

INSTITUCIONES Y DESARROLLO: LA REGLA FISCAL EN CHILE

Parte I

*Por Pedro Isern

La institución más sofisticada que se ha articulado en la economía política de la América Latina contemporánea ha sido la “Regla Fiscal de Superávit Estructural” implementada en Chile por la administración Lagos (2000-06) en el año 2000.

El año 2000 es un momento relevante en la historia reciente de Chile ya que se cumplieron 10 años del retorno a la vida democrática. Las buenas instituciones necesitan tiempo para desarrollarse y consolidarse. Obviamente el tiempo es una condición necesaria no suficiente pero, paso seguido, lo relevante aquí es que la ausencia de tiempo es condición suficiente para la imposibilidad de desarrollar y consolidar instituciones sólidas (como, por ejemplo, la Regla Fiscal).

El momento de implementación de la Regla Fiscal es relevante porque refleja un proceso de consolidación que sólo puede suceder en una sociedad abierta, es decir, en una sociedad donde se puede aprender a través del ejercicio de la prueba y error que, como mencionamos, sólo puede suceder a lo largo del tiempo. Así, es razonable que la Regla Fiscal en Chile haya sido implementada en el 2000 y no en 1990 o 1993 porque, justamente, desde 1990 hasta el 2000 se concatenó un proceso de desarrollo institucional donde se sucedieron aciertos y errores, que sólo pueden ser incorporados como aprendizajes en una sociedad abierta.

Primero, es necesario dar una definición introductoria de la Regla. Para ello, recurrimos al Palacio de Hacienda del país: “La regla se adoptó en el gobierno del Presidente Lagos y consiste en imponer a la formulación y ejecución presupuestaria la obligación de fijar el nivel de gastos totales en un nivel tal que el Balance Estructural del sector público sea equivalente a un mismo porcentaje del PIB en todos los años, que fue inicialmente de 1% al actual 0% del PIB... Esto significa que, cumpliendo esta regla, el balance efectivo será menor a 0% del PIB cuando las condiciones cíclicas sean desfavorables y superior a 0% del PIB

cuando las condiciones cíclicas sean favorables al presupuesto fiscal... Respecto a la regla del Balance Estructural es necesario distinguir el indicador sobre la base del cual la regla de política fiscal está formulada, de la regla en si misma. El Balance Estructural es un indicador que resulta de estimar el balance presupuestario del gobierno central que se obtendría en un año particular si el precio del cobre estuviera en su nivel de mediano plazo y la actividad económica (medida a través del PIB) estuviera en su nivel de tendencia... Así, al aislar el efecto de movimientos cíclicos del precio del cobre y de la actividad económica sobre los ingresos fiscales, este indicador entrega una medida de la sostenibilidad que tienen en el tiempo, más allá de las fluctuaciones cíclicas de la economía, los niveles de gasto incorporados en el presupuesto...” (ver <http://www.hacienda.cl/preguntas-frecuentes/deberes-y-funciones/en-que-consiste-la-regla-del-balance.html>)

Por su parte, para entender por qué esta Regla es una institución es necesario introducir una breve definición de qué es una institución. Para el premio Nobel de Economía Douglass North las instituciones son las reglas de juego formales e informales que las personas enfrentan y cumplen en la vida en sociedad (ver su clásico libro publicado por Cambridge University Press en 1990, “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”). Para el talentoso y prolífico Geoffrey Hodgson las instituciones “...are the kinds of structures that matter most in the social realm: they make up the stuff of social life. The increasing acknowledgement of the role of institutions in social life involves the recognition that much of human interaction and activity is structured in terms of overt or implicit rules. Without doing much violence to the relevant literature, we may define institutions as systems of established and prevalent social rules that structure social interactions. Language, money, law, systems of weights and measures, table manners, and firms (and other organizations) are thus all institutions” (en Hodgson, Geoffrey, “What Are Institutions?”, *Journal of Economic Issues*, Vol XL, No. 1, Marzo 2006).

Desde North en adelante el papel de las instituciones en el desarrollo económico en el largo plazo ha sido motivo de una extensa literatura. Las instituciones son condiciones necesarias no suficientes para el desarrollo económico ¿Puede una dictadura llevar al desarrollo económico? Hoy sabemos que eso es un oxímoron. Básicamente, ¿Por qué una institución posibilitaría el desarrollo económico? Porque el desarrollo tiene como condición

necesaria el largo plazo. En un punto, desarrollo e instituciones son conceptos (ideas y creencias) que se complementan o necesitan porque el desarrollo (y la ausencia de desarrollo) sólo es tal (tiene sentido el concepto y la discusión) en el largo plazo y las buenas o malas instituciones también son tales sólo en el largo plazo. Es decir, analíticamente una dictadura de 17 años puede ser corto plazo y una democracia de 10 años puede ser largo plazo.

Paso seguido, es posible marcar un sistemático error en la literatura sobre desarrollo y dictadura. Siguiendo los clásicos ejemplos de los procesos de desarrollo o “milagros asiáticos”, parte relevante de la literatura ha concluido que es posible que un proceso sea comenzado por un gobierno autoritario y que, en el mediano plazo, ese país devenga democrático y así consolide su camino al desarrollo. Dos ejemplos clásicos son Corea y Taiwán. Sin embargo, el problema aquí reside en invertir la causalidad: no es que bajo determinado nivel de crecimiento económico las sociedades demanden apertura democrática (como ha sostenido la perimida teoría de la modernización) sino que sólo bajo un determinado mínimo de apertura democrática las sociedades pueden aspirar al desarrollo.

Es decir, si la dictadura es A, el crecimiento es k, la transición es B y la apertura política C, el proceso que lleva al desarrollo no comienza en A sino a pesar de A. Ak es crecimiento y $Bk + Ck$ es desarrollo pero $Bk + Ck$ no se explican como consecuencia de Ak. En el mejor de los casos son entidades distintas y en el peor entidades opuestas. Paso seguido, ¿Dónde aparecen las instituciones? Las instituciones aparecen en C. ¿Aparecen en C porque primero aconteció A? Es decir, ¿sería posible sostener que sin A no habría Ck? Claramente no. Eventualmente C y Ck suceden no debido a A sino a pesar de A.

Así, los procesos de desarrollo pueden tener un A en algún momento de su derrotero pero no puede haber ningún A en el mediano largo plazo o en dos o más episodios temporales. Alcanzar el desarrollo o bienestar sucede en el largo plazo y las dictaduras en el corto. La sucesión de dictaduras en dos o más momentos deviene condición suficiente de sub desarrollo. Es decir, la sucesión temporal de la dictadura no supone la construcción de una condición necesaria para luego alcanzar la democracia y el desarrollo. Esta lectura cronológica y consecuencialista de una experiencia social es falaz.

En nuestro tema específico, deberemos testear esta hipótesis haciendo hincapié en la dimensión institucional de la "Regla Fiscal" en Chile. Podemos resumir nuestra afirmación de la siguiente manera: si nuestra hipótesis es correcta, la Regla Fiscal no sólo no habría existido bajo la dictadura sino que no tendría sentido alguno (su existencia sería un absurdo). Es decir, hay Regla porque hay instituciones y si hubiera Regla sin reglas o instituciones, no tendría sentido la Regla Fiscal porque no habría referencia institucional como para validar su cumplimiento o incumplimiento. Es decir, incluso si hubiera habido Regla durante la dictadura y si esa Regla se hubiera cumplido en su normativa formal, esa propia definición de cumplimiento no tendría sentido (sería senseless) porque se daría en un contexto de ausencia de meta-reglas o, más precisamente, en ausencia de reales pesos y contrapesos que pudiesen funcionar ante un eventual escenario de incumplimiento de los postulados formales de la Regla.

Así, mientras cuando funcionan las instituciones (que podemos resumir como democracia más Estado de Derecho) la Regla puede o no funcionar, pero cuando no hay marco institucional la vigencia o no de la Regla no tiene sentido alguno, porque su cumplimiento no depende de una institución sino del grado de mayor o menor arbitrariedad en el que se desenvuelve el régimen.

*Profesor Depto. Estudios Internacionales, FACS - Universidad ORT Uruguay.
Master en Filosofía Política, London School of Economics and Political Science.