



Reglas de oro

Las reglas fiscales pueden ser más efectivas para compensar los vaivenes de los precios de los *commodities* que la política monetaria. Sin embargo, debemos volver a tener un superávit estructural.

Por Carlos García T.*

La volatilidad y el incremento del precio de *commodities* como el cobre, el petróleo y los alimentos básicos (trigo, maíz, arroz y leche, entre otros) imponen importantes desafíos a la estabilización macroeconómica. Por un lado, el precio del cobre alcanza niveles nunca antes vistos y por otro el petróleo y los alimentos siguen patrones similares. Ambos hechos pueden desequilibrar la inflación, el crecimiento, la estabilidad financiera y las cuentas externas no solo por su tendencia alcista, sino también porque siempre existe la posibilidad de que estos precios se derrumben o sufran fluctuaciones bruscas.

La forma de enfrentar este problema no es a través de una política monetaria contractiva en los buenos tiempos y expansiva en los malos, sino más bien de una de tipo fiscal. En el actual escenario económico, las reglas fiscales resultan útiles para suavizar la incertidumbre que se produce en los mercados de los *commodities*. Una regla fiscal es entendida, en sentido amplio, como una restricción permanente y sistemática a la política fiscal. En la práctica, implica poner un límite numérico al presupuesto del gobierno. Es un indicador de desempeño fiscal como el déficit, la deuda, o bien uno de sus componentes. En general, las reglas fiscales quedan legalmente estipuladas cuando se diseña el presupuesto del gobierno.

La evidencia internacional, especialmente en países desarrollados, indica que la existencia de grupos de interés con objetivos mayoritariamente electorales y/o la debilidad de las instituciones han producido un

sesgo hacia el déficit en las cuentas fiscales. Incluso la discusión sobre la necesidad de reglas para la política económica llegó a concluir que éstas son un instrumento válido tanto para limitar posibles actitudes irresponsables de algunos gobiernos como para corregir conductas racionales de estos, pero indeseadas para la sociedad.

Intuitivamente el mecanismo de las reglas fiscales en economías emergentes es simple: generar ahorro (que se acumula en fondos de estabilización) en los tiempos buenos para usarlo en los malos. Sin embargo, la existencia de mercados internacionales de seguros incompletos hace necesario que el gobierno deba mantener permanentemente una situación superavitaria. Esto porque una economía no solo exporta *commodities* que están relacionados de una u otra forma con los ingresos fiscales, sino que también los importa. En este sentido, una regla fiscal que acumule, por un lado, el exceso de ingresos (como el proveniente del cobre) y lo destine a compensar, a través de subsidios, aumentos excesivos del costo de ciertos productos importados (como los del petróleo y alimentos básicos), también permite mejorar las posibilidades de éxito de la reducción de la incertidumbre.

En los países cuyos ingresos están vinculados a la exportación de productos básicos (en el nuestro, cobre), los políticos pueden aumentar el gasto cuando el precio es alto y hacer lo contrario cuando cae abruptamente. Pero de esta manera la autoridad fiscal amplía (en lugar de atenuar)

la volatilidad macroeconómica. De hecho, la evidencia disponible sugiere que en los países con economías en desarrollo la mayoría de las políticas fiscales es procíclica (Kaminsky, Reinhart y Végh 2004; Talvi y Végh 2005). Por lo tanto, algunos países han promulgado normas fiscales que fijan el gasto en función del precio de largo plazo (y no actual) de sus principales productos de exportación.

De esta forma, volatilidad y disciplina fiscal están estrechamente relacionadas: la indisciplina gubernamental conduce no solo a fuertes ajustes fiscales, como correctamente se ha constatado en los países desarrollados, sino también a ciclos económicos más severos debido a la conexión entre ingresos y precios de *commodities*. Así, hoy una política fiscal más disciplinada significa una *menor* volatilidad, tanto en las variables de política (impuestos, gastos) como en los agregados macroeconómicos.

Las reglas fiscales funcionarían mejor si fortalecen la situación superavitaria que ocurre en los buenos tiempos. No solo para compensar el alza de precio de los *commodities* que se importan, sino también para trasladar recursos hacia los tiempos de crisis.

Además, para evitar que los recursos generados por los *commodities* exportados se agoten debido los mayores precios de los importados, el gobierno debe recaudar cuando cambia el escenario. Por ejemplo, aunque sea políticamente incorrecto, una *caída* del precio del petróleo no debe transmitirse completamente a los consumidores.

La meta del gobierno de tener un déficit estructural de -1,0% para el 2014 deja a la economía chilena vulnerable a recesiones internacionales futuras.

Lo mismo vale si se quiere estabilizar el precio de los alimentos.

En general, el gobierno debería actuar igual que un privado que acumula ahorro preventivo para enfrentar la incertidumbre. En el caso de Chile, el gobierno debería volver a un superávit estructural de por lo menos 1% para así asegurar mayores niveles de ahorro con los que enfrentar shocks futuros. Por el contrario, la meta del gobierno de tener un déficit estructural de -1,0% para el 2014 deja a la economía chilena vulnerable a recesiones internacionales futuras.

Por supuesto, el impacto de los precios de los *commodities* en la economía va más allá de la estabilización económica en el corto plazo. Un exceso de divisas por exportaciones de materias primas puede causar, a la larga, una apreciación permanente y severa de la moneda doméstica respecto de otras monedas (el dólar, por ejemplo), lo que termina destruyendo a los otros sectores productivos, especialmente el industrial. Esto es lo que se conoce como "enfermedad holandesa". En este sentido, una regla fiscal puede servir para evitar este proceso a través de una reducción paulatina de las reservas acumuladas.

La construcción de estas reglas fiscales que reducen las fluctuaciones de la economía debe responder a criterios que maximicen el bienestar de la sociedad. Por tanto, es importante que no sean reglas puramente mecánicas, que si bien son fáciles de entender por los agentes económicos, pueden producir importantes distorsiones. Por ejemplo, si bien el ahorro del gobierno es una necesidad, no tiene la obligación de ser

infinito, sino que debiera alcanzar un nivel que represente las preferencias de la sociedad y que permita enfrentar los constantes vaivenes provenientes de la economía internacional que sufre la chilena. El trabajo de encontrar estas reglas es complejo y técnico, pero el gobierno debe financiar apropiadamente la investigación asociada a este tema.

No obstante lo anterior, las reglas fiscales presentan importantes desafíos. En primer lugar, deben tener cláusulas de escape. En una recesión severa, pero inesperada, como la que ocurrió en 2009, no hay más camino que aumentar el gasto y evitar un desastre mayor. Paradójicamente, este tipo de necesidades urgentes hace imperioso fortalecer los esfuerzos de ahorro de los gobiernos en tiempos de bonanza. Por tanto, los gobiernos deben soportar las presiones para gastar los fondos acumulados a pesar de las buenas intenciones argumentadas por grupos de presión (salud, educación e infraestructura, entre otros).

Por otra parte, si bien las reglas fiscales son efectivas para enfrentar la falta de disciplina fiscal, no solucionan el problema que implica gastar los recursos eficientemente. Se deben diseñar mecanismos que aseguren que la inversión generada a partir de los fondos de estabilización se realice de la manera más transparente posible y que los subsidios (como ocurre hoy con la bencina) respondan a necesidades vitales para la economía como pueden ser, por ejemplo, bienes como el trigo, el maíz, la leche, el arroz y otros alimentos de primera necesidad. ■

Kaminski, Graciela, Carmen Reinhart y Carlos Végh, 2004. "When it Rains it Pours: Pro-cyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies". En Mark Gertler y Kenneth Rogoff, eds. *NBER Macroeconomic Annual*. Cambridge, MA: MIT Press.

Talvi, Ernesto y Carlos Végh, 2005. "Tax Base Variability and Pro-cyclical Fiscal Policy in Developing Countries". *Journal of Development Economics*. Vol. 78, N° 1, pp. 156-190.



* Ph.D. en Ciencias del Trabajo, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Director del Magister en Gestión de Personas en Organizaciones, UAH.

Gendarmería: el preso de la política

Por Eduardo Abarzúa*

Desde el año 2000 todo el mundo sabe que al mejorar la eficiencia de los tribunales debido a la oralidad de los procesos, aumentaría la cantidad de presos. Y así ha sido. Chile tiene el récord de ser el país de América Latina con mayor cantidad per cápita de reos condenados. Por lo mismo, piezas claves de la reforma de la justicia, además de los juicios orales, fueron los establecimientos penitenciarios, las salidas alternativas a la condena efectiva y los roles de administración y vigilancia penitenciaria. Para que ellos fuesen efectivos se requería un modelo organizacional y de recursos humanos asociado.

Respecto a los establecimientos penitenciarios, se requerían diez y se construyeron seis, pero hoy nadie discute el modelo de concesiones y la mejora de estándares que generó. Respecto a los medios alternativos, el debate fue opacado por la politización del tema de seguridad ciudadana que, con la imagen de la "puerta giratoria" de la justicia, endureció nuestras condenas. Hoy se descubre, como en cualquier país civilizado, que encarcelar personas cuyas condenas son multas o penas que no exceden un año no es coherente con la reinserción social, y

que el trabajo comunitario puede ser una medida alternativa. También descubrimos que los condenados tienen derechos y el Estado, obligaciones.

Para el final, el tema de los encargados de administrar y vigilar nuestras cárceles: con la sobrepoblación de condenados, no serán suficientes los 6000 funcionarios que, según se anunció, se contratarán próximamente. Menos lo serán, si de lo único que se habla es de vigilancia y seguridad, como si ese fuera el solo fin de nuestro sistema penitenciario. En un contexto de discusión politizado, salvo excepciones, nadie se preocupa de Gendarmería, pues hacerlo es preocuparse de los presos, su bienestar y sus derechos, cosa que a ningún político le dará votos. La consecuencia de esto es la carencia de un modelo institucional coherente y que los gendarmes trabajan en condiciones inaceptables.

Sabemos qué hacer con Gendarmería. Al menos desde 2006 se habla de separar las tareas de vigilancia, seguridad y contención de las labores de rehabilitación y reinserción. Esto implica el desarrollo de un modelo de gestión que incorpore estos últimos roles; hoy el presupuesto de Gendarmería

no dedica más del 3% a ellos. Para lograr este objetivo hay que realizar cambios en el modelo de recursos humanos: fomentar la profesionalización institucional tanto en los procesos de capacitación interna como en el ingreso de profesionales a las tareas de gerencia penitenciaria.

La única novedad en la discusión sobre el destino de Gendarmería es que por primera vez tenemos la oportunidad de no politizar la discusión y equilibrar los principios de castigo y seguridad con la vigencia de otros principios como la reinserción, los derechos humanos de los presos, el trabajo decente para gendarmes y la profesionalización institucional. Solo así el resultado será, por fin, la construcción de un modelo penitenciario consistente con una reforma procesal penal coherente y sustentable. ■

Observatorio Económico >

Decano: Jorge Rodríguez Grossi.
Fono Facultad: 889 7366
e-mail: jrodrigu@uahurtado.cl
economianegocios.uahurtado.cl/observatorio
Producción OE: Comunicar, Escuela de Periodismo UAH.