

## CONSTITUCIÓN Y SISTEMA ECONÓMICO

Luis Paulino Mora Lizano<sup>60</sup>

### Resumen

El presente artículo pretende ser un resumen del contenido económico usual de las constituciones contemporáneas. Lo anterior, tanto a nivel microeconómico como macroeconómico. En el primero de los escenarios, se analiza los diversos sistemas económicos existentes, señalándose como paradigmáticos los modelos descentralizado y dirigido. No obstante lo anterior, se reconoce como usual el establecimiento de economías sociales de mercado, esto es, de sistemas descentralizados a los que se les introduce criterios normativos a fin de redireccionar, con elementos de economías dirigidas, los resultados de la actividad económica en términos de equidad y eficiencia. En cuanto al ámbito macroeconómico, se hace un recuento de los principales instrumentos de política pública en materia económica, como lo son los presupuestos públicos y las políticas monetaria y cambiaria, analizando sus tendencias de regulación actual.

**Palabras clave:** Constitución económica. Sistemas económicos. Modelo descentralizado. Modelo de economía dirigida. Economía social de mercado. Criterios normativos de intervención económica. Presupuestos públicos. Política monetaria. Política cambiaria.

### Abstract

This article is intended to be a summary of the usual economic content of contemporary constitutions, both in microeconomic and macroeconomic levels. In the first scenario, the various existing economic systems are analyzed and the decentralized and planned models are indicated as paradigmatic. Despite of this, the establishment of social market economies, namely decentralized systems that introduce normative criteria in order to deflect the results of the economic activity in terms of equity and efficiency by using elements of directed economies, is recognized as usual. As for the macroeconomic field, the reader will find a recount of the main public policy instruments in economic matters, such as public budgets and monetary and exchange policies, along with an analysis of their current regulation trends.

**Key words:** Economic Constitution, Economic systems, decentralized model, Planned economy model, Social market economy, Normative criteria for economic intervention, Public Budgets,

---

<sup>60</sup> Asesor del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

Monetary policy, Exchange rate policy.

El constitucionalismo moderno nació con el liberalismo. De esta forma, su primer marco conceptual establecía una clara diferenciación entre Estado y sociedad.

Al Estado, como tesis de principio, le estaba vedado inmiscuirse en los asuntos sociales. Por ello, las libertades públicas que surgieron de este modelo podrían definirse como derechos de abstención, esto es, la institucionalidad no debía realizar acciones tendientes a efectivizarlos, únicamente dejar que los individuos desarrollaran sus actividades en el ejercicio de sus facultades.

Este esquema ha ido matizándose paulatinamente. En los modelos constitucionales posteriores a la Segunda Guerra Mundial, ya no se sostiene la concepción dualista Estado-sociedad. Tampoco las instituciones públicas se conciben como espectadoras de la actividad privada, sino como partícipes del devenir social con el objetivo de estimular el desarrollo y la equidad entre los integrantes de la comunidad, así como de esta en su conjunto.

En este sentido, las potestades públicas de intervención en la economía se han ampliado considerablemente.

Ante este panorama, si se echa un vistazo al derecho comparado, se podría decir que el contenido económico de las constituciones contemporáneas ha aumentado en los últimos años y tiende, principalmente, a regular lo siguiente:

- a) A nivel micro, el sistema económico.
- b) A nivel macro, los principales instrumentos de política económica.

### **Nivel microeconómico**

El ser humano sufre de las más diversas necesidades, las cuales deben ser satisfechas a través de bienes y servicios. Para su creación, se implementan procesos productivos a los que hay que asignarle los recursos limitados existentes.

De esta forma, los sistemas económicos pretenden dar respuesta a dos cuestiones básicas: por un lado, la forma de asignación y distribución de los recursos productivos limitados (¿qué y cómo se va a producir?) y, por otro, el destino de las rentas generadas por la actividad económica, así como de los bienes y servicios que resulten de ella (¿para quién se produce?).

Así las cosas, los ordenamientos jurídicos contemporáneos tienden a positivizar, al menos, el marco general del modelo económico que pretenden implementar, ya sea mediante la enunciación directa del mismo, o bien, a través de la protección y regulación de sus instituciones y rasgos básicos o característicos.

Dependiendo de cómo se resuelvan los problemas enunciados, así se configuraría el sistema económico, de tal manera que se podría decir que existen dos modelos paradigmáticos en este sentido:

**1.** Se estaría frente un sistema descentralizado, cuando los empresarios y los consumidores, interactuando entre sí, fueran quienes respondieran a las dos cuestiones básicas referidas. El mecanismo por medio del cual estos actores económicos se pondrían de acuerdo sería el mercado.

De esta manera, las leyes de la oferta y la demanda serían las que determinarían la asignación de los recursos productivos, o sea, las que delimitarían qué se produciría y quién recaudaría los beneficios de dicha producción.

Para poder afirmar que estamos ante un sistema de esta naturaleza, más que la enunciación formal del modelo como uno de mercado se debería garantizar, como mínimo, dos instituciones básicas para su existencia, cuales son el derecho de propiedad privada y la libertad de empresa. Asimismo, son trascendentales para la existencia del modelo descrito la libertad de elección de empleo, la facultad de negociación colectiva y el derecho a huelga.

No obstante lo afirmado en el párrafo anterior, resulta evidente la importancia medular que juega en este modelo el respeto de los derechos fundamentales en general.

**2.** Por su parte, se estaría ante un sistema centralizado si las decisiones fundamentales descritas fueran resueltas por un órgano unitario. En este modelo es fundamental la existencia de un plan regulador y su positivización.

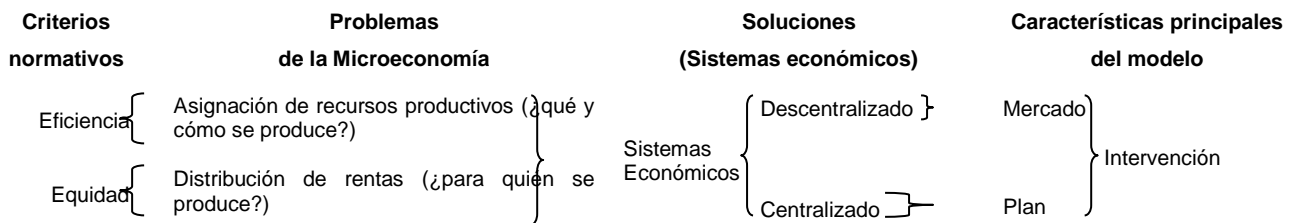
Luego de la caída del Muro de Berlín, parece claro que la opción de una economía dirigida ha perdido peso a escala global. Sin embargo, aun aceptando a la economía de mercado prácticamente como la única opción viable en el mundo contemporáneo, lo cierto del caso es que esta generalmente nunca se presenta en un estado puro. Todo lo contrario, se debe decir que normalmente admite ciertas matizaciones que varían de sistema a sistema.

Para hablar de un modelo descentralizado, en términos absolutos, sería necesario que se aceptaran todas las eventuales consecuencias desprendibles del mercado. Sin embargo, los ordenamientos jurídicos normalmente introducen ciertos criterios normativos para redireccionar posibles resultados

no queridos de la actividad económica mediante la intervención de los poderes públicos, lo cual constituye un elemento propio de un sistema de economía dirigida. Como se ve, en estos casos realmente se está frente a un modelo de economía mixta con características de los dos sistemas referidos. En ocasiones se hace alusión a este modelo bajo el título de “economía social de mercado”<sup>61</sup>.

Los criterios normativos generalmente van encaminados a eliminar prácticas ineficientes, para resolver de mejor forma el problema de la asignación y distribución de los recursos productivos. También tienen como meta promover la equidad, sea que se entienda esta como la propiciación de una igualdad de oportunidades o como la tutela de unos mínimos que garanticen la subsistencia de las personas, entre otras interpretaciones posibles, con el objeto de dar una mejor solución al problema de la distribución de las rentas, bienes y servicios.

Podríamos esquematizar lo referido como se muestra en la figura 1.



*Figura 1.*

En cuanto a los criterios normativos tendientes a promover la eficiencia, se debe decir que existe una tendencia generalizada a escala mundial que busca prohibir, limitar o al menos regular de manera especial lo relativo a los monopolios.

Aunque es difícil hablar de un mercado de competencia perfecta, esto es, en el que nadie tiene un poder dominante, lo cual sería el esquema más eficiente, la ineficiencia de un mercado en monopolio se denota de manera especial en el hecho de que, bajo sus auspicios, se produce menos a un precio

<sup>61</sup> Vid. v. g. la Constitución peruana de 1993.

mayor, aumentándose así el costo de bienestar<sup>62</sup>, tal y como se hace evidente en el gráfico 1.

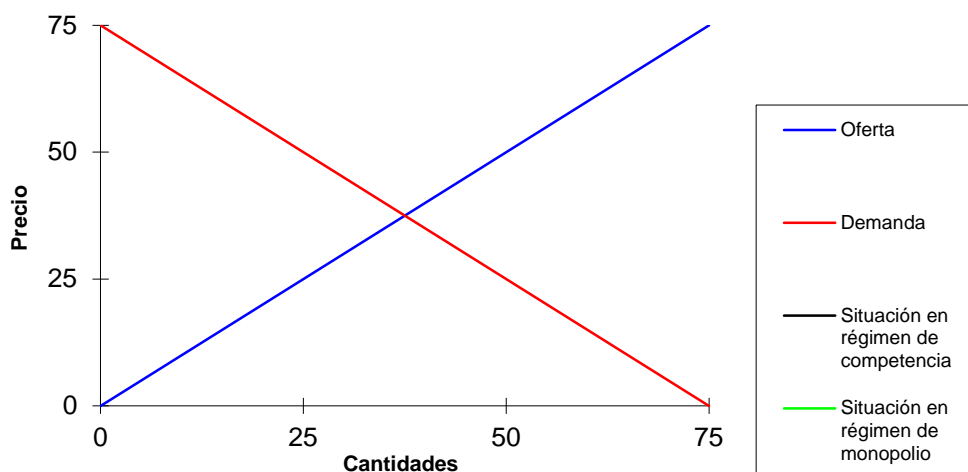


Gráfico 1.

Mientras que en un mercado en competencia perfecta el precio equivale al costo marginal del producto<sup>63</sup>, en un monopolio la valoración subjetiva de los recursos productivos necesarios para brindar un bien o servicio es superior a su valoración objetiva, incrementándose así el precio. Se tiene entonces que los recursos productivos se valoran por encima de su costo.

En estos términos, el precio para el monopolista es simplemente un dato. Si quiere vender más tiene que bajarlo y sólo hará esta disminución si este accionar le supone una utilidad mayor. En este sentido, lo que determina el precio en un mercado en monopolio no es la demanda, sino el ingreso marginal por producto del único oferente.

Por ello, los únicos monopolios defendibles desde el punto de vista de la eficiencia son aquéllos que favorezcan una disminución de costos, por ejemplo, los considerados naturales, que se caracterizan por tener costos fijos altísimos y variables muy bajos. Bajo estas circunstancias, entre más se produzca menos se paga. Los bienes y servicios que implican la creación de grandes redes, tales como los de electricidad, telefonía y comunicaciones en general son ejemplos de esta categoría.

En estos casos, aun cuando no se acepte la conveniencia del mantenimiento de un monopolio, es justificable en su defecto la intervención estatal en la regulación del mercado para evitar posibles

<sup>62</sup> Costo de bienestar = Valoración subjetiva de los recursos productivos

<sup>63</sup> Esto es, que la valoración subjetiva y la valoración objetiva de los recursos productivos necesarios para prestar un bien o servicio coinciden.

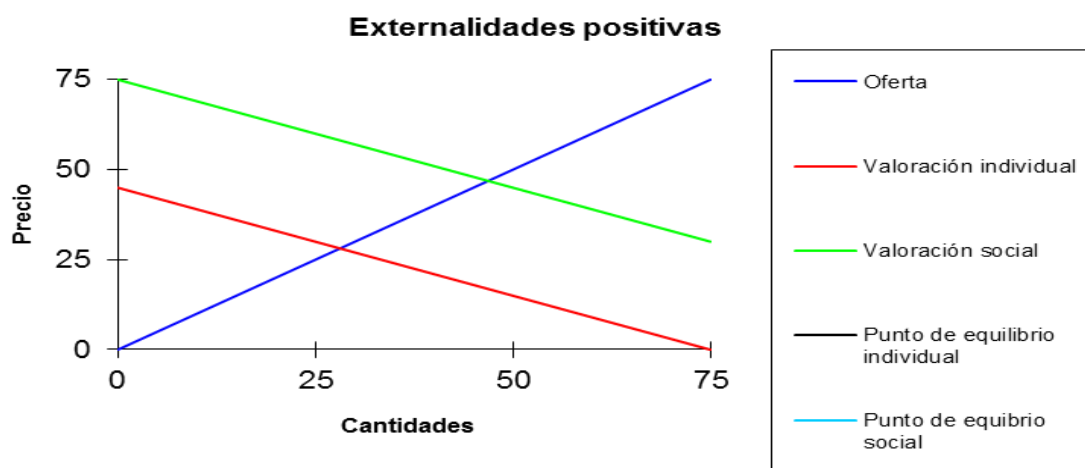
abusos y estimular la eficiencia, dadas las características especiales del mercado en comentario.

En lo que respecta a los criterios normativos introducidos en virtud de la equidad, estos están directamente relacionados con el surgimiento de los derechos prestacionales de segunda y tercera generación identificables con el Estado de Bienestar.

Estos derechos, a diferencia de los de abstención o de primera generación, necesitan del accionar estatal para verse realizados, o sea, no se tornan efectivos con la conducta pasiva de las instituciones públicas de deja a los particulares ejercer sus actividades. Lo anterior implica, a su vez, la necesidad de recaudar los fondos correspondientes para llevarlos a cabo.

La existencia de estos derechos prestacionales se fundamenta en dos aspectos preponderantes:

1. El primero de ellos se refiere a la existencia de externalidades positivas. Normalmente, cuando una persona consume, no beneficia a nadie más que a sí misma. Sin embargo, existen categorías de bienes y servicios que al ser consumidos benefician también a la sociedad en su conjunto. Véase el gráfico 2.



*Gráfico 2.* Externalidades positivas

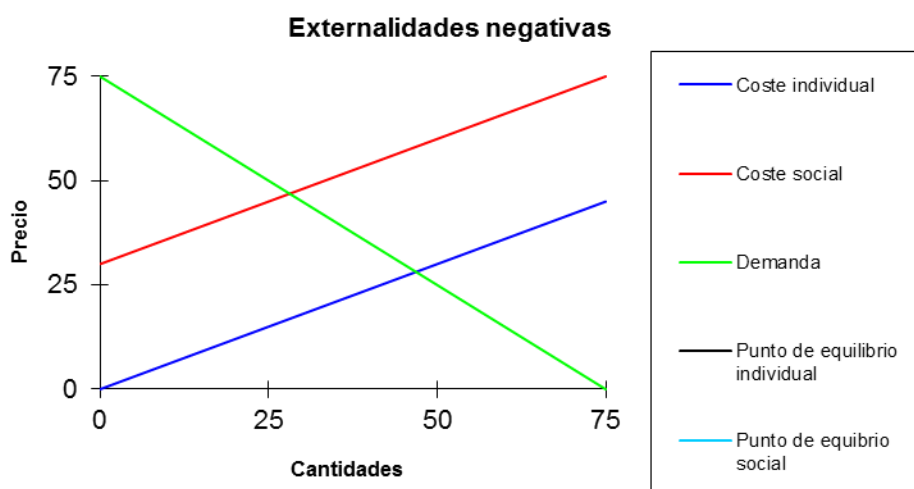
Como se ve, cuando se está en presencia de una externalidad positiva, la valoración social de un bien o servicio es mayor que la individual. La sociedad estaría dispuesta a obtener una mayor cantidad de estos bienes y servicios que los individuos considerados separadamente, por lo que se justifica su intervención en este campo.

En ocasiones, la valoración pública es tan amplia que se hace razonable que el Estado asuma el coste del bien o servicio en su totalidad. Esto sucede, por ejemplo, con la educación básica, sin la cual no

podría existir una sociedad democrática.

De igual manera, el Estado podría verse facultado para intervenir en la economía en el caso de bienes y servicios que presenten externalidades negativas, con el objeto de dificultar, e incluso tratar de impedir que estos se comercien. Así, prácticamente todos los países del mundo tienden a gravar con especial dureza los productos derivados del tabaco y los licores, al tiempo que prohíben el consumo, con mayor o menor éxito, de ciertas sustancias psicotrópicas. De igual manera, la producción de bienes y servicios obtenida mediante contaminación es tasada en ocasiones con mayor rigurosidad que la realizada por medio de técnicas protectoras del medio ambiente, cuando no es prohibida del todo.

Esto se explica en el hecho de que quien normalmente asume el costo de la producción es el empresario. No obstante, los costes de los bienes y servicios que presentan externalidades negativas son cubiertos en parte también por la sociedad entendida en su conjunto, siendo equitativo entonces que esta sea retribuida en una proporción lo suficientemente amplia como para remediar los males sociales causados por las prácticas productivas de esta índole. Véase el gráfico 3.

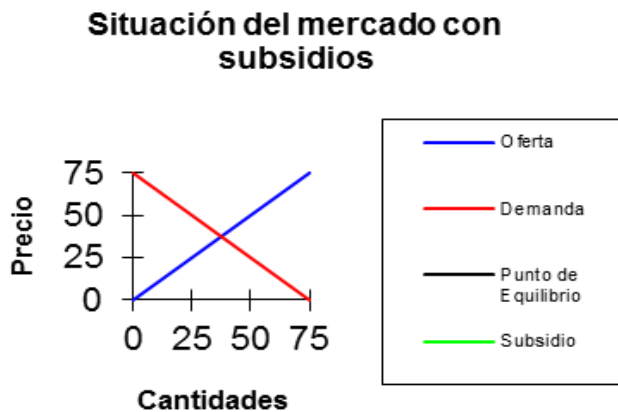


*Gráfico 3.* Externalidades negativas

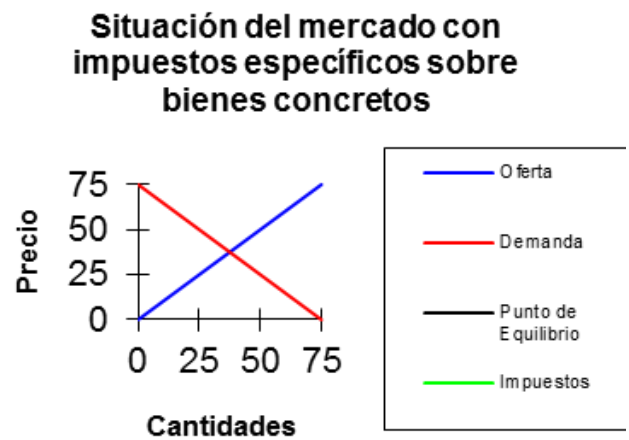
Como se puede apreciar, al equipararse la valoración objetiva del bien o servicio a su costo social, el precio aumenta y, en ese tanto, disminuye la demanda, lo cual evita que la producción perniciosa se lleve a cabo en las proporciones que tendría sin la intervención estatal.

Sin embargo, hay que hacer una acotación importante. No se debe olvidar que la situación de mercado más eficiente es cuando se llega al punto de equilibrio perfecto, esto es, cuando la valoración subjetiva de los recursos productivos necesarios para producir un bien o servicio coincide

con la objetiva. Una intervención estatal injustificada, por ejemplo mediante subvenciones o impuestos específicos, podría perturbar de forma contraproducente este equilibrio y producir, en ese tanto, ineficiencia. Los gráficos 4 y 5 permiten aclarar lo anterior:



*con subsidios*



*Gráfico 4. Situación del Mercado*

*Gráfico 5. Situación del Mercado con imp.*

Como se observa, cuando se presentan subsidios en el mercado, la valoración subjetiva de los recursos productivos necesarios para producir un bien o servicio es menor a su coste real, a su valoración objetiva. Por su parte, cuando existen impuestos, la valoración subjetiva es mayor al coste real. En ambos casos se promueve la ineficiencia.

Por ello, la intervención estatal mediante recursos como los expuestos debe ser utilizada con extrema cautela. Un Estado no sólo debe implementar la equidad, sino que al hacerlo debe ser eficiente o, al menos, estar consciente de las deficiencias que produce en ciertos sectores, las cuales deben ser expresamente queridas y justificadas.

Cuando se presentan subsidios en el mercado, la valoración subjetiva de los recursos productivos necesarios para producir un bien o servicio es menor a su coste real, a su valoración objetiva. Por su parte, cuando existen impuestos, la valoración subjetiva es mayor al coste real. En ambos casos se promueve la ineficiencia.

Por ello, la intervención estatal mediante recursos como los expuestos debe ser utilizada con extrema cautela. Un Estado no sólo debe implementar la equidad, sino que al hacerlo debe ser eficiente o, al menos, estar consciente de las deficiencias que produce en ciertos sectores, las cuales



deben ser expresamente queridas y justificadas.

No es razonable entonces perturbar el equilibrio del mercado gratuitamente imponiendo un precio mínimo o máximo por un bien o servicio, ya que si el precio mínimo establecido fuere superior al del punto de equilibrio, se contraería la demanda y, si el máximo fuera inferior, se contraería la oferta.

En este orden de ideas, prácticas como la de establecer un salario mínimo o la de regular el precio de ciertos productos considerados básicos, más que promover la equidad social, podrían fomentar el desempleo y la escasez si son mal utilizados.

Iguales argumentos se podrían esgrimir para combatir las prácticas públicas tendientes a limitar la oferta para aumentar el precio de ciertos bienes o servicios, aunque en algunos casos se podría justificar la deficiencia introducida por este medio en virtud de razones sociales. Tal es el supuesto del mercado laboral, en el que inmigrantes y menores de edad son en buena parte excluidos, limitándose la oferta primordialmente a favor de los nacionales mayores.

2. En otro orden de ideas, siempre hablando de los criterios normativos derivados de la equidad, se debe decir que normalmente en un sistema de mercado funciona lo que se denomina “principio de exclusión”. Esto quiere decir que si alguien no está dispuesto a pagar el precio de un bien o servicio no lo recibe. Sin embargo, se considera que a algunos de ellos no se les debe aplicar lo enunciado, lo que trae la consecuencia de que incluso si una persona decidiera no pagar los obtendría. En estos casos, se justifica que el Estado imponga coactivamente un precio a los contribuyentes en capacidad de pagar, mediante impuestos, para poder financiar su prestación. Ejemplo de lo referido es la seguridad pública y la justicia.

Se ve entonces cómo al introducirse criterios normativos, se le permite al Estado intervenir en ciertos rubros de la actividad económica. Incluso, algunos ordenamientos jurídicos van más allá y permiten que las instituciones públicas participen de la vida económica en forma directa mediante la gestión de empresas.

De igual forma, podría decirse incluso que un sistema de mercado podría admitir cierto grado de planificación, aunque sólo sea de naturaleza indicativa, esto es que la ordenación económica sea vinculante únicamente para el sector público, siendo optativa para el sector privado, para el que solamente se establecería un sistema de incentivos.

Por lo anterior, lo más sensato para caracterizar un sistema es poner atención al grado de intervencionismo estatal, el cual podría estar presente, como ha quedado dicho, incluso en sistemas que es posible calificar de mercado. En este orden de ideas, a mayor cantidad de prerrogativas

públicas existiría una menor identificación del modelo con uno de tipo descentralizado.

Por otra parte, no se debe olvidar que una constitución no debe pretender ser una camisa de fuerza que petrifique un sistema económico perfectamente determinado. Antes que nada, las cartas políticas deben ser visualizadas como marcos lo suficientemente amplios para que las distintas opciones vigentes en una sociedad, económicas o de cualquier otro tipo, puedan llegar a materializarse; en otras palabras, deben ser abiertas para evitar el estancamiento del derecho, pues las circunstancias que un país podría llegar a afrontar pueden ser muy diversas, al igual que sus soluciones.

Por ello, si bien se delinea un determinado sistema económico, en una suerte de impresionismo jurídico, los trazos de aquél no deben ser rígidos al extremo de excluir varias formas de desarrollar el sistema estructurado, todas conformes con el marco establecido, pero sin llegar tampoco al extremo de vaciar de contenido los enunciados constitucionales sosteniendo la posibilidad de implementar cualquier régimen.

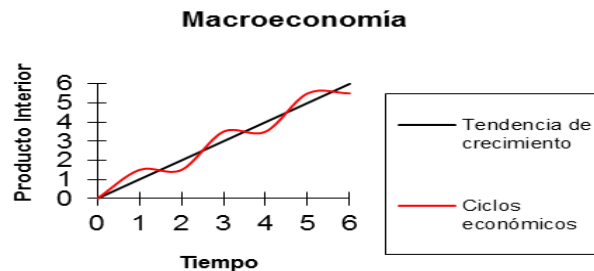
### **Nivel macroeconómico**

Por su parte, los problemas macroeconómicos se refieren no tanto a la producción de cada uno de los bienes y servicios, sino a la de estos entendidos en su totalidad.

De esta forma, la macroeconomía puede enfocarse desde puntos de vista diversos:

1. Se podría analizar la cantidad de bienes y servicios producidos en un período de tiempo determinado. En este caso, se hablaría del Producto Interior Bruto o Neto.
2. Se podría analizar las variaciones en la producción de bienes y servicios que se evidencian en un período de tiempo determinado. Aquí se hablaría de fluctuaciones, ciclos económicos, expansión o recesión.
3. Por último, podría examinarse la tendencia del crecimiento económico.

En el gráfico 6 se pretende plasmar estos criterios de observación:



*Gráfico 6. Macroeconomía*

Al delimitarse el campo de acción de la macroeconomía, como se ha hecho, es fácil deducir entonces que sus principales problemas están referidos a lo siguiente:

1. Utilización plena de los recursos productivos, en especial lo relacionado con el pleno empleo.
2. Rendimiento económico, o sea, crecimiento de carácter sostenido. Valga decir que hoy en día el concepto tradicional de desarrollo, entendido como crecimiento de bienes y servicios, ha sido sustituido por el de desarrollo sostenible, que toma en cuenta a su vez la estabilidad y los efectos sobre las generaciones futuras.
3. Estabilidad económica, con el fin de evitar las fluctuaciones.

Sin embargo, ningún sistema económico plantea por sí mismo una solución adecuada a estos inconvenientes. Por ello, se hace en ocasiones necesaria la participación del aparato público en aras de forzar la consecución de estos objetivos.

El Estado maneja entonces ciertos instrumentos de política económica y monetaria, capaces de influir en la problemática citada, la cual podríamos calificar como de tipo real. Dichos instrumentos son:

1. *Presupuestos públicos.* Esto tiene que ver con los aspectos relacionados con los ingresos y egresos estatales, con atención en este último caso tanto a su volumen como a su estructura. También es importante su saldo (déficit o superávit).
2. *Política monetaria,* la cual se refiere, entre otras cosas, a la cantidad de dinero en el mercado, lo que influye, por ejemplo, en los tipos de interés.
3. *Política cambiaria.*

Estas herramientas macroeconómicas normalmente han estado en manos del Gobierno. En virtud de ello, han sido sus ocupantes quienes normalmente han definido los objetivos macroeconómicos y han determinado los instrumentos a utilizar para lograrlos.

En razón de lo anterior, originariamente los sistemas jurídicos no tenían mucho que decir sobre el tema y, a lo sumo, lo enfocaban como un problema de distribución de competencias.

Sin embargo, pese a que las prerrogativas citadas pueden servir para conseguir objetivos macroeconómicos deseables, su mal empleo puede a su vez producir problemas de tipo instrumental, tales como desequilibrios o inestabilidades.

Los desequilibrios se pueden presentar en los presupuestos públicos o en la balanza de pagos (importaciones e importaciones), reflejados en déficit o superávit.

Las inestabilidades, en cuanto a la moneda interna, se ven reflejadas en inflación o deflación, mientras que si ponemos atención a los tipos de cambio, en reevaluación o devaluación.

De esta forma, si bien no hay que perder nunca de vista que lo importante es la superación de los problemas reales, lo ideal siempre es tratar de solventarlos sin crear otros de tipo instrumental, en la medida de lo posible. Máxime cuando existe la posibilidad de que se presenten inconsistencias temporales en este ámbito, esto es, desfases de tiempo entre el momento en que se producen las decisiones económicas y el de la producción de sus efectos, de especial importancia sobre todo cuando hay cambio de autoridades.

Desgraciadamente, lo cierto es que el uso abusivo de estos instrumentos ha sido práctica generalizada a escala mundial, en unos casos en forma más agravada que en otros.

Con base en teorías keynesianas, que señalan que mediante el endeudamiento público, unido a la reducción tributaria, se puede reactivar la economía, muchos pensaron que se podía lograr la superación económica a través del déficit fiscal. Así, un gran número de Estados utilizó este mecanismo para tratar de superar el estancamiento de sus economías, principalmente en virtud de la implementación del Estado de Bienestar y de la crisis del petróleo de la década de los setenta. No obstante, la mayoría se olvidó de que si bien esta práctica puede servir para iniciar un despegue económico, se debe a su vez reconocer que su establecimiento permanente no es sostenible. No existe economía capaz de resistir una política de constante endeudamiento. El recurso al déficit presupuestario debe ser utilizado únicamente mientras se reactiva la economía, para posteriormente tratar de buscar el equilibrio.

Ante esta situación, en no pocas ocasiones se trató de solventar los problemas provocados por el

desequilibrio fiscal mediante políticas monetarias inflacionarias, lo que no hizo sino atizar aún más la hoguera.

En adición a lo anterior, se ha tenido también el problema de que el recurso al endeudamiento público se ha utilizado como variable estratégica política. Los partidos en el poder, basados en el hecho de la existencia de una ilusión fiscal, esto es, que los electores tienden a sobrevalorar los gastos e infravalorar los costos, lo que se traduce en que se puede hacer gastos sin tener un costo político, han hecho incurrir a los aparatos públicos en déficit presupuestarios constantes para cumplir sus objetivos y, al mismo tiempo, dificultar a los gobiernos siguientes la implementación de los suyos.

Para colmo de males, otro factor que ha favorecido el uso abusivo de los instrumentos macroeconómicos es que, pese a que los gastos benefician a personas concretas, se financian de una *common pool*, esto es, de recursos comunes, lo que induce a la realización de erogaciones que no se harían si se individualizaran los costes.

Todas estas prácticas han originado severas crisis fiscales, las cuales han sido calificadas como un legado negativo a las futuras generaciones. Otros no las ven de ese modo porque, a fin de cuentas, consideran que la sociedad del mañana será quien disfrute de los beneficios de los gastos que se han realizado hoy.

Pero independientemente del enfoque con que se mire los problemas fiscales de la actualidad, lo cierto es que la suma de acciones como las de comentario ha hecho que actualmente se requieran grandes ajustes para lograr superar las crisis.

Por ello, la regulación sobre este tema, a partir de los años ochenta, dejó de enfocarse como un problema de distribución de competencias y empezó a buscar cómo limitar la posibilidad de utilizar los instrumentos de política macroeconómica.

Ante esta situación, en lo que respecta a la política monetaria, cada vez más los ordenamientos jurídicos se preocupan por normar el accionar y las principales características de los órganos reguladores del sector, de los bancos centrales, para los que cada vez con mayor frecuencia se busca la independencia del poder político. De igual manera, tienden a reglar sus potestades, incluso llegando a fijar los objetivos de la política macroeconómica en forma directa.

En este orden de ideas, en lo que respecta a la parte monetaria de la macroeconomía, los principales factores a observar a la hora de caracterizar un modelo son los siguientes:

1. En primer lugar, se debe poner atención al órgano regulador de la política monetaria para

determinar si está manejado por políticos, o bien, si se constituye en un ente de carácter técnico, dirigido por un grupo de expertos.

2. En otro orden de ideas, se debe observar el grado de independencia que tiene dicho órgano con relación al poder político. Para ello, es necesario poner especial atención a los distintos rasgos que caracterizan su autonomía, así como a los institutos que están llamados a garantizarla. Resulta medular en este sentido lo relacionado con la configuración del órgano y la forma de nombramiento de sus integrantes.

3. Por último, es trascendental observar quién es el encargado de fijar los objetivos de la política monetaria. Normalmente estos son determinados por el Parlamento, el Gobierno, el propio órgano regulador e incluso a veces son definidos por normas predeterminadas. Asimismo es importante tener claro qué ocurre en situaciones excepcionales.

En lo que respecta a la materia presupuestaria, tradicionalmente las distintas constituciones habían llegado normalmente a regular con claridad un ciclo presupuestario bien definido compuesto, por lo general, de cuatro fases básicas:

1. Elaboración del presupuesto, la cual le corresponde primordialmente al Gobierno.
2. Aprobación del presupuesto, usualmente en manos del Parlamento, que podría tener facultades de enmienda del respectivo proyecto; desde un modelo libérrimo en ese sentido, como el de Estados Unidos de América, en el que es factible cualquier cambio, hasta una prohibición absoluta de hacer modificaciones.
3. Ejecución presupuestaria, primordialmente en manos gubernamentales.
4. Control, normalmente encargado a un órgano especializado creado al efecto, adscrito en muchas ocasiones al Parlamento, el cual se encarga de elaborar un informe sobre la ejecución presupuestaria que debe ser revisado, en última instancia, por el Poder Legislativo.

Sin embargo, luego de los abusos fiscales cometidos durante las últimas décadas ya comentados, a partir de los años ochenta es cada vez más atinente estudiar los distintos ordenamientos jurídicos en aras de verificar la positivización o no del principio de equilibrio presupuestario. Sobre todo si se tiene en cuenta que la forma en que éste se configura puede variar significativamente de un sistema a otro. Para esta labor, es fundamental observar los siguientes parámetros:

1. En primer lugar, debe verificarse el momento en que se exige el equilibrio. Puede ser que un presupuesto sea equilibrado a la hora de su elaboración, pero, llegado el momento de su ejecución, no lo sea tanto, por múltiples razones. Para hablar de una norma de equilibrio estricta este se debe

exigir en el momento de la ejecución presupuestaria.

2. Es importante poner atención a las situaciones especiales que permitirían suspender la aplicación de la regla del equilibrio. Entre más flexible sea un sistema en este sentido, menos estricta sería la norma de comentario. En todo caso, un cierto grado de flexibilidad parece razonable en virtud de las vicisitudes que una economía podría llegar a tener que afrontar.

3. Otro factor clave es determinar la dificultad para derogar la norma de equilibrio presupuestario, lo cual viene determinado por el escalafón donde se encuentre ubicada dentro del sistema de fuentes respectivo. Así, si la regla de equilibrio se encuentra constitucionalizada, su implementación sería mucho más rígida y su abrogación evidentemente más difícil.

4. Por último, es menester examinar la forma en que se exige el cumplimiento de la norma de equilibrio. Para esto, es necesario centrar la atención en los siguientes puntos:

a. En primer lugar, es necesario determinar quién estaría facultado para denunciar el incumplimiento de la norma del equilibrio presupuestario.

b. Una vez definido lo anterior, habría que ponderar si la persona u órgano legitimado para denunciar goza de autonomía del poder político o está subordinado a él.

c. Por último, se debe valorar las consecuencias de la ruptura de la norma. En otras palabras, habría que examinar qué tipo de sanciones conllevaría el irrespetar el principio de equilibrio.

Atendiendo a lo expuesto, se podría concluir que existe una regla estricta de equilibrio presupuestario cuando su cumplimiento sea exigible en la fase de ejecución; no presente excepciones a su aplicación o estas sean sumamente calificadas; su naturaleza sea inderogable o, al menos, goce del más alto rango normativo del sistema de fuentes que se trate; la facultad de denunciar su incumplimiento estuviese en cualquier persona; y, finalmente, si las sanciones correspondientes fuesen fuertes, sobre todo si son de carácter económico

### **Hacia un nuevo modelo**

Desgraciadamente, limitarse a imponer normativamente objetivos instrumentales no es suficiente para solucionar los problemas económicos reales. Todo lo contrario, en ocasiones es necesario utilizar con la más amplia libertad las herramientas macroeconómicas existentes para solventarlos.

Si lo que se quiere es evitar que los políticos cometan abusos a la hora de utilizar los instrumentos económicos o monetarios, se debe enfocar la atención no a objetivos predeterminados, sino a los

sistemas de toma de decisiones.

En la medida en que se tecnifiquen las decisiones económicas es necesario fijar objetivos predeterminados, perdiéndose con ello responsabilidad por lo que se hace. Por el contrario, si se aumenta la responsabilidad por las acciones emprendidas, se debe entonces poner énfasis en los procedimientos de toma de decisiones y dejar de lado la predeterminación de objetivos.

Bajo este planteamiento, lo que corresponde es positivizar los principales elementos de las reglas procedimentales que aseguren la no utilización abusiva de estas prerrogativas.

Para ello, es necesario un exhaustivo análisis teórico de los entes, órganos, funcionarios y personas que participan de la toma de decisiones de este tipo, así como de las reglas, procedimientos y prácticas utilizados al efecto.

Verbigracia, en materia de la formulación del proyecto de presupuesto, es necesario estudiar la forma en que esta actividad se debe realizar. Como normalmente esta facultad se encuentra en manos del Ejecutivo se hace imprescindible analizar si las decisiones se deben tomar bajo un modelo descentralizado (como sería si existieran anteproyectos de otras instituciones), descentralizado guiado estratégicamente o centralizado.

En un modelo centralizado, por ejemplo, el Ministro de Hacienda fija unilateralmente los objetivos y los órganos públicos únicamente se limitan a manifestar en qué les interesaría gastar, tratando de obtener para sí la mayor cantidad de fondos posibles. Luego, el Ministro de Hacienda emprende negociaciones y toma las decisiones por sí mismo, para lo que requiere que este funcionario posea poderes especiales en este sentido.

Así, una vez determinado cuál sistema de formulación presupuestaria ofrece mayores ventajas a la institucionalidad existente en un país, se podría pasar a definir el procedimiento de aprobación. En esta etapa es fundamental revisar la capacidad de enmienda del Parlamento con relación al proyecto de presupuesto.

Por último, se tendría que definir el mejor sistema de ejecución, dándole preferencia a los métodos de control.

No se debe olvidar que en este examen, el sistema electoral no puede ser excluido. Los distintos sistemas políticos, la fortaleza del Gobierno, las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo, la polarización ideológica y la duración del mandato son elementos que influyen en el modelo a definir y en la eficiencia de las medidas de carácter económico que se toman. Asimismo es importante determinar cuál método de elección otorga mayores garantías de éxito en la implementación de



medidas económicas, si el mayoritario o el proporcional, o bien, uno mixto.

El objetivo es atacar la ineficiencia en el procedimiento de la toma de decisiones y no establecer objetivos predeterminados. Asimismo, lograr un menor endeudamiento y un mayor equilibrio, sin descuidar los problemas reales de la economía. En este sentido, las nuevas tendencias sobre la materia han dejado la regulación instrumental de un lado para darse a la tarea de buscar el mecanismo procedimental y el sistema óptimo para la toma de decisiones económicas.

### Referencias

Abellán, A.M. (2002). *Las Connotaciones Constitucionales e Ideológicas del Estado de Bienestar en el Contexto de la Globalización Económica e Informativa*.

Albertí, E. (2000). La Constitución Económica. Tendencias a los Veinte Años de la Constitución. 1, 125-158

Albiñana, C. (1998). La Potestad Tributaria, 10, 265-300.

Albiñana, C. (1998). Los presupuestos del Estado, 10, 301-343.

Albiñana, C. (1983). El Gasto Público, 3, 301-349.

Ariño, G. (1981). La Empresa Pública en El Modelo Económico en la Constitución Española, 2, 13-231.

Ariño, G. (2001). Principios de Derecho Público Económico, 2, 987.

Baena, M. (1981). La Ordenación del Mercado Interior en El Modelo Económico en la Constitución Española, 1, 167-303.

Bassols, M. (1981). La Planificación de la Actividad Económica General, 10, 139-180.

Bassols, M. (1981). La Planificación Económica en El Modelo Económico en la Constitución Española, 2, 233-462.

Buchanan, J. (1993). Economía Constitucional. 1, 270.

De Carreras, F. y Gavarra, J.C. (2001). Leyes políticas. Editorial Aranzadi.

De Juan, O. (1984). La Constitución Económica Española. Madrid, España: Editorial Centro de Estudios Constitucionales.

De La Quadra, T. (1978). Riqueza, Iniciativa Pública y Reserva al Servicio Público, 10, 45-85.

De La Quadra, T. (1998). La Constitución Económica de España, 10, 15-44.

Díez, L.M. (1996). De las Garantías de las Libertades y Derechos Fundamentales, 4, 425-437.

Echevarría, B. (1996). Pleno Empleo, 4, 69-101.

Entrena, R. (1981). El Principio de Libertad de Empresa. 1, 103-165.

Fernández, C.J. y Araújo, M. (1998). El Tribunal de Cuentas. 10, 371-390.

Garrido, F. (1981). Introducción General en El Modelo Económico en la Constitución Española, 1, 15-101.

Goig, J.M. (1998). La Modernización y Desarrollo de los Distintos Sectores Económicos. 10, 120-137.

Hernández, R. (1994). El Derecho de la Constitución, 2, 728 p.

- Jiménez, R. (2001). El Constitucionalismo. 1, 187.
- Jiménez, J. (1996). Protección de los Derechos Fundamentales. 4, 439-529.
- López, A. (1996). De los Principios Rectores de la Política Social y Económica. 4, 17-41.
- Lucas, P. (1983). Estado Social y Democrático de Derecho. 1, 35-104.
- Lucas, P. (1983). Título Preliminar. 1, 19-33.
- Martín, L. (2001). Leyes Administrativas. 7, 2561.
- Morodo, R. (1983). Preámbulo. 1, 4-18.
- Pérez, A. (2000). España, un Estado Autonómico y Comunitario. 1, 631-658.
- Pérez, P. (2000). Derecho Constitucional y Derecho Comunitario. 1, 607-629.
- Prados, F.J. y Vida, J. (1998). Principios Constitucionales sobre la Participación Social: Aplicación y Desarrollo. 10, 87-119.
- Rivero, R. (2001). Introducción al Derecho Administrativo Económico. 2, 179.
- Ruiz-Rico, J.J. y Contreras, M. (1996). Defensa de los Consumidores y Usuarios. 4, 387-407.
- Sagardoy, J.A. y Sagardoy, I. La Protección a la Tercera Edad y el Bienestar Social. 4, 365-385.
- Sáinz, F. (1998). Dominio Público, Bienes Comunales, Patrimonio del Estado y Patrimonio Nacional. 10, 181-263.
- Tejerizo, J.M. (1998). Deuda Pública. 1, 343-370.

Vargas, A. (1999). Los Principios Presupuestarios en la Constitución. 1, 83-104.

Vida, J. (1983). Derechos Sindicales y de Huelga. 3, 201-241.

Vida, J. (1993). Seguridad Social. 4, 103-131.