

## COLUMNA

# RESPONSABILIDAD FISCAL VS. DERECHOS SOCIALES JUDICIALIZABLES



POR **ROSANNA COSTA C.**

**A**lgunos de los desafíos de la institucionalidad fiscal consisten en abordar el problema de la impaciencia de los gobiernos, la baja ponderación respecto de las futuras generaciones, el exceso de influencia política que tienen los grupos de presión y los potenciales problemas de competencia electoral agravados todos por el alto costo de disponer y procesar información de calidad. Todo ello demanda una institucionalidad adecuada para abordar estos problemas.

La literatura también identifica las características institucionales que favorecen un entorno más proclive a la seriedad fiscal y Chile tiene buena parte de ellas. Se trata de un conjunto de reglas que aumenten la probabilidad de lograr sostenibilidad fiscal, tales como una autoridad fiscal con poder político y control suficientes para mantener ordenada la gestión nacional y de gobiernos subnacionales y empresas públicas. Además de una alta capacidad técnica, es necesario contar con un proceso legislativo eficiente, con límites a sus posibilidades de contradecir los lineamientos de la autoridad gubernamental y una alta capacidad de monitoreo. En líneas generales, un marco centralizado con una adecuada correspondencia entre atribuciones y responsabilidades.

Así, la seriedad en la gestión macroeconómica no se debe al azar ni a una tradición, sino a reglas institucionales bien pensadas y estructuradas que crean un marco constitucional que favorece la sostenibilidad fiscal. Al revés, la historia de Chile se ha caracterizado por sucesivas crisis internas impulsadas por un desorden fiscal financiado con impuesto inflación, que no es otra cosa que restar poder adquisitivo a las familias, desvalorizando lo que puede compararse con el sueldo percibido. Revisemos algunas de esas reglas, ya sea en la Constitución, en leyes orgánicas o de quórum.

Partamos por la independencia del Banco Central, que ha contribuido enormemente a nuestra estabilidad macroeconómica. Pensando en la política fiscal, se destaca la prohibición que tiene el instituto emisor para dar crédito al gobierno, con lo

cual éste debe financiarse con sus ingresos anuales o con deuda, o bien, debe subir los impuestos (con el costo político y de eficiencia económica que ello significa).

Adicionalmente, el gobierno requiere autorización legal y específica para endeudarse, y si la deuda pasa del período presidencial, dicha ley se aprueba por un quórum igual al 50% más uno de los parlamentarios. Nada excepcionalmente alto, pero lo suficiente para subrayar que se están entregando bienes y servicios hoy y cuya cuenta pagarán gobiernos y generaciones futuras. El problema en este caso es que se desconoce que puedan existir activos financieros como fuente de financiamiento, con lo que el control al gasto es menos evidente. Claro, esta opción no era una alternativa relevante en su momento. Como contraparte, el Ejecutivo tiene espacios de flexibilidad en la ejecución que utiliza centralizadamente.

La Constitución también establece un principio de no afectación tributaria. Eso significa que cada peso que recibe no puede tener un uso específico predeterminado, sino que se asigna cada año en razón de la pertinencia y la evaluación social de los diferentes usos alternativos de recursos siempre escasos, lo que promueve la efi-

ciencia del gasto público.

La institucionalidad considera otra regla valiosa: reserva en la autoridad fiscal la propuesta de ingresos y gastos, y deja al Congreso la autorización del endeudamiento (ya referida) y la del gasto. Este último sólo puede ser reducido en el Congreso. Para que el Ejecutivo sea responsable de administrar la política fiscal, es esencial que el gasto público no quede supeditado a decisiones de otro poder del Estado, que sin asumir los costos de financiarlo, obtenga los beneficios de su magnanimidad.

La idea de incluir en la Constitución "derechos sociales" a los cuales no sólo se les da un carácter aspiracional, en el sentido de poder financiarse en la medida en que exista disponibilidad de recursos, sino abiertamente serían exigibles por la vía judicial, le otorgaría al Poder Judicial esa potestad de definir el gasto público que no tiene el Poder Legislativo. Por la vía de sentencias judiciales, los tribunales definirán la política pública en términos de cobertura, calidad y oportunidad, sin consideración del impacto de la decisión. Se entiende que o elevaron la carga financiera o simplemente obligaron a rebajar otras prestaciones sancionadas por Ley de Presupuesto por el Ejecutivo y el Parlamento. Se suele argumentar que todos los derechos tienen costos, lo cual es cierto, el punto es quién define su financiamiento, y por esta vía, la calidad y oportunidad de los mismos.

Existen otras normas complementarias cuya importancia no debiéramos subestimar, como la iniciativa exclusiva del Ejecutivo y el rol subsidiario del Estado, pese a que este último se ha aplicado en la práctica con bastante holgura.

Con todo, el mensaje es claro: nuestra fortaleza fiscal no es fruto del azar. Está sustentada en reglas armónicas que apuntan a la sostenibilidad fiscal y este marco no es consistente con un esquema de derechos sociales judicializables. Los países que los han implementado se han visto forzados a introducir restricciones o arreglos institucionales posteriores.

Subdirectora Libertad y Desarrollo.

## LO DIJO



**Richard Branson**  
EMPRESARIO

"Me entristece leer las noticias sobre Alberto Chang".



**Janet Yellen**  
PRESIDENTA DE LA FED

"Probablemente, sería apropiado para el comité elevar el rango meta para la tasa de fondos federales en junio".



**Pablo Badier**  
MINISTRO DE MEDIO AMBIENTE

"Es una falla inexcusable, y como Ministerio de Medio Ambiente vamos a perseguir administrativa y judicialmente a los responsables de este derrame".