 11.

⁶⁶¹ Villalta Puig, “La constitucionalización del principio de equilibrio presupuestario”, 179-80.

⁶⁶² EUR-Lex, “Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, art. 3.

⁶⁶³ Aunque en Ecuador, la noción del equilibrio presupuestario se introdujo ya en el texto de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1906 -de corte liberal-. Esta tenía la siguiente declaración: “No puede el Poder Ejecutivo someter al Congreso ningún Presupuesto Nacional cuyos Egresos no estén equilibrados con los Ingresos, ni hará figurar en éstos ninguna cantidad proveniente de

bien, aparece como el resultado de aquel fenómeno al que Uckmar o Casás se refieren como el de la transmigración del derecho⁶⁶⁴ o el de la asunción local de algunos principios reconocidos como universales, dada la prevalencia hegemónica de un cúmulo de ideas en el contexto globalizado actual que parecen incuestionables.⁶⁶⁵ En cuyo caso, la penetración de tales principios en nuestros ordenamientos jurídicos: los andinos, parecería la resulta del eurocentrismo marcado en la visión latinoamericana plagada asimismo por la aspiración de asimilarnos en algunas cuestiones a los Estados Unidos de América. A pesar de que, los últimos procesos constituyentes de la región manifestaron un deseo profundo de reivindicación y un anhelo insondable por construir algo propio... algo que se corresponda con el fenómeno regional, pues, en clave y mirada constitucional, es obvio que en la región andina no se llegó a implantar el estado de bienestar como ocurrió en Europa y menos aún se ha adoptado el federalismo estadounidense, a pesar de que varios países han acogido conceptualmente el sistema federal para sus naciones.

Es por ello que en las constituciones de más corta data de la región: Colombia, 1991; Venezuela, 1999; Ecuador, 2008; y, Bolivia, 2009, se observan múltiples paradojas, ya que, por un lado, críticamente hemos articulado reglas e instituciones para luchar con las fuertes brechas sociales que como región nos caracterizan, pero por otro, hemos replicado las ideas y recetarios imperantes en la visión occidental del mundo, que consideramos científicamente válidos y universales. Universalidad que, lamentablemente y *contrario sensu*, no acoge ni refleja necesariamente las realidades de la periferia. Esta es la motivación del presente trabajo de investigación: evidenciar la paradoja de introducir los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal en la configuración del ‘neo estado andino’, al cual me referiré y particularizaré con detalle en el siguiente capítulo de esta investigación. Mientras tanto, nos resulta útil, a fin de corroborar lo dicho, precisar las formas y funciones jurídicas de la estabilidad presupuestaria y establecer el nivel de penetración de estas en los estados de la CAN, incluyéndolo al venezolano, el cual, a pesar de haberse excluido del proceso de integración en 2006, pasó asimismo por

empréstitos”. Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador (1906)*, Registro Oficial 292, 23 de diciembre de 1906, art. 125.

⁶⁶⁴ Víctor Uckmar, “Equilibrio en la fiscalidad entre justo gasto y justo impuesto”, en *Estado, Derecho y Economía*, edit. Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez (Quito: Corporación Editora Nacional, 2013), 13; José Oswaldo Casás, “El derecho constitucional tributario: Principios comunes y su transmigración, reserva de ley, capacidad contributiva y confiscatoriedad. El derecho judicial en la República Argentina y la reasignación del significado de algunos principios tributarios, en particular, la exigencia de proporcionalidad”, en *Derecho tributario, reflexiones: estudios en homenaje a Víctor Uckmar*, dirs. Rubén O. Asorey et al. (Colombia: ICDT / ICDA, 2018), 135-61.

⁶⁶⁵ Leighton y López, *Madmen, intellectuals, and academic scribblers*, 108-34.

un proceso constituyente en 1999 que concluyó con una constitución, que al igual que la colombiana, ecuatoriana y boliviana, instituyó un estado constitucional altamente prestacional y asistencialista, preocupado, precisamente, por hacer frente a las grandes brechas de pobreza y exclusión social.

4.1. Penetración de la estabilidad presupuestaria en los estados andinos

Para llegar a establecer si normativamente los ordenamientos jurídicos de los países andinos han llegado a reconocer el principio de estabilidad presupuestaria en un marco de referencia comunitario ausente, por intermedio de las reglas de contención del déficit, que supone el equilibrio permanente entre ingresos y gastos públicos -a tono con el ciclo de la economía-, y la del gasto, comprendida como aquella que apela indefectiblemente a la suficiencia de los ingresos públicos permanentes para justificar el incremento o decremento del gasto público también permanente, debe observarse, inevitablemente, su presencia explícita o literal en los textos constitucionales o legales de cada uno de los estados miembros de la CAN. A sabiendas que, si bien es posible identificar la referencia explícita que se hacen a tales reglas, el desarrollo local de las mismas puede ser considerablemente diferente, pues, la ausencia de un marco normativo e institucional comunitario, a diferencia de lo que ocurre en Europa, diversifica los parámetros instrumentales y materiales de las mismas, pero no su base ni noción conceptual.

En Ecuador, el contenido de ambas reglas se encuentra previsto en el artículo 286 del texto constitucional⁶⁶⁶ y en el artículo 81 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas;⁶⁶⁷ en Venezuela se hallan en el artículo 311 de la constitución⁶⁶⁸ y en

⁶⁶⁶ “Art. 286.- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes”. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 286.

⁶⁶⁷ “Art. 81.- Regla fiscal.- Para garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente y procurar la estabilidad económica; los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes. No obstante, los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes. Los egresos permanentes se podrán financiar con ingresos no permanentes en las situaciones excepcionales que prevé la Constitución de la República, para salud, educación y justicia; previa calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República. El cumplimiento de estas reglas se comprobará únicamente en los agregados de: las proformas presupuestarias públicas, los presupuestos aprobados y los presupuestos liquidados, en base a una verificación anual”. Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. 81.

⁶⁶⁸ “Artículo 311. La gestión fiscal estará regida y será ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. Esta se equilibrará en el marco

los artículos 2 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público;⁶⁶⁹ en Colombia constan en el artículo 334 de la constitución⁶⁷⁰ y en los artículos 5, 6 y 8 de la Ley 1473-2011;⁶⁷¹ y, en Perú están en el artículo 78 de la constitución⁶⁷² y

plurianual del presupuesto, de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios. El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, para su sanción legal un marco plurianual para la formulación presupuestaria que establezca los límites máximos de gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales. La ley establecerá las características de este marco, los requisitos para su modificación y los términos de su cumplimiento. El ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la educación y la salud [...]”. Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, art. 311.

⁶⁶⁹ “Artículo 2. La administración financiera del sector público [...] estará regida por los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica”. “Artículo 16. Sin perjuicio del equilibrio económico de la gestión fiscal que se establezca para el período del marco plurianual del presupuesto, los presupuestos públicos deben mostrar equilibrio entre el total de las cantidades autorizadas para gastos y aplicaciones financieras y el total de las cantidades estimadas como ingresos y fuentes financieras”. Venezuela, *Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público*, Gaceta Oficial 37.029, 5 de septiembre de 2000, art. 2.

⁶⁷⁰ “Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica [...] En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales”. Colombia, *Constitución Política de Colombia*, art. 334.

⁶⁷¹ “Artículo 5°. *Regla Fiscal*. El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido. El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022. (Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1.9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022.)” “Artículo 6°. *Gasto Contracíclico*. El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular a tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto. Este gasto contracíclico no puede ser superior a un 20% de dicha brecha estimada. Este gasto será transitorio y se desmontará completamente en un período de dos años, siendo requisito que en el primer año de dicho período la economía debe registrar una tasa de crecimiento económico real igual o superior a su crecimiento económico real de largo plazo”. “Artículo 8°. *Marco de Gasto de Mediano Plazo*. El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un período de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente. El Gobierno Nacional reglamentará el Marco de Gasto de Mediano Plazo y definirá los parámetros y procedimientos para la cuantificación del gasto y la forma como concurrirán los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Cada propuesta de presupuesto de gastos deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas allí incluidos”. Colombia, *Ley 1473 de 2011*, arts. 5, 6 y 8

⁶⁷² “Artículo 78.- Proyectos de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero. El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero. El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado. Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal.

en el artículo 4 de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.⁶⁷³ En Bolivia, por su parte, existe una singularidad: las reglas del déficit y del gasto se encuentran en su legislación - en el artículo 3 del Decreto Supremo 0430-⁶⁷⁴ sin embargo, en su texto constitucional se

No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente. No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública”. Perú, *Constitución Política del Perú*, art. 78.

⁶⁷³ “Artículo 4.- Reglas fiscales: Las Leyes anuales de Presupuesto [...], los créditos suplementarios, y la ejecución presupuestal del Sector Público, se sujetarán a las siguientes reglas: 1. Reglas macrofiscales para el Sector Público No Financiero. a) El déficit fiscal anual del Sector Público No Financiero no podrá ser mayor a 1,0 por ciento del PBI; b) El incremento anual real del gasto no financiero del Gobierno General no podrá ser mayor al 3,0 por ciento en términos reales, determinado sobre la base del deflactor implícito del PBI; c) El endeudamiento público de mediano plazo deberá ser consistente con el principio de equilibrio o superávit fiscal señalado en el artículo 2 de la presente Ley. La deuda total del Sector Público No Financiero no podrá incrementarse por más del monto del déficit de dicho Sector, el cual está limitado por los topes de esta Ley, corregido por la diferencia atribuible a variaciones en las cotizaciones entre las monedas, la emisión de nuevos bonos de reconocimiento, variaciones en los depósitos del Sector Público No Financiero y las deudas asumidas por el Sector Público No Financiero, para lo cual deberá tenerse en cuenta la capacidad de pago del país; d) En los años de elecciones generales se aplicará, adicionalmente, lo siguiente: d.1) El gasto no financiero del Gobierno General ejecutado durante los primeros 7 (siete) meses del año no excederá el 60,0 por ciento del gasto no financiero presupuestado para el año; y, d.2) El déficit fiscal del Sector Público No Financiero correspondiente al primer semestre del año fiscal no excederá el 40,0 por ciento del déficit previsto para ese año. 2. Reglas fiscales para los gobiernos regionales y locales. a) Los Planes de Desarrollo Regionales Anuales se elaboran en concordancia con las proyecciones precisadas en el Marco Macroeconómico Multianual, a que se refiere la Ley No 27245 y sus modificatorias. b) Los gobiernos regionales pueden obtener financiamiento por operaciones de endeudamiento externo únicamente con el aval del Estado y, cuando este endeudamiento ocurra, deberá destinarse exclusivamente a financiar gastos en infraestructura pública; c) Las solicitudes de endeudamiento con aval del Estado deberán someterse a los requisitos y procedimientos contemplados en la Ley Anual de Endeudamiento del Sector Público, incluyendo la demostración de la capacidad de repago de dichos créditos. Los proyectos de inversión materia de endeudamiento deberán regirse por lo establecido en la [...] Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública y su Reglamento; d) La relación anual entre el stock de la deuda total y los ingresos corrientes de los gobiernos regionales y locales no deberá ser superior al 100 por ciento. Asimismo, la relación del servicio anual de la deuda (amortización e intereses) a ingresos corrientes deberá ser inferior al 25,0 por ciento; e) El promedio del resultado primario de los últimos tres años de cada uno de los gobiernos regionales y locales no podrá ser negativo”. Perú, *Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal: Ley 27245*, art. 4.

⁶⁷⁴ “Artículo 3.- (Implementación de instrumentos de disciplina y sostenibilidad fiscal y financiera). I. El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas podrá suscribir Convenios en el marco del Programa de Desempeño Institucional y Financiero – PDIF, creado a través del Decreto Supremo N° 29141, de 30 de mayo de 2007, con todas aquellas entidades públicas que se encuentren en situación de insolvencia fiscal y/o financiera, de acuerdo al siguiente procedimiento: a. Las entidades públicas solicitarán al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas su ingreso al PDIF, previa justificación técnica. b. Las entidades públicas que a través de procedimientos establecidos por el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público, demuestren situaciones de insolvencia fiscal y/o financiera, serán elegibles para su adscripción al PDIF. c. El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas prestará asistencia técnica a los funcionarios de las entidades públicas, para lograr que las mismas se enmarquen dentro de los lineamientos de sostenibilidad y capacidad de endeudamiento definidos por la normativa vigente. d. El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas realizará el seguimiento periódico de las metas institucionales, fiscales y financieras propuestas en la Matriz de Compromisos establecida en el Convenio de Desempeño Institucional y Financiero. e. Las entidades que suscriban los Convenios deberán presentar al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas el Programa Operativo Anual - POA y el Presupuesto Modificado producto de la aplicación de los mismos, en los plazos establecidos por el Órgano Rector. II. El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas podrá aplicar las siguientes sanciones en el marco del PDIF: a. En caso de que las entidades públicas [...] incumplieran con el envío de información para el seguimiento y evaluación de los Convenios, aplicará lo dispuesto en el Artículo 11 del Presupuesto General del Estado Gestión 2010. b. La disolución de los Convenios suscritos con las entidades públicas que incumplan con cualquiera de los compromisos asumidos en dichos Convenios. III. En caso de que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas [...] verifique que los indicadores de endeudamiento de las entidades públicas solicitantes de

reconoce aparentemente sólo la regla del déficit -en el artículo 321.IV-⁶⁷⁵ y no la del gasto, porque si bien el texto magno se refiere a la noción del equilibrio *in abstracto* no establece elemento alguno que ponga de relieve la condición permanente de suficiencia de los ingresos públicos respecto del gasto público. Sin embargo, tal omisión constitucional no enerva de modo alguno el reconocimiento del principio de estabilidad presupuestaria al interno del ordenamiento jurídico boliviano, pues, el mismo consta de manera integral en su ordenamiento jurídico vigente, al igual que en los otros estados andinos.

Cabe anotar además que, la configuración de estas reglas en los textos legales andinos suele ser embrionaria con relación al notable desarrollo de las mismas en el entramado normativo e institucional europeo, con excepción de las reglas previstas en Perú -al que se le atribuye la última constitución de corte neoliberal de la región-⁶⁷⁶, las cuales traen consigo un sinnúmero de previsiones numéricas similares a las europeas⁶⁷⁷ que constan en la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, pero no a nivel constitucional. Debemos precisar, asimismo, que la regla de contención del endeudamiento que instrumenta, *per se*, el principio de estabilidad fiscal, que es conexo e interdependiente al de estabilidad presupuestaria, también es considerada con regularidad, en mayor o menor medida y con mayor o menor precisión en los textos constitucionales o legales de los estados andinos. Así por ejemplo, el artículo 312 del texto constitucional venezolano prevé la fijación de un límite al endeudamiento público “de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía (y) la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública”; en tanto que, el tercer artículo innumerado posterior al artículo 177 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ecuatoriano, por

Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público, alcancen los siguientes límites: entre quince por ciento (15%) y veinte por ciento (20%) (Indicador de Servicio de Deuda) y entre ciento cincuenta por ciento (150%) y doscientos por ciento (200%) (Indicador de Valor Presente de la Deuda), previo a la certificación de Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público, realizará un análisis de sostenibilidad para determinar la factibilidad de la emisión de la misma y/o su adscripción al PDIF”. Bolivia, *Decreto Supremo 0430*, art. 3.

⁶⁷⁵ “Artículo 321. [...] IV. Todo proyecto de ley que implique gastos o inversiones para el Estado deberá establecer la fuente de los recursos, la manera de cubrirlos y la forma de su inversión. Si el proyecto no fue de iniciativa del Órgano Ejecutivo, requerirá de consulta previa a éste”. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, art. 321.IV.

⁶⁷⁶ Gabriel Galán Melo, “La Constitución Económica de la República del Perú”, *Tinta Jurídica: Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UISEK* (2012): 19-37.

⁶⁷⁷ Moreno González caracteriza a la constitución económica europea también como neoliberal en torno a las reglas numéricas previstas en el entramado normativo e institucional de la estabilidad presupuestaria. Moreno González, *Estabilidad presupuestaria y constitución*, 425-40.

su parte, establece que: “El saldo consolidado de la deuda pública y otras obligaciones no podrá superar el equivalente al 40% del PIB”.

Ahora bien, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal-como se ha venido desarrollando a lo largo del presente trabajo- son categorías conceptuales de evidente contenido económico que indiscutiblemente han ganado espacio en nuestra región, de las que existen varias publicaciones a nivel mundial así como de las reglas fiscales que les dan su forma y función jurídica, por lo que, a fin de alcanzar el objetivo de esta investigación: comprenderlas como una restricción en la configuración del estado andino de justicia, nos resulta más útil al momento, establecer el nivel de penetración de las mismas en los ordenamientos jurídicos de los estados andinos que describir simplemente su estructura normativa porque si llegásemos a concluir sobre el ámbito de su afectación práctica, esto es, sobre si los jueces constitucionales nacionales se refieren en sus decisiones judiciales a una o ambas reglas configurativas del principio de estabilidad presupuestaria en estudio, más allá, de los aciertos o no, o del sentido dado a su contenido en tales decisiones, podríamos proyectarlo como un principio asimilado y practicado, no meramente declarativo y, de ser el caso, de corte fundamental. De manera que sea el nivel de penetración el que nos muestre, *prima facie*, el grado de asimilación de tales reglas dentro del entramado jurídico de cada uno de los estados miembros de la CAN y de Venezuela.

En tal virtud hemos elaborado un índice de penetración (IP) que toma en consideración el reconocimiento constitucional y legal de ambas reglas constitutivas del principio de estabilidad presupuestaria, así como su uso práctico en las decisiones judiciales de los estados miembros del proceso de integración andino, por la mención que se hace de aquel en las resoluciones jurisdiccionales al margen del sentido que se haya dado al mismo por parte de los jueces. El cual será, en todo caso, relevante en el análisis que se realice del principio objeto de estudio en el siguiente capítulo de la presente investigación. El IP ($x/6$) asigna el valor referencial de 1 a las reglas de déficit y de gasto en tres niveles de reconocimiento interno del ordenamiento jurídico particular: constitución, legislación y decisiones judiciales, y categoriza los resultados obtenidos de la siguiente manera: $IP < 2$, nivel de penetración bajo; $IP > 2$ y < 4 , nivel de penetración medio; e, $IP > 4$, nivel de penetración alto. El relacionamiento descrito se lo realiza en números pares, pues son dos las reglas configurativas del principio en análisis (contención del déficit y del gasto) y la presencia de una sola de ellas no excluye con certeza la posibilidad de un proceso de asimilación parcial del mismo (v. Anexo 4). Por lo que, ante

el ausentismo de solo una de ellas no podríamos concluir que el principio antes enunciado no existe. Los resultados del IP que hemos obtenido son los siguientes:

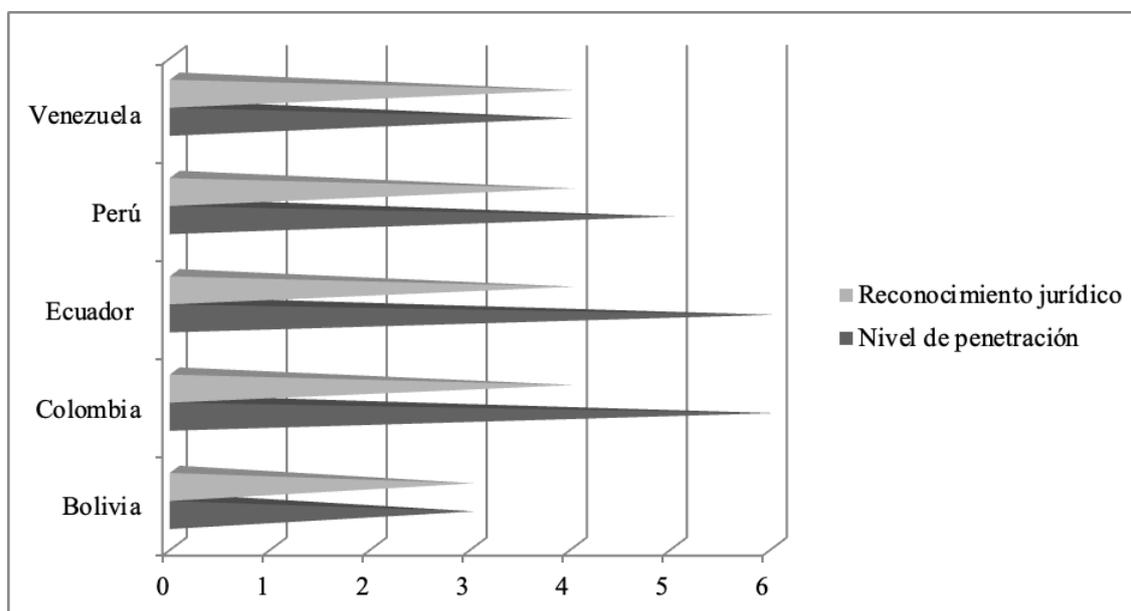


Figura 3. Índice de penetración (estabilidad presupuestaria / estados andinos) (v. Anexo 4). Fuente: Normas nacionales de Venezuela, Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia (v. pp. *ut supra*). Elaboración propia.

El IP muestra que en Colombia y Ecuador el nivel de penetración del principio de estabilidad presupuestaria es, *prima facie*, elevado y que se proyecta al interno del ordenamiento jurídico correspondiente más allá de la sola declaración constitucional o legal. Es decir que, ha sido observado como una restricción y contención del gasto público en la dinámica ordinaria de ciertas problemáticas jurídicas concretas. No obstante, en el ordenamiento jurídico colombiano vigente se dispone expresamente que: “bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”;⁶⁷⁸ en cuyo caso, parecería que bajo el reconocimiento implícito de la función contenedora de la estabilidad presupuestaria la misma es recomendable siempre que no restrinja lo más esencial, relevante o elemental del ser humano. Por lo que, lejos de contener al estado social colombiano, sea este el que naturalmente restrinja la delimitación disciplinaria de la estabilidad presupuestaria, zanjando así de algún modo -en apariencia al menos- la paradoja: estabilidad

⁶⁷⁸ Colombia, *Acto legislativo 03 de 2011: Declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencias C-288 y C-332 de 2012*, Diario Oficial 48117, 1 de julio de 2011, art. 1.

presupuestaria versus estado constitucional de derechos.⁶⁷⁹ Pues, si bien en Colombia este principio ha penetrado considerablemente su ordenamiento jurídico, tiene un límite claro preestablecido: no puede menoscabar los derechos constitucionales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

En Ecuador, *contrario sensu*, la percepción sobre dicho principio ha sido menos clara. Si bien el nivel de penetración es elevado como en Colombia, la Corte Constitucional ecuatoriana, a diferencia de lo ocurrido en la ante dicha nación, ha sido esquiva en restringir frontalmente la función contenedora de la estabilidad presupuestaria y ha propuesto más bien un enfoque aparente y extrañamente integrador, en el que, la sostenibilidad fiscal es condición sustantiva de factibilidad para el disfrute de los derechos constitucionales, es decir, sin ella, resultaría imposible gozar plenamente de aquellos. En cuyo caso, sin la suficiencia de los recursos no habría en la práctica derecho alguno. Motivo por el cual, expresamente, reprobó la actuación de la Asamblea Nacional y del presidente de la República en el trámite de aprobación de las disposiciones de la Ley Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural que aumentaron el gasto público debido al aumento generalizado de las remuneraciones de los docentes del Sistema Educativo Nacional.⁶⁸⁰

No obstante, la misma Corte, con posterioridad, en una posición contraria a la señalada, llamó asimismo la atención al presidente de la República como jefe de la Función Ejecutiva por apelar a la sostenibilidad fiscal en la objeción de inconstitucionalidad presentada a los Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, y no considerar que el estado ecuatoriano es un estado social, “cuyo correlato es la dimensión prestacional de los derechos fundamentales (cláusula ya presente en la Constitución de 1998, así como en constituciones como las de Alemania, España o Colombia)”,⁶⁸¹ ya que, en nuestro caso, “el Estado social se traduce en que el régimen de desarrollo tiene como fin último ‘la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*’, por lo que el Estado debe ‘planificar [...] el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos’, entre los

⁶⁷⁹ Moreno González, *Estabilidad presupuestaria y constitución*, 407-16; Antonio Antón, “¿Desmantelamiento del Estado de bienestar?”, *theconomyjournal.com*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://www.theconomyjournal.com/texto-diario/mostrar/591865/desmantelamiento-estado-bienestar>.

⁶⁸⁰ Ecuador, Corte Constitucional, “Sentencia (Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural)”, *Caso n.º 32-21-IN y acumulado (34-21-IN)*, 11 de agosto de 2021, párr. 125.6.

⁶⁸¹ Ecuador, Corte Constitucional, “Dictamen No. 2-22-OP/22 (Sobre la objeción de inconstitucionalidad a los ‘Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural’)”, *Caso 2-22-OP*, 20 de mayo de 2022, párr. 66.

cuales se ubica la educación y la equidad remunerativa”,⁶⁸² cuya satisfacción debe observar, necesariamente, la meta presupuestaria establecida a favor de la educación en la disposición transitoria décimo octava de la constitución.⁶⁸³ Ya que -y así concluye-, la política de educación constituye un valor en sí mismo, en tanto que la política fiscal constituiría apenas un valor instrumental en el sentido de que “las finanzas públicas (incluido el principio de sostenibilidad fiscal) deben estar al servicio del Estado Social”,⁶⁸⁴ alejándose completamente de la visión aparentemente integradora propuesta en un inicio que era mucho más afecta a la noción convencional eurocéntrica de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal.

Ahora bien, en Perú y Venezuela, el nivel de penetración es medio y está irremediablemente relacionado en particular con el reconocimiento normativo total o parcial del principio de estabilidad presupuestaria. En Venezuela el desarrollo del mismo en el texto constitucional es *in extenso* pero no hemos encontrado una sentencia del Tribunal Supremo de Justicia que lo matice, ensalce o delimite. En Perú, por su parte, a pesar de que existen decisiones judiciales que sí lo mencionan, lo circunscriben -respecto de su ámbito de aplicación- en específico a la “Ley de Presupuesto y/o a las normas que habilit[a]n o imput[a]n la ejecución de un determinado gasto público al presupuesto anual vigente”.⁶⁸⁵ Puesto que, dicho principio, entre otros del orden presupuestal, “en lo esencial, tienen como finalidad asegurar una adecuada correspondencia entre los ingresos fiscales y las habilitaciones de gastos públicos previstas en la Ley de Presupuesto, de modo que se encuentren debidamente balanceados para la ejecución de un concreto ejercicio presupuestal [...]”.⁶⁸⁶ Es decir, si bien se reconoce el principio objeto de análisis,

⁶⁸² *Ibíd.*

⁶⁸³ “Decimoctava.- El Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interno Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interno Bruto. Hasta la aprobación del Presupuesto General del Estado del año siguiente a la entrada en vigencia de esta Constitución, el Estado compensará a las universidades y escuelas politécnicas públicas por el monto que dejarán de percibir por concepto del cobro de aranceles, matrículas y derechos que hagan referencia a la escolaridad de las estudiantes y los estudiantes. A partir de ese momento, este financiamiento constará en el Presupuesto General del Estado. Solamente, previa evaluación, las universidades particulares que a la entrada en vigencia de esta Constitución reciban asignaciones y rentas del Estado, de acuerdo con la ley, podrán continuar percibiéndolas en el futuro. Estas entidades deberán rendir cuentas de los fondos públicos recibidos y destinarán los recursos entregados por el Estado a la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos económicos desde el inicio de la carrera” Ecuador, *Constitución de la República*, Disposición Transitoria Décimo Octava.

⁶⁸⁴ Ecuador, Corte Constitucional, “Dictamen No. 2-22-OP/22”, párr. 67.

⁶⁸⁵ Perú, Tribunal Constitucional: Pleno, “Sentencia 337/2022 (Caso de la emergencia y reforma del Sistema Nacional de Salud)”, *Expediente 00027-2021-PI/TC*, 27 de setiembre de 2022, párrs. 157-62, https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/stc_27-2021.pdf.

⁶⁸⁶ *Ibíd.*

el carácter dado a aquel es enteramente instrumental, de manera que desprecia cualquier tipo de vinculación con la dimensión del ejercicio de los derechos constitucionales.

Finalmente, en Bolivia el nivel de penetración es bajo debido esencialmente a la limitada enunciación que se realiza del principio de estabilidad presupuestaria en su texto constitucional que evoca con sencillez una versión reducida del equilibrio del presupuesto: las propuestas de gasto deben establecer al menos las fuentes de financiación, y aunque legalmente sigue esta tendencia regional al reconocimiento de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal, no hemos encontrado ninguna decisión judicial que haya puesto de relieve dicho principio respecto de alguna problemática jurídica en concreto. Lo cual denotaría, quizá, un distanciamiento sugerente del principio de estabilidad presupuestaria, declarado sí parcialmente en su constitución, dada su configuración como un estado social de derechos y de justicia en el que difícilmente cabría una delimitación normativa aritmética de corte europeo en el ámbito del gasto público.

No obstante, dicha afirmación no es más que una tenue elucubración o duda que deberá ser esclarecida en el próximo capítulo de la presente investigación, para lo cual, previamente a detallar las cuestiones que nos permitirán concluir que el principio de estabilidad presupuestaria reconocido, *grosso modo*, por los ordenamientos jurídicos de los estados miembros de la CAN, en particular por Ecuador, no se corresponde con la configuración del ‘estado constitucional de derechos y justicia’ que estos pregonan -con excepción de Perú-, cabe describir y analizar la constitución financiera ecuatoriana a partir de 2008 que constituye el marco de referencia normativo para el estudio que prosigue en el capítulo final de este trabajo de investigación.

4.2. Constitución financiera ecuatoriana: lectura a partir del método científico del Derecho financiero

Herrera Molina propone, con claridad y sencillez, un método científico para el Derecho financiero. Sostiene que el Derecho como disciplina científica debe construir el conocimiento mediato y ordenado de la realidad y que el método para el desarrollo del Derecho financiero exige por un lado el examen de la realidad jurídico financiera y por otro la elaboración de conceptos que expliquen de modo sistemático dicha realidad.⁶⁸⁷ A

⁶⁸⁷ Pedro Manuel Herrera Molina, *Metodología del Derecho Financiero y Tributario*, Instituto de Estudios Fiscales, n.º 26 (2003): 18-39.

dicho efecto, concluye -a tono con Simón Acosta-⁶⁸⁸ que para la elaboración conceptual del Derecho financiero es preciso partir de la *norma*, la cual no se conoce por simple observación, sino mediante la interpretación de los signos en la que está contenida y su sistematización. En tal virtud propone para el esclarecimiento y comprensión del Derecho financiero, un método articulado en tres previsiones: (1) especificación del objeto en el marco del ordenamiento financiero; (2) interpretación de las normas financieras; y, (3) sistematización.⁶⁸⁹

Este método no ha sido ajeno a la presente investigación. Hemos recurrido a él y continuaremos acudiendo a él -de manera transversal- en aquellos parajes en los que hemos tenido y tendremos que analizar normas de contenido financiero -a pesar de su franca oposición al sincretismo de Griziotti-. Sin embargo, en este acápite en particular, consideramos de especial importancia visibilizarlo y hacer hincapié en el mismo y en su preexistencia a fin de articular -a partir de la razón- una representación preclara y metódica de la constitución financiera en Ecuador que aporte al esclarecimiento y comprensión del Derecho constitucional financiero ecuatoriano a partir de la constitución de 2008. Por ello, en consideración a lo recientemente anotado y para iniciar con el método señalado, empezaremos por especificar el objeto de análisis en el marco del ordenamiento financiero nacional.

4.2.1. Objeto de análisis en el marco del ordenamiento financiero nacional: la Constitución de la República de 2008

Ciertamente, el Derecho financiero ecuatoriano carece a la fecha de un estudio sistemático suficiente. Por ello resultaría altamente atractivo realizar un estudio extenso, ordenado y metódico del Derecho financiero en Ecuador; sin embargo, este no es el objetivo del presente trabajo de investigación, por lo que, como un breve prolegómeno del mismo y dado que el Derecho constitucional financiero ecuatoriano constituye el marco de referencia para el estudio que prosigue en el capítulo final de esta investigación, delimitaremos el objeto a ser analizado en este acápite -en exclusivo- a la constitución económica ecuatoriana, la cual como ya hemos dicho, consta en el texto constitucional de 2008 a partir del artículo 275 hasta el artículo 339, inclusive, en el Título VI denominado:

⁶⁸⁸ Eugenio Simón Acosta, *El Derecho financiero y la Ciencia jurídica* (Bologna: Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1985), 239.

⁶⁸⁹ Herrera Molina, *Metodología del Derecho financiero y tributario*, 18-39.

Régimen de Desarrollo; y en particular, dentro de este, a las Secciones II, III, IV y V en las que se encuentra precisamente la constitución financiera de Ecuador,⁶⁹⁰ que trata, en específico, de las siguientes temáticas: (1) los objetivos específicos de la política fiscal; (2) el endeudamiento público; (3) el presupuesto general del estado; y, (4) el régimen tributario. Interpretemos y sistematicemos entonces, a continuación, sucintamente, las mismas.

4.2.2. Interpretación y sistematización de las normas constitucionales financieras ecuatorianas

Tal como lo hemos señalado interpretaremos y sistematizaremos muy brevemente las Secciones II, III, IV y V del Título VI denominado: Régimen de Desarrollo, de la constitución de 2008 -los objetivos específicos de la política fiscal, el endeudamiento público, el presupuesto general del estado y el régimen tributario-. Al respecto, Herrera Molina recomienda, por intermedio de su método científico para el Derecho financiero, realizar estructuradamente las siguientes actividades: (1) interpretar jurídicamente las normas -con una fuerte inclinación teleológica-; (2) distinguir los elementos suministrados por disciplinas extrajurídicas -dada su marcada oposición al sincretismo de la escuela de Pavia-; (3) establecer la relevancia de la jurisprudencia -si existiese-; (4) prever las limitaciones en la interpretación analógica de las normas tributarias; e, (5) identificar los posibles presupuestos de fraude a la ley en materia tributaria.⁶⁹¹

Sin embargo, por la delimitación obvia del presente trabajo de investigación que trata en exclusivo de dos principios constitucionales: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal, nos ocuparemos de ejecutar solamente las tres primeras, precisando además, que contrario al apego de Herrera Molina por repulsar el sincretismo defendido por Griziotti,⁶⁹² nuestra posición en la presente investigación ha sido precisamente la contraria, pues valoramos y replicamos la propuesta de la escuela de Pavia, sin que ello merme de algún modo la utilidad práctica de la propuesta del método de Herrera Molina, pues, el enfoque teleológico de la interpretación jurídica que propone y el solo reconocimiento de elementos extrajurídicos en las normas que conforman el Derecho

⁶⁹⁰ De la Guerra Zúñiga, “El Derecho Constitucional Financiero”, 287-90; Víctor Granda Aguilar, *Globalización y Derecho de las Finanzas Públicas y Planificación en Ecuador (1990-2017)* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2021), 109-42.

⁶⁹¹ Herrera Molina, *Metodología del Derecho financiero y tributario*, 18-39.

⁶⁹² *Ibíd.*, 35.

financiero daría cuenta que el fenómeno financiero es integral y que su interpretación no puede aislar los elementos jurídicos de los extrajurídicos porque supondría erradamente que la comprensión de un fenómeno indiscutiblemente complejo y múltiple es posible a partir de la interpretación de una sola de sus partes. Realizada dicha precisión, prosigamos con la interpretación y sistematización de las normas constitucionales financieras de Ecuador.

4.2.2.1. Objetivos específicos de la política fiscal ecuatoriana

Respecto del primero de los ejes temáticos que configura la constitución financiera ecuatoriana, la carta magna señala que los objetivos de la política fiscal nacional son los siguientes: “1. El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos. 2. La redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados. (Y) 3. La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables”.⁶⁹³

De manera que, el conjunto de acciones gubernamentales de administración y la aplicación de los instrumentos fiscales discrecionales por parte del gobierno ecuatoriano -cualquiera que estos sean-, para modificar los ingresos y gastos del sector público, deben encaminarse necesariamente a: (1) garantizar la suficiencia de los recursos para la prestación adecuada de las encomiendas esenciales hechas al estado, motivo de su fundación y como garantía del goce de nuestros derechos más elementales, (2) redistribuir razonablemente la riqueza entre todos quienes conformamos la comunidad política gobernada por el estado instituido, porque recibimos de aquel o deberíamos recibir, en mayor o menor medida, el beneficio de la satisfacción de un cúmulo de necesidades comunes y la garantía en la generación de las mismas oportunidades; y, (3) incentivar o desincentivar determinados comportamientos económicos en beneficio de la comunidad y del ecosistema al que pertenecemos.⁶⁹⁴

⁶⁹³ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 285.

⁶⁹⁴ “Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado [...] 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir”. *Ibid.*, art. 3. “Art. 2.- Definase como misión institucional del Ministerio de Finanzas, la generación, en el ámbito de los objetivos institucionales, las condiciones necesarias que propicien un permanente, armónico y sostenido desarrollo económico y social, en concordancia con las políticas de Estado y el Plan del Gobierno Nacional. Coadyuvará tanto al logro del equilibrio general de la economía, a través de su rol en la planificación económica, en la programación macroeconómica, y en la

A dicho efecto, las finanzas públicas ecuatorianas, en todos los niveles de gobierno,⁶⁹⁵ deben conducirse de forma sostenible, responsable y transparente y deben procurar la estabilidad económica; esto es, tomando en consideración los bemoles del ciclo económico y las irregularidades de las situaciones poco convencionales. Pero, tales administraciones deben garantizar, en todo caso y de manera perenne, que los egresos permanentes se financien siempre con ingresos permanentes, pues, urge satisfacer la necesidad de un equilibrio estructural, en el que, solo y de manera excepcional, se puedan financiar los egresos permanentes para salud, educación y justicia -que se consideran constitucionalmente como prioritarios- con ingresos no permanentes.⁶⁹⁶ En cuyo caso, la salud,⁶⁹⁷ educación⁶⁹⁸ y justicia, constituyen derechos especialmente protegidos, al menos en la dimensión de su justiciabilidad, de tal manera que, aún en ausencia de recursos suficientes regulares para financiarlos exigirían del estado lo necesario para su ejecución, más allá de las condiciones nocivas que podría imponer la fuente de financiamiento,⁶⁹⁹ la cual podría implantar en dicho sentido *-prima facie-* una restricción provocativa al contenido y alcance de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal en Ecuador.⁷⁰⁰

generación y ejecución descentralizada de las finanzas públicas, cuanto a la redistribución del ingreso y a la asignación eficiente, transparente y equitativa de los recursos fiscales” Ecuador, *Decreto No. 366*, art. 2.

⁶⁹⁵ Gobierno central, gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales. Ecuador, *Constitución de la República*, arts. 251-9.

⁶⁹⁶ *Ibid.*, art. 286.

⁶⁹⁷ “Art. 366.- El financiamiento público en salud será oportuno, regular y suficiente, y deberá provenir de fuentes permanentes del Presupuesto General del Estado. Los recursos públicos serán distribuidos con base en criterios de población y en las necesidades de salud. El Estado financiará a las instituciones estatales de salud y podrá apoyar financieramente a las autónomas y privadas siempre que no tengan fines de lucro, que garanticen gratuidad en las prestaciones, cumplan las políticas públicas y aseguren calidad, seguridad y respeto a los derechos. Estas instituciones estarán sujetas a control y regulación del Estado”. *Ibid.*, art. 366.

⁶⁹⁸ “Art. 348.- La educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente. La distribución de los recursos destinados a la educación se regirá por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros. El Estado financiará la educación especial y podrá apoyar financieramente a la educación fiscomisional, artesanal y comunitaria, siempre que cumplan con los principios de gratuidad, obligatoriedad e igualdad de oportunidades, rindan cuentas de sus resultados educativos y del manejo de los recursos públicos, y estén debidamente calificadas, de acuerdo con la ley. Las instituciones educativas que reciban financiamiento público no tendrán fines de lucro. La falta de transferencia de recursos en las condiciones señaladas será sancionada con la destitución de la autoridad y de las servidoras y servidores públicos remisos de su obligación”. *Ibid.*, art. 348.

⁶⁹⁹ De conformidad con el último inciso del artículo 127 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ecuatoriano, se prohíbe el endeudamiento para gasto permanente, con excepción de los que prevé la Constitución de la República para salud, educación y justicia; previa calificación de la situación excepcional, realizada por la Presidenta o el Presidente de la República. Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. 127.

⁷⁰⁰ Cabe señalar que en Ecuador la necesidad del equilibrio presupuestario no es nueva. El artículo 125 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1906 ya señalaba que: “No puede el Poder Ejecutivo someter al Congreso ningún Presupuesto Nacional cuyos Egresos no estén equilibrados con los Ingresos, ni hará figurar en éstos ninguna cantidad proveniente de empréstitos”. Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador (1906)*, art. 125. Y, en el artículo 104 de la Constitución Política del Ecuador de 1929 se hizo ya constar la prohibición de: “destinar a egresos administrativos de carácter

En todo caso, aún en los supuestos especiales del gasto público destinado a salud, educación y justicia, la constitución prevé como límite racional: el deber de toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos de establecer expresamente la fuente de financiamiento correspondiente. En cuyo caso se debe hacer especial hincapié en el hecho de que solamente las instituciones de derecho público pueden financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas mediante ley.⁷⁰¹ Por lo que, aún en los presupuestos de aparente privilegio respecto de la regla fiscal impuesta por la constitución (salud, educación y justicia),⁷⁰² deben establecerse siempre con previsión, las fuentes suficientes de financiamiento.⁷⁰³ De manera que, en este contexto parecería que integralmente el objetivo esencial de la política fiscal en Ecuador es la satisfacción plena de los derechos constitucionales de todas las personas y colectivos, en especial de los derechos elementales de salud, educación y justicia, en los que, la prerrogativa de equilibrio y responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas que transversalmente se enuncia encuentra ya un recoveco contradictorio.

4.2.2.2. Endeudamiento público en la constitución de 2008

Por otro lado, en materia de endeudamiento público,⁷⁰⁴ el texto constitucional declara que, la contratación de deuda pública en todos los niveles del estado debe regirse por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto,⁷⁰⁵ y que, debe ser

permanente el producto de empréstitos”. Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador (1929)*, Registro Oficial 138, 26 de marzo de 1929, art. 104.

⁷⁰¹ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 287.

⁷⁰² En el pasado, en Ecuador, los destinos con privilegio presupuestal eran la educación pública y la defensa nacional, como se hizo constar en el artículo 134 de la Constitución Política del Ecuador de 1946. Ecuador, *Constitución Política del Ecuador (1946)*, Registro Oficial 773, 31 de diciembre de 1945, art. 134. Y, en el artículo 157 de la Constitución Política del Ecuador de 1967. Ecuador, *Constitución Política del Ecuador (1967)*, Registro Oficial 133, 25 de mayo de 1967, art. 157.

⁷⁰³ De conformidad con la Constitución ecuatoriana, las tasas y contribuciones especiales se crean y regulan de acuerdo con la ley. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 301.

⁷⁰⁴ De conformidad con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ecuatoriano, el saldo consolidado de la deuda pública y otras obligaciones no puede superar el equivalente al 40% del PIB; y, la política fiscal debe ser formulada y ejecutada con el objetivo de reducir y estabilizar el saldo consolidado de la deuda pública del sector público no financiero y Seguridad Social y otras obligaciones al nivel del 40% del Producto Interno Bruto. Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. innumerado tercero posterior al 177.

⁷⁰⁵ De conformidad con el artículo 34 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ecuatoriano, las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la Seguridad Social, se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo; y, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo deben construirse considerando la aplicación de la estabilidad económica determinada en la Constitución, el principio de sostenibilidad fiscal y las reglas fiscales. *Ibíd.*, art. 34.

autorizada por un comité de deuda y financiamiento de acuerdo con la ley.⁷⁰⁶ En cuyo caso el estado debe responsablemente promover las instancias para que el poder ciudadano⁷⁰⁷ vigile y audite el endeudamiento público a pesar de la manifiesta complejidad que en la práctica esto supondría.⁷⁰⁸ El cual, de conformidad con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ecuatoriano, constituye, en definitiva, el conjunto de obligaciones adquiridas por las entidades del sector público, en virtud de las cuales, la entidad deudora obtiene para su uso recursos financieros con el cargo de restituir al acreedor el capital y/o los intereses en una o varias fechas futuras. Dicho endeudamiento público puede provenir de contratos de mutuo, colocaciones de bonos y otros valores que apruebe el comité de deuda, incluidas las titularizaciones y las cuotas de participación; convenios de novación y/o consolidación de obligaciones; y, aquellas obligaciones en las que el deudor ha sido sustituido según las previsiones contenidas en la ley.⁷⁰⁹

La constitución ecuatoriana dispone asimismo que el endeudamiento público debe sujetarse necesariamente a las siguientes reglas: (1) puede recurrirse al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes; (2) debe velarse en todo caso que el endeudamiento público no afecte la soberanía, los derechos, el buen vivir y la preservación de la naturaleza; (3) con el endeudamiento público deben financiarse solamente programas y proyectos de inversión para infraestructura o que tengan capacidad financiera de pago; (4) solo puede refinanciarse la deuda pública externa cuando las nuevas condiciones sean más beneficiosas para Ecuador; (5) los convenios de renegociación de la deuda pública no pueden contener de modo alguno, sea expresa o tácitamente, ninguna forma de anatocismo o usura; (6) el organismo competente debe impugnar las deudas que se

⁷⁰⁶ De conformidad con el artículo 138 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el Comité de Deuda y Financiamiento está integrado por el Presidente de la República o su delegado, quien lo preside; el Ministro a cargo de las finanzas públicas o su delegado y el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo o su delegado. El Subsecretario a cargo del Endeudamiento Público actúa como Secretario del Comité y cuando es requerido proporciona asesoría técnica. Este Comité se reúne previa convocatoria del Ministro a cargo de las finanzas públicas; y, el ente rector de las finanzas públicas, bajo responsabilidad del Secretario, debe mantener un archivo de las actas y decisiones del Comité. *Ibíd.*, art. 138.

⁷⁰⁷ De conformidad con el artículo 46 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana ecuatoriana, los ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, pueden realizar procesos de veedurías, observatorios y otros mecanismos de control social a la actuación de los órganos y autoridades de todas las funciones del Estado y los diferentes niveles de gobierno. Ecuador, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, Registro Oficial 175, Suplemento, 20 de abril de 2010, art. 46.

⁷⁰⁸ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 289.

⁷⁰⁹ Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. 123.

declaren ilegítimas y en caso de ilegalidad declarada, debe ejercitar el derecho de repetición; (7) las acciones por las responsabilidades administrativas o civiles causadas por la adquisición y manejo de la deuda pública son imprescriptibles; (8) está prohibida la estatización de las deudas privadas; (9) la concesión de garantías de deuda por parte del Estado debe ser regulada mediante ley;⁷¹⁰ y (10) la Función Ejecutiva puede decidir si asume o no -como una potestad discrecional- las deudas de los gobiernos autónomos descentralizados.⁷¹¹

Adicionalmente, los órganos competentes que la constitución y la ley señalen deben realizar previamente análisis financieros, sociales y ambientales del impacto de los proyectos que impliquen, para el Estado, endeudamiento público, a fin de determinar su posible financiación. Dichos órganos, además, deben realizar el control y la auditoría financiera, social y ambiental en todas las fases del endeudamiento público interno y externo, tanto en la contratación como en el manejo y la renegociación de la deuda pública.⁷¹² De manera que, a pesar del llamado constitucional conservador a un manejo responsable y equilibrado de las finanzas públicas, el mismo texto constitucional desarrolla abiertamente la herramienta del endeudamiento público, como un instrumento ordinario -con fines de inversión- aparentemente delimitado para evitar su uso ilegítimo. Sin embargo, parece evidente -*prima facie*- la paradoja entre la previsión general de la regla del equilibrio entre ingresos y gastos permanentes y la regulación fortalecida de este mecanismo dada una aparente y posiblemente necesaria recurrencia a aquel sobre todo en materia de inversión pública.

⁷¹⁰ “Art. 146.- Garantías soberanas.- El Estado Central a nombre de la República del Ecuador podrá otorgar garantía soberana a favor de entidades y organismos del sector público, que contraigan deuda pública para el financiamiento de proyectos y programas de inversión en infraestructura, o para proyectos, programas de inversión que generen la rentabilidad necesaria para el servicio de la deuda. La garantía del Estado, únicamente podrá autorizarse, cuando la entidad u organismo del sector público, inclusive las empresas del Estado, sus subsidiarias o filiales, evidencien que cuentan con capacidad de pago de la deuda respectiva. No se podrán emitir garantías soberanas a las otras entidades, organismos y entidades del Sector Público, para operaciones de endeudamiento con plazo menor a 360 días. Para el otorgamiento de garantía soberana, se deberá establecer e instrumentar los mecanismos necesarios para la restitución de los valores que el Estado pudiere llegar a pagar en su calidad de garante, en caso de incumplimiento del deudor. En ningún caso se otorgarán garantías por parte del Estado o de sus entidades a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, inclusive las que no tengan finalidad de lucro, con excepción de la banca pública y aquellas empresas de derecho privado con al menos un 70% de acciones del Estado. Las garantías otorgadas se registrarán como deuda contingente, y sólo constituirán deuda del garante, cuando la obligación, en el monto respectivo, fuere exigible al mismo”. *Ibíd.*, art. 146.

⁷¹¹ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 290.

⁷¹² *Ibíd.*, art. 291.

4.2.2.3. Presupuesto general del estado

Sobre el presupuesto general del estado, por su parte, la constitución ecuatoriana de 2008 declara que, el mismo es un instrumento técnico -no una ley⁷¹³ a pesar de que en

⁷¹³ En Ecuador, el presupuesto general del estado no es una ley, la comprensión sobre aquel como un instrumento no jurídico y de carácter instrumental no nace con la constitución de 2008, pues, en constituciones anteriores, como la de 1998, se le negó ya dicho carácter... Inclusive, en el año 2022, el Tribunal Constitucional de la época se pronunció al respecto señalando lo siguiente: “[...] Que, el Presupuesto General del Estado para un ejercicio fiscal determinado no es formalmente una ley, toda vez que la proforma respectiva, elaborada por el Ejecutivo, debe ser aprobada por la Legislatura en un solo debate, de conformidad con el artículo 252 de la Constitución, mientras que las leyes, tanto orgánicas como ordinarias, deben ser aprobadas por el Congreso Nacional en dos debates, de conformidad con los artículos 151 y 152 del Código Político; Que, desde el punto de vista material el Presupuesto General del Estado para un ejercicio fiscal determinado tampoco puede considerarse una ley, pues no contiene un precepto de conducta; el Presupuesto se limita a determinar la proyección del total de ingresos y egresos estatales dentro de un periodo determinado; Que, para mayor abundamiento, la potestad legislativa de aprobar el Presupuesto del Estado no le otorga a este último el carácter de ley, toda vez que se refiere a un elemento de fiscalización o control del manejo económico del Estado que se entrega, casi en su totalidad, al Ejecutivo, tanto así que la Legislatura, en la materia, tiene poder de enmienda limitado, tal como se determina en el inciso final del artículo 258 del texto constitucional; Que, por otra parte, el Presupuesto del Estado tampoco tiene naturaleza reglamentaria, ni de ejecución ni autónoma, ni en sentido formal ni en sentido material, toda vez que, formalmente y de modo general, la potestad reglamentaria se asigna mediante ley a determinados órganos del poder público, sin que sea necesaria la aprobación del texto por otro órgano distinto, por lo que tampoco sería un decreto; Que, el Presupuesto del Estado para el año 2002 está lejos de ser un decreto ley, toda vez que, en el texto constitucional vigente, esta clase de preceptos se dictan en caso de omisión legislativa en el trámite de un proyecto de ley en materia económica calificado de urgente por el Presidente de la República de conformidad con lo señalado en el artículo 156 del Código Político; Que, en el mismo orden de ideas, el Presupuesto General del Estado no es un estatuto ni una ordenanza, tampoco puede ser considerado como una resolución -en sentido estricto- de aquellas que dicta la Legislatura pues sus características especiales le dan una configuración muy particular. Este Tribunal observa, adicionalmente, los graves efectos jurídicos, económico-sociales y políticos que traería la declaratoria de inconstitucionalidad del presupuesto estatal que se encuentra en plena ejecución [...]”. Ecuador, Tribunal Constitucional, “Resolución No. 006-2002-TC de 2 de julio de 2002”, *Caso 006-2002-TC*, Registro Oficial 623, 22 de julio de 2002, considerados 7-12. No obstante, *contario sensu*, la Corte Constitucional de Colombia ha manifestado al respecto que: “La doctrina de la hacienda pública ha sido escenario de la postulación de diversas teorías en torno de la naturaleza jurídica de las leyes anuales de presupuesto. Ciertos sectores niegan que dichas leyes tengan un contenido material o normativo y afirman que son leyes sólo en sentido formal, por cuanto se erigen en meras cuentas descriptivas de ciertos rubros de ingresos y de gastos públicos. Es decir, por su contenido material tales leyes serían actos administrativos, y sólo desde la óptica de un criterio orgánico o formal podrían clasificarse como actos del legislador. Conforme con otra teoría, expuesta, inicialmente en Francia, por el jurista Gastón Jéze, la ley anual de presupuesto es un ‘acto condición’, carente por tanto de contenido normativo, si se atiende al contenido de dicho concepto. La propia Corte Constitucional, en ciertos casos ha hecho referencias tangenciales que parecerían indicar que acogiera tales teorías, no obstante lo cual su jurisprudencia más bien tiende al reconocimiento del carácter normativo propio de la ley anual de presupuesto [...] Adicionalmente, la jurisprudencia ha admitido enfáticamente la fuerza restrictiva del presupuesto, es decir la característica en virtud de la cual sólo pueden ejecutarse los gastos previamente definidos en él, y el carácter de ‘autorizaciones de gastos’ hasta por un tope máximo, que se atribuye a las normas que decretan apropiaciones. Características estas que denotan el valor normativo del que se reviste el presupuesto y el contenido material de sus normas. En efecto, si es propio de las leyes en sentido material el ordenar, prohibir, o autorizar, y las normas del presupuesto anual que decretan gastos son de un lado autorizaciones de gasto y de otro, en virtud de su fuerza restrictiva, prohibiciones de superar los límites de gastos en ellas señaladas, es obvio que de un lado autorizan y de otro prohíben, por lo cual su contenido normativo es indiscutible. Así mismo, la jurisprudencia se ha referido a la especialidad del gasto público, principio según el cual las partidas aprobadas por el Congreso no pueden destinarse a fines distintos de aquel para el cual fueron aprobadas, y finalmente ha explicado como el presupuesto es instrumento de la política macroeconómica pública, rasgos estos del presupuesto

Colombia, Venezuela y Bolivia sí lo sea⁷¹⁴ para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del estado, que incluye todos los ingresos y egresos del sector público con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.⁷¹⁵ La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado debe sujetarse, por mandato constitucional, al Plan Nacional de Desarrollo;⁷¹⁶ y, tratándose de los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y de otras entidades públicas, los mismos deben sujetarse, en su caso, a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco asimismo del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y de su autonomía. Los gobiernos autónomos descentralizados deben someterse, además, a las reglas fiscales y de endeudamiento interno análogas a las del Presupuesto General del Estado,⁷¹⁷ de acuerdo con la ley.⁷¹⁸

Por otro lado, la Función Ejecutiva -no el Presidente de la República como tal⁷¹⁹ es quien debe elaborar cada año, según la constitución, la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual. La Asamblea Nacional, por su parte, debe controlar que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, puede

que también lo ubican como verdadera ley en sentido material, superando la concepción que lo mira como un mero acto administrativo descriptivo de ingresos y gastos, condición para su efectivo recaudo o ejecución”. Colombia, Corte Constitucional, “Sentencia No. C-177/02”, *Expediente D-3683*, 12 de marzo de 2002, párr. 8, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-177-02.htm>.

⁷¹⁴ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, art. 151; Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, art. 313; Bolivia, *Constitución Política del Estado*, art. 321.3.

⁷¹⁵ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 292.

⁷¹⁶ De conformidad con la Constitución de la República ecuatoriana, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que deben necesariamente sujetarse las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia es de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. *Ibíd.*, art. 280.

⁷¹⁷ Son tres reglas en particular: a. regla del ingreso permanente y egreso permanente, b. regla de deuda y otras obligaciones y c. reglas de crecimiento de egresos, gasto, resultado primario total y resultado primario no petrolero, agregadas por el artículo 40 de la Ley s/n publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 253 de 24 de julio de 2020, como artículos innumerados posteriores al artículo 177 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.

⁷¹⁸ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 293.

⁷¹⁹ De conformidad con el segundo inciso del artículo 141 de la Constitución de la República ecuatoriana, la *Función Ejecutiva* está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas. *Ibíd.*, art. 141.

aprobarlas⁷²⁰ u observarlas.⁷²¹ A dicho efecto, la Función Ejecutiva presenta a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual durante los primeros noventa días de su gestión y en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo. La Asamblea Nacional en los treinta días siguientes y en un solo debate aprueba u observa la proforma anual y la programación cuatrianual. Si transcurrido dicho plazo la Asamblea Nacional no se pronuncia al respecto, la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva entran, *ipso facto*, en vigencia.

Por otra parte, si la Asamblea Nacional llegase a presentar observaciones, estas solo pueden ser hechas por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma. En cuyo caso, la Función Ejecutiva puede, en el plazo de diez días, aceptar dichas observaciones y enviar una nueva propuesta a la Asamblea Nacional o ratificarse en su propuesta original. Acto seguido, la Asamblea Nacional tiene diez días para ratificar sus observaciones en un solo debate, con el voto de los dos tercios de sus integrantes; caso contrario, la programación y proforma enviadas en segunda instancia por la Función Ejecutiva, entrarán en vigencia inmediata.⁷²²

Y en el caso del presupuesto del año en que se posesiona el Presidente de la República, hasta que se apruebe uno nuevo, deberá seguir rigiendo el presupuesto anterior. Por otro lado, cualquier aumento de gastos durante la ejecución presupuestaria debe ser aprobado por la Asamblea Nacional, dentro del límite establecido por la ley.⁷²³ Toda la información sobre el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto⁷²⁴ es pública y debe ser difundida permanentemente a la población por los medios más adecuados.⁷²⁵ La Función Ejecutiva debe presentar cada semestre a la Asamblea Nacional el informe sobre la ejecución presupuestaria. Asimismo, los

⁷²⁰ “Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley [...] 12. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución”. *Ibíd.*, art. 120.

⁷²¹ *Ibíd.*, art. 294.

⁷²² *Ibíd.*, art. 295.

⁷²³ Cabe señalar que, de conformidad con el artículo 127, numeral 2, de la Constitución de la República ecuatoriana, los asambleístas no pueden ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto General del Estado, salvo los destinados al funcionamiento administrativo de la Asamblea Nacional. *Ibíd.*, art. 127.2.

⁷²⁴ De conformidad con el artículo 96 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ecuatoriano, el ciclo presupuestario comprende las siguientes etapas: programación presupuestaria, formulación presupuestaria, aprobación presupuestaria, ejecución presupuestaria, evaluación y seguimiento presupuestario y, clausura y liquidación presupuestaria. Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. 96.

⁷²⁵ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 295.

gobiernos autónomos descentralizados tienen que presentar cada semestre, informes a sus correspondientes órganos de fiscalización sobre la ejecución de sus presupuestos.⁷²⁶ Y todo programa financiado con recursos públicos debe tener objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.⁷²⁷

Por otra parte, las instituciones y entidades públicas que reciben o transfieren bienes o recursos públicos deben someterse obligatoriamente a las normas que, con especialidad, regulan a cada una de ellas y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público.⁷²⁸ La máxima autoridad de cada entidad y organismo público y los funcionarios y servidores encargados del manejo presupuestario son los responsables por la gestión y cumplimiento de los objetivos y metas del programa financiado con recursos públicos, así como de observar estrictamente las asignaciones aprobadas, aplicando las disposiciones contenidas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y las normas técnicas correspondientes.⁷²⁹ Cabe asimismo señalar que, en la constitución se establecen, además, preasignaciones presupuestarias⁷³⁰ destinadas a los gobiernos autónomos descentralizados, al sector

⁷²⁶ *Ibíd.*, art. 296.

⁷²⁷ De conformidad con el artículo 9 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ecuatoriano, la planificación del desarrollo se orienta hacia el cumplimiento de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir, y garantiza el ordenamiento territorial; y, el ejercicio de las potestades públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo que debe incorporar los enfoques de equidad, plurinacionalidad e interculturalidad. Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. 9. Por ejemplo, el artículo 2 del Decreto ejecutivo No. 366, establece que la finalidad esencial del Ministerio de Finanzas es la generación de las condiciones necesarias que propicien un permanente, armónico y sostenido desarrollo económico y social, en concordancia con las políticas de Estado y el Plan del Gobierno Nacional, que coadyuve además al logro del equilibrio general de la economía. Es decir, parecería que nuestras instituciones se enarbolan sobre una relación estable, pero altamente sensible, entre la sostenibilidad adecuada del presupuesto y la necesidad de alcanzar las finalidades previstas en la planificación estatal dentro del marco de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución de la República. Ecuador, *Decreto No. 366*, art. 2.

⁷²⁸ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 297.

⁷²⁹ Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. 178.

⁷³⁰ “Decimotava.- El Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interno Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interno Bruto. Hasta la aprobación del Presupuesto General del Estado del año siguiente a la entrada en vigencia de esta Constitución, el Estado compensará a las universidades y escuelas politécnicas públicas por el monto que dejarán de percibir por concepto del cobro de aranceles, matrículas y derechos que hagan referencia a la escolaridad de las estudiantes y los estudiantes. A partir de ese momento, este financiamiento constará en el Presupuesto General del Estado. Solamente, previa evaluación, las universidades particulares que a la entrada en vigencia de esta Constitución reciban asignaciones y rentas del Estado, de acuerdo con la ley, podrán continuar percibiéndolas en el futuro. Estas entidades deberán rendir cuentas de los fondos públicos recibidos y destinarán los recursos entregados por el Estado a la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos económicos desde el inicio de la carrera”; “Vigesimosegunda.- El Presupuesto General del Estado destinado al financiamiento del sistema nacional de salud, se incrementará cada año en un porcentaje no inferior al cero punto cinco por ciento del Producto

salud,⁷³¹ al sector educación,⁷³² a la educación superior y a la investigación, ciencia, tecnología e innovación en los términos previstos en la ley;⁷³³ y se prohíbe, expresamente, crear otras preasignaciones presupuestarias. Y en particular, las transferencias correspondientes a tales preasignaciones deben ser, por disposición constitucional, predecibles y automáticas.⁷³⁴

Finalmente, el Presupuesto General del Estado se gestiona, según lo previsto por la constitución, a través de una Cuenta Única del Tesoro Nacional abierta en el Banco Central, con las subcuentas correspondientes: deben crearse cuentas especiales para el manejo de los depósitos de las empresas públicas, de los gobiernos autónomos descentralizados y las demás que correspondiesen.⁷³⁵ Además, los recursos públicos

Interior Bruto, hasta alcanzar al menos el cuatro por ciento". Ecuador, *Constitución de la República*, Disposición Transitoria Decimoctava.

⁷³¹ De conformidad con el artículo 80.3 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ecuatoriano, para el cálculo de las asignaciones totales para el Sistema Nacional de Salud en la Proforma del Presupuesto General del Estado, el ente rector de las finanzas públicas debe incluir las asignaciones de la entidad rectora en materia de salud pública, de las entidades del gobierno central que estén bajo su rectoría, de los institutos nacionales del sector salud y de los organismos nacionales de regulación y control del sector salud. Debe incluir también las asignaciones de entidades que tengan como único fin la atención en salud y que pertenezcan a otra clasificación sectorial del Presupuesto General del Estado. Estas entidades deben coordinar su planificación y ejercicio presupuestario con el ente rector del Sistema Nacional de Salud. Y, no se puede incluir entidades del sistema de salud que no formen parte del Presupuesto General del Estado. Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. 80.3.

⁷³² De conformidad con el artículo 80.2 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ecuatoriano, para el cálculo de las asignaciones totales para educación inicial, básica y bachillerato, el ente rector de las finanzas públicas debe incluir las asignaciones de la entidad rectora en materia de educación, de las entidades del gobierno central que estén bajo su rectoría, de los institutos nacionales del sector educación y de los organismos nacionales de regulación y control del sector educación. Debe incluir también las asignaciones de entidades que tengan como único fin la atención en educación inicial, básica y bachillerato que pertenezcan a otra clasificación sectorial del Presupuesto General del Estado. Estas entidades deben coordinar su planificación y ejercicio presupuestario con el ente rector del sistema nacional de educación. Y no se podrá incluir a entidades y organismos de educación superior ni otros organismos que no tengan como su objetivo principal la educación inicial, básica y bachillerato, ni tampoco aquellos que no formen parte del Presupuesto General del Estado. *Ibíd.*, art. 80.2.

⁷³³ De conformidad con el artículo 80 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ecuatoriano, para la transferencia de las preasignaciones constitucionales y con la finalidad de salvaguardar los intereses de las entidades públicas que generan recursos por autogestión, que reciben donaciones, así como otros ingresos provenientes de financiamiento; no se consideran parte de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado central, pero sí del Presupuesto General del Estado, los siguientes: ingresos provenientes del financiamiento; donaciones y cooperación no reembolsable; autogestión y otras preasignaciones de ingreso; el IVA pagado por las entidades que conforman el Estado Central en la compra de bienes y servicios; y, los impuestos recaudados mediante cualquier mecanismo de pago que no constituyan ingresos efectivos. *Ibíd.*, art. 80.

⁷³⁴ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 298.

⁷³⁵ De conformidad con el artículo 161 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ecuatoriano, el Sistema Único de Cuentas está formado por: la Cuenta Única del Tesoro Nacional, las subcuentas de los gobiernos autónomos descentralizados; las cuentas de la Seguridad Social, las cuentas de las empresas públicas y las cuentas de la banca pública. Con relación a las cuentas de la seguridad social se garantiza que, en todos los aspectos contables, operativos y de gestión se mantengan de manera autónoma a la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional, por lo que estos recursos serán propios y distintos del fisco y conforme dispone la Constitución de la República ninguna institución del Estado puede intervenir

deben manejarse solamente en la banca pública, de acuerdo con la ley,⁷³⁶ misma que debe establecer, asimismo, los mecanismos de acreditación y pagos, así como de inversión de los recursos financieros. Y *-ad finem* del ámbito presupuestal- la constitución expresamente prohíbe a las entidades del sector público invertir sus recursos en el exterior⁷³⁷ sin autorización legal.⁷³⁸

De manera que, en definitiva, en Ecuador, por configuración constitucional, el ámbito presupuestal recae esencialmente en manos de la Función Ejecutiva, en todas sus fases: programación, formulación, ejecución, evaluación y liquidación, porque el mismo queda sometido en origen al Plan Nacional de Desarrollo que lo impone el *(hiper)presidente* y el gobierno nacional de turno para su período de mandato -que se legitima en la medida en que dicho plan se adecua tanto con la propuesta de campaña elegida popularmente como con los fines constitucionales previstos normativamente-, y porque la intervención de la Función Legislativa sustancialmente es formal,⁷³⁹ tanto en la etapa de aprobación del instrumento presupuestal porque sus atribuciones de observación y oposición no conllevan un efecto decisorio ni trascendente respecto del instrumento enviado por la Función Ejecutiva, como en la fase de evaluación y control, porque si bien se han previsto constitucional y legalmente prerrogativas de control, las mismas se ejercen en el marco y dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

4.2.2.4. Régimen tributario y suficiencia recaudatoria

o disponer de sus fondos y reservas. Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. 161.

⁷³⁶ De conformidad con el artículo 162 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ecuatoriano, los recursos públicos se manejan a través de la banca pública, considerando en lo pertinente, las respectivas normas técnicas y las capacidades de gestión de las entidades que conforman dicha banca pública, aunque, el cobro, pago o transferencia de dichos recursos se puede realizar a través de otras entidades financieras. *Ibid.*, art. 162.

⁷³⁷ De conformidad con el artículo 168 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ecuatoriano, cualquier inversión de recursos financieros públicos en el extranjero solo puede realizarse previa autorización del ente rector de las finanzas públicas; pero, la inversión y operación de los activos internacionales de inversión del Banco Central del Ecuador, incluyendo la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad, puede realizarse sin autorización previa. *Ibid.*, art. 168.

⁷³⁸ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 299.

⁷³⁹ Al respecto, Vogel hace notar la inconveniencia en el estado moderno de que el parlamento posea prerrogativas mayores. Señala que: “Por lo demás no se debe ocultar que el ejercicio de la soberanía presupuestaria por el Parlamento en pleno es cuestionable dada la gran cantidad de gastos que inevitablemente existen en un Estado moderno. Por lo general, sólo unos cuantos expertos de entre los miembros de un Parlamento tienen capacidad para adivinar las intenciones que hay detrás de la gran cantidad de cifras que contiene el presupuesto”. Vogel, “La Hacienda Pública y el Derecho Constitucional”, 17.

Para concluir con la descripción e interpretación de la constitución financiera ecuatoriana como marco de referencia normativo de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal, trataremos muy brevemente sobre el régimen tributario ecuatoriano, en su relato constitucional. La constitución señala que el régimen tributario ecuatoriano se rige -supuestamente- por los principios de generalidad,⁷⁴⁰ progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad,⁷⁴¹ transparencia y suficiencia recaudatoria -este último que se introdujo por primera ocasión en la constitución de 2008-; y que, deben priorizarse en el régimen nacional los impuestos directos y progresivos. Establece asimismo que la política tributaria debe promover la redistribución y estimular el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.⁷⁴² Y, señala para terminar que sólo por iniciativa del Presidente de la República⁷⁴³ y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional es posible establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos -principio de auto imposición: *no taxation without representation*-.⁷⁴⁴ Por el que, asimismo, solo por

⁷⁴⁰ “Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley [...] 15. Cooperar con el Estado y la comunidad en la seguridad social, y pagar los tributos establecidos por la ley”. *Ibid.*, art. 83.

⁷⁴¹ La Corte Constitucional de Colombia ha señalado sobre el principio de equidad tributaria que: “El principio de equidad que inspira el sistema tributario (CP art. 363), en última expresión de igualdad sustancial (CP art. 13), no se concilia con la reverente servidumbre a la forma jurídica privada puramente artificiosa y con un móvil predominante fiscal, pues ella puede conducir a otorgar a una misma transacción diferente trato fiscal. De otra parte, el ‘abuso de las formas jurídicas’, patente en la utilización de definiciones y categorías jurídicas con miras principalmente a evadir o eludir el pago de impuestos, les sustrae su legitimidad, y obliga al Estado a desestimar sus efectos. La *intentio juris* deberá ser desplazada por la *intentio facti*. En este orden de ideas, se impone privilegiar la sustancia sobre la forma. La legislación tributaria no puede interpretarse literalmente. Los hechos fiscalmente relevantes deben examinarse de acuerdo con su sustancia económica; si su resultado material, así comprenda varios actos conexos, independientemente de su forma jurídica, es equivalente en su resultado económico a las circunstancias y presupuestos que según la ley generan la obligación tributaria, las personas a las cuales se imputan, no pueden evadir o eludir, el pago de los impuestos”. Colombia, Corte Constitucional, “Sentencia No. C-015-93”, *Demanda No. D-083*, 21 de enero de 1993, párr. IV.2.3. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-015-93.htm>.

⁷⁴² Ecuador, *Constitución de la República*, art. 300.

⁷⁴³ “Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”. *Ibid.*, art. 135.

⁷⁴⁴ “Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos [...] 3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones de la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados”. *Ibid.*, art. 132. “Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley [...] 7. Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley, sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados”. *Ibid.*, art. 120.

acto normativo de órgano competente⁷⁴⁵ se pueden establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones.⁷⁴⁶

Ahora bien, sobre el régimen tributario ecuatoriano se puede indagar, obviamente, muchísimo, sin embargo, debido al objeto limitado de estudio de la presente investigación, no ahondaremos más allá de lo ya expuesto, con la excepción de relieves la innovación que trae consigo -en materia de gasto público- el *principio de suficiencia recaudatoria* que Vallejo Aristizábal reconoce como el más novedoso en nuestro régimen constitucional tributario,⁷⁴⁷ porque este nuevo principio indudablemente se materializa cuando “la administración tributaria ha logrado recabar ingresos tributarios suficientes para alcanzar y superar el presupuesto previsto en relación al destino de dichos ingresos, es decir en directa proporcionalidad al gasto público”,⁷⁴⁸ es decir, garantizando que la recaudación tributaria sea suficiente para satisfacer las necesidades financieras del Estado. De ahí que, el principio de suficiencia recaudatoria aparezca directamente relacionado con la equidad en el gasto público, pues, para que lo efectivamente recaudado en calidad de ingresos tributarios sea eficaz y eficientemente administrado, asignado y redistribuido, deberá serlo -asimismo- a través del gasto público, el cual debería ser equitativo en la satisfacción de las necesidades sociales más básicas.⁷⁴⁹

Finalmente, como un sencillo corolario de lo expuesto, a fin de matizar el retrato hecho, cabe recordar que en Ecuador la política monetaria a raíz del proceso de dolarización es limitada y su grado de afectación a la economía nacional se muestra disminuido por lo que, el manejo financiero del estado se percibe como altamente sensible porque adolecería de cualquier otra herramienta de estabilización distinta de la política fiscal en los términos señalados en el capítulo primero de la presente investigación. Sin

⁷⁴⁵ De conformidad con el numeral 5 del artículo 264 de la Constitución de la República ecuatoriana, los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva, sin perjuicio de otras que determine la ley, de crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. *Ibíd.*, art. 264.

⁷⁴⁶ *Ibíd.*, art. 301.

⁷⁴⁷ Sandro Vallejo, “Sistema Tributario y Constitución en el Ecuador”, *Boletín 11* (Quito: Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario, 2009), 11.

⁷⁴⁸ Eddy de la Guerra Zúñiga, *El Régimen Tributario Ecuatoriano. Una aproximación desde la capacidad contributiva y la suficiencia recaudatoria en la tributación interna* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012), 47. Jorge Cosulich se refiere al principio de eficiencia recaudatoria como un “principio que apunta a lograr la máxima recaudación posible con un tributo al mínimo coste tanto de gestión tributaria (costes directos de gestión tributaria) como del cumplimiento voluntario de los contribuyentes (costes indirectos).” Jorge Cosulich Ayala, “Una visión de los principios generales de los sistemas tributarios modernos”, (ponencia, Foro Los principios de los sistemas y regímenes tributarios en el siglo XXI, Quito, 21 de abril de 2009). Galán Melo, *La igualdad jurídica y la no discriminación en el régimen tributario*, 121-4.

⁷⁴⁹ De la Guerra Zúñiga, *El Régimen Tributario Ecuatoriano*, 51.

embargo, el texto constitucional de 2008 señala que la formulación de la política monetaria corresponde -con exclusividad-, a pesar de su marginalidad, a la Función Ejecutiva a través de la Junta de Política y Regulación Financiera,⁷⁵⁰ aunque, la misma debe ser instrumentalizada por el Banco Central de Ecuador,⁷⁵¹ a pesar de que el ejercicio de tales potestades usualmente resulta imperceptible en la dinámica financiera nacional.

De esta manera concluye la revisión de la constitución financiera en Ecuador, misma que no es, con absoluta claridad, ajena a la necesidad de la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad fiscal y la disciplina en el manejo ordenado de las finanzas públicas, bajo los criterios expuestos en el capítulo primero que antecede, pues, se articula en torno a la indispensable suficiencia de los recursos públicos -excepto en salud, educación y justicia (que en todo caso requieren de la previsión de la fuente de financiamiento)- para el sostenimiento de un gasto que, en torno al Plan Nacional de Desarrollo, resulta, en último término, indispensable. Ahí la paradoja irresoluble entre los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal y el estado de derechos y justicia al que hemos denominado para efectos de esta investigación el ‘neo estado andino’ porque entre los diferentes estados instituidos a partir de los últimos procesos constituyentes de la región hay varios caracteres en común, pues, si bien se ha de procurar la suficiencia de los ingresos para sostener los egresos necesarios, menos en salud, educación y justicia, el dimensionamiento prestacional de la gran cantidad de los otros derechos constitucionales reconocidos constitucionalmente y en clave de horizontalidad, hace que ese anhelo de suficiencia, dadas las notables necesidades por las profundas brechas sociales, se trastoque... se convierta en inalcanzable o se pervierta.

Puesto que, los ingresos fiscales no se generan automáticamente y la forma y función jurídica constitucional de la estabilidad del presupuesto promueve la contención prudente del gasto y del endeudamiento públicos mas no los comportamientos creativos para la generación de nuevos y mayores ingresos destinados a la realización efectiva de los derechos constitucionales. Y es que, para dicha realización efectiva de todos los derechos declarados por la constitución a favor de todos los ecuatorianos, el estado, en el contexto actual, requeriría de una fuente infinita e inagotable de recursos, porque el gasto

⁷⁵⁰ “Artículo 13.- Créase la Junta de Política y Regulación Financiera, parte de la Función Ejecutiva, como una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, financiera y operativa, responsable de la formulación de la política y regulación crediticia, financiera, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada [...]”. Ecuador, *Código Orgánico Monetario y Financiero*, Registro Oficial 332, Segundo Suplemento, 12 de septiembre de 2014, art. 13.

⁷⁵¹ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 303.

destinado al ejercicio pleno de todos los derechos es permanente y su incremento constante -dada la natural progresión de los derechos constitucionales-. Sin embargo, como aquello es imposible, porque no se puede extender súbitamente una “suficiencia insuficiente”, lamentable y automáticamente, el sistema tiende a la corrección restringiendo el gasto en general que, a diferencia del ingreso, si puede crecer exponencial y súbitamente, porque nunca se está libre de los imprevistos y la sola corrección en la contención del gasto innecesario -que sería lo óptimo- tomaría también un tiempo considerable y además costaría; por lo que, resulta una medida que siendo necesaria es posible ejecutarla solo a mediano y largo plazo. Por ello, en el capítulo que continúa, ahondaremos sobre este particular, caracterizando al ‘neo estado andino’ y visibilizando la problemática de la tensión entre la justiciabilidad de los derechos constitucionales y la responsabilidad en la gestión de las finanzas públicas ecuatorianas, la cual delimita en concreto la paradoja entre la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal y el estado constitucional de derechos y justicia.

5. Conclusiones del capítulo segundo

(1) Las constituciones de última data, en cuanto a su objeto, no se reducen a la declaración de una gama de derechos por más extensa que esta sea y a la articulación del poder político institucionalizado -lo que tradicionalmente habíamos denominado constitución dogmática y constitución orgánica-. Hoy en día, el desarrollo y complejidad de la constitución económica en todo estado contemporáneo y de la constitución financiera como parte integrante de la misma, es parte inevitable del debate constitucional actual, porque el estado como garante de los derechos constitucionales ineludiblemente cumple hoy -y debe hacerlo- un rol específico en la economía de todas las naciones y, en consecuencia, en la actividad fundacional de un estado no se puede obviar el orden económico que acoge en su configuración, porque dicho orden a su vez, descansa en el entramado jurídico e institucional del mismo estado.

(2) El fenómeno financiero es complejo y abraza, en su conjunto, problemáticas del orden económico, jurídico y político, por lo que, debe ser irremediamente comprendido y estudiado de manera integral y transdisciplinaria, pues, la economía le otorga, en definitiva, su contenido, el derecho le articula sus formas y funciones y la política determina y delimita su contexto. Por ello, la fenomenología financiera se ha ido dimensionando e integrando en el complejo entramado del pacto social fundacional de

las naciones, inscribiendo su contenido en los textos constitucionales a través de la adopción de determinados principios económicos y reglas jurídicas como las de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal que buscan, finalmente, ordenar y restringir las prácticas nocivas posiblemente aupadas por quienes pertenecen a los diferentes niveles de gobierno. En consecuencia, buscan objetivamente ordenar el ejercicio de las potestades en el ámbito financiero y disciplinarlas.

(3) El proceso de juridificación constitucional del principio de estabilidad presupuestaria en el Reino de España fue el resultado -en su comprensión integral- de una imposición supranacional indirecta en condiciones de inestabilidad política y económica por parte del proceso de integración europeo. La noción jurídica y constitucional del equilibrio presupuestario es tradicional en los diferentes estados de los Estados Unidos de América y por ello parte del pacto de la unión o consolidación de la gran federación norteamericana, pero en Europa, la estabilidad presupuestaria aparece como un requisito de homogeneización impuesto para la promoción de su proceso de integración encaminado hacia la unión económica y monetaria europea. En lo que respecta a Latinoamérica, y en particular a los estados miembros de la CAN, a pesar de que por reflejo de la experiencia estadounidense existen algunas declaraciones constitucionales previas en torno al equilibrio presupuestario, parecería que el entendimiento actual que tienen sobre la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal es de corte europeo y obedece a un proceso de transmigración del derecho.

(4) En los estados parte de la CAN hay presencia constitucional y legal de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal. Su función se detecta a través de las reglas -de concepción europea- de contención del déficit y del gasto que se desarrollan en mayor o menor medida en tales estados. Así mismo se observan suficientes rezagos de la regla del endeudamiento que instrumentaliza, en específico, el principio de suficiencia fiscal interconectado e interdependiente del de estabilidad presupuestaria. Pues, pese a que su desarrollo es embrionario con relación a lo observado en Europa, la tendencia en la región es fijar restricciones numéricas exactas -como se estila en Europa- para ordenar y disciplinar las finanzas públicas, aunque en el continente europeo tales reglas sirvan para estandarizar el camino hacia la integración económica y monetaria y en los estados miembros de la CAN aparezcan, algunas veces, como simples imposiciones normativas antojadizas.

(5) En Ecuador la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal se derivan con claridad de la regla fiscal prevista en el artículo 286 de la Constitución de la República de Ecuador de 2008: los gastos permanentes se financian exclusivamente con ingresos

permanentes -excepto en salud, educación y justicia-, ya que ambos principios, se asientan en la necesidad imperante e indiscutible de la suficiencia de los ingresos, en cuyo caso sin ingresos permanentes suficientes no se podrían financiar los gastos públicos permanentes, lo cual se traduce, inevitablemente, en el hecho de que sin ingresos suficientes no sería posible la realización plena de los derechos constitucionales -quizá con excepción y temporalmente los de educación, salud y justicia-. Realización esta que aparece como fin último del estado ecuatoriano, en cuyo caso, se configura una paradoja, en apariencia irresoluble, que ha empezado a deconstruir la noción conceptual de la sostenibilidad fiscal, instituyéndole límites a la restricción natural y contención de las reglas de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal como ha ocurrido en Colombia en donde no pueden menoscabar los derechos constitucionales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

Capítulo tercero

Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad fiscal y contención del estado andino de derechos y justicia

¿De qué manera puede el pensador “pensar” Latinoamérica?
 ¿De qué manera debe el filósofo “oponerse” (ponerse-ante) Latinoamérica? ¿Cómo debe el intelectual descubrir la Latinoamérica en la que viviendo y conviviendo no llega a hacerla objeto de su propia reflexión? Es siempre así, y ha sido siempre así, lo más habitual, lo que “llevamos puesto”, por ser tan cotidiano y vulgar, no llega nunca a ser objeto de nuestra preocupación, de nuestra ocupación. Es todo aquello que por aceptarlo todos pareciera no existir; a tal grado es evidente que por ello mismo se oculta. Por ello todo latinoamericano, por el solo hecho de serlo, ha nacido, se ha originado, ha descubierto las cosas, las existencias en un “mundo”, en un sistema intencional, desde un conjunto de perspectivas constituyentes, que por tan sabidas no las sabe ya nadie. En cierto modo descubrir los últimos constitutivos del mundo latinoamericano es ir al encuentro de un número limitado de “perogrulladas”, que significan, sin embargo, los últimos soportes de nuestras existencias.
 (Enrique Dussel, “¿El ser de Latinoamérica tiene pasado y futuro?”).

Una vez que hemos comprendido y abordado el contenido, alcance y fundamento económicos -de corte europeo continental- de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal y hemos apreciado sus formas y funciones jurídicas, corresponde, finalmente, ahondar en el objetivo principal de esta investigación: establecer si dichos principios contienen al estado de derechos y justicia... de qué manera y con qué efectos previsibles. A sabiendas que dicho neo estado nació en medio de la ebullición social en la región por el ansia frenética de la liberación y de la justa aspiración colectiva por construir algo propio... algo nuestro.

Enrique Dussel, padre de la filosofía de la liberación,⁷⁵² propone *grosso modo*, por intermedio del *método analéctico*,⁷⁵³ una Suramérica que pueda explicarse a sí misma a partir de su experiencia -desde su cultura e historia- y desde sus propias voces... las voces de los oprimidos y excluidos. Por lo que, propone en definitiva e integralmente una visión crítica y renovada -de corte ético- que trata y pretende solucionar la compleja

⁷⁵² Enrique Dussel, *Filosofía del Sur y Descolonización* (Buenos Aires: Docencia, 2014), 11- 264, [https://enriquedussel.com/txt/Textos_Obras_Selectas/\(F\)29.Filosofias_sur_descolonizacion.pdf](https://enriquedussel.com/txt/Textos_Obras_Selectas/(F)29.Filosofias_sur_descolonizacion.pdf).

⁷⁵³ Enrique Dussel, *Introducción a la filosofía de la liberación* (Bogotá: Editorial Nueva América, 1995), 221-42.

problemática filosófica de la alteridad y la otredad desde el Sur y para el Sur.⁷⁵⁴ En su texto: “Filosofías del Sur: Descolonización y Transmodernidad”,⁷⁵⁵ critica fuertemente las concepciones eurocéntricas y occidentalizadas de la filosofía, cuestionando su aparente universalidad y manifestando la necesidad de un proceso de descolonización de la teoría filosófica. Sentimiento que estuvo y ha estado presente de manera transversal en los últimos procesos político-constituyentes latinoamericanos, en los que, paradójicamente, también hubo la asesoría directa de expertos europeos⁷⁵⁶ y el fenómeno inevitable de la transmigración del derecho -al cual nos referimos en el capítulo anterior-; lo cual pudo haber ocasionado la inclusión del anhelo presupuestario eurocéntrico de la estabilidad y sostenibilidad fiscal en textos constitucionales suramericanos de reivindicación social, extraños *in principio* a dicho modelo público financiero, plagados de derechos económicos, sociales y culturales con un costo considerable y quizá desproporcionado para el estado en realidades profundamente constreñidas como las nuestras.

Por tal motivo, en este capítulo -que es el último del presente trabajo de investigación- buscaremos establecer primeramente la noción liberadora del Sur global en la consolidación y configuración del ‘neo estado andino’ a través de la reflexión de lo acontecido en derredor de los últimos procesos constituyentes andinos -Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia- y de los elementos comunes y característicos con afectación presupuestaria que se observan en los textos constitucionales derivados de dichos procesos políticos complejos en particular del ecuatoriano. Para, con posterioridad, analizar si el principio constitucional de estabilidad presupuestaria en su construcción eurocéntrica y de tradición estadounidense, concebido a partir de la

⁷⁵⁴ “[...] aprender que existe el Sur, aprender a ir hacia el Sur, aprender a partir del Sur y con el Sur” dentro de un gran mundo globalizado, en el que las ideas predominantes se dicen universales y por ello penetran las ideas locales las reglas e instituciones dada la preconcepción de los incentivos que justifican supuestamente la predominancia de tales ideas. De Sousa Santos, *Una epistemología del Sur*, 287.

⁷⁵⁵ Enrique Dussel, *Filosofías del Sur: Descolonización y Transmodernidad* (México: Ediciones Akal, 2017), Pos. 92 - Pos. 6711; edición para Kindle.

⁷⁵⁶ Por ejemplo, Roberto Viciano Pastor, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia; Francisco Palacios Romero, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Zaragoza; y, Marco Aparicio Wilhelmi, catedrático de Derecho Constitucional en la *Universidad de Girona*, entre otros intervinieron en el proceso constituyente en Ecuador. Asimismo, el profesor Viciano intervino en los procesos constituyentes de Venezuela y Bolivia a través de la Fundación española CEPS (Centro de Estudios Políticos y Sociales). Universidad de la Laguna, “Viciano: Hay una pérdida de la idea de legitimidad constitucional frente a la ciudadanía”, *Universidad de la Laguna*, 28 de abril de 2007, <https://www.ull.es/portal/noticias/2017/roberto-viciano-entrevista-ull/>; Diario crítico, “Entre constituciones de Venezuela y Ecuador encuentran semejanzas”, *Diario crítico*, 30 de julio de 2008, <https://www.diariocritico.com/noticia/89598/noticias/entre-constituciones-de-venezuela-y-ecuador-encuentran-semejanzas.html>.

suficiencia de los ingresos públicos, se adecua o no al ideal de justicia social que motivó en los procesos constituyentes latinoamericanos recientes -incluso el de Chile- la construcción de sendos textos reivindicatorios de aparente solución a las grandes brechas sociales propias del fenómeno social regional. En cuyo caso, corresponde empezar esclareciendo de qué trata, entonces y para los fines de la presente investigación, el ‘neo estado andino’ o el ‘estado andino de derechos y justicia’.

1. El ‘estado andino de derechos y justicia’

A diferencia de lo acontecido en Suramérica, Europa occidental nunca tuvo afectación cultural directa por la cosmovisión andina ancestral, no tuvo que sobrevivir al colonialismo, ni quedó marcada por las gestas libertarias “republicanas”, la doctrina de seguridad nacional o el plan cóndor,⁷⁵⁷ entre otras particularidades del Sur andino. Por lo que la diversidad y el pluralismo -avizorados por Huntington para explicar un nuevo orden mundial-⁷⁵⁸ para los estados andinos ha sido una realidad oculta desde hace mucho tiempo y ha servido para tratar de proponer una solución al orden nacional. Del mismo modo que Huntington aseveró que: “Los choques de civilizaciones son la mayor amenaza para la paz mundial, y un orden internacional basado en las civilizaciones es la protección más segura contra la guerra mundial”;⁷⁵⁹ el pluralismo político, económico y jurídico,⁷⁶⁰ en un entramado sistémico del respeto por la diversidad, es la única garantía cierta ante el divisionismo derivado del reconocimiento inconsecuente de marcadas diferencias, muchas, resultado de la sola imposición en la región de los modelos “universales” que han pretendido subyugar, en América del Sur, los modos de las culturas no universales.

Situación ésta, que debe ser tomada en consideración inicialmente para comprender el proceso de fundación del ‘neo estado andino’, el cual se explica con facilidad a partir de la visión descolonizada de Dussel. Pues, el singular diseño institucional propuesto en los más recientes procesos constituyentes en la región surge de la necesidad de reivindicarse como pueblos libres y capaces de (re)construir su propia historia. Por ello, para entender el proceso hacia la consolidación del ‘neo estado andino

⁷⁵⁷ Henry Torres Vásquez, “La Operación Cóndor y el terrorismo de Estado”, *Revista Eleuthera*, n.º 20 (2019): 114-34, <http://www.scielo.org.co/pdf/eleut/v20/2011-4532-eleut-20-00114.pdf>.

⁷⁵⁸ Huntington, *El choque de civilizaciones*, 217-386.

⁷⁵⁹ *Ibid.*, 386.

⁷⁶⁰ Francisco Zúñiga Urbina, “El pluralismo. El debate en el momento constitucional de Chile de hoy”, *Revista de derecho estasiológico, ideología y militancia* 2, n.º 3 (2014): 83-7, <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/137238/Zuniga-El-pluralismo.pdf;sequence=1>.

de derechos y justicia’ -y establecer sus caracteres en el ámbito financiero- corresponde primero darle una mirada a la filosofía de la liberación y a su propuesta de una política descolonizada para comprender el contexto en el que se desarrollaron los últimos procesos constituyentes andinos que fundaron estados altamente prestacionales como una herramienta y garantía de justicia social, a los cuales hemos denominado con mérito a sus elementos y caracteres comunes como ‘neo estados andinos de derechos y justicia’.

A dicho efecto, debemos hacer una precisión -que creemos oportuna- para evitar confusiones futuras: la presente investigación no tiene como objetivo generar un debate innecesario sobre modelos constitucionales o tipos de estado y menos aún la de promover la idea de la configuración de un nuevo modelo y único para las naciones de la CAN que fueron refundadas en las décadas de 1990 y del 2000. Sencillamente nos hemos referido y nos seguiremos refiriendo como *estado andino de derechos y justicia* o *neo estado andino* al renovado diseño institucional que surge con ocasión de los últimos textos constitucionales aprobados en Colombia -en parte-, Venezuela, Ecuador y Bolivia, en los cuales hemos detectado un cúmulo de características comunes, que analizaremos a continuación, las cuales, sin destruir completamente el paradigma convencional del estado como una institución jurídico-política de origen liberal que en el tiempo ha ido sumando contenido social, si proyectan -en una visión estrictamente financiera (ámbito de estudio de este trabajo de investigación)-, una realidad novedosa, invadida indiscutiblemente de eclecticismo, pero ajena a su vez a los postulados tradicionales del orden presupuestario, la cual se articula en particular sobre dos pilares y fines esenciales de nuestros estados: la tutela efectiva de los derechos constitucionales (en clave y bajo el paradigma de los derechos humanos) y una garantía especial en términos de justicia -de una justicia deconstruida-.

1.1. La deconstrucción epistemológica de Dussel

Dussel, en el libro: “Filosofías del Sur: Descolonización y Transmodernidad”,⁷⁶¹ critica, en primer lugar, la historia de la filosofía tradicional y su eurocentrismo. Sostiene que la filosofía occidental ha sido construida sobre la exclusión y la negación de otras tradiciones y culturas -las suramericanas-, perpetuando de esa manera un cúmulo de relaciones asimétricas de poder.⁷⁶² Plantea, además, la necesidad de una filosofía crítica

⁷⁶¹ Dussel, *Filosofías del Sur: Descolonización y Transmodernidad*, Pos. 92 - Pos. 6711.

⁷⁶² *Ibid.*, Pos. 94 - Pos. 502.

del Sur, que tenga en cuenta las experiencias y perspectivas de las comunidades marginadas porque cree que dichas voces oprimidas tienen mucho que enseñar y que pueden aportar significativamente a la reflexión filosófica.⁷⁶³ Por ello, Dussel desarrolla, en su texto, el concepto de la *transmodernidad* como un enfoque alternativo al pensamiento posmoderno, que supera los dualismos y las contradicciones de la modernidad occidental, al tiempo que incorpora las cosmovisiones y tradiciones del Sur global.⁷⁶⁴ Finalmente, Dussel relievra en su libro -bajo el título de: “Apéndice”-, la importancia de la ética de la liberación y su relación con la filosofía del Sur: sostiene que la ética debe ser entendida en términos de justicia y liberación y que la filosofía -en clave liberadora- tiene un papel crucial en el desarrollo de una conciencia crítica y una *praxis* transformadora -en la cual instituímos al ‘estado andino de derechos y justicia’-:⁷⁶⁵

Dada la profunda corrupción de la sociedad actual, nacional e internacional (corrupción por robo, violencia, cinismo, mentira, dominación de los débiles) es necesario formar a nuestros nuevos científicos y profesionales, los graduados de todas las carreras de nuestra universidad, con principios éticos y con responsabilidad social que les permitan cumplir con la responsabilidad de su función específica en la comunidad para lograr la emancipación política del país donde la vida, la historia les llaman a cumplir su contribución cotidiana, cuyo límite lo fija sólo la propia generosidad en el servicio por el otro, por el desprotegido, por el excluido.⁷⁶⁶

En tal virtud y a fin de justificar lo previamente señalado respecto de que el sentimiento de esta política descolonizada⁷⁶⁷ -y ciertamente anhelada en la periferia- rondó los últimos procesos constituyentes, aunque a pesar de aquello, seguramente, el peso de la tradición eurocéntrica en hombros del común suramericano también estuvo presente, resulta conveniente a fin de establecer la particular afectación de las nociones eurocéntricas de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal en los textos constitucionales andinos, describir primeramente, de manera muy breve, la propuesta de la filosofía de la liberación para superar la opresión y la desigualdad en el Sur, sobre la que, aparentemente, se refundaron recientemente nuestros estados: los andinos, para finalmente describir las características comunes de relevancia financiera del diseño de los estados instituidos y su natural contradicción con la contención -razonable o no- del gasto público en estos bajo la supuesta aspiración de estabilidad presupuestaria. Tensión que

⁷⁶³ *Ibíd.*, Pos. 503 - Pos. 5380.

⁷⁶⁴ *Ibíd.*, Pos. 5397 - Pos. 6711.

⁷⁶⁵ *Ibíd.*, Pos. 6724 - Pos. 7585.

⁷⁶⁶ *Ibíd.*, Pos. 7530 - Pos. 7540.

⁷⁶⁷ *Ibíd.*, Pos. 1965 - Pos. 5380.

nos obliga, adicionalmente, a darle una mirada reflexiva a las marcadas intenciones de justicia que transversalmente cruzan tales diseños institucionales.

1.1.1. Filosofía de la liberación: cimentación de una política descolonizada

La filosofía de la liberación en una conceptualización notablemente sencilla es un enfoque de naturaleza filosófica que ha surgido en América del Sur durante las últimas décadas que desarrolla una corriente de pensamiento a partir de las reflexiones sobre las injusticias, la opresión y las desigualdades “propias” del fenómeno suramericano. Esta, a través de un análisis crítico de las estructuras de poder y una reflexión profundamente ética y política, propone una transformación radical de las condiciones sociales en Suramérica y la construcción de una sociedad más justa y equitativa.⁷⁶⁸ Es decir, en definitiva, la filosofía de la liberación se asienta en la idea de que nuestra filosofía -la suramericana- debe estar comprometida con la lucha contra la opresión y la promoción de la liberación de los sectores marginados y explotados de la sociedad. Puesto que, la filosofía no debería ser neutral ni estar desvinculada de las realidades sociales y políticas en las que la misma se desarrolla.⁷⁶⁹

indicábamos que este marco teórico filosófico se dirigía al que se inicia en filosofía [...] su finalidad es la de poder servir al que quiere aprender a pensar siguiendo los pasos del discurso de la filosofía de la liberación. Al que se inicia [...] le proponemos un modelo o conjunto de fases del desarrollo lógico, según la lógica de la liberación, del pensamiento de un tema. El filósofo debe poder pensar todo tema. Sin embargo, solo podrá, en el curso de su corta vida, pensar un número muy reducido de temas, cabalmente, profundamente, prototípicamente. Como los temas son infinitos y el tiempo corto, es necesario saber perder tiempo para elegir los temas fundamentales de la época que nos toca vivir. Es necesario saber perder tiempo para comprometerse con las luchas de los pueblos periféricos y las clases oprimidas [...] saber perder tiempo en escuchar la voz de dicho pueblo: de sus propuestas, interpelaciones, instituciones, poetas, acontecimientos [...] saber perder tiempo [...] en descartar los temas secundarios, los de moda, superficiales, innecesarios, los que nada tengan que ver con la liberación de los oprimidos.⁷⁷⁰

De manera que, uno de los principales planteamientos de la filosofía de la liberación es la idea que el sujeto filosófico no es un individuo aislado, sino un colectivo o una comunidad que ha sido históricamente excluida y oprimida. Por lo que, la filosofía debe emerger de las experiencias y perspectivas de aquellos que han sido subyugados,

⁷⁶⁸ Germán Marquínez A., “Presentación”, en *Introducción a la filosofía de la liberación*, E. Dussel, 37-58.

⁷⁶⁹ Enrique Dussel, *Filosofía de la liberación* (Bogotá: Editorial Nueva América, 1996), 181-209.

⁷⁷⁰ *Ibid.*, 203-4.

debiendo contar, en el proceso de reflexión y construcción del conocimiento, inevitablemente, con su participación activa.⁷⁷¹ Asimismo, la filosofía de la liberación articula una fuerte crítica a las estructuras dominantes de poder, tanto a nivel local como global y denuncia la hegemonía del capitalismo, del patriarcado, del colonialismo y otras tantas formas de opresión que perpetúan la desigualdad y limitan las oportunidades del desarrollo integral del ser humano. Por ello, enaltece la importancia de la ética y la solidaridad como fundamentos de su teoría: propone -como ya se ha dicho- un enfoque ético basado en la justicia social y una ética de la liberación que promueva la transformación de las condiciones de opresión para alcanzar, finalmente, la igualdad y la dignidad humana.⁷⁷²

Ahora bien, en el campo de lo político, la filosofía de la liberación propone un esquema que supere la lógica -del centro y no de la periferia- de la dominación asentada en aquella relación intersubjetiva y dialéctica del amigo/enemigo -que presupone obligatoriamente la negación del distinto... del no-amigo, del enemigo-, sustituyéndola por una visión integradora de un reconocimiento real por el “otro”, en una vinculación que supere la noción convencional de la fraternidad y se deconstruya sobre la base de la benevolencia, es decir, de hacer el bien al “otro” -al que necesita-...; permutando la fraternidad tradicional francesa por la solidaridad.⁷⁷³ Pues, para Dussel -padre de la filosofía de la liberación- la relación práctico-política es siempre la del hermano/hermano -distinguiéndola de la relación “erótica”: varón/mujer y de la relación “pedagógica”: padre/hijo, todas sujetas a la categoría cara/cara del análisis que realiza de la alteridad-, en la que, en clave de dominación -en el marco teórico hobbesiano-, el individuo, como único sujeto activo y relevante, siendo libre y como único dueño de su voluntad, inhóspitamente “acuerda con” o “somete al otro”, quien, sobre la base de su permanente negación -pues de él se reniega implícitamente su libertad y voluntad- podría solamente acceder a los condicionamientos del pacto propuesto o ser sometido -o someter violentamente al primero para ocupar su posición como élite dominante-. De manera que, en dicha relación -propia del individualismo ilustrado- el “otro” permanece siempre ausente.

En cuyo caso, “[e]s evidente que Schmitt, así como Nietzsche, Derrida y la [m]odernidad en general, entienden el poder político como dominación y el campo

⁷⁷¹ Dussel, *Introducción a la filosofía de la liberación*, 109-40.

⁷⁷² *Ibid.*, 141-72.

⁷⁷³ *Ibid.*, 197-211.

político estructurado por una voluntad de poder, que ordena el dicho campo desde fuerzas organizadas por el único criterio de amigos ante enemigos”.⁷⁷⁴ Por lo que, la propuesta de Dussel es superar radicalmente dicha comprensión céntrica del fenómeno político y de la organización que lo ordena: el estado. A fin de que, a partir de la visión del “otro”: del excluido, del segregado, del oprimido, se enarbole un poder alternativo -con un orden asimismo diferente que sea incluyente-, construido a partir de la realidad de esos excluidos que ha sido oculta, desconocida, menospreciada y negada permanente, intencional e institucionalmente, por el sistema dominante en el que el poder debería legitimarse solamente por el “mandar obedeciendo” -el poder del servicio- y ya no por el “mandar mandando” -el poder de la dominación-:

Se trata [...] de un momento central de la Política de la Liberación, el momento en que la comunidad de los oprimidos y excluidos, la *plebs* (pueblo mesiánico en el sentido de Benjamín), desde la exterioridad del sistema del poder de los que “mandan mandando” [...] tiende a constituir desde abajo un poder alternativo, el del pueblo nuevo (*populus*), construido desde la “locura” para el sistema dominador. La sabiduría del sabio crítico, sabiduría popular de “los de abajo”, ha podido desarrollarse, expresarse gracias a su previa “liberación” subjetiva contra el sistema de dominación desde la potencia de la solidaridad, el amor, la amistad por el pobre, el huérfano, la viuda y el extranjero, ya sugerida por el sistema del derecho que incluye su contradicción (las víctimas de la Ley), el del Código de Hammurabi, aquel rey semita de Babilonia, ciudad cuyas ruinas están en la cercanía de la actual Bagdad, destruida por los bárbaros al comienzo del siglo XXI, enemigos de todos los condenados de la Tierra.⁷⁷⁵

De ahí que, “[e]n el tiempo de la liberación de la praxis como servicio, el *êthos* se estructur[e] en torno a la virtud de la fortaleza, la valentía justa, la prudencia paciente, la templanza que no está esclavizada al confort porque lo ha dado todo por la nueva patria, hasta la vida si es necesaria”;⁷⁷⁶ porque, “[l]a pulsión conmisericordiosa de alteridad por el pobre, el oprimido, el pueblo es la sustancia del *êthos* liberador, el fuego inapagable que fluye desde una generosidad sin límites, que mide toda otra gratuidad humana”.⁷⁷⁷ Puesto que, para Dussel, el poder legítimo parecería que radica solamente en la lucha social liberadora aupada en el sentimiento de solidaridad. No obstante, el tiempo de la liberación no es un estado permanente, sino que está sujeto a procesos históricos constantes de cambio, en una espiral. Por ello, Dussel reconoce, asimismo, que los

⁷⁷⁴ Dussel, *Filosofías del Sur: Descolonización y Transmodernidad*, Pos. 3840.

⁷⁷⁵ *Ibid.*, Pos. 4092 y Pos. 4104.

⁷⁷⁶ Dussel, *Filosofía de la liberación*, 99.

⁷⁷⁷ *Ibid.*

sistemas políticos o formaciones sociales pueden pasar por cuatro momentos estructurales que son análogos entre sí, pero nunca idénticos.⁷⁷⁸

El primero es el tiempo de la liberación que surge a partir de la opresión, la represión y la lucha que empieza el dominador -que es perversa por tratarse de un acto de dominación-, la cual es respondida en iguales términos por el que se libera -para quien como consecuencia del acto de liberación la lucha es honesta, buena y heroica-; lucha que usualmente es liderada por un grupo de civiles patriotas valientes. El segundo es el de la organización del nuevo modelo de producción y estado: es tiempo de justicia en el que hay lugar para todos y en el que hay mucho por hacer. En este momento, que es uno de construcción, aparecen connotados políticos en lugar de los grandes luchadores sociales porque la fuerza liberadora originaria se sustituye por la prudencia política en un auténtico sentido liberador. El tercer momento corresponde a la época clásica, a la de la estabilización, en la que, “los patricios creadores dejan lugar a los ancianos (el senado), a los conservadores”.⁷⁷⁹ La cuarta etapa es la del esplendor y a su vez la de la decadencia. En ésta, el estado y la formación social se endurecen y las fuerzas productivas crecen, pero la dominación de los oprimidos se vuelve represión. Regresa entonces la primacía de la fuerza, pero no de aquella que es liberadora sino de la opresora, la del control burócrata-militar, de aquel que tiene la orden de conservar: de mantener el *statu quo*.⁷⁸⁰

De manera que en dicho proceso histórico repetitivo, es el impulso de solidaridad -la pulsión conmisericordiosa de alteridad- con el excluido y oprimido, que funciona como un componente de altísimo contenido ético, el que moviliza finalmente al “liberador” -en lo político- para perseguir y procrear una historia más justa... más humana, a través de la permanente lucha social contrahegemónica debido a los cuatro momentos estructurales de los sistemas políticos y el estado en la historia que se aprecian cíclicamente, en un sentido -nos parece- bastante cercano a lo postulado *grosso modo* por Gramsci.⁷⁸¹ Sin embargo, en dicho contexto, surge una invención: la transmodernidad; la cual como noción base dusseleana, supera -se supone- los dualismos y las contradicciones de la modernidad occidental, al tiempo que incorpora las cosmovisiones y tradiciones del Sur global.⁷⁸² Pero, si la lucha liberadora contrahegemónica -en lo político- es permanente dado el ciclo histórico señalado, entonces el dualismo entre dominante/dominado es

⁷⁷⁸ *Ibid.*, 98-9.

⁷⁷⁹ *Ibid.*, 99.

⁷⁸⁰ *Ibid.*, 98-9.

⁷⁸¹ Antonio Gramsci, *Cuadernos de la Cárcel* (México: Ediciones Era, 1981), 41-1611.

⁷⁸² Dussel, *Filosofías del Sur: Descolonización y Transmodernidad*, Pos. 5397 - Pos. 6711.

constante, pues, sin la presencia de los oprimidos no existiría el percutor de la vinculación solidaria que empuja el *êthos* liberador. En cuyo caso, parecería que la relación benevolente hermano/hermano, que postula Dussel, concluye -en el tiempo- contradictoriamente en la esfera de lo político, en causa y a su vez efecto de la relación constante de dominación amigo/enemigo, que es fuertemente criticada por él mismo.

Sin embargo, la presente investigación no busca ahondar en las tesis de la filosofía de la liberación ni criticarla⁷⁸³ y si en este capítulo hemos descrito muy breve y superficialmente sus postulados, ha sido más bien para identificar, al menos, sus aspiraciones que creemos están detrás de los últimos procesos constituyentes andinos. Pues, los últimos procesos político-constituyentes de Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia -incluso Chile- nacieron en contextos sociales particularmente volátiles, con brechas sociales importantes y con fuertes luchas sociales de por medio frente a las estructuras dominantes y desde las periferias, que ocasionaron procesos políticos profundamente complejos y considerablemente participativos -respecto en particular de los actores sociales históricamente excluidos- que concluyeron con la elaboración y aprobación por parte del pueblo -como único criterio válido de legitimación excepto en el caso colombiano- de textos constitucionales, aparentemente, liberadores y transformadores con una fuerte inclinación hacia la inclusión en lugar de la exclusión, a la participación social y democratización de los procesos y espacios del poder político en lugar del institucionalismo tradicional y regular eurocéntrico o estadounidense y de reparación o justa compensación para los más débiles a través del reconocimiento de una cantidad considerable de derechos sociales constitucionales, ya no para el individuo *per se* sino para los colectivos, concebidos por la filosofía de la liberación precisamente como: “el otro”.

Y claro, uno de los elementos claves para entender el significado del *constitution making process* y del texto constitucional, en sí mismo, como un documento magno contentivo de principios fundamentales y de la estructura y organización de la vida pública es, precisamente, el momento histórico-político en el que una nación se constitucionaliza.⁷⁸⁴ Momento que, inevitablemente, responde siempre a un cúmulo de

⁷⁸³ Pero, obviamente reconocemos y nos adscribimos al valor indispensable de pensar, cuestionar, deconstruir y reinventar el derecho en, desde y para... Latinoamérica.

⁷⁸⁴ José Juan González Encinar et al., “El Proceso Constituyente. Experiencias a partir de cuatro casos recientes: España, Portugal, Brasil y Chile”, *Revista de Estudios Políticos: Nueva Época*, n.º 76 (1992): 7-8, <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/16731repne076009.pdf>.

ideas que imperan en aquel.⁷⁸⁵ En particular, creemos que tales procesos políticos suramericanos buscaron, influenciados por las ideas de la filosofía de la liberación, instituir un orden que responda a las realidades del oprimido y del excluido suramericano... hacia adentro y hacia afuera, intentando construir algo propio, algo en lo que pudiesen plasmar también “nuestras” cosmovisiones y tradiciones... algo que pudiese reivindicar al olvidado. Siendo proclives, sin embargo y por eso mismo, a la construcción de textos contentivos de aparentes contradicciones fruto, por un lado, del ideal liberador del Sur y por el otro, de la aún marcada prevalencia en el constitucionalismo de múltiples enfoques eurocéntricos y estadounidenses. Una de ellas, precisamente, es la aparente contradicción entre la efectiva justiciabilidad de los derechos constitucionales -sociales- en el estado andino de justicia y la anhelada estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal de las cuentas públicas del estado en su concepción práctico-convencional a través de la suficiencia de los ingresos fiscales.

[...] las ideas de economistas y filósofos, tanto cuando aciertan como cuando se equivocan, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. De hecho, el mundo está gobernado por pocos. Los hombres prácticos, que se creen totalmente exentos de cualquier influencia intelectual, suelen ser esclavos de algún economista difunto. Los locos con autoridad, que oyen voces en el aire, destilan su frenesí de algún garabato académico de hace unos años. Estoy seguro de que se exagera enormemente el poder de los intereses creados en comparación con la invasión gradual de las ideas. De hecho, no inmediatamente, sino después de un cierto lapso... Tarde o temprano, son las ideas, no los intereses creados, las que son peligrosas para el bien o para el mal.⁷⁸⁶

De ahí que, previamente a caracterizar *de iure* al estado instituido como consecuencia de las aspiraciones y las ideas de liberación y reivindicación del excluido y del oprimido del Sur regional en las naciones andinas que anteriormente mencionamos, cabe describir, en primer lugar, muy brevemente -desde los hechos- sus procesos político-constituyentes a fin de evidenciar las circunstancias comunes que darían cuenta de la presencia -en esas naciones- de los ideales antedichos.

⁷⁸⁵ Leighton y López, *Madmen, intellectuals, and academic scribblers*, 108-34.

⁷⁸⁶ “the ideas of economists and philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed, the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back. I am sure that the power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas. Not, indeed, immediately, but after a certain interval... [S]oon or late, it is ideas, not vested interests, which are dangerous for good or evil”. *Ibíd.*, 109. Nota: el texto original es en inglés. La traducción es propia.

1.2. Procesos constituyentes andinos: 1991 a 2009

Los procesos constituyentes andinos -de Colombia de 1991, de Venezuela de 1999, de Ecuador de 2008 y de Bolivia de 2009-,⁷⁸⁷ como ya se ha dicho con anterioridad, fueron procesos políticos profundamente complejos, atestados del ideal liberador al que nos referimos previamente, validos del valor de la autodeterminación de los pueblos “soberanos” y aferrados a la necesidad colectiva de reivindicar lo propio y aquello que sentimos como propio aun siendo ajeno -como la utopía de los derechos humanos-. Tales procesos respondieron a un momento histórico-político determinado que justificó, en su momento, los rasgos característicos del *constitution making process* de los últimos textos constitucionales andinos. Los cuales, pese a aquellas diferencias propias encarnadas a la identidad de cada una de las naciones refundadas, nacieron en medio de percutores comunes y articularon finalmente soluciones asimismo comunes que buscaban corregir, precisamente, los defectos, distorsiones y hasta las atrocidades de aquellas causas que provocaron tales procesos constituyentes en la región, que no ocurrieron en un mismo tiempo pero que, indiscutiblemente, fueron cercanos y se sucedieron entre sí.

Entre las causas comunes se observa, por un lado: la inestabilidad política provocada por la crisis de representación, la falta de legitimidad de los gobernantes, la reacción y movilización de las bases sociales en contra de las élites políticas y el agotamiento generalizado del modelo democrático de representación; y, por otro: la crisis económica atribuida a la imposición en la región de las medidas económicas monetaristas “neoliberales” del Consenso de Washington que ahondaron el sentimiento generalizado de insatisfacción con la pobreza, la exclusión y la etiqueta incómoda de “periferia”.⁷⁸⁸

⁷⁸⁷ El año asignado corresponde al de culminación del proceso constituyente. Tratándose de procesos políticos complejos pueden tener una duración superior al período anual señalado, no obstante, así se los identifica: por el año en el que concluyeron con la asimilación de un nuevo texto constitucional.

⁷⁸⁸ “La crisis del ciclo neoliberal origina una revalorización de la política y de lo público en el imaginario de la ciudadanía, revalorización ordenada por los cambios y transformaciones que pone en marcha la nueva izquierda, sobre todo en Venezuela desde 1999, Bolivia a partir de 2006 y Ecuador desde el 2007, una forma de gobernar, sin subordinar al Estado a la razón del mercado, rescatando cualitativamente de los sectores populares la confianza en la democracia y en el Estado, que se había perdido con las consecuencias sociales del neoliberalismo. La precaria legitimidad social del neoliberalismo está en su ‘ineficiencia para la resolución de los principales conflictos y necesidades de las personas, y en la superación de las desigualdades sociales’, al reducir el tamaño del Estado, invoca el consenso económico como la estabilidad de las expectativas del mercado y de las inversiones, no de las condiciones de vida de las personas; situación ésta que no aseguró los mecanismos de gobernabilidad y legitimación de la democracia representativa, pretendía reivindicarse como una dimensión política de los sistemas democráticos andinos en particular y latinoamericanos en general”. Fermín T. Eudis F., “La crisis del ciclo neoliberal en los países de la región andina”, *Revista de Ciencias Sociales* 16, n.º 4 (2010), 687-698, https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182010000400011.

Circunstancias comunes que empujaron a las diferentes naciones andinas a asimilar para sí, con ánimo transformacional, una propuesta alternativa, aparentemente pacífica y análoga -entre ellas- de refundación institucional sin romper el estado constituido y el compromiso de acoger textos constitucionales reglamentarios y eclécticos -a los que nos referiremos más adelante- construidos en derredor de una estructura base acorde con la utopía de los derechos humanos como se aprecia del cúmulo de hechos que cada una de aquellas naciones tuvo que recorrer a lo largo de sus propios procesos constituyentes y de los textos constitucionales que resultaron de los mismos.

En tal virtud, previamente a caracterizar al ‘neo estado andino’, producto de tales procesos y de relacionarlo con las nociones ajenas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal a fin de advertir la paradoja constitucional que es objeto de estudio de la presente investigación, conviene describir los hechos que patrocinaron su fundación y sus consecuencias -comunes- en la creatura de los últimos textos constitucionales andinos.

1.2.1. Crisis de representación política y crisis económica *neoliberal*: percutores de la refundación transformacional en la región andina

De las naciones andinas enunciadas, Colombia fue la primera en emprender su proceso constituyente transformacional. Su última reforma constitucional se realizó entre los meses de febrero y julio de 1991 mediante una Asamblea Nacional Constituyente que se desarrolló paralelamente con el orden constituido que finalmente fue superado. Por lo que, el poder de transformación no se produjo por una ruptura institucional revolucionaria como ocurre usualmente sino por una decisión gubernamental avalada por los órganos de justicia del régimen que fue extinguido por ese mismo proceso. Ahora bien, la reforma en el fondo tuvo como fundamento el sentimiento generalizado de un sector importante de la sociedad civil colombiana de ausencia de representación y de espacios en el entramado del poder institucionalizado en el estado, que se tradujo, lamentablemente y por un lapso aproximado de cuarenta años, en brotes permanentes de violencia entre la población y de esta con el estado, lo que ocasionó y normalizó una crisis política muy fuerte.⁷⁸⁹

⁷⁸⁹ Néstor Raúl Correa Henao, “El proceso constituyente: el caso colombiano”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, n.º 91 (1990): 24-38, <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/4535>, 26-7.

Por ello, Correa Henao describe el proceso de reforma constitucional colombiana de 1991 como un intento desesperado de pacificación. Pues, las principales circunstancias que empujaron la consolidación de dicho proceso político fueron: (1) la violencia generalizada que en particular a partir de 1948 había azotado indiscriminadamente al país; (2) la crisis de legitimidad de las instituciones tradicionales, pues, los partidos políticos convencionales y los actores regulares que intervenían en los escenarios de participación política no representaban ya la voluntad de una parte importante de la población; y, (3) la imposibilidad de articular vías distintas para generar un cambio -era claro que ni por la fuerza ni por medio de las instituciones vigentes se podría reformar la Constitución de 1886-. Es más, ante la imposibilidad de realizar la reforma constitucional a través del Congreso se convino políticamente -debido a la presión social del momento- en la situación irregular de avalar, por medio de fallos controvertidos de la Corte Suprema de Justicia, la constitucionalidad de los decretos presidenciales que convocaron, en dicha oportunidad, la Asamblea Constituyente colombiana.⁷⁹⁰

Y es que en Colombia donde el parlamento ordinario tenía institucionalmente el monopolio del poder, la transición institucional se produjo en realidad por iniciativa de un movimiento estudiantil⁷⁹¹ que encarnó el sentir que la sociedad civil ya tenía por un buen tiempo sobre la necesidad de reformar las instituciones sin la participación de la clase política tradicional. No obstante, esta iniciativa, *contrario sensu*, fue acogida y canalizada por esa misma clase política tradicional pero también por una nueva clase política emergente a partir de la reinserción en la vida civil de grupos excluidos como los guerrilleros. Por lo que, en definitiva, Correa Henao caracteriza positivamente al proceso constituyente colombiano porque, aunque fue la sensación de falta de legitimidad de la élite política y el abismo entre el país nacional -el real- y el país político -el institucional- los que condujeron a Colombia al proceso constituyente de 1991, fue uno en el que no hubo un grupo mayoritario que pudiese imponerse frente al resto. Sino que todas las decisiones obligatoriamente tuvieron que negociarse en un marco de transacción colectiva. Así que, fueron el pluralismo y el consenso los que se impusieron finalmente.⁷⁹²

⁷⁹⁰ *Ibid.*, 26-8.

⁷⁹¹ Elliot Parra Ávila et al., “La dinámica del movimiento estudiantil en el proceso constituyente de 1991”, *Verba Iuris*, n.º 32 (2014): 93-103, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjEpNfm0MaEAxXXVTABHczVCiQQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.unilibre.edu.co%2Findex.php%2Fverbaiuris%2Farticle%2Fdownload%2F39%2F36%2F78&usg=AOvVaw1XuTMV07hng5r7xh0m6R_1&opi=89978449.

⁷⁹² Correa Henao, “El proceso constituyente: el caso colombiano”, 28.

Por ello, Correa Henao concluye, asimismo, que la legitimidad de la constitución colombiana es innegable -en clave convencional- porque ningún grupo o partido impuso su voluntad, sino que todas las decisiones fueron adoptadas por consenso y con amplia participación de diferentes grupos y movimientos políticos y sociales. Señala que, si bien fueron actores relevantes del proceso constituyente las principales fuerzas políticas de Colombia: los partidos políticos tradicionales Liberal y Conservador, también intervinieron, de manera trascendente, los nuevos movimientos políticos que nunca antes habían podido participar en la vida política del país: exguerrilleros, indígenas, católicos no romanos, futbolistas, poetas, profesores, entre otros.⁷⁹³ Al respecto, cabe señalar que, a diferencia de lo ocurrido en Venezuela, Ecuador y Bolivia -en inclusive con posterioridad en Chile-, el texto constitucional aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente colombiana -reconocida como soberana- no requirió formalmente de referendo posterior para su validez.⁷⁹⁴

En Venezuela, por su parte, el proceso constituyente, al igual que lo ocurrido en Colombia, no fue producto de la ruptura fáctica del estado constitucional como consecuencia de una revolución, una guerra o un golpe de estado.⁷⁹⁵ Pero tampoco se originó materialmente en la iniciativa de algún actor relevante del tejido social venezolano como ocurrió en Colombia. En Venezuela, este proceso político -como sucedió luego en Ecuador y Bolivia- fue producto del agendamiento y ofrecimiento proselitista puntual de una corriente político-ideológica reconocida como socialismo del siglo XXI, originada -en apariencia- en el Foro de São Paulo en 1990, la cual, entre los principios más profundos de su ideario, presuntamente, replicaba las intenciones ético-políticas de la filosofía de la liberación y en dicha medida se autoproclamaba como la única representante de los oprimidos... de los excluidos... de los relegados suramericanos. Sin embargo, más allá del sujeto a quien se pueda atribuir la iniciativa material del poder constituyente, este proceso político, al igual que en Colombia, Ecuador y Bolivia, tuvo como antecedente una severa crisis política y un sentimiento generalizado de ausencia de representación y hartazgo respecto de las élites político-tradicionales.⁷⁹⁶

⁷⁹³ Aunque, Correa Henao advierte asimismo que algunos grupos no pudieron o no quisieron participar: la guerrilla marxista tradicional, los campesinos y otros grupos marginales, que se quedaron por fuera del proceso. *Ibíd.*, 37.

⁷⁹⁴ *Ibíd.*, 28-35.

⁷⁹⁵ Daniela Rodríguez Narváez, "Procesos constituyentes de Venezuela (1998) y Ecuador (2008): entre el carisma y el derecho", *Justicia*, n.º 28 (2015): 71-87, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-74412015000200005.

⁷⁹⁶ *Ibíd.*

Venezuela, por su parte, previamente al proceso constituyente de 1999, venía de un periodo político conocido como el “punto fijismo”, en el que un grupo de partidos políticos tradicionales concentraron para sí el poder, turnándose periódicamente el gobierno, excluyendo a varios sectores de la sociedad y estableciendo una dura segregación a otros partidos políticos que no fueron parte de aquel pacto -situación similar a la ocurrida con el Frente Nacional en Colombia-⁷⁹⁷. Esta segregación dio paso, en 1992, a un intento de golpe de estado fallido en contra del presidente Carlos Andrés Pérez que, sin embargo, fue representativo porque puso en jaque aquel acuerdo político perverso e impulsó la figura e imagen de Hugo Chávez quien terminó dos años en la cárcel, luego de ser expulsado del ejército venezolano en el que gozaba de innegable reconocimiento. A la par de tales sucesos, la economía de las naciones suramericanas se descalabraba de la mano de la crisis estadounidense, lo cual degeneró en Venezuela dos décadas de recesión. En este período cerca del 75 % de los venezolanos vivían en pobreza y de estos, al menos el 45 %, en pobreza extrema.⁷⁹⁸

Este fue el punto de inflexión que produjo el ansia generalizada por el proceso constituyente: por un lado, hubo un debilitamiento económico de las clases media y baja (común asimismo en Colombia); y, por otro, un sellamiento de la cúpula política que empezó -como ocurrió también en Ecuador- a cumplir con la implementación de las medidas económicas de la CEPAL, en un entramado de políticas de austeridad, a pesar de las consecuencias económicas y sociales para el pueblo venezolano. En dicho contexto, aparece la figura de Hugo Chávez, teniente coronel, paracaidista militar bolivariano, socialista y experto en grupos armados, que había participado en el intento de golpe de estado de 1992. Quien prometía en comunión con los movimientos que históricamente habían sido excluidos y con aquellas personas que poco o nada tenían -y otros sectores diferentes a los tradicionales como los militares-, liberar a Venezuela y rescatarla de la profunda crisis moral en la que se encontraba. En palabras del mismísimo Hugo Chávez pronunciadas durante la posesión de 1999, luego de la renovación de su mandato con la nueva constitución: “Ya comenzaba algo a oler mal en Venezuela, empezó la crisis ética [...] Aquella crisis moral de los años 70, fue la gran crisis y esta es la más profunda que

⁷⁹⁷ El *Frente Nacional* fue un pacto político entre los partidos Liberal y Conservador de Colombia, con el objetivo de sacar del poder al General Gustavo Rojas Pinilla, quien luego de un golpe de Estado en 1953 pretendía perpetuarse en el poder. Dicho acuerdo estuvo vigente entre los años de 1958 a 1974.

⁷⁹⁸ Rodríguez Narváez, “Procesos constituyentes de Venezuela (1998) y Ecuador (2008)”, 71-87.

todavía tenemos, ese es el cáncer más terrible que todavía tenemos allí presente en todo el cuerpo de la República”.⁷⁹⁹

Ahora bien, Chávez siendo Presidente recién electo de Venezuela convocó, según lo había prometido en campaña electoral, al referéndum público para conformar una asamblea constituyente compuesta por representantes del tejido social venezolano, entre ellos, los de los grupos indígenas. El referéndum se realizó el 25 de abril de 1999 y el 88% de los electores apoyaron la propuesta. En tal virtud, el 25 de julio de ese mismo año se convocó al proceso electoral para la selección de los miembros que conformarían dicha asamblea constituyente. De los 1171 candidatos que se presentaron, cerca de 900 pertenecían a diferentes grupos opositores a Chávez. Sin embargo, a pesar de que los representantes del oficialismo obtuvieron apenas el 65,8 % de los votos válidos, debido al sistema de representación mayoritario escogido por el gobierno para la asignación de los escaños, se les asignaron 125 curules de un total de 131. Es decir, el 95 % del total de la asamblea quedó en manos del oficialismo y en manos de la oposición apenas quedaron 6 espacios. En tales condiciones se elaboró la constitución venezolana que, finalmente, fue aprobada por referéndum con más del 80 % de los votos de la población, en el mes de diciembre de 1999.

Por ello, el profesor Brewer-Carías sostiene que la asamblea nacional constituyente venezolana de 1999, *contrario sensu* de lo señalado respecto del proceso colombiano, lejos de constituir un instrumento de conciliación e inclusión, fue un instrumento de exclusión y control hegemónico del poder. Afirma que, la asamblea nacional constituyente estuvo bajo el control de un único grupo político que respondía a la voluntad del Presidente de la República (Hugo Chávez). Asamblea a la que, la Corte Suprema de Justicia le reconoció además en sendas decisiones que fueron en su momento controvertidas, presuntos poderes supraconstitucionales, que la convirtieron en el centro del poder absoluto en Venezuela. La cual actuaba como brazo político del Presidente de la República y no estaba sujeta a control judicial alguno. Adicionalmente, en conjunto con la constitución promulgaron -como se hizo también en Ecuador- un Régimen Transitorio a través del cual se ratificó al Presidente de la República y se nombraron directamente a los integrantes del nuevo Tribunal Supremo de Justicia, del Consejo Nacional Electoral y a los titulares de la Fiscalía General de la República, de la Contraloría General de la República y al Defensor del Pueblo. De manera que, todo el

⁷⁹⁹ *Ibíd.*

poder quedó en manos de la mayoría que controlaba la asamblea y que obedecía los dictámenes del Presidente Chávez.⁸⁰⁰

Ahora bien, en Ecuador, por su lado, el investigador Sánchez Parga⁸⁰¹ menciona un cúmulo de sucesos -con consecuencias similares a las ocurridas en Colombia y Venezuela- que caracterizaron el contexto político que dio lugar al proceso constituyente de 2008. En primer lugar, identifica una crisis de representatividad dado que en la década de 1980 confluyeron dos sucesos relevantes: por un lado, el restablecimiento de la democracia en 1979 y al tiempo el fortalecimiento de un nuevo sistema de capitales que impulsó primeramente la sobrevaloración del dinero y luego un incremento desmedido de la deuda externa del país. Estos dos momentos, para Sánchez Praga, concluyeron en un modelo que paradójicamente concentró las riquezas en manos de pocos mientras permitió la participación ciudadana en un espacio político abierto. Dicha problemática reflejó en los años 90, a ojos de la población, una “década perdida”. Década en la que, además, Suramérica fue afectada también por una ola de pobreza debido a múltiples medidas impuestas por ciertos organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la CEPAL, en torno a un conjunto de políticas severas de austeridad que afectaron directamente a la generalidad de los ecuatorianos.⁸⁰²

En tales circunstancias, en un primer momento se observó la lucha por parte de los representantes políticos elegidos en contra de aquellas medidas, por tratarse, precisamente, de medidas económicas lesivas para el pueblo. Sin embargo, poco a poco e institucionalmente se fueron fortaleciendo las potestades ejecutivas y se fue acallando al legislativo lo que significó, en último término, la total primacía de la “economía” -en clave de aparente eficiencia- por sobre cualquier demanda social del pueblo ecuatoriano. Y este decaimiento del sistema representativo sumado a la ineptitud e inestabilidad de quienes resultaron electos para cumplir la función legislativa en representación de los ciudadanos, integraron, con el pasar del tiempo, un imaginario social de confrontación radical entre el ciudadano y el político. Que excluyó a este último de la ciudadanía ordinaria y lo ubicó extremadamente en la posición de enemigo. Y en este contexto, para

⁸⁰⁰ Allan R. Brewer-Carías, “Las características del proceso constituyente venezolano de 1999 y su fracaso como instrumento de conciliación política”, *allanbrewercarias.com*, accedido 29 de febrero de 2024, 33-6, <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2017/01/I.2.41.pdf>.

⁸⁰¹ José Sánchez Parga, “La democracia caudillista en Ecuador”, *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 11, n.º 22 (2009): 184-214, <https://institucional.us.es/revistas/Araucaria/Año%2011%20Nº%2022%20%202009/La%20democracia%20caudillista%20en%20el%20Ecuador.pdf>.

⁸⁰² *Ibid.*

agravar aún más el descontento popular, se presentaron escándalos de corrupción en los diferentes niveles de gobierno que fueron relacionados directamente con las medidas económicas “neoliberales” de austeridad. En dicho entorno, en aquella década perdida, se destituyó al presidente Abdalá Bucaram, quien por decisión de la mayoría parlamentaria tuvo que abandonar el cargo. Luego y debido a múltiples movilizaciones de facto, en medio, asimismo, de la inestabilidad de las instituciones, cayeron también los gobiernos de Mahuad (1998-2000) y de Gutiérrez (2003-2005).⁸⁰³

Así... se presentó en Ecuador la “tormenta perfecta”: se sumaron la inconformidad de los ciudadanos, la resistencia de una nación que sentía que no estaba siendo representada, las medidas económicas opresoras del pueblo, la inestabilidad de las instituciones y la falta de un líder visible que dirigiese al país en alguna -cualquier- dirección. Entonces, apareció Rafael Correa, un hombre que propuso radicalmente -según lo reseña Rodríguez-, “sacar a Ecuador de la interminable noche neoliberal” e “iniciar un proceso donde las leyes representen al pueblo”.⁸⁰⁴ A dicho efecto, tomó como bandera de lucha la creación de una nueva constitución que como norma de normas irradiase el ordenamiento de toda la nación, la cual sin embargo fuese solo un proyecto de reforma del texto vigente para que no representase de manera directa su quebrantamiento abrupto.⁸⁰⁵

Por ello, principió un proceso constituyente -aprobado por referéndum de 15 de abril de 2007- que al igual que en Colombia y Venezuela no provino de un rompimiento constitucional, sino de la promesa política de un proyecto renovado en nombre de los excluidos y oprimidos, bajo la bandera y con el recetario del socialismo del siglo XXI, apoyada por el 81 % de la población ecuatoriana. Para lo cual, Correa tuvo que maniobrar políticamente y obtener la destitución irregular de más del 50 % de diputados que conformaban el Congreso Nacional en aquel entonces que buscaban obstaculizar la instalación de la Asamblea Constituyente, que le fue, en todo caso, mayoritaria a pesar de la conformación profundamente diversa dada la participación de múltiples sectores sociales. En tales condiciones y bajo dichos ideales (de liberación), la mayoría del pueblo ecuatoriano -el 64 %- finalmente ratificó el 28 de septiembre de 2008 el nuevo texto de la Constitución ecuatoriana vigente.

⁸⁰³ Rodríguez Narváez, “Procesos constituyentes de Venezuela (1998) y Ecuador (2008)”, 71-87.

⁸⁰⁴ *Ibíd.*

⁸⁰⁵ *Ibíd.*

Ahora bien, en Bolivia, por su parte, el proceso constituyente, a diferencia de los procesos políticos colombiano, venezolano y ecuatoriano, fue particularmente extenso y tortuoso. La constitución boliviana fue aprobada mediante referéndum el 25 de enero de 2009, con un 65,43 % de votos válidos. Sin embargo, el proceso de elección para escoger a los integrantes de la asamblea constituyente se realizó el 2 de julio de 2006. Y a pesar de que originalmente el referéndum debió haberse realizado ordinariamente en el primer semestre de 2008, la Corte Nacional Electoral boliviana suspendió por dos ocasiones el referéndum ratificatorio por razones de aparente desacuerdo político. Ya que, si bien el partido de Evo Morales, el MAS (Movimiento al Socialismo), fue el mayoritario en la asamblea constituyente, no alcanzaba las 2/3 partes que se requería para aprobar el texto constitucional y tampoco tenía la mayoría suficiente en las Cámaras del Congreso Nacional por las cuales debía pasar obligatoriamente el texto de la nueva constitución previamente a la realización del referéndum. Por ello, no fue sino hasta que el MAS -partido del oficialismo- logró un acuerdo suficiente con Podemos -principal partido de oposición- que se dio paso, finalmente, al referéndum ratificatorio del texto constitucional.

Finalmente en Bolivia, según lo indica González, durante el último proceso de reforma constitucional boliviano “se consolidó un escenario de emancipación social liderado por los movimientos sociales e indígenas, que entró en disputa con las posturas más tradicionales y conservadoras de la sociedad boliviana”,⁸⁰⁶ y que, el resultado de dicha confrontación fue la “resignificación de la economía y el derecho”.⁸⁰⁷ Ya que, el proceso de transformación instaurado encaminó a Bolivia a una “nueva estructura estatal con poderes, instituciones y normas que inclu[yen] la diversidad étnico-cultural y la pluralidad civilizatoria de los regímenes simbólico y técnico-procesal de la organización del mundo colectivo, es decir, un Estado multinacional y multicivilizatorio”.⁸⁰⁸ Por ello, González concluye asimismo que, “[e]ste proceso de disputa abarcó un cuestionamiento profundo de las raíces de la sociedad boliviana”,⁸⁰⁹ ya que, hasta antes de la nueva constitución en Bolivia, el entramado social, cultural, económico y jurídico, al igual que en Colombia, Venezuela y Ecuador, había respondido solamente al sistema económico

⁸⁰⁶ Milena González Piñeros, “El proceso constituyente boliviano como escenario de disputas por la economía”, *Nómadas*, n.º 34 (2011), 135-49, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-75502011000100010.

⁸⁰⁷ *Ibíd.*

⁸⁰⁸ *Ibíd.*

⁸⁰⁹ *Ibíd.*

hegemónico capitalista. Herencia de la estructura social colonial basada en la exclusión étnica que fue legitimado por un marco político-jurídico liberal, en el que, la economía siempre estuvo inserta en un ordenamiento social excluyente facilitado y legitimado por las constituciones políticas. El cual con el tiempo tendió a normalizarse y por ende se hizo inapelable dejando de lado otras concepciones y otras formas económicas presentes en la diversidad social boliviana.⁸¹⁰

De manera que, en Bolivia, como ocurrió también en Colombia, Venezuela y Ecuador, la propuesta emancipadora de los derechos humanos caló como respuesta a un entorno político y económico en crisis, ausente de representación, plagado de hambre y asentado en la exclusión social. En el que, el recetario constitucional del socialismo del siglo XXI de la mano de otro caudillo “liberador”: Evo Morales -como sucedió en Venezuela con Hugo Chávez o en Ecuador con Rafael Correa- impuso un texto constitucional aparentemente emancipatorio y fundacional de la utopía del oprimido. No obstante, a pesar de las causas comunes y de los caracteres similares del *constitution making process* de los textos colombiano, venezolano, ecuatoriano y boliviano, estos últimos en particular: el ecuatoriano y el boliviano, se distinguen de los otros porque no solo asimilaron e hicieron suya la utopía occidental de los derechos humanos, sino que la integraron a su propia utopía andina. Por ello, Ávila sostiene que “los sistemas jurídicos ecuatoriano y boliviano al reconocer la *Pachamama* y el *sumak kawsay* han puesto las bases para una renovada utopía”.⁸¹¹ La cual no puede ser explicada ni comprendida a partir de la teoría tradicional del derecho ni tampoco dentro del sistema de conocimiento prevalente hegemónico, sino que requiere recurrir a otras fuentes teóricas no convencionales.⁸¹² De esto trata su texto: “La utopía del oprimido. Los derechos de la *pachamama* (naturaleza) y el *sumak kawsay* (buen vivir) en el pensamiento crítico, el derecho y la literatura”.⁸¹³

Ahora bien, una vez que hemos observado la homogeneidad y coincidencia de las causas que patrocinaron los procesos constituyentes andinos acaecidos entre 1991 y 2009 describamos entonces las características comunes que como resultado de tales procesos análogos se observan en los textos constitucionales de Colombia, Venezuela, Ecuador y

⁸¹⁰ *Ibíd.*

⁸¹¹ Ramiro Ávila Santamaría, *La utopía del oprimido: Los derechos de la pachamama (naturaleza) y el sumak kawsay (buen vivir) en el pensamiento crítico, el derecho y la literatura* (Bogotá: Ediciones Akal, 2019), 224.

⁸¹² *Ibíd.*

⁸¹³ *Ibíd.*, 17-370.

Bolivia que aparecen como soluciones aparentes para corregir, válidos de la utopía de los derechos humanos, los supuestos defectos y distorsiones de los textos constitucionales que buscaron superar. Los cuales habrían facilitado en el pasado la imposición de un grupo de estructuras de exclusión y opresión de las grandes mayorías andinas y habrían consolidado las grandes brechas sociales y la pobreza en nuestra región.

1.2.2. Eclecticismo institucional y consolidación regional de la utopía de los derechos sociales en amplios textos constitucionales reglamentarios

El pluralismo y la amplia participación del proceso constituyente colombiano de 1991, reconocido como un proceso político de inclusión de los históricamente excluidos, trajo consigo ciertas innovaciones o posibles complicaciones en el texto constitucional finalmente aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia que resultan comunes y están presentes también en los últimos textos constitucionales venezolano, ecuatoriano y boliviano. La primera disyuntiva gira en torno al detallismo con el cual fue escrita la constitución colombiana: en sus 380 artículos reguló todas las materias con relativo detenimiento como reacción a la abstracción que empoderaría a los intérpretes y ejecutores de lo convenido en ella. Es decir, como una muestra de desconfianza. La segunda disyuntiva se deriva de la primera: la nueva constitución colombiana es decisionista. Dicho de otra manera, regló situaciones concretas evitando delegar a las leyes el desarrollo de lo que considera importante, asentando aún más aquel sentimiento de desconfianza por las autoridades futuras. Por lo que, la nueva constitución colombiana, en definitiva, fue una constitución reglamentaria. Y la tercera y última disyuntiva trata del consensualismo ecléctico que se observa en dicho texto en lugar del purismo de principios. En otras palabras, contiene una mixtura de saberes, de visiones, de enfoques, de intereses, incluso contradictorios entre sí, que se compilan con igual valor en un mismo texto constitucional.⁸¹⁴ Correa Henao lo describe de la siguiente manera:

En cuanto al contenido, la gran extensión, el ecléctico y en veces contradictorio articulado, así como la ausencia de un sistema constitucional y una hermenéutica homogéneos, dificultarán la puesta en ejecución de las nuevas instituciones. El modelo económico es, al mismo tiempo, intervencionista y neoliberal. Los derechos fundamentales citan al derecho natural y están escritos en el derecho positivo. La distribución de funciones-competencias de las entidades territoriales no es muy clara. Sobre todo, sobresalen la conservación del régimen de concentración de la propiedad y las prerrogativas de los militares. Este carácter conservador de la reforma en puntos

⁸¹⁴ Correa Henao, “El proceso constituyente: el caso colombiano”, 35-7.

vitales de la vida nacional se debió no sólo a la presencia de grupos conservadores en el seno de la Asamblea, sino sobre todo al hecho de que los grupos de ex-guerrilleros, en su afán de ganar credibilidad ante la opinión para poder llegar al poder, debieron hacer muchas concesiones al establecimiento.⁸¹⁵

Y fue con ocasión de la expedición de la constitución política colombiana de 1991 que se incorporaron en su texto, fruto de dicho consensualismo ecléctico, derechos que, aunque no son reconocidos en aquel bajo el *nomen iuris*: “derechos fundamentales”, guardan relación con aquellos y con su real efectividad. Así, aparecieron en el texto constitucional colombiano los denominados: “derechos económicos, sociales y culturales”. Los cuales son desarrollados por la constitución política colombiana en sus artículos 48 (seguridad social), 49 (salud), 51 (vivienda digna), 64 (propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, servicio de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial) y 67 (educación), traídos todos, evidentemente, desde la cosmovisión de los derechos humanos, pero sin la alocución constitucional de fundamentales. De manera que, parecería *prima facie* que los derechos sociales, en dicho texto, corresponderían a un grupo diametralmente distinto al de los derechos reconocidos constitucionalmente como fundamentales, quizá a uno de menor importancia o jerarquía. Sin embargo, a la fecha, la doctrina y jurisprudencia colombiana se han pronunciado *in extenso* sobre dichos derechos, emitiendo una variedad de criterios, opiniones y teorías relativas al régimen de responsabilidad que consagraría para el estado colombiano la justiciabilidad de aquellos a partir del texto constitucional, como si se tratasen de derechos fundamentales.⁸¹⁶

Pues, a partir de 1991, ocurrieron precisamente en Colombia varios cambios sustanciales respecto al ámbito de los derechos sociales contenidos en el texto constitucional -que son los que garantizan integral y finalmente una vida digna-. Por primera vez, por ejemplo, en el ámbito constitucional se consagró el “principio general de los derechos sociales”⁸¹⁷ derivándolo de otros principios normativos. Así, para la Corte Constitucional colombiana la inclusión de tales derechos en el régimen jurídico local conllevó, por ejemplo, la objetivación de la responsabilidad estatal frente a ellos por

⁸¹⁵ *Ibíd.*, 38.

⁸¹⁶ Deissy Motta Castaño, “Los derechos sociales en Colombia: análisis frente a los compromisos internacionales de los pactos (DESC)”, *Revista Logos, Ciencia & Tecnología* 8, n.º 1 (2016): 210-9, <https://www.redalyc.org/journal/5177/517752176019/html/>.

⁸¹⁷ *Ibíd.*

tratarse efectivamente de derechos humanos.⁸¹⁸ Es así que, el artículo 93 de la constitución política colombiana señala que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso de la República que reconocen derechos humanos prevalecen en el orden interno y que los derechos y deberes consagrados en la misma constitución deben interpretarse de conformidad con dichos tratados internacionales. Por lo que, las decisiones constitucionales que han resuelto problemas atinentes a dichos derechos -los sociales- han tomado como fundamento el indicado precepto constitucional, encontrando suficiente sustento para deducir la responsabilidad estatal respecto de los mismos⁸¹⁹ y doblegar al estado a un sinnúmero de prestaciones costosas.

Ahora bien, asimismo en Venezuela, más allá del vuelco significativo en términos de pluralismo y participación de la asamblea constituyente venezolana respecto de la colombiana, el texto constitucional aprobado comparte, *grosso modo*, las disyuntivas encontradas en el texto colombiano que previamente mencionamos: la constitución venezolana -de 350 artículos- fue asimismo reglamentaria, decisionista y ecléctica... regla al detalle un sinnúmero de tópicos y trae consigo una mixtura de visiones contradictorias entre sí, en un solo texto magno, en el que, además, como reacción al estado de exclusión y opresión de múltiples sectores del tejido social -ahora representados por un único movimiento político que se impuso en el proceso constituyente-, también reconoce y desarrolla ampliamente un cúmulo de derechos sociales reflejo de los derechos económicos, sociales y culturales de los sistemas de protección de los derechos humanos, que buscan corresponderse con certeza, en medio de la euforia provocada por la sensación de reivindicación social en un contexto de innegable desconfianza, con las aspiraciones más elementales de quienes fueron históricamente relegados.

Por ello, a criterio de Giménez y Valente, desde 1999, Venezuela estaría a la vanguardia en materia de derechos humanos con una de las constituciones -así lo expresan- más avanzadas de la región latinoamericana en materia de reconocimiento y adopción de las obligaciones estatales previstas en los instrumentos jurídicos internacionales.⁸²⁰ Esto porque la constitución de la República Bolivariana de 1999, en su artículo 2, caracteriza explícitamente a Venezuela como un estado social y democrático, de derecho y de justicia. Y un estado social realiza sus objetivos

⁸¹⁸ *Ibíd.*

⁸¹⁹ *Ibíd.*

⁸²⁰ Claudia Giménez y Xavier Valente, "Observatorio de derechos sociales de Venezuela: fundamentos conceptuales y metodológicos", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura XIV*, n.º 2 (2008), 43-67, <https://www.redalyc.org/pdf/364/36414204.pdf>.

inevitablemente por medio de la legislación y la administración pública y no solo por las declaraciones contenidas en la constitución. Es decir, en un estado social no solo se requiere la garantía formal respecto del ejercicio de los derechos sino también la materialización y concreción efectiva de sus contenidos. Pues, el criterio distintivo de un estado social es la posibilidad real de garantizar socialmente los derechos constitucionales de la ciudadanía y no solo consagrarlos jurídicamente en su texto constitucional.⁸²¹

De ahí que, en Venezuela, los derechos económicos, sociales y culturales tengan al igual que los derechos civiles y políticos, rango constitucional y sean de obligatorio respeto, protección y satisfacción por parte de todos los órganos y funcionarios del poder público en cualquiera de sus ramas y niveles.⁸²² El artículo 19 de la constitución venezolana establece precisamente que, el Estado debe garantizar a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Por lo que, su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del poder público de conformidad con la misma constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la república y con las leyes que los desarrollen. No obstante, Giménez y Valente advierten, asimismo, que su implementación constituye un reto significativo en materia de políticas públicas las cuales inevitablemente conllevan una afectación presupuestaria considerable.⁸²³

En Ecuador, por su parte, tanto los reparos señalados para el proceso constituyente venezolano en el acápite que antecede respecto de las dinámicas del poder y de su concentración en manos del caudillo “liberador” como las disyuntivas encontradas en el texto constitucional colombiano de 1991 pueden atribuírsele con facilidad. Ya que, se corresponden directamente con las dificultades que ha presentado el texto reglamentario ecuatoriano de 2008 -de 444 artículos-. Sin embargo, en el mismo se han reconocido también algunos avances. Martínez Dalmau, por ejemplo, sostiene que el proyecto constitucional ecuatoriano es un texto de avanzada, fiel a las características propias del cambio de paradigma aupado por el nuevo constitucionalismo latinoamericano.⁸²⁴ Fruto

⁸²¹ *Ibíd.*, 43.

⁸²² *Ibíd.*, 50.

⁸²³ *Ibíd.*, 43.

⁸²⁴ Rubén Martínez Dalmau, “El proyecto de Constitución de Ecuador, ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, *Ius: Revista Jurídica* (2009): 264-74, <https://www.redalyc.org/pdf/2932/293222963011.pdf>; Rodríguez Narváez, “Procesos constituyentes de Venezuela (1998) y Ecuador (2008)”, 71-87.

de la más grande expresión democrática de su pueblo.⁸²⁵ Y es que la Constitución de Montecristi reconoce siete “instituciones que no tienen origen ni tampoco apropiada explicación en el constitucionalismo liberal ni en la tradición constitucional latinoamericana”;⁸²⁶ a saber: la plurinacionalidad, la *Pachamama*, el *sumak kawsay*, la democracia comunitaria, la justicia indígena, la interculturalidad y los derechos colectivos indígenas, que fueron plasmados por primera ocasión -de modo original e innovador- en los últimos textos constitucionales ecuatoriano y boliviano.⁸²⁷ No obstante, esta no representa la única posición al respecto, también hay quienes proponen en Ecuador -de manera escabrosa- retornar al texto constitucional de 1998 dada su inconformidad con el texto actual.⁸²⁸ En particular, por las tensiones trastocadas entre quienes ostentan las cuotas parceladas del poder político en este país.

Ahora bien, respecto del reconocimiento de los derechos sociales como constitucionales -dada la relevancia por sus costes en materia financiera que marca la problemática en torno de la cual gira la presente investigación-, la constitución ecuatoriana sigue, asimismo, la línea establecida por los textos colombiano y venezolano,⁸²⁹ y concluye en una “propuesta emancipadora de los derechos humanos (de origen occidental)”,⁸³⁰ como reacción a un pasado de opresión y exclusión social. El cual suma además una propuesta andina: el respeto necesario por la naturaleza y la armonía de todos los seres vivos; misma que se integraría -según Ávila- a través del mecanismo del estado plurinacional y el medio de la interculturalidad.⁸³¹ Así, de este modo se ha materializado aparente, progresiva y finalmente en Ecuador -y luego en Bolivia-, en la primera década de los años 2000, la lucha de la resistencia social de los oprimidos y la creatura desde el Sur de algo aparentemente propio... porque:

⁸²⁵ El 28 de septiembre de 2008, el 64% de los ecuatorianos aprobaron, en consulta popular (referéndum), la nueva constitución elaborada por la Asamblea Constituyente ecuatoriana en Montecristi.

⁸²⁶ Ramiro Ávila Santamaría, *El Neoconstitucionalismo Andino* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2016), 26.

⁸²⁷ *Ibid.*, 26-32.

⁸²⁸ Roberto Passailaigue, “Volver a la Constitución de 1998”, *Ecomundo*, 31 de julio de 2021, <https://ecomundo.edu.ec/volver-a-la-constitucion-de-1998/>.

⁸²⁹ De conformidad con el artículo 417 de la Constitución ecuatoriana, en el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos deben aplicarse los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en el mismo texto constitucional. Y de conformidad con el artículo 11, numeral 7, el reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no puede excluir los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento. Ecuador, *Constitución de la República*, arts. 417 y 11.

⁸³⁰ Ávila Santamaría, *El Neoconstitucionalismo Andino*, 69.

⁸³¹ *Ibid.*

Se ha demostrado históricamente que los poderosos nunca han cedido sus privilegios de forma voluntaria, sino que lo han hecho gracias a la lucha y la presión de la gente. Esa lucha en Ecuador y en Bolivia tiene múltiples caras y organizaciones, muchas comunidades y personas que han jugado su vida resistiendo; en ellas encontramos las claves para construir una utopía diferente más armónica y posible.⁸³²

De manera que, a más de la crisis política de representación y la crisis económica latinoamericana -atribuida discursivamente al neoliberalismo-, los últimos textos constitucionales andinos buscaron asimismo aplacar, responder y conciliar la permanente lucha social de resistencia de los oprimidos del Sur regional en contra de la hegemonía eurocéntrica e imperialista -estadounidense-. Y en dicha medida, el reconocimiento amplio de los derechos sociales -desde su dimensión como derechos humanos- llenó en apariencia aquella expectativa de renovada justicia comprendida en clave de solidaridad y respeto por las raíces andinas. Proceso de transformación que alcanzó -quizá- su punto más elevado en los procesos constituyentes ecuatoriano de 2008 y boliviano de 2009, puesto que, en ambos -profundamente complejos- el proceso de integración de la propuesta emancipadora de los derechos humanos y la propuesta andina fijaron un camino cierto -se supone- hacia la utopía del *sumak kawsay* en Ecuador y del *sumak qamaña* en Bolivia. No obstante, la reacción en Bolivia por parte de quienes quedaron insatisfechos con la propuesta constitucional fue considerable en clave de confrontaciones y revanchismo social.

Y es que en Bolivia, con un texto constitucional que se divide en cinco partes y contiene 411 artículos, 10 disposiciones transitorias, una disposición abrogatoria y una disposición final, tal como ocurrió en Colombia, Venezuela y Ecuador, la propuesta emancipadora de los derechos humanos, asimismo, fue asimilada como una respuesta y una posible solución a un contexto político y económico en crisis, ausente de representación, profundamente pobre y afincado perversamente a la lógica de la exclusión social. Por lo que, en el texto constitucional boliviano se introdujo en el número IV del artículo 13 del mismo, la prevalencia en el orden interno de los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional que reconozcan derechos humanos; y, en el número I del artículo 256 *ejusdem* la declaración de que los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos firmados, ratificados o a los que se hubiese adherido el estado boliviano que reconozcan derechos

⁸³² *Ibíd.*

más favorables a los contenidos en la constitución, deberán aplicarse de manera preferente inclusive por sobre aquella.

En cuyo caso, en definitiva, debido a la consolidación ecléctica de la refundación necesaria del estado sobre los ideales de liberación para alcanzar una verdadera justicia social a través de la utopía de los derechos humanos (sociales), se instauró en los últimos textos constitucionales andinos: de Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia, la idea innovadora -propia-, a través del auto reconocimiento de la comunidad gobernada, de un estado social no de *Derecho* sino de *derechos y justicia*. Superando aquella necesidad única e imperante de articular una herramienta racional y razonable que restrinja el poder y limite sus excesos por aquella de enarbolar una herramienta tangible de reivindicación y de justa protección del excluido... del oprimido, transformando un instrumento esencialmente de gobernanza -en clave de orden y mando- por uno de servicio y de liberación. Ahora bien, no es objeto de la presente investigación ahondar más en la caracterización ontológica del 'neo estado andino', por lo que, para efectos de la misma, basta con reconocer que las naciones andinas a las que nos hemos referido han articulado una noción común de estado que no es enteramente el tradicional como consecuencia de las causas también comunes que promovieron los últimos procesos constituyentes en la región.

De este modo concluimos con la descripción de los procesos constituyentes andinos entre 1991 y 2009 -sus causas y consecuencias-. Los cuales, a pesar de configurarse como procesos políticos únicos en cada una de sus naciones, exteriorizan causas y aspiraciones comunes entrelazadas en un solo camino que progresivamente fue construyendo para nosotros: los andinos, una propuesta refundacional integradora de la utopía de los derechos humanos y la utopía andina como una alternativa -en términos de la filosofía de la liberación- de una política descolonizada, para hacer frente, supuestamente, a la tradición neoliberal excluyente y opresora. Propuesta que buscó replicarse, inclusive, en el último proceso constituyente en Chile.⁸³³ En el que, a diferencia de lo ocurrido en las naciones antes señaladas, no encontró la aceptación por parte de la mayoría del pueblo chileno.⁸³⁴

Ahora bien, a fin de concluir con el presente trabajo de investigación, cabe señalar que, habíamos recurrido a este breve revisionismo de los procesos constituyentes

⁸³³ Claudia Heiss, "El proceso constituyente en Chile. Entre la utopía y una realidad cambiante", *NUSO: Nueva Sociedad*, n.º 305 (2023): 70-74, <https://nuso.org/articulo/305-proceso-constituyente-chile/>.

⁸³⁴ En Chile, con el 62 % de los votos se rechazó la reforma constitucional de 2022.

antedichos con el objeto de comprender con absoluta claridad de que trata, a partir del *constitution making process*, el ‘estado de derechos y justicia andino’ y el contrasentido en su configuración con la estabilidad presupuestaria. Pues, la sola propuesta de la utopía de los derechos humanos pone en duda, en estados como los nuestros -con limitaciones económicas evidentes y brechas sociales profundas-,⁸³⁵ la suficiencia de los ingresos públicos para el sostenimiento de las indiscutibles cargas prestacionales que representa el reconocimiento constitucional de una gran cantidad de derechos sociales en un estado que pugna por su materialización efectiva, como herramienta emancipadora de los históricamente oprimidos y excluidos. Duda que se acrecienta aún más con la integración de la utopía andina que delimita de una u otra manera la alternativa del beneficio individual y comunitario del ambiente y de los recursos naturales.

Por lo que, luego de haber esclarecido las condiciones particulares en las que se elaboraron los últimos textos constitucionales andinos y sus referentes ideológico-epistémicos, ahora cabe precisar estructuralmente -a partir de la teoría constitucional- el diseño específico dado por tales textos al ‘estado de derechos y justicia’,⁸³⁶ y su posible caracterización -o repercusión al menos- en el ámbito financiero-presupuestario, a fin de evidenciar, finalmente, la paradoja de este con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal que constan asimismo, de una u otra manera, como se ha señalado en el capítulo que antecede en la presente investigación, en los textos constitucionales andinos, especialmente, en el texto fundacional ecuatoriano de 2008 y que, responden

⁸³⁵ Joseph Stiglitz, *La gran brecha* (Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, 2015), 127-38.

⁸³⁶ En los textos constitucionales andinos se observa manifiestamente la vinculación del valor *justicia* y la configuración institucional del estado. La constitución colombiana, en sus artículos 1 y 2, describe al estado colombiano como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, que tiene, entre otras, la finalidad esencial de asegurar la vigencia de un orden justo. Colombia, *Constitución Política de Colombia*, arts. 1 y 2. La constitución venezolana, por su parte, describe al estado venezolano, en su artículo 2, como un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político. Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, art. 2. La constitución ecuatoriana, por su lado, en su artículo 1, describe a Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 1. Y, finalmente, la constitución boliviana, en sus artículos 1 y 9.1., describe a Bolivia como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país, que tiene como uno de sus fines o funciones esenciales, constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, arts. 1 y 9.1.

contradictoriamente a una cosmovisión diametralmente distinta -como lo observamos en el primer capítulo de este trabajo de investigación- que es la que pretendíamos supuestamente superar con “nuestra” propuesta andina liberadora.

1.3. El ‘neo estado andino’ como un estado suficiente

A fin de observar la consolidación financiera del *estado suficiente* como consecuencia de la fundación del ‘estado de derechos y justicia andino’,⁸³⁷ cabe, primeramente, realizar tres precisiones que permitirán entrever el esquema de la organización político-jurídica ideada en esta interacción novedosa de las utopías de los derechos humanos y andina. En la que, la presencia prevalente de los derechos sociales - en su dimensionamiento como derechos humanos- y la noción del valor justicia integrada a la estructura institucional del estado, revierten aquella premisa de la suficiencia de los ingresos públicos como pilar del equilibrio presupuestario y estabilidad (macro)económica del estado de bienestar. Neo-configuración que concluye en un estado suficiente en el que, el gasto público se enarbola como una garantía fundamental y permanente de la realización efectiva de aquellos derechos más allá de la suficiencia presupuestaria, pues, la real materialización -en clave de justiciabilidad- de los derechos consagrados constitucionalmente requiere en nuestras naciones inevitablemente de un estado presente y con suficiencia, pero no respecto solamente de los ingresos públicos - que inevitablemente son limitados- sino de las herramientas que debe articular creativamente para aun con limitaciones presupuestarias y en clave de: *gasto público de calidad*, cumplir y garantizar la ejecución cierta de los derechos sociales constitucionales.⁸³⁸

Tales precisiones son las siguientes. En primer lugar, corresponde desmitificar el origen del encadenamiento ideal (teórico) jurídico-constitucional que concluyó en el

⁸³⁷ Para efectos de la presente investigación hemos denominado: ‘*neo estado andino*’ o ‘*estado andino de derechos y justicia*’, al cúmulo de elementos diferenciadores del diseño institucional arrojado en el ámbito financiero presupuestario luego de los últimos procesos constituyentes en la región que pese a la indiscutible diversidad de nuestras naciones presentan, en conjunto, coincidencias entre sí en todos los textos constitucionales, asentadas en particular sobre dos pilares fundamentales: la tutela efectiva de los derechos constitucionales (en clave y bajo el paradigma de los derechos humanos) y una garantía especial en términos de justicia -de una justicia deconstruida-.

⁸³⁸ Tal como lo indica la *Ley de Wagner*: en los estados contemporáneos, el volumen del gasto público tiende a crecer permanentemente. Y no solo en términos absolutos sino también en términos relativos, porque las variadas funciones que asumen los gobiernos en la actualidad incitan a que la relación gasto público/PIB se incremente. Juan Camilo Restrepo, *Hacienda Pública, 11ª ed.* (Bogotá: Universidad Externado, 2020), loc. 9.II, edición para iPC Scholar.

contenido y alcance de los textos constitucionales andinos. Pues, suele atribuirse arbitrariamente como fuente o fundamento de aquellos al neoconstitucionalismo, al nuevo constitucionalismo o bien al nuevo constitucionalismo latinoamericano, cuando, pese a la cercanía aparente entre tales términos o una posible sinonimia, su significación y proyección dogmática son distintas y tales diferencias, ciertamente, transforman la apreciación y percepción que se podría tener sobre dichos textos. En segundo lugar, deben distinguirse con notable claridad y a partir de sus elementos configuradores, el estado de derecho del estado constitucional y ambos del ‘estado de derechos y justicia’ o ‘neo estado constitucional andino’. Ya que, sin esta especificación no sería posible apreciar la noción propuesta -desde el enfoque financiero- del *estado andino suficiente*, en el que, el gasto público de calidad -en términos de suficiencia-, como garantía de los derechos sociales constitucionales, resquebraja la acepción de la estabilidad presupuestaria y la necesidad obvia de ingresos fiscales suficientes para la ejecución razonable del presupuesto del estado de bienestar. Y, en tercer lugar, cabe apreciar la renovada consideración que estos textos hacen del valor *justicia* y la manera en la que dicho valor se articula, transversalmente, a la composición institucional del estado y a su necesidad de gastar para garantizar los derechos sociales constitucionales.

En tal virtud, empecemos por precisar, sucintamente, las diferencias entre el neoconstitucionalismo, el nuevo constitucionalismo y el nuevo constitucionalismo latinoamericano, a fin de avizorar el estándar teórico-constitucional al que responderían las últimas constituciones andinas que se sumaría al trasfondo ideo-cultural de la filosofía de la liberación y al entorno socio económico y político convulsionado como un tercer pilar en la construcción de tales textos fundacionales.

1.3.1. Nuevo constitucionalismo latinoamericano

Viciano Pastor y Martínez Dalmau sostienen que el constitucionalismo es una ideología en evolución constante, salvo un período involutivo conservador apuntalado por el positivismo ubicado entre el constitucionalismo revolucionario de fines del siglo XVIII y las primeras constituciones democráticas de la segunda década del siglo XX y que el neoconstitucionalismo, como tal, es una versión deconstruida de dicha ideología que pretende explicar un conjunto de textos constitucionales que empezaron a aparecer a partir de la década de 1970. Las cuales, en contraposición con la tradición, no se limitaron a establecer competencias o a separar los poderes públicos, sino que contuvieron y aún

contienen niveles considerables de normas materiales o sustantivas que condicionaron la actuación del estado por medio de la ordenación de determinados fines y objetivos como las constituciones: española de 1978 y la brasileña de 1988.⁸³⁹

Por ello, concluyen que el neoconstitucionalismo constituye más bien una teoría del Derecho y no propiamente una teoría de la Constitución. Ya que, su fundamento parte del “análisis de la dimensión positiva de la Constitución, para lo cual no es necesario el análisis de la legitimidad democrática y de la fórmula mediante la cual la voluntad constituyente se traslada a la voluntad constituida”.⁸⁴⁰ De manera que, el neoconstitucionalismo, en definitiva, solo “reivindica la reinterpretación desde la Constitución del Estado de derecho”.⁸⁴¹ Es decir, pretende, sin ruptura, convertir al estado de derecho en el estado constitucional de derecho. Para ello, el neoconstitucionalismo dobliga al positivismo jurídico con la presencia hegemónica de principios como criterios de interpretación constitucional. Por dicha razón, “el neoconstitucionalismo está caracterizado por una Constitución invasora, por la positivización de un extenso catálogo de derechos, por la omnipresencia en la Constitución de principios y reglas, y por la determinación de que la interpretación y la aplicación de las normas constitucionales no puede ser la misma que la de las normas legales”.⁸⁴² *Ad finem*, el neoconstitucionalismo trata de recuperar la “centralidad de la Constitución en el ordenamiento jurídico y fortalecer su presencia determinante en el desarrollo e interpretación del mismo”.⁸⁴³

Por su parte, el nuevo constitucionalismo integra para sí las posiciones del neoconstitucionalismo sobre la inevitable impregnación constitucional del ordenamiento jurídico pero su preocupación no es, en realidad, la dimensión jurídica de la constitución sino, propiamente, la legitimidad democrática de aquella. Pues, si el constitucionalismo, *grosso modo*, trata del mecanismo por el cual los ciudadanos determinan y limitan el poder público: la constitución, lo primero que debería garantizar es la traslación fiel de la voluntad del pueblo, como poder constituyente, al texto constitucional y que sea solo esa voluntad -la soberana-, directamente ejercida, la que pueda crear o modificar las normas

⁸³⁹ Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en *Política, Justicia y Constitución*, edit. Luis Fernando Ávila Linzán (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012), 157-82; Miguel Carbonell, “El neoconstitucionalismo en su laberinto”, en *Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos escogidos*, edit. Miguel Carbonell (Madrid: Trotta, 2007), 9-10; Miguel Carbonell, “Nuevos tiempos para el constitucionalismo”, en *Neoconstitucionalismo(s)*, edit. Miguel Carbonell (Madrid: Trotta, 2003), 10.

⁸⁴⁰ Viciano Pastor y Martínez Dalmau, “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, 161.

⁸⁴¹ *Ibid.*

⁸⁴² *Ibid.*, 162.

⁸⁴³ *Ibid.*

constitucionales. De manera que, el nuevo constitucionalismo, a diferencia del neoconstitucionalismo, busca recuperar “el origen radical-democrático del constitucionalismo jacobino”, dotándolo además de mecanismos actuales que tienden al fortalecimiento de la indispensable identidad entre la voluntad del soberano y el texto fundacional de la constitución.⁸⁴⁴

De ahí que, el nuevo constitucionalismo trate en realidad de la fundamentación de la constitución, no de su forma sino de su legitimidad que por su indiscutible naturaleza solo puede ser extra-jurídica, aunque con posterioridad y como consecuencia de esa legitimidad -la democrática- se interese también por la materialización efectiva de la constitución. Ámbito en el que inevitablemente se vincula con los postulados neoconstitucionalistas a través de la normatividad del texto fundacional. Y es que a partir del principio democrático el fundamento de la constitucionalización del ordenamiento jurídico radica exclusiva e inequívocamente en el hecho de que la constitución sea el fiel reflejo de la voluntad del pueblo que gobierna. Por lo que, no podría ser sino un fruto directo del mandato del poder constituyente que radica, precisamente, en dicho pueblo. En cuyo caso, el estado constitucional de Derecho solo podría ser aquel que está regido por una constitución legitimada directamente por sus habitantes.⁸⁴⁵ Y en tales circunstancias, el neoconstitucionalismo “es, en consecuencia, una teoría del derecho, pero solo subsidiariamente y en la medida en que la Constitución rige el resto del ordenamiento jurídico; mientras que el nuevo constitucionalismo es, principalmente, una teoría (democrática) de la Constitución”.⁸⁴⁶

Sin embargo, Viciano Pastor y Martínez Dalmau advierten que el nuevo constitucionalismo va más allá del estudio de la sola fundamentación del texto constitucional porque éste necesariamente debe ser coherente con dicha fundamentación democrática, ya que no basta para que el estado constitucional tenga efectiva vigencia la sola verificación de que la constitución ha seguido el procedimiento constituyente adecuado y que aquella contiene mecanismos que garantizan la efectividad y el valor normativo de la misma, sino que, debe contener, además:

[con] mecanismos para la directa participación política de la ciudadanía, debe garantizar la totalidad de los derechos fundamentales incluidos los sociales y económicos, debe establecer procedimientos de control de constitucionalidad que puedan ser activados por la ciudadanía y debe generar reglas limitativas del poder político, pero también de los

⁸⁴⁴ *Ibíd.*, 162-3.

⁸⁴⁵ *Ibíd.*, 163.

⁸⁴⁶ *Ibíd.*

poderes sociales, económicos o culturales que, producto de la Historia, también limitan el fundamento democrático de la vida social y los derechos y libertades de la ciudadanía.⁸⁴⁷

Caracterización que, indiscutiblemente, encuentra un claro reflejo en las aspiraciones sociopolíticas de la filosofía de la liberación en Suramérica.⁸⁴⁸ Por lo que, en apariencia al menos, este nuevo constitucionalismo teórico encontró parcialmente su validación práctico-experimental en los últimos procesos constituyentes latinoamericanos -Venezuela, Ecuador, Bolivia y Chile-, al menos, en cuanto a la fundamentación de sus textos constitucionales. Tanto que, en el caso chileno, el nuevo texto constitucional no llegó nunca a materializarse, a pesar de haber sido ya elaborado y aprobado por la correspondiente Asamblea Constituyente, debido a la negativa mayoritaria del pueblo expresada en el referéndum ratificatorio. Ahora bien, estos procesos y sus productos: las últimas constituciones de América del Sur, son los que conforman precisamente e *in extenso* el contenido del nuevo constitucionalismo latinoamericano.⁸⁴⁹ No obstante, transcurrida ya más de una década, tales textos constitucionales no han logrado todavía materializar en su totalidad y en la *praxis* todo lo diseñado en los mismos respecto de su propia efectividad y valor normativo. Es más, se han comenzado a percibir severas distorsiones y contradicciones que desdicen, lamentablemente, el anhelo y fundamento de una teoría democrática de la constitución.

Sin embargo, Viciano Pastor y Martínez Dalmau también señalan que hay quienes desmerecen o descalifican la innovación del nuevo constitucionalismo latinoamericano bajo la premisa de que los últimos procesos constituyentes y textos constitucionales suramericanos solo y sencillamente han encubierto procesos neo-populistas. Edwards, por ejemplo, sostiene que el neoconstitucionalismo -refiriéndose a las últimas constituciones latinoamericanas- acepta y promueve el uso recurrente de consultas populares: plebiscitarias o por referendos, para poder avanzar con sus agendas políticas y sociales. Hecho que ha elevado -a su gusto- una de las características fundamentales del populismo a nivel constitucional: la apelación directa del líder populista a las masas para

⁸⁴⁷ *Ibíd.*

⁸⁴⁸ En dicho sentido, Gargarella y Courtis sostienen que el nuevo constitucionalismo latinoamericano busca responder la pregunta -entre otras- de cómo se soluciona el problema de la desigualdad social. Roberto Gargarella y Christian Courtis, *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes* (Santiago de Chile: Cepal, 2009), 11.

⁸⁴⁹ Viciano Pastor y Martínez Dalmau, "Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano", 163-4.

obtener en particular sus objetivos.⁸⁵⁰ Empero, Viciano Pastor y Martínez Dalmau se ratifican en el hecho de que la posición tanto del neoconstitucionalismo como la del nuevo constitucionalismo, al respecto -y como estructuras teóricas detrás de estos nuevos textos constitucionales-, es completamente opuesta pues en la visión del nuevo constitucionalismo latinoamericano: “El diseño del campo de acción jurídico-política, en cada caso, se establece mediante la Constitución, única norma directamente legitimada por el pueblo en uso de su exclusivo poder constituyente”,⁸⁵¹ y no, en ningún caso, a través de un vínculo directo entre el supuesto líder populista y las masas o una agenda extraña a los objetivos y fines previstos expresamente en el texto constitucional adoptado directamente por el pueblo y no por sus representantes.⁸⁵²

Ahora bien, no es objeto de la presente investigación indagar sobre este debate en específico. Para esta, basta precisar que la configuración del ‘neo estado andino’ proviene del nuevo constitucionalismo latinoamericano como teoría, pues, ello nos permite apreciar el posible motivo de la paradoja que existe entre su construcción institucional aparentemente innovadora y el anhelo de la estabilidad presupuestaria con la inclusión de las reglas macro-fiscales de tradición europea en los textos, asimismo, de estas nuevas constituciones. Por ejemplo, en Ecuador a partir de 2008 se ha incrementado notablemente la recurrencia a consultas populares, mismas que han estado plagadas de altísimo contenido político y de las cuales sus resultados han servido inevitablemente para medir el contento o descontento popular del pueblo con el gobernante y no para garantizar, precisamente, los objetivos o fines previstos constitucionalmente.

Contradicción que no ha sido ajena en la dimensión de las afectaciones financieras, pues, acabamos de pasar en el mes de agosto de 2023, por ejemplo, una consulta popular relacionada con la extracción de petróleo y de ciertos minerales en algunas áreas naturales sensibles, en las que, la decisión adoptada por el pueblo concluye inevitablemente en una restricción en la capacidad del estado para generar ingresos fiscales por la gestión del patrimonio público. Pero lo hace a la par con la promoción y exigencia de la garantía real y efectiva de varios derechos sociales constitucionales de las comunidades asentadas en derredor de estas zonas y de todos los ecuatorianos. Es decir, paradójicamente, a través de dicha consulta popular y de sus resultados, hemos apelado a

⁸⁵⁰ Sebastián Edwards, *Populismo o mercado: el dilema de América Latina* (Bogotá: Norma, 2009), 233.

⁸⁵¹ Viciano Pastor y Martínez Dalmau, “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, 165.

⁸⁵² *Ibíd.*

la vez a la necesidad imperante de que el estado garantice un número incierto de derechos sociales para lo cual tendría que incrementar *prima facie* el gasto público en la misma medida en la que hemos restringido una alternativa para la generación oportuna de los ingresos económicos suficientes para solventar dicha necesidad, otras tantas carencias del pueblo ecuatoriano y para proteger además el mismo ecosistema. Y si bien hay múltiples posiciones valiosas y en franca oposición al respecto, lo único cierto es que estos nuevos textos constitucionales, en particular los de Ecuador y Bolivia, permiten justificar -en la sumatoria de las utopías de los derechos humanos y la andina- mayor presencia del estado para enfrentar las brechas sociales con los costes que aquello supone más allá de las evidentes limitaciones presupuestarias.

Ahora bien, previamente a ahondar en dicha paradoja, concluyamos con las precisiones que nos permitirán advertir la configuración, dentro del ‘neo estado andino’ - a partir de una visión financiera-, del estado andino suficiente. A dicho efecto, cabe enunciar las características formales y materiales de los textos fundacionales del nuevo constitucionalismo latinoamericano para concluir en la configuración específica del estado de derechos y justicia: el ‘neo estado andino’, en el que, el valor *justicia*, además, adquiere un nuevo dimensionamiento particularmente interesante y muy complejo.

1.3.1.1. Caracteres formales del nuevo constitucionalismo latinoamericano

Entre las características formales que caracterizan, precisamente, los textos del nuevo constitucionalismo latinoamericano encontramos especialmente cuatro: la originalidad -el contenido de los textos es innovador-, la amplitud -los textos son considerablemente extensos-, la complejidad -se introducen elementos e instituciones naturalmente complejas- y la rigidez -las modificaciones constitucionales deben ser realizadas necesariamente por el soberano y no por sus representantes-.⁸⁵³ Las cuales, en torno a la predominancia del elemento de la legitimidad democrática ponen de relieve la dimensión, la función política de la constitución⁸⁵⁴ y su utilidad.⁸⁵⁵

Utilidad entendida en dos sentidos: por un lado, como el ejercicio intelectual para incorporar en el texto constitucional nuevos conceptos e instituciones que podrían coadyuvar mediante su aplicación en el cumplimiento de la Constitución y, en definitiva,

⁸⁵³ *Ibid.*, 172.

⁸⁵⁴ Ávila Santamaría, *La utopía del oprimido*, 22-4.

⁸⁵⁵ Viciano Pastor y Martínez Dalmau, “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, 171.

en la mejora en la calidad y condiciones de vida de los ciudadanos [...] las innovaciones no solo aparecen en su forma positiva, con la incorporación de rasgos propios, incomprensibles desde el prisma del constitucionalismo del Estado social; sino también en la negativa, por cuanto en ocasiones se niegan planteamientos tradicionales y desaparecen instituciones propias de la historia constitucional de cada país [...] en otro sentido, la utilidad de las nuevas constituciones se manifiesta también en su dimensión simbólica [...] El hecho de que los procesos constituyentes latinoamericanos hayan insistido en la diferencia entre el Estado por destruir y el Estado por construir, en la ruptura democrática con lo viejo, y en la apuesta por la democracia material sobre la formal se visualiza, de hecho, con incorporaciones en los textos de componentes diferenciadores que, en muchos casos, sirven únicamente como elemento simbólico de distinción del proceso ante el rechazo del pasado inmediatamente anterior y la esperanza del futuro a que dará pie el nuevo texto constitucional. Las redacciones de los textos constitucionales están plagadas, por esta razón, de referencias al mencionado lenguaje simbólico, que está relacionado con el fortalecimiento de la dimensión política de la Constitución -y, en este sentido, con la lectura particularizada que de esta realizan los ciudadanos- más que con previsiones de efectos jurídicos.⁸⁵⁶

De manera que, uno de los principales rasgos característicos del nuevo constitucionalismo latinoamericano es la sustitución de la continuidad constitucional -con el poder de reforma de la constitución en manos del legislador ordinario- por la ruptura del sistema constitucional previo por intermedio de un proceso constituyente convocado por interés del soberano y no por necesidad frente a un quebrantamiento de facto. Es decir, por un interés refundacional de cambio y no por una necesidad fundacional de origen.⁸⁵⁷ Interés que se manifiesta y se concreta a través de la capacidad innovadora del proceso constituyente, pues, para superar lo viejo debe llegar inevitablemente lo nuevo. Sin embargo, por el peso de la tradición histórica, varias instituciones, figuras y creencias del pasado se han mantenido en los nuevos textos constitucionales, aun cuando su presencia concluye en la disyuntiva del consensualismo ecléctico que tiende a un entramado de contradicciones -como ya se indicó con anterioridad-.⁸⁵⁸ De ahí que, no pueda objetarse de manera alguna el nivel de innovación y la pérdida del temor para crear nuevas figuras e instituciones: “la aparición del referendo revocatorio en el caso colombiano [...] la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador [...] la superación venezolana de la tradicional división tripartita de los poderes, o la incorporación del concepto de plurinacionalidad en el caso boliviano”.⁸⁵⁹

⁸⁵⁶ *Ibíd.*, 171-2.

⁸⁵⁷ *Ibíd.*

⁸⁵⁸ En Ecuador, por ejemplo, como consta en el Preámbulo de la constitución de 2008, a pesar del reconocimiento común del laicismo como un carácter del estado, nos aferramos expresamente a dos deidades que, en principio, se excluyen entre sí: Dios (la versión católica, apostólica y romana) y la Pachamama. Ecuador, *Constitución de la República*, “Preámbulo”.

⁸⁵⁹ Viciano Pastor y Martínez Dalmau, “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, 173.

Y es que, la capacidad innovadora de los textos del nuevo constitucionalismo latinoamericano resulta indispensable para su objetivo de cambio. Puesto que, ante la incapacidad del viejo constitucionalismo para resolver los problemas esenciales de la sociedad latinoamericana, nuestro nuevo constitucionalismo busca construir una institucionalidad nueva y suficiente, con determinadas características, que se encamine hacia la integración social, la creación de un mayor y mejor bienestar y al establecimiento de ciertos elementos de participación que legitimen el ejercicio del gobierno por parte del poder constituido.⁸⁶⁰ Por ello, otro carácter destacable de las últimas constituciones latinoamericanas es la extensión de sus textos, mismo que tiene directa relación con otra de las características más relevantes señalada: su complejidad. Ya que, tanto la extensión como la complejidad están destinadas a la creatura de aquellas respuestas suficientes a las necesidades más esenciales del soberano en las que la simplicidad de los textos podría constituirse en un verdadero obstáculo. Al respecto, cabe señalar que estos caracteres pueden ser considerados, asimismo, como una manifestación rebelde en contra de la simplicidad y brevedad de los textos que es una constante en el constitucionalismo estadounidense en particular.⁸⁶¹

Ahora bien, la extensión de estos textos encuentra su justificación en la necesidad de resguardar en medida de lo posible la voluntad del constituyente para evitar a futuro su olvido, abandono o manipulación por parte de los poderes constituidos, una vez la constitución empiece a regirlos con regularidad.⁸⁶² De manera que, no constituye sino un acto de desconfianza que buscó dar respuesta a la incertidumbre propia de las crisis políticas que patrocinaron, entre otras causas, los últimos procesos constituyentes latinoamericanos. Por lo que, el objetivo del texto *in crescendo* fue extender el mandato constitucional lo suficiente para evitar que en el ejercicio de sus funciones el poder constituido irrespetase las consideraciones que el constituyente elaboró con detalle, estableciendo todas sus implicaciones. En definitiva, la amplia extensión de los nuevos textos constitucionales busca limitar la discrecionalidad de los poderes constituidos en particular del parlamento que ejerce la función legislativa y de los tribunales o cortes que pudiesen llevar a cabo alguna función hermenéutica de tales textos en sus actividades ordinarias en un sentido opuesto al de la voluntad del constituyente.⁸⁶³

⁸⁶⁰ *Ibíd.*

⁸⁶¹ *Ibíd.*, 174-5.

⁸⁶² *Ibíd.*, 175.

⁸⁶³ *Ibíd.*

En dicho contexto, parecería sencillo entender el por qué los últimos textos constitucionales latinoamericanos son en esencia principistas -los principios abundan en los textos- en detrimento de las reglas que ocupan un espacio limitado respecto de situaciones concretas. Su presencia es indispensable para articular y esclarecer la voluntad del constituyente. Los principios, esencialmente, cumplen su función como criterios de interpretación y por ello, resulta incuestionable que en determinadas ocasiones se haga referencia a ellos al establecer un razonamiento vinculante por parte de los tribunales constitucionales que se hace con relación al tenor literal del texto constitucional o de la constitución en su integralidad.⁸⁶⁴ Sin embargo, estos asimismo dan cuenta de la complejidad de los textos constitucionales, porque como ya se ha dicho, las razones de la extensión de estos últimos textos constitucionales abarcan también las de su complejidad y no se trata de una complejidad en la lectura o en el vocabulario utilizado en el texto - que al contrario manifiesta serios esfuerzos por aligerar su contenido técnico sin menoscabar su funcionalidad- sino de una complejidad institucional que busca principalmente la superación de los problemas sociales concretos de los pueblos suramericanos.⁸⁶⁵ Generando lamentablemente estos mismos principios, muchas veces, los espacios de incertidumbre y conflicto debido a los ejercicios hermenéuticos libres que se hacen sobre aquellos.

De ahí que, dicha complejidad técnica haya sido acompañada de una simplicidad lingüística debido a la intención de trasmutar el constitucionalismo antiguo de élites por un constitucionalismo popular renovado. En cuyo caso, los nuevos textos proponen, en dicho sentido, la utilización de un lenguaje asequible e inclusivo que ofrece facilidades para su comprensión en el marco de la complejidad ya mencionada. *Ergo*, se tratan de textos técnicamente complejos, pero semánticamente sencillos, situación que ha potenciado además aquella utilidad simbólica de estos nuevos textos encaminados a la concreción del cambio. Por ejemplo, el uso del lenguaje de género en todas las últimas constituciones latinoamericanas a partir de la venezolana de 1999 para avizorar el rol de la mujer y el maltrato sistémico al que había sido sometida o la sustitución en el caso boliviano de los latinazgos convencionales utilizados para ciertas acciones de garantía de determinados derechos constitucionales por términos castizos: acción de libertad en lugar de hábeas corpus o acción de protección de la privacidad en lugar de hábeas data. O bien la inclusión de palabras en idioma aimara, quechua o guaraní y su traducción al español.

⁸⁶⁴ *Ibid.*, 174.

⁸⁶⁵ *Ibid.*, 175-6.

En la constitución boliviana, por ejemplo: *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *qhapaj ñan* (camino o vida noble).⁸⁶⁶

Finalmente, la última característica formal relevante de los textos del nuevo constitucionalismo latinoamericano es la rigidez constitucional o la simple eliminación del poder constituyente constituido, poder constituyente derivado o poder de reforma. Es decir, la prohibición constitucional de que los poderes constituidos puedan reformar el texto constitucional sin la intervención legítima del soberano: el pueblo. Sin embargo, la rigidez constitucional, entendida así, no busca petrificar intemporalmente la constitución, sino garantizar que la modificación de la misma se haga exclusiva y legítimamente por el poder constituyente originario.⁸⁶⁷ Por ello, se podría distanciar al texto constitucional colombiano de 1991 del estudio del nuevo constitucionalismo latinoamericano, porque siendo el primer intento de quebrantamiento con el viejo constitucionalismo europeo y estadounidense, aún está basado en ciertos principios dogmáticos antiguos y es la más tibia en este sentido. Porque, aunque prevé la modificación por parte del pueblo por medio de referéndum o a través de asamblea constituyente, aún permite, también, la reforma constitucional a través de los poderes constituidos, pero lo hace a través de un mecanismo reforzado que evita que el legislativo ordinario disponga de las principales cláusulas constitucionales.⁸⁶⁸

Sobre este particular, el texto constitucional ecuatoriano también tiene algunos retos que debería -en la línea propuesta por el nuevo constitucionalismo latinoamericano- sobrellevar.⁸⁶⁹ De conformidad con el artículo 441 de la constitución ecuatoriana, aquella parte de su texto que no altere su estructura fundamental, el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, ni modifique el procedimiento de reforma de la misma, puede ser modificada por el Parlamento. Sin embargo, ambos textos constitucionales: colombiano y ecuatoriano, cumplen en definitiva y a cabalidad -más allá de los inconvenientes específicos producto

⁸⁶⁶ *Ibíd.*, 176.

⁸⁶⁷ *Ibíd.*, 177-8.

⁸⁶⁸ *Ibíd.*, 177.

⁸⁶⁹ “El caso ecuatoriano se encuentra a mitad de camino; en la regulación de la enmienda constitucional (Art. 441 de la Constitución de Ecuador de 2008), el poder de reforma de los órganos constituidos no quedó totalmente conjurado, y una parte de la Constitución -aquella que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución- puede ser modificada por el Parlamento”. *Ibíd.*

del consensualismo ecléctico ya mencionado y a gusto del autor de la presente investigación-, con todas las características formales comunes antedichas, pero también, esencialmente, con las características materiales que asimismo particularizan al nuevo constitucionalismo latinoamericano. Pues, junto a los caracteres propios de la forma neoconstitucional, las últimas constituciones latinoamericanas cuentan asimismo con un cúmulo de caracteres materiales comunes, plagadas, a su vez, del deseo generalizado de romper con el sistema constitucional anterior y cambiar la sociedad, activando para dicho efecto directamente el poder constituyente del pueblo soberano.

1.3.1.2. Caracteres materiales del nuevo constitucionalismo latinoamericano

Entre los caracteres materiales comunes de mayor relevancia encontramos -según lo establece Viciano Pastor y Martínez Dalmau- en particular cuatro: (1) la inclusión de mecanismos o instrumentos innovadores de democracia directa, es decir, de aquellos que “recompon[e]n la perdida (o nunca lograda) relación entre soberanía popular y gobierno”;⁸⁷⁰ (2) la inclusión general de una “profusa carta de derechos”,⁸⁷¹ el reconocimiento de ciertos grupos vulnerables (mujeres, niños, jóvenes, discapacitados, adultos mayores, etc.) para la atribución de determinados derechos y la asimilación compleja de un esquema de interpretación amplio favorable para los titulares de todos los derechos; (3) “[...] el carácter normativo y superior de la Constitución frente al resto del ordenamiento jurídico”,⁸⁷² y, (4) la presencia activa e inevitable del estado en la economía -un nuevo rol en clave de suficiencia del estado en la economía nacional-.

Ahora bien, “(e)l compromiso constitucional de promover la participación a través de fórmulas directas no cuestiona la esencia del sistema de democracia representativa, ampliamente presente en todas las constituciones”.⁸⁷³ Ya que, la democracia directa-participativa ha sido instituida en los últimos textos constitucionales como un complemento de la legitimidad y un avance en la acepción integral de la democracia que no ha sustituido en absoluto la democracia representativa, aunque sí ha irrumpido en la posición tradicional de los partidos y movimientos políticos que aunque siguen siendo

⁸⁷⁰ *Ibíd.*, 179.

⁸⁷¹ *Ibíd.*, 180.

⁸⁷² *Ibíd.*, 181.

⁸⁷³ *Ibíd.*, 179.

necesarios en el entramado del goce y ejercicio de los derechos políticos o de participación, su rol en el ejercicio legítimo del poder público ha quedado ciertamente disminuido y delimitado por la acción política directa del pueblo.⁸⁷⁴ Como lo señala con claridad Criado: “se consagra constitucionalmente la escisión entre sociedad y Estado, y se reconstruyen escenarios y procedimientos para que la decisión del segundo sea influida por la primera, para reconstruir la unidad en la decisión, de manera que la voluntad única del Estado sea también voluntad de la sociedad por mecanismos distintos a los partidocráticos”.⁸⁷⁵

El segundo aspecto material del nuevo constitucionalismo latinoamericano es la abundante carta de derechos -y sus garantías- contenida en los nuevos textos constitucionales producto de los últimos procesos constituyentes en Latinoamérica. Carácter que engloba a su vez una serie de innovaciones ajenas al constitucionalismo clásico. Por ejemplo, *contrario sensu* de aquel que establecía de manera general el *bill* de derechos sin realizar particularización alguna, los textos (re)fundacionales del nuevo constitucionalismo latinoamericano identifican, por su parte, personas y grupos de atención prioritaria -bajo el reconocimiento de grupos vulnerables: adultos mayores, jóvenes, migrantes, mujeres embarazadas, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, personas privadas de libertad y personas usuarias y consumidoras (como en el caso ecuatoriano)- a quienes se les atribuye derechos específicos con mérito a su condición motivo de su vulnerabilidad e histórica marginación social. Asimismo, en tono con dicha propuesta de inclusión y reconstrucción de una identidad propia renegada, dichos textos incluyen, a su vez, metaconceptos complejos de abundante contenido material como: la autonomía indígena, el pluralismo jurídico, el sistema de jurisdicción indígena sin relación de subordinación con la jurisdicción ordinaria, un amplio catálogo de derechos de los pueblos indígenas, la creación de un Tribunal Constitucional Plurinacional con presencia de la jurisdicción indígena, entre otros, como ocurre en el caso boliviano.⁸⁷⁶

Además, la presencia abrumadora de derechos trajo también consigo: (1) la acogida directa y espontánea de los instrumentos internacionales de derechos humanos;

⁸⁷⁴ *Ibíd.*

⁸⁷⁵ Marcos Criado, “La absorción del Estado por lo colectivo: el proyecto constitucional de sociedad civil en Venezuela”, en *El sistema político en la Constitución bolivariana de Venezuela*, coord. Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor (Caracas: Vadell Hermanos, 2009), 123.

⁸⁷⁶ Viciano Pastor y Martínez Dalmau, “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, 180-1.

(2) un sistema amplio de interpretación *-pro homine-* con criterios hermenéuticos favorables para los titulares de aquellos derechos reconocidos como constitucionales aún al margen del texto escrito de la constitución; (3) la asimilación de acciones directas de amparo o protección para tales derechos; y, (4) la reconfiguración del significado de los mismos y con ello de su nomenclatura. En Ecuador, por ejemplo, los “derechos civiles” adoptaron el *nomen iuris* de: derechos de libertad; los “derechos políticos” el de: derechos de participación; y, los “derechos económicos, sociales y culturales” el de: derechos del buen vivir. Y, finalmente, en torno a la amplitud de los derechos que tales textos reconocieron, estos otorgaron especialmente a los derechos sociales -también declarados *in extenso-* la máxima efectividad en sus dimensiones de exigibilidad y justiciabilidad.⁸⁷⁷

Ahora bien, el tercer rasgo material característico y común en los textos del nuevo constitucionalismo latinoamericano y que se encuentra más allá de la dimensión política de la constitución es su reforzada normatividad. Las últimas constituciones latinoamericanas “proclaman el carácter normativo y superior de la Constitución frente al resto del ordenamiento jurídico”.⁸⁷⁸ Es decir, prevén la exigencia manifiesta de su aplicación directa e inmediata. De ahí que, a más de las garantías jurisdiccionales previstas en los textos constitucionales como medidas de tutela o amparo directo de los derechos consagrados en estas constituciones, se adicione un sistema de control concentrado de constitucionalidad o al menos uno mixto que supere la debilidad, en nuestra región respecto de la protección de los preceptos constitucionales debido a los sistemas difusos de control de constitucionalidad previstos tradicionalmente.

Por último, el cuarto rasgo material característico de los textos del nuevo constitucionalismo latinoamericano es el contenido ampliamente desarrollado en el texto constitucional de su constitución económica. La constitución ecuatoriana de 2008, por ejemplo, contiene una cantidad importante de normas de naturaleza y contenido económico que proponen un modelo de economía social y solidaria que, “si bien se inclina en mayor medida hacia el extremo de la planificación global, no deja de proteger y garantizar activamente la libre iniciativa privada, el derecho de mercado y el comercio justo”;⁸⁷⁹ articulando, en definitiva, un modelo mixto o ecléctico que: (1) reconoce al ser humano como sujeto y fin; (2) propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, estado y mercado en armonía con la naturaleza; y, (3) tiene por objetivo,

⁸⁷⁷ *Ibíd.*, 180.

⁸⁷⁸ *Ibíd.*, 181.

⁸⁷⁹ Galán Melo, “Prolegómeno a la constitución económica de Ecuador”, 114.

garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir.⁸⁸⁰ Y el cúmulo de disposiciones constitucionales que enarbolan dicha propuesta a plenitud en Ecuador se encuentran, en su mayoría, en el Título VI del texto magno denominado: Régimen de Desarrollo y en otras tantas regadas a lo largo del mismo.⁸⁸¹

[...] como no podía ser de otra manera, la necesidad de superar las desigualdades económicas y sociales y de plantear constitucionalmente el nuevo papel del Estado en la economía se traduce en amplios capítulos económicos. En efecto, las constituciones económicas en el nuevo constitucionalismo incorporan simbióticamente varios modelos económicos que van desde la iniciativa privada y la justicia redistributiva hasta la protección de la economía comunitaria, pero con un elemento común: la presencia del Estado, que se traduce en su participación en aspectos tan relevantes como la decisión pública sobre los recursos naturales, o la regulación de la actividad financiera. Se trata, en definitiva, de una reivindicación de los movimientos sociales que dieron vida a los procesos constituyentes, y que cuentan con su traslación en la perspectiva de un desarrollo económico alternativo.⁸⁸²

No obstante, más allá del total de disposiciones contenidas en el texto fundamental ecuatoriano, el artículo 275 es tremendamente claro en establecer tres caracteres esenciales en la composición de este nuevo modelo económico y social y del rol que debería asumir el estado ecuatoriano en éste para garantizar los fines previstos constitucionalmente y que se replican, en mayor o menor medida, en las nuevas constituciones latinoamericanas:⁸⁸³

(1) El régimen de desarrollo debe ser comprendido a partir de un enfoque sistémico-integral, ya que, es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del *sumak kawsay* -del buen vivir-. Es decir, no se trata de un modelo aislado, complementario o desarticulado distinto del estado mismo o de la sociedad que aquel gobierna, sino de un sistema orgánico que surge y vive en el entramado de las relaciones intersubjetivas de la comunidad política que lo nutre y exige de él.

(2) El estado debe planificar el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la constitución. A dicho efecto, la planificación debe propiciar la equidad

⁸⁸⁰ Ecuador, *Constitución de la República*, art. 283.

⁸⁸¹ Galán Melo, “Prolegómeno a la constitución económica de Ecuador”, 114.

⁸⁸² *Ibid.*, 182.

⁸⁸³ Los textos constitucionales colombiano -artículos 2, 334 y 339- y venezolano -artículos 3, 19 y 299- son algo más incipientes respecto de los textos ecuatoriano y boliviano -artículos 9, 13, 306, 313 y 316-.

social y territorial, promover la concertación y debe ser participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. Por lo que, la presencia del estado, en la configuración institucional del nuevo constitucionalismo latinoamericano, debe ser ordenada y suficiente: el estado inevitablemente debe estar presente e incidir positivamente en el complejo entramado del tejido social, en cuyo caso, el nuevo constitucionalismo latinoamericano debió construir, obviamente, un nuevo estado... no uno radicalmente distinto, pero sí aquel que, en clave del eclecticismo mostrado en sus pilares dogmáticos, resulte el más adecuado para asumir el rol que constitucionalmente se prevé, se le otorga y se espera de él.

Y, (3) para alcanzar el *sumak kawsay* -fin último del régimen de desarrollo-, las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades deben gozar efectivamente de sus derechos sin que importen sus costos y ejercer sus responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades y de la convivencia armónica con la naturaleza -fusión de las utopías de los derechos humanos y la andina-.

Ahora bien, una vez que hemos precisado que los nuevos textos constitucionales latinoamericanos, a través de sus caracteres formales y materiales comunes han desencadenado una línea de pensamiento y reflexión teórica propia, que no es común en los territorios extraños a nuestra Suramérica, que nace en efecto de la fusión y adopción de elementos de la teoría democrática de la constitución del nuevo constitucionalismo y de la teoría del Derecho del neoconstitucionalismo y también de elementos propios contruidos a partir de nuestra cosmovisión, plagada de eclecticismo y de aspiraciones de liberación y reconocimiento de una identidad renegada, como propuesta para superar las notables brechas sociales y la profunda desigualdad que caracteriza y aqueja el fenómeno social local, corresponde caracterizar, entonces, al 'neo estado andino'. En particular, al estado que -desde la perspectiva financiera- denominamos: estado suficiente, que es el encargado, en el diseño institucional del nuevo constitucionalismo latinoamericano, de garantizar el goce efectivo de los derechos sociales e individuales para lograr y alcanzar, en Ecuador, el *sumak kawsay*, el cual naturalmente se contrapone con lo previsto en los dos capítulos que anteceden sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal.

1.3.2. El estado suficiente y su incompatibilidad con la estabilidad presupuestaria

Viciano Pastor y Martínez Dalmau sostienen que el nuevo constitucionalismo latinoamericano no enarboló un diseño de estado propio distinto a la configuración tradicional eurocéntrica. Observan las diferencias en los nuevos textos constitucionales: la capacidad innovadora, la amplitud y su complejidad, pero concluyen, que el nuevo constitucionalismo latinoamericano no es más que un constitucionalismo de “transición hacia un modelo definido de estado”.⁸⁸⁴ Pues, su principal objetivo ha sido solamente -a gusto de Viciano Pastor y Martínez Dalmau- levantar una nueva legitimidad jurídica para el estado en su comprensión tradicional pero no la construcción de un proyecto definido de nuevo estado.⁸⁸⁵ Concluyen aquello debido a la permanente necesidad de reforma que se ha mostrado en las naciones latinoamericanas refundadas en la última década⁸⁸⁶ contraria a la definición cierta y estable que esperan y aspiran. Muestra de ello sería el aparente fracaso del proceso constituyente chileno de 2023. Sin embargo, aquella necesidad perenne de cambio y la aparente reacción negativa del pueblo chileno siguen siendo condiciones propias y características del anhelo de liberación que terminó, a su vez, contenido en los nuevos textos constitucionales latinoamericanos que sí fueron aprobados. Por lo que, lejos de desdeñar la originalidad del proceso de cambio o de ratificarlo como uno de transición temporal, lo ocurrido en Chile confirma más bien la particularidad de la naturaleza reaccionaria, reivindicatoria y propia de los procesos políticos actuales y comunes en nuestra Suramérica y la constante en el diseño institucional de los estados refundados: un estado sometido a los derechos sociales y a la justicia social -un ‘estado de derechos y justicia’-.

Ahora bien, mal haríamos en defender -pues no es el objetivo del presente trabajo de investigación- la creencia o no de un nuevo modelo de estado, pero sí debemos advertir al menos, a partir de los estados recientemente refundados en la región, el afán de liberación y la diversidad que nos pertenecen, en Suramérica, como naturaleza indiscutible y su marcada -aunque confusa- impostación a la noción financiera del estado. Estado en el que difícilmente el diseño institucional concluiría en un estándar estable,

⁸⁸⁴ Viciano Pastor y Martínez Dalmau, “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, 177-8.

⁸⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁸⁶ *Ibíd.*

único y homogéneo -que se otorgue valor a sí mismo- como se aspira ordinariamente en la visión eurocéntrica que suele establecerse como universal. Por ello, al Sur, hemos deconstruido la noción de estado y hemos articulado, en la base al menos -sin reinventarlo completamente-, uno renovado que ha ido ganando identidad a través del tiempo, desde Colombia de 1991 hasta Bolivia de 2009... asentado en la necesidad imperante del cambio permanente y de la asimilación constante de la diversidad... ‘neo estado andino’ que se extiende en el anhelo por encontrar una unidad a través de esa fastuosa y virtuosa diferencia propia de nuestro continente, que aún en el proceso fallido de Chile⁸⁸⁷ halló cabida en cuanto a los caracteres formales y materiales comunes del nuevo constitucionalismo latinoamericano. Los cuales, a la fecha, permanecen con regularidad en nuestras tierras, trazando, de modo inevitable, el boceto al menos de un preproyecto de aquel posible nuevo estado que Viciano Pastor y Martínez Dalmau aun no encuentran. El cual, sobre la base de los caracteres anteriormente enunciados: formales y materiales, permanente y naturalmente se rearticula como consecuencia de la fragilidad de nuestra realidad diversa.⁸⁸⁸

Y es que esta precisamente parecería la particularidad de nuestros estados: que siendo sometidos a los derechos sociales (e individuales), su poder de referencia sea directamente las personas y los pueblos; no la asamblea constituyente fundacional, ni el parlamento como representante de aquellos.⁸⁸⁹ Por lo que, su institución lejos de ser virtuosa por su estabilidad y pétreo configuración, es en realidad dinámica y maleable... porque su principal aspiración es ceñirse a las necesidades más relevantes y justas del pueblo soberano y no antojadizamente a las de sus representantes. Sin embargo, tales necesidades sin el tamiz de la representación responsable de -precisamente- las instituciones representativas, se multiplican muy rápidamente, erosionan la capacidad de representación de tales instituciones y alimentan automáticamente el deseo por relevarlas constitucionalmente; ya que, parecería ser el mecanismo más adecuado para priorizar legítimamente tales necesidades en medio de tantas otras que surgen de manera constante.

Quizá esto explique la actual y común recurrencia en los estados andinos a las enmiendas y reformas constitucionales, las consultas populares e inclusive al llamado de

⁸⁸⁷ Heiss, “El proceso constituyente en Chile”, 70-4.

⁸⁸⁸ Roberto Gargarella, “Sobre el ‘Nuevo constitucionalismo latinoamericano’”, *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas* 27, n.º 1 (2018): 109-27, http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2018000100109.

⁸⁸⁹ Ramiro Ávila Santamaría, “Ecuador: Estado constitucional de derechos y justicia”, en *La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, ed. Ramiro Ávila Santamaría (Quito: Ministro de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 19-38.

nuevos procesos constituyentes para ajustar el diseño institucional en el texto de las últimas constituciones latinoamericanas, en torno a la aspiración común del ‘estado de derechos y justicia’ -un estado sometido a los derechos sociales y a la justicia social- ya fundado pero necesitado, aparentemente, de una refundación periódica debido a las condiciones sociopolíticas y económicas adversas aún presentes que a su vez y en su momento auparon la fundación original de los mismos. Y esto a pesar de haber pasado recientemente por procesos constituyentes transformadores, porque si bien, la garantía de la rigidez constitucional en apariencia petrifica el texto magno para los poderes constituidos, la inclusión de las herramientas de democracia directa y de los derechos mediante una cláusula abierta, *contrario sensu*, dejan fácilmente el texto constitucional en manos de los ciudadanos y finalmente de los jueces -como supuesto instrumento de protección de los primeros-.⁸⁹⁰ Es decir, bajo el control legítimo -se supone- del pueblo. Mismo que lejos de ser inmutable se ajusta permanentemente, en lo que respecta a su comportamiento, a las condiciones, necesidades y factores urgentes del momento.

Es decir, aparentemente buscamos en la región, a través de los últimos textos constitucionales, configurar un sistema que no nos condicione solamente a lo que “debería ser” sino que responda a lo que en realidad “es”... buscando no solo un esquema propositivo sino un interlocutor con un relato descriptivo que nos identifique y reivindique. Sin embargo, esta particularidad torna volátil la estabilidad de los textos constitucionales, no así el contenido de los caracteres formales y esenciales que han particularizado al nuevo constitucionalismo latinoamericano porque son el resultado, quizá, del primer proceso creativo comunitario propio encaminado hacia un primer pacto social común distinto al de las aspiraciones coloniales ordinarias de parecernos a Europa o a Estados Unidos de América. Pero sin excluir aquello que sentimos propio. Esta es la raíz del consensualismo ecléctico que indiscutiblemente caracteriza a los textos constitucionales del nuevo constitucionalismo latinoamericano y la peculiaridad del experimento constituyente de liberación de nuestra región.

Al respecto, Santos señala que el nuevo constitucionalismo latinoamericano es “un constitucionalismo experimental”,⁸⁹¹ no porque constituya un simple ensayo sujeto a

⁸⁹⁰ *Ibíd.*, 30-3.

⁸⁹¹ Boaventura de Sousa Santos, “La reinención del Estado y el Estado Plurinacional” (ponencia, Conferencia en el “Hotel Cortes” con Fernando Garcés y Boaventura de Sousa Santos, Santa Cruz de la Sierra, 3-4 de abril de 2007), https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/reinencion%20del%20estado%20y%20estado%20plurinacional_Bolivia.pdf.

ser validado y ante su eventual fracaso eliminado completamente por tratarse de una simple equivocación, sino porque el estándar en la configuración misma del ‘estado de derechos y justicia’ que instituye es la dinámica razonable de la prueba y error -dado el antecedente ecléctico en su construcción-. El cual parece irremediable en la consolidación de un andamiaje institucional que se corresponda adecuadamente con ciertos postulados y el ideal democrático del constitucionalismo popular.⁸⁹² Y es que deberíamos considerar la posibilidad al menos de que la virtud -en clave aristotélica- del pacto social no se encuentre en su estabilidad temporal sino en su versatilidad para responder oportunamente a las necesidades de quienes se doblan a dicho pacto y no a los intereses de aquellos, que como supuestos representantes de ese contrato social estable e inmutable, reniegan o priorizan antojadizamente las necesidades comunes más urgentes de los individuos que conforman la base de la comunidad política.

Pues, ha sido dicha estabilidad temporal la que permite, en un contexto como el latinoamericano, replicar los modelos considerados de élite o elitistas y quizá sea la versatilidad de un pacto social vivo y en constante movimiento la que permita corregir de algún modo las desviaciones que los modelos elitistas han ocasionado en nuestra región. Sin embargo, esta problemática no es objeto de la presente investigación y para esta basta advertir que el nuevo constitucionalismo latinoamericano sí ha articulado en el orden financiero presupuestario un nuevo marco de referencia institucional: *el estado suficiente*, producto del consensualismo ecléctico que se distingue del entramado ordinario del estado de derecho y del estado constitucional de derecho -modelos caracterizados por Ferrajoli-.⁸⁹³ Marco de referencia institucional que, según hemos dicho, permanece en constante y natural reconfiguración sin que aquello demerite de modo alguno su diseño original y/o elemental, es decir, en aquello que se corresponde directamente con los caracteres formales y materiales o esenciales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. Y en el que, aparece, asimismo, la versatilidad como una característica

⁸⁹² Ana Micaela Alterio, “Constitucionalismo Popular”, *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 10 (2016): 158-65, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj78fya5KCBAxUhfjABHUtnBagQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.uc3m.es%2Findex.php%2FEUNOM%2Farticle%2Fdownload%2F3055%2F1752%2F&usg=AOvVaw0WhfR0UPqZWRbAqU-af069&opi=89978449>; Roberto Niembro O., “Una mirada al constitucionalismo popular”, *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, n.º 38 (2013): 191-224, <https://www.isonomia.itam.mx/index.php/revista-cientifica/article/view/129/126>.

⁸⁹³ Luigi Ferrajoli, “Pasado y futuro del Estado de Derecho”, en: *Neoconstitucionalismo(s)*, edit. Miguel Carbonell (Madrid: Trotta, 2003), 13-4.

inusual⁸⁹⁴ que, en definitiva, nace, representa y es consecuencia de la necesidad permanente de transformación social.

Ahora bien, ¿cuál es ese nuevo referente?... Hemos dicho ya que Viciano Pastor y Martínez Dalmau han negado la creación de un modelo de estado distinto a la configuración tradicional por parte del nuevo constitucionalismo latinoamericano y hemos también remarcado que no es objetivo de la presente investigación ahondar en aquel debate; sin embargo, ha sido evidente asimismo que existen elementos diferenciadores del diseño institucional arrojado luego de los últimos procesos constituyentes en la región que pese a la indiscutible diversidad de nuestras naciones, son coincidentes entre sí en todos los textos constitucionales. Coincidencias asentadas en particular sobre dos pilares fundamentales -que otorgan sentido al estado suficiente-: la tutela efectiva de los derechos constitucionales (en clave y bajo el paradigma de los derechos humanos) y una garantía especial en términos de justicia -de una justicia deconstruida-,⁸⁹⁵ a las que en su conjunto y para efectos de la presente investigación hemos denominado: ‘neo estado andino’ o ‘estado andino de derechos y justicia’.

Por ello, sin ánimo de proponer ni debatir sobre la creatura de un modelo nuevo de estado en nuestra región -que supondría un ejercicio notablemente complejo y profundo-, sencillamente nos valdremos de los elementos diferenciadores que se han detectado en el diseño institucional común del ‘neo estado andino’ para describir y analizar el nuevo marco de referencia institucional en el orden financiero presupuestario de las naciones de la región, al cual, por su parte, hemos denominado: *estado suficiente*. A dicho efecto, para evidenciar las particularidades del estado suficiente, nos valdremos inicialmente de la caracterización de los modelos modernos de estado que realiza con claridad Ferrajoli, la cual nos permitirá destacar la aparente formulación innovadora del nuevo marco de referencia financiero-presupuestario: el estado suficiente, como su

⁸⁹⁴ “Las Constituciones son obras del hombre y ya sólo por eso puede que no sean perfectas. Son intentos de una nación para establecer un orden humanamente digno de la vida en común por un plazo lo más largo posible aunque necesariamente limitado en el tiempo; pero intentos en definitiva. Y esto es válido igualmente por lo que se refiere a la aplicación de la Constitución. Si en la exposición anterior hemos estado hablando no sólo de los aspectos positivos, sino también de las insuficiencias y dificultades tanto del Derecho constitucional como de su praxis, ello no supone en modo alguno tener una reserva mental sobre la idea de la Constitución; muy al contrario, sólo en donde existen insuficiencias y sólo en donde hay siempre una omisión a realizar *es posible un orden humano* y *son posibles la libertad y la justicia*. Y esto también es aplicable al campo de la Hacienda Pública”. Vogel, “La Hacienda Pública y el Derecho Constitucional”, 23.

⁸⁹⁵ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, arts. 1, 2, 93 y 366. Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, art. 2. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 1. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, arts. 8.2, 9.4 y 13.4.

incompatibilidad con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal. *Grosso modo*, Ferrajoli ha sugerido que históricamente deben distinguirse “el modelo paleo-iuspositivista del Estado legislativo de derecho, o Estado legal, que surge con el nacimiento del Estado moderno como monopolio de la producción jurídica”⁸⁹⁶ y el “modelo neiuspositivista del Estado constitucional de derecho (o Estado constitucional) producto, a su vez, de la difusión en Europa, tras la Segunda Guerra Mundial, de las constituciones rígidas y del control de constitucionalidad de las leyes ordinarias”.⁸⁹⁷

En esa misma línea -que relaciona al diseño institucional del estado con eventos históricos disruptivos-, creemos adecuado distinguir de los modelos anteriormente señalados -en su configuración y perspectiva enteramente financiera- el modelo ecléctico latinoamericano del ‘estado constitucional de derechos y justicia’ instituido a raíz de la crisis política latinoamericana de la década de 1990. En la que la constitución resulta ser el percutor -no la fuente- del sometimiento del estado a los derechos y la justicia -en clave y con enfoque social-. De manera que, mientras en el estado de derecho la ley somete al estado y el poder de referencia es, en consecuencia, el parlamento y en el estado constitucional de derecho, por su parte, es la constitución la que somete al estado y el poder de referencia es, en dicho caso, el órgano constituyente; en el ‘estado constitucional de derechos y justicia’ parecería que son los derechos los que someten al estado aún más allá del texto literal constitucional y por ello, serían las personas y los pueblos, como únicos titulares de aquellos, el verdadero poder de referencia.⁸⁹⁸

Y es que, tales modelos estatales modernos surgen como respuesta a un contexto histórico particular y obedecen a referentes ideológicos que en tales contextos se impusieron y se generalizaron.⁸⁹⁹ Así, el estado de derecho se desarrolló en el siglo XIX como consecuencia de los bemoles liberales -y burgueses- de la Revolución francesa y de la Independencia de los Estados Unidos de América. Este fue concebido como un estado de mínimos en el que el referente normativo fue la ley y el modelo económico previsto se correspondía con los ideales de la economía de mercado desarrollada por Smith,

⁸⁹⁶ Ferrajoli, “Pasado y futuro del Estado de Derecho”, 13-4.

⁸⁹⁷ *Ibíd.*

⁸⁹⁸ Ávila Santamaría, “Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia”, 28-9. Ramiro Ávila Santamaría, “Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2009*, edit. Gisela Elsner (Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2009), 775-93, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=4da0e369-ffc1-3b41-c957-fe2ed7863cb2&groupId=252038.

⁸⁹⁹ Cristian Altamirano, “Teoría y práctica del paradigma constitucional económico, social y solidario ecuatoriano”, en *Refundación del constitucionalismo social: reflexiones a los cien años de la Constitución de Querétaro*, edit. Claudia Storini (Quito: Corporación Editora Nacional, 2019), 205-6.

Ricardo y Marshall.⁹⁰⁰ Por su parte, el estado constitucional de derecho se desarrolló en el siglo XX como consecuencia de los males observados en la I y II Guerra Mundial, por lo que, se consolidó como un estado de bienestar⁹⁰¹ en el que el referente normativo pasó a ser la constitución que acogió el modelo económico de la economía social de mercado bajo la perspectiva keynesiana o desarrollista cepalina de un estado interventor.⁹⁰²

En tanto que, el ‘estado constitucional de derechos y justicia’ (andino) está desarrollándose en el siglo XXI como respuesta a la crisis política latinoamericana de la década de 1990 y ha sido diseñado como un estado suficiente -de corte planificador- en el que, el referente normativo son los derechos de las personas y de los pueblos y el modelo económico responde a la economía social y solidaria,⁹⁰³ que nace de un entramado teórico doctrinal interdisciplinario de las economías alternativas:⁹⁰⁴ la economía institucionalista, la economía feminista, la economía ecológica, la economía comunitaria andina y la crítica a la economía convencional.⁹⁰⁵ Aquella que, Laville, Levesque y Mendell⁹⁰⁶ denominaron la “nueva economía social”, que postula el abandono de la división entre economía, sociedad y política a fin de avanzar a una democratización de las formas de producción, distribución y consumo. Planteamiento original al que se han sumado los aportes latinoamericanos del chileno Luis Razeto: padre de la economía

⁹⁰⁰ Montaña Galarza, “Derecho económico: teoría y realidad en Ecuador del siglo XXI”, 76-92; Montaña Galarza, “Concepto y campo problemático del Derecho económico”, 134-6.

⁹⁰¹ *Ibíd.*, 136-40.

⁹⁰² Ávila Santamaría, “Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia”, 775-93; Carlos Alberto Burgoa Toledo, “El estado constitucional de derecho y su adecuación al mundo del ‘ser’”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM* 6, n.º 10 (2010), 117-9, <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/10/cnt/cnt7.pdf>.

⁹⁰³ Altamirano resume el modelo económico constitucional ecuatoriano en cinco principios elementales: 1. El ser humano como sujeto y fin, 2. Equilibrio en la relación sociedad-Estado-mercado; 3. Armonía con la naturaleza; 4. *Sumak kawsay*; y, 5. Economía social y solidaria y plurinacionalidad. Altamirano, “Teoría y práctica del paradigma constitucional económico, social y solidario”, 222-6.

⁹⁰⁴ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, arts. 333 y 334. Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, arts. 299 y 320. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 283. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, arts. 306.1 y 306.2.

⁹⁰⁵ Luis Guridi y Yolanda Jubeto, “Fundamentos conceptuales y principios de la economía social y solidaria”, en *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador*, edit. Yolanda Jubeto, Luis Guridi y Maite Fernández-Villa (Bilbao: Universidad del País Vasco, 2014), 17-54, https://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/256/Dialogos_sobre_ESS_en_Ecuador.pdf?1488539810.

⁹⁰⁶ Jean Louis Laville, Benoit Levesque y Marguerite Mendell, “The Solidarity Economy: Diverse approaches and practices in Europe and Canada”, *Policy Development & Advocacy* 11, n.º 1 (2007): 19-56, <https://ec.msvu.ca/server/api/core/bitstreams/17fc6561-af03-4ad0-a47e-3fa884b8dfa5/content>.

de solidaridad,⁹⁰⁷ del argentino José Luis Coraggio, quien acuñó el término: economía social y solidaria,⁹⁰⁸ del nicaragüense Orlando Núñez⁹⁰⁹ y del uruguayo Pablo Guerra.⁹¹⁰

Además, en cada uno de estos modelos estatales existe una valoración diferente respecto de los referentes normativos que les sirve de límite legítimo al ejercicio del poder político y del centro institucional en el que reposa esencialmente y con preeminencia dicho poder. Así, en el estado de derecho la constitución no es más que un documento político aspiracional, carece de valor jurídico, pero es el instrumento que justifica el pacto de cohesión social. Por ello, en dicho tipo de estado el referente normativo es la ley como expresión de la voluntad soberana, misma que desarrolla el contenido constitucional permitiendo entonces su aparente aplicabilidad. En dicho tipo de estado, la autoridad preeminente es obviamente el parlamento. En el estado constitucional de derecho, por su parte, la constitución es la norma jurídica suprema pero su contenido es de naturaleza programática y las leyes quedan sujetas al control constitucional abstracto de un tribunal especializado. En este, las leyes desarrollan el contenido constitucional, pero quedan sometidas a un control de regularidad. Por lo que, las leyes contrarias a la constitución resultan ineficaces. Por ello, la autoridad preeminente es el órgano constituyente autor de la constitución, pero, una vez disuelto aquel, en el entramado de los poderes constituidos, subsiste una fuerte y permanente tensión entre el parlamento y el tribunal especializado (el tribunal o corte constitucional).

Por su parte, en el ‘estado constitucional de derechos y justicia’, la constitución es la norma jurídica suprema y es de aplicabilidad directa e inmediata. Todas las leyes quedan sujetas al control constitucional concreto de todos los jueces y abstracto de un tribunal especializado. En este, el contenido esencial de la constitución son los derechos ya no la organización institucionalizada del poder, que se originan por intermedio de una cláusula abierta de reconocimiento progresivo de los mismos. En cuyo caso, el listado de derechos constitucionales se vuelve infinito. En el que, los jueces se vuelven la autoridad preeminente -en particular y con notable poder el tribunal constitucional especializado- como garantía institucional de la realización efectiva de los derechos constitucionales.⁹¹¹ Y es precisamente aquí donde se observa integralmente y se hace visible el *estado*

⁹⁰⁷ Luis Razeto, *Economía popular y organización popular* (Costa Rica: PEC, 1990).

⁹⁰⁸ José Luis Coraggio, *Fundamentos de la economía social y solidaria* (Quito: Editorial IAEN, 2013), 32.

⁹⁰⁹ Orlando Núñez, *La Economía Social Solidaria en las naciones proletarizadas y el proletariado por cuenta propia en la transformación del sistema* (Nicaragua: CLACSO, 2011).

⁹¹⁰ Pablo Guerra, *La economía de la solidaridad* (Montevideo: Ediciones ABC, 1999).

⁹¹¹ Ávila Santamaría, *El Neoconstitucionalismo Andino*, 56-64.

suficiente... no el de mínimos, ni el de bienestar; es decir, aquel que indefectiblemente debe contar con los recursos indispensables para hacer realidad y satisfacer plenamente todos los derechos constitucionales e infinitos -plenamente justiciables- de absolutamente todas las personas y pueblos aún más allá de la suficiencia real de los ingresos públicos.

Estado suficiente que se caracteriza a breves rasgos por las siguientes previsiones constitucionales -que conforman el prolegómeno de la constitución financiera del ‘neo estado andino’-: (1) la declaración constitucional de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal;⁹¹² (2) la declaración constitucional de que la dirección general de la economía corresponde al estado central;⁹¹³ (3) la positivación en la constitución de los fines nacionales de la política económica y la política fiscal;⁹¹⁴ (4) la imposición constitucional de un plan nacional de desarrollo como guía en la ruta hacia el desarrollo social y límite en la elaboración y ejecución presupuestal;⁹¹⁵ (5) la positivación constitucional de la noción innovadora de la suficiencia recaudatoria;⁹¹⁶ (6) la previsión constitucional del monopolio público y la reserva para el estado central de los sectores estratégicos;⁹¹⁷ (7) la priorización constitucional del gasto público social -particular prevalencia del gasto público en educación y salud-;⁹¹⁸ (8) el establecimiento constitucional de una finalidad ulterior a la actividad financiera del estado articulada a la aspiración generalizada de una mejor vida, una vida digna, el buen vivir (*sumak kawsay*) o el vivir bien (*sumak qamaña*) -en un esquema justo de redistribución de la riqueza-;⁹¹⁹

⁹¹² Colombia, *Constitución Política de Colombia*, arts. 334, 339 y 346. Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, arts. 311 y 312. Ecuador, *Constitución de la República*, arts. 286 y 287. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, arts. 321.4 y 323.1.

⁹¹³ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, art. 334. Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, art. 320. Ecuador, *Constitución de la República*, arts. 275 y 284.7. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, arts. 311.2.1. y 316.2.

⁹¹⁴ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, art. 334. Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, arts. 299, 311, 318 y 320. Ecuador, *Constitución de la República*, arts. 284 y 285. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, art. 318 al 325.

⁹¹⁵ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, art. 339. Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, arts. 187.8 y 299. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 280. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, arts. 316.9 y 339.3.

⁹¹⁶ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, art. 189.20. Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, arts. 311 y 316. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 300. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, art. 323.1.

⁹¹⁷ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, art. 365. Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, art. 302. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 313. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, arts. 348 y 349.

⁹¹⁸ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, arts. 334, 350 y 366. Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, arts. 85 y 86. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 298. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, art. 321.2.

⁹¹⁹ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, arts. 334, 366 y 367. Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, art. 299. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 275. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, arts. 8.2. y 313.

y, (9) la apertura institucional y reglada constitucionalmente del uso legítimo del endeudamiento público como fuente regular -destinada a la inversión pública- pero “extraordinaria” de ingresos fiscales.⁹²⁰ En el que, además -paradójicamente-, la visión del presupuesto tiende al paradigma tradicional (legalista)⁹²¹ al que nos referiremos más adelante. Solo en Ecuador existe un vuelco considerable -aún inexplorado- a dicha preconcepción,⁹²² en los términos señalados en el capítulo que antecede.

Y es en el cúmulo de estos caracteres comunes en el que se genera la incompatibilidad manifiesta de las reglas fiscales -objeto del presente estudio- introducidas en los textos constitucionales y el diseño institucional del ‘neo estado andino’. Ya que, tales reglas parten -según lo visto y analizado en los dos capítulos de la presente investigación que anteceden- de la suficiencia funcional de los ingresos públicos en el contexto de una economía social de mercado y no en la necesidad social de satisfacer todos los derechos constitucionales de las personas y los pueblos. Es decir, los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal propios del estado constitucional de derecho, se corresponden con el postulado razonable de que se puede y debe gastar responsable y únicamente lo que se tiene, nunca más allá de aquello, salvo necesidades excepcionales. Por lo que, tales principios se asientan en la obvia necesidad de controlar el gasto público y de restringir el endeudamiento estatal. Pero, en el estado suficiente, propio del modelo del nuevo constitucionalismo latinoamericano, el estado tiene, desde su concepción y fundación, un nivel de gasto público considerable e inevitable, transformando aquella noción convencional de responsabilidad en clave de contención del gasto a partir de la obvia restricción, en una noción actual de responsabilidad social para con los ciudadanos en la que el gasto público -de calidad- se torna en garantía de la justiciabilidad de todos los derechos constitucionales con preeminencia de los derechos sociales, aún sin que se cuenten con los recursos económicos necesarios.

Por ello, en dicha visión renovada es impensable restringir el gasto y el endeudamiento público, pues, en esta no existiría una restricción natural en el gasto fiscal más allá que la razonable medida -en clave de prioridad- del gasto de calidad, de manera que, solo el gasto infructuoso, el injustificado y el evidentemente irracional sería el

⁹²⁰ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, arts. 341 y 364. Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, art. 312. Ecuador, *Constitución de la República*, arts. 289 y 290. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, art. 322.

⁹²¹ Colombia, *Constitución Política de Colombia*, art. 346. Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, art. 313. Bolivia, *Constitución Política del Estado*, art. 321.3.

⁹²² Ecuador, *Constitución de la República*, art. 292.

proscrito en ambos esquemas. Pero, en el primero, el gasto pende indiscutiblemente de la suficiencia de los ingresos públicos, en tanto que en el segundo serían los ingresos los que penderían de un gasto público inevitable y necesario. Por lo que, en lugar de gastar lo que no poseo, debo inevitablemente gastar aún más allá de lo que tengo cuando sea justo -necesario-. En cuyo caso, lo prevalente ya no es contener “responsablemente” el gasto y evitar el endeudamiento que irremediablemente incrementa a futuro el mismo, sino obtener creativamente -y ojalá también responsablemente- los ingresos indispensables para satisfacer un gasto público inevitable. De manera que, el estado ya no asumiría sus prestaciones en la medida de la suficiencia de sus ingresos, sino que el estado debe ser en sí mismo suficiente para garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de todos sus ciudadanos, individualmente y en su organización como comunidad(es). Situación que no es sencilla y que resulta contradictoria con las aspiraciones de la estabilidad presupuestaria, lo cual pone de manifiesto la contradicción constitucional enunciada y objeto de la presente investigación.

Pues, ya no se trataría de ajustar el gasto público a las capacidades reales y eficiencia limitada del estado, sino de exigir de este mayor eficiencia y capacidades extraordinarias para obtener con suficiencia lo necesario para sostener el gasto público inevitable. Por lo que, la discusión y la problemática financiera ya no se centraría en la contención “responsable” del presupuesto general del estado -en esquema de prioridades y de necesidades sociales previamente planificadas y ajustadas a un proyecto político previsible- en función de la suficiencia de los ingresos públicos para el sostenimiento del mismo, sino en el financiamiento permanente y sostenible -como nuevos parámetros de “responsabilidad”- de un presupuesto general público -como el compilado del gasto fiscal- esencialmente flexible e ilimitado articulado en derredor de necesidades sociales urgentes que se enarbola como una herramienta (o instrumento) de justiciabilidad de los derechos constitucionales sociales. Es decir, asume la función -que no es técnica- de un instrumento de justicia social. En cuyo caso, las estructuras de poder e instituciones convencionales -aún asimiladas en los textos constitucionales- resultan manifiestamente contrarias a la inclusión indiscriminada de derechos, consecuencia de los procesos liberadores constituyentes de los pueblos suramericanos con la complejidad que supone además la incorporación de nuevas formas e instituciones derivadas de tales paradojas.⁹²³

En palabras de Gargarella:

⁹²³ Ávila sostiene que: “El reto es mayor cuando se reconoce que el estado es plurinacional e intercultural. En términos del derecho quiere decir que vivimos un pluralismo jurídico. Dejamos de

Finalmente, llegamos a la cuestión que aquí más me interesa y preocupa, que es la relacionada con los modos en que las “viejas estructuras” bloquean las “nuevas propuestas”, o tornan difícil la implementación de las mismas -típicamente-, en este caso, el modo en que la vieja organización del poder obstaculiza la realización de los nuevos derechos sociales y multiculturales. El problema en juego no nos refiere, meramente, a una cuestión de “simple descuido” en la redacción constitucional (digamos, introducimos nuevos derechos, sin prestarle atención a los modos en que reacciona o va a reaccionar la vieja organización del poder). Se trata, ante todo, de que no reconocemos el *peculiar lugar* que ocupa la parte “orgánica” no reformada: lo que está en juego es el núcleo básico de la organización de poderes, esto es, la *sala de máquinas de la Constitución*. Por supuesto, puede entenderse que existan dificultades para reconocer todos los cambios que es necesario agregar, para “darle vida efectiva” a la modificación constitucional que estamos más interesados en incorporar. Sin embargo, dejar de lado, directamente, la pregunta acerca de cómo va a responder la “sala de máquinas” constitucional frente a los demás cambios constitucionales que introduzcamos (“más derechos”), es dejar de lado lo más importante. En aquella “sala de máquinas” reside, justamente, el corazón de la Constitución: no puede operarse sobre la Constitución dándole la espalda al modo en que la organización del poder reacciona (o, previsiblemente, va a reaccionar) frente a las modificaciones que le introducimos.⁹²⁴

Esta, en definitiva, es la inquietud medular del presente trabajo de investigación: establecer si los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal contienen -en clave de restricción- al ‘estado andino de derechos y justicia’... y, es evidente que el fundamento buchaneano, el trasfondo ético del equilibrio virtuoso, el contexto histórico de la Europa de posguerra y la incidencia del proceso de integración regional o la imposición del mismo -detallados en el primer capítulo que antecede en esta investigación-, propios del estado constitucional europeo, son diametralmente distintos y completamente ajenos a las condiciones en las que surge y se cohesiona el nuevo constitucionalismo latinoamericano.⁹²⁵ Tanto las reglas técnico macro-fiscales, como los principios de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal fueron diseñados e implementados en torno a la configuración institucional del estado de bienestar europeo. Incluso, sus tensiones y el debate alrededor de él concluyen siempre en un posible desmonte del mismo. En tanto que, en Suramérica, los últimos procesos político-constituyentes se encaminaron al asentamiento de un ‘estado de derechos y justicia’, no

reconocer una sola fuente de derecho válido, que es la estatal y su ley, y pasamos a integrar múltiples sistemas jurídicos. Cada sistema jurídico puede darnos infinidad de formas jurídicas e instituciones. Y este es un mundo para descubrir y para aprender”. Ávila Santamaría, *El Neoconstitucionalismo Andino*, 243.

⁹²⁴ Gargarella, “Sobre el ‘Nuevo constitucionalismo latinoamericano’”, 109-27.

⁹²⁵ En efecto, el gasto de la UE tiene una disminución a partir de la aplicación del Tratado de Maastricht (año 1992); Sin embargo, Mária advierte que no se debe -ni se puede- confundir la aplicación de dicho tratado con las reformas del Consenso de Washington ya que el primero, a diferencia del segundo, tuvo de por medio un proceso de integración económica, institucional y política. José María Serrano, “El ‘Consenso de Washington’ ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?”, *Revista de fomento social*, n.º 55 (2000): 29-45, <https://revistas.uloyola.es/rfs/article/view/2519/1073>.

uno de bienestar, que quedaría eventual y positivamente superado. Es decir, abrimos trocha hacia la conquista supuesta de la igualdad en un contexto de solidaridad -como fundamento de un proceso reivindicatorio liberador- y no como ocurrió en Europa que en su momento se encaminó hacia la conquista de la paz y la libertad en un contexto de defensa por la propiedad privada y el individuo.

De ahí que, una diferencia radical y de notable interés para la presente investigación sea que, mientras en Europa el estado de bienestar se articuló sobre la noción necesaria -dado el contexto histórico del momento- del valor de justicia percibido como una virtud aristotélica -el punto medio: el equilibrio-⁹²⁶ pero en clave utilitarista,⁹²⁷ en los últimos procesos constituyentes latinoamericanos, en el ‘neo estado andino’, la justicia haya adoptado inevitablemente el rostro del oprimido y ese afán liberador descrito por Dussel.⁹²⁸ Hecho que indefectiblemente cambió la visión y la comprensión en nuestra región sobre la institucionalización del poder político, la composición del estado y las reglas de contención legítima del poder público. Pero que, en el contexto del consensualismo ecléctico trajo consigo un sinnúmero de paradojas que fueron contenidas, también, en los últimos textos constitucionales. Así, por ejemplo, a partir de la renovada concepción del valor justicia y de una visión financiera coherente con las utopías de los derechos humanos y la andina, en el caso del déficit público existen dos consideraciones

⁹²⁶ Enrique Serrano, “La teoría aristotélica de la justicia”, *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, n.º 22 (2005): 123-59, <https://isonomia.itam.mx/index.php/revista-cientifica/article/view/328/1072>.

⁹²⁷ La teoría utilitarista de la justicia se centra en la maximización del bienestar general y la minimización del sufrimiento. Desde esta perspectiva, un acto, política o institución es considerado justo si aumenta la felicidad o utilidad para la mayoría. Sin embargo, esta visión planteó desafíos éticos -discutidos obviamente en los procesos constituyentes latinoamericanos- al considerar el equilibrio entre los intereses de la mayoría y los derechos de las minorías, y encontrar una forma objetiva y equitativa de medir el bienestar general. Armando Damián Enriquez, “Teorías de la justicia: el utilitarismo ¿métrica distributiva impracticable?”, *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, n.º 55 (2019): 205-38, <https://www.redalyc.org/journal/185/18565589009/html/>. Por ello, para Bentham un Estado justo debe estar conformado por leyes que aseguren la mayor cantidad posible de felicidad para el mayor número posible de individuos. Aída-Sofía Rivera-Sotelo, “El utilitarismo de Jeremy Bentham ¿fundamento de la teoría de Leon Walras?”, *Cuadernos de Economía* 30, n.º 55 (2011), 55-75, http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722011000200003. En tanto que, para Mill, “la justicia implica algo que no sólo es correcto realizar, e incorrecto no hacerlo, sino que, además, alguna persona particular puede exigirnos como derecho suyo”, noción esta -ciertamente individualista- que quizá empezó -*contrario sensu*- a articular el puente hacia la concepción colectiva latinoamericana de una justicia social para el oprimido (en clave de derechos). John Stuart Mill, *El Utilitarismo* (Madrid: Alianza Editorial, 1984), 111-2.

⁹²⁸ “El otro, el pobre en su extrema exterioridad del sistema, provoca a la justicia; es decir, llama (-voca) desde delante (pro-). Para el sistema de injusticia "el otro es el infierno" (si por infierno se entiende el fin del sistema, el caos agónico). Por el contrario, para el justo el otro es el orden utópico sin contradicciones; es el comienzo del advenimiento de un mundo nuevo, distinto, más justo. La sola presencia del oprimido como tal es el fin de la buena conciencia del opresor. El que sea capaz de descubrir dónde se encuentra el otro, el pobre, podrá, desde él, efectuar el diagnóstico de la patología del estado” Dussel, *Filosofía de la liberación*, 59.

que pudieron suplir los planteamientos tradicionales de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal, que no fueron tomadas en consideración en su momento:

(i) si bien siempre será mejor el ahorro al déficit, tampoco se puede negar que el endeudamiento es una herramienta fundamental para financiar, en el largo plazo, programas o proyectos de inversión pública socialmente rentables que no pueden ser financiados con los recursos de un período fiscal. Desde la lógica financiera básica del emprendimiento privado, las empresas se apalancan financieramente y se endeudan hoy para incrementar los ingresos futuros. Si este principio es aceptable en el emprendimiento privado, ¿por qué el Estado no puede endeudarse hoy para garantizar condiciones de vida mejores en el futuro? (ii) ¿Es racional colocar a las variables macro-fiscales para garantizar el equilibrio fiscal per se, a costa de sentenciar a varias generaciones a la pobreza y la exclusión? ¿Será que el viejo paradigma de crecer primero y luego cerrar las brechas de igualdad es el correcto, o, por el contrario, es necesario primero cerrar brechas de igualdad para crecer? [...] la justicia nos marca una nueva forma de hacer política pública orientada hacia la erradicación de las inequidades manifiestas. Bajo esta premisa, el déficit es aceptable siempre y cuando exista una causa justa, es decir, siempre que el déficit garantice mejores condiciones en el futuro y sea financiando sosteniblemente.⁹²⁹

Pues, “[l]a experiencia internacional ha demostrado que limitar la política fiscal a un mero control cuantitativo de las cuentas [...] a través de reglas numéricas sobre la deuda pública, el déficit o el gasto, no garantiza un adecuado manejo del Estado en la economía [...] y [...] no toma en cuenta el impacto de las finanzas públicas sobre objetivos cruciales del desarrollo, el crecimiento de largo plazo y la distribución del ingreso”.⁹³⁰ Por lo que, según lo dicho por Almeida, Carrasco, Oliva y Carrillo,⁹³¹ la política fiscal, a través del gasto público, no es en definitiva neutra porque afecta de manera diferenciada a los grupos más vulnerables de la sociedad.⁹³² En cuyo caso, para que la política fiscal sea un verdadero instrumento de cambio y bienestar, la cuestión debe pasar básicamente por un tema político y ético y no por uno enteramente técnico.⁹³³ Ya que, en primer lugar

⁹²⁹ María Dolores Almeida Sánchez et al., “Ingresos y gasto público en democracia: de la rigidez fiscal al pago de la deuda social”, en *Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir: La equidad como soporte del pacto fiscal* (Quito: Servicio de Rentas Internas, 2012), 116-7.

⁹³⁰ ILPES-CEPAL, *Panorama de la gestión pública en América Latina: en la hora de la igualdad* (Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas, 2012), 14.

⁹³¹ Almeida Sánchez et al., “Ingresos y gasto público en democracia”, 117-8.

⁹³² Asorey señala que: “Cualquier análisis de la política fiscal en Latinoamérica no puede omitir las características regresivas en cuanto a la tributación y la gran incidencia de los impuestos indirectos que afectan a los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad”. Rubén O. Asorey, “Introducción a la política fiscal”, en *Estado, Derecho y Economía*, edit. Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez (Quito: Corporación Editora Nacional, 2013), 34.

⁹³³ Rosas Vega, Plazas Vega y Bernal Castro, *Sostenibilidad fiscal y regla fiscal*, 194.

debería estar la comunidad y la prioridad de que el gasto público responda a las necesidades de las grandes mayorías para cerrar las brechas históricas de capacidades.

De manera que, las finanzas públicas -articuladas constitucionalmente-, en un ‘estado de derechos y justicia’, no deberían configurarse como una simple atadura ni responder a razones enteramente técnico-cuantitativas (reglas fiscales) sino que deberían corresponderse con “un régimen fiscal ágil, capaz de brindar respuestas oportunas y eficaces a las fluctuaciones económicas y a las cambiantes actitudes de los agentes, así como a la complejidad de la estructura administrativa del Estado”.⁹³⁴ Que, además, se perciban, sobre todo, como justas; es decir que, se traduzcan inevitablemente en hechos reales que garanticen una mayor igualdad en las oportunidades de acceso que se ofrecen por el estado a todos los miembros de la sociedad.⁹³⁵ Sin embargo, nunca ha sido sencillo apreciar, sin discusiones de por medio y alguna duda, la justicia en la *praxis*. Tal es así que, en el Derecho, con regularidad nos valemos de las nociones aristotélicas abstractas de la justicia conmutativa y distributiva,⁹³⁶ aún en la visión simplista y reduccionista de Ulpiano,⁹³⁷ ya que, “dar a cada quien lo que le corresponde”, satisface al menos formalmente las expectativas de la comunidad.

Pero, más allá de la obvia complacencia que produce a cualquiera asimilar que te entregarán lo que naturalmente te corresponde, nadie ha logrado descifrar con total exactitud qué es lo que en efecto y con singularidad corresponde -en justicia- a cada uno. Por lo que, la realización de la justicia ha quedado anclada en la realidad, hasta el día de hoy, al sentimiento de satisfacción individual utilitarista expuesto ya siglos atrás por Bentham y por Mill.⁹³⁸ Para Bentham, la naturaleza puso a la humanidad bajo el gobierno del dolor y el placer. Solo el dolor y el placer señalarían y determinarían lo que debemos hacer y haremos. Pues, tanto la norma del bien y el mal como el encadenamiento de causas y efectos, estarían sujetos a su imperio. De manera que, el dolor y el placer nos impondrían todo lo que hacemos, todo lo que decimos, todo lo que pensamos. E inclusive todo esfuerzo que se realice para liberarnos de aquellos no serviría más que para demostrar y confirmar su poder sobre todos nosotros. En consecuencia, el principio de

⁹³⁴ *Ibid.*, 189.

⁹³⁵ *Ibid.*

⁹³⁶ Serrano, “La teoría aristotélica de la justicia”, 123-59.

⁹³⁷ Armando Torrent, “El concepto de *Iustitia* en los juristas romanos”, *VERGENTIS I*, n.º 4 (2017): 39-56, <https://repositorio.ucam.edu/bitstream/handle/10952/2815/2-%20ARMANDO%20TORRENT.%20EL%20CONCEPTO%20DE%20IUSTITIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁹³⁸ Enriquez, “Teorías de la justicia”, 205-38.

utilidad -según lo sostiene Bentham- reconoce dicha sujeción y la asume como fundamento del sistema, cuyo objetivo es desarrollar a la humanidad plagada de felicidad por las manos de la razón y la ley.⁹³⁹ ¿Que podría en esencia causarnos el mayor placer individual -que conviene maximizarlo para la comunidad política- sino lo que nos corresponde naturalmente por justicia?

Por ello para Mill, la justicia se basa, precisamente, en el principio de utilidad y en la promoción de la mayor felicidad para el mayor número posible de personas. Para él, los actos son justos cuando maximizan la utilidad o el bienestar general de la sociedad, de manera que, la justicia no respondería a un concepto absoluto y trascendental, sino que dependería de las circunstancias y el contexto particular. De manera que, la justicia no implicaría necesariamente una distribución igualitaria de recursos, sino que estaría basada en la maximización de la felicidad o satisfacción de las preferencias y deseos individuales y colectivos -que a diferencia del contractualismo no se ampara en un interés egoísta sino en uno altruista-.⁹⁴⁰ Mill destaca la importancia de la justicia como un medio para promover la armonía social y la estabilidad y sostiene que la justicia, asimismo, debe garantizar tanto la felicidad y el bienestar colectivo como las libertades individuales y los derechos básicos.⁹⁴¹ Proposición aún vigente en la comprensión universal del Derecho -como disciplina- dada su innegable interrelación con el valor de la prudencia, relevante en los sistemas jurídicos contemporáneos pero insuficiente en el entramado complejo y particular de los últimos procesos constituyentes latinoamericanos debido al profundo anhelo de liberación en un contexto de profundas brechas sociales.

De ahí que, en tales procesos se haya deconstruido el enfoque utilitarista de la justicia y se haya apelado al contenido de otros principios éticos arraigados a la cosmovisión ancestral común latinoamericana y en los casos particulares de Ecuador y Bolivia a preceptos fundamentales y particulares de la cosmovisión andina: el *sumak kawsay* y el *sumak qamaña*. Por ello, previamente a desarrollar la natural contradicción del estado de derechos y justicia ecuatoriano con la contención -razonable o no- del gasto público en este, bajo la supuesta aspiración de estabilidad presupuestaria, corresponde describir, muy brevemente, esta noción renovada de justicia que es precisamente la que como fundamento material, hace indiscutiblemente incompatible el ‘neo estado andino’

⁹³⁹ Jeremy Bentham, *Los principios de la moral y la legislación* (Buenos Aires: Claridad, 2008).

⁹⁴⁰ María Teresa Lopera Chaves, “La justicia en J.S. Mill: más allá del individualismo”. *Estudios de Filosofía*, n.º 6 (1992): 113-24, https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudios_de_filosofia/issue/view/3539/pdf_41.

⁹⁴¹ Mill, *El Utilitarismo*, 111-2.

con los principios “universales” eurocéntricos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal, ya que el costo o precio de la justicia social, en un entorno plagado de brechas socioeconómicas profundas como el nuestro, a partir del enfoque convencional de suficiencia, sencillamente es imposible de encontrar y más aún de alcanzarlo.

1.4. El estado de justicia en Ecuador y su coste indeterminado

Pese a la predominancia actual en la concepción jurídico-universal de la visión utilitarista de la justicia, la misma no es la última ni la única teoría de la justicia planteada filosóficamente. John Rawls, por ejemplo, propuso una crítica frontal al utilitarismo.⁹⁴² La teoría de la justicia de Rawls es quizá una de las contribuciones más influyentes en el campo de la filosofía política y moral. En su libro: “Una teoría de la justicia”,⁹⁴³ Rawls propone un enfoque que busca establecer una base sólida para la justicia distributiva y la organización justa de la sociedad. En su teoría, introduce la idea del “velo de la ignorancia”: un dispositivo imaginario que permite considerar la justicia desde una posición imparcial. Bajo este velo, los individuos desconocen sus circunstancias personales como su raza, género, edad, clase social o posición económica -suprime los prejuicios sociales ordinarios-. Desde esta posición -según lo expone Rawls-, las personas seleccionarían inevitablemente los principios de justicia que promuevan el mayor beneficio para los menos favorecidos. Así, Rawls defiende la idea de una distribución equitativa de los recursos y las oportunidades con especial atención a las desigualdades y desventajas existentes. Cree que, el acceso justo a los recursos y las oportunidades podría reducir la brecha entre los más y menos favorecidos, proporcionando así una base cierta para un contrato social justo.⁹⁴⁴

Sin embargo, la teoría de Rawls ha sido objeto de críticas significativas. Uno de los argumentos más recurrentes es que la teoría se basa en un plano idealizado de la sociedad y no tiene en cuenta las complejísticas dinámicas del mundo real. Por lo que, no sería realista ni factible implementar una distribución igualitaria de recursos en la

⁹⁴² Asimismo, a la fecha existen algunos planteamientos diversos como la justicia restaurativa, la justicia dialógica o la justicia transicional que han encontrado cabida, esencialmente, en el debate y contexto latinoamericano; no obstante, no son objeto del presente trabajo de investigación. Rodrigo Uprimny y María Paula Saffon, “Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades”, *dejusticia.org*, accedido 29 de febrero de 2024, https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_52.pdf.

⁹⁴³ John Rawls, *Teoría de la Justicia* (México: Fondo de Cultura Económica, 1995), 17-184.

⁹⁴⁴ *Ibid.*, 185-355.

práctica. Algunos críticos sostienen, además, que la teoría de Rawls no presta atención suficiente a la autonomía individual y a la responsabilidad personal, de manera que, el énfasis en la redistribución de recursos que promueve esta teoría podría socavar los incentivos y la motivación para el éxito personal (los logros individuales). Otra crítica suele señalar que la teoría de Rawls no aborda con suficiencia ni adecuadamente las cuestiones de justicia global y la relación entre las sociedades desarrolladas y las menos desarrolladas en el mundo. Pues, al centrarse en la justicia interna de una sociedad, la teoría de Rawls no podría proporcionar, en realidad, una respuesta suficientemente sólida a los desafíos de la desigualdad global y la pobreza.⁹⁴⁵

Ahora bien, más allá del debate generado en torno de la teoría de justicia de Rawls -y a tono con el objeto de la presente investigación-, del mismo modo que este enarbó su teoría sobre la noción de igualdad en clave de diferencia, en los últimos procesos constituyentes latinoamericanos, debido a aquel afán liberador indiscutiblemente presente en los mismos, se pugnó con vehemencia por un sistema justo acorde con la natural diversidad propia de la región, el respeto por la diferencia y la justa distribución de la riqueza como instrumento para reducir las profundas brechas sociales, buscando superar los sistemas perversos de exclusión y clamando por un sistema de justicia incluyente que adopte, en definitiva, el rostro del oprimido... del excluido latinoamericano, que incluya sus realidades silenciadas como las imaginadas.⁹⁴⁶ Por ello, así como Rawls optó por articular un modelo de igualdad democrática,⁹⁴⁷ en Ecuador y Bolivia asumimos el reto de proyectarnos en derredor y obtener el *sumak kawsay* y el *sumak qamaña*, respectivamente, como principios o criterios aspiracionales de justicia en el contexto inevitable de un constitucionalismo contemporáneo que supere el constitucionalismo moderno.

Al respecto, Gustavo Zagrebelsky señaló en su obra *El Derecho Dúctil: Ley, Derechos, Justicia* tres caracteres esenciales del constitucionalismo actual: (1) la necesidad de contar con un *bill* amplio de derechos constitucionalmente tutelados de aplicación inmediata; (2) la inclusión ineludible en el ordenamiento jurídico de los

⁹⁴⁵ David Quintero Fuentes, “Críticas y revisiones a la Teoría de la Justicia de John Rawls”, *Revista Actualidad Jurídica*, n.º 18 (2008), 371-94, <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2021/01/AJ-Num-18-P371.pdf>.

⁹⁴⁶ Ávila Santamaría, *La utopía del oprimido*, 59-65.

⁹⁴⁷ Para Rawls, *prima facie*, la justicia se correspondía con el siguiente enunciado: “Todos los valores sociales -libertad y oportunidad, ingreso y riqueza, así como las bases del respeto a sí mismo- habrán de ser distribuidos igualitariamente a menos que una distribución desigual de alguno o de todos estos valores redunde en una ventaja para todos”; pues, para él: “La injusticia consistir(ía) entonces, simplemente, en las desigualdades que no benefician a todos”. Rawls, *Teoría de la Justicia*, 69.

principios de justicia material por intermedio de normas constitucionales; y, -como consecuencia obvia de los caracteres ya mencionados-, (3) la considerable e innovadora fortaleza del poder jurisdiccional y del encadenamiento argumentativo de las decisiones judiciales en el proceso de creación del Derecho⁹⁴⁸. En Suramérica, precisamente, a partir de los últimos procesos constituyentes, es posible observar un apego desarticulado a dicha estructura. En los textos constitucionales de Ecuador y Bolivia se han hecho constar como preceptos materiales de justicia, concepciones ancestrales de *justicia real*, deconstruyendo la acepción jurídico-convencional para redefinirla como un conjunto de condiciones obligatorias -en oposición al entramado exclusivo de normas propio del Derecho Positivo- que deben respetarse y cumplirse en las actuaciones públicas y privadas con el objeto de salvaguardar intereses materiales no disponibles, instituyendo de esta manera un nuevo orden económico, político y jurídico con fines colectivos por encima de las voluntades individuales.⁹⁴⁹ Pero ¿cuánto podría costar al estado esta acepción de justicia? Para encauzar cualquier respuesta posible primeramente debemos establecer el alcance material de dicha acepción.

En el Preámbulo de nuestra Constitución vigente⁹⁵⁰ consta que: “NOSOTRAS Y NOSOTROS, el pueblo soberano del Ecuador [...] Decidimos construir [...] Una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay* [...]”. Esta es, la declaración del fin colectivo común que buscamos -o deberíamos buscar y alcanzar en Ecuador- y el criterio de justicia material sobre el cual se ha articulado la neo construcción del estado ecuatoriano. Por ello: (1) es deber primordial del estado planificar en consideración al buen vivir, según consta en el numeral 5 del artículo 3 de la Constitución de la República; (2) se consagra en el Capítulo II, Título II de la misma Constitución, los Derechos del Buen Vivir;⁹⁵¹ y, (3) se cimenta al detalle el Régimen del Buen Vivir en el Título VII *ejusdem*. A más de las múltiples y permanentes referencias que se realizan por al menos veinticinco ocasiones a lo largo de

⁹⁴⁸ Gustavo Zagrebelsky, *El Derecho Dúctil: Ley, Derechos, Justicia* (Madrid: Trotta, 2007).

⁹⁴⁹ Gabriel Galán Melo, “El Buen Vivir, breves reflexiones constitucionales”, *Revista Actualidad Jurídica*, n.º 43 (2011): 7.

⁹⁵⁰ Ecuador, *Constitución de la República*, Preámbulo.

⁹⁵¹ Ávila advierte -tomando en consideración lo dicho por Raúl Llásag- que, el *sumak kawsay* implica la vivencia armónica de la gran mayoría de derechos y no solo de los DESC y que el *sumak kawsay* no puede dissociarse de la *pachamama* por lo que, tener una categoría particular de derechos del buen vivir solo desnaturaliza el verdadero sentido del *sumak kawsay*, porque causa la confusión de que los derechos sociales (constructo occidental) equivalen a los derechos del buen vivir, generando una visión reduccionista e inadecuada del *sumak kawsay*. Ávila Santamaría, *La utopía del oprimido*, 295-6.

todo el texto constitucional del buen vivir o *sumak kawsay*, al cual, en el artículo 250 del mismo texto se le da la connotación particular de principio.⁹⁵²

De manera que asimilar esta concepción andina ancestral como principio fundamental⁹⁵³ resulta indispensable para apreciar el contenido de la Constitución de la República vigente, pues, se constituye *per se* cómo una limitación práctica de la noción institucional del estado contenida en el artículo primero del texto magno, ya que nuestra nación se refundó como un estado constitucional de derechos y justicia. Por lo que, su actividad no está limitada naturalmente sino por el contenido íntimo del buen vivir o *sumak kawsay*, que conforma la síntesis *a priori* que debe guiar los procesos proyectuales y de materialización de la justicia en Ecuador. O, dicho de otra manera: lo que en nuestro país nos debería ser justo como colectivo es el buen vivir o *sumak kawsay*, estatus real que impide -o debería impedir- las posibles consecuencias nocivas y costos sociales que pueden ocasionar los derechos cuando se orientan exclusivamente hacia la libertad individual.⁹⁵⁴

Y esta construcción aparentemente ambigua entre la libertad individual y el buen vivir -como derivación de una cosmovisión integral y colectiva- ha sido el resultado de un proceso socio-cultural de composición e inclusión que, socialmente, no inició en el 2008. La necesidad de innovación en la fundamentación del pacto social y el ansia regional por la liberación venía ya manifestándose, aunque insípidamente, desde la publicación de la Constitución Política de 1998.⁹⁵⁵ En la cual, en su artículo 97, numeral 20, se incluyeron ya los valores andino-ancestrales del *ama quilla*, *ama llulla* y *ama shua* (no ser perezoso, no mentir y no robar) como deberes y responsabilidades constitucionales de todos los ciudadanos. Los cuales resumen, en particular, la importancia del trabajo -vínculo y relación natural entre el ser humano y la madre tierra: la *Pachamama*- en las comunidades indígenas de nuestro país, “en las que el trabajo

⁹⁵² Galán Melo, “El Buen Vivir, breves reflexiones constitucionales”, 7.

⁹⁵³ “cuando los juristas razonan o discuten sobre derechos y obligaciones jurídicas [...] echan mano de estándares que no funcionan como normas, sino que operan de manera diferente, como principios, directrices políticas y otro tipo de pautas [...] en la mayoría de los casos usaré el término ‘principio’ en sentido genérico, para referirme a todo el conjunto de los estándares que no son normas; en ocasiones, sin embargo, seré más exacto y distinguiré entre principios y directrices políticas [...] Llamo ‘directriz’ o ‘directriz política’ al tipo de estándar que propone un objetivo que ha de ser alcanzado; generalmente, una mejora en algún rasgo económico, político o social de la comunidad (aunque algunos objetivos son negativos, en cuanto estipulan que algún rasgo actual ha de ser protegido de cambios adversos). Llamo ‘principio’ a un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”. Ronald Dworkin, *Los derechos en serio* (Barcelona: Ariel, 2002), 72.

⁹⁵⁴ Galán Melo, “El Buen Vivir, breves reflexiones constitucionales”, 7.

⁹⁵⁵ Ecuador, *Constitución Política de la República*.

comunitario, solidario y recíproco es el eje fundamental para garantizar el bienestar individual, familiar y colectivo... el *sumak kawsay*".⁹⁵⁶

Ahora bien, *sumak* significa: lo ideal, lo hermoso, lo bueno, la realización; y, *kawsay*: la vida, por lo que, etimológicamente, *sumak kawsay* expresaría la idea de una vida buena, hermosa, realizada... de: "una vida no mejor, ni mejor que la de los otros, ni en continuo desvivir por mejorarla, sino sencillamente buena".⁹⁵⁷ Es decir, una vida distinta de la concebida por la tradición liberal, pues, *contrario sensu*, esta yace en ausencia de los comparables ordinarios de la valoración de la vida en clave de competencia individual, inclusive consigo misma. Dicho de otra manera: mi vida frente a la tuya o mi vida anterior frente a la actual, ya que, esta vida buena no se proyecta a partir del individuo sino desde la comunidad que por intermedio del trabajo colectivo busca el equilibrio emocional del individuo y del cúmulo integral de sus relaciones con el medio que le rodea. Por ello, para Ariruma Kowii, el *sumak kawsay* significa plenitud de la vida y hace relación a una "vida digna, en armonía y equilibrio con el universo y el ser humano".⁹⁵⁸ La cual se edifica sobre los principios del equilibrio (*pakta kausay*), de la armonía (*alli kausay*), de la creatividad (*wiñak kausay*), de la serenidad (*samak kausay*) y del saber ser (*runakay*).⁹⁵⁹ Todos estos ajenos a la tradición liberal-mestiza en Ecuador, pero aún vigentes en varias comunidades indígenas de nuestro país.⁹⁶⁰

El *pakta kausay* o el equilibrio individual, familiar y colectivo -indica Kowii-, no trata en particular de la estabilidad de los miembros en el conjunto -en la comunidad-, sino también del equilibrio emocional que debe alcanzar cada uno de los individuos, para garantizar en el entramado de la comunidad los espacios suficientes y adecuados de comunicación horizontal que eviten la ocurrencia de un desmedro social provocado por la incomunicación y permita la consecución real de los objetivos comunes. La falta de este equilibrio debe considerarse un error gravísimo que afecta el bienestar de la persona, la familia y la comunidad.⁹⁶¹ Por ejemplo, si un miembro de una comunidad, afectado por la pereza, no participa en una *minga* que tiene por objeto abrir un canal de riego que

⁹⁵⁶ Galán Melo, "El Buen Vivir, breves reflexiones constitucionales", 8.

⁹⁵⁷ José María Tortosa, "Sumak Kawsay, Suma Qamaña, Buen Vivir", *Universidad Andina Simón Bolívar*, accedido 29 de febrero de 2024, 1, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2789/1/RAA-28%20María%20Tortosa%2C%20Sumak%20Kawsay%2C%20suma%20qamaña%2C%20buen%20vivi r.pdf>.

⁹⁵⁸ Ariruma Kowii, "El Sumak Kawsay", *un.org*, accedido 29 de febrero de 2024, 6, <https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/El%20Sumak%20Kawsay-ArirumaKowii.pdf>.

⁹⁵⁹ *Ibid.*

⁹⁶⁰ Galán Melo, "El Buen Vivir, breves reflexiones constitucionales", 8.

⁹⁶¹ Kowii, *El Sumak Kawsay*, 6.

beneficia a todos, él y la comunidad se verían ciertamente afectados. Pues, la modalidad del trabajo acordado consiste en asignar ciertos tramos a diferentes individuos, quienes en un tiempo determinado deben cumplir con dicha responsabilidad. Si no lo hacen, retrasan la obra y ello causa un profundo malestar no solo a la comunidad sino al interior de cada uno de los miembros de la misma, malestar o insatisfacción que podría prevalecer en el tiempo y dañar el ánimo general de la comunidad.⁹⁶²

La armonía o *alli kausay*, por su parte, es el resultado del trabajo equilibrado y constituye la energía que fluye en todas las actividades positivas que trascienden y modelan el entorno común: la naturaleza. Que permite la consecución de los objetivos de la comunidad, respetando todo aquello que ha hecho posible, precisamente, el logro de los mismos: la *pachamama*. El *wiñak kausay* o la creatividad es el elemento natural que motiva al ser humano a crear y recrear sus iniciativas, encaminándolo constantemente a la búsqueda permanente de lo nuevo. Pues, de la revisión de lo hecho, de la confrontación con el pasado, siempre ha de surgir un elemento nuevo que contribuya a superar el estado anterior. El *samak kausay* o la serenidad trata, en cambio, de la perseverancia y disciplina con las que deben realizarse todas las tareas y está orientada a aprender a crear mecanismos que permitan controlar reacciones impulsivas o acciones sin meditación previa suficiente. Por ello, Kowii sostiene que nuestros agricultores andinos acostumbran detenerse en medio de la jornada y respirar con profundidad, mirar su entorno... mirar el trabajo realizado y continuar con sus labores hasta concluirlos, ya que, cultivar la serenidad en las acciones de trabajo, conlleva a que las actividades se desarrollen en paz y con respeto hacia el otro y hacia la *pachamama*. El *runakay*, finalmente, es el saber ser y nace de la sumatoria de todos los valores antes detallados. Es aquel que sintetiza sencillamente la realización del ser humano.⁹⁶³

De manera que, el principio de justicia material -en los términos de Zagrebelsky- contenido horizontalmente a lo largo del texto constitucional ecuatoriano que justificaría la calidad del gasto público parecería ser -en cuanto a su destino- el de una vida buena, en armonía y equilibrio con el universo (la *pachamama*) y el ser humano. Sin embargo, aprehender con especificidad lo que corresponde a lo “justo” en dicho contexto resulta aún muy complicado, debido a que la cosmovisión mestiza en la construcción del estado es completamente ajena al trabajo como elemento colectivo de cohesión social. Y se corresponde, más bien, con el respeto inexorable -incluso hasta egoísta- de las libertades

⁹⁶² Galán Melo, “El Buen Vivir, breves reflexiones constitucionales”, 8.

⁹⁶³ Kowii, *El Sumak Kawsay*, 6.

individuales. Por lo que, el fin colectivo o comunal en dicha visión no es sino la sumatoria de un sinnúmero de objetivos individuales no direccionados hacia el equilibrio y armonía de la comunidad y su entorno natural, sino hacia el éxito personal en un espacio de competencia leal: arquetipo orgánico que se encuentra entroncado en nuestro sistema de educación.⁹⁶⁴ Y es por ello, que el *sumak kawsay* en nuestro país, lejos de asentar en la realidad una percepción cierta de una justicia social renovada ha degenerado una disputa inconclusa por la atribución del contenido constitucional de dicho precepto andino-ancestral.

Ávila sostiene que sobre el *sumak kawsay* hay distintas perspectivas y múltiples voces. Que no hay consensos sobre su contenido y alcance y que hay una evidente disputa sobre su comprensión; sin embargo, organiza y clasifica tales disputas en tres corrientes particulares: 1. Desarrollista-estatista; 2. Indigenista-pachamamista; y, 3. Ecologista-post desarrollista;⁹⁶⁵ las cuales explica a cabalidad en su texto: “La utopía del oprimido. Los derechos de la *pachamama* (naturaleza) y el *sumak kawsay* (buen vivir) en el pensamiento crítico, el derecho y la literatura”, mismas que no son objeto del presente trabajo de investigación, pero de las cuales, en conjunto y dialécticamente, Ávila concluye un grupo de principios que ayudan a comprender, ciertamente, el contenido del *sumak kawsay*, a pesar de que sobre estos -y así lo advierte Ávila- no existe un consenso ni una prelación u orden jerárquico particular. No obstante, tales principios sí dan sentido al *sumak kawsay* como un criterio aspiracional de justicia en el contexto de un constitucionalismo latinoamericano moderno.⁹⁶⁶ Los principios son los siguientes: la *relacionalidad* -todo está conectado-;⁹⁶⁷ la *reciprocidad* -todo se corresponde entre sí-;⁹⁶⁸ la *complementariedad* -todos necesitamos de todos -;⁹⁶⁹ la *correspondencia* -todos somos y

⁹⁶⁴ Galán Melo, “El Buen Vivir, breves reflexiones constitucionales”, 8.

⁹⁶⁵ Ávila Santamaría, *La utopía del oprimido*, 291-305.

⁹⁶⁶ “La utopía, en tiempos de globalización, no se puede construir desde una localidad y desde un único saber. Además, se caería en algo que se critica: el sueño de un mundo mejor, más justo e inclusivo, no puede ni debe desperdiciar otros saberes ni experiencias. Por otro lado, la misma utopía andina reclama interculturalidad como premisa, y ésta es un diálogo de saberes y un constante aprender y rectificar. Por eso recurriremos a variadas fuentes tanto andinas como occidentales, y a distintas disciplinas, tales como la filosofía, el derecho, la sociología, la antropología, la física, la geografía, los estudios de la cultura, la pedagogía y la economía política. Cuando se ha encontrado una idea, una metáfora, una experiencia -sin importar su procedencia- con potencial emancipador o liberador, entonces ha sido recogida”. *Ibid.*, 8.

⁹⁶⁷ “todo está conectado y es interdependiente [...] Nada está desarticulado o desligado de lo otro (en la realidad)”. *Ibid.*, 305.

⁹⁶⁸ “Reciprocidad es la correspondencia mutua de un ser vivo, una persona, algo con otra. Todos los seres de la existencia dan algo y reciben algo. Los seres toman lo que necesitan y dan lo que otros requieren”. *Ibid.*, 308.

⁹⁶⁹ “significa que cada entidad es naturalmente incompleta y necesita del resto para existir”. *Ibid.*, 313.

participamos del todo-;⁹⁷⁰ la *afectividad y espiritualidad* -todos nos reconocemos entre todos y necesitamos afecto-;⁹⁷¹ la *ciclicidad* -todo es y se repite-;⁹⁷² y, el *comunitarismo* -todo es de todos-.⁹⁷³

Ahora bien, Ávila adoptó la visión indígena y “la visión de académicos comprometidos con la transformación del sistema de vida capitalista”.⁹⁷⁴ Pero más allá de lo atractiva de su posición y del acierto o no de la misma -para Ávila *sumak kawsay* significa: plenitud de la vida.⁹⁷⁵ A efectos de la presente investigación, tomaremos en consideración solamente la complejidad de aquel enfoque, pues, una noción tan compleja -en la sumatoria de sus principios-, sumada a la falta manifiesta de condiciones prácticas de vida adecuadas y suficientes en nuestro país, la ausencia de recursos económicos para garantizarla y la carencia de preparación de la mayoría de los ciudadanos ecuatorianos para comprender, aplicar y vivir realmente el buen vivir o *sumak kawsay* -como criterio de justicia material-, deja a nuestra constitución -como una crítica a la hechura del texto magno- comprometida ontológicamente. Pues, con base a las categorías expuestas por Loewenstein,⁹⁷⁶ podría corresponderse con una “constitución nominal”, por cuanto el principio de justicia real -en la *praxis*- no es tal, sino que constituye una aparente aspiración sociocultural con valor educativo, articulándose la Constitución como un instrumento más en el proceso de educación popular que con el tiempo podría llegar a convertirse en una constitución que, de hecho, si se cumpla: una constitución normativa.⁹⁷⁷

Sin embargo, existe también -y debe ser advertido- la posibilidad de que la noción del buen vivir o *sumak kawsay* permanezca siempre ajena a la realidad sociopolítica del país, transmutando la actual constitución en una pseudo constitución o constitución semántica.⁹⁷⁸ La cual se caracteriza por promover un ideal ajeno a la realidad y en tal

⁹⁷⁰ “es la correlación mutua y bidireccional de dos entes o elementos [...] La búsqueda de una causa para describir el efecto, tampoco tiene mucho sentido. Uno y otro se necesitan, y la causa es a la vez efecto”. *Ibid.*, 316.

⁹⁷¹ “La afectividad y espiritualidad implica el reconocimiento y el desarrollo de los sentimientos, emociones y pasiones. Todos los seres y entes que habitamos en la tierra somos seres sociales, que necesitamos de afecto”. *Ibid.*, 317.

⁹⁷² “La línea del tiempo da vueltas en círculos que no se cierran en sí mismos. Cada vuelta es un ciclo y los ciclos se suceden. Se vuelve al pasado en el presente y al mismo tiempo se construye el futuro”. *Ibid.*, 319-20.

⁹⁷³ “que se refiere a las nociones de espacialidad y de los bienes comunes de la humanidad. En el *sumak kawsay* el espacio es abierto e incluyente”. *Ibid.*, 325.

⁹⁷⁴ *Ibid.*, 304.

⁹⁷⁵ *Ibid.*, 330.

⁹⁷⁶ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución* (Barcelona: Editorial Ariel, 1979), 205-31.

⁹⁷⁷ Galán Melo, “El Buen Vivir, breves reflexiones constitucionales”, 9.

⁹⁷⁸ Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, 218.

virtud, suele ser utilizada sólo para formalizar y legalizar el monopolio de poder de ciertas agrupaciones sociales o económicas. Y en el contexto político ecuatoriano actual no serían extrañas algunas manifestaciones de este inclemente perverso, ya que, un ideal tan difuso y posiblemente ajeno a la realidad mundana de la mayoría de ecuatorianos, suscita inevitablemente problemas severos de interpretación, dado que su formulación hasta el día de hoy no es enteramente clara, precisa o nítida, en oposición, inclusive, a lo que constitucionalmente debería entenderse como ‘principio’, pues, -conforme lo indica Zagrebelsky- tales principios no pueden ser objeto de juegos interpretativos abiertos, ya que, su contenido se encuentra implícito en sí mismos y en la declaración que realiza la constitución sobre aquellos.⁹⁷⁹

Por ello, la inclusión de este principio andino ancestral a lo largo de nuestro texto constitucional ha originado ya algunas dudas respecto de su conveniencia,⁹⁸⁰ sin que con ello se pretenda menoscabar de manera alguna el valor que posee como justa aspiración colectiva. Pero indudablemente su comprensión y aplicación es responsabilidad de todos y cada uno de los habitantes de Ecuador -pese a que muchos desconocen su génesis-. Y se supone que es un deber indubitable de todos los ecuatorianos convertir dicha aspiración en el ser del estado, caso contrario, como nación, solo haríamos gala de un disfraz constitucional seriamente criticado y posible herramienta para la justificación del abuso de poder por parte de los gobiernos de turno.⁹⁸¹ Ahora, más allá del acierto o la crítica al estado de justicia ecuatoriano instituido sobre la base del *sumak kawsay*, cabe precisar -por ser el objeto de la presente investigación- la incompatibilidad de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal con el mismo. Discordancia que se expresa inicialmente en la imposibilidad de cuantificar el coste indispensable y el suficiente para el estado de la plenitud de la vida o *sumak kawsay* de todos los ciudadanos en clave individual y comunitaria. Y aún si existiese esa posibilidad o si se lograra, en un escenario como el suramericano nunca se podría establecer la fórmula que garantice -dadas las carencias esenciales que persisten- la suficiencia de los ingresos fiscales que deberían destinarse a la conquista de una vida plena de todos los habitantes y comunidades de Ecuador.

⁹⁷⁹ Zagrebelsky, *El Derecho Dúctil: Ley, Derechos, Justicia*, 109-10.

⁹⁸⁰ Andreu Viola, “Discursos «pachamamistas» versus políticas desarrollistas: el debate sobre el *sumak kawsay* en los Andes”, *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, n.º 48 (2014), 63-4.

⁹⁸¹ Galán Melo, “El Buen Vivir, breves reflexiones constitucionales”, 9.

Lo único cierto en un contexto así: en el que el estado, por mandato constitucional, es el garante de los derechos individuales y los derechos sociales constitucionales de todos los ciudadanos y comunidades de Ecuador para alcanzar el *sumak kawsay* -un estado permanente de justicia social material: de plenitud de la vida-, es que se requiere indudablemente un estado fortalecido y presente... un estado suficiente,⁹⁸² en el que, las políticas de contención del gasto público y del endeudamiento estatal -como una alternativa de financiamiento- (y más aún las de austeridad) resultan obviamente contradictorias. Si bien es evidente que aún en el ‘estado de derechos y justicia’ es innegable la necesidad de racionalizar el gasto inútil y promover la calidad del gasto público, en este no cabe, por su fundamento material, la contención ni el recorte del gasto fiscal, aún en clave de prioridad. Porque ningún derecho ni ningún sujeto titular del mismo debería prevalecer sobre otro, con excepción de los históricamente oprimidos y excluidos, a quienes se los prioriza con el objeto de garantizarles su justa inclusión. Por ello, a fin de cerrar el presente trabajo de investigación, concluiremos esclareciendo -de la mejor manera posible- la problemática: (1) del costo de los derechos constitucionales en particular de los derechos sociales que naturalmente son prestacionales; (2) de la garantía que, para tales derechos, constituye en sí mismo el gasto público; y (3) de la necesidad de replantear el enfoque presupuestario, deconstruirlo y articularlo a la renovada realidad constitucional.

2. Presupuesto y derechos constitucionales

Corti, en Argentina, observó ya en la década del 2000 -y aún antes desde 1995-⁹⁸³ la vinculación indiscutible, en el ámbito (neo)constitucional, entre presupuesto y derechos: analizó el presupuesto general del estado como una garantía efectiva en la ejecución de los derechos constitucionales y criticó con severidad los postulados financieros tradicionales.⁹⁸⁴ Que, en definitiva, son los que materializan la paradoja entre la estabilidad presupuestaria y el ‘estado andino constitucional de derechos y justicia’. Misma que se origina en el hecho irrefutable que un estado sin dinero -sin recursos- no puede proteger derecho alguno,⁹⁸⁵ por lo que, sería el gasto público -como instituto

⁹⁸² Ávila Santamaría, *El Neoconstitucionalismo Andino*, 59-61.

⁹⁸³ Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 637.

⁹⁸⁴ Corti, *Derecho constitucional presupuestario*, 693-926.

⁹⁸⁵ Holmes y Sustain, *El costo de los derechos*, 53-106.

presupuestario- el que finalmente efectivizaría tal protección, pero... la estabilidad presupuestaria, por su parte, obliga inevitablemente -aún en las posiciones menos severas- a contener y racionalizar -en el mejor de los casos- el mismo.⁹⁸⁶

Corti, en su trabajo titulado: “El derecho constitucional presupuestario en el derecho comparado”,⁹⁸⁷ expone *in extenso* y con claridad “el aspecto central de la vinculación constitucional entre la ley de presupuesto y los derechos fundamentales, a la luz de un cambio actual de paradigma”.⁹⁸⁸ Sostiene, *grosso modo*, que el vínculo entre presupuesto y derechos constitucionales no ha sido visible para la doctrina presupuestaria en el paradigma constitucional clásico, porque aquel fue establecido alrededor de la organización del poder estatal. Pero, dicho vínculo, a pesar de las sombras que permanentemente lo envolvieron, siempre estuvo problematizado en el devenir histórico de la práctica jurídica -en clave de justicia-.⁹⁸⁹ A dicho efecto, Corti toma en consideración ciertas experiencias particulares de Estados Unidos de América, Argentina, Alemania, Brasil, Colombia y España, para visibilizar el mentado vínculo entre presupuesto y derechos constitucionales.⁹⁹⁰ Por ello, realiza su exposición, haciendo una reflexión altamente sugerente, que la hace -así lo afirma- a partir de la periferia latinoamericana:

sobre las complejidades del siguiente diálogo imaginario entre dos juristas europeos. La pregunta es de PETER HÄBERLE: -‘¿Deben los derechos fundamentales darse sólo en la medida de la capacidad de prestaciones económicas del Estado, o el Estado debe ser prestacional en la medida en que reseñan sus derechos fundamentales?’ La respuesta es de ROBERT ALEXI: -‘Derechos individuales pueden tener más peso que las razones de política financiera’.⁹⁹¹

Este diálogo entre dos constitucionalistas reconocidos del “viejo” continente le sirvió a Corti de fundamento para articular sus justificaciones en derredor de dos postulados específicos: (1) la transformación del derecho presupuestario en el marco de

⁹⁸⁶ Ochando ratifica que los planes de ajuste (reducción) de gasto público y el perfil político conservador de los principales gobiernos que sustentan la actual gobernanza europea, son contradictorios con el Estado de bienestar. Ochando Claramunt, “Estado del bienestar, crisis económica y nuevos riesgos sociales”.

⁹⁸⁷ Horacio Corti, “La perspectiva de los derechos fundamentales”, en *El derecho constitucional presupuestario en el derecho comparado*, dir. Horacio Corti, tomo I (Buenos Aires: Abeledo Perrot S.A., 2010), 620-90.

⁹⁸⁸ Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 637.

⁹⁸⁹ Aunque para tales fines (la proposición de *justicia*) adopta la noción de equidad en el gasto público realizando para ello, un estudio comparado entre las constituciones española y argentina en torno a la noción de equidad, pero en clave de razonabilidad; de manera que, el gasto público justo sería el indiscutiblemente razonable. *Ibid.*, 681-690.

⁹⁹⁰ *Ibid.*; Corti, “La perspectiva de los derechos fundamentales”, 620-90.

⁹⁹¹ Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 637.

la constitucionalización del derecho y del carácter expansivo de los derechos constitucionales dentro de un nuevo paradigma:⁹⁹² el neoconstitucionalismo periférico o el nuevo constitucionalismo latinoamericano, como contexto de análisis; y, (2) la primacía de los derechos constitucionales sobre las razones presupuestarias en el nuevo modelo paradigmático -que supone una nueva práctica jurídica-, como objeto central de análisis. Sobre el primero, Corti señala -en términos de Cover- que el derecho no es simplemente un sistema de reglas que deben ser cumplidas, sino un mundo en el que vivimos.⁹⁹³ Por lo que, el paradigma al que se refiere en su ensayo se configura a través de la práctica jurídica. Es decir, aquella “expresión de enorme amplitud utilizada para comprender la multidimensionalidad del fenómeno jurídico y el complejo entramado de narraciones, hechos, valores, normas, principios, conocimientos, sentimientos, imágenes, ilusiones y teorías que hacen a nuestra actividad (cotidiana u ordinaria)”.⁹⁹⁴

De manera que, el cambio de paradigma jurídico que vivimos y que, según Corti, se justifica en la medida en que hay transformaciones en más de una dimensión de la práctica jurídica, pondría en juego, indiscutiblemente, nuestra manera de entender el derecho en general y afectaría a cada rama e institución jurídica en particular,⁹⁹⁵ entre ellas el derecho financiero y el presupuesto. Porque, en definitiva: “nuevos constitucionalismos y nuevos diseños para las instituciones políticas obligan (siempre) a repensar los problemas del derecho constitucional”⁹⁹⁶. Por ello, Corti, previamente a analizar las consecuencias que tiene en particular en el nuevo paradigma constitucional el carácter expansivo de los derechos constitucionales con respecto al derecho presupuestario, pone de relieve los aspectos que harían visible el cambio paradigmático⁹⁹⁷

⁹⁹² Corti adopta la noción conceptual de Kuhn. Thomas Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas* (México: Fondo de Cultura Económica, 1971); Thomas Kuhn, *La tensión esencial. Estudios selectos sobre la tradición y el cambio en el ámbito de la ciencia* (México: Fondo de Cultura Económica, 1982); Thomas Kuhn, *¿Qué son las revoluciones científicas? y otros ensayos* (Barcelona: Paidós, 2002). Y afirma que: “Referido al derecho, un paradigma comprende una variedad de elementos heterogéneos: las disposiciones jurídicas positivas (normas, definiciones, principios, etc.); los valores, ideas, concepciones y mitos subyacentes a esas disposiciones; nuestras actitudes a su respecto; el conocimiento jurídico; las teorías elaboradas para desarrollar ese conocimiento; la manera más general de entenderse ese conocimiento a sí mismo; incluso las imágenes involucradas y los sentimientos suscitados”. Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 638.

⁹⁹³ Robert Cover, *Narrative, Violence and The Law* (Michigan: The University of Michigan Press, 1995), 95-172.

⁹⁹⁴ Corti establece que el concepto de *práctica jurídica* es característico de la teoría crítica del derecho y que ha sido la forma singular que tomó en Argentina la necesidad de ir más allá de las visiones positivistas y analíticas predominantes. Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 638-9.

⁹⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁹⁶ José Joaquim Gomes Canotlho, *Direito Constitucional e Teoría da Constitucao* (Coimbra: Edicoes Almedina, 2003), 17.

⁹⁹⁷ “En primer lugar, considerar relevante a la práctica jurídica implica ir más allá de la visión jurídica dominante en el siglo pasado que pretendía seccionar uno de sus aspectos en términos, por ejemplo,

y enumera los caracteres constitutivos del nuevo paradigma jurídico. Marcado esencialmente por la constitucionalización del ordenamiento jurídico vigente, pues, de todos estos -que se corresponden con los caracteres del nuevo constitucionalismo latinoamericano a los que nos referimos en acápites anteriores - se derivan, naturalmente, nuevas consecuencias financieras poco convencionales y ajenas a la concepción presupuestaria tradicional. Ahora bien:

Por constitucionalización del ordenamiento jurídico propongo entender un proceso de transformación de un ordenamiento al término del cual resulta totalmente ‘impregnado’ por las normas constitucionales. Un ordenamiento jurídico constitucionalizado se caracteriza por una Constitución extremadamente invasora, entrometida (pervasiva, *invadente*), capaz de condicionar tanto la legislación como la jurisprudencia y el estilo doctrinal, la acción de los actores políticos, así como las relaciones sociales.⁹⁹⁸

Y son, precisamente, los derechos constitucionales el motor de causalidad del poder de intromisión constitucional en el nuevo paradigma. Pues, “[l]os derechos se irradian, según otra expresión característica del derecho constitucional alemán, a todo el ordenamiento”⁹⁹⁹ y lo hacen sistemáticamente y de manera progresiva, blindando su núcleo y extendiendo rápidamente su alcance. De manera que, es el carácter expansivo del sistema de los derechos constitucionales el que promueve en mayor medida, en la práctica jurídica, y contrario a la tradición jurídico-financiera de certidumbre, múltiples

de sistema normativo. Cambio de alcance, entonces, en cuanto a la consideración del derecho mismo como tal. Rechazo de los enfoques unidimensionales. En segundo lugar, la ciencia jurídica ya no se considera a sí misma como una actividad neutra o puramente descriptiva del derecho. Ella participa en el desarrollo de la práctica a través de una lectura creativa, valorativa y política de los textos jurídicos. Cambio en cuanto al estatus de la ciencia jurídica, a la que cabe calificar de comprometida. Y, en tercer lugar, hay una profundización del proceso de constitucionalización del derecho” Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 639-40.

⁹⁹⁸ Riccardo Guastini, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en *Neoconstitucionalismo(s)*, edit. Miguel Carbonell (Madrid: Editorial Trotta, 2005), 49. Para Guastini, según lo señala Corti, la constitucionalización del ordenamiento jurídico se caracteriza por las siguientes condiciones: a) La existencia de una Constitución rígida. b) La existencia de una garantía jurisdiccional de la Constitución. c) La atribución de fuerza vinculante a todas las disposiciones jurídicas de la Constitución, de forma que toda norma constitucional -independientemente de su estructura o de su contenido normativo- sea una norma jurídica genuina, vinculante y susceptible de producir efectos jurídicos. d) La sobreinterpretación de la Constitución, entendida como la ausencia de vacíos constitucionales, es decir: no hay cuestión de legitimidad constitucional de la cual se pueda decir que sea sólo una *political question*, ajena al conocimiento del juez de la legitimidad constitucional de las leyes. e) La aplicación directa de las normas constitucionales. f) La interpretación conforme o adecuadora de la ley (dado que los textos jurídicos son susceptibles de múltiples interpretaciones, el juez puede elegir la interpretación que haga perdurar la validez de la ley). g) El ejercicio de un control sustantivo de la ley (la discrecionalidad legislativa se encuentra limitada, de manera que las leyes deben superar un test de razonabilidad, debiendo ponderar con regularidad los plures principios constitucionales. Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 640-1.

⁹⁹⁹ Jürgen Schwabe, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán* (México: Fundación Konrad Adenauer, 2009), 202, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=0a66a4a6-1683-a992-ac69-28a29908d6aa&groupId=252038202.

dificultades que ponen en duda la capacidad financiera del estado respecto de la justiciabilidad de tales derechos. En particular, de los derechos sociales de contenido eminentemente prestacional, pues, los derechos constitucionales en el nuevo paradigma constitucional “exceden [...] a toda formulación producida: lo que también significa que su formulación contiene la exigencia de su reformulación o que los derechos están necesariamente llamados a sostener derechos nuevos”.¹⁰⁰⁰

Y es que el carácter esencial de los derechos constitucionales, en particular de los derechos sociales, en nuestra región, está vinculado a las características de sociedades “basadas, de forma estructural, en la exclusión social, en la correlativa concentración de la riqueza y, por ende, en enormes desigualdades que cabe calificar de persistentes”.¹⁰⁰¹ En cuyo caso, la real efectividad de estos derechos en Suramérica aparece como “uno de los indicadores fundamentales para evaluar el grado de constitucionalización del derecho”.¹⁰⁰² Porque: “[e]stas circunstancias [son las que] singularizan al proceso de constitucionalización latinoamericano y permiten identificar un neoconstitucionalismo periférico, de los márgenes, de los espacios políticos que se integran bajo las diferentes formas de la subordinación colonial, primero europea y luego norteamericana”.¹⁰⁰³ Sin embargo, previamente a indagar, en particular, la problemática en torno a la justiciabilidad de los derechos sociales y concluir el presente trabajo de investigación con una reflexión sobre el costo de los derechos constitucionales y la asimilación del gasto público como una garantía para la efectiva realización de los mismos, conviene relatar brevemente como el nuevo paradigma constitucional ha superado la visión presupuestaria clásica -tal como lo sostiene Corti-.

2.1. Ruptura paradigmática del enfoque tradicional del presupuesto

Tal como lo afirma Corti, en la visión clásica del presupuesto, como instituto jurídico financiero, este gira en torno a la figura política de la ley. Ya que, la institución presupuestaria -como una técnica jurídica particular- nace de la mano del estado liberal de derecho,¹⁰⁰⁴ en el que, se consolidó el poder del parlamento al interno del andamiaje

¹⁰⁰⁰ Claude Lefort, *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político* (Barcelona: Anthropos Editorial, 2004), 202-3.

¹⁰⁰¹ Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 642.

¹⁰⁰² *Ibíd.*

¹⁰⁰³ *Ibíd.*

¹⁰⁰⁴ Para González García: “El concepto jurídico de presupuesto es una idea relativamente reciente y [...] su afirmación en el derecho público se corresponde al nacimiento del Estado liberal de derecho”. No

estatal.¹⁰⁰⁵ De ahí que, en la visión clásica, la ley de presupuesto se haya centrado siempre en los aspectos formales, competenciales y procedimentales del presupuesto en el entramado del ciclo denominado, precisamente, presupuestario: preparación, aprobación, ejecución, modificación y control del mismo. Negándole o disminuyéndole deliberada y considerablemente cualquier valor material. En dicho contexto, evidentemente, el derecho presupuestario originario se dedicó a examinar con singularidad, esencialmente, la distribución de las competencias entre la función ejecutiva y la legislativa a lo largo de dicho ciclo y la relación ciertamente compleja entre ambas funciones del estado respecto de la dirección financiera de aquel, adecuando, en todo caso, su enfoque de estudio y análisis a la forma política y las características específicas de la tradición institucional de cada nación.¹⁰⁰⁶

Así, en su momento, el presupuesto -como instituto jurídico financiero- se erigió en el estado de derecho europeo como un medio para que “los órganos parlamentarios aumenten su capacidad de decisión política respecto de los recursos estatales financieros”,¹⁰⁰⁷ condición prevalente en el establecimiento del parlamentarismo como sistema de gobierno. Herramienta que, con el tiempo, ganó materialidad, en particular, con la consolidación del estado constitucional social y democrático de derecho, luego de la Segunda Guerra Mundial. De manera que, este instrumento que históricamente había delimitado el poder primeramente a los monarcas y luego, ante su declive, a los órganos ejecutivos, se convirtió paulatinamente en un elemento inseparable e inclusive característico del régimen parlamentario europeo.¹⁰⁰⁸ Al respecto es ilustrativo el texto de

obstante, precisa que la herramienta presupuestaria nació embrionariamente en Inglaterra cuando en el reinado de Carlos II, la Cámara de los Comunes le otorgó una suma de dinero para llevar a cabo la guerra contra Holanda, especificando que dicha suma sólo podía gastarse en dicho objeto. Eusebio González García, *Introducción al Derecho Presupuestario: Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica* (Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1973), 75.

¹⁰⁰⁵ Bouvier, Esclassan y Lassale sostienen que los parlamentos, particularmente en Gran Bretaña y Francia, obtuvieron finalmente su estatus político a través de la reivindicación y la concesión de prerrogativas financieras. Michel Bouvier, Christine Esclassan y Jean Pierre Lassale, *Finances Publiques* (París: LGDJ, 1998), 19-26. En el mismo sentido, Rivosecchi señala que: “la historia de la asamblea electiva se caracteriza esencialmente desde su origen por la reivindicación del control parlamentario sobre la dirección política financiera y, fundamentalmente, sobre el ejercicio del poder de imposición fiscal y sobre la gestión del gasto público” Guido Rivosecchi, *L’indirizzo político finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, (Padova: Cedam: 2007), 9.

¹⁰⁰⁶ Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 648-9.

¹⁰⁰⁷ *Ibíd.*, 648.

¹⁰⁰⁸ “La Constitución ubica el poder sobre la caja en el Congreso: ‘No puede devengarse dinero del Tesoro sino como consecuencia de una apropiación hecha por ley’. Este empoderamiento de la legislatura es uno de los fundamentos de nuestro orden constitucional” Kate Stith, “Congress’ Power of the Purse”, *The Yale Law Journal* 97, n.º 7 (1988): 1343, https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/16554/62_97YaleLJ1343_June1988_.pdf?sequence=2.

la sentencia STC 3/2003 del Tribunal Constitucional español que en su parte pertinente señala lo siguiente:

La competencia de aprobar los presupuestos [...] como referencia primera e inmediata de la configuración constitucional de nuestras Cortes Generales, tras atribuirles el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, revela la esencialidad de la institución presupuestaria para el Estado social y democrático de Derecho en que se constituye [...] la democracia parlamentaria española [...] conviene recordar que el presupuesto nace vinculado al parlamentarismo [...] el origen remoto de las actuales leyes de presupuestos hay que buscarlo en la autorización que el Monarca debía obtener de las Asambleas estamentales para recaudar tributos de los súbditos [...] baste recordar la garantía ofrecida por Pedro III, en 1283, a las Cortes Catalanas de Barcelona de no introducir nuevos tributos sin el consentimiento de ellas o, en un ámbito distinto al nuestro, la prohibición de la Carta Magna inglesa de 1215 que [...] prohibía la existencia de tributos ‘sin el consentimiento del Consejo común’. Como consecuencia directa de este principio de ‘autoimposición’, surgió el derecho de los ciudadanos, no sólo a consentir los tributos, sino también a conocer su justificación y el destino a que se afectaban, derechos que recogió tempranamente la Bill of Rights de 1689, expresó claramente la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y estableció nuestra Constitución de Cádiz de 1812.¹⁰⁰⁹

De manera que, como se indica en el texto de la sentencia referida, los primeros presupuestos fueron las autorizaciones del parlamento al monarca respecto de los ingresos que podía recaudar de los ciudadanos y los gastos máximos que podía realizar, los cuales cumplían, en dicho sentido, una función de control de toda la actividad financiera del estado. De ahí que exista una conexión esencial entre presupuesto y democracia parlamentaria, pues, el presupuesto resulta una de las claves del parlamentarismo ya que constituye “la institución en la que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos”.¹⁰¹⁰

Ahora bien, en las democracias parlamentarias, en las que el presupuesto es el espacio legítimo y razonable de la interacción entre ingresos y gastos públicos, la ley es el instrumento -por antonomasia- más adecuado, por razones de legitimidad, para establecer el monto y el destino del erario público. Por lo que, en el paradigma clásico, el presupuesto finalmente no es más que una ley de autorización de gasto que regla, además,

¹⁰⁰⁹ España, Tribunal Constitucional, “Sentencia 3/2003 de 16 de enero”, *Recurso de inconstitucionalidad 2872-2002*, 16 de enero de 2003, <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4778>.

¹⁰¹⁰ *Ibíd.*

la compleja relación entre el ejecutivo, como responsable de la orientación política del gobierno, y el legislativo, con la potestad de control en la ejecución del presupuesto debidamente aprobado como manifestación cierta del principio -no solamente tributario sino financiero- de autoimposición. En cuyo caso, el principio de legalidad del gasto público en la función de la actividad financiera del Estado, se enarboló como uno de los fundamentos más relevantes de las democracias constitucionales.¹⁰¹¹ La Corte Constitucional colombiana en la sentencia C-685/96 lo expresó de la siguiente manera:

El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno. En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados [...] las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley [...] además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto para poder ser efectivamente realizadas. No se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, regla que es la materialización del principio de la legalidad del gasto en el campo presupuestal. El presupuesto es una ley de autorización de gastos, por cuanto limita jurídicamente su ejecución en tres aspectos [...] en el campo temporal [...] las erogaciones deben hacerse en el período fiscal respectivo [...] a nivel cuantitativo [...] las apropiaciones son las cifras máximas que se pueden erogar; y [...] en el campo sustantivo o material, pues la ley no sólo señala cuánto se puede gastar sino en qué se deben emplear los fondos públicos [...] Esta norma constitucional está prohibiendo que el Gobierno utilice una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquélla para la cual ésta fue apropiada.¹⁰¹²

Por lo que, la triada angular del derecho presupuestario clásico estaría formada por las nociones conceptuales de ley -en cuanto a la forma-, presupuesto -en cuanto al procedimiento: el ciclo encaminado al gasto- y el parlamento -en cuanto a su competencia y atribuciones-. De ahí que, el paradigma presupuestario convencional se justifique a sí mismo en el hecho que, cuando el órgano parlamentario -como representante legítimo y plural del soberano- ejerce la potestad presupuestaria y decide sobre los gastos públicos revela uno de sus mayores poderes -en clave de trascendencia democrática- dentro de la estructura política del estado de derecho. Esto no quiere decir, de manera alguna, que toda la actividad presupuestaria pertenezca únicamente al órgano parlamentario, todo lo contrario, la relación entre este y el ejecutivo configura la problemática jurídica central del paradigma clásico del presupuesto. Pues, por efecto de la reserva de ley lo esencial de

¹⁰¹¹ Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 648-50.

¹⁰¹² Colombia, Corte Constitucional, “Sentencia C 685/96”, *Expediente D-1320*, 5 de diciembre de 1996, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-685-96.htm>.

la potestad presupuestaria -aprobación y control- debe corresponderle al parlamento, en tanto que la iniciativa legislativa sobre la base de la orientación política del gobierno y su diligente ejecución le pertenece inevitablemente a la función ejecutiva. Lo cual relieves las dos funciones políticas que progresivamente ha adquirido el presupuesto a lo largo de la historia del estado de derecho: (1) la función de control de los recursos públicos que pertenece al legislativo y (2) la función de ordenamiento y planificación de las finanzas públicas que corresponde al ejecutivo; estas que tienden naturalmente y con regularidad a tensionarse entre sí.¹⁰¹³

Ahora bien, en este cúmulo tradicional de aspectos formales, competenciales y procedimentales del presupuesto -en su visión clásica-, Corti observa un vacío: una asimetría conceptual, misma que justifica *a posteriori* el fundamento del cambio paradigmático financiero visibilizado por él. A dicho efecto, compara el desarrollo dogmático e institucional desequilibrado del tributo como ingreso público -a través del Derecho tributario- y del gasto público -a través del Derecho presupuestario-, ambos considerados componentes constitutivos e institutos financieros esenciales del presupuesto, pero que, inhóspitamente, nunca fueron objeto de análisis ni desarrollo por igual.¹⁰¹⁴ El Derecho tributario desarrolló sobre el tributo una visión de carácter sustancial, basada en rasgos distintos a las simples formas, procedimientos o atribuciones de los órganos competentes. En particular, integró en su enfoque los caracteres del respeto al principio de igualdad y la no violación de los derechos constitucionales -dado el carácter patrimonial de la obligación tributaria-. De modo que el Derecho constitucional-tributario no se ha limitado a analizar solamente procedimientos y competencias sobre la base del principio de reserva de ley -como se haría en el paradigma clásico-, sino que, ha sumado al tributo una perspectiva material misma que limita el contenido de la potestad

¹⁰¹³ Corti señala que “la centralidad jurídica de la ley se desenvuelve en el espacio político de las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo” y que en ella surgen problemas particulares -en el paradigma clásico- que deben resolverse en el texto legal: “hasta dónde llega la reserva de la ley y qué es lo que debe precisar la ley de presupuesto para ser formalmente válida; qué grado cabe acordarle a la potestad modificatoria de la ley durante su ejecución por parte del Ejecutivo a fin de no desvirtuar la legalidad; cuál es la forma adecuada de organizar los controles sobre la ejecución de la ley; cuáles son los mecanismos de excepción que resulta razonable admitir”. Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 651.

¹⁰¹⁴ “resulta ya un tópico, al iniciar los estudios del gasto público, referirse al marcado desequilibrio a favor de las investigaciones sobre los ingresos públicos y concretamente de los tributarios, frente a la escasa atención que ha venido recibiendo el gasto público, mucho menos, incluso, que la prestada a los presupuestos públicos”. Germán Orón Moratal, *La configuración constitucional del gasto público* (Madrid: Tecnos, 1995), 13.

legal tributaria. Porque un tributo no puede ni debe dañar los derechos constitucionales del contribuyente ni lesionar el principio de igualdad.¹⁰¹⁵ *Contrario sensu*:

La cuestión de la constitucionalidad material de los gastos públicos está poco estudiada por la doctrina francesa. Esta se concentra sobre los principios relativos a los ingresos públicos, y más particularmente sobre las normas relativas a los impuestos. Los gastos públicos sólo son abordados por el sesgo de sus aspectos formales, con el conjunto de principios aplicables al derecho presupuestario. Si estos últimos justifican perfectamente ese interés, no es menos cierto que cierta asimetría se hace lugar entre estos dos aspectos de las finanzas públicas: los ingresos son aprehendidos a la vez formal y materialmente, en tanto que los gastos sólo lo son desde un punto de vista estrictamente formal.¹⁰¹⁶

En cuyo caso, se asienta una marcada contradicción: en tanto se reconoce una enorme restricción jurídica como consecuencia del ámbito material del tributo en la obtención de los recursos, se reconoce, a su vez, de modo correlativo pero paradójico, una enorme libertad en términos de discrecionalidad por parte de la administración pública para disponerlos. Pues, en definitiva, son precisamente las disposiciones materiales las que limitan razonablemente la discrecionalidad del poder público, *ergo*, donde no se observan pautas constitucionales sustantivas, la discrecionalidad de las autoridades políticas -entre ellas el legislativo- suele ser mayor, como ocurre con el presupuesto en la visión clásica. Y es dicha asimetría la que conduce luego al desequilibrio en los estudios que se realizan y se han realizado a uno u otro de los componentes del Derecho financiero: ingresos y gastos públicos, haciendo habitual que la atención doctrinaria recaiga, de modo preferente, sobre los institutos tributarios y no sobre el gasto público. Por ello en el paradigma clásico -concluye Corti-, existe un marcado incentivo práctico a reconocer y otorgar autonomía al Derecho tributario como rama jurídica y disciplina científica, alejando del nivel reflexivo de la teoría jurídico-financiera, lamentablemente, los mecanismos recaudatorios del estado, de los erogatorios.¹⁰¹⁷

De manera que, en el paradigma financiero clásico hay un constitucionalismo de dos velocidades: en tanto el derecho tributario es, de alguna forma, pionero en lo relativo a su constitucionalización, el derecho presupuestario es todavía ajeno a dicho proceso y se ha quedado encajonado aún en el ámbito de la soberanía política de la ley. Por lo que, el gran ausente en el paradigma clásico del Derecho presupuestario -como lo sostiene

¹⁰¹⁵ Corti, "Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales", 651-2.

¹⁰¹⁶ Julien Valls, *Le contrôle des normes législatives financières par les cours constitutionnelles espagnole et française* (París: LGDJ, 2002), 107.

¹⁰¹⁷ Corti, "Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales", 651-3.

Corti- es la relación entre el presupuesto y los derechos constitucionales. Por ello, corresponde a la fecha, en lo que conviene al gasto público, ir más allá de las usuales regulaciones referidas solamente a competencias y procedimientos y desplazar nuestra atención de la ley a la constitución: “hay que pasar del presupuesto en cuanto institución legal-parlamentaria al presupuesto en cuanto técnica de la Constitución en su conjunto”.¹⁰¹⁸ Es decir, superar el enfoque convencional de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal. E ir más allá de la visión clásica del presupuesto implica, inevitablemente, revitalizar los enfoques que sostienen la unidad del Derecho financiero,¹⁰¹⁹ pero no amparada en consideraciones metodológicas propias sino en razones de índole constitucional.¹⁰²⁰

Así, la unidad conceptual del Derecho financiero estaría en la constitución;¹⁰²¹ ya que, la actividad financiera del estado tiene una unidad teleológica manifiesta que surge del propio ordenamiento constitucional: hacer efectivas -empíricamente reales- las instituciones contenidas en el texto magno. En cuyo caso, el nuevo enfoque financiero-presupuestario desplazaría el concepto habitual en el paradigma clásico de “necesidades públicas planificadas”, porque a partir de la constitución la finalidad de la actividad financiera del estado ya no sería satisfacer tales necesidades, sino hacer realidad la constitución, financiando con suficiencia todos sus institutos entre ellos: los derechos constitucionales.¹⁰²²

Se advierte cuál es el concepto habitual en el enfoque financiero-presupuestario clásico y ahora desplazado: las necesidades públicas. Pero estas sólo pueden tener relevancia sí y sólo sí devienen de un concepto constitucional. De esta manera, sostenemos enfáticamente que la finalidad de la actividad financiera pública no es satisfacer las necesidades públicas, sino darle realidad a la Constitución. Aquí se juega la juridización y constitucionalización completa de la actividad financiera del Estado. El concepto de necesidad pública se presenta, a la luz del nuevo paradigma, como un genuino obstáculo epistemológico.¹⁰²³

¹⁰¹⁸ *Ibíd.*, 654.

¹⁰¹⁹ “Las normas que regulan el ciclo ingresos-gastos-presupuestos tienen sus indudables elementos unificadores en el fin que persiguen, en los principios a los que obedecen, en las relaciones que disciplinan y en los medios de control y defensa de interés público de una parte y de tutela del administrado, de otra, que regulan”. Ferreiro Lapatza, *Curso de Derecho Financiero Español*, 41.

¹⁰²⁰ Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 651-3.

¹⁰²¹ “es en la Constitución y en el Derecho constitucional donde puede encontrar unidad, sentido y fundamento el Derecho financiero, al igual que cada una de las restantes ‘ramas’ del Derecho”. Luis Sánchez Serrano, *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional I* (Madrid: Marcial Pons, 1997), 99.

¹⁰²² Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 654-6.

¹⁰²³ *Ibíd.*, 654.

Y en medio de este renovado paradigma constitucional financiero de unidad, el presupuesto adquiere centralidad metodológica, pues, a través de él se percibe con absoluta claridad tanto la actividad financiera pública como la interrelación coherente de sus componentes, ordenados en una estructura jurídica dual acorde con la materialización del texto constitucional en la que la relación de este instrumento con los derechos constitucionales se pone, inevitablemente, de manifiesto:

el núcleo central de la temática del Derecho Financiero no está constituido tanto por las relaciones jurídicas tributarias, sino más bien por la relación entre los ingresos y los gastos públicos, el verdadero eje central en torno al que gira el Derecho Financiero. Esta relación encuentra su expresión o se materializa en el Presupuesto del Estado; de ahí que se haya afirmado con razón (aunque luego la doctrina no siempre haya deducido las consecuencias que lógicamente se deducen de ella), que la institución presupuestaria es la que da unidad y coherencia a la actividad financiera del Estado.¹⁰²⁴

Ahora bien, conviene -tal como lo hace Corti- cuestionarse cómo deberían concebirse cada uno de los institutos financieros: ingresos y gastos públicos dada su inevitable correlación con los derechos constitucionales en el nuevo marco constitucional andino. Corti propone ir más allá de la perspectiva clásica sobre los tributos en términos de limitaciones al poder público, es decir: los límites que los derechos constitucionales del contribuyente le imponen a la potestad tributaria del estado. Ya que para él no solo es un asunto de límites sino de inmersión: “Es preciso sumergir todas las instituciones financieras en el pensamiento de los derechos fundamentales, a fin de reconceptualizar aquellas instituciones en cuanto medios para la realización de los derechos (y de los restantes fines que cada Constitución establezca)”.¹⁰²⁵ Puesto que, si la actividad financiera del estado tiene su sentido en ser un medio para la realización del ‘estado de derechos y justicia’, ello supondría asimismo que lo es, en definitiva, para otorgarle efectividad a los derechos constitucionales. Así, los derechos constitucionales resultarían el fin y el sentido de todos los institutos financieros y no solamente las limitaciones en el ejercicio de las potestades públicas que se derivan de aquellos. Para Corti el instituto presupuestario debe ser comprendido “desde una Teoría de la Justicia en cuanto narración político-valorativa que subyace a la Constitución”.¹⁰²⁶ Es decir, como una herramienta de redistribución de la riqueza y de materialización de una vida plena para todos.

¹⁰²⁴ Rodríguez Berejío, *Introducción al Derecho financiero*, 103.

¹⁰²⁵ Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 656.

¹⁰²⁶ *Ibíd.* Corti ya ha calificado con anterioridad al tributo, asimismo, como una técnica de la Teoría de la Justicia. Horacio Corti, “Metodología para el análisis del tributo: fundamentos de un enfoque

La exposición más clara sobre la íntima relación conceptual entre el carácter expansivo de los derechos constitucionales y la necesidad de reevaluar la unidad del Derecho financiero la hace Plazas Vega,¹⁰²⁷ quien dijo lo siguiente:

La evolución de los Estados hacia el reconocimiento efectivo y la garantía de los derechos fundamentales de contenido económico y social ha sido otra de las razones esgrimidas por el autor de este libro para insistir en la importancia crucial que para las sociedades actuales, y consiguientemente para su expresión jurídica, representa la revisión de la tendencia, muy difundida en el mundo desde hace varias décadas a partir de la obra del notable maestro italiano Achile Donato Giannini, a desconocer la unidad científica y didáctica del derecho de la hacienda pública y prohiar exclusivamente la autonomía del derecho tributario.¹⁰²⁸

Entonces: ¿de qué manera debería (re)pensarse el presupuesto desde la perspectiva de los derechos constitucionales? Ciertamente, los derechos constitucionales imponen límites a los institutos financieros, tal como se ha establecido ya en el Derecho constitucional tributario respecto, obviamente, del tributo. Sin embargo, acogiendo un orden conceptual razonable cabría primero pensar la manera en la que el sistema de los derechos constitucionales le da sentido a la actividad financiera del estado, para luego establecer los límites que dicha actividad tiene por el hecho de estar inmersa en aquel sistema de derechos. En tal sentido y dado que una de las finalidades constitucionales irrefutables de la actividad financiera consiste en otorgarle efectividad a los derechos constitucionales, no es posible -para el nuevo paradigma financiero constitucional- considerar al presupuesto sin su vinculación con tales derechos por dos razones:¹⁰²⁹ primero, porque el derecho presupuestario es ante todo un derecho constitucional presupuestario y en tal virtud no podría ser ajeno a la utopía de los derechos humanos que ha sido integrada en nuestra región a los textos constitucionales andinos; y, segundo, porque sería imposible apreciar en concreto -en la *praxis*- los derechos constitucionales sin su vinculación con el aspecto financiero y presupuestario... derechos irrealizables no son más que ideas románticas o ficción.

De manera que, en el nuevo paradigma constitucional financiero, la relación conceptual entre los derechos constitucionales y su carácter expansivo y el presupuesto se aprecia en un trazado bidireccional: por una parte, la actividad financiera es *per se* un

constitucionalista”, en *El tributo y su aplicación: perspectivas para el siglo XXI*, coord. César García Novoa y Catalina Hoyos Jiménez (Buenos Aires: Marcial Pons, 2008), 31.

¹⁰²⁷ Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 656.

¹⁰²⁸ Mauricio Plazas Vega, *Del realismo al trialismo jurídico. Reflexiones sobre el contenido del derecho, la formación de los juristas y el activismo judicial*, 2ª ed. (Bogotá: Temis, 2009), 29.

¹⁰²⁹ Corti, “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales”, 654-7.

elemento del sistema de los derechos constitucionales y por otra, dicho sistema le otorga sentido constitucional a dicha actividad. De modo tal que, por un lado, se supere el idealismo constitucional -cercaño a los postulados del nuevo constitucionalismo latinoamericano- que cree erróneamente que se pueden aprehender jurídicamente los derechos constitucionales sin tomar en consideración su dimensión financiera y por otro, se supere, asimismo, aquel pragmatismo o legalismo presupuestario -cercaños a su vez a los postulados convencionales de la estabilidad presupuestaria- que cree, también erróneamente, que se puede conceptualizar adecuadamente la actividad presupuestaria sin relacionarla con los derechos constitucionales.¹⁰³⁰ Por lo que, en el nuevo paradigma financiero:

las instituciones financieras, así el tributo y el presupuesto, son técnicas jurídicas constitucionales, internas a la lógica política de la Constitución. No son institutos infraconstitucionales susceptibles, luego, de un examen desde la Constitución, sino que ellas son de suyo, de por sí, técnicas constitucionales. Es este uno de los puntos más relevantes de la constitucionalización del derecho, en la medida en que el núcleo significativo de las instituciones jurídicas es genuinamente constitucional. El corazón del derecho financiero (y del derecho presupuestario) es el derecho constitucional financiero (y el derecho constitucional presupuestario).¹⁰³¹

Ahora bien, Corti observó asimismo que el cambio paradigmático se encuentra ya en la práctica judicial comparada y que los casos judicializados suelen manifestar en primer plano no solo la relación entre el presupuesto y los derechos constitucionales, sino también el carácter problemático de dicha relación... el punto más álgido: la cuestión presupuestaria -¿puede un juez disponer sobre el presupuesto legalmente aprobado para satisfacer un derecho fundamental que está siendo reclamado?-. Al respecto, Corti distingue tales experiencias judiciales en dos grandes bloques: en el primero reúne a aquellos casos en los cuales se resolvió, con nitidez, haciendo primar los derechos constitucionales sobre las razones presupuestarias y en el segundo, a aquellos en los que las resoluciones matizan dicha relación ponderando entre sí, los derechos constitucionales y la suficiencia fiscal como manifestación concreta de la estabilidad presupuestaria. En el primer grupo incluye las experiencias judiciales de Estados Unidos de América y Argentina y, en el segundo, las experiencias de Alemania, Brasil y Colombia.¹⁰³²

¹⁰³⁰ *Ibíd.*

¹⁰³¹ *Ibíd.*, 657.

¹⁰³² *Ibíd.*, 658-81.

En lo que concierne a Ecuador, nuestra Constitución -de 2008-, claro ejemplo del neo paradigma del nuevo constitucionalismo latinoamericano, entiende al presupuesto como un instrumento técnico¹⁰³³ y no como una ley, alejándolo completamente de la visión tradicional presupuestaria y de la dinámica convencional anclada al parlamentarismo europeo. Si bien el instrumento presupuestario nacional es conocido por el parlamento ecuatoriano, la función que impera en el diseño del ciclo presupuestario es la de ordenamiento y planificación de las finanzas públicas¹⁰³⁴ que corresponde al ejecutivo. Por lo que, la dinámica relacional entre las funciones del estado -asamblea nacional y presidente de la República- respecto del presupuesto estatal no es más que una manifestación concreta del hiperpresidencialismo¹⁰³⁵ articulado constitucionalmente en Ecuador. Pues, si bien la función de control de los recursos públicos permanece en el ámbito político al menos en manos del legislativo, su participación en el proceso de aprobación es débil y marginal.¹⁰³⁶ Y si bien el esbozo constitucional hace primar los derechos constitucionales sobre las razones presupuestarias por efecto de la sumisión del presupuesto al Plan Nacional de Desarrollo y de la consolidación de las políticas públicas como garantía de los derechos constitucionales en nuestro texto magno,¹⁰³⁷ la presencia,

¹⁰³³ “Art. 292.- El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados”. Ecuador, *Constitución de la República*, art. 292.

¹⁰³⁴ De conformidad con el artículo 280 de la Constitución de la República, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que deben sujetarse las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y el que debe coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados, siendo su observancia obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores. *Ibid.*, art. 280.

¹⁰³⁵ Ávila Santamaría, *El neoconstitucionalismo andino*, 63-4; Granda Aguilar, *Globalización y Derecho de las Finanzas Públicas*, 136-9.

¹⁰³⁶ “Art. 295.- La Función Ejecutiva presentará a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual durante los primeros noventa días de su gestión y, en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo. La Asamblea Nacional aprobará u observará, en los treinta días siguientes y en un solo debate, la proforma anual y la programación cuatrianual. Si transcurrido este plazo la Asamblea Nacional no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva. Las observaciones de la Asamblea Nacional serán sólo por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma. En caso de observación a la proforma o programación por parte de la Asamblea Nacional, la Función Ejecutiva, en el plazo de diez días, podrá aceptar dicha observación y enviar una nueva propuesta a la Asamblea Nacional, o ratificarse en su propuesta original. La Asamblea Nacional, en los diez días siguientes, podrá ratificar sus observaciones, en un solo debate, con el voto de dos tercios de sus integrantes. De lo contrario, entrarán en vigencia la programación o proforma enviadas en segunda instancia por la Función Ejecutiva [...]” Ecuador, *Constitución de la República*, art. 295.

¹⁰³⁷ “Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. 2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los

también constitucional, de reglas macro fiscales concluye en la composición de la paradoja irresoluble objeto de estudio de la presente investigación que se observa fácilmente en el desarrollo legislativo nacional.¹⁰³⁸

Ahora, en lo que atañe a la práctica judicial ecuatoriana, en las decisiones de la Corte Constitucional se pueden observar ambas posiciones referidas por Corti (v. Anexo 5) e incluso pueden observarse asimismo tales posiciones contrapuestas en ciertas fuentes del sistema regional de protección de los derechos humanos -sistema interamericano- (v. Anexo 6) a las que nos debemos por efecto del control de convencionalidad. Y en las que, si bien se puede apreciar *-prima facie-* la antedicha dicotomía, son más bien evidencia del proceso de cambio paradigmático que ha ocurrido a lo largo del tiempo -del modo descrito por Corti al cual nos hemos ya referido- y que pone de relieve la necesidad urgente de resolver la problemática de la justiciabilidad de los derechos sociales en naciones con severas limitaciones económicas y profundas brechas sociales. En las que el límite del gasto público no se encuentra ya en las nociones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal sino en el destino más adecuado -la afectación- para aquel, es decir, en la noción práctica del gasto de calidad.

En todo caso, la problemática de la justiciabilidad de los derechos sociales ha sido y está siendo estudiada permanentemente por los teóricos de los derechos humanos, quienes han estimado un sinnúmero de estándares encaminados a garantizar la justiciabilidad de los DESC por sobre las limitaciones financieras de los estados (v. Anexo 7). Los cuales evidentemente pueden contribuir a la resolución del inconveniente constitucional enunciado, dado que la utopía de los derechos humanos se ha integrado a los últimos textos constitucionales latinoamericanos. Revisemos entonces algunos

efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. 3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades”. *Ibíd.*, art. 85.

¹⁰³⁸ De conformidad con el artículo 34 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ecuatoriano, las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la Seguridad Social, se sujetan al Plan Nacional de Desarrollo; y, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo deben construirse considerando la aplicación de la estabilidad económica determinada en la Constitución, el principio de sostenibilidad fiscal y las reglas fiscales. Ecuador, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, art. 34.

estándares y la noción sobre esta problemática desde la perspectiva de los derechos humanos.

2.2. Problemática en torno a la justiciabilidad de los derechos sociales¹⁰³⁹

El párrafo cuarto del Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)¹⁰⁴⁰ recuerda que: la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria de Cancilleres realizada en Buenos Aires en 1967 aprobó la incorporación de normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educacionales en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA).¹⁰⁴¹ Por lo que, se incorporaron a ella, finalmente, las Normas sobre Educación, Ciencia y Cultura contenidas en los artículos del 45 al 50 de dicho instrumento internacional.¹⁰⁴² El párrafo tercero, por su parte, reiteró que, “con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, solo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”; concibiendo así *-prima facie-* la génesis y el contenido -como derechos humanos- de los DESC en el orden internacional de la OEA -equiparados desde aquel entonces a los derechos civiles y políticos-.

No obstante, en el texto original de la CADH se convino solamente un artículo para su tratamiento: el artículo 26 nombrado “Desarrollo Progresivo”, comprendido dentro del capítulo denominado Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que no se realizó siquiera un listado de los derechos que acogía dicha convención, en manifiesta desproporción con el desarrollo que la misma otorgó a los derechos civiles y políticos. Sin embargo, si bien el tratamiento inicial quedó delimitado a un artículo único, en dicha convención siempre se previó la posibilidad de incluir progresivamente en el

¹⁰³⁹ Gabriel Galán Melo, “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: evolución de su aplicación en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Iuris Tantum* 33, n.º 30 (2019), 115-42, <https://revistas.anahuac.mx/index.php/iuristantum/article/view/516/374>. Nota: Este acápite de la investigación se publicó con varias modificaciones como una parte de: “1. Introducción” y “2. La problemática en torno a la justiciabilidad de los DESC”, del artículo previamente citado.

¹⁰⁴⁰ OEA, *Convención Americana de Derechos Humanos*, Gaceta Oficial 9460, 11 de febrero de 1978, https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

¹⁰⁴¹ OEA, *Carta de la Organización de Estados Americanos*, 30 de abril de 1948, https://www.oas.org/xxxivga/spanish/basic_docs/carta_oea.pdf.

¹⁰⁴² OEA, *Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos: Protocolo de Buenos Aires*, 27 de febrero de 1967, <https://www.oas.org/sap/peacefund/VirtualLibrary/ProtocolBsAs/ProtocoloBuenosAires.pdf>.

sistema interamericano otros derechos y libertades como derechos humanos.¹⁰⁴³ De ahí que, el 17 de noviembre de 1988, luego de cerca de dos décadas de suscrita la CADH, los estados parte hayan adoptado un Protocolo Adicional en materia de DESC, denominado: Protocolo de San Salvador.

Este instrumento, que es parte integrante de la CADH, enlista los siguientes derechos: derecho al trabajo, derechos sindicales -a la sindicalización, a la huelga y la libertad sindical-, derecho a la seguridad social, derecho a la salud, derecho a un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, derecho a la alimentación -a una nutrición adecuada-, derecho a la educación, derecho a los beneficios de la cultura -a participar en la vida cultural y artística de la comunidad, a gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico, y a que se reconozcan los derechos morales y patrimoniales al autor sobre sus producciones científicas, literarias y artísticas-, derecho a la constitución y protección de la familia, derechos de la niñez -a medidas de protección por parte de la familia, de la sociedad y el Estado, a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres, a la educación gratuita y obligatoria-, e instituyó regímenes especiales de protección a ancianos y a discapacitados.¹⁰⁴⁴

Ahora bien, la problemática en torno a la justiciabilidad de los DESC no se reduce a la sola enunciación y determinación normativa aparentemente limitada de los mismos. Un tema fundamental que debe ser observado es la concreción práctica del contenido de tales derechos. En cuyo caso, la noción de la exigibilidad de los mismos adquiere importancia. En dicho sentido, la noción más amplia de exigibilidad de los derechos humanos comprende dos dimensiones: la justiciabilidad y la exigibilidad política, la primera comprendida como la posibilidad de demandar judicialmente la restitución de un derecho vulnerado, la cual debe asentarse en un ordenamiento legal que contenga

¹⁰⁴³ “Art. 77.- 1. De acuerdo con la facultad establecida en el artículo 31, cualquier Estado Parte y la Comisión podrán someter a la consideración de los Estados Partes reunidos con ocasión de la Asamblea General, proyectos de protocolos adicionales a esta Convención, con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades. 2. Cada protocolo debe fijar las modalidades de su entrada en vigor, y se aplicará sólo entre los Estados Partes en el mismo”. OEA, *Convención Americana de Derechos Humanos*, art. 77.

¹⁰⁴⁴ Artículos 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador de 1988. OEA, *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales: Protocolo de San Salvador*, 17 de noviembre de 1988, <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>.

instancias judiciales y administrativas suficientes, y la segunda, que atañe a la posibilidad cierta de instalar demandas a través de una acción colectiva de naturaleza política.¹⁰⁴⁵

Para apreciar de mejor manera la problemática en torno a la justiciabilidad de los DESC debe primeramente leerse con atención el artículo 26 de la CADH -único que trata de los DESC en dicho instrumento internacional- y advertir aquellos elementos constitutivos que podrían obstaculizar, de cualquier modo, la aplicación directa de dicho artículo a través del ejercicio de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos -Corte IDH- (instancia judicial del sistema regional). Dicho texto literalmente reza lo siguiente:

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.¹⁰⁴⁶

En este, llama la atención la condición¹⁰⁴⁷ dispuesta para que la plena efectividad de los DESC se obtenga progresivamente -de a poco- debiendo el estado adoptar providencias en la medida de sus recursos disponibles,¹⁰⁴⁸ ya que, parecería imposible demandar judicialmente la restitución de un derecho o esperar tal restitución a pesar de

¹⁰⁴⁵ Silvina Alegre, Ximena Hernández y Camille Roger, *Justiciabilidad y exigibilidad política de los derechos sociales, económicos y culturales. El caso de los Derechos del Niño* (Buenos Aires: Sistema de Información sobre la primera infancia en América Latina, 2014), 2.

¹⁰⁴⁶ OEA, *Convención Americana de Derechos Humanos*. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tiene un texto similar, pero realiza una pequeña modificación respecto a la cantidad de recursos que el Estado debe destinar a la plena realización de los DESC: hasta el último de los recursos disponibles: “Artículo 2. 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas [...] hasta el último de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 16 de diciembre de 1966, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>, art. 2. El artículo 1 del Protocolo de San Salvador realiza una declaración muy parecida a los artículos citados, modulando asimismo la asignación de recursos que debe realizar el Estado: hasta el máximo de los recursos disponibles: “Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional [...] se comprometen a adoptar las medidas necesarias [...] hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislatura interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente protocolo”. OEA, *Protocolo de San Salvador*, art. 1.

¹⁰⁴⁷ Una *condición* es un acontecimiento futuro que puede suceder o no. Doménico Barbero, *Sistema del Derecho Privado* (Buenos Aires: EJE, 1979), 221; Ecuador, *Código Civil*, Codificación 2005-010, Registro Oficial 46, Suplemento, 24 de junio de 2005, art. 1489.

¹⁰⁴⁸ ¿Recursos económicos disponibles?... La tensión ordinaria de la economía como ciencia es la lucha permanente entre un sinfín de necesidades ilimitadas y un cúmulo muy limitado de recursos. Francisco Mochón y Víctor Becker, *Economía, Principios y Aplicaciones*, 2ª ed., (Ed. Mc Graw Hill: 1997), capítulo 1.

incoar una demanda del cual no se pueda precisar ni delimitar -a causa de la disponibilidad de los recursos- el contenido ni la temporalidad de su vulneración. Puesto que, el estado asumiría ciertas obligaciones que en definitiva puede ir ejecutando libremente, sin plazo determinado y con mérito a sus recursos posibles, relativizando en definitiva y de manera notablemente amplia el espacio de su potencial violación. Sin embargo, varios autores¹⁰⁴⁹ y algunos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos¹⁰⁵⁰ han concluido que los DESC son plenamente justiciables. Por ello, a fin de disgregar el *summa content* de la problemática en estudio, conviene previamente describir el discurso ordinario que se estila en contra de la justiciabilidad de los DESC para articular, con posterioridad, aquellos argumentos con los que se ha llegado a concluir que tales derechos son plenamente justiciables. De esta manera, la conclusión que se obtenga al respecto será mucho más clara.

A dicho efecto, Melish -con indiscutible apego didáctico y de modo amplioenuncia cinco premisas que engloban el discurso usual y generalizado de la no-justiciabilidad de los DESC: (1) las normas sobre los DESC son demasiado vagas para la ejecución judicial; (2) los derechos que se aplican progresivamente -en la medida de los recursos disponibles- son objetivos de desarrollo no derechos *in stricto sensu*; (3) los DESC no son justiciables porque imponen al estado obligaciones positivas en lugar de

¹⁰⁴⁹ Mary Beloff y Laura Clérico, “Derecho a condiciones de existencia digna y situación de vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana”, en *SELA, 20 años pensando en los derechos y la democracia* (Argentina: Librería Ediciones, 2015), 224-253; Tara Melish, *Protecting Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American Human Rights System: A manual on Presenting Claims* (Quito: Sergrafic, 2002), 3-401; Víctor Abramovich y Christian Courtis, “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales”, en *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, coord. M. Abregú y C. Courtis (Buenos Aires: Ed. Del Puerto / CELS, 1997), 283-350.

¹⁰⁵⁰ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 9: La Aplicación Interna del Pacto*, 1998, párr. 10: “Justiciabilidad. 10. En lo relativo a los derechos civiles y políticos, generalmente se da por supuesto que es fundamental la existencia de recursos judiciales frente a las violaciones de esos derechos. Lamentablemente, en lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, con demasiada frecuencia se parte del supuesto contrario. Esta discrepancia no está justificada ni por la naturaleza de los derechos ni por las disposiciones pertinentes del Pacto. El Comité ya ha aclarado que considera que muchas de las disposiciones del Pacto pueden aplicarse inmediatamente. Así, en la Observación General N° 3 (1990) se citaban, a título de ejemplo, los siguientes artículos del Pacto: el artículo 3, el inciso i) del apartado a) del artículo 7, el artículo 8, el párrafo 3 del artículo 10, el apartado a) del párrafo 2 y del artículo 13, los párrafos 3 y 4 del artículo 13 y el párrafo 3 del artículo 15 [...] Aunque sea necesario tener en cuenta el planteamiento general de cada uno de los sistemas jurídicos, no hay ningún derecho reconocido en el Pacto que no se pueda considerar que posee en la gran mayoría de los sistemas algunas dimensiones significativas, por lo menos, de justiciabilidad [...] La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad”.

obligaciones negativas como ocurre tratándose de derechos civiles y políticos; (4) la doctrina constitucional de la separación de poderes prohíbe a los tribunales de justicia ordenar al legislador sobre la destinación de los fondos del erario público; y, (5) los DESC no pueden ser reparados porque no existe un agente específico que cause la pobreza -que se corresponde con el estado pleno de total ausencia de tales derechos-.¹⁰⁵¹

Ahora bien, sobre la primera de las afirmaciones realizadas: la vaguedad de las normas sobre los DESC, debe realizarse un sencillo ejercicio comparativo con el contenido de los derechos civiles y políticos a fin de confrontarlos, porque nadie parece expresar duda alguna sobre su actual determinación y alcance. De la lectura de tales derechos: los civiles y políticos, resulta indiscutible la indeterminación semántica con la que han sido construidos y que comparten con los DESC. Así, por ejemplo, en el derecho al debido proceso, lo debido o indebido en un procedimiento legal no se percibe ni se limita conceptual y/o instrumentalmente en sí mismo. No obstante, dicho derecho se ha ido determinando y conceptualizando a través del ejercicio interpretativo en el tiempo por parte de los órganos judiciales competentes.¹⁰⁵² Idéntico proceder es aplicable a los DESC: la Corte IDH en los casos *Acevedo Buendía y otros versus Perú*¹⁰⁵³ y *Cinco Pensionistas versus Perú*,¹⁰⁵⁴ interpretó el contenido y alcance del artículo 26 de la CADH a la luz de los preceptos dados a los DESC por el Comité de Derechos Económicos

¹⁰⁵¹ Melish, *Protecting Economic, Social and Cultural Rights*, 33-75.

¹⁰⁵² Por ejemplo, la Corte IDH, en el Caso *Hilaire, Constantine, Benjamín y otros vs. Trinidad y Tobago*, al tratar del debido proceso legal se remitió a la Opinión Consultiva OC-16/99 de la misma Corte en la que se desarrolló el contenido del debido proceso legal de la siguiente manera: “[p]ara alcanzar sus objetivos, el *proceso* debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas”. Corte IDH, “Sentencia de 21 de junio de 2002 (Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Hilaire, Constantine y Benjamín y otros vs. Trinidad y Tobago*, 21 de junio de 2002, párr. 146, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_94_esp.pdf; Corte IDH, “Opinión Consultiva OC-16/99”, *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, 1 de octubre de 1999, párrs. 117 y 119, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf.

¹⁰⁵³ Corte IDH, “Sentencia de 01 de julio de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú*, 01 de julio de 2009, párr. 102, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_198_esp.pdf.

¹⁰⁵⁴ Corte IDH, “Sentencia de 28 de febrero de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Cinco Pensionistas vs. Perú*, 28 de febrero de 2003, párr. 147, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_98_esp.pdf.

Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas,¹⁰⁵⁵ el cual ha contribuido profundamente a determinar el *summa content* de tales derechos debido al abundante desarrollo realizado hasta la presente fecha por dicho comité a través de sus Observaciones Generales al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁰⁵⁶ En cuyo caso, el cuestionamiento edificado sobre la vaguedad semántica de tales derechos a efecto de su ejecución judicial, resulta, en principio, completamente infundado.

Con relación ahora a la segunda suposición anunciada de que los derechos que se aplican progresivamente y en medida de los recursos disponibles no son derechos sino objetivos de desarrollo, basta apreciar -para desmentirla- los múltiples instrumentos internacionales¹⁰⁵⁷ que declaran, detallan y destacan los derechos económicos, sociales y culturales. En consecuencia, resulta desatinado desconocer la naturaleza jurídica de tales prerrogativas derivadas naturalmente de la dignidad del ser humano reconocidas universalmente, debido a la aparente indeterminación que engloba la condición de ejecutarlos progresivamente. Los detractores han encaminado su argumento de manera equivocada, ya que, pretenden desnaturalizar los DESC por la problemática desarrollada en torno a su justiciabilidad. Cuando, la misma -en realidad- solo encuentra sentido en el hecho de que tratándose de derechos su noción de exigibilidad se ve aparentemente

¹⁰⁵⁵ Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros*, Nota 88: “El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha señalado que [c]uando estudie una comunicación en que se afirme que un Estado Parte no ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, [...] examinará las medidas, legislativas o de otra índole, que el Estado Parte haya adoptado efectivamente. Para determinar si esas medidas son ‘adecuadas’ o ‘razonables’, el Comité podrá tener en cuenta, entre otras, las consideraciones siguientes: a) [h]asta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; b) [s]i el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria; c) [s]i la decisión del Estado Parte de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos; d) [e]n caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto; e) [e]l marco cronológico en que se adoptaron las medidas[, y] f) [s]i las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo’ (Organización de Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre la “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el ‘máximo de los recursos de que disponga de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto”, E/C.12/2007/1, 38^{vo} Período de Sesiones, 21 de septiembre de 2007, párr. 8)”. La Corte IDH en el Caso Cinco Pensionistas vs. Perú ha utilizado (Nota 158), en cambio, el párrafo 9 de la Observación General No. 3: La índole de las obligaciones de los *Estados Partes*. Naciones Unidas, Doc. E/1991/23, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, adoptada en el Quinto Período de Sesiones, 1990.

¹⁰⁵⁶ Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos, *Instrumentos Internacionales de Promoción y Defensa de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales / Programa Venezolano de Educación, Acción en Derechos Humanos*, 3^a ed. (Caracas: PROVEA, 2009), edición informática, 168-392, <http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/Instrumentos-Internacionales-Impronta.pdf>.

¹⁰⁵⁷ Programa venezolano, *Instrumentos Internacionales de Promoción*, 11-492.

afectada por la inevitable limitación presupuestaria de los estados. Parecería ser que el objetivo final de tal aseveración no es sino el cuestionar la responsabilidad de los estados por la violación del aparente contenido programático de tales derechos, debiendo en tal caso precisar si el estado tiene o no obligaciones definidas frente a aquellos, pese a sus limitados recursos económicos.

Cabe, entonces, realizar la siguiente precisión: el contenido de los DESC no es programático y no es distinto del contenido de los derechos civiles y políticos.¹⁰⁵⁸ Caso contrario no conformarían en conjunto los instrumentos internacionales de derechos humanos aceptados universalmente. Por lo que *-inter alia-* las obligaciones generales reconocidas por los estados frente a los derechos civiles y políticos *-respetar, proteger y cumplir-* son exactamente las mismas que deben acoger los estados respecto de los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁰⁵⁹ Inclusive, los órganos jurisdiccionales de los sistemas regionales de protección de derechos humanos al referirse a tales obligaciones lo hacen siempre en el marco de todos los derechos humanos, sin realizar distinción alguna entre derechos civiles y políticos y DESC.¹⁰⁶⁰ Ahora bien, corresponde avizorar la articulación del principio de progresividad con los DESC y su plena efectividad a fin de concluir si su contenido es o no exclusivamente finalista y en consecuencia si es o no exigible directamente como cualquier otro derecho humano. Al respecto, los Principios de Limburgo Relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1986,¹⁰⁶¹ señalan que:

¹⁰⁵⁸ Mónica Pinto, “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su protección en el sistema universal y en el sistema interamericano”, *Revista IIDH* 40 (2004): 25-86, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/40/pr/pr5.pdf>.

¹⁰⁵⁹ Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros*, párr. 100: “Asimismo, resulta pertinente observar que si bien el artículo 26 se encuentra en el capítulo III de la Convención, titulado ‘Derechos Económicos, Sociales y Culturales’, se ubica, también, en la Parte I de dicho instrumento, titulado ‘Deberes de los Estados y Derechos Protegidos’ y, por ende, está sujeto a las *obligaciones generales* contenidas en los artículos 1.1 y 2 señalados en el capítulo I (titulado ‘Enumeración de Deberes’), así como lo están los artículos 3 al 25 señalados en el capítulo II (titulado ‘Derechos Civiles y Políticos’).”

¹⁰⁶⁰ Corte IDH, “Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo)”, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, 29 de julio de 1988, párrs. 164-8, <https://www.refworld.org/es/jur/caselaw/iacrthr/1988/es/126417>; Corte Europea de Derechos Humanos, “Sentencia de 21 de junio de 1988”, *caso Platform Ärzte für das Leben vs. Austria*, 21 de junio de 1988, párr. 24, [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:\[%22001-57558%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:[%22001-57558%22]%7D).

¹⁰⁶¹ Los Principios de Limburgo son el resultado de la reunión de 29 expertos provenientes de distintos países y organismos internacionales (Australia, República Federal Alemana, España, Estados Unidos de América, Hungría, Irlanda, México, Noruega, Países Bajos, Reino Unido de Gran Bretaña, Irlanda del Norte, Yugoslavia, el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, OIT, OMS, UNESCO y la Secretaría de la Commonwealth of Nations, y cuatro miembros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas) convocados por la Comisión Internacional de Juristas, la Facultad de Derecho de la Universidad de Limburgo (Maastricht, Países Bajos), el Instituto Urban Morgan de Derechos Humanos y la Universidad de Cincinnati (Ohio, Estados Unidos de América), reunidos en Maastricht del 2 al 6 de junio de 1986, para analizar la

21. La obligación de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos exige que los Estados partes actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos [...] 23. La obligación de alcanzar una realización progresiva es independiente del aumento de los recursos; dicha obligación exige que se haga un uso eficaz de los recursos disponibles. 24. La aplicación efectiva puede efectuarse mediante el aumento de recursos, así como por el desarrollo de los recursos de la sociedad necesarios para la realización individual de los derechos reconocidos en el Pacto. Hasta el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles. 25. Se obliga a los Estados partes a garantizar el respeto de los derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico.¹⁰⁶²

En estos principios aparecen con claridad ciertos elementos que delimitan la proyección del principio de progresividad, excluyéndolo del ámbito de los objetivos de desarrollo y de las políticas públicas. Se observan los siguientes: (1) los estados tienen la obligación de garantizar un mínimo de subsistencia para todos los habitantes más allá de su nivel de desarrollo económico, (2) la realización progresiva de los DESC es independiente del incremento de los recursos del estado, (3) el principio de progresividad no puede justificar de modo alguno el diferimiento indefinido de los esfuerzos desplegados para la completa realización de los DESC¹⁰⁶³ y (4) los estados tienen respecto de los DESC la obligación negativa de prohibición de discriminación. Y, estos elementos se encuentran también en las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales,¹⁰⁶⁴ en las que, se hace especial hincapié en el primero de los señalados:

naturaleza y alcance de las obligaciones de los Estados partes en el Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la consideración de los Informes periódicos que los Estados partes deben presentar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y la cooperación internacional prevista en la parte IV del Pacto. Pinto, *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 28, nota 11.

¹⁰⁶² *Principios de Limburgo*, Maastricht, 2-6 de junio de 1986, 21-25, <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/los-principios-de-limburgo-sobre-la-aplicacion-del-pacto-internacional-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales-2.pdf>.

¹⁰⁶³ La CIDH se ha manifestado en el mismo sentido en el Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia . OEA/Ser./L/VII.102 doc. 9 rev.1, 1999, capítulo III., párr. 6.

¹⁰⁶⁴ Con motivo del décimo aniversario de los Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre el 22 y 26 de enero de 1997, se reunió en Maastricht un grupo de más de treinta expertos invitados por la Comisión Internacional de Juristas, el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan, y el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Maastricht. Dicha reunión tuvo como objetivo ampliar el entendimiento de los Principios de Limburgo con respecto a la naturaleza y el alcance de las violaciones a los DESC y las respuestas y recursos adecuados a los mismos. Los participantes acordaron unánimemente en tales directrices, las cuales, a su entender, reflejan la evolución del derecho internacional a partir del año 1986. University of Minnesota (Human Rights Library), *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Maastricht, 22-26 de enero de 1997, http://hrlibrary.umn.edu/instree/SMAastricht_guidelines_.html.

9. Un Estado incurre en una violación del Pacto cuando no cumple lo que el Comité [...] denomina “una obligación mínima esencial de asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos [...]. Por ejemplo, incurre prima facie en una violación del Pacto un Estado Parte en el cual un número significativo de personas se ven privados de alimentos esenciales, atención básica de salud, habitación y vivienda mínima o las formas más básicas de enseñanza”. Estas obligaciones mínimas esenciales son aplicables independiente de la disponibilidad de recursos en el país de que se trate o cualquier otro factor o dificultad. 10. [...] la mayoría de los Estados pueden cumplir dichas obligaciones sin mayores dificultades y sin que esto tenga implicaciones significativas en cuanto a los recursos. En otros casos, sin embargo, la plena realización de los derechos puede depender de la disponibilidad de los recursos financieros y materiales adecuados. No obstante, de conformidad con los Principios de Limburgo 25-28, y tal como lo reafirma la jurisprudencia evolutiva del Comité [...] la escasez de recursos no exime a los Estados de ciertas obligaciones mínimas esenciales en la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁰⁶⁵

Por lo que, parece claro que los DESC tienen un contenido determinado plenamente exigible y en consecuencia justiciable relativo a la obligación estatal de garantizar un *mínimo esencial* más allá de la capacidad presupuestaria del estado obligado. El cual debe irse incrementando progresivamente, debiendo asignar a dicho efecto el máximo de recursos posibles. Pero esta concreción, a su vez, configura lógicamente un reflejo muy bien delimitado: el desarrollo progresivo de los derechos no admite regresión.¹⁰⁶⁶ Por lo que, resulta indiscutible también que otra de las obligaciones de los estados es la de abstenerse de adoptar medidas deliberadamente regresivas.¹⁰⁶⁷ No pudiendo implementar medidas y políticas que empeoren “la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de (ser) adoptado el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora progresiva”.¹⁰⁶⁸ Siendo así, los DESC no son objetivos de desarrollo, sino derechos justiciables con un mínimo esencial que debe ir aumentando progresivamente y que no admite medidas regresivas.

La tercera suposición advertida a favor de la no-justiciabilidad de los DESC, cataloga a los derechos civiles y políticos como derechos negativos y a los DESC como derechos positivos, distinguiéndolos con relación a la carga prestacional de las

¹⁰⁶⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶⁶ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes*, 1990, párr. 9.

¹⁰⁶⁷ Comisión Colombiana de Juristas, *Informe sobre la prohibición de regresividad en derechos económicos, sociales y culturales en Colombia: fundamentación y casos (2002-2008)*, marzo de 2010, http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/inf_2010_n1.pdf.

¹⁰⁶⁸ Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles* (Madrid: Trotta, 2002), 94.

obligaciones de los estados correlativas a tales derechos. Es decir, identificando como negativos a aquellos en los que la carga prestacional de la obligación estatal es de no hacer -de abstenerse-: no detener arbitrariamente a individuo alguno, no aplicar penas sin juicio previo, no restringir la libertad de expresión, no violar la correspondencia, no interferir con la propiedad privada, etc. En tanto que, los derechos positivos se caracterizarían como aquellos que conllevan la carga prestacional de hacer, de adoptar medidas dirigidas a la ejecución plena de los derechos, por ejemplo, proveer servicios de salud, asegurar la educación, etc.

Al respecto, Abramovich y Courtis han sostenido que la antedicha distinción tiene fundamento en una visión totalmente sesgada y naturalista del funcionamiento del estado, la cual coincide con la posición decimonónica del estado liberal-mínimo, garante de la justicia, seguridad y defensa. Pero que, inclusive para los pensadores más clásicos de la economía política como Adam Smith y David Ricardo ha resultado obvia la interrelación de las supuestas obligaciones negativas del estado y una serie larga de obligaciones positivas, en especial en materia de garantía de la libertad de comercio, vinculadas con el mantenimiento de las instituciones políticas, judiciales, de seguridad y defensa, necesarias como condición para el ejercicio de la libertad individual.¹⁰⁶⁹ Por ejemplo, el estado tiene la obligación positiva de crear las condiciones institucionales y legales necesarias para la expansión del mercado. Así también es visible la interrelación de una lista de obligaciones negativas relacionadas con las obligaciones positivas connaturales a los DESC, por ejemplo, resultaría imprudente desmerecer el hecho de que el estado tiene la obligación negativa de abstenerse de destruir el suministro de alimentos de una familia.¹⁰⁷⁰ Por ello, incluso Holmes y Sunstein -que no tratan de los derechos sociales-reconocen que todos los derechos, refiriéndose esencialmente a los individuales: civiles y políticos, son positivos.¹⁰⁷¹

Por lo que, excluir la noción de justiciabilidad de los DESC por la inapropiada distinción entre derechos humanos positivos y negativos es equivocado. De ahí que, la Corte IDH haya expresado ya en sus decisiones este doble dimensionamiento de la estructura de las obligaciones del estado: positiva y negativa, frente a todos los derechos humanos. En el caso de las Niñas Yean y Bosico versus República Dominicana ha

¹⁰⁶⁹ Abramovich y Courtis, "Hacia la exigibilidad de los derechos económicos", 284-5.

¹⁰⁷⁰ La Corte IDH al referirse al alcance y contenido de las obligaciones generales del Estado, no ha distinguido entre derechos positivos y derechos negativos, el tratamiento es común como derechos humanos. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, párrs. 164-8.

¹⁰⁷¹ Holmes y Sustain, *El costo de los derechos*, 55-69.

manifestado que: “la *obligación* de garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana [...] implica no sólo que el Estado debe respetarlos (*obligación negativa*), sino que, además, debe adoptar todas las medidas apropiadas para garantizarlos (*obligación positiva*)”.¹⁰⁷² Asimismo ha advertido que los derechos humanos: políticos y civiles y DESC, son indivisibles e interdependientes, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos.¹⁰⁷³ De modo que sostener una distinción como la planteada -derechos positivos y negativos- resulta a la fecha inoficiosa.

Ahora bien, respecto a la cuarta proposición en análisis que sostiene que los DESC no son justiciables porque la doctrina constitucional de la separación de poderes¹⁰⁷⁴ prohíbe a los tribunales de justicia ordenar al legislador sobre la destinación de los fondos del erario público, por cuanto el desarrollo progresivo de tales derechos impondría al estado ciertas cargas en su estructura de gasto corriente y de inversión, basta observar la amplitud e indeterminación de dicha aseveración. Esta requiere de análisis concretos para establecer si, en efecto, la sola justiciabilidad de los DESC supone una reasignación de competencias al interior del estado. Tales análisis podrían profundizar la tensión entre derechos y presupuesto,¹⁰⁷⁵ por lo que, en todo caso, realizaré sencillamente dos precisiones que harán notar que esta afirmación resulta extremadamente frágil para justificar la no justiciabilidad de los DESC.

¹⁰⁷² Corte IDH, “Sentencia de 8 de septiembre de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, 8 de septiembre de 2005, párr. 173, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf; Corte IDH, “Sentencia de 2 de septiembre de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Instituto de Reeducación del Menor*, 2 de septiembre de 2004, párr. 158, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf; Corte IDH, “Sentencia de 8 de julio de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, 8 de julio de 2004, párr. 129, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_110_esp.pdf; Corte IDH, “Sentencia de 5 de julio de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*, 5 de julio de 2004, párr. 153, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_109_esp.pdf.

¹⁰⁷³ Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros*, párr. 101; Corte IDH, “Sentencia de 19 de noviembre 1999 (Voto Concurrente conjunto de los Jueces A.A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli)”, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, 19 de noviembre 1999, párr. 4, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_esp.pdf; Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, *Observación General No. 9*, párr. 10; OEA, *Protocolo de San Salvador*, Preámbulo, párr. 4; Corte Europea de Derechos Humanos, “Sentencia de 9 de octubre de 1979”, *caso Airey vs. Irlanda*, 9 de octubre de 1979, párr. 26, <https://www.escri-net.org/es/caselaw/2006/airey-v-ireland-32-eur-ct-hr-ser-1979-1979-2-ehrr-305-esp>.

¹⁰⁷⁴ Roberto L. Blanco Valdés, *El valor de la Constitución: Separación de poderes, supremacía de la ley y control constitucional en los orígenes del Estado liberal* (Madrid: Alianza Editorial, 1994), 44-104; Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014), 115-6.

¹⁰⁷⁵ Rodolfo Figueroa, “Justiciabilidad de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales. Discusión Teórica”, *Revista Chilena de Derecho* 3, n.º 3 (2009): 592-618.

En primer lugar, debe advertirse que, como ocurre con los derechos civiles y políticos, en los que no hay duda sobre su exigibilidad, las decisiones judiciales contra el estado por la violación de algún derecho de naturaleza fundamental conlleva alguna afectación de contenido pecuniario como consecuencia de la *restitutio in integrum*.¹⁰⁷⁶ Empero, esta no concluye en una reasignación de competencias ni intromisión directa alguna a los procesos de elaboración, aprobación o ejecución del presupuesto del estado. El cual, en todo caso, como todo acto del poder público -en un ‘estado de derechos y justicia’- debe verse delimitado por el contenido de los derechos constitucionales y en consecuencia sometido al control de los órganos judiciales.¹⁰⁷⁷ En segundo lugar, debe tenerse en consideración lo dicho en la Observación General No. 9 del Comité de DESC de la Organización de las Naciones Unidas, que establece:

A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen una asignación de recursos deben remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que los tribunales ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles.

De modo que, la premisa en análisis no parece suficiente para desvirtuar la justiciabilidad de los DESC, pues, los tribunales de justicia inciden ya en algunos espacios de naturaleza presupuestaria, sin que ello de modo alguno haya supuesto la destrucción del estado constitucional por el quebrantamiento del principio de separación de poderes, ni haya desnaturalizado las afectaciones presupuestarias que sufre cualquier estado por el

¹⁰⁷⁶ Corte IDH, “Sentencia de 14 de noviembre de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia*, 14 de noviembre de 2014, párr. 543, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_287_esp.pdf; Corte IDH, “Sentencia de 21 de julio de 1989 (Reparaciones y Costas)”, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, 21 de julio de 1989, párr. 26, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_07_esp.pdf; Corte IDH, “Sentencia de 15 de octubre de 2014 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Tarazona Arrieta y Otros vs. Perú*, 15 de octubre de 2014, párr. 171, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_286_esp.pdf; Corte IDH, “Sentencia de 24 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala*, 24 de noviembre de 2009, párr. 226, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_esp.pdf; Corte IDH, “Sentencia de 26 de noviembre de 2013 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”, *Caso Osorio Rivera y Familiares vs. Perú*, 26 de noviembre de 2013, párr. 236, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_274_esp.pdf.

¹⁰⁷⁷ Horacio Corti sostiene que el Poder Judicial tiene la facultad para ejercer un control de constitucionalidad de la Ley de Presupuesto con el mismo alcance que lo hace con respecto al resto de las normas jurídicas. Esta posición confronta la concepción conservadora de que la decisión presupuestaria es una *cuestión política no justiciable*. Para Corti entonces los jueces están facultados para declarar la invalidez de una decisión presupuestaria porque controvierte algún principio constitucional o porque no ha asignado los fondos necesarios para cumplir con una obligación constitucional o legal. Esto puede traducirse en que, no es posible subordinar un derecho a su reconocimiento en el presupuesto. Horacio Corti, *Derecho constitucional presupuestario*, 1ª ed. (Buenos Aires: Lexis Nexis, 2007), 986.

hecho de reparar la vulneración de los derechos constitucionales de sus habitantes -sin que lo dicho desmerezca al respecto la consolidación de una problemática considerablemente compleja carente aun de una solución cierta e indiscutible-. En Ecuador, por ejemplo, resulta mucho más perverso en términos institucionales, el debilitamiento del órgano parlamentario y el correlativo fortalecimiento del ejecutivo en el ciclo presupuestario, que la sola presencia de la Corte Constitucional y su intervención en las reclamaciones por la vulneración de algún derecho social que han originado algunas disposiciones con afectación presupuestaria considerable. Sin que esto, obviamente y se reitera, menoscabe o disminuya de algún modo las tensiones aún no resueltas en la relación entre los derechos constitucionales -su primacía- y el presupuesto -y la sostenibilidad fiscal-.

Finalmente, con el objeto de concluir el breve análisis propuesto, la última proposición en contra de la justiciabilidad de los DESC sostiene que los mismos, ante una violación, son irreparables por cuanto el estado concreto -*in extremis*- de tal vulneración es la pobreza: la ausencia de aquel mínimo de subsistencia vital garantizado a todo ser humano, la cual no puede ser atribuida directamente a estado alguno y en consecuencia ante la ausencia del nexo causal entre el daño provocado por la violación y el estado responsable, resultaría imposible establecer parámetros para su reparación como consecuencia de la indeterminación del agente causante de la vulneración.

Evidentemente, esta afirmación resulta capciosa y extraña. Es capciosa porque obviamente la pobreza como fenómeno social no puede ser atribuida directamente a un estado en particular sino a múltiples circunstancias dentro de una estructura económica muy compleja a nivel mundial. Es extraña porque la pobreza no puede ser definida como el estado pleno de violación de los DESC ni como la ausencia de su reparación, sino que trata de un problema sistémico mayor ciertamente distinto a la sola noción de la justiciabilidad de los derechos humanos. Además, cabe destacar que la problemática de la justiciabilidad de los DESC no pasa por finiquitar un severo conflicto estructural¹⁰⁷⁸ sino por determinar la capacidad que tienen los titulares de tales derechos para requerir a un juez su restitución o reparación cuando el estado haya actuado en detrimento de aquellos, desatendiendo las obligaciones internacionales que ha asumido y que debe cumplir de buena fe. Y tal capacidad se materializa en la atribución que tienen

¹⁰⁷⁸ Simone Cecchini, "Pobreza, desigualdad y empleo: problemas estructurales y efectos de la crisis financiera internacional" (ponencia, Seminario Macroeconomía de la pobreza en Ecuador, Quito, 15 y 16 abril de 2009).

determinados órganos administrativos para conocer peticiones individuales remitidas a ellos -sobre la vulneración de derechos humanos- y en la competencia contenciosa que tienen los jueces para resolver los casos que por violación a los DESC se pongan en su conocimiento.

Ahora bien, luego de describir la problemática de la justiciabilidad de los DESC - que es plenamente aplicable en lo que respecta a los derechos sociales constitucionales-, de la que se concluye en definitiva que no existen argumentos irrefutables para sostener la no-justiciabilidad de los mismos y previamente a concluir el presente trabajo de investigación, conviene enunciar un grupo de proposiciones muy básicas y sencillas - como estándares elementales- que Corti denomina: *principios sobre política fiscal de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos*¹⁰⁷⁹ (ver Anexo 7), los cuales, sin duda alguna aportan al estudio y análisis -quizá no a la solución óptima pero sí al menos a la comprensión- de la compleja relación entre los derechos constitucionales, su primacía y el presupuesto desde una perspectiva neoconstitucional. Al respecto, debe advertirse que, dada la complejidad del Derecho internacional de los Derechos Humanos, en esta compilación de estándares universales se han hecho constar una variedad de fuentes (instrumentos internacionales) de distinto peso, cualidad que si bien es una cuestión significativa para la aplicación judicial y el correlativo ejercicio del control de convencionalidad, no resta, por otra parte, importancia ni afecta la cohesión y coherencia de la posición teórica desarrollada por Horacio Corti, en múltiples de sus escritos.¹⁰⁸⁰

Y, para concluir con la presente investigación, luego de haber expuesto sobre la problemática de la justiciabilidad de los derechos sociales, terminaremos analizando a profundidad de qué manera el enfoque de la estabilidad presupuestaria termina conteniendo naturalmente el desarrollo del estado andino de derechos.

2.3. Contención del ‘estado de derechos y justicia’

Holmes y Sunstein escribieron el libro: “El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos”, para visibilizar las contradicciones y los dilemas

¹⁰⁷⁹ Horacio Corti, “Introducción”, en *Política Fiscal y Derecho a la Ciudad*, coord. Horacio Corti (Buenos Aires: Editorial Jusbaire, 2019), 11-25.

¹⁰⁸⁰ Horacio Corti, “Plurales procesos históricos y un problema global: ley de presupuesto y derechos humanos”, *Derechos humanos y restricciones financieras: Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* 7, n.º 11 (2017): 43-77; Horacio Corti, “Los principios comunes del derecho constitucional presupuestario, el gasto público justo y la Teoría General de la Constitución financiera”, *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, n.º 78 (2018): 393-421.

éticos y políticos asociados con la defensa y promoción de los derechos individuales en las sociedades modernas. En definitiva, los autores sostienen que si bien es trascendental proteger y garantizar los derechos también es importante sopesar y considerar los costos económicos y consecuencias sociales que pueden surgir como resultado de su implementación y ejecución. Pues, la toma de decisiones sobre los derechos inevitablemente implica -con un enfoque profundamente pragmático- una negociación continua y una evaluación permanente de los costos y beneficios para la sociedad. A veces, el cumplimiento pleno de un derecho puede tener consecuencias no deseadas o generar costos significativos para otras personas o determinados grupos u organizaciones del tejido social. Por ello -concluyen- es fundamental abordar esta problemática de manera crítica y reflexiva, buscando un equilibrio razonable entre la protección de los derechos y la promoción del bienestar general bajo el lente y el enfoque del análisis del costo/beneficio¹⁰⁸¹ -muy cercano a la noción de la estabilidad presupuestaria-.

De ahí que, la posición adoptada por Corti -quien reconoce un trasfondo financiero en el sistema constitucional de derechos- sobre la relación que debería existir entre los derechos constitucionales y el presupuesto (que se creería *prima facie* incompatible con la de Holmes y Sunstein, pero no...) parezca la más razonable. Pues, desmerecer el costo económico y social que supone la protección y plena justiciabilidad de los derechos constitucionales sería adoptar ciegamente la postura de un idealismo constitucional impracticable -mentiroso- que concluiría incluso en un estado superior de afectación de la dignidad humana que aquel en el que los derechos protegidos son solo aquellos que pueden ser debidamente costeados *a priori*. Porque, en último término, en naciones plagadas de derechos como las nuestras y con profundas brechas sociales, el costo económico y social de la protección de un derecho podría contraponerse con la realización concreta y efectiva de otro, tendiendo indebida y malamente a una disputa que desencadenaría paradójicamente en el camino hacia el desconocimiento social de unos derechos por la imposición de otros. En cuyo caso, el sistema de derechos constitucionales previsto constitucionalmente perdería legitimidad, así como la institucionalización adecuada orgánicamente para su protección. Pero, asimismo, un gasto público no destinado a la realización concreta de los derechos constitucionales termina siendo injusto.

¹⁰⁸¹ Holmes y Sustain, *El costo de los derechos*, 29-106.

Por ello, si bien en el nuevo paradigma constitucional latinoamericano deben primar los derechos constitucionales -en un esquema progresivo y expansivo- por sobre las razones financieras, dada el ansia liberadora enraizada y el espíritu por la construcción de algo propio, debido a la innegable necesidad de superar las brechas que nos aquejan y resquebrajar los errores sistémicos que patrocinan con perversidad la opresión y la exclusión -que han aupado la transformación y el renacimiento del 'neo estado andino'-, no convendría en ningún caso perder negligentemente por la emoción del *êthos* liberador el sentido común y la prudencia. Sin que este llamado suponga un ancla al pasado... pero los derechos en efecto cuestan y cuestan mucho.

Los derechos son costosos porque los remedios lo son. La imposición de las leyes es costosa, sobre todo si ha de ser uniforme y justa; y los derechos legales son vacíos si no existe una fuerza que los haga cumplir. Dicho de otro modo, casi todos los derechos implican un deber correlativo, y los deberes sólo se toman en serio cuando su descuido es castigado por el poder público con recursos del erario público. No hay derechos legalmente exigibles allí donde no hay deberes legalmente exigibles, y por esta razón, la ley sólo puede ser permisiva si al mismo tiempo es obligatoria. Lo que equivale a decir que no se puede obtener la libertad personal limitando la interferencia del gobierno en la libertad de acción y de asociación. Ningún derecho es simplemente el derecho a que los funcionarios públicos no lo molesten a uno. Todos son reclamos de una respuesta gubernamental afirmativa. En términos descriptivos, todos los derechos son definidos y protegidos por la ley. Una orden de restricción emitida por un juez cuyos requerimientos normalmente se obedecen es un buen ejemplo de "intrusión" gubernamental en defensa de la libertad individual. Pero el gobierno se involucra en un nivel aún más fundamental cuando las legislaturas y los tribunales definen los derechos que los jueces habrán de proteger. Toda orden de hacer o no hacer, a quienquiera que vaya dirigida, implica tanto una concesión afirmativa de un derecho por parte del Estado como un legítimo pedido de ayuda dirigido a uno de sus agentes.

No obstante, la apuesta está por la creatividad asertiva en la generación de los ingresos suficientes y en la consolidación del gasto público de calidad como garantía para la realización material de todos los derechos constitucionales de absolutamente todos los individuos y comunidades que conforman Ecuador. Pues, la apuesta está en abanderar la justicia social y no escudarse en los tecnicismos de la escasez. Al respecto, Parra Cortés recupera, en la visión de Holmes y Sunstein, una consecuencia positiva del análisis del coste regular de los derechos, pues, no solo deben considerarse los costos presupuestarios sino las consecuencias sociales de aquellos, debiendo reconocer en dicho caso que, la realización de algunos derechos que en principio puede ser considerablemente costosa en términos presupuestarios-financieros, socialmente podría incrementar la riqueza general

imponible de modo tal que esos mismos derechos finalmente se autofinancien.¹⁰⁸² En cuyo caso, debería gastarse -invertirse- en todo aquello que incremente la riqueza social. Asimismo, Parra Cortés reliva el hecho que los derechos no valen en realidad lo que erradamente se registra en el presupuesto, porque sencillamente no es posible saberlo a ciencia cierta, de modo que, la decisión sobre la asignación de recursos, en último término, no depende de un criterio contable “sino de un ejercicio democrático, pues al hablar de derechos fundamentales se deber[ía] superar el simple análisis [económico] costo-beneficio”.¹⁰⁸³ Al respecto, en Ecuador quizá sirva recordar más bien lo sugerido por José -el bíblico- al Faraón egipcio:

José dijo a Faraón [...] Dios ha anunciado a Faraón lo que Él va a hacer. Las siete vacas hermosas, al igual que las siete espigas granadas, son siete años de abundancia. Las siete vacas feas y raquílicas que salieron detrás, al igual que las siete espigas vacías y quemadas por el viento del este, son siete años de hambre [...] Vendrán siete años de gran abundancia en todo Egipto, pero en seguida vendrán siete años de escasez que harán olvidar toda la abundancia anterior, y el país quedará extenuado por el hambre. Tan terrible será la escasez que sobrevendrá, que ya nadie volverá a recordar los tiempos de abundancia [...] Ahora, pues, aconsejo a Faraón que busque un hombre inteligente y sabio para ponerlo al frente de Egipto. Que Faraón nombre, además, intendentes en todo el país, para que recauden la quinta parte de la cosecha durante estos siete años de abundancia. Recogerán todos los víveres de estos siete años de abundancia, y almacenarán el grano en las ciudades, donde los guardarán bajo la autoridad de Faraón. De esta manera habrá reservas en el país para los siete años de escasez que van a afectar a Egipto, y el pueblo no morirá de hambre.¹⁰⁸⁴

Y es que, de este mito se puede apreciar con claridad que, un gobernante sensato y prudente -entiéndase la administración pública institucionalizada en el estado- nunca culparía por su falta de previsión al azar de la época, pues, sabe de antemano que hay tiempos buenos y malos y que, un buen administrador no disipa la abundancia ni se escuda en la escasez. Por lo que, siempre ha de prever y recaudar lo necesario en tiempos de “vacas hermosas y espigas granadas” para evitar que el pueblo muera de hambre en tiempos de “vacas raquílicas y espigas vacías” y no lo contrario. Razón por la cual, debe siempre priorizar en dicho comportamiento el destino de lo recaudado -es decir, la finalidad y oportunidad del gasto- más allá incluso de su capacidad para recaudar, pues, el gasto tendrá que mantenerlo en épocas de abundancia y de escasez no pudiendo ajustarlo a la recaudación posible en una u otra época. Porque, aunque en abundancia

¹⁰⁸² Lina Parra Cortés, *Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales* (Quito: Ediciones Legales EDLE S.A., 2023), 94.

¹⁰⁸³ *Ibíd.*

¹⁰⁸⁴ Génesis 41:25-37, versión Biblia Latinoamericana.

podría recaudarse mucho más que en escasez, el pueblo no puede dejar de comer en período de riqueza o de extrema necesidad. Es más, si el pueblo muriese de hambre, sencillamente terminaría la abundancia, se perennizaría la escasez ya que, no habría quien produzca: no existiría ya la necesidad de recaudar siquiera.

¿Por qué entonces la justiciabilidad de los derechos constitucionales -que constituye un mínimo de digna subsistencia para enfrentar las brechas sociales- dependería de lo recaudado y no de la suficiencia del gasto? Un esquema así solo promueve la ineficiencia e imprudencia de los gobernantes, que es precisa y paradójicamente lo que busca evitar el entramado construido en derredor del principio de estabilidad presupuestaria, el cual trata de corregir la desviación que podría existir en la toma de decisiones políticas por la primacía de los intereses particulares del órgano de decisión y ejecución del gasto público por sobre los intereses generales, pero no garantiza de modo alguno la primacía de la realización material de los derechos constitucionales de todos los individuos y comunidades gobernadas por el estado. Es decir, ata las manos al gobernante para evitar cualquier abuso perverso, pero también lo hace para atender con suficiencia las justas demandas sociales en cuyo caso le genera una excusa para su cómoda desatención.

De ahí que, pareciese lo más acertado acoger un modelo que favorezca la atención con suficiencia a las demandas sociales que inevitablemente tendrían un reflejo en el sistema constitucional de derechos constitucionales, pero siempre que tales derechos a su vez sirvan de límite legítimo y efectivo al ejercicio de las potestades presupuestarias por parte de los órganos públicos competentes. De manera que, tampoco se pervierta por la priorización de los intereses particulares de los gobernantes de turno, escudados en la falsa apariencia de presuntos derechos individuales o colectivos vulnerados. Este precisamente sería el reto: asimilar al gasto público como garantía de los derechos constitucionales.¹⁰⁸⁵ Por lo que -como última aseveración del presente trabajo de investigación-, debemos señalar que en el nuevo marco institucional del 'neo estado andino' corresponde (a futuro) ahondar en el estudio del Derecho del gasto público -bajo el nuevo paradigma constitucional financiero-¹⁰⁸⁶ con la profundidad dada convencionalmente, o más allá inclusive, al estudio del Derecho tributario, porque en el renovado paradigma constitucional el gasto es garantía de realización de la constitución

¹⁰⁸⁵ José Vicente Troya Jaramillo, *El derecho el gasto público: Especial referencia a los derechos económicos, sociales y políticos* (Bogotá: Temis, 2014), 100-76.

¹⁰⁸⁶ *Ibíd.*, 203-8.

y en dicha medida, del sistema de los derechos constitucionales. Y, las paradojas irresolubles introducidas por el desconocimiento en la materia -como la que ha sido objeto de estudio- simplemente distraen y hacen aún más compleja la dimensión constitucional del ‘estado de derechos y justicia’.

Tal como lo advierten Troya Jaramillo,¹⁰⁸⁷ Restrepo¹⁰⁸⁸ y Granda Aguilar:¹⁰⁸⁹ desde los años 70 del siglo pasado se ha hecho énfasis en el gasto y en su eficiencia para establecer en qué se gasta y cómo se gasta en lugar de relieves nuevamente el cómo se aprueba o se ejecuta el gasto contenido en el presupuesto -aspectos sustanciales del *gasto de calidad*-, lo cual permite diferenciar además el Derecho presupuestario del Derecho del gasto público, a pesar de que el núcleo de este lo constituye y lo seguirá siendo el presupuesto. Por lo que, el fortalecimiento de los estudios sobre el Derecho del gasto público presupone inevitablemente el del Derecho presupuestario, al cual se pertenece. Por consiguiente -y así concluye este trabajo de investigación- es indispensable que en la región se continúe y se profundice el estudio del Derecho presupuestario.

3. Conclusiones del capítulo tercero

(1) El ‘neo estado andino’ surge del imperio de las ideas por la descolonización del Sur... nace de la necesidad de los pueblos oprimidos y excluidos por liberarse. Se levanta del imaginario colectivo como una institución que reivindica el valor de lo propio y que ofrece una posible solución para los males de las profundas brechas sociales de la región. Sin que esto reniegue de algún modo la “habilidad” de ciertos líderes políticos emergentes que validos de este renacer histórico-colectivo solo pervirtieron las buenas intenciones atadas al cambio por la imposición de sus intereses particulares. Los percutores de este proceso común fueron las crisis políticas de representación y las crisis económicas de las décadas de 1980 y 1990. Es decir: la exclusión y pobreza aún latentes en nuestras tierras. No obstante, esta aparente invención bien intencionada se asienta en un consensualismo ecléctico que hace de esta realidad mestiza suramericana, una muy compleja. En la que, cualquier imposición purista negaría torpemente la diversidad manifiesta que indiscutiblemente prevalece. Pero, ese eclecticismo trajo consigo, a su vez, una serie de contradicciones, pues, introdujo en la concepción fundacional del pacto

¹⁰⁸⁷ Troya Jaramillo, *El derecho del gasto público*, 199-202.

¹⁰⁸⁸ Restrepo, *Hacienda Pública*, loc. 9.1.

¹⁰⁸⁹ Granda Aguilar, *Globalización y Derecho de las Finanzas Públicas*, 249-59.

social las utopías de los derechos humanos y la andina -la nuestra-, replicando a la par ciertas estructuras del estado clásico liberal en la organización del poder. Por lo que, si bien es posible apreciar una clara ruptura paradigmática, también se observan con facilidad varias imprecisiones y contradicciones aún no resueltas que inquietan tanto a los que con certeza se anclan al pasado como a aquellos que con valentía y confianza apuestan por un futuro más justo que carece aún de rostro.

(2) La inmersión de los ordenamientos jurídicos en los textos constitucionales del nuevo constitucionalismo suramericano trastoca la concepción clásica, teórica y práctica, del presupuesto y de sus componentes: los ingresos y los gastos públicos. El gasto público, en particular, adquiere desde la constitución materialidad y por ello revierte el modelo tradicional de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal de matices europeos por la composición de un *estado suficiente* en el que el gasto no puede subyugarse a la capacidad y montos de recaudación del estado, sino que son los ingresos fiscales los que deben someterse a la necesidad del financiamiento de un gasto público indispensable. De manera que, en esta visión financiera renovada sea la suficiencia del gasto y su relación estrecha con los derechos constitucionales articulados en un sistema progresivo y expansivo la que legitime el instrumento presupuestario. Puesto que, aquella lógica convencional de gastar solo lo que se tiene ha sido superada por otra: la de obtener creativamente y con asertividad los recursos suficientes para pagar lo indispensable, la concreción de los derechos constitucionales de todos. Pues, tanto en abundancia como en escasez “el pueblo no puede morir de hambre”, es decir, -con visión actual- no puede dejar de recibir lo mínimo indispensable: sus derechos constitucionales. En cuyo caso, la contención del gasto público y la restricción del endeudamiento público -como fuente de financiamiento del presupuesto- no se corresponden con el nuevo paradigma constitucional-financiero en el ‘estado de derechos y justicia’ en el que los derechos constitucionales priman por sobre cualquier razón presupuestaria.

(3) En Ecuador, de conformidad con el artículo 34 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, las acciones, programas y proyectos públicos, el endeudamiento público, la cooperación internacional, la programación, formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado y los presupuestos de la banca pública, las empresas públicas de nivel nacional y la Seguridad Social, deben sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo, instrumento que, en concepto -por la naturaleza dada constitucionalmente-, subyuga cualquier cuestión presupuestarias a la realización efectiva de los derechos constitucionales. Sin embargo, los objetivos de dicho plan deben

construirse -por mandato legal expreso del artículo en mención- considerando la aplicación de la estabilidad económica determinada en la constitución, el principio de sostenibilidad fiscal y las reglas fiscales, en cuyo caso la realización plena de los derechos constitucionales paradójicamente queda sometida -por voluntad del legislador- a múltiples cuestiones presupuestarias, a pesar de que dicha relación resulte completamente ajena a los fundamentos fundacionales del estado de derechos y justicia. Por lo que, en definitiva, en nuestro país, los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal operan por disposición legal expresa como elementos de contención del estado constitucional de derechos y justicia.

(4) Debido al proceso de innovación constitucional que se ha instaurado en Suramérica surge la necesidad de continuar y ahondar, en nuestra región, con el estudio del Derecho del gasto público. En la tradición financiera es evidente un desequilibrio en el estudio y análisis del tributo respecto del gasto y conviene a la fecha al menos equipararlo, ya que, la preocupación actual en el nuevo paradigma constitucional latinoamericano no es la forma ni el proceder regular del ciclo presupuestario, sino, la consolidación de un presupuesto que, por un lado, se alimente a través de una justa recaudación de tributos configurados asimismo de manera justa y, por el otro, establezca con total transparencia el qué -en clave de aprobación- y el cómo -en clave de ejecución- se gasta lo justamente recaudado en una relación trascendente, también, de justicia. Es decir, de modo que el gasto público opere como una garantía de la realización efectiva de los derechos constitucionales... como un gasto justo... ¡un gasto público de calidad!

Conclusiones

El objetivo de la presente investigación fue establecer de qué manera y con qué efectos previsibles, los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal pueden -al tiempo de disciplinar el gasto público- condicionar el desarrollo y la eficacia del estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano. Y una vez que hemos concluido con la misma, podemos afirmar que en efecto dichos principios -de corte convencional- contienen e inclusive se oponen a la eficacia de nuestro estado: el *andino de derechos y justicia*. Ya que este último fue instituido como una herramienta de liberación y realización efectiva de los derechos sociales constitucionales de todos los habitantes y comunidades que conforman la nación. Y para ello, el estado debe cumplir con un cúmulo de prestaciones indispensables que inevitablemente, en una región como la nuestra, estarán siempre, respecto de sus altos costos, por encima de la suficiencia de los ingresos públicos posibles. Pues, la construcción del 'estado de derechos y justicia' en la región andina nació de la necesidad por reconocer e integrar al oprimido, al que históricamente fue excluido, lo que supuso el asentamiento de una estructura fundamental de derechos -sobre todo sociales- que permanentemente está en expansión y más allá de la capacidad financiera ordinaria y extraordinaria del estado, para asumir con prudencia dicha carga en una relación que se articula de manera irreversible.

Y es que los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad fiscal buscan naturalmente ajustar el gasto público en función de la suficiencia de los ingresos fiscales, de ahí que impongan reglas que restrinjan, en mayor o menor grado, el gasto y el endeudamiento públicos, deuda que perversamente en el tiempo solo incrementa el gasto público y lo torna en insostenible. Por lo que, respecto de la inquietud que nos empujó a realizar la presente investigación, es claro que la manera en la que dichos principios -que indiscutiblemente persiguen disciplinar el gasto público en Ecuador- terminan condicionando negativamente el desarrollo y la eficacia del estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano, es a través de la aplicación directa de la regla fiscal constitucionalmente impuesta de que los gastos permanentes necesariamente deben sostenerse con ingresos permanentes. De modo tal, que si no existieran ingresos regulares suficientes no podría incrementarse el nivel del gasto a pesar de que el mismo fuese indispensable para la realización efectiva de los derechos sociales de los ecuatorianos. Y

en esa misma línea, los efectos de la contención del 'neo estado andino' son previsibles. Porque debido al divorcio epistemológico entre la noción de la estabilidad presupuestaria y el diseño del estado de derechos y justicia, en un esquema en el que prevalece la suficiencia del ingreso público para habilitar y legitimar el gasto fiscal, este último -que es garantía de eficacia en el 'neo estado andino'- queda irremediabilmente condicionando a la disponibilidad del primero.

No obstante, esto no quiere decir que un manejo responsable y ordenado de las finanzas públicas sea, *per se*, incompatible con un estado de derechos y justicia. Pero en esta nueva configuración institucional es necesario que el estado, siendo suficiente, dinamice el manejo de sus cuentas para afianzar al gasto fiscal y al presupuesto como garantías ciertas para la realización efectiva de los derechos sociales. A dicho efecto, debe racionalizarse el gasto público nacional para convertirlo en un gasto fiscal de calidad, proceso que, además, debe compatibilizar con otro que razonablemente deconstruya los temores y limitaciones respecto de las fuentes del ingreso fiscal, entre ellas, el endeudamiento público. Para ello se requeriría, lamentablemente, una transformación general que rebase los límites territoriales del estado; ya que, mientras la intención de competir prevalezca por encima de la de cooperar en los mercados internacionales, el acceso a cualquier tipo de empréstito tiende al engaño... a una trampa. Mientras, tendremos que esperar, confiados, la creatividad de nuestros gobernantes para encontrar un *punto de equilibrio* que obedezca, ya no a la disponibilidad de los recursos posibles, sino al sentido más elevado de realización y satisfacción de las necesidades esenciales de la dignidad del ser humano concebidas como derechos humanos -que descansan constitucionalmente en un andamio horizontal-. Caso contrario, de imponerse la visión tradicional (eurocéntrica) de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal -que encuentra fundamento en un esquema lógico racional-, la solución se articularía a través de la reducción o desconocimiento de los derechos más costosos o menos útiles, ya que, para este enfoque, el problema radicaría sencillamente en el reconocimiento excesivo de prerrogativas esenciales inejecutables.

En el primer escenario se apela a un comportamiento solidario y empático y en el segundo, a uno prudente y razonable. Los cuales, por los resultados que obtienen de sus actuaciones se tornan finalmente en incompatibles. Sin embargo, el orden o disciplina fiscal como herramienta para *la obtención del desarrollo* suele ser altamente atractivo en el marco del influjo ideal que proviene de las experiencias estadounidense y europea. No obstante, la contención -así sea razonable- del gasto público y más aún la ejecución de

políticas *prudentes* de austeridad para hacer frente a las crisis en los ‘estados de derechos y justicia’, natural y altamente prestacionales, impiden su desarrollo dada la inevitable restricción en la realización plena y oportuna de los derechos esenciales de todos sus habitantes y comunidades, que es la causa ulterior en la refundación de nuestros estados. Hasta aquí el análisis de la paradoja irresoluble objeto de estudio de la presente investigación: la previsible contención -en clave de negación- del ‘estado de derechos y justicia andino’ por parte de los principios constitucionales de estabilidad y sostenibilidad fiscal -en su concepción convencional- que paradójicamente se encuentran contenidos en el (re)diseño institucional de dicho neo estado.

Sin embargo, a todo lo dicho debemos sumar, además, una breve reflexión sobre ciertos aspectos particulares del contradictorio *estado suficiente ecuatoriano* que relleva aún más las consecuencias nocivas de la paradoja antedicha. En primer lugar, la inentendible o extravagante sumisión del presupuesto nacional del estado al plan nacional de desarrollo, pues, racional y razonablemente un elemento indispensable que debe ser considerado para la articulación de un plan eficiente -cualquiera que este sea- es prever y anticipar objetivamente la cantidad de recursos con los que se cuenta para ejecutar el mismo y no lo contrario, ya que no podría valorarse de ningún modo un plan como adecuadamente realizable y menos aún como plenamente ejecutable si este fuese el que condiciona la cantidad de recursos necesarios y no lo opuesto. De ahí que, en nuestro estado se prevea *a priori* un nivel de gasto indispensable o necesario aún antes de apreciar un nivel de ingresos posible (el vulgo diría: “empezamos en contra...”).

Innovación esta que si bien se adecua -en apariencia al menos- a aquellas aspiraciones de alcanzar un nivel justo de vida digna: el buen vivir, resulta completamente ajena a un esquema eficiente y previsible de realización concreta, ya que, en principio, la suficiencia de los medios garantiza la realización del fin y no lo contrario, porque la suficiencia del fin depende directamente de los medios, no pudiendo los medios adecuarse por sí solos a la suficiencia del fin por el solo hecho de su justa aspiración. A modo de ejemplo: la justa aspiración de recibir un servicio suficiente de salud pública no garantiza en sí mismo que existan los recursos suficientes para prestar tal servicio. Por ello, probablemente, es que se ha dado en este nuevo marco de referencia financiero -el ‘neo estado andino’- la necesaria y novedosa aparición constitucional de la noción de la *suficiencia recaudatoria* que en el caso ecuatoriano alcanzó la configuración especial y privilegiada de un principio constitucional del régimen tributario nacional, ya que, parece

inevitable el fortalecimiento de la capacidad recaudatoria de la administración pública - en términos de suficiencia- para hacer frente a los fines previstos constitucionalmente.

En segundo lugar, debemos advertir la extraña naturaleza instrumental -no enteramente jurídica- del presupuesto general del estado, que en definitiva reafirma la prevalencia constitucional del plan nacional de desarrollo de autoría y responsabilidad del gobierno de turno como instrumento de planificación -anclado a la propuesta de campaña elegida popularmente- por sobre el instrumento presupuestario -también de autoría y responsabilidad del gobierno de turno-, que queda irremediabilmente sujeto a aquel, sin necesidad que encuentre fundamento y/o legitimación en la voluntad del órgano político de representación del soberano, es decir, sin una intervención trascendente por parte del parlamento. Situación que hace visible un quiebre democrático considerable -en su enfoque convencional-, pues, aquel principio fundamental del ámbito financiero -tanto del aspecto tributario como del presupuestario- de la autoimposición (*no taxation without representation*) que ha servido históricamente para legitimar democráticamente la potestad tributaria en su articulación con el destino razonable de lo justamente recaudado -que distingue en definitiva la justa recaudación de una lamentable exacción pública confiscatoria y abusiva-, ha sido sencillamente obviado... se ha relativizado *in extremis*, fortaleciendo la función ejecutiva del poder público en detrimento de la función legislativa, desligándola de su función política originaria y permitiendo la articulación de lo que hoy denominamos en nuestro país como *hiperpresidencialismo*.

En el que, parecería que predomina el proyecto político vencedor de la contienda proselitista electoral, por sobre el acuerdo prudente de los representantes del soberano. Es decir, favoreciendo torpemente la imposición de la mayoría -articulada en un momento único y exclusivo- por sobre el acuerdo prudente y dialógico de todos los sectores que conforman el tejido social, que se encuentran representados en el parlamento y que se alimenta, supuestamente, con regularidad y permanencia. En cuyo caso, la prioridad en la asignación de los recursos públicos en nuestro país no dependería de todos sino de la aparente mayoría representada por pocos -a tono con el temor expuesto por Buchanan-. Sin embargo, este diseño institucional ha encontrado cabida, a pesar del malestar de su defecto manifiesto, en la necesidad de sanear las constantes confrontaciones políticas entre las funciones ejecutiva y legislativa en nuestro país que han sumido a la nación en un sistema permanente de total ineficiencia. Por ello, en Ecuador, a diferencia de lo que ocurre en Colombia, Venezuela y Bolivia, el presupuesto general del estado -como ya se ha dicho- no es una ley y no se aprueba por medio del procedimiento ordinario de

formación de la las leyes. Es un instrumento supuestamente técnico articulado a los instrumentos ordinarios de planificación.

En cuyo caso, el destino de los ingresos públicos no nace del consenso democrático del soberano representado en el parlamento, sino que, sometido al plan nacional de desarrollo, deviene de la iniciativa directa del gobernante de turno que -con apariencia técnica- se siente legitimado por su victoria en los procesos electorales proselitistas y encuentra solo límite en las finalidades positivadas en la constitución. Aquí, otro de los motivos del apego actual de nuestros gobernantes a reiterar con singular periodicidad en el uso de ciertas herramientas de democracia directa; ya que, en su incapacidad por tender acuerdos sobre la base de un amplio e inclusivo proyecto nacional y la innegable mediocridad y ambición malsana de algunos supuestos representantes adversarios, prefiere legitimar sus decisiones directamente en la voluntad del pueblo y revestirlas con tecnicismos enmascarados de autonomía y objetividad para ejecutarlas dentro -se supone- del marco constitucional instituido.

Por otra parte, en tercer y último lugar, corresponde relieves, en este mar de incompatibilidades y paradojas, el valor -en el nuevo marco de referencia financiero- de reconocer al gasto público de calidad como una garantía para la realización efectiva de los derechos constitucionales, pues, la sola constitucionalización de los derechos no es suficiente para que estos sean efectivos. La acción del poder público, en especial de los órganos políticos, es indispensable ya que para la materialización adecuada de los derechos constitucionales es necesario contar con recursos públicos suficientes que estén debidamente planificados en el presupuesto público -a pesar de que en nuestro país se exija en apariencia que sea el presupuesto el que se encuentre debidamente estructurado al plan nacional de desarrollo-, de manera que este instrumento: el presupuestario, se articula finalmente como el camino o la vía menos adversa para la justa realización efectiva de los derechos contenidos en la constitución. Y es en este contexto, en el que el poder judicial, en particular: los jueces constitucionales, aparece como una alternativa posible para encausar la estructura presupuestaria, mediante acciones judiciales, hacia la tutela efectiva de los derechos.

Aunque dicho control resultaría menos engorroso si el presupuesto tuviese la forma jurídica de una ley. Tratándose de un instrumento aparentemente técnico, el supuesto control de constitucionalidad del instrumento presupuestario pierde perspectiva e inclusive fundamento en nuestro país. En todo caso, son los tribunales de justicia los garantes en última instancia de la vigencia del texto constitucional y son los encargados,

ciertamente, de velar que todos los derechos constitucionales se realicen a plenitud; pues, son sus justas potestades las que restringen las actuaciones ilegítimas del poder público. Sin embargo, dicho comportamiento, podría contraponerse a los tecnicismos con los que se reviste al instrumento presupuestario como con los objetivos del gasto público previsto en los instrumentos de planificación, articulando un círculo vicioso en una nueva relación de poder en torno al presupuesto entre la función ejecutiva y la función judicial... En todo caso, esta problemática tan compleja amerita un nuevo estudio.

Bibliografía

- Khaled, Abdel-Kader. “¿Qué son las políticas estructurales?”. *Finanzas y Desarrollo* (2013): 46-7.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2013/03/pdf/basics.pdf>.
- Abramovich, Víctor, y Christian Courtis. “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales”. En *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, coordinado por M. Abregú y C. Courtis, 283-350. Buenos Aires: Ed. Del Puerto/CELS, 1997.
- _____. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002.
- Acevedo Fernández, Ernesto. “PIB potencial y productividad total de los factores. Recesiones y expansiones en México”. *Economía Mexicana: Nueva Época XVIII*, n.º 2 (2009): 175-219., <https://www.redalyc.org/pdf/323/32312000002.pdf>.
- Ahumada, Guillermo. *Tratado de finanzas públicas*, t. 1, 4.ª ed. Buenos Aires: Plus Ultra, 1969.
- Akerlof, George A., y Rachel E. Kranton. “Identity and the Economics of Organizations”. *Journal of Economic Perspectives* 9, n.º 1 (2005): 9-32.
<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/0895330053147930>.
- Alegre Silvina, Ximena Hernández, y Camille Roger. *Justiciabilidad y exigibilidad política de los derechos sociales, económicos y culturales: El caso de los Derechos del Niño*. Buenos Aires: Sistema de Información sobre la primera infancia en América Latina, 2014.
- Alessina, Alberto, y Guido Tabellini. “Why is fiscal policy often procyclical?”. *Working Paper 11600*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2005.
<http://www.nber.org/papers/w11600>.
- Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Almeida Sánchez, María Dolores, Carlos Marx Carrasco Vicuña, Nicolás Oliva Pérez, y Paúl Carrillo Maldonado. “Ingresos y gasto público en democracia: De la rigidez fiscal al pago de la deuda social”. En *Una Nueva Política Fiscal para el Buen*

- Vivir: La equidad como soporte del pacto fiscal*, 111-157. Quito: Servicio de Rentas Internas, 2012.
- Altamirano, Cristian. “Teoría y práctica del paradigma constitucional económico, social y solidario ecuatoriano”. En *Refundación del constitucionalismo social: reflexiones a los cien años de la Constitución de Querétaro*, editado por Claudia Storini, 205-229. Quito: Corporación Editora Nacional, 2019.
- Alterio Ana Micaela. “Constitucionalismo Popular”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 10 (2016): 158-65. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj78fya5KCBAxUhfjABHUtnBagQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.uc3m.es%2Findex.php%2FEUNOM%2Farticle%2Fdownload%2F3055%2F1752%2F&usg=AOvVaw0WhfR0UPqZWRbAqU-af069&opi=89978449>.
- Amatucci Andrea. *El ordenamiento jurídico de la hacienda pública*. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2021.
- _____. “La enseñanza del derecho financiero en Italia y España”. *FORO: Revista de derecho*, n.º 1 (2003), 123-58.
- Amnistía Internacional. “Derechos económicos, sociales y culturales”. *Amnistía Internacional*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/derechos-economicos-sociales-culturales/>.
- Antón Antonio. “¿Desmantelamiento del Estado de bienestar?”. *theeconomyjournal*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrar/591865/desmantelamiento-estado-bienestar>.
- Argandoña Antonio. *El pensamiento económico de Milton Friedman*. Documento de Investigación DI-193, IESE Business School, julio de 1990. <https://media.iese.edu/research/pdfs/DI-0193.pdf>.
- Arias Abellán María Dolores. “Estabilidad presupuestaria y deuda pública: su aplicación a las comunidades autónomas”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals (REAF)*, n.º 18 (2013): 126-68. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4652714.pdf>.
- Aristóteles. *Ética a Nicómaco*. San José: Imprenta Nacional, 2016. https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/literatura%20universa/etica_a_nicomaco_edincr.pdf.
- Armendáriz, Edna. “La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: el Istmo Centroamericano”. *Serie estudios y perspectivas 61* (2006):

- 11-6. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/272ed80d-14a1-4ffa-8854-57e59455f718/content>.
- Arroyo Gil, Antonio, e Isabel M. Giménez Sánchez. “La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 98 (2013): 149-88. <https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/39781>.
- Asorey, Rubén O., “Introducción a la política fiscal”. En *Estado, Derecho y Economía*, editado por Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, 21-40. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013.
- Ávila Santamaría, Ramiro. *El Neoconstitucionalismo Andino*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2016.
- _____. *La utopía del oprimido*. Bogotá: Ediciones Akal, 2019.
- _____. “Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia”. En *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, editado por Ramiro Ávila Santamaría, 19-38. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- _____. “Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia”. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2009*, editado por Gisela Elsner, 775-93. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2009.
- Ball, Laurence, Daniel Leigh, y Prakash Loungani. “Although advanced economies need medium-run fiscal consolidation, slamming on the brakes too quickly will hurt incomes and job prospects”. *Finance and development* (2011): 20-3. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2011/09/PDF/ball.pdf>.
- Banco Mundial. “Políticas procíclicas vs. Políticas contracíclicas”. *Banco Mundial*. 12 de octubre de 2017. <https://www.bancomundial.org/es/news/infographic/2017/10/12/politicas-prociclicas-politicas-contraciclicas>.
- _____. “Informe sobre el desarrollo mundial 2022: Finanzas al servicio de la recuperación equitativa”. *Banco Mundial*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://www.bancomundial.org/es/publication/wdr2022>.
- _____. “Inflación, precios al consumidor Ecuador”. *Banco Mundial*. Accedido 30 de agosto de 2021. <https://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=EC>. <https://datos.bancomundial.org/indicador/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=EC>.

- _____. “Ingreso Interno Bruto Ecuador”. *Banco Mundial*. Accedido 30 de agosto de 2021. <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDY.TOTL.KN?locations=EC>.
- _____. “Panorama general”. *Banco Mundial*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://www.bancomundial.org/es/topic/debt/overview>.
- Barbero Doménico. *Sistema del Derecho Privado*. Buenos Aires: EJE, 1979.
- Bar Cendón, Antonio. “La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea”. *UNED: Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 30 (2012): 59-87. <http://e-spacio.uned.es/fez37/public/view/bibliuned:TeoriayRealidadConstitucional-2012-30-3120>.
- Barquín, Gil Rafael. “La Curva de Phillips: una interpretación histórica”. *Anales de estudios económicos y empresariales*, n.º 11 (1996): 397-426. https://www.researchgate.net/publication/28257651_La_curva_de_Philips_una_interpretacion_historica.
- Barro, Robert J. “Are government bonds net wealth?”. *Journal of Political Economy* 82, n.º 6 (1974): 1095-117. https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3451399/Barro_AreGovernment.pdf.
- Bartlett, Bruce. “How deficit hawks could derail the recovery”. *Revista Forbes*. 8 de enero de 2010. <https://www.forbes.com/2010/01/07/deficit-great-depression-recovery-opinions-columnists-bruce-bartlett.html?sh=6c2e90333bc0>.
- BCE. “Un pacto presupuestario para una unión económica y monetaria más fuerte”. *Boletín Mensual*, mayo de 2012, 87-9. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesBCE/BoletinMensualBCE/12/Fich/bm1205-3.pdf>.
- Becker, Andreas. “La crisis en cifras”. *dw.com*. 19 de junio de 2015. <https://p.dw.com/p/1Fk0G>.
- Becker, Gary. *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.
- Beloff, Mary, y Clérico Laura. “Derecho a condiciones de existencia digna y situación de vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana”. En *SELA, 20 años pensando en los derechos y la democracia*. Argentina: Librería Ediciones, 2015.
- Benavente, Andrés. “América Latina: El peso de la tradición paternalista”. *Política: Revista de Ciencia Política* 37 (2019): 117-45. <https://revistas.uchile.cl/index.php/RP/article/download/55164/58145/>.

- Benavente, Manuel Matus. *Finanzas públicas*. Santiago de Chile: Editorial jurídica de Chile, 1964.
- Bernal Bellón, José Reyes y Carlos Arturo Meza Carvajalino. “La interacción entre el multiplicador y el acelerador: Una aproximación para Colombia”. *Economía XXXVII*, n.º 34 (2012): 11-32.
<https://biblat.unam.mx/hevila/EconomiaMerida/2012/vol37/no34/1.pdf>.
- Bentham, Jeremy. *Los principios de la moral y la legislación*. Buenos Aires: Claridad, 2008.
- Biblia. Versión: latinoamericana.
- Bowen, James W. “Enforcing the Balanced Budget Amendment”. *4 Seton Hall Constitutional Law Journal*, n.º 2 (1993-1994): 565-620.
https://scholarship.shu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1088&context=con_law.
- Blanco Corral, Ma. Pilar, y José María Cantos Cantos, Agustín García Rico, Diego Gómez Díaz y Alfredo Iglesias Suárez. “El Pacto de Estabilidad de la Unión Europea y los Principios de Autonomía y Suficiencia de la Hacienda Autonómica en España”. Ponencia presentada en el X Encuentro de Economía Pública. Tenerife. 6 y 7 de febrero de 2003.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3126753.pdf>.
- Blanco Valdés, Roberto L. *El valor de la Constitución: Separación de poderes, supremacía de la ley y control constitucional en los orígenes del Estado liberal*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- Blume, Dorlis, Zündorf, e Irmgard. “Konrad Adenauer”. *Living Museum Online: Fundación Casa de la Historia de la República Federal de Alemania*. Accedido 29 de febrero de 2024. <http://www.hdg.de/lemo/biografien/konrad-adenauer.html>.
- Bouvier Michel, Christine Esclassan, y Jean Pierre Lassale. *Finances Publiques*. París: LGDJ, 1998.
- Brega, Jorge. *¿Ha muerto el comunismo? El maoísmo en la Argentina. Conversaciones con Otto Vargas*. Buenos Aires: Editorial Ágora, 2008.
- Brewer-Carías, Allan R. “Reflexiones sobre la constitución económica”. En *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, t. 5, coordinado por Sebastián Martín-Retortillo, 3839-53. Madrid: Civitas, 1991.
- _____. “Las características del proceso constituyente venezolano de 1999 y su fracaso como instrumento de conciliación política”. *allanbrewercarias.com*. Accedido 29

de febrero de 2024, 1-37. <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2017/01/I.2.41.pdf>.

Briones Quiroz, Félix Maximiano, Cristián Eduardo Leal Pino, Mauricio Fernando Rojas Gómez y Juan Carlos Medel Toro. “Las revoluciones burguesas del siglo XIX: 1815-1848”. *Theoria* 14, n.º 2 (2005): 17-23. <https://www.redalyc.org/pdf/299/29914203.pdf>.

Buchanan, James M. “From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of Public Choice”. En *The Economics of Politics*, 1-20. Londres: Institute of Economic Affairs, 1978. <https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/The%20Economics%20of%20Politics.pdf>.

_____. *Public Choice: The Origins of a Research Program*. Virginia: Center for the Study of Public Choice / George Mason University, 2003.

_____. *Los límites de la libertad. Entre la anarquía y el Leviatán*. Madrid: Katz Editores, 2009.

_____. “Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación”. *Revista Asturiana de Economía*, n.º 33 (2005): 203-221. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2304720.pdf>.

_____. *Public Finance in Democratic Process. Fiscal Institutions and Individual Choice*. USA: The University of North Carolina Press, 1987. Edición para Kindle.

Buchanan, James M., y Tullock Gordon. *El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Madrid: Espasa-Calpe S.A., 1980.

Buchanan, James M., y Wagner Richard E. *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, vol. 8. New York: Academic Press, 1977. https://storage.googleapis.com/catalog.libertyfund.org/PDFPreview/Buchanan_Democracy_1610_preview.pdf.

Burgoa Toledo, Carlos Alberto. “El estado constitucional de derecho y su adecuación al mundo del ‘ser’”. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM* 6, n.º 10 (2010): 117-30.

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/10/cnt/cnt7.pdf>

Burkett, Paul, y Hart-Landsberg Martin. “Pensando sobre China. Capitalismo, socialismo y lucha de clases”. *Revista Estudios*, n.º 20 (2007): 91-100. <https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiA8ZnxxbCCAxUXlmoFHSZACd0QFnoECBUQAQ&url=https%3A>

%2F%2Fdialog.net.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F5364725.pdf&usg=AOvVaw2uLPB-RcMYvZZ98owMUR0p&opi=89978449.

- Cabrillo, Francisco. “Buchanan: elección pública y economía constitucional”. *Expansión*, 20 de julio de 2015. <https://civismo.org/es/buchanan-eleccion-publica-y-economia-constitucional/>.
- Calderón, César, y Klaus Schmidt-Hebbel. “Business cycles and fiscal policies: the role of institutions and financial markets”. *Documentos de trabajo 481*. Banco Central de Chile. 2008.
- Cano-Nava, Martha Olivia. “Modelo epistemológico de la teoría tridimensional del derecho”. *Convergencia* 18, n.º 57 (2011): 209-28. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352011000300009.
- Caparrós, Rafael. “La crisis del modelo de crecimiento de la postguerra y su repercusión en la viabilidad del modelo social europeo”. *Revista de estudios políticos: Nueva época*, n.º 105 (1999): 97-146. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjH4Kz1zLCCAxUBj4QIHX4uDNAQFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Fdialog.net.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F27571.pdf&usg=AOvVaw3LgWHvFNbNXWijHu-3sFWt&opi=89978449>.
- Carbonell, Miguel. “El neoconstitucionalismo en su laberinto”. En *Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos escogidos*, editado por Miguel Carbonell, 9-12. Madrid: Trotta, 2007.
- _____. “Nuevos tiempos para el constitucionalismo”. En *Neoconstitucionalismo(s)*, editado por Miguel Carbonell, 9-12. Madrid: Trotta, 2003.
- Carrasco, María Alejandra. “La justicia utilitarista y las paradojas del liberalismo de Mill”. *Anuario Filosófico* 32, n.º 2 (1999): 395-428. <https://doi.org/10.15581/009.32.29578>.
- Cardoso Vargas, Hugo Arturo. “El origen del neoliberalismo: tres perspectivas”. *Espacios Públicos* 9, n.º 18 (2006): 176-93. <https://www.redalyc.org/pdf/676/67601812.pdf>.
- Carrera, Jaime. “Presupuesto 2019: La sostenibilidad fiscal es una quimera”. *4pelagatos.com*. 8 de noviembre de 2018. <https://4pelagatos.com/2018/11/08/presupuesto-2019-la-sostenibilidad-fiscal-es-una-quimera/>.

- Carreras y Odriozola, Albert. "El siglo XX, entre rupturas y prosperidad 1914-2000". En *Historia económica de Europa: siglos XV-XX*, coordinado por Antonio Di Vittorio, 303-434. España: Crítica, 2003.
- Casás, José Oswaldo. "El derecho constitucional tributario: Principios comunes y su trans migración, reserva de ley, capacidad contributiva y confiscatoriedad. El derecho judicial en la República Argentina y la reasignación del significado de algunos principios tributarios, en particular, la exigencia de proporcionalidad". En *Derecho tributario, reflexiones: estudios en homenaje a Víctor Uckmar*, dirigido por Rubén O. Asorey, Cristián Billardi, José Oswaldo Casás, Adrián Torrealba Navas y Mauricio A. Plazas Vega, 135-61. Colombia: ICDT / ICDA, 2018.
- Castañeda, Malena, y Morales Yuri. *La teoría desarrollista de Raúl Prebisch y la política de industrialización de América Latina*. México: UNAM, 2012.
- Castañeda Rodríguez, Víctor Mauricio y Omar Díaz-Bautista. "El Consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina". *Apuntes del CENES* 36, n.º 63 (2017): 15-41. <http://dx.doi.org/10.19053/01203053.v36.n63.2017.4425>.
- Catao, Luis, y Sutton Bennett. "Sovereign defaults: the role of volatility". *IMF Working Papers* No. 02/149. 2002. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02149.pdf>.
- Cecchini, Simone. "Pobreza, desigualdad y empleo: problemas estructurales y efectos de la crisis financiera internacional". Ponencia presentada en el Seminario Macroeconomía de la pobreza en Ecuador. Quito. 15 y 16 abril de 2009.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. "El incremento del Gasto Público como Política Económica Contracíclica". *Nota Informativa*. 13 de abril de 2020. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2020/notacefp0212020.pdf>.
- Cerdá Omiste, Enrique. "La reforma económica alemana de 1948". *Revista Libertas IV*, n.º 6 (1987): 1-15. <https://www.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/Omiste.pdf>.
- CIDH. *Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*. OEA/Ser./L/VII.102 doc. 9 rev.1. 1999. <https://cidh.oas.org/countryrep/Colom99sp/indice.htm>.
- Colombia. *Acto legislativo 03 de 2011: Declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencias C-288 y C-332 de 2012*. Diario Oficial 48117. 1 de julio de 2011.

- CEPAL. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas, 2019. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44697/8/S1900448_es.pdf.
- _____. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas, 2021. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/078f6591-ebe1-4b07-a33d-200e18d2f5f2/content>.
- _____. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del covid-19*. Santiago: Publicación de la Naciones Unidas, 2021. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/S2100608_es.pdf?sequence=58.
- Colombia. Corte Constitucional. “Sentencia No. C-177/02”. *Expediente D-3683*. 12 de marzo de 2002. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-177-02.htm>.
- _____. Corte Constitucional. “Sentencia No. C-015-93”. *Demanda No. D-083*. 21 de enero de 1993. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-015-93.htm>.
- _____. Corte Constitucional. “Sentencia C 685/96”. *Expediente D-1320*. 5 de diciembre de 1996. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-685-96.htm>.
- Comisión Europea. “Revisión de la gobernanza económica. Informe sobre la aplicación de los Reglamentos (UE) Nos. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 y 473/2013 y sobre la idoneidad de la Directiva 2011/85/UE/ del Consejo”. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones*. 5 de febrero de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0055>.
- _____. *Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE*. Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. 9 de noviembre de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0583>.

- _____. *Orientaciones de la política fiscal para 2024: Promover la sostenibilidad de la deuda y un crecimiento sostenible e inclusivo*. Comunicado de Prensa. 8 de marzo de 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_1410.
- Comisión Colombiana de Juristas. *Informe sobre la prohibición de regresividad en derechos económicos, sociales y culturales en Colombia: fundamentación y casos (2002-2008)*. Marzo de 2010. http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/inf_2010_n1.pdf.
- Comisión de Publicaciones. “La influencia del populismo en los modelos tradicionales de creación y aplicación del Derecho”. *Revista Derecho & Sociedad*, n.º 48 (2017): 255-68. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/18989>.
- Consejo Europeo. “Consejo Europeo”. *Consejo Europeo*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://www.consilium.europa.eu/es/european-council/>.
- _____. *Conclusiones de la Presidencia*. Hannover. 27 y 28 de junio de 1988. https://www.consilium.europa.eu/media/20602/1988_junio_-
- _____. *Conclusiones de la Presidencia*. Madrid. 15 y 16 de septiembre de 1995. http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_es.htm.
- _____. *Conclusiones de la Presidencia*. Madrid. 26 y 27 de junio de 1989. https://www.consilium.europa.eu/media/20585/1989_junio=_madrid_es_.pdf.
- _____. *Conclusiones de la Presidencia*. Florencia. 21 y 22 de junio de 1996. https://www.europarl.europa.eu/summits/fir1_es.htm.
- _____. *Conclusiones de la Presidencia*. Dublín. 13 y 14 de diciembre de 1996. https://www.europarl.europa.eu/summits/dub1_es.htm.
- _____. *Directiva 2011/85/UE del de 8 de noviembre de 2011*, Documento L 306, Diario Oficial de la UE, 23 de noviembre de 2011.
- _____. *Resolución sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento de 17 de junio de 1997*. Documento C 236. Diario Oficial de la UE. 02 de agosto de 1997.
- “Constitución “Constitución de Weimar (1.919)”. En *Textos Constitucionales españoles y extranjeros*. Zaragoza: Editorial Athenaeum, 1930.
- Coraggio, José Luis. *Fundamentos de la economía social y solidaria*. Quito: Editorial IAEN, 2013.
- Corona Ramón, Juan, y Pedro Puy Fraga. “Federalismo competitivo y financiación autonómica”. Ponencia presentada en el V Encuentro de Economía Pública: la

- realidad de la solidaridad en la financiación autonómica, Valencia, 1998.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3087181>.
- Correa Henao, Néstor Raúl. “El proceso constituyente: El caso colombiano”. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, n.º 91 (1990): 24-38.
<https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/4535>.
- Corte Europea de Derechos Humanos. “Sentencia de 21 de junio de 1988”. *Caso Platform Ärzte für das Leben vs. Austria*. 21 de junio de 1988.
[https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:\[%22001-57558%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:[%22001-57558%22]%7D).
- _____. “Sentencia de 9 de octubre de 1979”. *Caso Airey vs. Irlanda*. 9 de octubre de 1979.
<https://www.escri-net.org/es/caselaw/2006/airey-v-ireland-32-eur-ct-hr-ser-1979-1979-2-ehrr-305-esp>.
- Corte IDH. “Sentencia de 21 de junio de 2002 (Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso Hilaire, Constantine y Benjamín y otros vs. Trinidad y Tobago*. 21 de junio de 2002. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_94_esp.pdf.
- _____. “Opinión Consultiva OC-16/99”. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. 1 de octubre de 1999. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf.
- _____. “Sentencia de 01 de julio de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú*. 01 de julio de 2009.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_198_esp.pdf.
- _____. “Sentencia de 28 de febrero de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Cinco Pensionistas vs. Perú*. 28 de febrero de 2003.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_98_esp.pdf.
- _____. “Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo)”. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. 29 de julio de 1988.
<https://www.refworld.org/es/jur/caselaw/iacrthr/1988/es/126417>
- _____. “Sentencia de 8 de septiembre de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. 8 de septiembre de 2005.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf.
- _____. “Sentencia de 2 de septiembre de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso Instituto de Reeducción del Menor*. 2 de septiembre de 2004.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf.

- _____. “Sentencia de 8 de julio de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*. 8 de julio de 2004. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_110_esp.pdf.
- _____. “Sentencia de 5 de julio de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia*. 5 de julio de 2004. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_109_esp.pdf.
- _____. “Sentencia de 19 de noviembre 1999 (Voto Concurrente conjunto de los Jueces A.A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli)”. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. 19 de noviembre 1999. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_esp.pdf.
- _____. “Sentencia de 14 de noviembre de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia*. 14 de noviembre de 2014. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_287_esp.pdf.
- _____. “Sentencia de 21 de julio de 1989 (Reparaciones y Costas)”. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. 21 de julio de 1989. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_07_esp.pdf.
- _____. “Sentencia de 15 de octubre de 2014 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso Tarazona Arrieta y Otros vs. Perú*. 15 de octubre de 2014. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_286_esp.pdf.
- _____. “Sentencia de 24 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala*. 24 de noviembre de 2009. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_esp.pdf.
- _____. “Sentencia de 26 de noviembre de 2013 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)”. *Caso Osorio Rivera y Familiares vs. Perú*. 26 de noviembre de 2013. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_274_esp.pdf.
- Corti, Horacio G. *Derecho constitucional presupuestario*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011.
- _____. “Las restricciones presupuestarias en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia Argentina”. *Lex Social Revista Jurídica de los derechos sociales* 7, n.º 1 (2017): 144-73. https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/2390/1937.

- _____. “Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales: los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico-financiero”. *Revista Jurídica de Buenos Aires: El derecho constitucional presupuestario en el derecho comparado* (2010): 637-90. <http://www.forumjusticia.com.br/wp-content/uploads/2015/08/Revista-Juridica-de-Buenos-Aires.pdf>.
- _____. “La perspectiva de los derechos fundamentales”. En *El derecho constitucional presupuestario en el derecho comparado*, dirigido por Horacio Corti, tomo I, 620-690. Buenos Aires: Abeledo Perrot S.A., 2010.
- _____. “Metodología para el análisis del tributo: fundamentos de un enfoque constitucionalista”. En *El tributo y su aplicación: perspectivas para el siglo XXI*, coordinado por César García Novoa y Catalina Hoyos Jiménez, 37-67. Buenos Aires: Marcial Pons, 2008.
- _____. “Introducción”. En *Política Fiscal y Derecho a la Ciudad*, coordinado por Horacio Corti, 11-25. Buenos Aires: Editorial Jusbaire, 2019.
- _____. “Plurales procesos históricos y un problema global: ley de presupuesto y derechos humanos”. *Derechos humanos y restricciones financieras: Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* 7, n.º 11 (2017): 43-77.
- _____. “Los principios comunes del derecho constitucional presupuestario, el gasto público justo y la Teoría General de la Constitución financiera”. *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, n.º 78 (2018): 393-421.
- _____. *Derecho constitucional presupuestario*, 1ª ed. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2007.
- Corbacho, Ana, y Gerd Schwartz. “Fiscal Responsibility Laws”. En *Promoting Fiscal Discipline*, editado por T. Ter-Minassian y M. S. Kumar, 58-77. Washington DC: International Monetary Fund, 2007.
- Cosulich Ayala, Jorge. “Una visión de los principios generales de los sistemas tributarios modernos”. Ponencia presentada en el Foro Los principios de los sistemas y regímenes tributarios en el siglo XXI, Quito, 21 de abril de 2009.
- Cover, Robert. *Narrative, Violence and The Law*. Michigan: The University of Michigan Press, 1995.
- Criado, Marcos. “La absorción del Estado por lo colectivo: el proyecto constitucional de sociedad civil en Venezuela”. En *El sistema político en la Constitución bolivariana de Venezuela*, coordinado por Luis Salamanca y Roberto Viciano Pastor, 149-82. Caracas: Vadell Hermanos, 2009.

- Daher, Antonio, y Daniel Moreno, “Crisis financieras y sustentabilidad socioeconómica subnacional”. *Lecturas de Economía*, n.º 85 (2016): 211-42. <http://www.scielo.org.co/pdf/le/n85/0120-2596-le-85-00211.pdf>.
- Delamaza Escobar, Gonzalo, y Leonel Flores. “El Estado en América Latina: un análisis desde las políticas públicas”. *Polis* 16, n.º 48 (2017): 5-10. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682017000300005#aff1.
- Delgado, Miguel M. *Su Excelencia*. México: Posa Films Internacional S.A., 1967. DVD.
- De la Guerra Zúñiga Eddy. “El Derecho Constitucional Financiero”. En *Refundación del constitucionalismo social: reflexiones a los cien años de la Constitución de Querétaro*, editado por Claudia Storini, 279-298. Quito: Corporación Editora Nacional, 2019.
- _____. “Origen y contenido mínimo del Derecho constitucional financiero”. *FORO: Revista de derecho*, n.º 28 (2017): 5-29.
- _____. *El deber de contribución: Principios que lo informan y derechos del contribuyente*. México: Editorial Porrúa, 2018.
- _____. *El Régimen Tributario Ecuatoriano. Una aproximación desde la capacidad contributiva y la suficiencia recaudatoria en la tributación interna*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012.
- De la Lama García, Alfredo, y Aline Magaña Zepeda. “Auge y crisis del patrón oro-cambio 1945-1971”. *Perspectivas Internacionales* 9, n.º 2 (2013): 13-34. <http://docplayer.es/52203994-Auge-y-crisis-del-patron-oro-cambio.html>.
- De León, Lázaro Guillermo. “El milagro alemán”. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, n.º 50 (2017): 433-44. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5876179>.
- De Lojendio, Ignacio María. “Derecho Constitucional Económico”. En *Constitución y Economía. La Ordenación del Sistema Económico en las Constituciones Occidentales*, coordinado por Luis Sánchez Agesta. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado - Editoriales de Derecho Reunidas, 1977.
- De Miguel, Canuto Enrique. “Constitucionalidad de la estabilidad presupuestaria: fundamentos”. *Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad*, n.º 2 (2012): 43-52.
- De Sousa, Santos Boaventura. *Una epistemología del Sur*. México: CLACSO / Siglo XXI, 2009.

- _____. *La reinención del Estado y el Estado Plurinacional*. Bolivia: Alianza Interinstitucional CENDA / CEJIS / CEDIB, 2007. https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/reinencion%20del%20estado%20y%20estado%20plurinacional_Bolivia.pdf. Accedido en septiembre de 2023.
- Dieterich, Steffa Heinz. *El Socialismo del Siglo XXI*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://www.rebellion.org/docs/121968.pdf>.
- Di Filippo, Armando. “El Estructuralismo Latinoamericano: validez y vigencia en el siglo XXI”. *Entrelíneas de la Política Económica* 10, n.º 48 (2017): 3-18. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/59841/Revista_completa.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Draibe, Sonia, M., y Manuel Riesco. “El Estado de bienestar social en América Latina: Una nueva estrategia de desarrollo”. Documento de Trabajo No. 31, 2009. <http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT31.pdf>.
- Dubosquet, Lairys Françoise. “La caída del Muro de Berlín en primera plana de *El Independiente*: ¿objeto o pretexto?”. En *Prensa, impresos, lectura en el mundo hispánico contemporáneo: homenaje a Jean-François Botrel*, coordinado por Jean-Michel Desvois, 515-33. Francia: Université Michel de Montaigne / PILAR, 2005.
- Dussel, Enrique. *Filosofía del Sur y Descolonización*. Buenos Aires: Docencia, 2014. [https://enriquedussel.com/txt/Textos_Obras_Selectas/\(F\)29.Filosofias_sur_descolonizacion.pdf](https://enriquedussel.com/txt/Textos_Obras_Selectas/(F)29.Filosofias_sur_descolonizacion.pdf).
- _____. *Introducción a la filosofía de la liberación*. Bogotá: Editorial Nueva América, 1995.
- _____. *Filosofías del Sur. Descolonización y Transmodernidad*. México: Ediciones Akal, 2017. Edición para Kindle.
- _____. *Filosofía de la liberación*. Bogotá: Editorial Nueva América, 1996.
- Dworkin, Ronald. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel, 2002.
- Easterly, William, y Sergio Rebelo. “Fiscal Policy and Economic Growth”. *Journal of Monetary Economics* 32, n.º 3 (1993): 417-58. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/030439329390025B>.
- Economistas Frente a la Crisis. “Quienes somos”. *Economistas Frente a la Crisis*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://economistasfrentealacrisis.wordpress.com/quienes-somos/>.

- _____. “Manifiesto por Europa”, *Economistas Frente a la Crisis*, accedido 29 de febrero de 2024, <https://economistasfrentealacrisis.wordpress.com/manifiesto-para-europa/>.
- Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador (1906)*. Registro Oficial 292, 23 de diciembre de 1906.
- _____. *Constitución Política de la República del Ecuador (1929)*. Registro Oficial 138, 26 de marzo de 1929, art. 104.
- _____. *Constitución Política del Ecuador (1946)*. Registro Oficial 773, 31 de diciembre de 1945, art. 134.
- _____. *Constitución Política del Ecuador (1967)*. Registro Oficial 133, 25 de mayo de 1967, art. 157.
- _____. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- _____. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998.
- _____. *Decreto No. 366: Normas Relativas al Ministerio de Economía y Finanzas*. Registro Oficial 253, 16 de enero de 2008.
- _____. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial 306, Segundo Suplemento, 22 de octubre de 2010.
- _____. Corte Constitucional. “Sentencia (Revisión de garantías (JP): Derecho a medicamentos de calidad, seguros y eficaces)”. En *Caso n.º 679-18-JP y acumulados*, 5 de agosto de 2020.
- _____. Corte Constitucional. “Sentencia (Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural)”. *Caso n.º 32-21-IN y acumulado (34-21-IN)*. 11 de agosto de 2021.
- _____. Corte Constitucional. “Dictamen No. 2-22-OP/22 (Sobre la objeción de inconstitucionalidad a los ‘Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural’)”. *Caso n.º 2-22-OP*. 20 de mayo de 2022.
- _____. *Código Civil*. Codificación 2005-010. Registro Oficial 46, Suplemento, 24 de junio de 2005.
- _____. *Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal*. Registro Oficial 309, Suplemento, 21 de agosto de 2018.

- _____. *Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas*. Registro Oficial 253, Suplemento, 24 de julio de 2020.
- _____. *Código Orgánico Monetario y Financiero*. Registro Oficial 332, Segundo Suplemento, 12 de septiembre de 2014.
- _____. *Acuerdo 0077*. Registro Oficial 530, 3 de septiembre de 2021.
- _____. *Acuerdo 0096*. Registro Oficial 572, 8 de noviembre de 2021.
- _____. *Acuerdo 0099*. Registro Oficial 576, 12 de noviembre de 2021.
- _____. Tribunal Constitucional. “Resolución No. 006-2002-TC de 2 de julio de 2002”. *Caso 006-2002-TC*. Registro Oficial 623. 22 de julio de 2002.
- Ecuavisa. “Según el presidente, la condición económica de Ecuador es muy difícil”. Video de YouTube, 2017, 0:30 / 0:35 / 0:50. <https://www.youtube.com/watch?v=ARGEWJWd27k>.
- Edwards, Sebastián. *Populismo o mercado: El dilema de América Latina*. Bogotá: Norma, 2009.
- El Captor. “Así se reformó el artículo 135 de la Constitución Española”. *elcaptor*, 28 de diciembre de 2015, <http://www.elcaptor.com/economia/asi-reforma-articulo-135-constitucion-espana>.
- Enriquez, Armando Damián. “Teorías de la justicia: El utilitarismo ¿métrica distributiva impracticable?”. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, n.º 55 (2019): 205-38. <https://www.redalyc.org/journal/185/18565589009/html/>.
- Escamilla Castillo, Manuel. *Bentham*. México: RBA Editores México, 2021.
- Escribano López, Francisco. “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. *Civitas: Revista española de derecho financiero*, n.º 156 (2012): 11-30. <https://idus.us.es/handle/11441/86075?show=full>.
- España. *Constitución Española*. Boletín Oficial del Estado 311. 29 de diciembre de 1978.
- _____. Tribunal Constitucional. “Sentencia 1/1982 de 28 de enero”. *Conflictos positivos de competencia 63-1981, 191-1981 (acumulados)*. Boletín Oficial del Estado 49. 26 de febrero de 1982. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/43>.
- _____. Tribunal Constitucional. “Sentencia 11/1984 de 2 de febrero”. *Conflicto positivo de competencia 241-1982*. Boletín Oficial del Estado 42. 18 de febrero de 1984. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/264>.

- _____. *Real Decreto Legislativo 1099/1988: Ley General Presupuestaria*. Boletín Oficial del Estado 234, 23 de septiembre de 1988.
- _____. *Reforma del artículo 135 de la Constitución Española*. Boletín Oficial del Estado 233. 27 de septiembre de 2011.
- _____. *Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. Boletín Oficial del Estado 103. 30 de abril de 2012.
- _____. *Ley General de la Seguridad Social: Texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre*. Boletín Oficial del Estado 261. 31 de octubre de 2015.
- _____. *Real Decreto-ley 28/2012 de 30 de noviembre de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social*. Boletín Oficial del Estado 289. 1 de diciembre de 2012.
- _____. *Real Decreto 337/2004 de 27 de febrero por el que se desarrolla la Ley 28/2003 de 29 de septiembre reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social*. Boletín Oficial del Estado 59. 9 de marzo de 2004.
- _____. *Ley 36/2014 de 26 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015*. Boletín Oficial del Estado 315. 30 de diciembre de 2014.
- _____. *Ley 3/2017 de 27 de junio de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017*. Boletín Oficial del Estado 153. 28 de junio de 2017.
- _____. *Reglamento del Congreso de los Diputado*, Boletín Oficial del Estado 55, 5 de marzo de 1982.
- _____. Tribunal Constitucional. “Sentencia 3/2003 de 16 de enero”, *Recurso de inconstitucionalidad 2872-2002*, 16 de enero de 2003, <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4778>.
- Estados Unidos de América. *Budget Control Act of 2011*. Public Law No. 112-25. 08 de febrero de 2011. <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/365/text>.
- Etkin, Alberto Marcos. “Orígenes de la prenda. La ejecución romana en especie en Roma y en equivalente: El patrimonio como prenda común de los acreedores”. *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba* 31, n.º 5 (1944): 1519-26. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/REUNC/article/view/11002/11580>.
- Eucken, Walter. *Cuestiones fundamentales de la economía política*. Madrid: Alianza Editorial, 1967.

- Eudis F., Fermín T. “La crisis del ciclo neoliberal en los países de la región andina”. *Revista de Ciencias Sociales* 16, n.º 4 (2010): 687-98. https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182010000400011.
- EUR-Lex. “Pacto de Estabilidad y Crecimiento”. *EUR-Lex*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/stability-and-growth-pact.html>.
- _____. “Mecanismo Europeo de Estabilidad”. *EUR-Lex*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/european-stability-mechanism.html>.
- _____. “Procedimiento de déficit excesivo (PDE)”, *EUR-Lex*. Accedido 29 de febrero de 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:excessive_deficit_procedure.
- _____. “Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”. *EUR-Lex*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/20384/st00tscg26-es-12.pdf>.
- Europa Press. “Alemania insiste en la disciplina fiscal en la reforma del Pacto de Estabilidad”. *Europapress*. 17 de enero de 2022. <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-alemania-insiste-disciplina-fiscal-reforma-pacto-estabilidad-20220117173241.html#>.
- Fernández-Miranda, Campoamor Alfonso. “El Estado Social”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 23, n.º 69 (2003): 139-80. <file:///Users/gabrielsantiagogalanmelo/Downloads/Dialnet-ElEstadoSocial-802674.pdf>.
- Ferrajoli, Luigi. “Estado Social y Estado de Derecho”. En *Derechos Sociales. Instrucciones de Uso*, compilado por Víctor Abramovich, María José Añón, Christian Courtis, 11-21. México: DJC, 2003.
- _____. “Pasado y futuro del Estado de Derecho”. En *Neoconstitucionalismo(s)*, editado por Miguel Carbonell, 13-30. Madrid: Trotta, 2003.
- Ferreiro Lapatza, José Juan. *Curso de Derecho Financiero Español -Instituciones-*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2006.
- Figuerola, Rodolfo. “Justiciabilidad de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales. Discusión Teórica”. *Revista Chilena de Derecho* 3, n.º 3 (2009): 592-618.

- Fondo Monetario Internacional. “Base de datos sobre deuda pública y PIB”. *Fondo Monetario Internacional*. Accedido 29 de febrero de 2024. https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/SWE.
- _____. “Fiscal Rules Dataset 1985-2021”. *Fondo Monetario Internacional*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/reference.htm>.
- Fonseca Morillo, Francisco J., y Juan A. Martín Burgos. “La Unión Europea: Génesis de Maastricht”. *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 2 (1992): 520-7. <https://www.yumpu.com/es/document/read/14186194/la-union-europea-genesis-de-maastricht-francisco-fonseca-morillo->.
- Forte, Francesco. *Manual de Política Económica*, vol. 3. Barcelona: Oikos-Tau S.A. Ediciones, 1980.
- Friedman, Milton, y Rose Friedman. “The tide in the affairs of men”. *The Freeman. Ideas on Liberty* 39, n.º 4 (1989): 135-43. <https://fee.org/media/16344/1989-04.pdf>.
- _____. *Capitalismo y libertad*. Barcelona: Deusto, 2022. Edición para Kindle.
- Frigerio, Rogelio. *Economía política y economía nacional*. Buenos Aires: Hachette, 1981.
- Frontons, Gabriel Darío. “Ciclo y desarrollo económico: principales puntos de contacto”. *Invenio* 8, n.º 14 (2005): 71-85. <https://www.redalyc.org/pdf/877/87781407.pdf>.
- Fuentes López, Héctor Javier, y Fabián Andrés Rodríguez Buitrago. “La NAIRU: Una aproximación teórica 1ª parte”. *Apuntes del CENES* (2007): 113-26. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/229/233>.
- Fuentes Quintana, Enrique. “James Buchanan: Premio Nobel de Economía 1986”. *Papeles de Economía Española*, n.º 30/31 (1987): 512-3. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/030art40.pdf.
- Fukuyama, Francis. *El fin de la historia y el último hombre*, traducido por P. Elías. Barcelona: Editorial Planeta S.A., 1992.
- FOESSA. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014: La crisis y los Estados de bienestar en Europa*. Madrid: Cáritas Española Editores, 2014. <https://www.caritas.es/main-files/uploads/2017/11/14944-CÁRITAS-informe-FOESSA-baja.pdf>.
- Galán Melo, Gabriel. *La igualdad jurídica y la no discriminación en el régimen tributario*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013.

- _____. “Prolegómeno a la constitución económica de Ecuador: el derecho a la propiedad en todas sus formas en la Constitución de la República de 2008”. En *Constitución económica en Latinoamérica*, editado por Claudia Storini y Rafael Lara González, 77-94. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016.
- _____. “Actividad Financiera en el Estado constitucional: los ingresos producto de la gestión del patrimonio público en Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia”. *FORO: Revista de derecho*, n.º 28 (2017): 113-38.
- _____. “La Constitución Económica de la República del Perú”. *Tinta Jurídica: Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UISEK* (2012): 19-37.
- _____. “El Buen Vivir, breves reflexiones constitucionales”. *Revista Actualidad Jurídica*, n.º 43 (2011): 6-10.
- _____. “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: evolución de su aplicación en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. *Iuris Tantum* 33, n.º 30 (2019): 115-42.
<https://revistas.anahuac.mx/index.php/iuristantum/article/view/516/374>.
- García, Agustín, Julián Ramajo, e Inés Murillo. *Equivalencia Ricardiana y tipos de interés*. Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales No. 27/03. Accedido 29 de febrero de 2024, 3-40.
https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2003_27.pdf.
- García Echevarría, Santiago. “Principios de política económica”, *Researchgate* (2018): 3-45.
https://www.researchgate.net/publication/324029793_PRINCIPIOS_DE_POLITICA_ECONOMICA.
- García Novoa, César. “Fundamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria”. *REGAP: Revista galega de administración pública* 1, n.º 29 (2001): 75-109. <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/928/5143>.
- García-Pelayo, Manuel. “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución”. En *Estudios sobre la Constitución española de 1.978*, editado por Manuel Ramírez, 27-53. Zaragoza: Libros Pórtico, 1979.
- Gargarella, Roberto. “Sobre el ‘Nuevo constitucionalismo latinoamericano’”. *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas* 27, n.º 1 (2018): 109-27. http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2018000100109.
- Gargarella, Roberto, y Curtis Christian. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: Promesas e interrogantes*. Santiago de Chile: CEPAL, 2009.

- Gavin, Michael, y Perotti Roberto. “Fiscal policy in Latin America”. *NBER Macroeconomics Annual* 1997 12 (1997): 11-72. <https://www.nber.org/system/files/chapters/c11036/c11036.pdf>.
- Gestión Digital. “¿Qué es el Riesgo país y el EMBI?”. *Revista Gestion*. 19 de febrero de 2019. <https://revistagestion.ec/cifras/que-es-el-riesgo-pais-y-el-emb>.
- Ghosh, Jayati. *Macroeconomía y Políticas de crecimiento*. Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos económicos y sociales, 2007.
- Giavazzi, Francesco, y Marco Pagano. “Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries”. En *NBER Macroeconomics Annual 1990*, vol. 5, editado por Olivier Jean Blanchard y Stanley Fischer, 75-122. MIT Press, 1990. <http://www.nber.org/chapters/c10973>.
- Giménez, Claudia, y Xavier Valente. “Observatorio de derechos sociales de Venezuela: Fundamentos conceptuales y metodológicos”. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* XIV, n.º 2 (2008): 43-67. <https://www.redalyc.org/pdf/364/36414204.pdf>.
- Giuliani Fonrouge, Carlos María. *Derecho Financiero*, t. 1, 9.ª ed. Buenos Aires: La ley, 2004.
- Gobierno de Canarias. “El problema básico de la Economía”. *Gobierno de Canarias*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://www3.gobiernodecanarias.org/medusa/ecoblog/bherper/files/2012/03/1.-El-problema-básico-de-la-econom%C3%ADa.pdf>.
- Gomes Canotlho, José Joaquim. *Direito Constitucional e Teoria da Constitucao*. Coimbra: Edicoes Almedina, 2003.
- Gómez Betancourt, Rebeca. “La teoría del ciclo económico de Friedrich Von Hayek: causas monetarias, efectos reales”. *Cuadernos de Economía* 27, n.º 48 (2008): 47-68. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722008000100003.
- Gómez M., Wilman, y Remberto Rhenals M. “Un cálculo del déficit fiscal estructural: análisis y una propuesta metodológica”. *Perfil de Coyuntura Económica*, n.º 10 (2007): 47-70. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/coyuntura/article/view/2331/1903>.
- González Encinar, José Juan, Jorge Miranda, Bolívar Lamounier, y Dieter Nohlen. “El Proceso Constituyente: Experiencias a partir de cuatro casos recientes: España, Portugal, Brasil y Chile”. *Revista de Estudios Políticos: Nueva Época*, n.º 76

- (1992): 7-27. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/16731repne076009.pdf>.
- González García, Eusebio. *Introducción al Derecho Presupuestario: Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1973.
- González Piñeros, Milena. “El proceso constituyente boliviano como escenario de disputas por la economía”. *Nómadas*, n.º 34 (2011): 135-49. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-75502011000100010.
- Gordillo Pérez, Luis Ignacio. “Constitución económica, ordoliberalismo y Unión europea: De un derecho económico nacional a uno europeo”. *Revista de Derecho UNED*, n.º 23 (2018): 249-83. <https://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/24017/19060>.
- Gramsci, Antonio. *Cuadernos de la Cárcel*. Ciudad de México: Ediciones Era, 1981.
- Granda Aguilar, Víctor. *Globalización y Derecho de las Finanzas Públicas y Planificación en Ecuador (1990-2017)*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2021.
- GranDepresion. “La Gran Depresión”. *GranDepresion*. Accedido 29 de febrero de 2024, www.grandepresion.com.
- Greenwald, Bruce, y Joseph Stiglitz. “Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets”. *Quarterly Journal of Economics* 101, n.º 2 (1986): 229-64. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiflPfi7t2EAxWwfzABHT95AxwQFnoECBAQAQ&url=https%3A%2F%2Facademiccommons.columbia.edu%2Fdoi%2F10.7916%2FD864008V%2Fdownload&usg=AOvVaw0gFs1SsusF6eiVZWaGpQ3G&opi=89978449>.
- Griziotti, Benvenuto. *Principios de ciencia de las finanzas*, traducido por Dino Jarach. Buenos Aires: Depalma, 1959.
- Grupo de Interés Facultad de Economía Industrial. “Análisis Riesgo País”. *Revista Semestre Económico* 3, n.º 6 (2015): 7-26. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/1413/1484>.
- Guaresti, Juan José. *Economía Política*. Buenos Aires: Editorial Guillermo Kraft Limitada, 1961.

- Guastini, Riccardo, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”. En *Neoconstitucionalismo(s)*, editado por Miguel Carbonell, 49-74. Madrid: Editorial Trotta, 2005.
- Guerra, Pablo. *La economía de la solidaridad*. Montevideo: Ediciones ABC, 1999.
- Guillén, Arturo. “Raúl Prebisch, crítico temprano del modelo neoliberal”. *Economía UNAM* 4, n.º 10 (2007): 123-9. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2007000100006.
- Guillén Romo, Héctor. “Los orígenes del neoliberalismo: Del Coloquio Lippmann a la Sociedad del Mont-Pélerin”. *Economía UNAM* 15, n.º 43 (2018): 7-41. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2018000100007.
- _____. “La deshomogenización del discurso neoliberal: del ordoliberalismo alemán al ultraliberalismo austro-estadounidense”. *Economía UNAM* 16, n.º 47 (2019): 140-86. <https://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v16n47/1665-952X-eunam-16-47-140.pdf>.
- Guridi, Luis, y Yolanda Jubeto. “Fundamentos conceptuales y principios de la economía social y solidaria”. En *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador*, editado por Yolanda Jubeto, Luis Guridi y Maite Fernández-Villa, 17-54. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2014. https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/uploads/pdfs/256/Dialogos_sobre_ESS_en_Ecuador.pdf?1488539810.
- Guzmán Napurí, Christian. “Una aproximación a la teoría del Public Choice y sus implicaciones en los mecanismos de control estatal”. *Derecho PUCP*, n.º 55 (2002): 223-43. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200201.010>.
- Häberle, Peter. *Pluralismo y Constitución: Estudios de Teoría Constitucional de la sociedad abierta*. Madrid: Tecnos, 2002.
- Haidar, Victoria. “La problematización ordoliberal de lo ‘social’”. *Tabula Rasa*, n.º 28 (2018): 275-96. <https://doi.org/10.25058/20112742.n28.12>.
- Hamburger Fernández, Álvaro Andrés. “El socialismo del Siglo XXI en América Latina: Características, desarrollos y desafíos”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 9, n.º 1 (2014): 131-54. <https://www.redalyc.org/pdf/927/92731211006.pdf>.

- Hart HLA. *Essays on Bentham. Studies in Jurisprudence and Political Theory*. Oxford: Clarendon Press, 1982. <https://www.utilitarianism.com/essays-bentham.pdf>.
- Hayek, Friedrich A. *Camino de servidumbre: Textos y documentos*. Unión Editorial S.A., 2008. Edición para ElCato.org. <https://www.elcato.org/sites/default/files/camino-de-servidumbre-libro-electronico.pdf>.
- _____. *The fatal conceit. The errors of socialism*. Chicago: The University of Chicago Press, 1988. Edición para Kindle.
- Heiss, Claudia. “El proceso constituyente en Chile. Entre la utopía y una realidad cambiante”. *NUSO: Nueva Sociedad*, n.º 305 (2023): 70-4. <https://nuso.org/articulo/305-proceso-constituyente-chile/>.
- Hernández Fradejas, Fernando. “La Escuela de Salamanca y la teoría subjetiva del valor”. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, n.º XLV (2012): 531-56. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3867531.pdf>.
- Herrera Molina, Pedro Manuel. *Metodología del Derecho Financiero y Tributario*, Instituto de Estudios Fiscales, n.º 26 (2003): 5-135.
- Holmes, Stephen, y Cass R. Sustein, *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.
- Homan, Paul T., Albert Gailord Hart, y Arnold W. Sametz. *The Economic Order. An introduction to theory and policy*. New York: Harcourt, Brace and Company, 1958.
- Horton, Mark, y Asmaa El-Ganainy. “¿Qué es la política fiscal?”. *Finanzas & Desarrollo* (2009): 52-3. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2009/06/pdf/basics.pdf>.
- Huerta G., Arturo. “Política macroeconómica: (in)estabilidad versus crecimiento”. *Economía UNAM* 4, n.º 10 (2007): 105-21. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2007000100005.
- Huerta Moreno, María Guadalupe. “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”. *Política y cultura*, n.º 24 (2005): 121-50. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422005000200006.
- Huntington, Samuel P. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Editorial Paidós, 1997.

- ILPES-CEPAL. *Panorama de la gestión pública en América Latina: en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: Impreso en Naciones Unidas, 2012.
- Inzunza Mejía, Patricia Carmina, y Armando Javier Sánchez Díaz. “Disciplina fiscal: Límites de la política fiscal para promover el desarrollo en México”. *Noesis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 22, n.º 43-1 (2013): 135-60. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85927874006>.
- J. Jacks. “Friedman 6 - Keynes 1, o el triunfo por goleada del monetarismo”. *El Confidencial*. 8 de noviembre de 2011. https://blogs.elconfidencial.com/economia/desde-londres/2011-11-08/friedman-6-keynes-1-o-el-triunfo-por-goleada-del-monetarismo_596750/.
- Jarach, Dino. *Finanzas públicas. Esbozo de una teoría general*. Buenos Aires: Cangallo, 1978.
- _____. *Finanzas públicas y derecho tributario*, 3.ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003.
- Jiménez Díaz, Andrés. *La reforma constitucional y la limitación del déficit público*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2012.
- Kahn, Richard Ferdinand. “The relation of home investment to unemployment”. *Economic Journal* *XLI*, n.º 162 (1931): 173-98. https://archivesearch.lib.cam.ac.uk/repositories/7/archival_objects/320952.
- Kaminski, Graciela, Carmen Reinhart, y Carlos Vegh. “When it rains it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies”. *NBER Working Paper No. 10780*. 2004. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w10780/w10780.pdf.
- Katz, Jorge. *Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico*. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.
- Keynes, John Maynard. *Teoría general de la ocupación el interés y el dinero*, traducido por Eduardo Hornedo, 7.ª ed. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1965.
- Kopits, George, y Steven A. Symansky, *Fiscal policy rules*. Washington DC.: International Monetary Fund, 1998. <https://doi.org/10.5089/9781557757043.084>.
- Kowii, Ariruma. “El Sumak Kawsay”. *un.org*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/EI%20Sumak%20Kawsay-ArirumaKowii.pdf>.
- Kumar, Manmohan, Emanuele Baldacci, Andrea Schaechter, Carlos Cáceres, Daehaeng Kim, Xavier Debrun, & Robert Zymek. “Fiscal rules-anchoring expectations for

- sustainable public finances”. *FMI: Documentos de Staff*. 16 de diciembre de 2009. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.
- Kuhn, Thomas. *La estructura de las revoluciones científicas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1971.
- _____. *La tensión esencial. Estudios selectos sobre la tradición y el cambio en el ámbito de la ciencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- _____. *¿Qué son las revoluciones científicas? y otros ensayos*. Barcelona: Paidós, 2002.
- Landreth, Harry y David C. Colander. *Historia del pensamiento económico*. México D.F.: CECSA, 2002.
- Larrea Maldonado, Carlos. *Dolarización, Crisis y Pobreza en el Ecuador*. Accedido 29 de febrero de 2024. https://ecuador.fes.de/fileadmin/user_upload/pdf/078%20DOLPOB2004_0418.pdf.
- Larroulet, Cristián, y Francisco Mochón. *Economía*. Madrid: McGraw-Hill, 1996.
- Laville, Jean Louis, Benoit Levesque, & Marguerite Mendell, “The Solidarity Economy: Diverse approaches and practices in Europe and Canada”. *Policy Development & Advocacy* 11, n.º 1 (2007): 19-56. <https://ec.msvu.ca/server/api/core/bitstreams/17fc6561-af03-4ad0-a47e-3fa884b8dfa5/content>.
- Lechner, Norbert. El debate sobre Estado y Mercado”. *Nueva Sociedad*, n.º 121 (1992): 1-12. <http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24212.pdf>.
- Lefort, Claude. *La incertidumbre democrática: Ensayos sobre lo político*. Barcelona: Anthropos Editorial, 2004.
- Leighton Wayne, A., y Edward J. López. *Madmen, intellectuals, and academic scribblers. The economic engine of political change*. Stanford: Stanford University Press, 2013.
- Lenis Castaño, John Fredy. “Pacto social y libertad en Thomas Hobbes”. *Discusiones Filosóficas* 11, n.º 17 (2010): 239-54. <https://revistasoj.s.ucaldas.edu.co/index.php/discusionesfilosoficas/article/view/571/496>.

- Lenk Hans, Hans Lenk. "Technocracy". *Encyclopedia of Science, Technology and Ethics*, editada por Carl Mitcham, 1898. Estados Unidos de América: Macmillan-Thompson Gale / Farmington Hills, 2005.
- Leroy-Beaulieu. Pierre Paul. *Compendio de Economía Política*. Madrid: Imprenta de Gabriel L. Horno, 1982.
- Liquitaya Briceño, José Dimas. "De la curva de Phillips a la NAIRU: Un análisis empírico". *Análisis económico* XXVI, n.º 62 (2011): 5-30. https://www.redalyc.org/pdf/413/4131991400_2.pdf.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel, 1979.
- Lopera Chaves, María Teresa. "La justicia en J.S. Mill: más allá del individualismo". *Estudios de Filosofía*, n.º 6 (1992): 113-24. https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudios_de_filosofia/issue/view/3539/pdf_41.
- López Expósito, Antonio Jesús. "El FMI: desde Bretton Woods a sus retos actuales". *eXtoikos*, n.º 14 (2014): 23-5. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5561997>.
- López Villafañe, Víctor. "La emergencia de China como potencia mundial: Fin del periodo de alto crecimiento y nuevos desafíos". *Revista Migración y Desarrollo*, n.º 26 (2016): 167-96. <http://www.scielo.org.mx/pdf/myd/v14n26/1870-7599-my-d-14-26-00167.pdf>.
- Lluch Sanz, Camilo. "La deuda pública, ayer y hoy". *Revista de Economía Política*, n.º 61 (1972): 168-76. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewi4jpuo8b6CAxUmQjABHYbcD28QFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F2495179.pdf&usg=AOvVaw0E1O2KG8VspNkj3aPSa1UZ&opi=89978449>.
- Maffeo, Aníbal José. "La Guerra de Yom Kippur y la crisis del petróleo de 1973". *Revista Relaciones Internacionales*, n.º 25 (2003): 2-6. <https://docplayer.es/13141555-La-guerra-de-yom-kippur-y-la-crisis-del-petroleo-de-1973-1-la-situacion-despues-de-la-guerra-de-los-seis-dias.html>.
- Maldonado, Diego, y Gabriela Fernández. "La sostenibilidad de la política fiscal: El caso de Ecuador". *Cuestiones Económicas* 23, n.º 3 (2007): 67-125. <https://estudioeconomicos.bce.fin.ec/index.php/RevistaCE/article/view/185>.

- Mària Serrano, Josep F. “El ‘Consenso de Washington’ ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante?”. *Revista de Fomento Social*, n.º 55 (2000): 29-45. <https://revistas.uloyola.es/rfs/article/view/2519/1073>.
- Mariner, Ricardo. “Política fiscal, ciclo y crecimiento”. *Revista de la CEPAL*, n.º 64 (1998): 73-90. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f72f3e5c-e6bb-4a7e-9b40-e3b502fae823/content>.
- Martín-Retortillo Sebastián. *Derecho Administrativo Económico*, Tomo I. Madrid: La Ley, 1991.
- Martín Queralt, Juan, Carmelo Lozano Serrano, Gabriel Casado Ollero, y José Manuel Tejerizo López. *Curso de Derecho financiero y tributario*. Madrid: Tecnos, 2000.
- Martínez Dalmau, Rubén. “El proyecto de Constitución de Ecuador, ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano”. *Ius: Revista Jurídica* (2009): 264-274. <https://www.redalyc.org/pdf/2932/293222963011.pdf>.
- Martner, Ricardo. “Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios”. Documento presentado en el XV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile. 27 - 30 de enero de 2003.
- Martner, Ricardo, y Tromben Varinia. “Tax reforms and fiscal stabilization in Latin America”. En *Serie Gestión Pública* 45, 5-36. Santiago de Chile: ILPES / CEPAL, 2004. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/705c3e21-7443-4104-ba0b-c02d7e678088/content>.
- _____. “La sostenibilidad de la deuda pública”. *Revista de la CEPAL* 84 (2004): 99-115. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37489/RVE84_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Marx, Carlos, y Engels Federico. *El manifiesto comunista*. Ediciones elaleph.com, 2000. <https://sociologia1unpsjb.files.wordpress.com/2008/03/marx-manifiesto-comunista.pdf>.
- Massad, Carlos, y Roberto Zahler, *Deuda interna y estabilidad financiera*, vol. I. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
- Medina Guerrero, Manuel. “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria”. *Revista de Estudios Regionales*, n.º 105 (2016): 73-102. <http://www.redalyc.org/pdf/755/75546514003.pdf>.
- Medios Públicos EP. “Cadena Nacional del Presidente Lenin Moreno 28-07-17”. Video de YouTube, 2017, 4:08. <https://www.youtube.com/watch?v=pXn3oxvEfMQ>.

- Melle Hernández, Mónica. “Aspectos fiscales en el pensamiento de James M. Buchanan: premio Nobel de Economía de 1986”. *Cuadernos de Estudios Empresariales*, n.º 3 (1993): 333-4. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/137729>.
- Melish, Tara. *Protecting Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American Human Rights System: A manual on Presenting Claims*. Quito: Sergrafic, 2002.
- Menéndez Blanco, Juan Manuel, Alonso Luis Alberto González, y Luis Santiago Moreno Gallego. “El papel de la austeridad en la salida de la crisis de los países periféricos de la eurozona: Un análisis desde la política económica”. *Revista Galega de Economía* 25, n.º 2 (2016): 5-12. <https://www.redalyc.org/pdf/391/39148510001.pdf>.
- México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial, 5 de febrero de 1917.
- _____. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma, Diario Oficial de la Federación, 10 de julio de 2015.
- Milei, Javier G. *Desenmascarando la mentira keynesiana*. Buenos Aires: Unión Editorial, 2018.
- Mill, John Stuart. *Sobre la libertad*, trad. Josefa Sainz Pulido. Aguilar Libera los Libros, s.f. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://ldeuba.files.wordpress.com/2013/02/libro-stuart-mill-john-sobre-la-libertad.pdf>.
- _____. *El Utilitarismo*, Madrid: Alianza Editorial, 1984.
- Mochón, Francisco, y Víctor Becker, *Economía, Principios y Aplicaciones*, 2.ª ed. McGraw-Hill, 1997.
- Molina y Vedia, Silvia. “Metodología del proyecto transdisciplinario: Las formas del cambio”. Ponencia presentada en el V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales: Métodos, metodologías y nuevas epistemologías en las ciencias sociales, desafíos para el conocimiento profundo de Nuestra América. Mendoza, 16-18 de noviembre de 2016. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8514/ev.8514.pdf.
- Montaño Galarza, César. “Concepto y campo problemático del Derecho económico”. *FORO: Revista de derecho*, n.º 4 (2005): 129-67.
- _____. *Problemas Constitucionales de la Integración*. México: Editorial Porrúa: 2013.

- _____. “Derecho económico: teoría y realidad en Ecuador del siglo XXI”. En *El derecho económico en tiempos de crisis*, editado por Eddy De la Guerra Zúñiga, 71-119. Quito: Ediciones Legales, 2020.
- Montoya Suárez, Omar. “Schumpeter, Innovación y Determinismo Tecnológico”. *Scientia et Technica X*, n.º 25 (2004): 209-13. <https://www.redalyc.org/pdf/849/84911685037.pdf>.
- Moreno González, Gabriel. *Estabilidad presupuestaria y constitución: Fundamentos teóricos y aplicación desde la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.
- _____. “La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria en Estados Unidos: Lecciones de un debate inacabado”. *Estudios de Deusto* 65, n.º 2 (2017): 247-88. [https://doi.org/10.18543/ed-65\(2\)-2017pp247-288](https://doi.org/10.18543/ed-65(2)-2017pp247-288).
- _____. “La teoría de la Constitución en James Buchanan: hacia un modelo de economía constitucional”. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 177 (2017): 57-88. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.177.02>.
- Morin, Edgar. *El método. La naturaleza de la naturaleza*. Madrid: Cátedra, 1981.
- _____. *El Paradigma Perdido. Ensayo de Bioantropología*. Barcelona: Kairós, 1974.
- _____. *Introducción al Pensamiento Complejo*. Barcelona: Gedisa, 1997.
- _____. *Ciencia con conciencia*. Barcelona: Anthropos, 1984.
- Motta Castaño, Deissy, “Los derechos sociales en Colombia: Análisis frente a los compromisos internacionales de los pactos (DESC)”. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología* 8, n.º 1 (2016): 210-19. <https://www.redalyc.org/journal/5177/517752176019/html/>.
- Mugrave, Richard. *Theory of Public Finance*. Nueva York: McGraw-Hill, 1959.
- Müller-Armack, Alfred. *Economía dirigida y economía de mercado*, trad. Esteban Hernández Esteve. Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1963.
- Munzinger. “Ludwig Erhard”. *Munzinger*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://www.munzinger.de/search/go/document.jsp?id=00000000331>.
- Naciones Unidas. “Acerca de la CEPAL”. *CEPAL*. Accedido 29 de febrero de 2024. <http://www.cepal.org/es/acerca-de-la-cepal>.
- _____. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación General No. 9: La Aplicación Interna del Pacto*, 1998.
- _____. *Observación General No. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes*, 1990.

- _____. Doc. E/1991/23, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, adoptada en el Quinto Período de Sesiones, 1990.
- NASBO. "About NASBO". *NASBO*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://www.nasbo.org/about/about-nasbo>.
- National Conference of State Legislatures. "NCSL Fiscal Brief: State Balanced Budget Provisions". *National Conference of State Legislatures*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU00/20170727/106327/HHRG-115-JU00-20170727-SD002.pdf>.
- Neumann, Thomas W., y Mireia Bofill, "La reforma monetaria de 1948 en la Alemania Occidental y en la Oriental: memoria colectiva y formas de identidad". *Historia, Antropología y Fuentes Orales: Entre la exclusión y el trabajo*, n.º 21 (1999): 97-110. <http://www.jstor.org/stable/27752986>.
- Nicolescu, Basarab. *La Transdisciplinariedad: Manifiesto*. Francia: Ediciones Du Rocher, 1996. <http://www.ceuarkos.edu.mx/wp-content/uploads/2019/10/manifiesto.pdf>.
- Niembro O., Roberto. "Una mirada al constitucionalismo popular". *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, n.º 38 (2013): 191-224. <https://www.isonomia.itam.mx/index.php/revista-cientifica/article/view/129/126>.
- North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Norton, Roger D. *Política de desarrollo agrícola: Conceptos y principios*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2004. <http://www.fao.org/3/y5673s/y5673s0o.htm#bm24>.
- Nudelsman, Susana. "Los regímenes cambiarios en América Latina". *Revista Ensayos de Economía* 27, n.º 51 (2017): 35-52. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2619-65732017000200035&lng=es&nrm=iso&tlng=es.
- Núñez, Orlando. *La Economía Social Solidaria en las naciones proletarizadas y el proletariado por cuenta propia en la transformación del sistema*. Nicaragua: CLACSO, 2011.
- Ochando Claramunt, Carlos. "Estado del bienestar, crisis económica y nuevos riesgos sociales". *Asturias Mundial*. 16 de diciembre de 2011. <http://www.asturiasmundial.com/noticia/14091/estado-bienestar-crisis-economica-nuevos-riesgos-sociales/>.

- OEA. *Carta de la Organización de Estados Americanos*. 30 de abril de 1948. https://www.oas.org/xxxivga/spanish/basic_docs/carta_oea.pdf.
- _____. *Convención Americana de Derechos Humanos*. Gaceta Oficial 9460. 11 de febrero de 1978. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.
- _____. “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales: Protocolo de San Salvador (1988)”. *oas.org*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>.
- _____. *Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos: Protocolo de Buenos Aires*. 27 de febrero de 1967. <https://www.oas.org/sap/peacefund/VirtualLibrary/ProtocolBsAs/ProtocoloBuenosAires.pdf>.
- Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza, 1990.
- Orlenas, Jaime. *Las teorías del desarrollo en América Latina*. México: UNAM, 2008.
- Orón Moratal, Germán. *La configuración constitucional del gasto público*. Madrid: Tecnos, 1995.
- Oyarte, Rafael. *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014.
- Passailaigue, Roberto. “Volver a la Constitución de 1998”. *Ecomundo*. 31 de julio de 2021. <https://ecomundo.edu.ec/volver-a-la-constitucion-de-1998/>.
- Paoli Bolio, Francisco José. “Multi, Inter y Transdisciplinariedad”. *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, n.º 13 (2019): 347-357. <https://www.scielo.org.mx/pdf/paftd/n13/2007-4387-paftd-13-347.pdf>.
- Parra Ávila, Elliot, Daniel González Rodríguez, Adriana Gualtero García, y Felipe Márquez Pulido. “La dinámica del movimiento estudiantil en el proceso constituyente de 1991”. *Verba Iuris*, n.º 32 (2014): 93-103. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjEpNfm0MaEAxXXVTABHczVCiQQFnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.unilibre.edu.co%2Findex.php%2Fverbaiuris%2Farticle%2Fdownload%2F39%2F36%2F78&usg=AOvVaw1XuTMV07hng5r7xh0m6R_1&opi=89978449.

- Parra Cortés, Lina. *Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales*. Quito: Ediciones Legales EDLE S.A., 2023.
- Pavón, Julián. *China ¿dragón o parásito? ¿Quién se ha llevado mi empleo?* Barcelona: Plataforma editorial, 2012. Edición para Kindle.
- Peñuela Velásquez, Alejandro. “La transdisciplinariedad. Más allá de los conceptos, la dialéctica”. *Andamios: Transdisciplinariedad y pensamiento complejo: encuentros y desencuentros* 1, n.º 2 (2005): 43-77. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632005000300003#:~:text=La%20transdisciplinariedad%20es%20un%20esquema,se%20ocupa%20de%20los%20métodos.
- Pérez de Ayala, José Luis. “Hacia una futura legislación de estabilidad presupuestaria”, *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 27 (2001): 73-6.
- Pérez de Ayala, José Luis, y Eusebio González. *Derecho Tributario I*. Salamanca: Plaza Universitaria Ediciones, 1994.
- Pérez, Moira. “Tres enfoques del pluralismo para la política del siglo XXI”. *Ideas y Valores* 66, n.º 163 (2017): 177-202. <http://www.scielo.org.co/pdf/idval/v66n163/0120-0062-idval-66-163-00177.pdf>.
- Pérez Royo, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*, 12.ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2010.
- Perú. Tribunal Constitucional: Pleno. “Sentencia 337/2022 (Caso de la emergencia y reforma del Sistema Nacional de Salud)”. *Expediente 00027-2021-PI/TC*, 27 de setiembre de 2022. https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/stc_27-2021.pdf.
- Petit Primera, José Gregorio. “La teoría económica del desarrollo desde Keynes hasta el nuevo modelo neoclásico del crecimiento económico”. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura XIX*, n.º 1 (2013): 123-42. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=36428605012>.
- Piaget, Jean. *Lógica y conocimiento científico*. Buenos Aires: Proteo, 1979.
- Pinto, Mónica. “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su protección en el sistema universal y en el sistema interamericano”. *Revista IIDH 40* (2004): 25-86, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/40/pr/pr5.pdf>.
- Pío XI. “Quadragesimo anno”, *vatican.va*, 15 de mayo de 1931. https://www.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html.

- Plazas Vega, Mauricio. *Del realismo al trialismo jurídico. Reflexiones sobre el contenido del derecho, la formación de los juristas y el activismo judicial*, 2ª ed. Bogotá: Temis, 2009.
- Pólit Molestina, Eduardo. “Derecho Financiero y Disciplina Fiscal”. *Iuris Dictio* 1, n.º 2 (2000): 115-25.
<https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdiction/article/view/534>.
- Pozzi, Sandro. “Hipotecas subprime: La crisis con la que empezó todo”. *El País*. 6 de agosto de 2017.
https://elpais.com/economia/2017/08/05/actualidad/1501927439_342599.html.
- Principios de Limburgo. “Los Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Maastricht, 2-6 de junio de 1986.
<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/los-principios-de-limburg-sobre-la-aplicacion-del-pacto-internacional-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales-2.pdf>.
- Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (Provea). *Instrumentos Internacionales de Promoción y Defensa de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales / Programa Venezolano de Educación, Acción en Derechos Humanos*, 3.ª ed. Caracas: PROVEA, 2009. Edición informática.
<http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/Instrumentos-Internacionales-Impronta.pdf>.
- Quintero Fuentes, David. “Críticas y revisiones a la Teoría de la Justicia de John Rawls”. *Revista Actualidad Jurídica*, n.º 18 (2008): 371-94.
<https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2021/01/AJ-Num-18-P371.pdf>.
- Ramos Zaga, Fernando Antonio. “El sobreendeudamiento como problema legal y social: Propuesta de reforma del Código de Protección y Defensa del Consumidor”. *Desde el Sur* 13, n.º 1 (2021): 1-22. <http://dx.doi.org/10.21142/des-13-01-2021-011>.
- Rapoport, Mario, y Noemí Brenta. “La crisis económica mundial: ¿el desenlace de cuarenta años de inestabilidad?”. *Revista Problemas del Desarrollo* 41, n.º 163 (2010): 7-29. <http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v41n163/v41n163a2.pdf>.
- Ravier, Adrián. “El pensamiento de Milton Friedman en el marco de la escuela de Chicago”. *Estudios Económicos* 33, n.º 66 (2016): 121-48.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6268037>.

- Rawls, John. *Teoría de la Justicia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Razeto, Luis. *Economía popular y organización popular*. Costa Rica: PEC, 1990.
- Reale, Miguel. *Teoría tridimensional del Derecho*. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1997.
- Ribera, Ricardo. “La guerra fría. Breves apuntes para un debate”. *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, n.º 110 (2006): 637-63. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4028552>.
- Rich, Arnold G. *Fiscal year deficits: A review of state deficits and their legal consequences*. Lansing / Michigan: Senate Fiscal Agency, 1991.
- Riofrio Villagómez, Eduardo. *Tratado de Finanzas Públicas*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1968.
- Rivadeneira Frisch, Juan. *Economía social de mercado*. Quito: Fundación Konrad Adenauer, 2009. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=0fa7d85d-101f-84f1-c646-027f7cea64f0&groupId=252038.
- Rivera-Sotelo, Aída-Sofía. “El utilitarismo de Jeremy Bentham ¿fundamento de la teoría de Leon Walras?”. *Cuadernos de Economía* 30, n.º 55 (2011), 55-75. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722011000200003.
- Rivosecchi, Guido. *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*. Padova: Cedam: 2007.
- Rodríguez Bereijó, Álvaro. *Introducción al Derecho financiero: un ensayo sobre los fundamentos teóricos del derecho financiero*. España: Instituto de Estudios Fiscales, 1976.
- Rodríguez, Flavia. *La política fiscal y finanzas públicas en América Latina*. México DF: CEMLA, 1996.
- Rodríguez Narváez, Daniela. “Procesos constituyentes de Venezuela (1998) y Ecuador (2008): Entre el carisma y el derecho”. *Justicia*, n.º 28 (2015): 71-87. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-74412015000200005.
- Rodríguez Sánchez, Carlos María. “La estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera en el derecho europeo”. *Gabilex*, n.º 6 (2016), 1-24. https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160713/revista_gabilex_no_6_autor_carlos_ma_rodriguez_sanchez.pdf.

- Roldán Xopa, José. *Constitución y Mercado*. México: Editorial Porrúa, 2004.
- Romer, Christina D., y David H. Romer. “The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks”. *American Economic Review* 100, n.º 3 (2010): 763-801. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.100.3.763>.
- Röpke, Wilhelm. *La crisis social de nuestro tiempo*. Madrid: El buey mudo, 2010. Edición para Kindle.
- Rosas Vega, Gabriel, Mauricio Plazas Vega, y Sergio Bernal Castro. *Sostenibilidad fiscal y regla fiscal: Aspectos jurídicos y económicos*. Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2013.
- Rossetti, José Paschoal. *Introducción a la Economía: Enfoque Latinoamericano*. México: Harla S.A., Harper & Row Latinoamericana, s/f.
- Roucek, Joseph S. “El impacto revolucionario de la economía keynesiana”. *Revista de Economía y Estadística* 6, n.º 4 (1962): 89-107. <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3528>.
- Russell, Roberto. “El fenómeno Reagan y América Latina: visiones, obstáculos y perspectivas”. Ponencia presentada en la VI Reunión Anual de Centros Miembros del RIAL, México, 26-8 de noviembre de 1984. https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwib1sa02N2EAxVbSTABHbHIBqM4ChAWegQIAxAB&url=https%3A%2F%2Frej.uchile.cl%2Findex.php%2FREI%2Farticle%2Fdownload%2F15832%2F31797%2F&usg=AOvVaw0L4Rm6P-Uzp_0tBqgHYQoD&opi=89978449.
- Samuelson, Paul A., y William D. Nordhaus. *Economía*. Madrid: McGraw-Hill / Interamericana de España S.A., 1995.
- Sánchez Parga, José. “La democracia caudillista en Ecuador”. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 11, n.º 22 (2009): 184-214. <https://institucional.us.es/revistas/Araucaria/Año%2011%20%20Nº%2022%20%202009/La%20democracia%20caudillista%20en%20el%20Ecuador.pdf>.
- Sánchez Serrano, Luis. *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional I*. Madrid: Marcial Pons, 1997.
- San, Emeterio, Martín Nieves, Victoria Romero Ojeda, y Giuseppina Di Capua. “La *Ordnungspolitik*: De la nueva economía institucional”. *Revista de Economía Institucional* 23, n.º 45 (2021): 109-35. <https://doi.org/10.18601/01245996.v23n45.06>.

- Sanmartín Barros, Israel. “El fin de la historia en Hegel y Marx”. *História da historiografia*, n.º 12 (2013): 100-118.
<https://www.historiadahistoriografia.com.br/revista/article/download/630/381+&cd=8&hl=es&ct=clnk&gl=ec&client=safari>.
- Santa-Bárbara, Rupérez Jesús. “De nuevo sobre el concepto de Derecho Financiero: Algunas Consideraciones”. *Boletín jurídico de la Universidad Europea de Madrid*, n.º 4 (2001): 2-26.
https://abacus.universidadeuropea.com/bitstream/handle/11268/4959/Santa_2001.pdf?sequence=1.
- Sanz-Sanz, José Félix, e Sanz Labrador Ismael. *Política fiscal y crecimiento económico: Consideraciones microeconómicas y relaciones macroeconómicas*. Santiago: Naciones Unidas, 2013.
- Serrano, Enrique. “La teoría aristotélica de la justicia”. *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, n.º 22 (2005): 123-59.
<https://isonomia.itam.mx/index.php/revista-cientifica/article/view/328/1072>.
- Schwabe, Jürgen. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*. México: Fundación Konrad Adenauer, 2009.
https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=0a66a4a6-1683-a992-ac69-28a29908d6aa&groupId=252038202.
- Schumpeter, Joseph. *Teoría del desenvolvimiento económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Schuster W., Michael. “Public Choice Theory: The Constitution and Public Understanding of the Copyright System”, *UC Davis Law Review* 51, n.º 51 (2018): 2251-52.
https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/51/5/Articles/51-5_Schuster.pdf.
- Sierra García, Oliva. “La tasa natural de desempleo: crítica a la curva de Phillips”. *Lecturas de Economía*, n.º 23 (1987): 11-53.
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjnx5z0jL-CAxXMSzABHYzrBigQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4833855.pdf&usg=AOvVaw0IMMO6ALZRCbvUSUshP3qL&opi=89978449>.
- Simón Acosta, Eugenio. *El Derecho financiero y la Ciencia jurídica* (Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1985), 239.

- Sotelo, Ignacio. “Desmontaje del Estado de bienestar”. *El País*. 7 de enero de 2005. https://elpais.com/diario/2005/01/07/internacional/1105052422_850215.html.
- Steinberg, Federico, y Ignacio Molina. “El nuevo gobierno del euro: ideas alemanas, intereses divergentes e instituciones comunes”. *Real Instituto Elcano*, 7 de junio de 2012. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-nuevo-gobierno-del-euro-ideas-alemanas-intereses-divergentes-e-instituciones-comunes/>.
- Stiglitz, Joseph E. “Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad”. *Revista Internacional del Trabajo* 121, n.º 1-2 (2002): 9-30. <https://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/stiglitz.pdf>.
- _____. *La gran brecha*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, 2015.
- Stith, Kate. “Congress’ Power of the Purse”. *The Yale Law Journal* 97, n.º 7 (1988): 1343-96. https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/16554/62_97YaleLJ1343_June1988_.pdf?sequence=2.
- Suárez, Estefanía. “Deuda pública de Ecuador”. *Grupo FARO*. Accedido 29 de febrero de 2024, <https://grupofaro.org/analisis/deuda-publica-de-ecuador/>.
- Talvi, Ernesto, y Carlos Vegh. “Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries”. *Journal of Development Economics* 78, n.º 1 (2005): 156-90. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S030438780500043X>.
- Tenjo Galarza, Fernando. “Keynesianismo y anti-keynesianismo”. *Cuadernos de economía* (1987): 199-215. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/36230/23879-83503-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Tipke, Klaus. *Moral tributaria del Estado y de los contribuyentes*. Madrid: Marcial Pons, 2002.
- Tirado Mejía, Álvaro. *Reforma Constitucional de 1936*. Bogotá: Cámara de Representantes de Colombia, 1986.
- Torrent, Armando, “El concepto de *Iustitia* en los juristas romanos”. *VERGENTIS I*, n.º 4 (2017): 39-56, <https://repositorio.ucam.edu/bitstream/handle/10952/2815/2-%20ARMANDO%20TORRENT.%20EL%20CONCEPTO%20DE%20IUSTITIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Torres Vásquez, Henry. “La Operación Cóndor y el terrorismo de Estado”. *Revista Eleuthera*, n.º 20 (2019): 114-34. <http://www.scielo.org.co/pdf/eleut/v20/2011-4532-eleut-20-00114.pdf>.

- Tortosa, José María. “Sumak Kawsay, Suma Qamaña, Buen Vivir”. *Universidad Andina Simón Bolívar*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2789/1/RAA-28%20María%20Tortosa%2C%20Sumak%20Kawasay%2C%20suma%20qamaña%2C%20buen%20vivir.pdf>.
- Transparency International. “Corruption perceptions index”. *Transparency International*. Accedido 29 de febrero de 2024. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>.
- Tromben, Varinia. “Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe”. En *Serie Políticas Sociales No. 219*. Santiago: CEPAL, 2016.
- Troya Jaramillo, José Vicente. *Apuntes sobre la teoría de la tributación*. Quito, actualizado a marzo de 2002.
- _____. *El derecho el gasto público: Especial referencia a los derechos económicos, sociales y políticos*. Bogotá: Temis, 2014.
- Trujillo Vásquez, Julio César. “La Constitución económica, más allá del neoliberalismo”. *FORO: Revista de derecho* n.º 7 (2007): 111-34. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1658/1/RF-07-TC-Trujillo.pdf>.
- Uckmar, Víctor. “Equilibrio en la fiscalidad entre justo gasto y justo impuesto”. En *Estado, Derecho y Economía*, editado por Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, 11-20. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013.
- UE. *Tratado de la Unión Europea*, texto original. Boletín Oficial del Estado (España) 191. 29 de julio de 1992.
- _____. *Tratado de Lisboa*. Documento C 306/1. Diario Oficial de la Unión Europea, 17 de diciembre de 2007.
- _____. *Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*, versión consolidada. Documento C 83/47. Diario Oficial de la UE. 30 de marzo de 2010.
- _____. Parlamento Europeo y Consejo. *Reglamento (UE) No. 472/2013 de 21 de mayo de 2013*. Documento L 140/1. Diario Oficial de la UE. 27 de mayo de 2013.
- _____. Parlamento Europeo y Consejo. *Reglamento (UE) No. 473/2013 de 21 de mayo de 2013*. Documento L 140/11. Diario Oficial de la UE. 27 de mayo de 2013.
- _____. *Reglamento 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo de 16 de noviembre de 2011*. Documento L 306/1. Diario Oficial de la UE, 23 de noviembre de 2011.

- _____. *Reglamento No. 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento No. 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo*. Documento L306/33. Diario Oficial de la UE. 23 de noviembre de 2011.
- _____. *Reglamento No. 1055/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 por el que se modifica el Reglamento No. 1466/97 del Consejo relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas*. Documento L 174/1. Diario Oficial de la UE. 7 de julio de 2005.
- _____. *Reglamento No. 1056/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 por el que se modifica el Reglamento No. 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo*. Documento L 174/5. Diario Oficial de la UE, 7 de julio de 2005.
- _____. *Reglamento 1466/97 del Consejo Europeo de 07 de julio de 1997*. Documento L 209/1. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 02 de agosto de 1997.
- _____. *Reglamento 1467/97 del Consejo Europeo de 07 de julio de 1997*. Documento L 209/6. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. 02 de agosto de 1997.
- University of Minnesota (Human Rights Library). *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Maastricht. 22 - 26 de enero de 1997. http://hrlibrary.umn.edu/instree/SMaastricht_guidelines_.html.
- Uprimny, Rodrigo, y María Paula Saffon. “Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades”. *Dejusticia*. Accedido 29 de febrero de 2024. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_52.pdf.
- Urdaneta Montiel, Armando, Emmanuel Borgucci, y Reiner Díaz Monzón. “Ordoliberalismo, Economía Social de Mercado y Mercados de Competencia Perfecta”. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas* 2, n.º 2 (2019) 222-30. <https://remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA/article/view/160/232>.
- Uría Fernández, Francisco. “Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria”. *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 12 (2001): 117-40. <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=600&path%5B%5D=655>.

- Vallejo, Sandro. “Sistema Tributario y Constitución en el Ecuador”, *Boletín 11*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario, 2009.
- Valls, Julien. *Le contrôle des normes législatives financières par les cours constitutionnelles espagnole et française*. París: LGDJ, 2002.
- Vanberg, Viktor. “The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism”. *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*, No. 04/11, Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschaftspolitik, Freiburg i. Br. (2004): 1-19. https://www.econstor.eu/bitstream/10419/4343/1/04_11bw.pdf
- Vanossi, Jorge Reinaldo. *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.
- Vargas H., José. “Liberalismo, Neoliberalismo, Postneoliberalismo”. *Revista Mad*, n.º 17 (2007): 66-89. <https://revistamad.uchile.cl/index.php/RMAD/article/view/13938>.
- Viciano Pastor, Roberto, y Rubén Martínez Dalmau. “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”. En *Política, Justicia y Constitución*, editado por Luis Fernando Ávila Linzán, 207-38. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.
- Villalta Puig, Gonzalo. “La constitucionalización del principio de equilibrio presupuestario: Un análisis de derecho comparado”. *Revista de las Cortes Generales*, n.º 86 (2012): 175-206.
- Villaverde Castro, José. “Algunas relaciones entre déficit público y déficit exterior en un modelo de desequilibrio intertemporal”. *Anales de estudios económicos y empresariales* 2 (1987): 321-47. <https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiE9arjmr-CAxWpRDABHddNCPUQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2F Dialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F785257.pdf&usg=AOvVaw2Z26V4hO-rXAA7Tc8ES9gu&opi=89978449>.
- Villegas, Héctor. *Manual de Finanzas Públicas*. Buenos Aires: Depalma, 2000.
- Viola, Andreu. “Discursos «pachamamistas» versus políticas desarrollistas: El debate sobre el sumak kawsay en los Andes”. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, n.º 48 (2014): 55-72.
- Virzi, Nicholas. “Ordoliberalismo: ¿es escuela precursora del constitucionalismo de James Buchanan?”. Video de YouTube a partir de una ponencia presentada en la

- Universidad Francisco Marroquín, 2012, 0:42.
https://www.youtube.com/watch?v=_X9_FqVIVRg&t=743s.
- Vizcaíno López, María Teresa, Teresa María Geraldés Da Cunha Lopes, Miroslava Vizcaíno López, Miguel Maximiliano Guzmán Abrego y Miguel Ángel Medina Romero. *Ensayos sobre Historia del Pensamiento Económico*. Raleigh:Lulu.com, 2009.
- Vogel, Klaus. “La Hacienda Pública y el Derecho Constitucional”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, n.º 59 (1979): 15-23.
- Von Hayek, Friederich. *The Constitution of Liberty*. Abingdon: Routledge, 2006.
- _____. *La teoría monetaria y el ciclo económico*. Madrid: Espasa, 1936.
- Von Mises, Ludwig. *La acción humana. Tratado de economía*, 4.ª ed., traducido por Joaquín Reig Albiol. Madrid: Unión editorial S.A., 1986.
- Weber, Max. *Historia económica general*, traducido por Manuel Sánchez Sarto. Ciudad de México: Fondo de cultura económica, 2001.
- Zagrebelsky Gustavo. *El Derecho Dúctil: Ley, Derechos, Justicia*. Madrid: Trotta, 2007.
- Zurita González Jesús, Juan Froilán Martínez Pérez y Francisco Rodríguez Montoya. “La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México”. *El Cotidiano*, n.º 157 (2009): 17-27.
<https://www.redalyc.org/pdf/325/32512739003.pdf>.
- Zúñiga Urbina, Francisco. “El pluralismo: El debate en el momento constitucional de Chile de hoy”. *Revista de derecho estasiológico, ideología y militancia* 2, n.º 3 (2014): 83-97. <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/137238/Zuniga-El-pluralismo.pdf;sequence=1>.

Anexos

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

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

Fuente: Ana Corbacho y Gerd Schwartz, "Fiscal Responsibility Laws". En *Promoting Fiscal Discipline*, edits. T. Ter-Minassian y M. S. Kumar (Washington DC: International Monetary Fund, 2007), 58-77.
Elaboración propia.

Anexo 2: Principio de equilibrio presupuestario en Estados Unidos de América

EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO				
(configuración a través de la adición de sus requisitos)				
No.	Estado	El Ejecutivo debe presentar un presupuesto equilibrado	El Parlamento debe aprobar un presupuesto equilibrado	¿Se puede trasladar el déficit?
1	Alabama	En la Constitución y la Ley	En la Ley	No
2	Alaska	En la Ley	En la Ley	No
3	Arizona	En la Constitución y la Ley	En la Constitución y la Ley	---
4	Arkansas	En la Ley	En la Ley	No
5	California	En la Constitución	En la Constitución	No
6	Colorado	En la Constitución	En la Constitución	No
7	Connecticut	En la Ley	En la Constitución y la Ley	---
8	Delaware	En la Constitución y la Ley	En la Constitución y la Ley	No
9	Florida	En la Constitución y la Ley	En la Constitución y la Ley	No
10	Georgia	En la Constitución	En la Constitución	No
11	Hawái	En la Constitución y la Ley	---	No
12	Idaho	---	En la Constitución	No
13	Illinois	En la Constitución	En la Constitución	---
14	Indiana	---	---	No
15	Iowa	En la Constitución y la Ley	En la Ley	No
16	Kansas	En la Ley	En la Constitución y la Ley	No
17	Kentucky	En la Constitución y la Ley	En la Constitución y la Ley	No
18	Luisiana	En la Constitución y la Ley	En la Constitución y la Ley	No
19	Maine	En la Constitución y la Ley	En la Constitución	No
20	Maryland	En la Constitución	En la Constitución	---
21	Massachusetts	En la Constitución y la Ley	En la Constitución y la Ley	---
22	Michigan	En la Constitución y la Ley	En la Constitución	---
23	Minnesota	En la Constitución y la Ley	En la Ley	No
24	Mississippi	En la Ley	En la Ley	No
25	Missouri	En la Constitución y la Ley	---	No
26	Montana	En la Ley	En la Constitución	No
27	Nebraska	En la Constitución	En la Ley	No
28	Nevada	En la Ley	En la Constitución	No
29	New Hampshire	En la Ley	---	No
30	New Jersey	En la Constitución	En la Constitución	---
31	New México	En la Constitución	En la Constitución	No
32	New York	En la Constitución	---	---
33	North Carolina	En la Constitución y la Ley	En la Ley	No
34	North Dakota	En la Constitución	En la Constitución	No
35	Ohio	En la Constitución	En la Constitución	No
36	Oklahoma	En la Ley	En la Constitución	No
37	Oregón	En la Constitución	En la Constitución	No
38	Pennsylvania	En la Constitución y la Ley	---	---
39	Rhode Island	En la Constitución	En la Constitución	No
40	South Carolina	En la Constitución	En la Constitución	No

41	South Dakota	En la Constitución	En la Constitución	No
42	Tennessee	En la Constitución	En la Constitución	No
43	Texas	---	En la Constitución y la Ley	---
44	Utah	En la Constitución	En la Constitución y la Ley	No
45	Vermont	---	---	---
46	Virginia	---	---	No
47	Washington	En la Ley	---	No
48	West Virginia	---	En la Constitución	---
49	Wisconsin	En la Constitución	En la Constitución	---
50	Wyoming	---	---	No
51	Puerto Rico	En la Constitución	En la Constitución	No
*	<i>El Distrito de Columbia es un distrito federal.</i>			

Fuente: National Conference of State Legislatures, "NCSL Fiscal Brief: State Balanced Budget Provisions", <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU00/20170727/106327/HHRG-115-JU00-20170727-SD002.pdf>, 3. Elaboración propia.

Anexo 3: Texto (comparado) de la reforma del artículo 135 de la Constitución española de 1978

Antiguo texto del artículo 135 de la Constitución española	Nuevo texto del artículo 135 de la Constitución española
1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.	1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.	2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.
	3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.
	Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.
	El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
	4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.
	5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:
	a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.
	b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
	c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.
	6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Fuente: Constitución Española, Boletín Oficial del Estado 311, 29 de diciembre de 1978; y, Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, Boletín Oficial del Estado 233, 27 de septiembre de 2011. Elaboración propia.

Anexo 4: Nivel de penetración de la estabilidad presupuestaria en los estados andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)

NIVEL DE PENETRACIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN LOS ESTADOS ANDINOS					
CONSTITUCIÓN					
Principio estabilidad presupuestaria	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
<i>Regla del déficit</i>					
Ingresos y gastos deben guardar equilibrio.	1	1	1	1	1
Referencia:	Art. 321.IV	Art. 334	Art. 286	Art. 78	Art. 311
<i>Regla del gasto</i>					
El incremento del gasto debe guardar relación con el crecimiento de la economía (suficiencia de los ingresos permanentes respecto de los gastos permanentes).	0	1	1	1	1
Referencia:		Art. 334	Art. 286	Art. 78	Art. 311
LEGISLACIÓN					
Principio estabilidad presupuestaria	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
<i>Regla del déficit</i>					
Ingresos y gastos deben permanecer equilibrados.	1	1	1	1	1
Referencia:	Art 3. Decreto Supremo 0430	Arts. 5, 6 y 8. Ley 1473-2011	Art. 81. COPFP	Art. 4. Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal	Arts. 2 y 16. Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público
<i>Regla del gasto</i>					
El incremento del gasto debe guardar relación con el crecimiento de la economía (suficiencia de los ingresos permanentes respecto de los gastos permanentes).	1	1	1	1	1
Referencia:	Art 3. Decreto Supremo 0430	Arts. 5, 6 y 8. Ley 1473-2011	Art. 81. COPFP	Art. 4. Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal	Arts. 2 y 16. Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público
DECISIONES JUDICIALES					
Principio estabilidad presupuestaria	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
<i>Regla del déficit</i>					
Ingresos y gastos deben permanecer equilibrados.	0	1	1	1	0
Referencia:		Sentencias C-315/97, C-540/01, C-023/96, voto salvado C-416/93.	Sentencias (CC) 32-21-IN/21 y acumulado, Dictamen (CC) 2-22-OP/22.	Sentencia (CC): Pleno. 337/2022	
<i>Regla del gasto</i>					
El incremento del gasto debe guardar relación con el crecimiento de la economía (suficiencia de los ingresos permanentes respecto de los gastos permanentes).	0	1	1	0	0
Referencia:		Sentencias C-315/97, C-540/01, C-023/96, voto salvado C-416/93.	Sentencias (CC) 32-21-IN/21 y acumulado.		
RESULTADOS:	3	6	6	5	4
Nivel de penetración elevado	5 6 6				
Nivel de penetración medio	3 6 4				
Nivel de penetración bajo	1 6 2				

Elaboración propia.

Anexo 5: Posturas de la relación entre presupuesto y derechos constitucionales de la Corte Constitucional ecuatoriana

POSTURAS	RESOLUCIÓN/DICTAMEN/SENTENCIA	CRITERIO
Primacía de los derechos fundamentales sobre las razones presupuestarias...	Dictamen No. 2-22-OP/22.	La actuación del presidente de la República como jefe de la Función Ejecutiva, en este caso, no consideró que el artículo 1 de la Constitución define al Ecuador como un Estado social, cuyo correlato es la dimensión prestacional de los derechos fundamentales (cláusula ya presente en la Constitución de 1998, así como en constituciones como las de Alemania, España o Colombia). En el caso de nuestra Constitución actual (art. 275), el Estado social se traduce en que el régimen de desarrollo tiene como fin último “la realización del buen vivir, del sumak kawsay”, por lo que el Estado debe “planificar [...] el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos”, entre los cuales se ubica la educación y la equidad remunerativa, cuya satisfacción debe observar el principio de progresividad y, en particular, la meta presupuestaria establecida a favor de la educación de la disposición transitoria décimo octava de la Constitución. De esta manera, el Estado social limita y vincula a todos los poderes públicos.
	20 de mayo de 2022.	
	CASO No. 2-22-OP.	
	Sobre la objeción de inconstitucionalidad a los “Textos para ratificar o sustituir disposiciones normativas de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural”.	
Ponderación entre los derechos fundamentales y la suficiencia presupuestaria...	Sentencia.	125.6. Reprobar la actuación de la Asamblea Nacional y del presidente de la República en el trámite de aprobación de las disposiciones de la ley impugnada que aumenta el gasto público debido al aumento generalizado de las remuneraciones de los docentes del Sistema Educativo Nacional. Aunque el fin último de la política económica y, por ende, de la política fiscal debe ser la realización de los derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional), y que la mejora de las condiciones laborales de los docentes viene exigida por la vigencia plena del derecho a la educación, no se puede perder de vista al principio de sostenibilidad fiscal porque, sencillamente, dicha sostenibilidad es condición de factibilidad para el disfrute de los derechos fundamentales. Actuar en sentido distinto, como se ha hecho en este caso, muestra una falta de seriedad institucional por parte de los órganos colegisladores que termina por mermar el progreso del Sistema Educativo Nacional y por frustrar aspiraciones legítimas de los docentes del sistema.
	11 de agosto de 2021.	
	Caso No. 32-21-IN y acumulado (34-21-IN).	
	Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.	

Fuente: Corte Constitucional ecuatoriana.
Elaboración propia.

Anexo 6: Posturas de la relación entre presupuesto y derechos constitucionales en el sistema regional de protección de los Derechos Humanos

POSTURAS	RESOLUCIÓN/DICTAMEN/SENTENCIA	CRITERIO
Primacía de los derechos fundamentales sobre las razones presupuestarias...	Caso Acevedo Jaramillo y otros.	225. En cuanto al alegato del Perú de supeditar el cumplimiento de las sentencias a la existencia de plaza y presupuesto, la Corte considera que tratándose de sentencias que resuelven acciones de garantía, por la especial naturaleza de los derechos protegidos, el Estado debe darles cumplimiento en el menor tiempo posible, adoptando todas las medidas necesarias para ello. El retraso en la ejecución de la sentencia no puede ser tal que permita un deterioro a la esencia misma del derecho a un recurso efectivo y, por consiguiente, también cause una afectación al derecho protegido en la sentencia. Las normas de presupuesto no pueden justificar la demora durante años del cumplimiento de las sentencias.
	Corte Interamericana de Derechos Humanos.	
	Sentencia de Fondo.	
	7 de febrero de 2006.	
Ponderación entre los derechos fundamentales y la suficiencia presupuestaria (como manifestación concreta de la estabilidad presupuestaria)...	Caso Maritza Urrutia.	II. Con relación a los puntos resolutivos del fallo, estimo que las sumas a pagar en concepto de indemnización, son muy altas si se toma en cuenta que el Estado de Guatemala tiene déficit presupuestario bastante elevado y un país que se encuentra sumido en la pobreza. Los esfuerzos económicos que ha hecho la parte demandante durante la secuela del proceso son evidentes, pero también es de justicia tomar en cuenta que las indemnizaciones deben ir en relación con la posición financiera del Estado, y del agobiado contribuyente, quien es el que soporta la carga tributaria.
	Corte Interamericana de Derechos Humanos.	
	Voto Razonado y Parcialmente Disidente del Juez Arturo Martínez Gálvez.	
	27 de noviembre de 2003.	

Fuente: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Elaboración propia.

Anexo 7: Estándares del Derecho internacional de los Derechos Humanos sobre política fiscal

No.	Proposición	Fuente
1	El sistema internacional de Derechos Humanos es un marco jurídico al que deben adecuarse las políticas fiscales de los Estados. Dicho marco se expresa a través de una serie de reglas, estándares y principios que limitan la discrecionalidad estatal.	Comisión IDH, Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, 2017, párr. 503.
2	Hay un equilibrio entre las potestades financieras de los Estados, donde estos cuentan con un amplio margen para elegir sus políticas, y los principios y reglas que se derivan del sistema internacional de los Derechos Humanos.	ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, 22 de mayo de 2014, párr. 4; Comisión IDH, Informe sobre pobreza y derechos humanos de las Américas, 2017, párr. 494.
3	La política fiscal comprende todas las técnicas e instituciones financieras a través de las cuales los Estados obtienen y asignan los recursos públicos.	ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, 22 de mayo de 2014, párr. 2.
4	Todos los derechos humanos, en mayor o menor medida, requiere en los hechos instituciones y fondos públicos a fin de garantizar su efectividad, y los Estados deben obtener y asignar recursos suficientes para ello.	ONU, Comité DESC, Observación General No. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, 2000, párr. 47; ONU, Comité de los Derechos del Niño, recomendaciones surgidas del Día de Discusión General "Recursos para los Derechos del Niño. Responsabilidad de los Estados", 21 de septiembre de 2007, párr. 26.
5	Los derechos consagrados en el PDCP no dependen jurídicamente de los recursos disponibles. Los Estados no pueden justificar incumplimientos al Pacto sobre la base de consideraciones financieras (el mismo principio rige para las obligaciones que emergen de la CEDAW).	ONU, CDH, Observación General No. 2, Orientaciones para presentar informes, 1981, párr. 2; ONU, CDH, Observación General No. 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, 26 de mayo de 2004, párr. 14; ONU, CDH, Observación General No. 9, Trato humano de las personas privadas de libertad, artículo 10, 1982, párr. 1; ONU, CDH, Observación General No. 21, Trato humano de las personas privadas de libertad, artículo 10, 1992, párr. 4; CDH, "Womah Mukong vs. Cameroon", Communication No. 458/1991, U.N. Doc. CCPr/C/51/D458/1991, 1994, párr. 9.3; ONU, Comité CEDAW, Recomendación general No. 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 16 de diciembre de 2010, párr. 29.
6	Las obligaciones de carácter inmediato no están sujetas a condiciones financieras. Son obligaciones de carácter inmediato, al menos, las siguientes: a) la obligación de tomar medidas; b) la obligación de discriminar; c) la obligación de asegurar el contenido mínimo de los derechos; d) la obligación de vigilar la medida de la realización del Pacto.	PIDESC y Convención sobre los Derechos del Niño.
	La obligación de tomar medidas incluye las de carácter financiero.	ONU, Comité DESC, Observación General No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes, párr. 1 del art. 2 del Pacto, 1990, párr. 2 y 7; ONU, Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 19, Presupuestos públicos para la realización de los derechos de los niños, art. 4, 2016, párr. 18.
7	Las medidas tienen que estar reunidas de forma sistemática en un plan (una estrategia nacional) que al menos debe incluir lo siguiente: a) contener un diagnóstico de la situación del país en términos de derechos humanos; b) fijar objetivos, cronogramas y plazos; c) prever indicadores para medir el efectivo cumplimiento del plan; d) establecer las instituciones responsables; e) especificar los recursos asignados; f) disponer mecanismos de rendición de cuentas.	ONU, Comité DESC, Observación General No. 4, El derecho a una vivienda adecuada, párr. 1 del art. 11 del Pacto, párr. 12; ONU, Comité DESC, Observación General No. 12, El derecho a una alimentación adecuada, art. 11, 1999, párr. 21; ONU, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari, 2007; ONU, Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari, 2008; OEA, Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el Protocolo de San Salvador; CIDH, Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales; OEA, Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, 2015; OEA, Guía práctica para el sistema de indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención Belém do Pará, 2015.
	Los recursos deben utilizarse de forma eficaz y eficiente.	ONU, Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 19, Presupuestos públicos para la realización de los derechos de los niños, art. 4, 2016, párr. 11.
8	Las políticas públicas, entonces, deben estar estructuradas en términos de derechos humanos y, a la vez, estar vinculadas a las políticas fiscales, en particular presupuestarias.	ONU, Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 19, Presupuestos públicos para la realización de los derechos de los niños, art. 4, 2016, párr. 67, 69, 70, 73 y 76.
	Los presupuestos públicos, que son la técnica legal específica para asignar los recursos, deben estar diseñados sobre la base del sistema internacional de derechos humanos. Esto significa que todo el proceso o ciclo presupuestario: preparación del proyecto de ley, aprobación de la ley, ejecución de la ley y control de la ley, tiene que ser repensado desde esta perspectiva.	
9	La preparación de la ley de presupuesto requiere: a) evaluar la situación económica y el grado de protección de los derechos previstos en los pactos; b) investigar las repercusiones que las decisiones presupuestarias tuvieron en el pasado; c) estimar los recursos que son necesarios para implementar las leyes y políticas vinculadas a cada uno de los derechos; d) movilizar recursos suficientes, tributarios y no tributarios, para garantizar los derechos; e) las clasificaciones presupuestarias deben seguir estándares internacionales, ser homogéneas en todos los niveles de gobierno, e incluir categorías claras basadas en cada uno de los derechos, a fin de poder identificar con facilidad qué gastos públicos están asignados a los derechos.	ONU, Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 19, Presupuestos públicos para la realización de los derechos de los niños, art. 4, 2016, párr. 88, 89, 92 y 93.
	La aprobación de la Ley de presupuesto requiere: a) los legisladores deben contar con la información, el tiempo, los recursos y la autonomía suficiente para examinar el proyecto de ley de presupuesto; b) el proyecto de ley de presupuesto debe ser accesible a la sociedad civil; c) los legisladores pueden celebrar audiencias con las partes interesadas del Estado, la sociedad civil, los defensores de derechos humanos y los propios titulares de los derechos; d) los legisladores deben tener la posibilidad de proponer modificaciones al proyecto sobre la base del derecho internacional de los derechos humanos.	

10	La ejecución de la ley de presupuesto requiere: a) adoptar sistemas administrativos de ejecución de carácter transparente, participativo y eficiente; b) analizar y corregir las causas fundamentales de la ineficacia en el procedimiento de obtención de recursos y de ejecución del gasto público; c) supervisar la ejecución del presupuesto en tiempo real; d) a fin de realizar dicha supervisión los Estados deben establecer comparaciones entre lo presupuestado y lo ejecutado; publicar informes exhaustivos de carácter periódico (durante la propia ejecución), que incluya los gastos ejecutados, los ingresos movilizadas y la deuda contraída; e) establecer mecanismos públicos de rendición de cuentas, con participación de la sociedad civil.	ONU, Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 19, Presupuestos públicos para la realización de los derechos de los niños, art. 4, 2016, párr. 94, 95, 96, 100, 101, 102 y 103.
11	El control posterior de la ley de presupuesto requiere: a) elaboración de informes y evaluaciones de fin de ejercicio; b) establecer órganos específicos y con recursos suficientes para efectuar el control; c) la posibilidad de proponer cambios en la ejecución de la política fiscal sobre la base del derecho internacional de los derechos humanos.	ONU, Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 19, Presupuestos públicos para la realización de los derechos de los niños, art. 4, 2016, párr. 104 y 105.
12	La obligación inmediata de tomar medidas incluye la de asegurar un buen gobierno en materia financiera. Esta obligación al menos incluye las siguientes dimensiones: a) justicia; b) participación; c) transparencia; y d) rendición de cuentas.	ONU, Comité DESC, Observación General No. 12, El derecho a una alimentación adecuada, art. 11, 12 de mayo de 1999, párr. 23; ONU, Resolución No. 67/218 de 21 de diciembre de 2012, Promoción de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el ámbito de las políticas fiscales.
13	Todos los derechos consagrados en los pactos son justiciables. Toda persona afectada debe tener acceso a acciones y recursos judiciales adecuados.	Declaración conjunta del Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos: 50 años más tarde, 2016, párr. 6 y 8; ONU, Comité DESC, Observación General No. 9, La aplicación interna del Pacto, 3 de diciembre de 1998, párr. 10; ONU, Comité DESC, Observación General No. 12, El derecho a una alimentación adecuada, art. 11, 12 de mayo de 1999, párr. 32; ONU, Comité Derechos del Niño, Declaración en el marco del Día de discusión general sobre "Recursos para los Derechos del Niño. Responsabilidad de los Estados", 5 de octubre de 2007, párr. 44; ONU, Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, 2013, párr. 2.
14	La justiciabilidad requiere, además: a) independencia de los órganos jurisdiccionales; b) garantizar la igualdad en el acceso a través, por ejemplo, de defensorías públicas de carácter gratuito; c) garantizar la igualdad de las partes durante todas las etapas de los procesos judiciales, incluida la ejecución de la sentencia; d) financiación suficiente de las instituciones judiciales.	ONU, CDH, Observación General No. 32, El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, 2007; Opinión Consultiva Corte IDH 9/1987, Las garantías judiciales en estado de emergencia; OEA, Garantías para el acceso a la justicia. El rol de los defensores públicos oficiales, 2011.
15	El hecho de estar involucradas cuestiones financieras no es un obstáculo para la justiciabilidad de los derechos.	ONU, Comité DESC, Observación General No. 9, La aplicación interna del Pacto, diciembre de 1998, párr. 10.
16	Todos los aspectos de la política fiscal deben garantizar la participación de los titulares de los derechos, así como de la sociedad civil y de los defensores de derechos humanos.	ONU, Magdalena Sepúlveda, Report of the special rapporteur on extreme poverty and human rights; Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 25; ONU, Comité DESC, Observación General No. 4, El derecho a una vivienda adecuada, art. 11, párr. 1 y 12, 13 de diciembre de 1991; ONU, Comité DESC, Observación General No. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, art. 12 del PIDESC, 11 de agosto de 2000, párr. 54; ONU, Comité de Derechos del Niño, Declaración en el marco del día de discusión general sobre "Recursos para los derechos del Niño. Responsabilidad de los Estados", 5 de octubre de 2007, párr. 35, 36 y 37.
17	Todos los aspectos de la política fiscal deben ser transparentes. No puede haber genuina participación pública sin la garantía de un derecho a acceder a la información. Toda la información financiera debe construirse de manera clara y comprensible y debe estar disponible para: a) todas las instituciones gubernamentales; b) los titulares de los derechos, y c) la sociedad civil.	ONU, Comité DESC, Observación General No. 15, El derecho al agua, art. 11 y 12, párr. 12, 20 de enero de 2003; ONU, Comité Derechos del Niño, Declaración en el marco del Día de discusión general sobre "Recursos para los derechos del Niño. Responsabilidad de los Estados", 5 de octubre de 2007, párr. 32 y 33; ONU, Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 19, Presupuestos públicos para la realización de los derechos de los niños, art. 4, 2016, párr. 62; ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, 22 de mayo de 2014, párr. 22 y 23; Comité DESC, Declaración de 2007, Evaluación de la obligación de Adoptar Medidas hasta el "máximo de los recursos de que disponga" de conformidad con un Protocolo facultativo del Pacto, párr. 11.
18	Las políticas fiscales se encuentran sujetas a los principios de igualdad y no discriminación, que no son jurídicamente dependientes de los recursos disponibles.	ONU, Comité DESC, Observación General No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes, párr. 1 del art. 2 del Pacto, Quinto periodo de sesiones, 1990; Principios de Limburgo, Principios 13, 22 y 35-41; Principios de Maastricht, Principios 11, 12 y 14 (a); ONU, Comité DESC, Observación General No. 13, El derecho a la educación, art. 13 del Pacto, 1999; ONU, Comité DESC, Observación General No. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 13, 2 de julio de 2009.
19	Las reglas financieras deben tratar de forma igual a todas las personas, sin hacer distinciones o diferencias arbitrarias. Una distinción financiera es compatible con el sistema de derechos humanos si es razonable y objetiva, persigue un fin legítimo y existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin buscado.	ONU, Comité DESC, Observación General No. 20, párr. 7; ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 18, El derecho al trabajo, párr. 13; ONU, Comité DESC, Observación General No. 20, párr. 38; ONU, Comité DESC, Observaciones finales sobre Colombia, párr. 47; ONU, Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 19, Presupuestos públicos para la realización de los derechos de los niños, art. 4, 2016, párr. 41; ONU, Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 19, párr. 61.
20	Una asignación inadecuada de recursos puede dar lugar a una discriminación no manifiesta.	ONU, Comité DESC, Observación General No. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible, 2000, párr. 19.
21	Deben realizarse políticas fiscales, tanto al nivel de los recursos como de los gastos, para eliminar las desigualdades de hecho (hoy muchas de ellas de carácter estructural, colectivo e interseccional) en el goce de los derechos.	ONU, Comité DESC, Observación General No. 20, párr. 8, 9, 36 y 37; ONU, Comité CEDAW, Recomendación No. 25, Medidas especiales de carácter temporal, párr. 1 del art. 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
22	Para erradicar la discriminación sustantiva y eliminar las desigualdades estructurales e interseccionales deben tomarse medidas financieras especiales que establezcan diferencias y tratos preferentes.	ONU, Comité DESC, Observación General No. 5, Las personas con discapacidad, párr. 9, 1994; ONU, Comité DESC, Observación General No. 20, párr. 39.
23	No hay posibilidad de remover las desigualdades sustantivas, estructurales e interseccionales sin políticas fiscales de redistribución de la riqueza. Ello requiere, por ejemplo: a) privilegiar los tributos progresivos sobre los regresivos; b) privilegiar los gastos públicos vinculados a derechos sobre los gastos dedicados a otros fines estatales.	Comisión IDH, 2017, Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, párr. 494; ONU, Observaciones finales sobre el informe inicial sobre Namibia, 23 de marzo de 2016, párr. 24 y 25; ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, 22 de mayo de 2014, párr. 16.
24	Garantizar el contenido mínimo de los derechos es una obligación inmediata e inderogable, no sujeta jurídicamente a la disponibilidad de recursos.	ONU, Comité DESC, Observación General No. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, art. 12, 2000, párr. 47; ONU, Comité DESC, Observación General No. 15, El derecho al agua, art. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 40 y 41; ONU, Comité DESC, Observación General No. 18, El derecho al trabajo, párr. 32; Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 9 y 10; ONU, Comité de los Derechos del Niño, Recomendaciones surgidas del Día de Discusión General "Recursos para los Derechos del Niño. Responsabilidad de los Estados", 21 de septiembre de 2007, párr. 48.

25	El contenido mínimo del derecho debe garantizar condiciones de vida digna. La dignidad humana es el valor central para la comprensión del contenido mínimo de los derechos.	ONU, Comité DESC, Observación General No. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, art. 12, 2000, párr. 7.
26	Las obligaciones progresivas de los Estados son las siguientes: a) la obligación de avanzar; b) la obligación de asignar el máximo de los recursos disponibles; c) la obligación de no retroceder. La obligación de avanzar consiste en tomar medidas financieras para pasar del contenido mínimo (inderogable) al contenido pleno de los derechos (finalidad de los pactos). Las medidas deben ser: a) deliberadas (se debe tener la intención de avanzar); b) idóneas (deben ser adecuadas para concretar causalmente la plena efectividad); y, c) continuas en el tiempo (deben ser estructurales y permanentes). Debe asignarse el máximo de los recursos disponibles a fin de producir el paso del contenido mínimo al contenido pleno de los derechos.	ONU, Comité DESC, Observación General No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes, 1990, párr. 9.
27	Deben asignarse recursos suficientes para cumplir con todas las obligaciones, inmediatas y progresivas, que surgen de los pactos. Deben, así, asignarse recursos suficientes para: a) garantizar el contenido mínimo y los principios de igualdad y no discriminación; b) avanzar hacia el goce del contenido pleno; c) no retroceder del nivel del goce de los derechos ya alcanzado.	ONU, Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 19, Presupuestos públicos para la realización de los derechos de los niños, art. 4, 2016, párr. 57; ONU, Comité DESC, Observación General No. 19, El derecho a la seguridad social, 4 de febrero de 2008, párr. 41; ONU, Observaciones finales sobre el informe inicial de Uganda, 8 de julio de 2015, párr. 8; ONU, Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero, cuarto y quinto combinados de El Salvador, 19 de junio de 2014, párr. 21 y 24.
28	Cuando hay varias opciones de políticas financieras debe adoptarse aquella que más favorezca (o que menos limite) los derechos reconocidos por los pactos.	ONU, Comité DESC sobre la Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, de conformidad con un Protocolo facultativo del Pacto, 2007, párr. 8.
29	Para alegar la insuficiencia de recursos en el cumplimiento de las obligaciones progresivas los Estados deben demostrar que actúan de buena fe; que han hecho todos los esfuerzos posibles (incluida la apelación a la cooperación internacional) para hacer efectivos los derechos, y que han cumplido con todas las obligaciones inmediatas (tomar medidas, asegurar la igualdad y la no discriminación, así como garantizar el contenido mínimo). La prueba a cargo del Estado debe incluir un análisis integral de su política fiscal, tanto en sus aspectos recaudatorios como de gasto público.	ONU, Comité DESC sobre la Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, de conformidad con un Protocolo facultativo del Pacto, 2007, párr. 8.
30	Para evaluar si el Estado ha hecho efectivamente todos los esfuerzos posibles de buena fe podrán compararse: a) los gastos realizados por el Estado vinculados a los derechos consagrados en los pactos con aquellos que están vinculados a otros objetivos estatales; b) la política fiscal (recursos y gastos) realizada por el Estado con la política fiscal de otros Estados de semejante nivel de desarrollo; c) los gastos presupuestados por el Estado con aquellos que efectivamente se ejecutaron; d) la política fiscal realizada por el Estado a lo largo del tiempo.	ONU, Comité DESC, Observaciones finales sobre el informe inicial de Filipinas, párr. 121; ONU, Comité DESC, Observaciones finales sobre el segundo reporte periódico de Corea, párr. 9; ONU, Comité DESC, Observaciones finales sobre el informe inicial de la República de Corea, párr. 76; ONU, Comité DESC, Observaciones finales de las Islas Salomón, párr. 206; ONU, Comité DESC, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Colombia, párr. 200 b).
31	Los recursos disponibles son aquellos socialmente útiles para el Estado. Se trata de la riqueza aprovechable en la sociedad susceptible de estar sujeta, dentro de principios constitucionales, a la potestad tributaria de los Estados. Hay un espacio fiscal disponible si se verifica la presencia de recursos reveladores de capacidad contributiva que no están siendo movilizadas por los Estados.	ONU, Comité DESC, Niveles mínimos de protección social: un elemento esencial del derecho a la seguridad social y de los objetivos de desarrollo sostenible, 2015, párr. 13.
32	La política fiscal de los Estados debe ser socialmente justa. Todas las personas tienen el deber de contribuir a los gastos públicos de acuerdo a los principios de legalidad, igualdad, no discriminación, generalidad, capacidad contributiva, progresividad y no confiscatoriedad. Por medio de la potestad tributaria no deben captarse recursos que no revelen capacidad contributiva.	ONU, Comité DESC, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Paraguay, 20 de marzo de 2015, párr. 10; ONU, Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero, cuarto y quinto combinados de El Salvador, 19 de junio de 2014, párr. 8; ONU, Comité DESC, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Guatemala, 2014, párr. 8; ONU, Comité DESC, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, 2016, párr. 16 y 17; Art. XXXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; ONU, Comité de Derechos del Niño, Observaciones finales sobre Guatemala, 25 de octubre de 2010, párr. 25 y 26; ONU, Comité de Derechos del Niño, Observaciones finales sobre Georgia, 23 de octubre de 2003, párr. 13 y 14; Comisión IDH, 2017, Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, párr. 497, 498, 499 y 500; ONU, Human Rights Council, Olivier De Schutter, Report of the special rapporteur on the right to food, Mission to Brazil, párr. 35; ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Oliver De Schutter, Misión a Guatemala, párr. 82 y 83; ONU, Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, 2012, párr. 7 y 16; ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos Magda-Lena Sepúlveda, mayo de 2014, párr. 4, 25 y recomendaciones.
33	Las reformas fiscales, a fin de asegurar los recursos disponibles, deben ser participativas y transparentes.	ONU, Comité DESC, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Guatemala, 2014, párr. 8; ONU, Comité DESC, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, 2016, párr. 16 y 17.
34	Los Estados tienen la obligación de no retroceder respecto de los niveles (superiores al contenido mínimo) que se hayan alcanzado con relación a los derechos. El nivel alcanzado forma parte del contenido disponible (para los Estados) del derecho. Una medida financiera regresiva es en principio contraria a los pactos y sólo se justifica: a) si produce un beneficio por referencia a la totalidad de los derechos reconocidos en los pactos; b) si se prueba que hay un pleno aprovechamiento de los recursos socialmente disponibles; c) si se estudiaron exhaustivamente todas las posibilidades financieras alternativas; d) si hubo una efectiva participación de los afectados; e) si se respetaron los principios de igualdad y no discriminación; f) si el Estado recabó cooperación y asistencia internacional; g) si se produjeron catástrofes naturales o conflictos armados.	ONU, Comité DESC, Observación General No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Parte, párr. 9 in fine; ONU, Comité DESC, Observación General No. 13, El derecho a la educación, art. 13, párr. 45, 1999; ONU, Comité DESC, Observación General No. 19, El derecho a la seguridad social, 2016, 4 de febrero de 2008, párr. 42; ONU, Comité DESC, Declaración de 2007 sobre evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el "máximo de los recursos de que disponga" de conformidad con un Protocolo facultativo del Pacto, párr. 9.
35	Las medidas financieras regresivas en épocas de emergencia, además de satisfacer los anteriores recaudos: a) deben ser limitadas en el tiempo; b) deben ser proporcionales; c) debe justificarse que cualquier otra medida (o la simple inacción) tendría efectos más perjudiciales para los derechos; d) no deben afectar desproporionalmente a los colectivos más desventajados o en situación de desigualdad estructural; e) nunca deben afectar el contenido mínimo del derecho ni los principios de igualdad y/o discriminación.	ONU, Comité DESC, Carta de fecha 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; ONU, Comité DESC, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los arts. 16 y 17 del Pacto, 2012, párr. 8; ONU, Comité DESC, Observaciones finales sobre el cuarto informe de Islandia, aprobadas por el Comité en su 49º período de sesiones, 2012, párr. 6; Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Italia, 28 de octubre de 2015, párr. 8 y 34; ONU, Comité DESC, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Irlanda, 8 de julio de 2015, párr. 11.

Fuente: Horacio Corti, "Introducción". En: *Política Fiscal y Derecho a la Ciudad*, Horacio Corti, coord., (Buenos Aires: Editorial Jusbaire, 2019), 11-25.

Elaboración propia.