

El enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública

The fiscal rules approach at the discretion of the public policy

Javier Galán Figueroa*

Resumen

Cuando una economía entra en una fase de crisis, las autoridades llevan a cabo políticas anticíclicas o de suavización del ciclo a fin de evitar el detrimento de los principales indicadores de bienestar social. De esta manera las autoridades implementan una política de expansión del gasto público buscando reducir los efectos recesivos de la crisis sobre el nivel de vida de la población. Sin embargo, la eficacia de este tipo de estrategia pública dependerá del estado de salud de las finanzas públicas, de la estructura y del marco normativo de la economía. El enfoque de las reglas fiscales es considerado como la herramienta teórica-empírica que puede ser utilizada por los gobiernos para satisfacer sus objetivos de política pública con el menor costo social, permitiendo con ello mantener la salud de las finanzas públicas en los períodos de expansión y de crisis. En este documento se describe el enfoque de las reglas fiscales a partir de los compromisos que adopta la autoridad con la finalidad de reducir la posibilidad de caer en acciones discrecionales manteniendo así el equilibrio macroeconómico.

Palabras clave:

- Objetivos de política económica
- Finanzas públicas
- Reglas fiscales
- Gasto público
- Deuda pública

Abstract

When an economy is in a crisis period, the policymakers implement an anticyclical policies or a smoothing cyclic to avoid the drop of social welfare. Thus, the authorities implement a policy of expansion of public spending with the purpose of reducing the effects of recession on the population's life level. However, the efficiency of this policy will depend on the health of public finances, structure and regulatory framework of the economy. The fiscal rules approach is considered as an empirical-theoretical tool that can be used by the governments to satisfy their policy objectives with the least social cost in periods of expansion and crisis. This document describes the fiscal rules approach taking into account the commitments adopted by the authority, with the aim of reduce the discretionary actions and maintaining the macroeconomic equilibrium.

Keywords:

- Objectives of economic policy
- Public finances
- Fiscal rules
- Public spending
- Public debt

JEL: D62, E61, E62, H21, H63

Introducción

La crisis de deuda que enfrentaron varios países que integran la zona euro, posterior a la crisis *subprime*, puso de manifiesto que la política fiscal no debe ser relegada a segundo plano tal como se asume en el modelo Mundell-Fleming con paridad flexible, sino todo lo contrario, debe estar coordinada con

* Profesor y Coordinador Académico de la Especialización en Economía Monetaria y Financiera, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM.

los objetivos de la política monetaria, evitando así que los gobiernos y los bancos centrales instrumenten políticas discrecionales, las cuales sólo generarán mayores costos sociales acompañados de una pérdida significativa del nivel de vida de la población.

El Pacto de Estabilidad Europeo que se firmó entre los miembros que integran la zona monetaria del euro permitió a la teoría económica estándar diseñar modelos de política fiscal, en donde se utilizó el marco de las reglas monetarias que operan bajo los principios de la hipótesis de las expectativas racionales, inconsistencia dinámica, blancos de inflación, etc. y así restringir el gasto y el endeudamiento público con el objeto de evitar otra crisis de deuda. En la literatura económica existen diversas reglas fiscales cuya principal característica es estar especificadas bajo los supuestos de los modelos de equilibrio general. La estrategia de utilizar este tipo de reglas se ha generalizado en varios países del mundo, donde México no ha sido la excepción, ya que la Ley de Ingresos y de Egresos son discutidos a partir de una regla fiscal.

Por lo anterior, el objetivo de este documento consiste en describir el enfoque de las reglas fiscales como la herramienta utilizada para restringir las acciones discrecionales de los gobiernos mediante la expansión del gasto público y cuya eficiencia dependerá de los siguientes aspectos: *i)* el estado de salud de las fianzas públicas, *ii)* la estructura normativa de la economía, y *iii)* coordinación entre los objetivos de la política monetaria y fiscal.

El documento se encuentra constituido por las siguientes cuatro secciones: en la primera se aborda el aspecto de la eficiencia de las políticas anticíclicas para después continuar, en la segunda, con la discusión de cómo las autoridades definen sus criterios de política económica tomando en consideración el problema de las acciones discrecionales; en la tercera se definen las reglas fiscales a partir de sus características, mencionando las posibles situaciones en donde la autoridad puede actuar de manera discrecional. Y en la cuarta, para dar sustento normativo, se muestra un sistema de dos ecuaciones el cual permite, mediante el uso de reglas de política, considerar en qué situaciones puede darse una adecuada coordinación entre la política monetaria y la fiscal. Por último se presentan algunos comentarios sobre la línea de investigación que dé continuidad al presente documento.

I. Políticas públicas de carácter anticíclico

En períodos de crisis los estados se tornan vulnerables debido al deterioro de las principales variables, que reflejan la calidad de vida de la población como

ingresos y egresos públicos es decir, déficit cero. Sin embargo, en períodos de crisis existen una gran diversidad de externalidades negativas como son: desempleo, baja recaudación tributaria, pobreza, desigualdad social, exclusión social, delincuencia, entre otras, las cuales el gobierno debe enfrentar incurriendo al déficit, que a su vez es financiado a través de deuda acompañada con más impuestos. Dentro de la literatura, se indica que las autoridades además de procurar una buena salud de las finanzas públicas, se debe mantener una política monetaria de estabilidad de precios para que, de esta manera, se puedan diseñar estrategias fiscales cuyas metas sea la de satisfacer las funciones del gobierno y además, reducir el efecto de las externalidades negativas que son causa a su vez, de la estructura económica que prevalece en el país.

Con respecto a la estructura económica, ésta debe estar fundamentada en los principios de la competitividad. Rosa María Piñón (2012) menciona que la eficiencia de las políticas deben ir acompañadas por una política de competencia entre los agentes económicos (individuos, empresas y gobierno), una adecuada gestión pública para implementar mecanismos de regulación que afecte el ambiente de competencia entre los agentes a fin de estimular la inversión mediante la reducción de los costos de producción, donde estos a su vez podrán incentivar el desarrollo tecnológico y el intercambio comercial de las empresas con los mercados externos.

De la misma manera, el Reporte Global de la Competitividad (*The Global Competitiveness Report*) del Foro Económico Mundial plantea que si las empresas son competitivas, entonces la economía de un país en su conjunto será también competitiva. En este sentido, una estructura competitiva será aquella que cuente con los siguientes atributos: *i)* tamaño del mercado local, *ii)* contar con suficientes proveedores de insumos o de materias primas, *iii)* un mercado en crecimiento, y *iv)* acceso a otros mercados a nivel local e internacional.

De acuerdo con el Reporte Global de la Competitividad 2013-2014, la condición necesaria para la existencia de un ambiente para hacer negocios consiste en que las economías deben satisfacer los denominados doce pilares de la competitividad, donde se hacen alusión a la estructura macroeconómica y microeconómica del país. Dichos pilares se presentan a continuación: *i)* instituciones públicas, *ii)* infraestructura, *iii)* macroeconomía, *iv)* salud y educación primaria, *v)* enseñanza superior y formación, *vi)* eficiencia del mercado, *vii)* eficiencia del mercado laboral, *viii)* desarrollo del mercado financiero, *ix)* tecnología, *x)* tamaño del mercado, *xi)* sofisticación en los negocios, y *xii)* innovación.

deben estar respaldados mediante la suscripción de uno o varios contratos, donde se enfatice que en caso de no cumplir, la autoridad debe ser sancionada mediante la destitución de su cargo, sanciones monetarias, entre otras, *iii*) transparencia: la autoridad debe mantener abierto todos los canales de comunicación de manera continua y constante, en especial, hacer público toda la información sobre la toma de decisiones para que de esta forma los individuos estén enterados con claridad sobre las acciones de la autoridad, *iv*) rendición de cuentas: toda autoridad debe responsabilizarse y asumir el costo moral, jurídico y económico de sus actos.

De manera adicional, el marco normativo del estado debe garantizar certeza jurídica a los individuos para que de esta manera, la autoridad tenga el impedimento de tomar decisiones discrecionales y que sólo actúe de acuerdo a los objetivos de política que se ha fijado y comprometido ante la sociedad. Por tanto, una política anticíclica óptima se puede definir como aquella que contenga los tres factores que se han descrito previamente: *i*) una política fiscal eficiente, *ii*) un buen ambiente de negocios que sea consecuencia de una adecuada estructura económica y *iii*) un marco normativo para que la autoridad tenga el impedimento de actuar de manera discrecional y que además su política contenga el principio básico de la credibilidad. De esta forma se puede establecer la existencia de una interdependencia de estos tres factores ya que garantizan el buen desempeño de la política económica sin crear distorsiones que pongan en riesgo las principales actividades de los agentes económicos.

II. Principio básico de las reglas de política

El diseño de la política económica es una tarea que se ha discutido desde los orígenes de la ciencia económica, con el fin de determinar cómo las autoridades podrían sostener un sistema de gobierno donde prevalezca una sana relación entre los agentes económicos. Para ello se debe actuar desde la perspectiva normativa y positiva para eficientar la asignación de los recursos escasos. De esta manera, los economistas académicos como los que se encuentran en el diseño de las políticas públicas plantean diversas estrategias que garantizan el bienestar social acompañado con el menor costo social posible.

Una eficiente asignación de recursos permite que la economía entre en un esquema de círculo virtuoso, para ello es necesario que las políticas económicas operen de acuerdo a las metas que la autoridad se ha planteado alcanzar en un determinado horizonte (Galán y Venegas, 2013). Es aquí donde los aspectos normativo y positivo de la economía interactúan entre sí para dar

Sin embargo, la historia económica muestra que las autoridades una vez que han establecido sus objetivos y además de haber diseñado su política económica, han incurrido en acciones discrecionales en el transcurso de su gestión, delegando así sus compromisos ante la sociedad o sustituyéndolos por otros que le dan mayor beneficio político, es decir, en muchos de los casos las autoridades buscan mantener su cuota de poder, en lugar de asumir una política económica cuyo costo social en el corto plazo ponga en riesgo la sobrevivencia de su feudo en lugar de maximizar el bienestar social.

Ante esta inconsistencia, las ciencias sociales —en especial la economía— han desarrollado mecanismos para reducir las políticas discrecionales a través de las de reglas de política, ya que estas buscan restringir aquellas acciones que van en contra de los compromisos que la misma autoridad ha asumido como objetivos para satisfacer durante su gestión. En general las reglas de política son consideradas como la metodología que permite dotar de credibilidad a las acciones de las autoridades en comparación a una política discrecional. Kydland y Prescott (1977), Barro y Gordon (1983) y Taylor (1993 y 2010) han demostrado en sus trabajos que las políticas que son instrumentadas a través de una regla de política son más eficientes y que además incurren en un costo social bajo, a diferencia de las acciones discrecionales que dejan de ser eficientes al generar un elevado costo social.

Así mismo, John Taylor (2010) explica que la crisis *subprime* tuvo como origen las acciones de la Reserva Federal de los años previos, de 2002 a 2005, las cuales no estuvieron de acuerdo a la regla de Taylor y se caracterizaron por una política de reducción de la tasa de interés, lo que permitió que el costo de los créditos se abarataran dando así el boom del sector hipotecario no sólo de Estados Unidos, sino de aquellos países que se alejaron de los principios de las reglas de política, como fue el caso de las economías de la zona euro, quienes aprovecharon la coyuntura para adquirir deuda a una tasa baja y así financiar sus respectivos déficits, el cual ya había superado a lo establecido en Tratado de Maastricht, tres por ciento del PIB. Esta acción discrecional condujo que los fundamentos macroeconómicos de las economías en particular el fiscal y financiero se convirtieran en los principales detonadores que reventaron la burbuja del sector vivienda provocando con ello la crisis *subprime* cuyos efectos negativos: bajo crecimiento, desempleo, pobreza, exclusión social, crecimiento acelerado de la deuda pública, entre otros más, se sigan observando.

Entonces, para evitar que este tipo de escenarios donde la autoridad delega de sus compromisos adquiridos ante la sociedad y adopta acciones discrecionales, las cuales siempre terminarían mal. Las reglas de política deben ser flexi-

tasas impositivas. Por lo anterior, las autoridades al diseñar sus estrategias de carácter fiscal tendrán un conjunto de reglas de política que impida caer en la discrecionalidad y además permitirá a la política monetaria satisfacer su papel de estabilizador, ya que se parte del supuesto de que las autoridades monetarias pueden controlar el nivel de precios siempre y cuando los gobiernos implementen una disciplina fiscal que esté de acuerdo a su restricción presupuestal (Brunilla, Buti y In't Veld, 2002). Entonces se puede apreciar de esta manera que la política monetaria y fiscal son interdependientes, por lo que el buen diseño de las reglas monetarias y fiscales conllevarán a satisfacer eficazmente el objetivo de política económica que se ha planteado la autoridad alcanzar para un determinado horizonte (véase Cuadro 1).

Cuadro I
Propiedades de las reglas fiscales

Tipo de regla	Aspectos a favor	Aspectos en contra
Deuda pública	<ul style="list-style-type: none"> Vínculo con la sustentabilidad de la deuda Facilita la comunicación y su control 	<ul style="list-style-type: none"> No es clara su operatividad en el corto plazo cuando se presentan choques estocásticos No se puede utilizar con fines pro-cíclicos o para una política de estabilización Su instrumentación es temporal No toma en cuenta que la deuda podría ser afectada por factores exógenos al gobierno
Balance presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> Clara guía operacional Mantiene un vínculo cercano con la sustentabilidad de la deuda Facilita la comunicación y su control 	<ul style="list-style-type: none"> No se puede utilizar con fines pro-cíclicos Los resultados de la regla podrían ser afectados por efectos exógenos al gobierno

deberá seguir la denominada *regla de oro*, la cual indica que debe ser utilizada para gasto en inversión en infraestructura, ya que esto generará externalidades positivas que perduran en el tiempo y que inciden en un beneficio futuro para la sociedad.

Para que las reglas fiscales sean eficientes, se les debe incorporar cláusulas o válvulas de escape (véase Cuadro 2), donde la autoridad tenga el margen de maniobra de adoptar medidas discrecionales ante eventos particulares que pueden ser una situación de crisis externa (como la crisis financiera *subprime*, crisis de deuda de la zona euro, entre otras). De esta forma, una política discrecional se puede implementar a fin de que las autoridades puedan reaccionar a tiempo ante choques estocásticos no esperados⁵ y que estos no afecten a los fundamentos de la economía hasta que los efectos de los choques se hayan controlado (Schaechter, Kinda, Budina y Weber, 2012). Para que las autoridades puedan contar con este margen de maniobra, la regla de política que se esté utilizando debe ser sencilla y flexible y debe garantizar el crecimiento económico sin distorsionar la relación entre las empresas e individuos y, sobre todo, que no permita relajar la disciplina fiscal.

Una vez que la autoridad ha establecido su objetivo de política pública que va a llevar a cabo durante su gestión, debe seleccionar el tipo de regla fiscal que dependa de los siguientes criterios: *i*) de tipo cualitativo, donde la autoridad establece procedimientos en la ejecución de la política presupuestal para garantizar su control, regulación y su transparencia; y *ii*) de tipo cuantitativo, donde la autoridad selecciona algún indicador numérico para establecer reglas sobre el nivel del déficit, de la deuda y del gasto. Las reglas de política de tipo fiscal que se derivan de los criterios previos son presentadas en el Cuadro 1, donde se tiene que hay cinco tipos de reglas distintos con propiedades positivas y negativas. De acuerdo con el Cuadro 1, la mayoría de las reglas mantienen una estrecha relación con el nivel de deuda así como de su sustentabilidad, además de contar con una adecuada comunicación o transparencia en su manejo, lo que permite contar con la propiedad de ser creíbles.

Por el lado de los atributos negativos, estos dependen de las restricciones que se imponga a las reglas, es decir mientras más candados tenga la autoridad de caer en una política discrecional, la regla cumplirá el supuesto de ser

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

Eslovaquia (desde 2012)	X	X	X	-	-	X	-	-
España (desde 2002)	X	X	-	-	-	X	X	X
Suiza (desde 2003)	X	X	-	-	-	X	X	X
Zona Euro (desde 2005)	-	X	-	-	-	-	-	X

Fuente: cuadro tomado de Schaechter, Kinda, Budina y Weber (2012).

Por tanto, si la autoridad conduce su política económica de acuerdo a los compromisos adquiridos y además utiliza las reglas para evitar caer en acciones discrecionales, entonces este tipo de países gozarán de credibilidad para adoptar diversas cláusulas de escape de acuerdo a sus características económicas. En el Cuadro 2 se puede apreciar que los países que están en esta situación son los que no se han visto afectados de manera significativa por la crisis financiera *subprime* ni por la crisis de deuda en la zona euro. Alemania es un país que a pesar de haberle obligado a pagar el costo de las dos guerras mundiales y haber observado en su economía períodos de hiperinflación, es actualmente el único miembro de la Unión Europea que goza de credibilidad monetaria y fiscal, de ahí que cuente con diversas cláusulas de escape ante escenarios de incertidumbre económica-financiera.

IV. Un marco analítico sobre las reglas fiscales

Como se mencionó en las secciones anteriores, para una adecuada conducción de cualquier regla fiscal debe existir, como requisito previo, una política monetaria que goce los principios de la credibilidad y a la vez opere bajo el “principio de Taylor” (1993). El economista John Taylor (1995, 2000a y 2000b) plantea que tanto la política fiscal como la monetaria deben estar coordinadas para que puedan operar eficazmente, ya que al estarlo, las variables que son utilizadas como instrumentos reaccionaran en sintonía, así la autoridad podrá satisfacer sus objetivos de corto y largo plazos sin tener la necesidad de caer en acciones discrecionales tanto por el lado monetario como en el fiscal.

ción tanto de la tasa de interés como del balance presupuestal sin que genere distorsiones sobre la economía.

En el mismo sistema de ecuaciones (1) y (2) existe tres implicaciones de política las cuales se enuncian a continuación: *i*) si $(y > y^*) \rightarrow g > 0, f > 0$; si el producto observado se ubica por encima del potencial, implicaría en la ecuación (1) que la tasa de interés reaccione positivamente a fin de disminuir el ritmo de la economía hasta que el producto observado se iguale al potencial, $(y = y^*)$, mientras en la ecuación (2) el balance presupuestal se ubicaría en una situación de superávit fiscal; *ii*) si $(y < y^*) \rightarrow g < 0, f < 0$; si el producto observado se ubica por debajo del potencial, implicaría en la ecuación (1) que la autoridad monetaria disminuyera la tasa de interés para disminuir el costo del financiamiento del déficit fiscal que se generaría en la ecuación (2) para que el producto observado aumente hasta el punto de convergencia de $(y = y^*)$; y *iii*) si $(y = y^*) \rightarrow g = 0, f = 0$; si el producto observado y el potencial son iguales, implicaría en la ecuación (1) que la tasa de interés sólo reaccionaría a las variaciones de la inflación, mientras en la ecuación (2) el balance presupuestal estaría determinado sólo por el balance estructural presupuestario, el cual es un parámetro constante no negativo.

Comentarios finales

Este documento tuvo como objetivo llevar a cabo una descripción teórica de cómo los gobiernos pueden utilizar las reglas fiscales para mantener la salud de las finanzas públicas para evitar acciones discrecionales que vayan en detrimento del bienestar social. De esta manera, al enfrentarse a una situación de crisis económica el gobierno podrá utilizar medidas anticíclicas que no generen distorsiones en el futuro si él mismo ha seguido, previo a la crisis, una política de disciplina presupuestaria acompañada con las respectivas reglas de política de tipo fiscal, así como mantener una estructura en su economía donde prevalezca la estabilidad de precios.

También se describió la parte teórica de las reglas fiscales a fin de conocer la interdependencia entre la política monetaria y fiscal, además de hacer énfasis que si las reglas deben ser creíbles para que conducción conlleven al menor costo social. Con lo anterior deja abierta la posibilidad de realizar un estudio con mayor robustez, a fin de evaluar la regla fiscal que se utiliza en México y de esta forma determinar su eficiencia y sus deficiencias para su conducción a través del tiempo.

- Schwartz, Rosenthal y Sybel Galván (1999). “Teoría económica y credibilidad en la política monetaria”, *Documento de investigación* núm. 9901, Banco de México, marzo.
- Taylor, John (1993). “Discretion versus policy rules in practice”, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* vol. 39.
- (1995). “Monetary policy implications of greater fiscal discipline”, en *Budget Deficits and Debt: Issues and options*, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- (2000a). “The policy rule mix: a macroeconomic policy evaluation”, manuscrito no publicado, Universidad de Stanford.
- (2000b). “Reassessing discretionary fiscal policy”, *Journal of Economic Perspectives* vol. 14 núm. 3, pp. 21-36.
- (2010). *Getting off track: How government actions and interventions caused, prolonged and worsened the financial crisis*, Hoover Institution Press, California, febrero.
- Tinbergen, Jan (1952)/ *On the theory of economic policy*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam.
- (1967). *Economic policy: principles and design*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam.