# 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

<sup>\*</sup> 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 son el producto, el empleo, los salarios, entre otras; entonces, para disminuir su efecto negativo, las autoridades retoman la estrategia keynesiana de expansión del gasto público a fin de estimular la demanda interna, de esta forma llevan a la economía a los niveles previos a la crisis. Entre los argumentos de muchos economistas para justificar el uso del paradigma keynesiano está el considerar la política fiscal como la estrategia que permite resolver los fallos del mercado a través de la demanda, donde las variables correspondientes al gobierno no sólo pueden resolver las causas del desequilibrio que originó la crisis, sino que además permite crear las condiciones para un nuevo período de expansión de la economía.

De esta forma, una política anticíclica, orientada a estimular la demanda, consiste en utilizar los instrumentos de la política fiscal: gasto público, impuestos, transferencias y deuda pública a fin de suavizar el ciclo económico en los períodos de crisis. Sin embargo, una política anticíclica que es instrumentada a partir de la expansión del gasto del gobierno depende del estado de salud de las finanzas públicas, de la estructura y del marco normativo de la economía para que de esta manera la autoridad pueda contar con los suficientes grados de libertad para su adecuada operación (López, Rodríguez y Agudelo, 2010).

Para explicar el aspecto de la buena salud de las finanzas públicas, se considera que los gobiernos deben partir de la premisa de ser capaces de generar los suficientes recursos, tributarios y no tributarios, para poder satisfacer sus principales metas de política pública, las cuales también son sus principales funciones: educación, salud, seguridad pública, impartición de justicia, etc. Para el caso particular de la captación de recursos vía impositiva, las autoridades deben crear una estructura tributaria de tal forma que permita el sano desarrollo de las actividades de las empresas así como de los individuos, en particular en el proceso de la creación de bienes-servicios, su distribución y su consumo, ya que de esta forma el gobierno no será un obstáculo, sino el principal promotor del crecimiento y del empleo en la economía.

Para convertirse en promotor, el gobierno debe partir de los principios de una política fiscal eficiente, la cual debe asumir el equilibrio entre los

<sup>1</sup> Referirse al término política fiscal eficiente implica suponer que los *policymakers* diseñan su estrategia hacendaria desde una perspectiva optimizadora que busca alcanzar el máximo bienestar de la población. Entre la literatura existente sobre este tópico se encuentra una gran diversidad que en su mayoría se derivan de los paradigmas del equilibrio general, si el lector está interesado puede consultar los enfoques que se han desarrollado bajo los modelos de generaciones traslapadas, modelo de imposición óptima o de horizonte infinito, para ello se puede consultar los siguientes autores: Ramsey (1927), Atkinson y Stiglitz (1980) y Lucas y Stokey (1983).

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.

Estos pilares permite apreciar que con una política anticíclica, ya sea por factores económicos o por presión política, las autoridades deben diseñar su estrategia a partir de la interacción entre la demanda-oferta agregada y no de manera independiente, ya que de esta forma el equilibrio intertemporal entre los sectores real, no real y mercado laboral se encontrarán en sintonía, evitando con ello que una expansión del gasto público pueda crear una distorsión, que a su vez podría anular su efecto positivo en el corto plazo. Por lo anterior, es muy importante la existencia de una coordinación entre la política fiscal y la monetaria, donde esta última siga el objetivo de garantizar la estabilidad de precios, ya que esto permitirá que la política anticíclica sea regulada y no conduzca a la economía a un escenario de alta inflación, pero sobre todo, a un deterioro de las finanzas públicas.

Para que lo anterior sea consistente, el estado debe contar con un marco normativo que sea capaz de proporcionar credibilidad a las acciones que son instrumentadas por el gobierno, de esta manera el costo social por llevar a cabo cualquier política económica sea el mínimo. Para la ciencia económica la credibilidad es explicada por el grado de confianza que tienen los agentes sobre las acciones de las autoridades cuando esta se ha comprometido a llevar a cabo una determinada política, como es el caso de mantener un nivel inflacionario bajo y estable para un determinado horizonte temporal.

Si la autoridad cumple con este compromiso gozará de credibilidad y el impacto social de esta política será bajo, pero si no cumple porque siguió otro objetivo, entonces los agentes no tendrán confianza futura sobre las acciones de la autoridad y por tanto el costo de la política será alto. En la literatura especializada, a lo anterior se le denomina "inconsistencia dinámica", que implica que la autoridad podría actuar en ciertas situaciones de manera discrecional delegando de su compromiso inicial y en su lugar dirigir sus esfuerzos para alcanzar otro objetivo de política, provocando una pérdida de credibilidad, con un costo político y social.<sup>2</sup>

Para evitar este escenario, la autoridad debe garantizar la credibilidad de su política siguiendo los siguientes aspectos: *i*) reputación: esto implica que la autoridad debe cumplir con sus compromisos adquiridos ante la sociedad para que de esta manera tenga la imagen de ser confiable, *ii*) los compromisos

<sup>2</sup> El problema de inconsistencia dinámica es tratado en el trabajo de Kydland y Prescott (1977) quienes fueron reconocidos por el Nobel en Economía 2004, ya que en él sentaron los principios de la credibilidad en la conducción de la política monetaria a partir de las reglas de política versus discrecionalidad. A partir de este artículo se han derivado una gran variedad de estudios y discusiones sobre el tema, si el lector se encuentra interesado puede consultar los trabajos de Schwartz y Galván (1999), López (2006) y Contreras (2008).

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 origines 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

paso al proceso de diseño e instrumentación de la política económica. De acuerdo con Jean Tinbergen (1952 y 1967) los hacedores de política deben considerar los siguientes tres factores: *i*) determinar cuál es la variable objetivo que le interesa a la sociedad, como la distribución del ingreso, bajo desempleo, estabilización de precios, control del déficit fiscal o fijar un tope en el endeudamiento público, entre otras, *ii*) seleccionar las políticas de tipo cuantitativas o cualitativas que conlleven a satisfacer el punto anterior, y *iii*) seleccionar la teoría económica *ad-hoc* que le permita a la autoridad identificar las preferencias de los agentes.

Una vez que la autoridad ha fijado aquellas variables meta, las cuales deberán maximizar el interés general de la sociedad, se seleccionan los objetivos de política que deben actuar como indicadores de corto plazo para conocer la distancia (o variabilidad) que se encuentra entre el objetivo con su variable meta. Tinbergen, para ello, sugiere que se debe distinguir entre una política cuantitativa y una cualitativa: la primera hace referencia a la estructura económica, mientras la segunda muestra los parámetros de los instrumentos de política.

En la conferencia titulada *The use models: experience and prospects*, que dio Jan Tinbergen al recibir el permio Nobel de economía 1969, enfatizó ante los miembros de la Academia que los economistas o las autoridades deben diseñar y planear sus políticas de acuerdo a una metodología, o mediante el uso de una regla de política.<sup>3</sup> Lo anterior implica que la autoridad debe elaborar una lista de aquellas variables que habrán de considerarse como objetivo, construir las relaciones estructurales donde se incorporen las variables anteriores y verificar la especificación de las relaciones estructurales mediante su estimación. Por otro lado, el también Nobel de economía (1969) Ragnar Frisch (1933) introdujo aspectos probabilísticos a la modelación de las políticas económicas en un escenario dinámico, para garantizar resultados que estén acorde a la teoría y a la realidad que se está trabajando, además de poder evaluar su eficacia tanto en el corto como en el largo plazo y conocer sus alcances.

<sup>3</sup> Hay que señalar que Jan Tinbergen nunca hizo alusión a las reglas de política como herramienta para la formulación de las políticas económicas, pero su metodología las sugiere de manera implícita. De hecho, en el ámbito de la econometría fue él quien propuso los métodos de estimación de los modelos dinámicos, cómo utilizar los multiplicadores de impacto para evaluar los efectos de la política pública y que serían la base econométrica para que Robert Lucas pudiera explicar, a través de los modelos con expectativas racionales, por qué los agentes no comenten errores sistemáticos de estimación al momento de evaluar las decisiones de las autoridades. Por tal motivo, se puede sugerir que la propuesta metodológica de Tinbergen de cómo las autoridades diseñan sus estrategias de política económica es mediante el uso de la reglas política.

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 terminaran mal. Las reglas de política deben ser flexibles ya que estas pueden ser capaces de capturar la mayor cantidad de información sobre la situación que se encuentra el sistema económico, permitiendo además que la autoridad pueda establecer cláusulas de escape en situaciones donde determinados eventos coyunturales pongan en riesgo la viabilidad de los objetivos de política, como puede ser el caso de una crisis exógena o eventos en donde no se tiene control sobre ellos. Con lo anterior, los individuos tendrán pleno conocimiento de lo que está haciendo la autoridad y cómo lo está haciendo, generando así credibilidad en la política económica acompañada con el menor costo social.

De esta manera han surgido diversas reglas de política en el ámbito monetario, fiscal, cambiario, regulación de mercados, fijación de precios, etc. –particularmente las reglas de política de tipo fiscal se caracterizan por restringir a largo plazo los límites numéricos de los déficits, la deuda, el gasto o el ingreso públicos. Estas restricciones permiten contener el gasto excesivo de los gobiernos asegurando con ello la responsabilidad fiscal, así como la sostenibilidad de la deuda pública. De esta forma, el uso de las reglas fiscales permite a la autoridad reducir el déficit, para ganar a su vez la credibilidad de mantener el nivel del endeudamiento dentro de un límite (Budina y Schaechter, 2012). Por tanto, si los gobiernos emplean las reglas fiscales con el objetivo de mantener las finanzas públicas sanas donde exista un equilibrio entre los ingresos y gastos, entonces en períodos de crisis se podrán emplear políticas anticíclicas sin temor de crear distorsiones en la proceso de la suavización del ciclo económico por lo que se mantendrá la salud de las finanzas públicas.

# III. Reglas de política de tipo fiscal

De acuerdo con Alesina y Peroti (1999) y con Kennedy, Robbins y Delorme (2001) las reglas fiscales son el conjunto de normas que permiten regular el proceso de elaboración, aprobación, ejecución y supervisión de los programas presupuestales de los gobiernos, en donde además se impone determinadas restricciones, en el sentido cualitativo y cuantitativo de las principales variables fiscales como pueden ser: déficit presupuestal, nivel de deuda, gasto o

<sup>4</sup> Daniel E. Díaz (2013) menciona que las reglas de política con carácter monetario se pueden clasificar de acuerdo al instrumento que se esté utilizando para llevar a cabo los objetivos de política, las cuales pueden ser de precios y de cantidades. Por otro lado, Tinbergen (1952 y 1967) sugiere que las políticas pueden ser definidas cualitativas o cuantitativas dependiendo según sea su objetivo e instrumento, por tanto, en el ámbito fiscal se pueden diseñar reglas de política de carácter cualitativas o cuantitativas. Como es el caso de la regla de oro, donde se restringe en aquellas situaciones de déficit presupuestal, imponiendo al gobierno orientar su gasto para inversión en proyectos de infraestructura y no para gasto corriente.

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 pú- blica	<ul> <li>Vínculo con la sustentabilidad de la deuda</li> <li>Facilita la comunicación y su control</li> </ul>	<ul> <li>No es clara su operatividad en el corto plazo cuando se presentan choques estocásticos</li> <li>No se puede utilizar con fines pro-cíclicos o para una política de estabilización</li> <li>Su instrumentación es temporal</li> <li>No toma en cuenta que la deuda podría ser afectada por factores exógenos al gobierno</li> </ul>
Balance presupuestal	<ul> <li>Clara guía operacional</li> <li>Mantiene un vínculo cercano con la sustentabilidad de la deuda</li> <li>Facilita la comunicación y su control</li> </ul>	<ul> <li>No se puede utilizar con fines pro- cíclicos</li> <li>Los resultados de la regla podrían ser afectados por efectos exógenos al gobierno</li> </ul>

Balance presupuestal estructural	<ul> <li>Es relativamente clara su guía operacional</li> <li>Mantiene un vínculo cercano con la sustentabilidad de la deuda</li> <li>Tiene la función de estabilizar la economía ante choques estocásticos</li> <li>Toma en cuenta factores de riesgo de tipo temporal</li> </ul>	<ul> <li>No se puede utilizar para corregir el ciclo de las economías y más en aquellas con problemas fuertes de cambio estructural</li> <li>Es necesario definir los factores temporales o choques estocásticos que pueden inducir los objetivos de la política y así evitar una acción discrecional</li> <li>Hace compleja y por tanto dificulta tanto la comunicación y como el control de la regla</li> </ul>
Ingresos	<ul> <li>Controla el tamaño del gobierno</li> <li>Mejora la política de ingresos y su administración</li> <li>Puede prevenir gastos pro-cíclicos</li> </ul>	<ul> <li>No existe vínculo directo con la sustentabilidad de la deuda</li> <li>No tiene la función de estabilizar la economía</li> </ul>
Gasto	<ul> <li>Clara guía operacional</li> <li>Permite la estabilización de la economía</li> <li>Controla el tamaño del gobierno</li> <li>La comunicación y control es relativamente sencilla</li> </ul>	<ul> <li>No existe un vínculo cercano con la sustentabilidad de la deuda</li> <li>Pueda dar lugar a cambios no deseados en el gasto público</li> </ul>

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

En economías donde existen estructuras de estados federales y soberanos, como es el caso de la República Mexicana, el uso de las reglas fiscales permite al gobierno federal tener un mayor control sobre el déficit presupuestal y el nivel de endeudamiento de los estados y municipios, impidiendo con ello que las autoridades locales actúen de manera discrecional al promover su imagen personal con fines electorales o para mantener el poder de su feudo en detrimento de los objetivos de política del gobierno federal, ya que este escenario crea un ambiente de baja o nula coordinación en los diferentes órdenes de gobierno.

Para evitar el anterior escenario, las reglas fiscales además de establecer restricciones sobre el déficit y deuda pública, imponen la norma para que el gasto corriente no sea financiado con deuda, ya que su pago lo tendrían que realizar las generaciones futuras. Por tanto, la deuda contratada por el 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 esperados<sup>5</sup> 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

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.

sencilla, flexible y facilitar el crecimiento de la economía. Si la regla fiscal de un gobierno goza de credibilidad entonces se podrán incorporar suficientes válvulas de escape para cada tipo de choque estocástico que puede afectar la conducción de los objetivos de política.

En el Cuadro 2 se presenta los diferentes tipos de válvula de escape que se le puede dotar a las reglas de política fiscal, donde el factor recesión es la que predomina, siguiéndole aquellos factores que son exógenos al gobierno. También se aprecia que aquellos países que presentan disciplina fiscal y credibilidad son aquellos que cuentan con más cláusulas de escape, a diferencia de aquellas economías que han incurrido en su historia económica recientemente crisis financiera o problemas de ajuste fiscal.

Cuadro 2
Reglas fiscales con cláusulas de escape

País	Desastre Natural	Recesión Económica	Plan de rescate del sistema bancario, sistema de garantía	Cambio de Gobierno	Cambio en la cobertura presupuestal	Otros eventos fuera de control del gobierno	Mecanismo de voto definido	Ruta de transición definida
Brasil (desde 2000)	X	X	-	-	-	-	X	-
Colombia (desde 2011)	-	X	-	-	-	X	-	-
Alemania (desde 2010)	X	X	-	-	-	X	X	X
México (desde 2006)	-	X	-	-	-	-	-	-
Rumania (desde 2012)	-	X	-	X	X	X	-	X

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.

En situaciones donde no existe coordinación entre la política monetariafiscal, se tiene el caso hipotético de un gobierno que contrata deuda para financiar el déficit o gasto público, lo que implica incrementar la cantidad de dinero en la economía vía política fiscal expansiva; esta acción va en sentido contrario a los objetivos del banco central ya que generará presiones inflacionarias obligándolo a elevar su tasa de interés de política, que provocará que el costo del endeudamiento se eleve, creando con ello un círculo vicioso en períodos subsecuentes de más déficit que será financiado con deuda adicional pero acompañada con más inflación, mayor tasa de interés y con un menor producto por lo que a largo plazo generará problemas de solvencia –tal como ocurrió en los países europeos en la reciente crisis.

Para evitar situaciones como lo mencionado en el párrafo anterior, las autoridades monetarias y fiscales deben plantear sus reglas de políticas orientadas a mantener una coordinación entre objetivos e instrumentos de política. En este sentido Taylor (1997) propone el siguiente sistema de dos ecuaciones en donde se combina la regla monetaria del banco central y la regla de política fiscal del gobierno:

$$i = r + \pi + g(y - y^*) + h(\pi - \pi^*)$$
 (1)

$$S = S^* + f(y - y^*) \tag{2}$$

donde i, es la tasa de interés nominal de corto plazo; S, es el balance presupuestal como porcentaje del PIB;  $\pi$ , es la tasa de inflación observada para el periodo t;  $\gamma$ , es la tasa de crecimiento del producto en términos reales;  $\gamma$ \*, es las tasa de crecimiento (o nivel) del producto potencial;  $\pi$ \*, es el nivel del blanco inflación; g, h, S\* y r, son constantes no negativas. El parámetro r, representa tasa de interés real, mientras S\* es el balance estructural presupuestario.

Del anterior sistema de ecuaciones se tiene que la (1) hace referencia a la regla monetaria de tipo Taylor, en la cual la tasa de interés nominal se encuentra determinada a la inflación observada más los diferenciales de la brecha del producto,  $(\gamma - \gamma^*)$ , y de la brecha inflacionaria,  $(\pi - \pi^*)$ , mientras la (2) es una regla fiscal sobre el balance presupuestal el cual depende de la brecha del producto,  $(\gamma - \gamma^*)$ , y del balance estructural presupuestario. Para garantizar una adecuada coordinación entre la política fiscal y monetaria, se debe imponer restricciones sobre el parámetro g para que el parámetro f se ajuste para compensar las variaciones en la brecha del producto, permitiendo así la reac-

ción tanto de la tasa de interés como del balance presupuestal sin que generé 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.

## **Bibliografía**

- Atkinson, Anthony y Joseph Stiglitz (1980), Lectures on public economics, McGraw-Hill, Nueva York.
- Barro, Robert y David Gordon (1983), "Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy", *Journal of Monetary Economics* vol. 12 núm. 1, pp. 101-121.
- Budina, Nina y Andrea Schaechter (2012), "Datos sobre el uso de las reglas fiscales", *Finanzas & Desarrollo* FMI, vol. 49 núm. 3, septiembre, pp. 57.
- Brunilla, Anne, M. Buti y J. In't Veld (2002), "Fiscal policy in Europe: how effective are automatic stabilisers?", *Empirica* vol. 30 núm. 1, pp. 1-24.
- Contreras, Hugo J. (2008), "El PICE 2008 y la credibilidad macro", *Economía Informa* núm. 355, noviembre-diciembre, FE-UNAM, pp. 173-178.
- Díaz, Daniel (2013), "La regla de Henry C. Simons", Otros Artificios año 1 núm. 1, agosto, FE-UNAM, pp. 35-40.
- Frisch, Ragnar (1933), "Propagation problems and impulse problems in dynamic economic", Universitetets 0konomiske Institutt, Oslo.
- Galán, Javier y Francisco Venegas (2013), "Evolución de la política monetaria en México: Un análisis var estructural. 2000-2011", Revista Nicolaita de Estudios Económicos vol. 8 núm. 1, pp. 59-77.
- Kydland, Finn y Edward Prescott (1977), "Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans", *The Journal of Political Economy* vol. 85 núm. 3, pp. 473-491.
- López, Carlos A. (2006), "Equilibrio de reputación y credibilidad: una modelación simple", *Economía Informa* núm. 341, julio-agosto, FE-UNAM, pp. 81-94
- López, Mauricio, A. Rodríguez y J. P. Agudelo (2010), "Crisis de deuda soberana en la Eurozona", *Perfil de Coyuntura Económica* núm. 15, pp. 33–58.
- Lucas, Robert y Nancy Stokey (1983), "Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital", *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, núm.1, pp. 55–93.
- Piñón, Rosa (2012), Economía y gobernanza globales: La Unión Europea inmersa en la crisis, FCPYS-DGAPA, UNAM, México.
- Ramsey, Frank (1927), "A contribution to the theory of taxation", *The Economic Journal* vol. 37 núm. 145, pp. 47-61.
- Schaechter, Andrea, T. Kinda, N. Budina y A. Weber (2012), "Fiscal rules in response to the crisis: Toward the "next-generation" rules. A new dataset", *Working Paper* WP/12/187, International Monetary Fund, Washington.

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.