

LC/L.1456

S
E
R
I
E

seminarios y conferencias

La política fiscal en **América Latina**

**Una selección de temas y experiencias de fines
y comienzos de siglo**



NACIONES UNIDAS



seminarios y conferencias

L a política fiscal en América Latina

Una selección de temas y experiencias de fines
y comienzos de siglo



NACIONES UNIDAS



XI Seminario Regional de Política Fiscal
Sede de ESAF, Brasília D.F., Brasil, enero 1999.

Santiago de Chile, diciembre de 2000

Esta publicación contiene las ponencias presentadas al “XI Seminario Regional de Política Fiscal”, realizado en la Sede de ESAF en Brasilia D.F., Brasil, entre el 25 y 28 de enero de 1999.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de quienes las emitieron y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1456-P

ISBN: 92-1-321686-6

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2000. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.00.II.G.136

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Indice

Resumen	5
Prefacio	7
Tema I. Coordinación de políticas macro en presencia de choques externos: respuestas de política fiscal y cambiaria ante la actual crisis internacional	11
Ajustes después de los ataques especulativos en América Latina y Asia: ¿Historia de dos regiones? <i>Guillermo Perry y Daniel Lederman</i>	13
Grandes perturbaciones macroeconómicas y respuestas de política Algunas notas, <i>Daniel Heymann</i>	51
La coordinación de las políticas macroeconómicas en la zona euro: orígenes, desarrollo y retos actuales, con algunas posibles conclusiones para América Latina, <i>Christian Ghymers</i>	69
Volatilidad y prociclicidad de la política fiscal en Latinoamérica: una interpretación, <i>Kevin Cowan, Cristina Betancour y Guillermo Larraín</i>	95
Tema II. El impuesto sobre la renta en un mundo de economías abiertas y con alta movilidad internacional del capital: deberían las economías de la región comenzar a pensar en bases tributarias alternativas?	111
La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto de la administración <i>Parthasarathi Shome</i>	113

Los sistemas tributarios latinoamericanos y la adecuación de la imposición de la renta a un contexto de globalización, <i>Claudino Pita</i>	141
El futuro del impuesto a la renta en las economías abiertas, <i>Peter D. Byrne</i>	165
Tema III. Recientes avances en reformas de las instituciones presupuestarias y, particularmente, en la implantación de sistemas integrados de administración financiera	189
De la política a la práctica: reformas a los sistemas de administración financiera del sector público, <i>Lynnette M. Asselin</i>	191
Principios y reglas para las finanzas públicas: la propuesta de la ley de responsabilidad fiscal del Brasil, <i>Martus Antonio Rodrigues Tavares, Álvaro Manoel, José Roberto Rodrigues Afonso y Selene Peres Nunes</i>	207
Tema IV. Regulación e introducción de competencia en los procesos de privatización de empresas de servicios públicos e infraestructura: marcos regulatorios como fuente de subsidios e impuesto a los usuarios	229
Privatización y posprivatización de servicios públicos: riesgos regulatorios e impuestos ocultos. El caso de España, <i>Antón Costas y Germà Bel</i>	231
Evaluación de los servicios públicos privatizados en Chile, <i>Pablo Serra</i>	253
Problemas de la competencia y regulación en Chile. Los desafíos del fortalecimiento de la institucionalidad y el marco regulatorio de servicios de utilidad pública, <i>Eugenio Rivera Urrutia</i>	283
Tema V. Descentralización fiscal y el problema del financiamiento de la oferta de bienes públicos e infraestructura física en ciudades polo y en grandes áreas metropolitanas: Los desafíos más allá del año 2000	311
Descentralización fiscal y financiamiento de las grandes ciudades de Brasil, <i>Fernando Rezende</i>	313
Buenos Aires: una ciudad mirando más allá del 2000, <i>Eduardo Delle Ville</i>	325
Descentralización fiscal y financiamiento de la inversión en Santa Fe de Bogotá D.C. 1990–2001, <i>Alexandra Rojas Lopera y Javier Alberto Gutiérrez</i>	343
Tema VI. Descentralización vs. centralización de los sistemas de pensiones y servicios de seguridad social	373
Los regímenes de pensiones para el sector público: La razón de ser de su centralización y unificación y la experiencia internacional al respecto, <i>Carla Bertoncino y Kerry Flanagan</i>	375
Proyecciones del déficit previsional chileno: gasto público en pensiones asistenciales 1999-2010, <i>Alberto Arenas de Mesa</i>	407
Reforma de la seguridad social y federalismo: El caso brasileño, <i>Vinícius Carvalho Pinheiro</i>	421
Previsión Social: la posibilidad de centralizar o descentralizar estos servicios: especial referencia al caso argentino, <i>Walter E. Schulthess</i>	443
Serie seminarios y conferencias: números publicados	451

Resumen

Este volumen recoge la versión revisada de los trabajos presentados al XI Seminario Regional de Política Fiscal, realizado en la Escuela de Hacienda Pública (ESAF) de Brasil, localizada en Brasilia D.F., en enero de 1999.

Los temas abordados y los trabajos invitados fueron definidos por un Comité Organizador compuesto por representantes de CEPAL, FMI, Banco Mundial y BID. El primer tema está dedicado al análisis de los problemas de coordinación de políticas macroeconómicas en presencia de choques externos. El segundo analiza las perspectivas del impuesto sobre la renta en un mundo de economías abiertas y con alta movilidad internacional del capital. El tercero está dedicado al examen de avances recientes en materia de reforma y modernización de las instituciones presupuestarias. El cuarto tema focaliza en los marcos regulatorios como fuente de subsidios e impuestos a los usuarios. El quinto está dirigido al análisis de los problemas del financiamiento de la oferta de bienes públicos e infraestructura física en ciudades-polos y en grandes áreas metropolitanas. El sexto y último tema aborda una dimensión complementaria de la anterior, relativa al dilema entre centralización y descentralización de los sistemas de pensiones y servicios de seguridad social.

Prefacio

Los temas fiscales son fuente de preocupación permanente para todos los países de la región y niveles de gobierno. En vista de ello, la CEPAL ha instituido desde fines de los años ochenta la realización anual de un Seminario Regional de Política Fiscal cuyo propósito es reunir a las máximas autoridades económico-fiscales de los países de América Latina y el Caribe, como también a especialistas de organismos internacionales y del mundo académico, para intercambiar experiencias, actualizar informaciones y compartir reflexiones sobre temas fiscales relevantes, de interés común.

El Seminario Regional de Política Fiscal fue inicialmente concebido como una actividad en el marco del Proyecto Regional de Política Fiscal de la CEPAL. Tras más de diez años de reuniones, se ha consolidado como un foro regional de discusión de temas fiscales de actualidad, pasando a ser una actividad regular sustantiva de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, la que, en los últimos años pasó a contar con el copatrocinio de importantes organismos internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, como así también, del Ministerio de Hacienda de Chile.

En enero de 1999 y por invitación del Ministerio de Hacienda de Brasil, el evento se realizó por primera vez fuera de Chile, en la Escuela de Administración Hacendaria (ESAF) de dicho ministerio. La ESAF tiene como misión desarrollar recursos humanos para el perfeccionamiento de la gestión de las finanzas públicas, y esa misión por cierto abarca la promoción de debates sobre estas materias con miras a promover una mayor eficiencia y eficacia en la administración

de los recursos públicos y así propender a la maximización del bienestar social. Fortaleciendo su papel como institución líder en materia de estudios destinados a mejorar el desempeño de la función fiscal de los diversos niveles de gobierno en Brasil, la ESAF movilizó gran parte de su estructura física y de su cuerpo de funcionarios para asegurar el éxito de la reunión. En su calidad de anfitriona, ESAF tuvo a su cargo todo el planeamiento y ejecución del evento, lo que fue favorecido por la extraordinaria adecuación de sus instalaciones y recursos pedagógicos, así como por la gran experiencia y profesionalidad de sus cuadros de funcionarios.

Este volumen es el compendio de la versión revisada de los trabajos presentados al XI Seminario Regional de Política Fiscal realizado en ESAF en enero de 1999. Los temas fueron definidos por un Comité Organizador de coordinación inter-institucional, compuesto por representantes de CEPAL, FMI, Banco Mundial y BID. Los criterios de selección y tratamiento de los temas de cada edición del seminario llevan en cuenta: (i) una visión conceptual amplia respecto al contenido y gama de problemas a los que se ven confrontados los tomadores de decisión en la formulación, diseño e implementación de la política fiscal, como también en la coordinación y armonización de ésta última con las demás políticas macroeconómicas, en particular con la política monetaria y de administración de la deuda pública; (ii) la conveniencia de efectuar un examen comparativo de problemas, diagnósticos y propuestas de política fiscal en las economías de América Latina y El Caribe, como también de identificar las mejores prácticas internacionales y los límites impuestos a la transferencia de enseñanzas de terceros países por las especificidades propias de cada realidad nacional; (iii) la utilidad de promover el uso flexible de diversas perspectivas de análisis teórico para orientar el proceso de diagnóstico, análisis y toma de decisiones gubernamentales en materias fiscales respecto a las funciones de asignación de recursos, estabilización, distribución y crecimiento económico.

El presente volumen organiza su contenido en torno de seis temas de especial relevancia para los países de la región. El primer tema está dedicado al análisis de los problemas de coordinación de políticas macroeconómicas en presencia de choques externos. Los cuatro artículos invitados para esta sesión analizan diversos aspectos de las respuestas de política fiscal, monetaria y cambiaria ante la crisis internacional de fines de los años 90. El problema de los ajustes promovidos por ataques especulativos y por la volatilidad y comportamiento procíclico de la política fiscal en la región, es analizado y contrastado con las experiencias de manejo y coordinación macroeconómica en el área del Euro.

El segundo tema aborda el análisis de las perspectivas del impuesto sobre la renta en un mundo de economías abiertas y con alta movilidad internacional del capital. Los tres artículos seleccionados describen las tendencias estructurales de la tributación en América Latina, los impactos que de ellas se derivan para las administraciones tributarias y en particular, la adecuación y el potencial del impuesto sobre la renta en un contexto de globalización.

El tercer tema del compendio está dedicado al examen de avances recientes en materia de reforma y modernización de las instituciones presupuestarias. El foco del primer trabajo está dirigido a la evaluación de los procesos de implantación de sistemas integrados de administración financiera, mientras que el del segundo desarrolla los diversos aspectos de una propuesta de ley de responsabilidad fiscal para el Brasil.

El cuarto tema cubre la discusión de los marcos regulatorios como fuente de subsidios e impuestos a los usuarios. El primer trabajo presenta una evaluación de las experiencias de privatización en España y de cómo éstas han dado origen a diversos riesgos regulatorios e impuestos ocultos. El segundo estudio evalúa el proceso de privatización de algunos servicios públicos en Chile, mientras que el tercero focaliza en los problemas asociados a la introducción de competencia y regulación en Chile, con énfasis en problemas de fortalecimiento institucional.

El quinto tema se inscribe en el contexto de la descentralización fiscal y está dirigido al análisis de los problemas del financiamiento de la oferta de bienes públicos e infraestructura física en ciudades-polos y en grandes áreas metropolitanas. Los tres trabajos invitados se dividen el examen de tan importante materia a través del análisis de los casos de las grandes ciudades brasileñas, Buenos Aires y Bogotá.

El sexto y último tema aborda una dimensión complementaria del anterior, solo que esta vez centrado en el dilema entre centralización y descentralización de los sistemas de pensiones y servicios de seguridad social. Tres de los documentos presentados ofrecen un análisis de los casos de Argentina, Brasil y Chile, complementados por un cuarto estudio en el que se hace una revisión de la experiencia internacional.

Al propiciar la realización del XI Seminario Regional de Política Fiscal, así como la publicación de los trabajos invitados y debatidos en tan importante evento, la CEPAL y ESAF consideran haber cumplido con su misión de contribuir al examen y discusión de importantes temas fiscales de permanente actualidad para la región, reuniendo valiosos trabajos de especialistas de reconocido prestigio profesional y atendiendo los patrones de excelencia intelectual que distinguen a ambas instituciones.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO
Secretario Ejecutivo, CEPAL
Diciembre de 2000

Tema I

Coordinación de políticas macro en presencia de choques externos: respuestas de política fiscal y cambiaria ante la actual crisis internacional

Ajustes después de los ataques especulativos en América Latina y Asia: ¿Historia de dos regiones?

Guillermo Perry y Daniel Lederman¹

Resumen

En este estudio se analiza el proceso de ajuste que se realizó después de los ataques especulativos contra las monedas de seis países: Argentina, Brasil, México, Indonesia, Corea y Tailandia. Aún cuando las crisis de México y Argentina de 1995 y el ajuste de Brasil después de octubre de 1997 fueron ciertamente costosas, la crisis asiática de 1997 fue más profunda y la recuperación de la economía real más lenta. Este estudio se basa en un análisis de correlación por rangos y en técnicas de indexación económica y de descomposición del crecimiento para evaluar el poder explicativo de diversas hipótesis sobre el motivo por el cual las recesiones fueron más severas en Asia que en Latinoamérica. Se concluye aquí que además del carácter regional de la crisis asiática y de la alta similitud que existe entre las

¹ Agradecemos a Pablo Fajnzylber, del Departamento Economía de la Universidad Federal de Minas Gerais en Belo Horizonte, Brasil, quien realizó significativas contribuciones a una conferencia relacionada de G. Perry en la Reunión de 1998 de la Sociedad Econométrica Latinoamericana llevada a cabo en Lima, Perú. También agradecemos a Alejandro Guerson y Ana María Menéndez por los importantes comentarios y ayuda en la investigación. Recibimos inapreciables comentarios y sugerencias de Joe Stiglitz, Luis Servén, Eliana Cardoso, Bill Maloney, José González, Sergio Schmukler, Neile Quintero y de numerosos participantes en el Seminario de Estudios Regionales del Banco Mundial para América Latina y el Caribe. Las opiniones expresadas en este documento no necesariamente representan las opiniones del Banco Mundial

exportaciones de estas economías, otros de los factores que más contribuyeron a una contracción económica más profunda en Asia fueron: la mayor magnitud de la deuda externa a corto plazo como proporción del PIB, la mayor incidencia del endeudamiento del sector empresarial, las altas tasas de inversión y la fragilidad de la economía cuando se tiene un considerable monto de deuda en moneda extranjera y hay desfases entre la moneda local y las demás monedas. Sin embargo, con el creciente comercio y el mayor desarrollo financiero en América Latina, las consecuencias de futuros ataques especulativos en la región pueden llegar a ser semejantes a las historias recientes de los ajustes que se vivieron en Asia oriental. Finalmente, este estudio presenta lineamientos de política económica que contribuyen a reducir los costos del ajuste macroeconómico después de una crisis monetaria.

I. Introducción

Se han escrito numerosos artículos sobre las causas de las crisis financieras en los mercados emergentes, en especial sobre las crisis mexicana y argentina de 1995 y la crisis de Asia oriental de 1997.² Menor atención se le ha dedicado a las alternativas de política económica y al seguimiento del posterior proceso de recuperación de la economía real, aunque en Radelet y Sachs (1998), Furman y Stiglitz (1998), Krugman (1998a) y Corden (1998) se observa un emergente descontento con las respuestas de políticas macroeconómicas contraccionistas ante la crisis asiática.

En este estudio se analiza el proceso de ajuste que se vivió después de los ataques especulativos en seis países: Argentina, Brasil, México, Indonesia, Corea y Tailandia. Como lo da a entender el título, la principal pregunta que se abordará es si las historias del ajuste de estas economías latinoamericanas y asiáticas fueron similares. Esta comparación es interesante por varios motivos: Los seis países quedaron bajo la tutela de programas de ajuste respaldados por instituciones financieras internacionales y las prescripciones de políticas asociadas han estado en el centro de la atención.³ De los seis casos, uno constituye un ejemplo de una defensa "exitosa" de la moneda (Argentina, 1995), mientras que otro (Brasil, después de octubre de 1997) constituye un ejemplo de una defensa temporal exitosa, seguida por un programa de ajuste incompleto. Los demás países experimentaron significativas devaluaciones de sus monedas. Esta pequeña muestra de episodios de ajuste también ofrece diversidad en la magnitud del posterior descenso económico. Aun cuando las crisis de México y Argentina de 1995 y el ajuste de Brasil después del ataque de octubre de 1997 contra su moneda ciertamente fueron costosas, la crisis asiática ha sido más profunda y la recuperación de la economía real más lenta.

Existen varias explicaciones razonables de las diferencias en profundidad y velocidad de la recuperación en América Latina y Asia oriental. Concluimos que algunas condiciones iniciales contribuyeron a la contracción económica más profunda y a la recuperación relativamente más lenta en Asia. Entre ellas hay que mencionar la mayor magnitud de la deuda externa a corto plazo como proporción del PIB, la mayor incidencia del endeudamiento del sector empresarial, las tasas de inversión más altas (que tienden a bajar en mayor proporción que el consumo durante una crisis), y la fragilidad de la economía cuando se tiene un considerable monto de deuda en moneda extranjera y hay desfases entre la moneda local y las demás monedas. También se debe añadir el

² Entre los diversos análisis de las causas de la crisis asiática, ver Corsetti et al. (1998), Radelet y Sachs (1998) y Perry y Lederman (1998). Corsetti et al. (1998) sostienen que la crisis asiática fue causada por la debilidad de los "fundamentales" asiáticos, mientras que Radelet y Sachs (1998) ponen mayor énfasis a la inestabilidad de los flujos de capital internacionales. Perry y Lederman (1998) se centran en la interacción entre una estructura de incentivos perversa que afecta a los agentes privados internos y la liberación parcial (y con un mal ordenamiento) de los flujos de capital internacional (volátiles). Los tres recalcan la importancia del papel que desempeñaron los riesgos de refinanciamiento o de liquidez, por lo general reflejados en las altas relaciones deuda externa a corto plazo - reservas.

³ En noviembre de 1998, Brasil aceptó un programa de ajuste del FMI, pero no inmediatamente después de que su moneda sufriera un ataque en octubre de 1997.

carácter regional de la crisis asiática (incluida la recesión y la crisis financiera de Japón) y la alta similitud de sus estructuras de exportación. Estos factores también podrían explicar por qué las recetas tradicionales para recuperar la confianza, como son las políticas monetarias restrictivas (y/o una devaluación contenida), fueron menos eficaces en Asia que en América Latina en cuanto a recobrar la confianza de los inversionistas y a proporcionar una recuperación rápida de la economía real. Dada la creciente integración comercial entre los países de América Latina y el desarrollo experimentado por el sector financiero de la región, es posible que las consecuencias de futuros ataques especulativos en la región sean muy semejantes a las experiencias recientes de Asia oriental. Las implicaciones de política son las siguientes: se necesitan instituciones sólidas para mantener un sistema financiero saludable (es decir, que eviten el crecimiento excesivo del crédito, las burbujas en los precios de activos y los desfases entre las monedas) y mejorar el control de las empresas, la administración prudente de la deuda (y del tipo de cambio) y establecer amortiguadores de liquidez, para así disminuir la probabilidad de futuros ataques especulativos y para reducir los costos de estas crisis en el futuro.

II. Canales de transmisión de un ataque especulativo a la economía real

En teoría, la devaluación de una moneda no necesita ser contraccionista, aunque la experiencia histórica en América Latina parece indicar que en el corto plazo sí lo es.⁴ En la práctica, los ataques especulativos y las devaluaciones con frecuencia están asociados con aumentos en las tasas de interés nominales y reales en el corto plazo. El mayor costo del endeudamiento disminuye la inversión y el consumo sensible a las tasas de interés y podría tener efectos adicionales adversos a través de sus efectos sobre el sector financiero interno.

Calvo (1998b) identifica dos canales a través de los cuales se puede ver afectada la economía real. El primer canal es un efecto keynesiano, en que las contracciones de la demanda agregada se traducen en bajas de la producción y el empleo cuando existe rigidez en los precios. El otro canal es el canal "*fisheriano*", que alude a las primeras contribuciones de Irving Fisher a la teoría del interés. El principio central de la teoría de Fisher es que la "tasa de rentabilidad sobre el costo" de capital (lo que Keynes llamaba la "eficiencia marginal del capital") debe ser mayor que la tasa de interés para que los agentes económicos emprendan inversiones rentables. Un ataque especulativo contra una moneda tendría efectos limitados sobre las tasas de interés nominales internas, especialmente si las autoridades no defienden el tipo de cambio. Sin embargo, cuando bajan los precios de los productos no transables, la tasa de interés real ex-post sube, haciendo que la inversión sea poco rentable. Otra consideración agravante es que el canal *fisheriano* afecta al sector financiero, lo que podría provocar bajas en la disponibilidad de crédito o, incluso, restricciones drásticas del crédito.⁵

Una devaluación de la moneda puede reducir los efectos contraccionistas keynesianos al mejorar la competitividad de los bienes y servicios transables internos. Es posible que reduzca los efectos *fisherianos* al aumentar el producto marginal de las inversiones y reducir las tasas de interés reales a través de su efecto sobre el nivel de los precios internos. Sin embargo, si los sectores financieros y/o empresariales internos tienen importantes montos de pasivos expresados en dólares, probablemente la devaluación de la moneda no haga más que acentuar los efectos *fisherianos* al aumentar la productividad marginal del capital que se requiere para pagar un volumen determinado de pasivos. Es posible que las devaluaciones de la moneda

⁴ Por ejemplo, ver capítulo 8 en Edwards (1989).

⁵ Según Ding et al. (1998), una "disminución del crédito" se puede definir como una baja en el crecimiento del crédito y una "restricción pronunciada del crédito" implica una reducción de la disponibilidad de crédito para un determinado rango de tasas de interés.

también tengan repercusiones negativas en el contexto de las expectativas inflacionarias dinámicas y de indexación de salarios. Puesto que el nivel interno de precios está determinado por un promedio ponderado de los precios de productos transables y no transables, las devaluaciones de la moneda pueden desembocar en una expectativa de tasas de inflación más altas. Es más, si los salarios nominales están indexados al nivel general de precios, entonces aumentarán proporcionalmente con la devaluación de la moneda y la magnitud exacta de este aumento dependerá del porcentaje de absorción interna dedicado a productos transables.⁶ Esto significa que después de una devaluación pueden producirse de inmediato alzas repentinas de salarios y precios que afectarán el sector de los bienes no transables. En el caso extremo, la devaluación nominal provocará inmediatamente aumentos de precio en los bienes no transables, manteniendo así un tipo de cambio real (RER, en su sigla en inglés) constante y anulando el efecto de competitividad implícito de la devaluación.

Los efectos positivos de una devaluación nominal pueden verse anulados parcial o totalmente por los efectos negativos de las dificultades financieras cada vez que las empresas del sector de productos no transables y las instituciones financieras tengan elevados pasivos externos descubiertos. A su vez, la intensidad del consiguiente aumento de las tasas de interés reales dependerá de la sensibilidad de la inversión y el consumo de bienes durables a las tasas de interés, del grado de endeudamiento (relaciones deuda-capital de las empresas) y de la solidez del sector financiero, lo que determinará hasta qué punto los aumentos en las tasas de interés producirán dificultades financieras y restricciones crediticias pronunciadas.

Las consecuencias de las devaluaciones y los fuertes aumentos de las tasas de interés no son los únicos efectos keynesianos y *fisherianos*; también existen efectos neokeynesianos. En primer lugar, una devaluación reduce el volumen del patrimonio, ya sea debido al mayor nivel de precios resultante y/o porque aumenta el valor, en moneda nacional, de los pasivos externos. Este efecto de reducción del patrimonio puede originar una baja en el consumo global y/o la inversión. En segundo lugar, los fuertes aumentos de las tasas de interés suben el valor de los pasivos de los bancos y empresas con deudas, reduciendo así su patrimonio neto. En consecuencia, disminuyen la capacidad crediticia y de inversión del sector privado.

En relación con las respuestas de política económica, las políticas monetaria y fiscal contraccionistas pueden aumentar la confianza de los inversionistas internacionales y disminuir así las salidas de capital. Las políticas monetarias restrictivas tienden a incrementar la rentabilidad de los activos internos, pero también tienden a aumentar las dificultades financieras internas y a disminuir la inversión interna: y ambas reducen la rentabilidad esperada de invertir en empresas nacionales. La política fiscal restrictiva también puede tener efectos contradictorios en la confianza de los inversionistas internacionales. Por una parte, reduce las necesidades de financiamiento del sector público, lo que posiblemente reduzca el riesgo de incumplimiento percibido, y emite una señal al mercado de que las autoridades contribuirán al esfuerzo antiinflacionario. Por otra parte, la política fiscal restrictiva contribuye a una menor demanda agregada interna. Por lo tanto, el efecto neto de las respuestas a nivel macropolítico es un tema que amerita estudios empíricos y posiblemente dependa de las condiciones específicas de cada país.

Antes de continuar con el análisis de los factores que pueden haber determinado la magnitud de la contracción económica en América Latina y Asia, evaluaremos el proceso de ajuste en los seis estudios de caso.

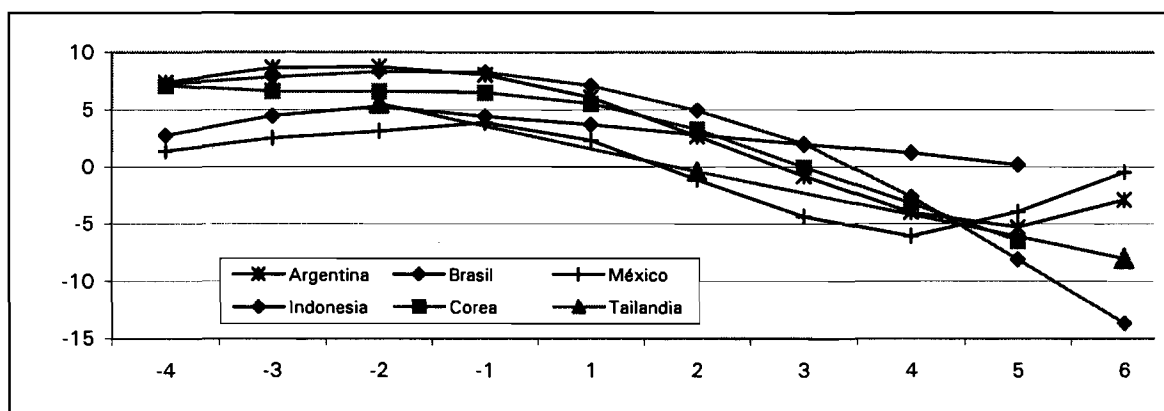
⁶ En el Anexo 1 se encuentra una formalización simple de estos argumentos.

III. Consecuencias de la crisis latinoamericana y asiática: en Asia la crisis fue más profunda y la recuperación más lenta

En el gráfico 1a se muestran las tasas de crecimiento del PIB sobre la base de promedios móviles de cuatro trimestres, mientras que en el gráfico 1b se muestran las tasas de crecimiento trimestrales año a año.⁷ De el gráfico 1a se desprende claramente que las tasas de crecimiento *ex ante* en Argentina eran comparables a las de Indonesia y un poco más altas que las de Corea. Sin embargo, tanto México como Brasil estaban creciendo a tasas significativamente menores que los demás casos. Argentina y México iniciaron su recuperación en los trimestres 4 y 5, mientras que las economías asiáticas continuaron con su descenso económico. En el caso de Brasil, el descenso económico había sido continuo, pero moderado hasta el quinto trimestre (1998Q4). El gráfico 1b indica que México experimentó el descenso más rápido dado que su crecimiento trimestral año a año fue el más bajo en los primeros dos trimestres (1995Q1-Q2), sin embargo su recuperación comenzó en el tercer trimestre. En cambio, el descenso del PIB de Indonesia comenzó con un retraso significativo y el descenso precipitado comenzó en serio durante el tercer trimestre (1998Q1). Argentina y Corea siguieron caminos similares hasta el cuarto trimestre (1995Q4 y 1998Q3, respectivamente), pero la recuperación de Argentina fue mucho más significativa en lo sucesivo.

Gráfico 1a

TASA PROMEDIO DE CRECIMIENTO TRIMESTRAL DEL PIB



Fuente: Bancos Centrales y Ministerios de Finanzas

En el gráfico 2, se proporcionan más evidencias de la profunda contracción económica de Asia cuando se compara con los casos latinoamericanos. Se muestra un índice de las diferencias entre la tasa de crecimiento mensual promedio de la producción industrial del año anterior a la crisis, menos las tasas de crecimiento mensual real año a año de la misma variable luego de la crisis.⁸ El crecimiento de la producción industrial de Corea y Tailandia comenzó a recuperarse ocho a nueve meses después, aproximadamente al mismo tiempo que en México y Argentina, aunque después de experimentar un descenso más profundo. Para Indonesia, la información

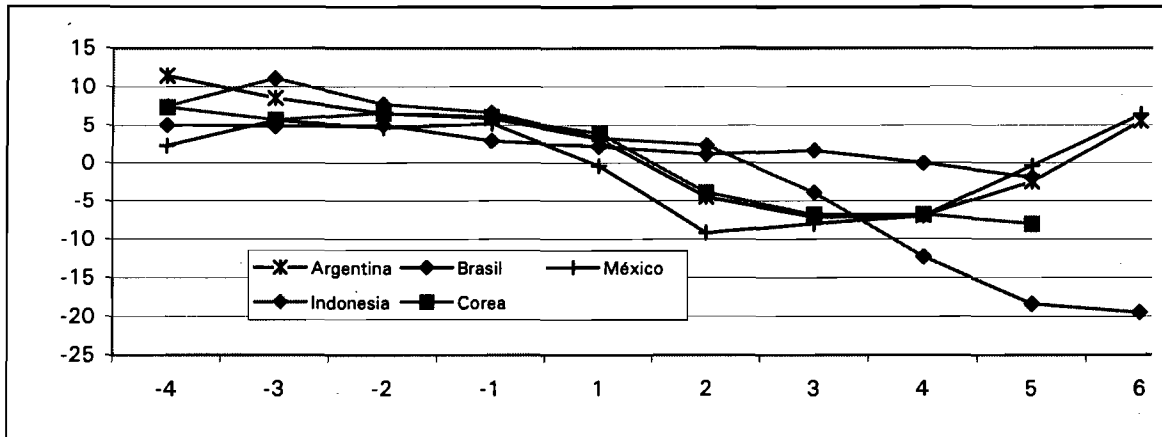
⁷ En ambos gráficos, el trimestre número uno corresponde al trimestre inmediatamente después de las crisis monetarias; es decir 1995Q1 para Argentina y México, 1997Q3 para Tailandia e Indonesia y 1997Q4 para Brasil y Corea. Las estimaciones se basan en datos trimestrales del PIB a precios internos constantes. Para Tailandia, usamos las tasas de crecimiento anual del PIB sólo en el gráfico 1a, debido a la falta de datos trimestrales. Para Corea, la serie se basa en observaciones trimestrales reales hasta 1998Q3 (es decir, hasta el trimestre número 4 en los gráficos 1a y 1b), pero la observación para 1998Q4 se basa en estimaciones preliminares proporcionadas por funcionarios del Banco Mundial en diciembre de 1998.

⁸ Los datos de Indonesia son trimestrales.

disponible aún no muestra una recuperación. Brasil experimentó el cambio menos significativo en el crecimiento de la producción industrial.

Por lo tanto, en términos globales, las tasas de crecimiento trimestral del PIB y mensual de la producción industrial indican que las economías asiáticas experimentaron descensos más profundos, puesto que sus tasas de crecimiento bajaron hasta índices negativos no vistos en los casos de América Latina. Por otra parte, Argentina y México experimentaron recuperaciones rápidas hacia el quinto trimestre después de los episodios de sus ataques especulativos.

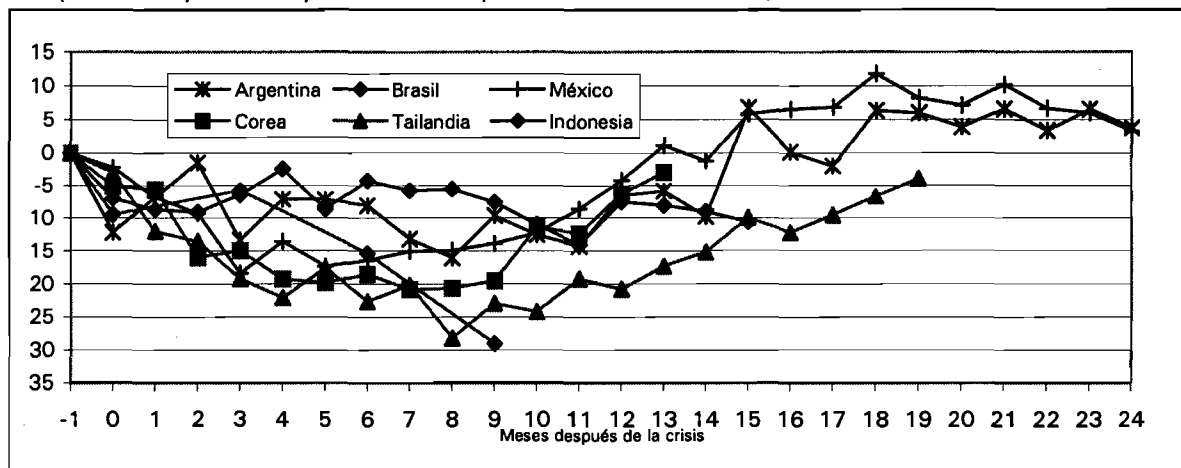
Gráfico 1b
TASA DE CRECIMIENTO TRIMESTRAL DEL PIB AÑO A AÑO



Fuente: Banco Centrales Y Ministerios De Finanzas

Gráfico 2
DESCENSO EN EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL

(Crecimiento promediado por los 12 meses que desembocaron en la crisis, menos crecimiento real mensual año a año)



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de: INDEC para Argentina, IBGE para Brasil, INEGI para México, Banco de Indonesia y BPS (Agencia Estadísticas) para Indonesia, Banco para Corea y Banco de Tailandia.

IV. ¿Por qué en Asia la crisis fue más profunda y la recuperación más lenta?

En las siguientes subsecciones se intenta responder esta pregunta. En primer lugar, evaluamos si la magnitud de las presiones especulativas o el grado del cambio en el saldo en cuenta corriente pueden explicar por qué algunos países sufrieron mayores descensos económicos que otros. Posteriormente, observamos el papel potencial que desempeñaron las políticas macroeconómicas, la estructura financiera inicial, la composición inicial de la demanda agregada y las exportaciones. Cada subsección incluye un análisis indicativo (aunque, por cierto, no definitivo) de las correlaciones entre los rangos de descenso económico de cada del país y los rangos de las variables explicativas pertinentes para cada país. Estos rangos y los procedimientos para derivarlos se explican en el Anexo 2.

A. ¿Fue porque las presiones especulativas o los ajustes externos fueron más intensos?

1. Medidas de presiones especulativas

Para responder esta pregunta en particular, se necesita una medida de la magnitud de las presiones especulativas. En Eichengreen *et al.* (1996) se usa un indicador de las presiones especulativas que consta de un promedio ponderado de los cambios en las reservas internacionales, los tipos de cambio nominales y las tasas de interés domésticas.⁹ Una consideración importante en la construcción de este índice de presión especulativa (ISP, en su sigla en inglés) son los criterios usados para ponderar cada componente.¹⁰

El principal objetivo al usar aquí el ISP es medir la magnitud de las presiones especulativas en México y Argentina (alrededor del 22 de diciembre de 1994), Brasil (alrededor del 22 de diciembre de 1997), Tailandia e Indonesia (alrededor del 2 de julio de 1998) y Corea (alrededor del 22 de diciembre de 1997). Dadas las diversas opciones disponibles para construir dichos indicadores, decidimos basarnos en dos conjuntos de indicadores. Uno (el ISP1) está construido con la desviación estándar de las variables (dividida por su suma) como la ponderación correspondiente. El otro índice (el ISP2) está construido asignándole igual ponderación a cada variable, lo que reflejaría solamente el impacto de los cambios en las tres variables.

En el gráfico 3a se muestra la evolución del ISP1 y en el gráfico 3b se muestra la evolución del ISP2. Las cifras indican que la presión especulativa sobre la moneda de México fue de una magnitud comparable o mayor que la enfrentada por las economías asiáticas. Pero definitivamente, las economías asiáticas se vieron más duramente afectadas que la economía Argentina en 1995.¹¹

El grado de especulación contra una moneda no necesariamente va a producir un mayor ajuste externo y/o interno en el mediano plazo. Por consiguiente, también examinamos como se revierte el saldo en cuenta corriente y la balanza comercial básica después de un año. Se usan éstos

⁹ El grado de la presión especulativa contra una moneda se debe reflejar en las depreciaciones nominales y/o los descensos en las reservas y/o aumentos en las tasas de interés domésticas.

¹⁰ En Corsetti *et al.* (1998) se usa un promedio ponderado del cambio en las reservas y en los tipos de cambio nominales debidos a (1) temores sobre la costeabilidad de las tasas de interés entre los países y (2) a que con frecuencia las tasas de interés son afectadas por operaciones de esterilización, y ocultan así algunos de los efectos de las presiones especulativas. Frankel (1997) sostiene que en un modelo clásico simple de una economía abierta, con una movilidad de capital imperfecta, las operaciones de esterilización no afectan a las tasas de interés internas cuando la fuente de la perturbación original fue un cambio en las tasas de interés internacionales. Nuestras estimaciones de presión especulativas sin tasas de interés fueron muy similares a las demás.

¹¹ El bajo ISP de Argentina posiblemente se deba al hecho de que no incluye cambios en las reservas o depósitos en dólares del sistema bancario.

como indicadores de la magnitud del ajuste externo requerido dada la interrupción repentina de la afluencia de capital externo.

Gráfico 3a
ÍNDICE DE PRESIÓN ESPECULATIVA 1

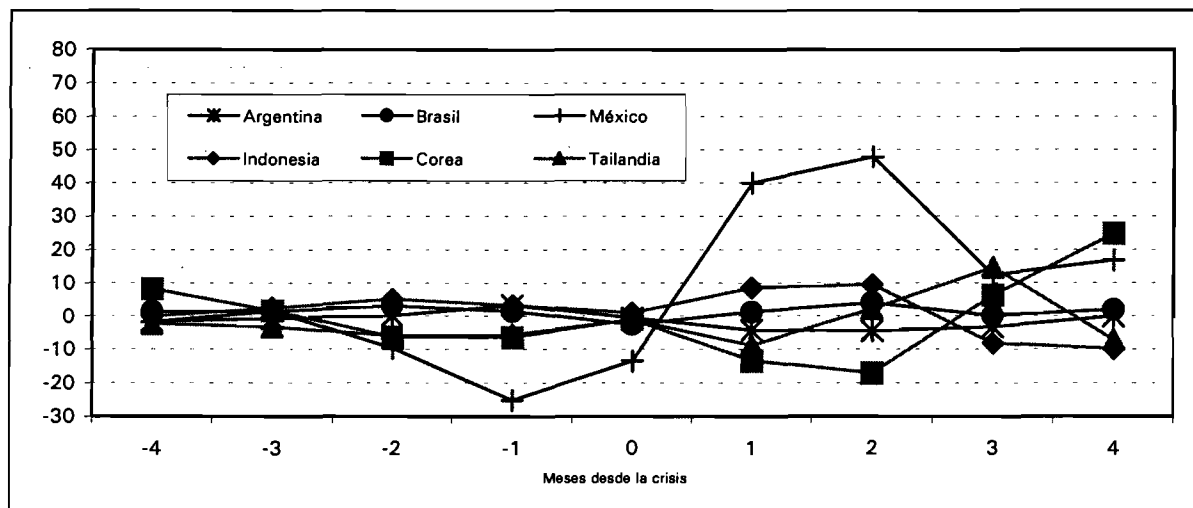
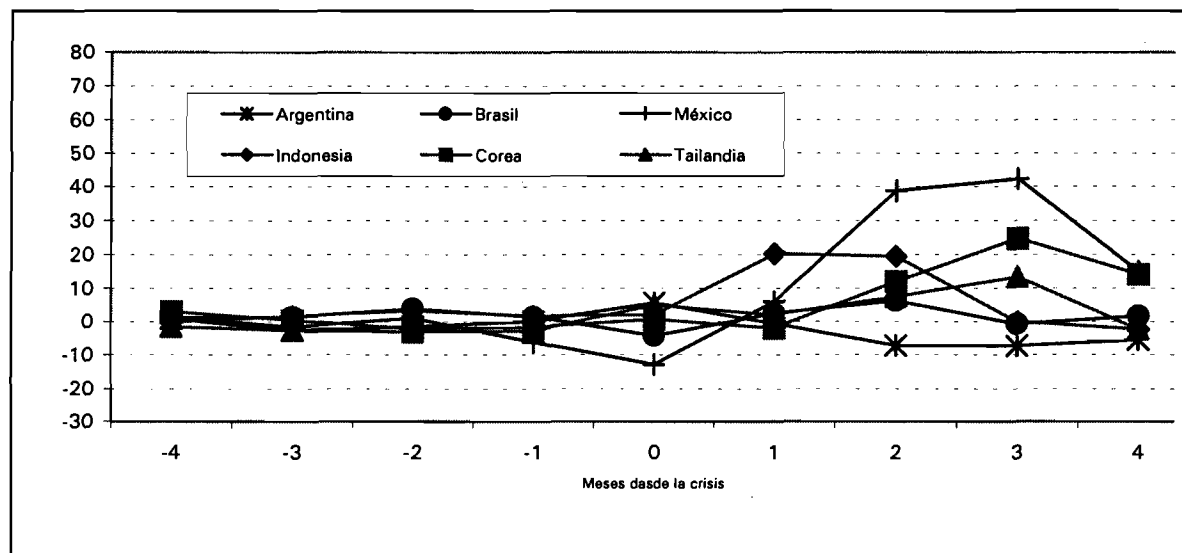


Gráfico 3b
ÍNDICE DE PRESIÓN ESPECULATIVA 2



2. Medidas del ajuste externo y del "sacrificio" doméstico

El Cuadro 1 contiene la información pertinente. En la primera columna se muestran los períodos correspondientes a las tasas de crecimiento usadas en la segunda columna.¹² En la tercera y cuarta columna se indica como se revierten el saldo en cuenta corriente (CAB, en su sigla en inglés) y en la balanza comercial básica (TB, en su sigla en inglés) de la balanza de pagos como

¹² Usamos 1997Q4-1998Q3 para Indonesia, debido a su respuesta retardada en la tasa de crecimiento del PIB. Para Corea usamos 1998 por motivos similares. Para Tailandia usamos 1998 debido a la falta de datos trimestrales.

proporción del PIB *ex ante* en dólares estadounidenses. El cambio en la variable CAB es útil porque su cambio de dirección se asocia a la manera como se revierten los flujos netos de capital, más la diferencia en el cambio de las reservas. El TB es una medida de la transferencia de recursos netos hacia el resto del mundo; un excedente representa una transferencia neta hacia el exterior.

Cuadro 1
MEDIDAS DE “SACRIFICIO”

	Período después del ataque	Crecimiento del PIB (%)	Cambio en CAB/PIB (%)	Cambio en TB/PIB (%)	Crecimiento % PIB/ Cambio en CAB ^{1\}	Crecimiento % PIB/ Cambio en TB ^{2\}
Argentina	1995	-4.02	2.19	2.15	-1.84	-1.87
México	1995	-6.22	6.67	6.70	-0.93	-0.93
Brasil	1997 Q4-1998 Q3	1.22	0.25	0.41	-4.87	3.00
Indonesia	1997 Q4-1998 Q3	-8.13	2.89	6.24	-2.81	-1.30
Corea	1998	-6.50	11.20	8.52	-0.58	-0.76
Tailandia	1998	-8.00	9.44	2.16	-0.85	-3.71

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Estadísticas Financieras Internacionales, Banco de Corea, Banco de Indonesia, Banco de Tailandia, Banco de Brasil, Ministerio de Hacienda de Argentina.

1\ Las medidas de “Sacrificio” se calculan del siguiente modo: $g/[(CAB1-CAB0) / PIB0]$, donde g es el crecimiento del PIB, CAB1y CAB0 son el Saldo en Cuenta Corriente para el año que termina en el trimestre indicado, y PIB0 corresponde al PIB en dólares de EE.UU. para los cuatro trimestres anteriores a la crisis.

2\ Igual que en 1\, salvo que TB es la Balanza Comercial.

Tailandia y Corea tuvieron las mayores reversiones en el CAB y TB, seguidos de México. Argentina experimentó la menor reversión en el CAB, mientras que Brasil experimentó el menor cambio en la balanza comercial básica. Parece ser, por lo tanto, que Tailandia y Corea experimentaron las mayores oscilaciones en los flujos netos de capital y en las transferencias netas de recursos. Por consiguiente, es posible que al menos en estos dos casos, la severidad del ajuste económico externo se debió a la dimensión en que se revirtieron los flujos de capital. Una posible explicación es que en estos países la proporción de flujos a corto plazo es muy elevada con respecto a los flujos totales, lo que se refleja en la gran proporción de créditos extranjeros con vencimiento a menos de un año como proporción de las acreencias extranjeras totales, según lo informado por el Banco de Pagos Internacionales.¹³

Los grandes ajustes externos pueden ser el resultado de los cambios exógenos en los flujos de capital, pero también pueden ser impulsados por ajustes domésticos en el nivel y composición de la demanda agregada (es decir, la demanda de productos transables frente a los productos no transables). En la cuarta y quinta columnas del Cuadro 1 se muestran el coeficiente de la tasa de crecimiento del PIB *ex-post* dividida por el cambio en el CAB o TB (como proporción del PIB inicial en dólares estadounidenses). Indonesia claramente es el caso con un mayor sacrificio doméstico en relación con su ajuste externo. Argentina está en un distante segundo lugar, mientras que Tailandia y México comparten el tercer y cuarto lugar, respectivamente. El alto sacrificio

¹³ En el Cuadro 2 se muestra la proporción inicial de la deuda a corto plazo como proporción del PIB para nuestros seis casos. Como ejemplo, consideremos dos países. Uno tiene un déficit de CAB de 100 dólares, el cual está completamente financiado por afluencias a corto plazo; el otro tiene un déficit de la misma magnitud, pero financiado en su totalidad por préstamos que vencen después de un año. Ambos países experimentan una interrupción repentina de las afluencias de capital, donde los 100 dólares de afluencias repentinamente llegan a cero. En el caso del primer país con flujos de deuda a corto plazo, el CAB tendría que variar a un excedente de 100 dólares si no desea declarar la moratoria del pago de su deuda. El segundo país sólo necesitaría tener un CAB de cero, porque ningún pago de deuda vencería el año siguiente a la crisis. Por lo tanto, aunque es cierto que para una interrupción repentina determinada de afluencia de capital, la composición de la afluencia no afecta la magnitud del ajuste interno, la composición puede influir en la magnitud de la reversión en el saldo en cuenta corriente.

doméstico con respecto al ajuste externo de Argentina se podría explicar por la falta de ajuste de su tipo de cambio. En cambio, Brasil parece haber experimentado el menor sacrificio interno en relación con sus ajustes externos (también bajos), pero este pequeño sacrificio posiblemente es el resultado de un aumento en el consumo, el cual puede ser, paradójicamente, síntoma de la falta de credibilidad del programa de ajuste (ver secciones IV.B y C más adelante).

En síntesis, las economías asiáticas experimentaron ya sea los ajustes externos más grandes (Tailandia y Corea), o bien el sacrificio doméstico relativo más grande (Indonesia). Por consiguiente, en los dos casos anteriores, la lenta recuperación económica luego de los ataques especulativos probablemente esté asociada con mayores ajustes externos, los cuales quizás se debieron a un duro castigo impuesto por los flujos de capital internacional. A su vez, es posible que los ajustes externos estuvieran relacionados con la incidencia de los pasivos extranjeros a corto plazo. En el caso de Indonesia, es más probable que la severa contracción económica sufrida haya sido una consecuencia de los efectos, ya sea de las respuestas de política económica o del impacto de las altas tasas de interés y la devaluación del tipo de cambio en la rentabilidad de la inversión interna y el patrimonio nacional.

Gráfico 4a
RANGOS DE ISP1 Y DESCENSO ECONÓMICO (DI=1.7)

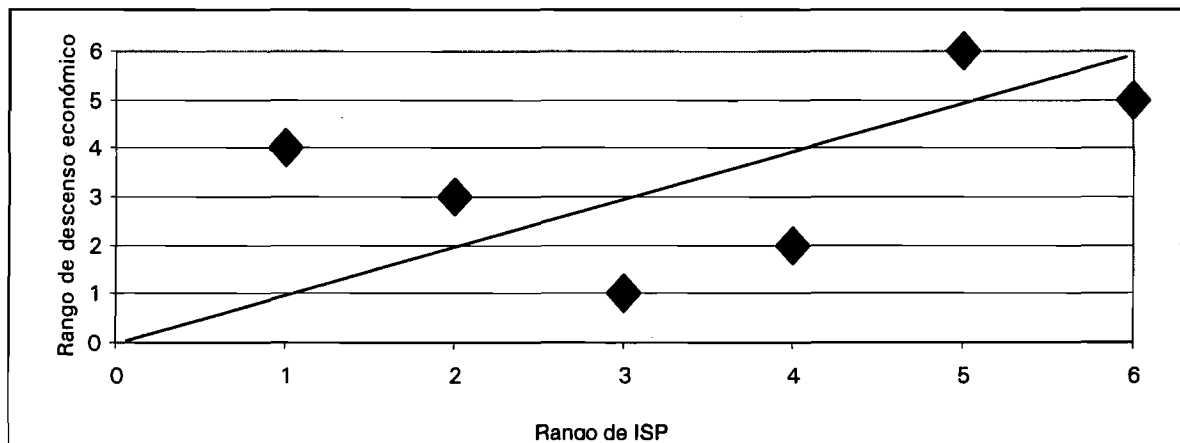
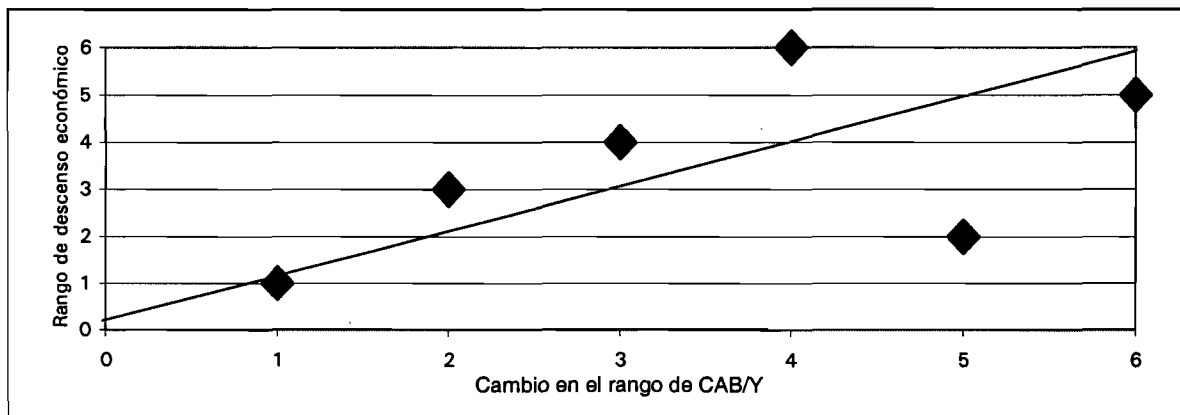


Gráfico 4b
CAMBIO EN RANGOS DE CAB/Y Y DESCENSO ECONÓMICO (DI=1.3)



En los gráficos 4a y 4b se muestra el grado en que los rangos del ISP1 y el cambio en el CAB/Y ayudan a explicar los rangos del descenso económico. El DI de la correlación por rangos basado en el ISP1 y la reversión del CAB son 1,7 y 1,3, respectivamente. Se debe evaluar si estos DI son bajos o altos en comparación con el poder explicativo de otras hipótesis posibles.

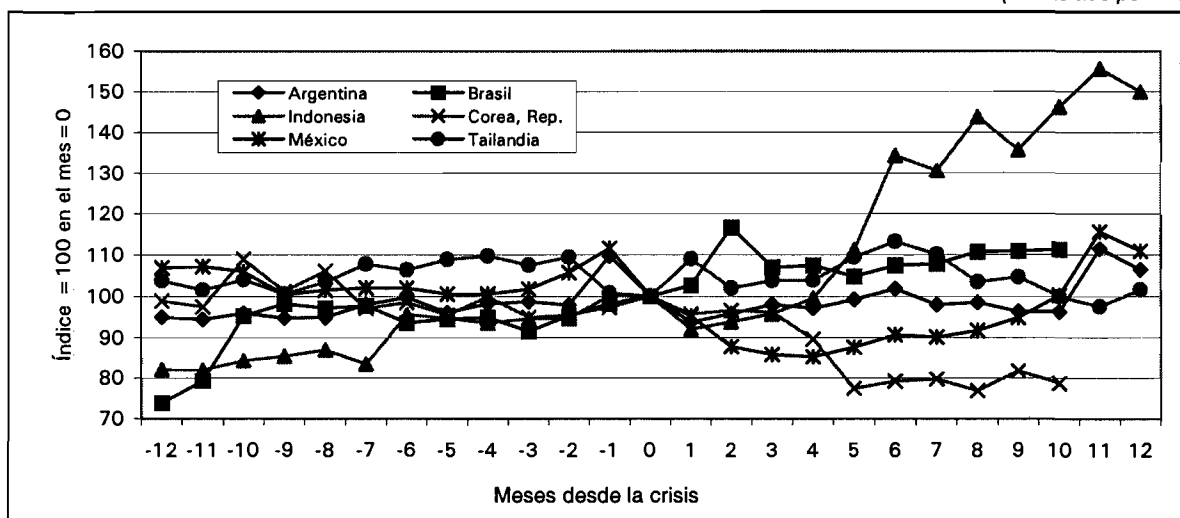
B. ¿Fue porque las respuestas monetarias y fiscales fueron más vigorosas?

En esta sección se describen las políticas monetarias y fiscales implementadas en nuestros estudios de caso y se evalúa el grado en que lo “restrictivo” de estas políticas puede explicar por qué algunos países sufrieron más que otros.

1. Políticas monetarias

En los gráficos 5 a 8 se muestra la evolución de las variables monetarias antes y después de nuestros seis episodios de ataques especulativos. En algunos casos, la contracción monetaria fue especialmente importante, como en Corea, donde M1 real se situó un 20% bajo el nivel que tenía al principio de su crisis, como se puede ver en el gráfico 5. Sin embargo, Indonesia experimentó un aumento significativo en su M1 real. En cuanto a la evolución del crédito interno real se puede describir un patrón similar para Indonesia. En el gráfico 6 se muestra que los dos casos que experimentaron la menor expansión de crédito interno fueron Argentina, seguida por Brasil. El caso más destacado es Indonesia, donde un año después de la crisis el crédito interno real había aumentado a más del doble. Se debe ser cauteloso con la interpretación de esta evidencia, porque es posible que el aumento en la demanda por liquidez haya sido mayor en Indonesia y los demás episodios asiáticos que en América Latina.¹⁴

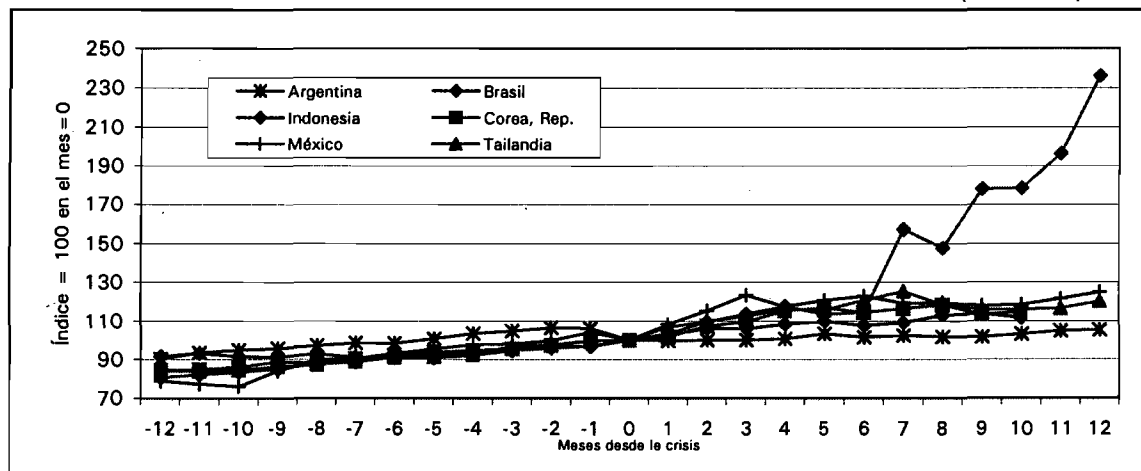
Gráfico 5
M1 REAL
(Deflactado por IPC)



Fuente: Cálculos de los autores, basados en datos de FMI, Estadísticas Financieras Internacionales

¹⁴ Este es un problema común en los estudios que han intentado evaluar la utilidad de las políticas monetarias “restrictivas” en situaciones de crisis. Kraay (1998) es un ejemplo de un estudio econométrico con varios episodios de ataques especulativos en el que se intenta demostrar que la “restricción” monetaria no es una condición necesaria ni suficiente para defender una paridad del tipo de cambio. Pero el autor se basa en definiciones rudimentarias de restricción monetaria: aumentos en la tasa de descuento y reducciones en la tasa de crecimiento del crédito interno. Lo primero es imperfecto, porque no es el único instrumento de política monetaria y lo segundo es una variable sustitutiva débil, porque es posible observar aumentos en el crecimiento del crédito junto con aumentos simultáneos en las tasas de interés determinadas por el mercado.

Gráfico 6
CRÉDITO INTERNO REAL
(Deflactado por IPC)

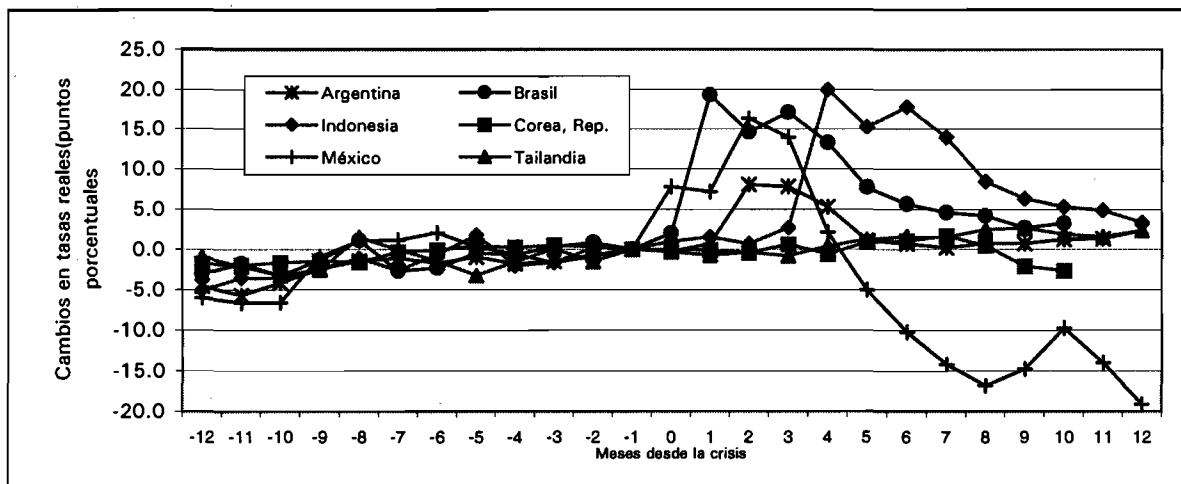


Fuente: Cálculos de los autores, basados en datos de FMI, Estadísticas Financieras Internacionales

Sin embargo, al observar la evolución de las tasas de interés, surge una conclusión similar. En los gráficos 7 y 8 se consideran dos tasas de interés real diferentes para analizar la evolución en los mercados de depósitos y de liquidez. En el gráfico 7, se ubica claramente a Indonesia, Brasil y México en la parte superior del rango en términos del aumento de las tasas de interés reales de los depósitos durante los tres primeros meses. Las tasas reales de depósito aumentaron de manera extrema en Indonesia en el cuarto mes, cuando el cambio en su tasa alcanzó los niveles observados en Brasil durante los meses anteriores. En México, y en menor medida en Corea, en algún momento durante los doce meses posteriores a su crisis se presentaron tasas reales de depósito inferiores a los niveles antes de la crisis. Los cambios en las tasas de interés reales del mercado monetario, considerados como una medida de la liquidez de los sistemas financieros, nos cuentan una historia similarmente ambigua. En el gráfico 8 se muestra que entre los casos de Asia, sólo Indonesia tuvo un aumento más pronunciado y persistente en la tasa real del mercado monetario que los casos latinoamericanos. El comportamiento de éstas tasas en Brasil fue similar al de Indonesia en el sentido de que su consiguiente descenso fue bastante gradual.

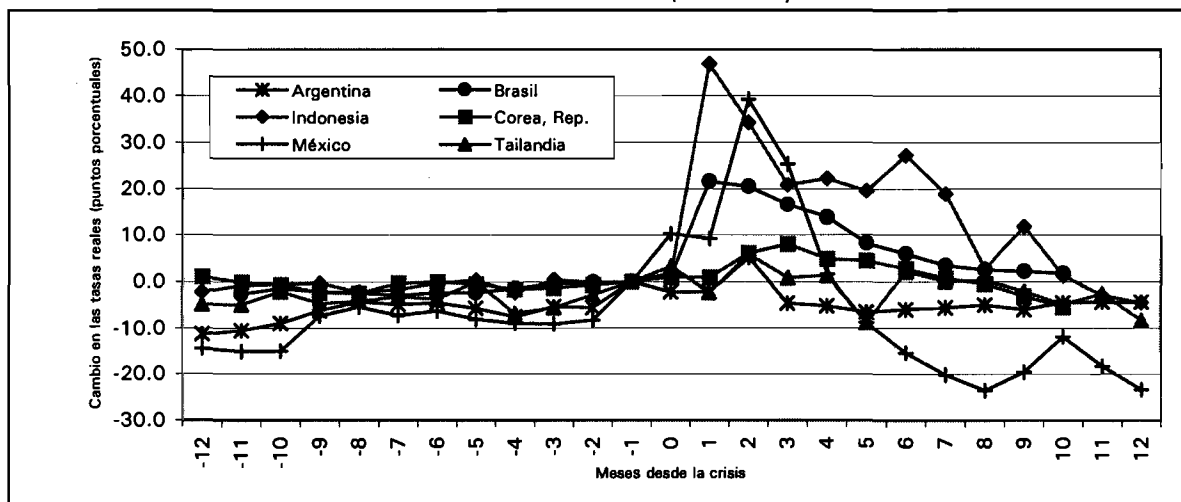
En el gráfico 9 se muestra la relación entre el descenso económico y los rangos de "restricción" monetaria: el DI es 3.2. Por lo tanto, la principal conclusión obtenida en esta sección es que la política monetaria no fue claramente más restrictiva en la crisis asiática que en los casos de América Latina. El grado en que las recesiones posteriores a la crisis fueron más profundas y sus consecuencias más duraderas probablemente estén relacionados con otros factores, algunos de los cuales se analizan a continuación.

Gráfico 7
CAMBIO EN LA TASA DE DEPÓSITO REAL
EN RELACIÓN A SU NIVEL ANTES DE LA CRISIS
(Deflactado por el cambio anualizado mensual del IPC)



Fuente: Cálculos de los autores, basados en datos de FMI, Estadísticas Financieras Internacionales

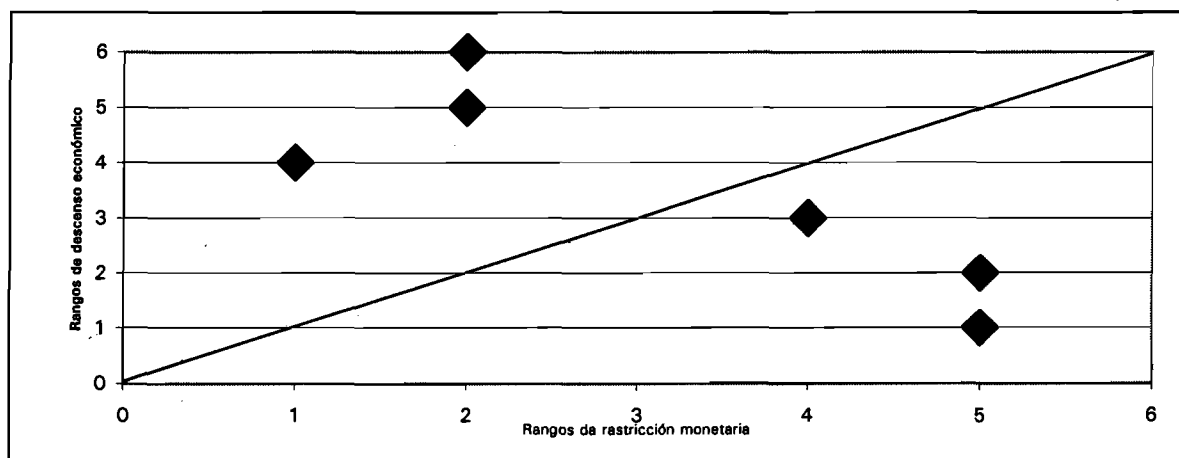
Gráfico 8
CAMBIO EN LA TASA DE MERCADO MONETARIO REAL
EN RELACIÓN A SU NIVEL ANTES DE LA CRISIS
(Deflactado por el cambio mensual anualizado del IPC)



Fuente: Cálculos de los autores, basados en datos de FMI, Estadísticas Financieras Internacionales

Gráfico 9

RANGOS DE RESTRICCIÓN MONETARIA Y DESCENSO ECONÓMICO (DI=3.0)



2. Políticas fiscales

En el Cuadro 2 se muestran los déficits fiscales primarios como proporción del PIB durante los años anteriores y posteriores a cada episodio. En el Cuadro 3 se presenta una medida del “esfuerzo fiscal”, definido como el cambio en el saldo primario como proporción del PIB inicial. Los números negativos indican bajas en los saldos fiscales primarios. El país que experimentó el mayor deterioro de sus cuentas fiscales primarias fue, por mucho, Indonesia, seguido, pero con mucha diferencia, por Corea. En cambio, Tailandia fue el país con el menor cambio expansionista en la cuenta fiscal primaria.

Cuadro 2
POLÍTICA FISCAL ANTES Y DESPUÉS DE LA CRISIS
(Balanza fiscal básica como % del PIB)

Países	Antes de la crisis	Después de la crisis
Argentina	0.10	-0.91
Brasil	0.57	-1.23
México	-2.10	-4.70
Indonesia ^{1) 2)}	12.05	-2.14
Corea ²⁾	5.52	1.62
Tailandia ^{2) 3)}	-2.10	-2.80

Fuente: 1) Puesto que el año fiscal de Indonesia comienza en abril, los datos de antes de la crisis corresponden al período entre abril 96-marzo 97 y los datos de después de la crisis al período entre abril 97-marzo 98. 2) Sólo Gobierno Central, no incluye gobs.locales. 3) Datos de antes de la crisis corresponden a cifras globales de 1997, y después de la crisis corresponden a una estimación de 1998 hecha por personal del FMI.

Cuadro 3
POLÍTICA FISCAL DESPUÉS DE LA CRISIS

Países	Esfuerzo fiscal	Impulso fiscal
Argentina	-0.98	0.10
Brasil	-1.88	2.15
México	-2.31	0.89
Indonesia	-13.99	12.64
Corea	-3.95	2.40
Tailandia	-0.39	-1.00

Fuente: Cálculos propios basados en datos de cuentas nacionales y fiscales a precios locales constantes. Esfuerzo fiscal = [Balanza Fiscal Básica (t) - Balanza Fiscal Básica (t-1)] / PIB (t-1), Impulso fiscal = Crecimiento del PIB * (Ingresos fisc./PIB) - Esfuerzo fiscal

Es interesante observar que las cuentas fiscales primarias se deterioraron en todos los casos. Es posible que este fenómeno se deba al impacto de los llamados “estabilizadores automáticos” de las cuentas fiscales; es decir, las bajas en la actividad económica reducen el ingreso fiscal (ver Price y Chouraqui 1983). Como se mencionó anteriormente, se usa la siguiente medida del esfuerzo fiscal:

$$(1) \quad \text{EsfuerzoFiscal} = (PFB_t - PFB_{t-1}) / Y_{t-1}$$

El saldo fiscal primario (PFB, en su sigla en inglés) en el instante t es el PFB ajustado por la inflación, que lo hace comparable en términos de poder adquisitivo al PFB en el instante t-1.

Mediante un simple ejercicio contable, podemos derivar el “impulso fiscal” o la porción del deterioro de la cuenta fiscal primaria que no se debió a la baja en el PIB. El numerador en (1) es igual al cambio en los ingresos fiscales (T) menos los cambios en los gastos (G):

$$(2) \quad (PFB_t - PFB_{t-1}) / Y_{t-1} = (\Delta T_t - \Delta G_t) / Y_{t-1}$$

Aquí podemos introducir dos supuestos simplificadores: dejar que G sea determinado por políticas de gasto exógenas, y que T dependa de la tasa de ingreso t, determinada también por opciones de políticas exógenas y del nivel de ingreso real Y:

$$(3) \quad (PFB_t - PFB_{t-1}) / Y_{t-1} = ((t_t Y_t - t_{t-1} Y_{t-1}) - \Delta G_t) / Y_{t-1}$$

A su vez, el cambio en los ingresos se puede descomponer de la manera siguiente:

$$(4) \quad t_t Y_t - t_{t-1} Y_{t-1} = t_t \Delta Y + Y_{t-1} \Delta t$$

Luego la ecuación (4) se puede sustituir en (3).

$$(5) \quad (PFB_t - PFB_{t-1}) / Y_{t-1} = ((t_t \Delta Y + Y_{t-1} \Delta t) - \Delta G_t) / Y_{t-1}$$

El concepto de impulso fiscal está dirigido a capturar la porción del cambio en el saldo primario que no se debía al cambio en el ingreso Y. En otras palabras, una porción del lado derecho de (5) contiene el (negativo del) impulso fiscal (FI), que se debe a los cambios en la tasa de ingreso t menos el cambio en los gastos G como proporción del PIB *ex ante*:

$$(6) \quad -FI = (Y_{t-1} \Delta t - \Delta G_t) / Y_{t-1}$$

Por lo tanto, (5) se puede volver a formular de la manera siguiente:

$$(7) \quad (PFB_t - PFB_{t-1})/Y_{t-1} = -FI_t + (t_t \Delta Y)/Y_{t-1}$$

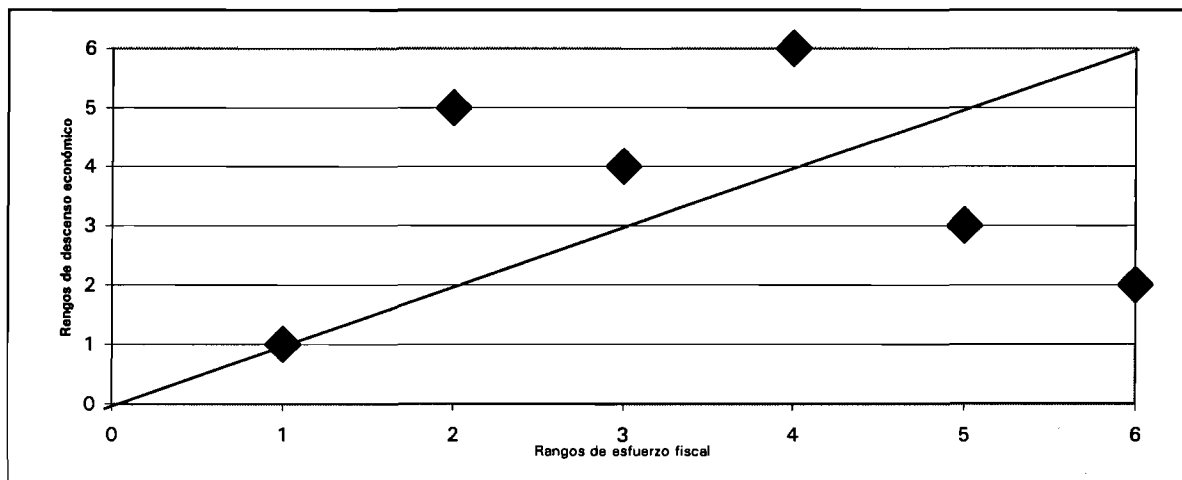
Nuestra medida de FI se puede derivar ajustando la medida del esfuerzo fiscal al restarla del producto de la tasa de ingreso *ex post* (t_t) multiplicada por la tasa de crecimiento *real*, de la siguiente manera:

$$(8) \quad FI_t = ((t_t \Delta Y)/Y_{t-1}) - ((PFB_t - PFB_{t-1})/Y_{t-1})$$

En la segunda columna del Cuadro 3, se muestran nuestras estimaciones del impulso fiscal. Indonesia fue el país que implementó la política fiscal más expansionista. Sólo Tailandia tuvo una orientación fiscal contraccionista, mientras que en Argentina se mantuvo neutral. Por lo tanto, al igual que en el ámbito de la política monetaria, los países asiáticos no parecen haber “sufrido” de políticas fiscales más restrictivas que los países latinoamericanos, en especial Indonesia.

En el gráfico 10 se muestra la relación entre los rangos de descenso económico y los rangos del país en términos de impulso fiscal. Si bien el DI de 2.2 es más bajo que el correspondiente a la “restricción” monetaria, aún es bastante alto cuando se compara con otros.

Gráfico 10
RANGOS DE IMPULSO FISCAL Y DESCENSO ECONÓMICO
(DI=2.0)



C. ¿Fue porque las condiciones iniciales amplificaron el efecto de las presiones especulativas y de las políticas económicas tomadas en respuesta a la crisis?

Evidentemente, es difícil de explicar por qué los países asiáticos analizados sufrieron un descenso económico más rápido y más profundo que los países latinoamericanos con base en los indicadores de las políticas económicas tomadas en respuesta a la crisis. Sin embargo, el efecto de las políticas monetarias y fiscales en la economía real depende de las condiciones iniciales,

incluidas la estructura financiera y la composición de la demanda.¹⁵ En las siguientes subsecciones se abordan estos temas.

1. ¿Desempeñó algún papel la estructura financiera inicial?

El tamaño (y la velocidad del crecimiento reciente) de los sectores financieros internos y la estructura de los activos y pasivos financieros internos pueden ser elementos decisivos para determinar la magnitud del descenso económico como consecuencia de los ataques especulativos.¹⁶ En el Cuadro 4 se muestra el nivel inicial de los factores que pueden determinar la magnitud de los efectos negativos *fisherianos* y de patrimonio neto de las devaluaciones de la moneda y los aumentos de las tasas de interés. Las primeras variables son los saldos del pasivo externo neto (NFL, en su sigla en inglés) de los sistemas bancarios como proporción del PIB. Estas cifras indican que sólo Tailandia tuvo, en julio de 1997, un saldo en su pasivo externo neto significativamente más alto que Argentina y México antes de diciembre de 1994 y más alto que Brasil en julio de 1997. Sin embargo, se sabe muy bien que gran parte de la exposición en moneda extranjera de Indonesia, por ejemplo, estaba concentrada principalmente en el sector privado no bancario.¹⁷ En el caso de Tailandia, los pasivos externos netos acumulados por su sistema bancario excedieron el 21% de su PIB. Esto significa que una devaluación del 50% habría producido un aumento en los pasivos externos netos de su sistema bancario en más del 10% del PIB (suponiendo un PIB constante). En el Cuadro 4 también se muestran los préstamos externos sin amortizar del sector privado (según lo informado por el Banco de Pagos Internacionales) como proporción del PIB para cada país antes de la crisis. Una vez más, Tailandia claramente hizo frente a perspectivas de efectos negativos mucho mayores por las devaluaciones nominales. Indonesia y Corea también tuvieron un volumen de préstamos externos (FL, en su sigla en inglés) significativamente más alto en relación con el tamaño de sus economías que los tres casos latinoamericanos. Asimismo, como se mencionó anteriormente, las economías asiáticas tuvieron porcentajes más altos de deuda a corto plazo (con vencimientos de un año o menos) que las economías de América Latina. En general, la posibilidad de que las devaluaciones de sus monedas causaran efectos perjudiciales fue significativamente mayor en los mercados asiáticos que en los latinoamericanos.¹⁸

¹⁵ Otra condición inicial importante puede ser el reciente historial inflacionario. Basándose en trece episodios de tasas temporalmente altas (esto es, cuando las tasas subieron más de 10 puntos porcentuales durante al menos cinco días), Furman y Stiglitz (1998) concluyen que las defensas de las tasas de interés tienden a ser más exitosas en países con inflación alta que en situaciones de inflación baja. Estos autores sugieren que las tasas de interés altas indican la disposición de las autoridades de contener la inflación, pero este efecto positivo sólo es pertinente para economías con recientes problemas de inflación. Cabe hacer notar que en general, pero especialmente en casos con tasas de inflación altas, la eficacia de la política monetaria no se puede juzgar en forma aislada, porque es probable que las políticas fiscales implementadas o anunciadas durante ataques especulativos puedan reforzar o debilitar los efectos indicadores de la orientación de la política monetaria. La falta de consideración de los anuncios de política acompañantes ha sido una de las debilidades más importantes de estudios econométricos como el de Kraay (1998).

¹⁶ Existen ciertas evidencias econométricas para respaldar esta propuesta. Goldfajn y Gupta (1998) analizan la eficacia de una política monetaria restrictiva luego de las crisis monetarias para 80 países entre enero de 1980 y enero de 1998. Concluyen que una política monetaria restrictiva (es decir, incremento de las tasas de interés) aumenta significativamente la probabilidad de revertir una devaluación del tipo de cambio real mediante una apreciación nominal, más que mediante una inflación más alta. Sin embargo, también concluyen que en economías con sectores bancarios débiles (es decir, países que enfrentaron simultáneamente una crisis bancaria), es válido lo contrario: políticas monetarias restrictivas y tasas de interés altas reducen la probabilidad de una reversión a través del tipo de cambio nominal y la inflación pasa a ser el mecanismo endógeno que a la larga devuelve el equilibrio al tipo de cambio real. Por consiguiente, las tasas de interés altas ayudan a defender una moneda sólo si el sector bancario es lo suficientemente fuerte, digamos en término de las disposiciones de capital y/o liquidez, como para absorber el deterioro de las carteras de préstamos.

¹⁷ Ver Perry y Lederman (1998).

¹⁸ Sería necesario contar con un análisis microeconómico más detallado para determinar los tipos de empresas (esto es, sectores de bienes transables versus sectores de bienes no transables) que fueron responsables de los pasivos externos. Sin embargo, en un estudio de las ramas económicas de Tailandia realizado por Dollar y Hallward-Driemeier (1998), se muestra que gran parte de los pasivos externos a corto plazo estaba en manos de compañías financieras con préstamos emitidos a empresas no exportadoras.

Cuadro 4
ESTRUCTURA FINANCIERA INICIAL

Países	NFL/PIB* (%)	PrvtL/PIB (%)	STL/PIB (%)	PSC/PIB (%)	Crecimiento créditos privados (%)
Argentina	2.1	7.8	6.2	17.1	29.4
Brasil	4.4	6.5	5.2	30.7	0.0
México	4.0	9.8	7.5	7.6	46.1
Indonesia	2.3	20.3	13.5	49.8	53.9
Corea	1.9	17.4	12.4	60.5	29.0
Tailandia	21.7	36.4	24.6	95.6	34.2

Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales, y PrvtL y FL del BPI.

Notas: NFL/PIB = Pasivos Externos Netos del sistema bancario divididos por el Producto Interno Bruto

PrvtL/PIB = Préstamos privados (acreencias según lo informado por el BPI), dividido por el Producto Interno Bruto

STL/PIB = Pasivos externos de corto plazo divididos por el PIB.

PSC/PIB= Crédito del Sector Privado dividido por el Producto Interno Bruto

Crecimiento del crédito privado= crecimiento acumulado del crédito total al sector privado a precios locales constantes durante los 24 meses antes de la crisis.

* Observaciones para NFL: Argentina y México: Promedio para noviembre de 1994; Brasil y Corea: Promedio para septiembre de 1997; Indonesia y Tailandia: Promedio para junio de 1997. FL y STL son desde fines de junio del año indicado, salvo para las relaciones STL/PIB de Brasil, Indonesia, Corea y Tailandia, donde se usaron a partir de fines de junio de 1997.

Los efectos que causan los aumentos de las tasas de interés dependen del nivel de endeudamiento de una economía. Cuando las empresas están muy endeudadas y sus relaciones deuda-capital son altas, un aumento de estas tasas puede ser catastrófico. Los acreedores de las empresas, incluidos los bancos nacionales, pueden intentar absorber el impacto, lo cual se reflejaría en el deterioro de las relaciones capital-pasivos y liquidez-pasivos, o bien pueden traspasar el mayor costo del endeudamiento a sus clientes. Si sus clientes empresariales ya de por sí tienen altas relaciones deuda-capital, las capacidades de éstos de reembolsar un crédito más costoso se deteriorarán aún más y la calidad de las carteras de préstamos de los bancos también se deteriorará. El Banco Mundial (1998) indicó que si bien la incidencia del endeudamiento variaba entre los sectores económicos y los países de Asia oriental, una de las relaciones deuda-capital promedio más altas del mundo en el sector empresarial entre 1988 y 1996 se presentó en Indonesia, Corea y Tailandia.¹⁹ Debido a la escasez de datos comparables sobre las relaciones deuda-capital de empresas en nuestra muestra de países, nos basamos en una variable macroeconómica alternativa, la incidencia del crédito en el sector privado, para evaluar el grado en que estos factores podría haber influido en determinar la magnitud del descenso económico *ex post*.

La evidencia relacionada con la incidencia inicial del crédito del sector privado presentada en el Cuadro 4 indica diferencias significativas entre los casos de América Latina y Asia. Los efectos negativos de un fuerte aumento en las tasas de interés en Asia tendría consecuencias más negativas para la economía real que en los países latinoamericanos.²⁰

Otro factor que podría explicar los efectos negativos de las altas tasas de interés es la calidad del crédito otorgado al sector privado. En principio, este factor se puede evaluar examinando el porcentaje inicial de los préstamos no redituables del sistema bancario. En la práctica, sin embargo, este tipo de información no es estrictamente comparable entre los países. Por este motivo, examinamos la evolución del crédito real para el sector privado en los 24 meses antes de los episodios de crisis. El supuesto subyacente es que la calidad del crédito al sector privado tiende a

¹⁹ Ver Claessens, Djankov y Lang (1998).

²⁰ El Banco Mundial (1998) y Perry y Lederman (1998) sostienen que el gran endeudamiento del sector privado en Asia estuvo asociado con un deficiente control de las empresas y de las instituciones financieras.

deteriorarse cuando aumenta con demasiada rapidez. En la última columna del Cuadro 4 se muestra la tasa de crecimiento acumulada del crédito al sector privado, ajustada por la inflación. Es sorprendente que esta tasa de crecimiento fuera de cero en Brasil durante los dos años anteriores al episodio de presión especulativa. Las otras cinco economías experimentaron un crecimiento sustancial de crédito real, encabezadas por Indonesia y México.

En los gráficos 11a y 11b se muestra la correlación entre los rangos derivados de nuestra estructura financiera e indicadores de crecimiento de crédito ex ante y los rangos del descenso económico. Los DI son 0.3 y 1.3, respectivamente. Por consiguiente, la estructura financiera inicial parece constituir una explicación importante de por qué las economías asiáticas sufrieron descensos económicos de mayor magnitud que los países latinoamericanos.

Gráfico 11a
RANGOS DE ESTRUCTURA FINANCIERA Y DESCENSO ECONÓMICO
(DI=0.3)

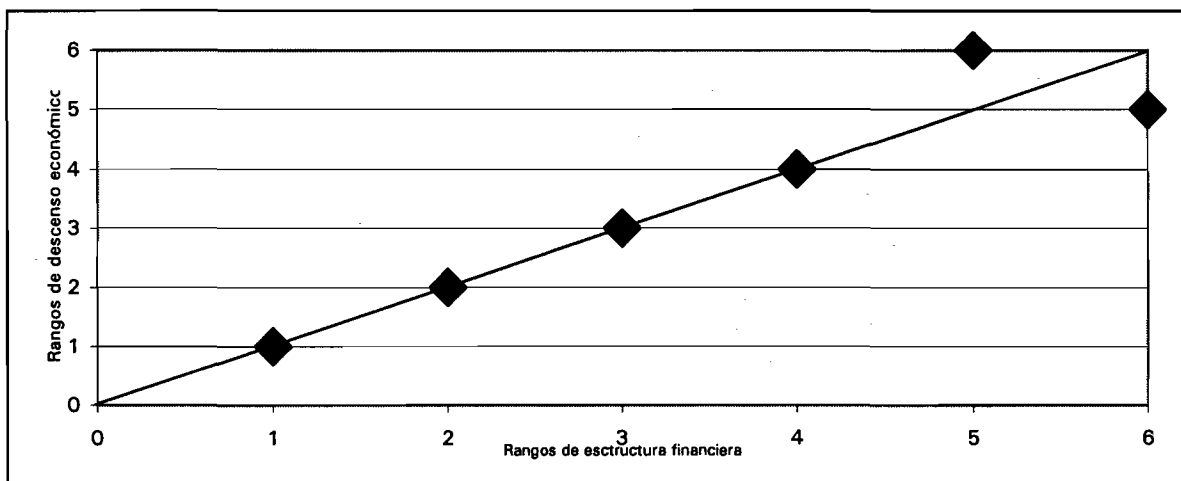
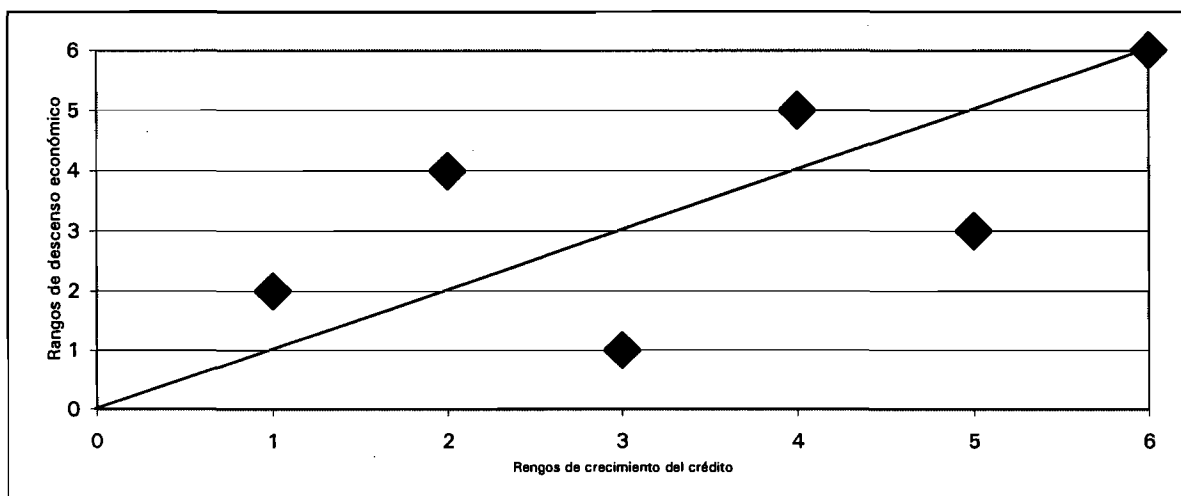


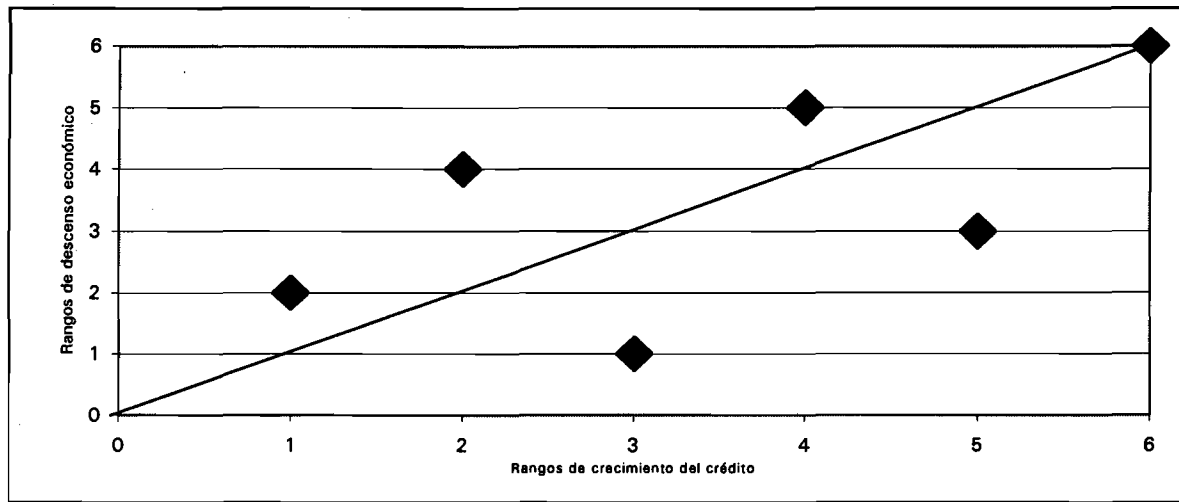
Gráfico 11 b
RANGOS DE CRECIMIENTO DE CRÉDITO EX-ANTE Y DESCENSO ECONÓMICO
(DI=1.3)



2. ¿Desempeñó algún papel la composición inicial de la demanda?

Las altas tasas de inversión, junto con el alto grado de respuesta de la inversión ante las situaciones de crisis, también son explicaciones importantes de las profundas recesiones asiáticas. En el gráfico 12 se muestra la correlación por rangos de la relación entre las tasas de inversión *ex ante* y el posterior descenso económico; el DI es sólo 0.7.

Gráfico 12
RANGOS DE TASA DE INVERSIÓN INTERNA BRUTA EX-ANTE Y DESCENSO ECONÓMICO
(DI=0.7)



Mediante un simple ejercicio contable, se revelan las relaciones entre la inversión *ex ante* y los porcentajes de consumo y el crecimiento del ingreso.

$$(9) \Delta Y/Y_{t-1} = (C_{t-1}/Y_{t-1}) \cdot \Delta C/C_{t-1} + (I_{t-1}/Y_{t-1}) \cdot \Delta I/I_{t-1} + (X_{t-1}/Y_{t-1}) \cdot \Delta X/X_{t-1} - (M_{t-1}/Y_{t-1}) \cdot \Delta M/M_{t-1}.$$

Si la baja del consumo durante los episodios de crisis fuera de magnitud similar (en términos del cambio porcentual) a la baja en la inversión, entonces sería difícil aseverar que las tasas de inversión *ex ante* más altas (I/Y) explican la contracción económica más profunda que experimentaron los países de Asia.²¹ Sin embargo, en el Cuadro 5 se muestra que la inversión interna bruta disminuyó más que el consumo en todos nuestros casos. Puesto que las economías de Asia tenían tasas de inversión iniciales más altas, una determinada caída porcentual de la inversión causaría una baja proporcionalmente mayor en el PIB. De hecho, la contribución del consumo fue sólo mayor en el caso de Argentina, donde el consumo disminuyó en un 5.8%, pero su participación en el PIB *ex ante* fue de 0.84, contribuyendo de este modo con un -4.9% a la caída de su PIB.

²¹ Nuevamente, Calvo (1998a) señala que una reducción porcentual determinada en el consumo puede tener un efecto más contraccionista que una caída equivalente en la inversión cuando el consumo es más intenso en bienes no transables (o con mayor intensidad de mano de obra).

Cuadro 5

DESCOMPOSICIÓN DE TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB DESPUÉS DE ATAQUES ESPECULATIVOS

	Argentina	Brasil	México	Indonesia	Corea	Tailandia
Crecimiento del PIB ex post (%)	-4.02	1.22	-6.22	-8.13	-5.91	-8.00
Tasa de Inversión Interna Bruta ex ante	0.23	0.21	0.22	0.34	0.32	0.35
Crecimiento de la IIB ex post (%)	-15.97	-3.00	-34.95	-29.17	-55.04	-39.00
Aporte a la inversión (%)	-3.64	-0.64	-7.77	-9.83	-17.78	-13.61
Tasa de Consumo Interno Bruto ex ante	0.84	0.81	0.83	0.69	0.63	0.62
Crecimiento de CIB ex post (%)	-5.78	2.39	-8.44	0.37	-11.04	-10.49
Aporte de consumo (%)	-4.86	1.94	-6.99	0.25	-6.91	-6.56
Aporte de exportaciones netas	4.48	-0.09	8.54	1.45	18.77	12.17

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de los Ministerios de Hacienda y Bancos Centrales.

En Brasil, la inversión disminuyó en un 3%, pero el consumo aumentó en un 3.2% y las importaciones (no mostradas en el Cuadro 4) aumentaron en un 8.3%. Esta combinación de descenso en la inversión y aumento en el consumo e importaciones es sintomática de un programa de ajuste que carece de credibilidad. Cuando las políticas de ajuste y un régimen de tipo de cambio rígido no son consecuentes, los agentes económicos tenderán a aumentar su consumo, en especial de importaciones, anticipando la caída de la moneda. En combinación con la evidencia analizada más adelante con respecto al aumento de la inercia inflacionaria en Brasil (Gráfico 15b) y el hecho de que la política fiscal de Brasil fue expansionista luego del ataque de octubre de 1997 (Cuadro 3), es claro que el predicamento brasileño de 1999 se debe en parte a la imposibilidad de implementar un programa de ajuste convincente durante 1998.

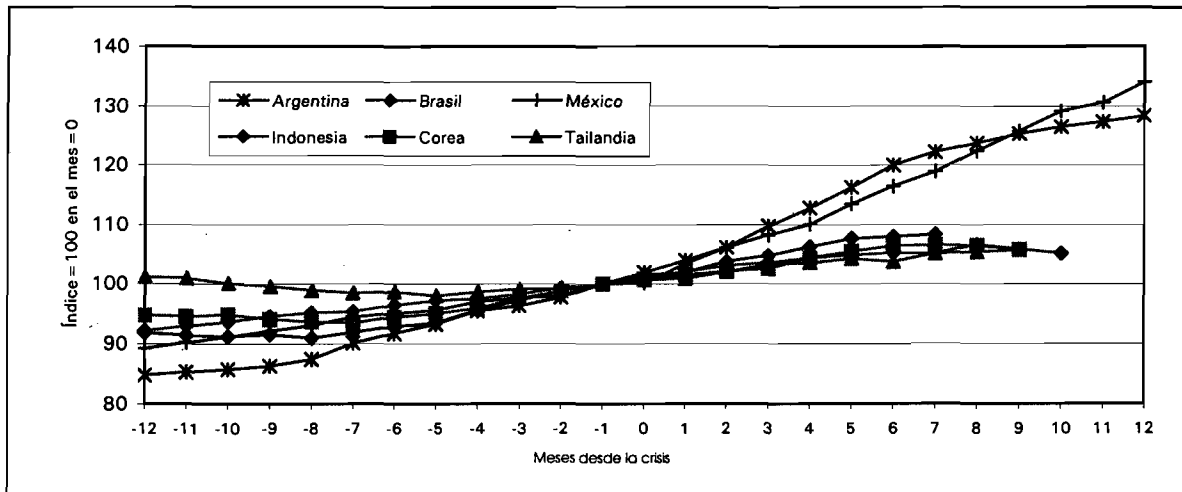
La lección principal obtenida de este análisis es que la composición inicial de la demanda parece haber desempeñado un papel decisivo en el nivel del descenso económico después de los ataques especulativos. En particular, dada la alta sensibilidad de la inversión frente a la incertidumbre, las altas tasas de inversión iniciales tienden a estar asociadas con descensos económicos más agudos.

D. ¿Desempeñó algún papel la baja respuesta de las exportaciones? ¿Por qué sucedió esto?

La recuperación más lenta de Asia puede explicarse en parte por la respuesta relativamente deficiente de las exportaciones de mercancías (Gráfico 13). En el gráfico 14 se muestra la relación entre el (reducido) crecimiento de las exportaciones y los rangos de descenso económico; el DI es 0.7, que es bastante bajo. ¿Pero por qué los volúmenes de exportación crecieron en forma tan lenta en las economías asiáticas? El deficiente desempeño de las exportaciones de mercancías podría ser un resultado de las severas restricciones de liquidez externa que enfrentaron los productores asiáticos como consecuencia de la crisis. Sin embargo, dada la evidencia presentada con respecto a las tasas de interés real y las tendencias en los agregados monetarios, es más probable que otros factores ocuparan un lugar importante.

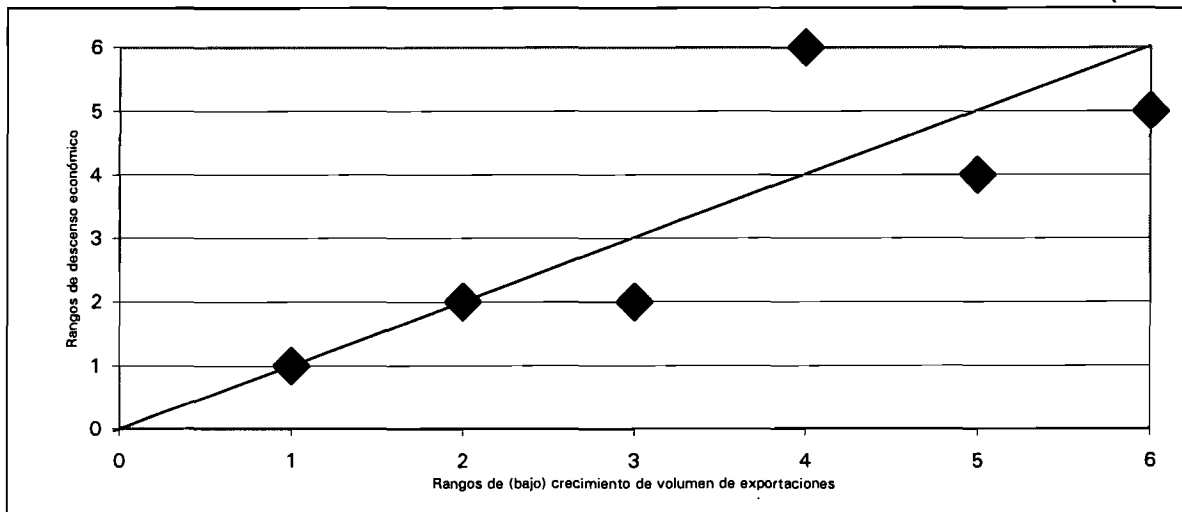
Un análisis keynesiano nos hace centrar en la dinámica de la inflación, como en las expectativas inflacionarias y en la indexación salarial, porque éstos son factores que posiblemente determinan el éxito de devaluaciones monetarias en cuanto a su efecto en el tipo de cambio real. En los siguientes párrafos, examinamos la evidencia pertinente sobre el grado en que nuestros casos “sufrieron” de inercia inflacionaria y evaluamos el “éxito” de las devaluaciones monetarias en Asia y México. A su vez, examinamos la evidencia con respecto al papel desempeñado por la integración regional y la similitud de las exportaciones.

Gráfico 13
ÍNDICE DEL VOLUMEN DE EXPORTACIONES
 (Promedio móvil de 12 meses)



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de las Estadísticas Financieras Internacionales, FMI

Gráfico 14
RANGOS DE (BAJO) CRECIMIENTO DE VOLUMEN DE EXPORTACIONES Y DESCENSO ECONÓMICO
 (DI=0.8)



1. Dinámica de la inflación y los efectos de las variaciones de los tipos de cambio

Obstfeld (1995) usa autocorrelaciones de inflación simples para examinar si la persistencia (o inercia) de la inflación, que puede ser causada por problemas de credibilidad y/o por esquemas de contratos indexados, tendía a ser más alta en los países industrializados con sistemas de tipo de cambio flexibles que en los países con tipos de cambio fijos. Para nuestro propósito, se puede estimar que los países con inercia inflacionaria alta se benefician menos de los ajustes del tipo de cambio nominal, puesto que es probable que los precios internos se recuperen rápidamente más

adelante y de este modo anulen el efecto potencialmente expansionista de la devaluación causado por “el cambio” en la composición de la demanda.

La estimación del grado de inercia inflacionaria se puede realizar usando Mínimos Cuadrados Ordinarios, suponiendo que el verdadero proceso inflacionario de estas economías es un recorrido aleatorio con constante:

$$(10) \quad \pi_t = \alpha + \pi_{t-1} + \epsilon_t,$$

donde el valor exacto de α no es cero, y ϵ_t se distribuye normalmente con media cero. En otras palabras, modelamos la dinámica de la inflación suponiendo que las perturbaciones contemporáneas afectan la tendencia temporal del nivel de inflación. Por ejemplo, consideremos las perturbaciones ϵ_t (tal vez una devaluación) que aumentan el nivel de los precios al consumidor en $t=1$ y otras que lo elevan en $t=2$. En este caso el nivel de inflación en $t=2$ sería:

$$(11) \quad \pi_2 = \pi_0 + 2\alpha + \epsilon_1 + \epsilon_2.$$

Desde luego, el grado en que una perturbación ϵ_t afecta el nivel de la inflación en períodos posteriores variará entre los diferentes países. La ecuación de la regresión real que se estimará es:

$$\pi = \hat{\alpha} + \hat{\beta}\pi_{t-1}$$

donde $\hat{\alpha}$ es el coeficiente de la constante estimado y $\hat{\beta}$ es el coeficiente de autocorrelación o inercia de inflación estimado. Sin embargo, el punto principal es que una depreciación de la moneda en el instante t puede afectar los niveles de inflación subsiguientes; mientras más grande sea este efecto, menos probabilidad habrá de que esta depreciación produzca una devaluación real.

En los gráficos 15a-f (lado izquierdo) se muestran los coeficientes recursivos estimados de la constante. También se muestra (al lado derecho de los gráficos), el coeficiente de autocorrelación (inercia) rezagado.²² La técnica de estimación recursiva nos permite examinar si los coeficientes para la constante y la autocorrelación fueron estables a través del tiempo. Argentina (en el gráfico 15a) muestra coeficientes estables durante el período; la constante es cero y la autocorrelación se mantiene en aproximadamente 0.25. Brasil (en el gráfico 15b) muestra un coeficiente para la constante en aumento hasta mediados de 1995, seguido por una rápida baja que refleja el éxito del plan del Real para reducir el nivel de inflación. Adicionalmente, Brasil parece haber experimentado un aumento significativo en la inercia inflacionaria, lo que se refleja en el aumento del coeficiente de autocorrelación desde una estimación significativamente negativa a mediados de 1995 hasta 0.40 en 1998, aunque parece ser estadísticamente significativa sólo después de principios de 1997. México (en el gráfico 15c) tuvo un coeficiente para la constante estable y estadísticamente significativo de cerca de 0.005 (o un 0.5% de inflación mensual) hasta principios de 1998, cuando experimentó una repentina tendencia ascendente que quizás se debió a las consecuencias inflacionarias de las depreciaciones nominales experimentadas después de la crisis asiática. La inercia inflacionaria de México fue estadísticamente significativa y positiva al iniciarse en 1994 y subió en forma constante hasta cerca de 0.35 a fines de 1997. La inercia inflacionaria de México llegó a ser estadísticamente insignificante en 1998. Indonesia (en el gráfico 15d) muestra un coeficiente para la constante menor, pero con un grado de aumento en la inercia inflacionaria de cerca de 0.35 a fines de 1996 que siguió aumentando, incluso después del período de la crisis monetaria de Asia. Corea (en el gráfico 15e) muestra un salto repentino en la constante a principios de 1995, aunque el coeficiente de autocorrelación se torna cercano a cero a partir de ese momento.

²² Hasta donde sabemos, Edwards (1996, 1998) fue el primero en usar estimaciones recurrentes de inercia inflacionaria, aunque él controla la influencia del “exceso” de oferta monetaria.

Tailandia (en el gráfico 15f) muestra coeficientes relativamente estables durante el período: de 0.002 para la constante y de 0.4 para la autocorrelación. Esta evidencia indica que incluso cuando los niveles de inflación eran más bajos en Asia en la víspera de la crisis, a fines de 1996, Indonesia y Tailandia en realidad tenían altos grados de inercia inflacionaria. Por cierto, este es el caso de Brasil y, en menor proporción, de México. Sólo Corea parece haber tenido una inercia inflacionaria significativamente más baja que las economías latinoamericanas, y basándose en esta evidencia, se podría haber beneficiado de la devaluación del tipo de cambio nominal si no hubieran estado presentes otros factores.

Gráfico 15a

**COEFICIENTES RECURSIVOS DE LA INFLACIÓN PARA LA CONSTANTE Y LA INERCIA REZAGADA:
ARGENTINA**

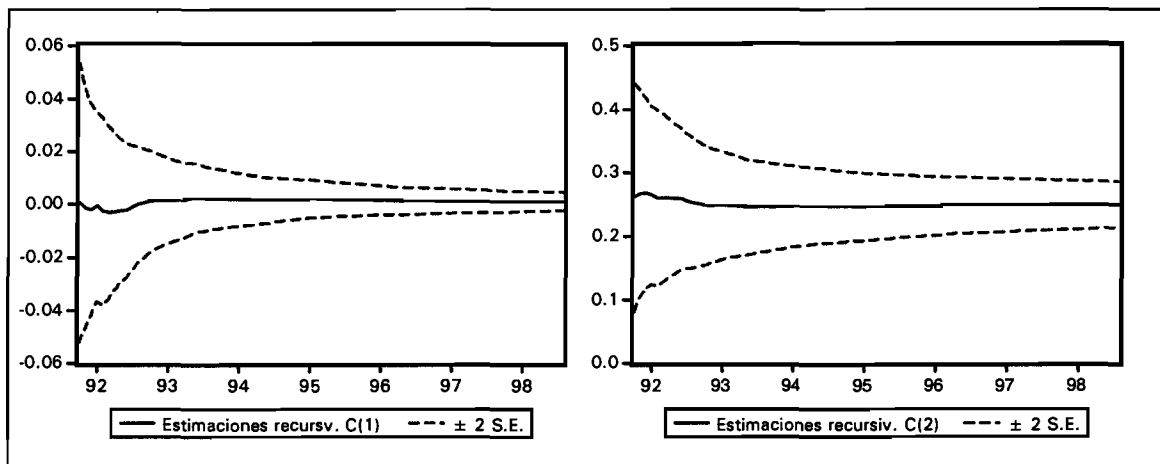


Gráfico 15b

**COEFICIENTES RECURSIVOS DE LA INFLACIÓN PARA LA CONSTANTE Y LA INERCIA REZAGADA:
BRASIL**

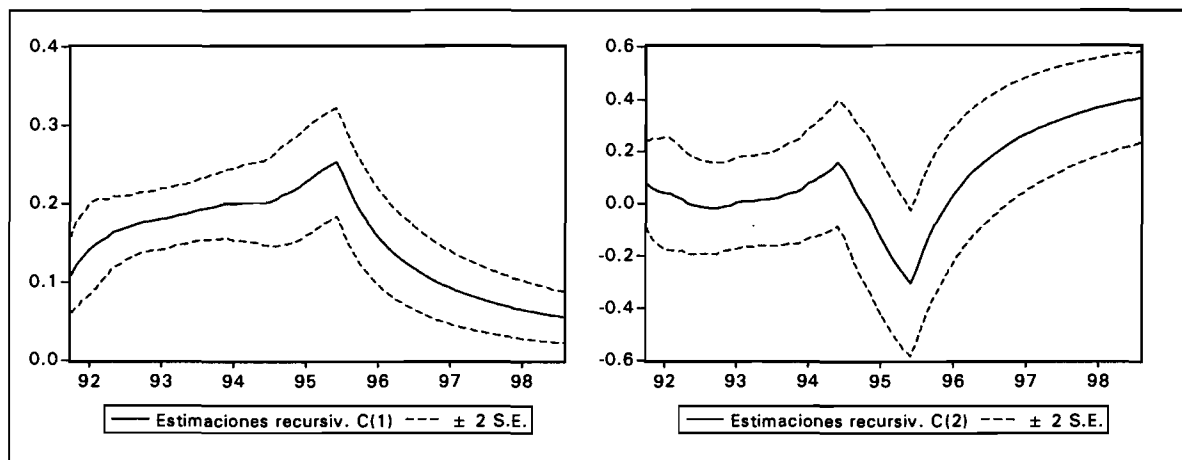


Gráfico 15c

**COEFICIENTES RECURSIVOS DE LA INFLACIÓN PARA LA CONSTANTE Y LA INERCIA REZAGADA:
MÉXICO**

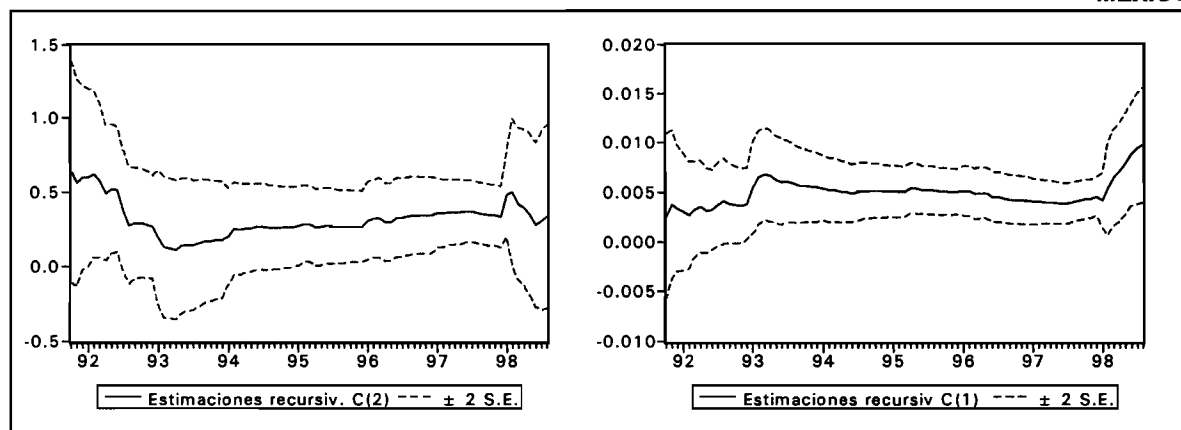


Gráfico 15d

**COEFICIENTES RECURSIVOS DE LA INFLACIÓN PARA LA CONSTANTE Y LA INERCIA REZAGADA:
INDONESIA**

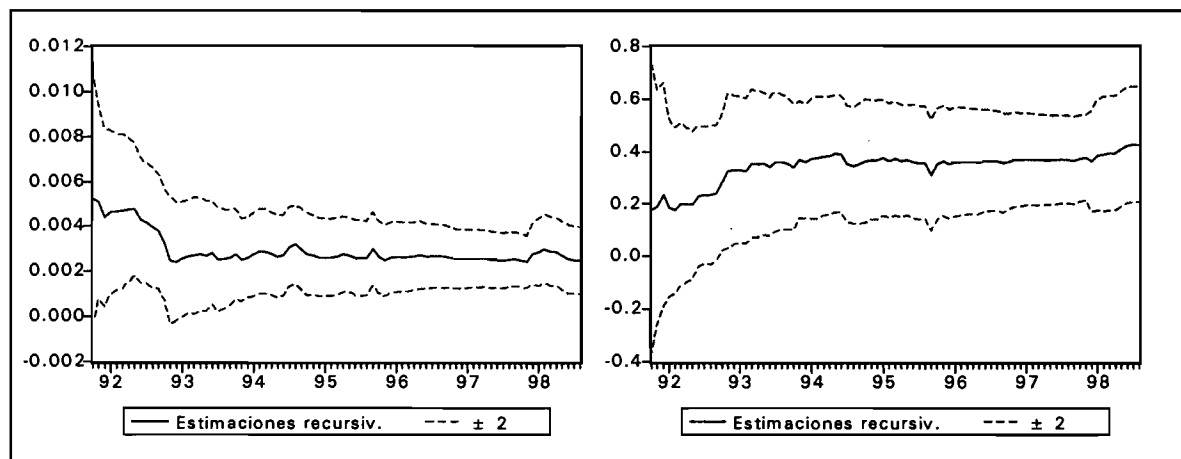


Gráfico 15e

**COEFICIENTES RECURSIVOS DE LA INFLACIÓN PARA LA CONSTANTE Y LA INERCIA REZAGADA:
COREA**

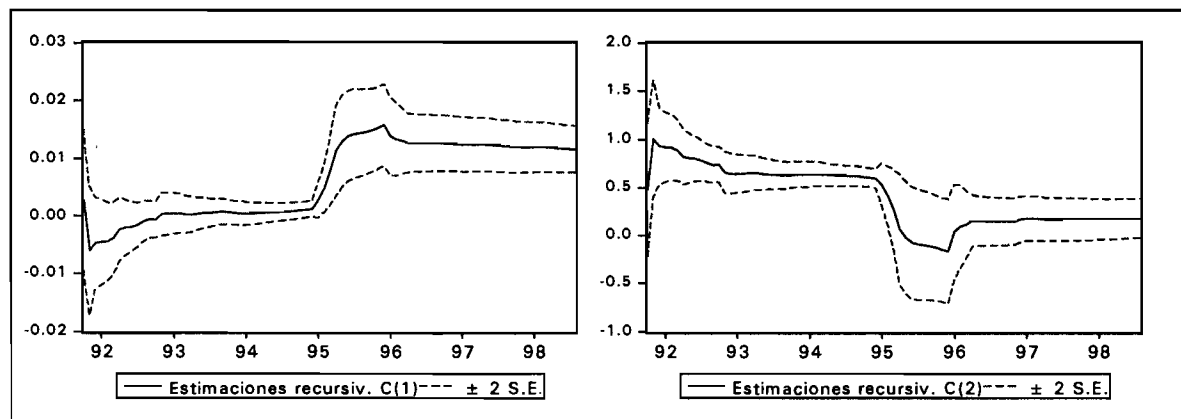
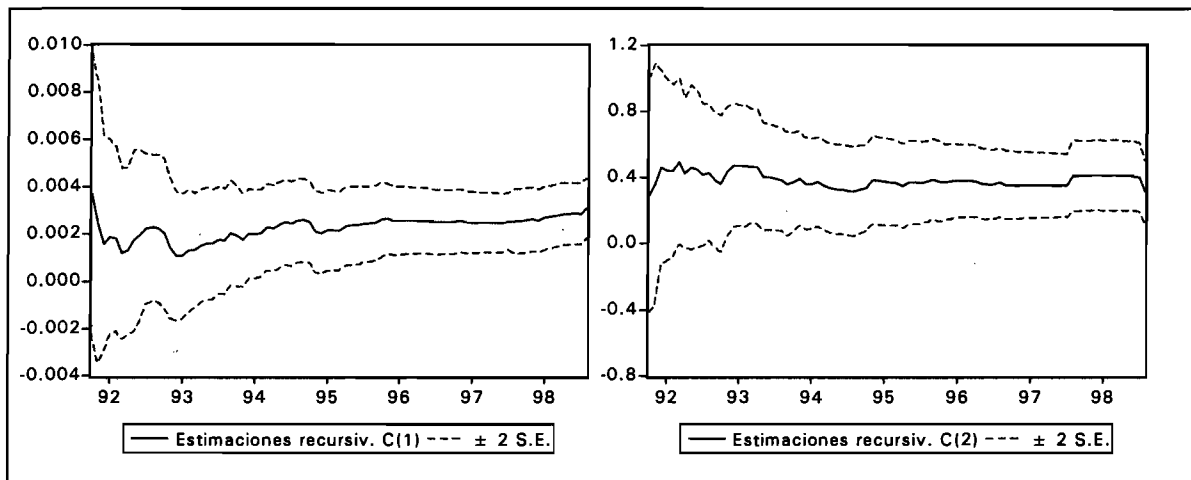


Gráfico 15f

**COEFICIENTES RECURSIVOS DE LA INFLACIÓN PARA LA CONSTANTE Y LA INERCIA REZAGADA:
TAILANDIA**



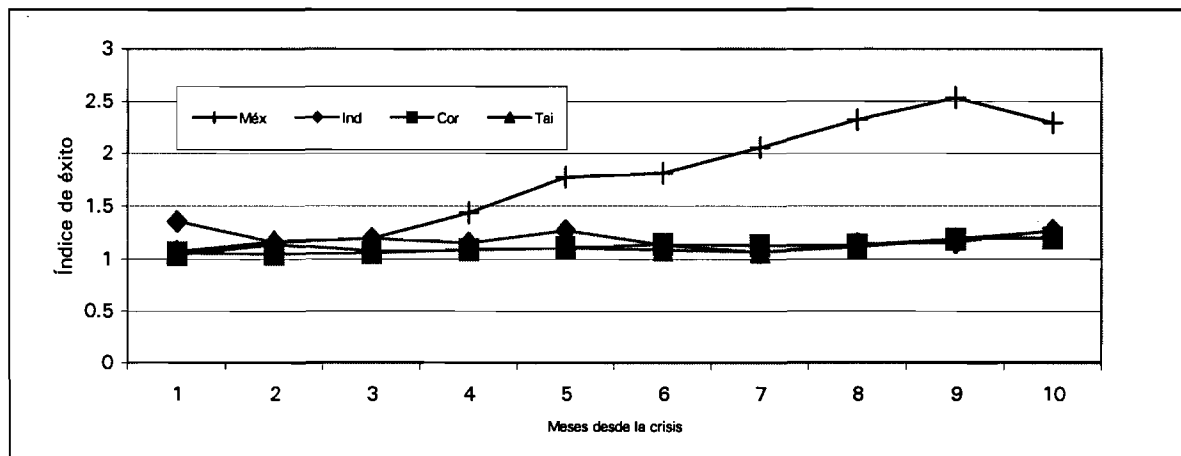
Se puede usar un índice propuesto por Goldfajn y Gupta (1998) para evaluar el grado en el cual las devaluaciones de tipo de cambio real fueron originadas por las devaluaciones nominales: Sea $S = \frac{\% \Delta NEER}{\% \Delta REER}$, donde NEER es el tipo de cambio efectivo nominal y REER es el tipo de cambio efectivo real. Si $S > 1$, entonces la depreciación real fue originada por una combinación de devaluación nominal más cierta inflación interna mayor que la inflación externa. Si $S < 1$, entonces la depreciación real fue originada por la devaluación nominal más cierta deflación interna y $S=0$ cuando la devaluación nominal es cero. $S < 0$ cuando los tipos de cambio nominal y real se mueven en direcciones opuestas. Por ejemplo, cuando el tipo de cambio nominal se deprecia, pero la inflación interna es mayor que la inflación externa por un margen mayor que la depreciación nominal, el tipo de cambio efectivo real se aprecia y S toma un valor negativo.

En el gráfico 16 se muestra la evolución del índice S de éxito de depreciación nominal y cada observación se mide con respecto al nivel de NEER y REER en el mes cero. Es claro que nuestras tres economías asiáticas experimentaron devaluaciones nominales que efectivamente originaron depreciaciones del tipo de cambio real, como se refleja en sus valores de S cercanos a 1. En cambio, México experimentó depreciaciones nominales que se diluyeron con la elevada inflación interna en relación con la inflación externa

Desde un punto de vista keynesiano, las devaluaciones nominales de Asia deberían haber tenido importantes efectos de “cambio” en la absorción que beneficiaran las industrias de bienes transables domésticas. Si las devaluaciones tuvieron efectos negativos, probablemente se debió a los efectos *fisherianos* y de patrimonio neto que afectaron la solvencia de los agentes privados que estaban muy endeudados en moneda extranjera. Otra posibilidad es que las devaluaciones tuvieran efectos negativos neokeynesianos que actuaran a través del agotamiento del patrimonio neto. El “éxito” de las depreciaciones nominales en los tres casos asiáticos probablemente refleja los efectos que tuvieron sus profundas recesiones, las que ayudaron a contener la inflación interna a pesar de los altos coeficientes de inercia de Indonesia y Tailandia.

Gráfico 16

ÍNDICE DE “ÉXITO” DE LAS VARIANTES DEL TIPO DE CAMBIO NOMINAL



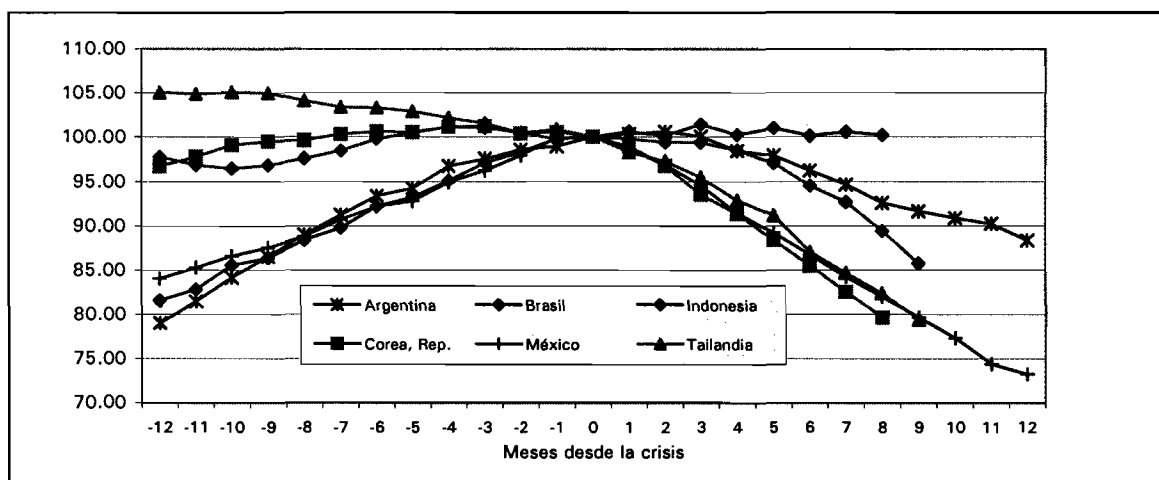
Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de las Estadísticas Financieras Internacionales, FMI

El efecto de las contracciones en la demanda agregada interna se puede evaluar observando las bajas en los volúmenes de importación.²³ En el gráfico 17 se muestra que todos los países experimentaron contracciones significativas en su volumen de importaciones de mercancías. Entre los casos de devaluaciones de moneda (México y las tres economías asiáticas), Indonesia tuvo la contracción más lenta en el volumen de las importaciones. Esto plantea algunas dudas acerca de los argumentos que enfatizan el papel que desempeñan los efectos keynesianos de contracción de la demanda en el caso de Indonesia. Al menos para este caso, es probable que los factores de la oferta, quizás impulsados por los efectos *fisherianos* y/o de patrimonio neto, predominaran en el proceso de ajuste.

Gráfico 17

ÍNDICE DE VOLUMEN DE IMPORTACIONES

(Promedio móvil de 12 meses)



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de las Estadísticas Financieras Internacionales, FMI

²³ Sin embargo, es posible que los volúmenes de las importaciones de mercancías no se reduzcan frente a bajas importantes en la demanda interna cuando el ajuste se traduce en bajas en los precios de las importaciones.

2. Importancia de la integración regional y de la similitud entre las exportaciones

La baja respuesta de las exportaciones puede ser consecuencia del carácter regional de la crisis de Asia oriental, incluidas las dificultades económicas y financieras del Japón. El carácter regional de la crisis se puede analizar aún más observando la estructura regional de las exportaciones de mercancías y la similitud de los productos de exportación en ambos grupos de países. En los Cuadros 6 y 7 se muestra el porcentaje de las exportaciones totales de mercancías destinado a mercados regionales pertinentes. Como se puede observar, Asia estaba muy integrada antes del desencadenamiento de la crisis que estamos estudiando. Las exportaciones de América Latina están más concentradas en el Hemisferio Occidental, incluidos los Estados Unidos.

Cuadro 6
COMERCIO INTRA-REGIONAL EN LAS AMÉRICAS
(Porcentaje de exportaciones totales, promedio 1990-1996)

Países	Estados Unidos	7 países de América Latina	Total
Argentina	11	31	42
Brasil	20	15	35
Chile	17	14	31
Colombia	39	15	54
México	81	3	84
Perú	21	13	34
Venezuela	53	11	64
Estados Unidos	-	13	13

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos del FMI, Dirección de Estadísticas del Comercio.

Cuadro 7
COMERCIO DENTRO DE LA REGIÓN DE ASIA
(Porcentaje de exportaciones totales, promedio 1990-1996)

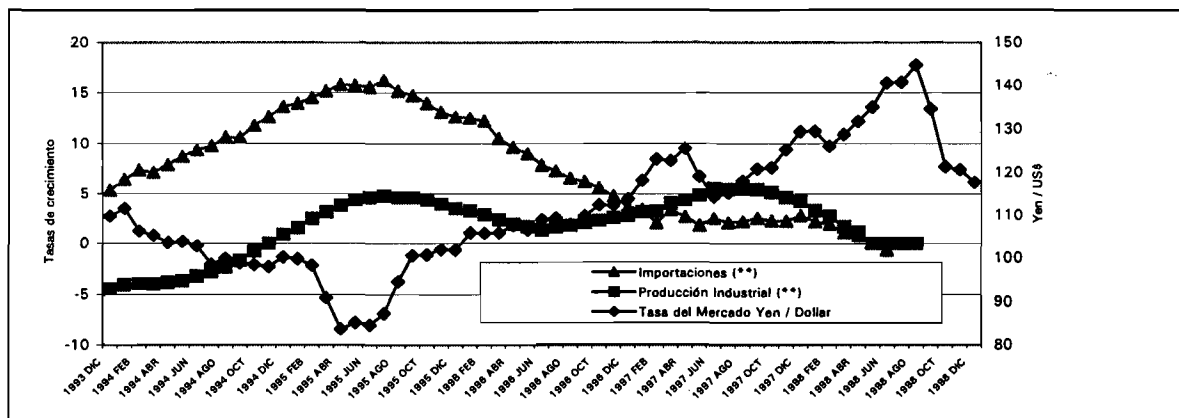
	Japón	5 Países en crisis (*)	Resto de LDC de Asia	Total
Indonesia	33	10	19	62
Corea	15	11	19	44
Malasia	14	6	38	58
Filipinas	18	7	14	39
Tailandia	17	6	23	46
Japón	-	16	22	38

Fuente: Cálculos del autor basados en datos del FMI, Dirección de Estadísticas del Comercio.
(*) Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia.

En este aspecto, Japón desempeñó un papel decisivo en el período anterior a la crisis y durante la recuperación de las economías asiáticas. En el gráfico 18 se muestra la evolución del tipo de cambio yen-dólar estadounidense y un promedio móvil de la producción industrial y los volúmenes de las importaciones japonesas. Las cifras dejan en claro que la apreciación del yen con respecto al dólar durante 1994-1995 estuvo asociada con el creciente volumen de las importaciones y el aumento de la producción industrial en Japón. Después de mediados de 1995, el yen comenzó a devaluarse con respecto al dólar, la producción industrial comenzó a estancarse y los volúmenes de las importaciones comenzaron a bajar drásticamente. Este proceso continuó luego de la crisis de Asia oriental del segundo semestre de 1997.

Gráfico 18

JAPÓN: TIPO DE CAMBIO NOMINAL Y TASAS DE CRECIMIENTO DEL VOLUMEN DE IMPORTACIONES Y PRODUCCIONES INDUSTRIAL



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de las Estadísticas Financieras Internacionales, FMI

Notas: Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas, Tailandia.

(**) Promedio Móvil de 12 meses de las Tasas de Crecimiento.

Otro factor que contribuyó a la lenta recuperación de las exportaciones de mercancías de Asia fue que los productos que estas economías exportan tienden a ser similares a aquéllos producidos por sus socios regionales. Podemos evaluar la “similitud” de las estructuras de exportación entre los países calculando los índices de similitud de las exportaciones Finger-Kreinin de la manera siguiente:

$$(13) \quad XS (ab, w) = \{\sum_i \text{mínimo} [X_i (a w), X_i (b w)]\},$$

donde XS es el índice de similitud de las exportaciones, a y b son dos países, w representa el “mundo”, y $X_i (a \text{ o } b w)$ es el porcentaje para cada país del producto i en sus exportaciones al mundo. El índice se construye tomando la sumatoria de los porcentajes mínimos de las exportaciones en común que un par de países hacen al mundo. En el Cuadro 8 se muestra el promedio XS para cada región. La similitud promedio de las exportaciones fue más alta en Asia que en América Latina y es probable que las devaluaciones del tipo de cambio real de las economías asiáticas se vieran frustradas en parte por el hecho de que estas economías estuvieran exportando productos similares y que por ende las potenciales ganancias en competitividad de las exportaciones en relación con sus principales mercados de exportación eran menores de lo implícito por la depreciación de sus tipos de cambio efectivos reales.²⁴

Cuadro 8

ÍNDICES DE SIMILITUD PROMEDIO DE EXPORTACIONES (*)

	Asia 5 (**)	ALC 7 (***)
Asia 5 (**)	0.36	0.21
ALC 7 (***)	-	0.22
Japón	0.31	0.19
China	0.39	0.24

(*) Basado en Finger y Kreinin (1979). Los cálculos se hacen usando datos sobre la composición de las exportaciones totales (a nivel de 4 dígitos) de la base de datos Comtrade de las Naciones Unidas para el período 1990/96. (**) Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia. (***) Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

²⁴ El hecho de que las economías asiáticas estén más integradas y sus exportaciones sean más similares que en el caso de América Latina es consecuente con las conclusiones de Calderón et al. (1998), que demuestra que la correlación de las tasas de crecimiento de la producción industrial en Asia es más alta que en América Latina.

V. Conclusiones y lineamientos de política económica

La recuperación relativamente rápida de América Latina luego de las recientes crisis no debería ser una justificación para no tomar medidas; incluso las crisis latinoamericanas han sido terriblemente costosas en términos de descenso del PIB y de la producción industrial. En el futuro, es probable que las historias latinoamericanas de ajustes después de ataques especulativos se asemejen más a los casos asiáticos de 1997-1998 que a las anteriores crisis de América Latina, debido a tres motivos importantes. En primer lugar, como bien se sabe, los flujos de capital, incluidos los préstamos a corto plazo y las inversiones de capital, han estado subiendo en forma acentuada desde principios de la década de los noventa y probablemente seguirán haciéndolo. Además, la privatización de los sistemas bancarios nacionales y el fin de la elevada inflación también han estado acompañados de aumentos en el tamaño de los mercados bancarios y financieros como proporción del PIB. Esta parte de la historia es bien conocida, pero el lector interesado en el tema puede examinar la evidencia que se presenta en el Capítulo 2 de Burki y Perry (1997). Por consiguiente, a menos que se constituyan las protecciones adecuadas, en el futuro se pueden esperar altas relaciones deuda-capital y exposiciones en moneda extranjera y grandes volúmenes de deuda a corto plazo por parte del sector privado.

En Perry y Lederman (1998), se concluye que instituciones e incentivos sólidos que limiten el grado de exposición de las economías a desfases monetarios entre monedas locales y externas y controlen el excesivo endeudamiento, el crecimiento del crédito y los volúmenes de deuda a corto plazo, son áreas de política claves para evitar ataques especulativos. La evidencia revisada en este estudio refuerza estas conclusiones, en especial la conclusión de que el tamaño y la estructura de los sistemas financieros y las altas relaciones deuda a corto plazo-PIB parecen ser factores determinantes importantes de la magnitud del descenso económico después de las crisis económicas, puesto que dichas instituciones y políticas también son necesarias para reducir los costos asociados al proceso de ajuste después de la crisis. Mediante instituciones sólidas para el control financiero y empresarial, tipos de cambio flexibles y regulaciones impuestas por motivos de prudencia a los flujos de capital de corto plazo, además de firmes fundamentales macroeconómicos y una administración prudente de la deuda pública, se podría obtener un seguro significativo contra la probabilidad y el potencial costo de futuras crisis financieras.

Adquirir el derecho de recurrir a líneas de crédito en tiempos de dificultades (como lo han hecho los argentinos desde 1995) también puede ser un importante instrumento que permite reducir la probabilidad de un ataque especulativo y mejorar la credibilidad de las políticas monetarias restrictivas destinadas a defender el valor de la moneda nacional. En efecto, la disponibilidad de líneas de crédito líquidas desde el exterior se puede considerar como una reserva internacional adicional a la cual recurrir en caso de un ataque especulativo. A su vez, esta reserva adicional proporciona el tiempo necesario que requieren las autoridades monetarias para mantener una defensa vigorosa del tipo de cambio, suponiendo, desde luego, que el sistema financiero interno puede resistir un período de altas tasas de interés real. Las exigencias de reservas de alta liquidez (remuneradas) en los depósitos bancarios también podría ayudar a reducir la probabilidad y costo final de los cambios en los flujos de capital.

La principal conclusión sobre las respuestas de política monetaria y fiscal ante los ataques especulativos es que se podrían presentar soluciones con dilemas difíciles. Concluimos que las políticas monetarias y fiscales impuestas en Asia no necesariamente eran más restrictivas que en los casos de América Latina luego de los ataques especulativos. Sin embargo, las respuestas en términos de política macroeconómica deben considerar que ciertas condiciones iniciales parecen ser determinantes claves de la magnitud de las recesiones económicas después de los ataques especulativos. Por lo tanto, es bastante probable que las políticas macroeconómicas en Asia

deberían haber sido menos contraccionistas de lo que en realidad fueron. En el Cuadro 9 se resumen nuestras principales recomendaciones de políticas en esta área:

- 1) La inercia inflacionaria y las recientes historias de alta inflación podrían indicar que las autoridades responsables deben ser cautelosas frente a devaluaciones excesivas del tipo de cambio, ya que pueden desencadenar un brote inflacionario. En tales casos, en igualdad de circunstancias, existen argumentos más sólidos que apoyan la defensa de la moneda mediante las tasas de interés.
- 2) Por otra parte, si la estructura financiera inicial se caracteriza por una alta incidencia de endeudamiento pero con moderada exposición en moneda extranjera y antecedentes previos de estabilidad de precios, es preferible no asumir políticas monetarias y fiscales excesivamente restrictivas que permitan que el tipo de cambio se devalúe como corresponde.
- 3) Si, por el contrario, una economía tiene elevada exposición en moneda extranjera, pero niveles bajos de endeudamiento, las autoridades deben procurar que no ocurran devaluaciones significativas de la moneda. Por lo tanto, en estas condiciones, son adecuadas las políticas macroeconómicas restrictivas.
- 4) El peor escenario es aquél en que ocurre simultáneamente un elevado endeudamiento interno y altas exposiciones en moneda extranjera, porque en este tipo de situación, tanto las elevadas tasas de interés como las depreciaciones de la moneda tienen severos efectos *fisherianos* y de patrimonio neto en la economía real. Por consiguiente, se debe realizar todos los esfuerzos necesarios para implementar las reformas institucionales requeridas para evitar, en primer lugar, que surja esta combinación de factores.
- 5) Por último, en igualdad de circunstancias, tasas de inversión iniciales más altas también pueden requerir políticas macroeconómicas más relajadas para mantener las tasas de interés real en niveles más moderados.

Cuadro 9
RESUMEN DE RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

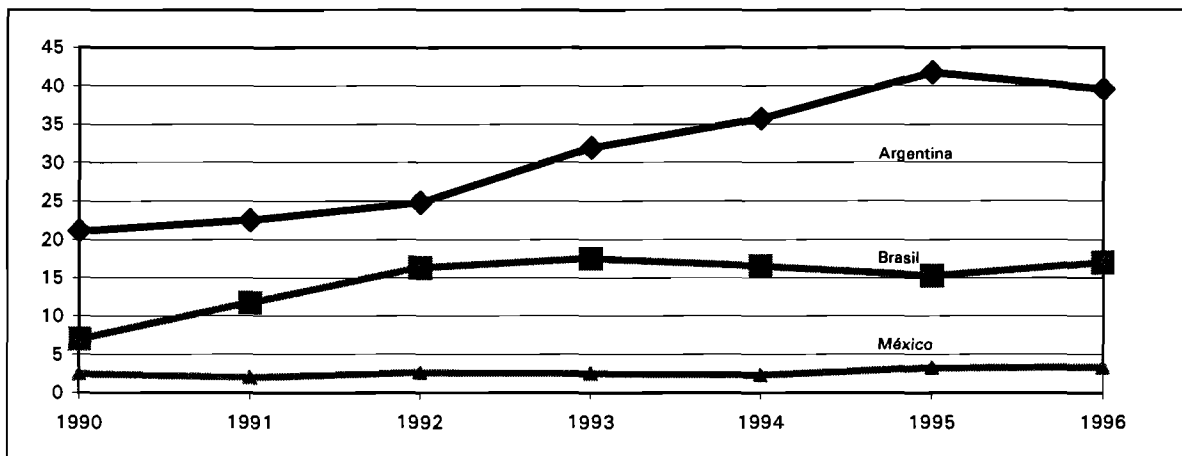
Condiciones iniciales	Se recomienda una política monetaria restrictiva	Se recomienda una política fiscal restrictiva
Reciente inflación alta	Sí	Sí
Inercia inflacionaria alta	Sí	Sí
Alto endeudamiento interno	No	No
Altas exposiciones en moneda extranjera	Sí	Sí
Altos pasivos internos y externos	Dilema en la solución	Dilema en la solución
Baja capitalización y/o reservas de liquidez del sistema bancario	No	No
Altas tasas de inversión	No	No

También es más probable que las economías latinoamericanas experimenten crisis financieras de carácter regional en el futuro, debido al aumento de la integración financiera y comercial. Por ejemplo, en el gráfico 19 se muestra que el porcentaje de mercancías argentinas y brasileñas exportadas a los mercados latinoamericanos, incluidos sus propios mercados, ha estado aumentando en forma constante desde principios de la década del noventa. En México, la situación es un poco distinta, debido principalmente a su alta dependencia preexistente del mercado estadounidense. Además, en Calderón et al. (1998) se muestra que las fluctuaciones en la

producción industrial de América Latina parece tener una creciente correlación con las variaciones de la actividad económica de las economías desarrolladas. Este es un resultado probable del proceso de liberalización comercial y de integración financiera que ha avanzado con rapidez durante la década de los noventa.

Cuando los países enfrentan crisis regionales, las políticas en respuesta a estas crisis deben ser coordinadas. Si los socios regionales comparten similares características económicas y financieras, probablemente todos los países se beneficiarán al asumir políticas macroeconómicas similares. Por otra parte, es probable que se beneficien de respuestas de política coordinadas regionalmente, porque si todos los países responden ante sus crisis con políticas monetarias y fiscales expansionistas aisladas con respecto a los demás, posiblemente descubran que el grado de depreciación de la moneda será mayor que el pretendido. En otras palabras, el grado de depreciación del tipo de cambio nominal que requiere cada país para lograr un ajuste determinado del tipo de cambio efectivo real será menor si las correspondientes expansiones fiscales y monetarias están coordinadas.

Gráfico 19
COMERCIO INTRARREGIONAL EN AMÉRICA LATINA (1990-1996)
(Exportaciones hacia ALC7(*) como porcentaje del total de las exportaciones)



Fuente: Calderón et. al (1998), basado en datos del FMI, Dirección de Estadísticas del Comercio
(*) ALC7= Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela

Bibliografía

- Banco Mundial (1998), *East Asia: The Road to Recovery*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Burki, Javed S. y Guillermo Perry (1997), *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Puntos de Vista del Banco Mundial sobre Estudios de América Latina y el Caribe, Washington, DC: Banco Mundial.
- Calderón, César, Norman Loayza y Humberto López (1998), "Common Cycles and Transmission of Shocks: Recent Stylized Facts in Latin America", Mimeógrafo, *Programa del Banco Mundial para Estudios Regionales de América Latina y el Caribe*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Calvo, Guillermo (1998a) "Capital Flows and Capital-Market Crises: The Simple Economics of Sudden Stops", *Mimeógrafo*, University of Maryland, College Park.
- _____ (1998b), "Understanding the Russian Virus: With Special Reference to Latin America", *Mimeógrafo*, University of Maryland, College Park.

- Corden, W. Max (1998), "The Asian Crisis: Is There a Way Out? Are the IMF Prescriptions Right?" *Mimeoógrafo*, Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies, Washington, DC.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov y Larry Lang (1998), "Corporate Growth, Financing, and Risks in the Decade before East Asia's Financial Crisis", *Documento de Trabajo de Investigaciones de Política 2017*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Corsetti, Giancarlo, Paolo Pesenti y Nouriel Roubini (1998) "Paper Tigers? A Preliminary Assessment of the Asian Crisis", *Mimeoógrafo*, Yale University, Princeton University y New York University, Junio.
- Ding, Wei, Ilker Domac y Giovanni Ferri (1998), "Is There a Credit Crunch in East Asia"? *Mimeoógrafo*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Dollar, David y Mary Hallward-Driemeier (1998), "Crisis, Adjustment, and Reform: Results from the Thailand Industrial Survey", Ensayo presentado en la Conferencia sobre Competitividad del 20 al 22 de mayo de 1998, Bangkok, Tailandia.
- Edwards, Sebastian (1989), *Real Exchange Rates, Devaluation, and Adjustment: Exchange Rate Policy in Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- _____ (1996), "Exchange Rate Anchors, Credibility, and Inertia: A Tale of Two Crises, Chile and Mexico", *American Economic Review, Papers and Proceedings* 86(2): 176-180.
- _____ (1998), "Two Crises: Inflationary Inertia and Credibility", *The Economic Journal* 108, pp. 680-702.
- Eichengreen, Barry, Andrew K. Rose y Charles Wyplosz (1996), "Contagious Currency Crises", Documento de Trabajo de NBER 5681, Julio.
- Finger, J.M. y M. E. Kreinin (1979), "A Measure of 'Export Similarity' and Its Possible Uses", *The Economic Journal* 89 (Diciembre): 905-912.
- Frankel, Jeffrey A (1997), "Sterilization of Money Inflows: Difficult (Calvo) or Easy (Reisen)", *Estudios de Economía* 24(2): 263-285.
- Furman, Jason y Joseph E. Stiglitz (1998), "Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia", *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 1-136.
- Goldfajn, Ilan and Poonam Gupta (1998), "Overshooting and Reversals: The Role of Monetary Policy", *Mimeoógrafo*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Kraay, Aart (1998), "Do High Interest Rates Defend Currencies During Speculative Attacks?" *Mimeoógrafo*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Krugman, Paul (1998a), "Saving Asia: It's Time to Get Radical", *Fortune*, 7 de Septiembre de 1998.
- _____ (1998b), "Latin America's Swan Song", *Mimeoógrafo*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts.
- Krugman, Paul y Maurice Obstfeld (1994), *International Economics: Theory and Policy, Third Edition*, New York: Harper Collins.
- Obstfeld, Maurice (1995), "International Currency Experience: New Lessons and Lessons Relearned", *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 119-196.
- Perry, Guillermo y Daniel Lederman (1998), *Financial Vulnerability, Spillover Effects and Contagion: Lessons from the Asian Crises for Latin America*, Puntos de Vista del Banco Mundial sobre Estudios de América Latina y el Caribe, Washington, DC: Banco Mundial.
- Price, Robert W.R. y Jean Claude Chouraqui (1983), "Public Sector Deficits: Problems and Policy Implications", *Estudio Ocasional de la OCDE* (Junio): 13-44.
- Radelet, Steven y Jeffrey D. Sachs (1998), "The East Asian Financial Crises: Diagnosis, Remedies, Prospects", *Brookings Papers on Economic Activity* 1:1-74.

Anexo 1

Ataques especulativos y dilemas de política macroeconómica: Ilustración basada en un modelo keynesiano clásico con expectativas de tipo de cambio

Recientemente ha resurgido el interés por los análisis de política macroeconómica keynesianos clásicos (Corden 1998, Krugman 1998b, Frankel 1997). Estimamos que es de utilidad analizar los efectos de los ataques especulativos usando un modelo simple presentado en Krugman y Obstfeld (1994), donde se incorporan las expectativas cambiarias en el análisis tradicional de Mundell-Fleming.

Para comenzar, especificamos la condición de equilibrio en el mercado de bienes y servicios:

$$(1) D(RER, Y-t(Y), r-A) = C(Y-t(Y), r-A) + I(r-A) + CA(RER, Y-t(Y), r-A),$$

donde D es la demanda agregada, expresada como un función del tipo de cambio real, el ingreso disponible ($Y-t(Y)$) y la tasa de interés real ($r-A$). Nótese que la cuota tributaria final t , también es una función del ingreso Y .

En una economía abierta con una movilidad perfecta del capital, el tipo de cambio nominal queda determinado por la condición de paridad de la tasa de interés cubierta:

$$(2) E = E^e / (1 + r - r^*),$$

donde E^e es el futuro tipo de cambio nominal esperado y r^* es la tasa de interés internacional.

La inflación interna se puede determinar por medio de una variedad de funciones. Para incorporar la función desempeñada por las expectativas cambiarias y los salarios, podemos modelar la tasa de inflación esperada π^e de la siguiente manera:

$$(3) \pi^e = a \pi_N^e + (1-a) \pi_T^e,$$

donde π_N^e representa la tasa de inflación esperada para los bienes no transables y a es la proporción del consumo interno dedicada a estos bienes no transables.

Bajo el supuesto de que la inflación de los bienes no transables es determinada por el tipo de cambio de los salarios nominales (w) y por el nivel del exceso de demanda agregada en relación con el ingreso de pleno empleo (Y^*),

$$(4) \pi_N^e = w + b(D - Y^*),$$

donde b es la pendiente de la curva de oferta agregada en el espacio precio-cantidad. Bajo el supuesto de que la inflación de los bienes transables es igual a la tasa esperada de las depreciaciones nominales (e),

$$(5) \pi_T^e = e,$$

y al sustituir (4) y (5) en (3), vemos que la inflación interna está determinada por:

$$(6) \pi^e = aw + ab(D - Y^*) + (1-a) e$$

En un equilibrio del mercado de bienes, el ingreso es igual a la demanda. Asimismo, ya que $RER = EP^*/P$, podemos sustituir (2) en (1), y además al sustituir (6) en (3) y luego en (1), el ingreso es determinado por la siguiente función:

$$(7) \quad Y = D [E^e P^*/\{P(1+r-r^*)\}, Y-t(Y), r-aw-ab(D-Y^*)-(1-a)e]$$

En el mercado del dinero, la demanda por liquidez (L) es una función del ingreso (Y) y de la tasa de interés nominal (r). Mientras que se asume que la oferta nominal de dinero (Ms) es exógena (determinada por políticas), la oferta real de dinero es sencillamente la relación Ms – precios internos (P):

$$(8) \quad Ms/P = L (Y, r)$$

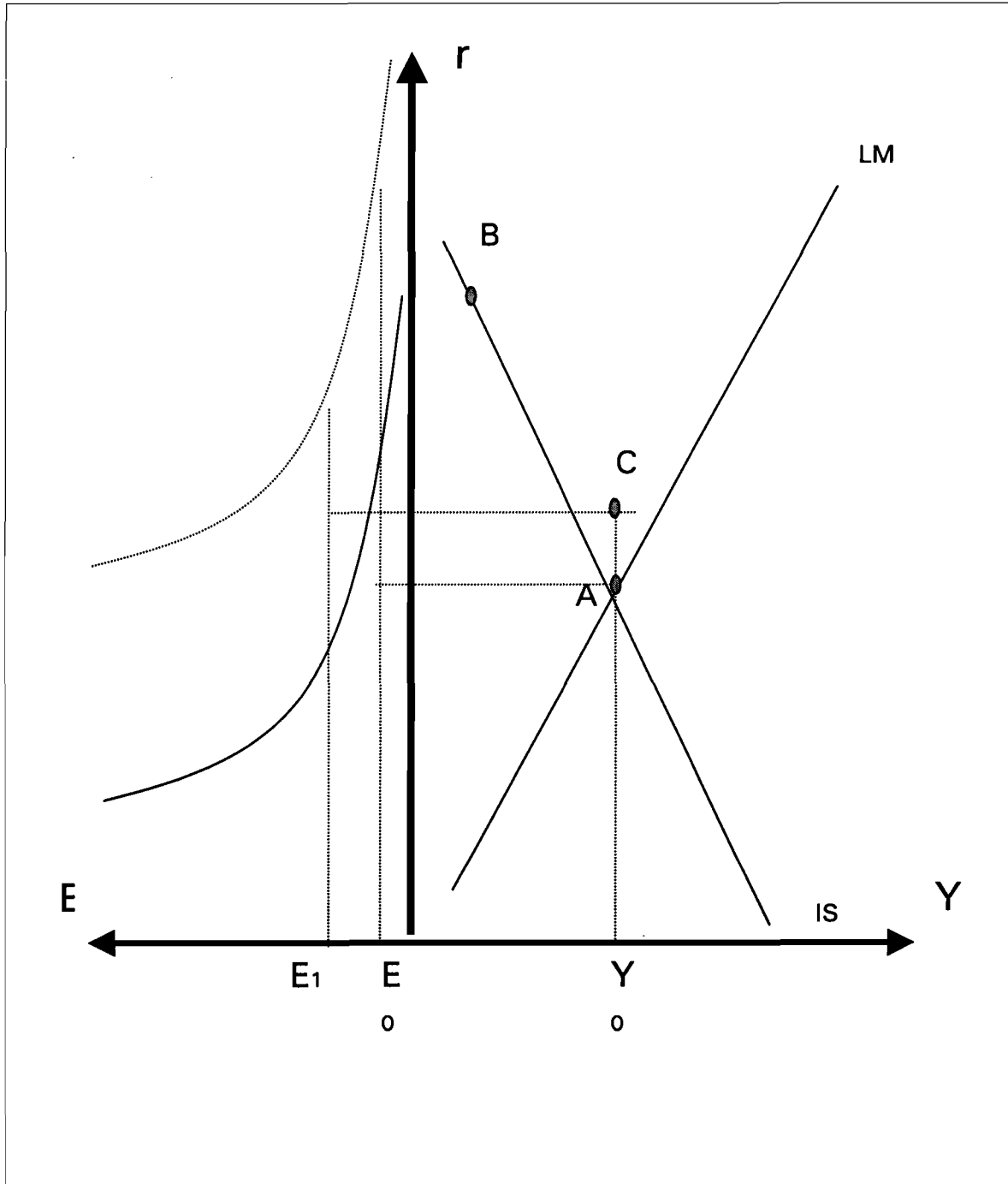
Esquemáticamente, lo que tenemos es un modelo Mundell-Fleming ampliado, donde la tasa de interés interna (o el tipo de cambio nominal al contado) es determinada por el mercado de divisas. En el gráfico A1 a continuación se muestra el mercado de divisas en el lado izquierdo y las curvas IS-LM tradicionales en lado derecho. Entonces, un ataque especulativo es representado por un incremento exógeno en E^e , que en este modelo se ilustra como un constante ascendente de la curva de divisas de equilibrio. Cuando esto sucede, las autoridades económicas nacionales tienen varias opciones. En primer lugar, pueden intervenir en el mercado de divisas, lo que resulta en una disminución de Ms asumiendo que no hay esterilización monetaria. Esto queda ilustrado por el constante de la curva LM hacia la izquierda, hasta que la tasa de interés interna iguala a la tasa de interés internacional, más la tasa de depreciación esperada de la moneda en el punto B. Esto equivale a una política monetaria restrictiva que busca defender la moneda. La idea es que el aumento de E^e se estime como temporal (y por ende la defensa de la moneda), y al demostrar la disposición de defender la moneda, eventualmente se eliminen las expectativas de una devaluación. Cuando esto sucede, la curva LM puede volver a su posición original una vez que termina el ataque.

De manera alternativa, las autoridades podrían dejar que el tipo de cambio aumente libremente. Si el tipo de cambio real cambia, aumenta la demanda por bienes y servicios producidos internamente, según la ecuación (7). Ignorando los efectos de esta política en w y en π^e (según la ecuación 6), la curva IS se desplazaría hacia la izquierda, mientras que el equilibrio disminuiría a medida que E se acerca a E^e . Si consideramos el hecho de que una política de esta naturaleza elevaría los precios internos (P) (y los aumentaría de una vez y para siempre, ya que estamos ignorando la ecuación 6), alcanzaríamos un punto como C, lo que resultaría en tasas de interés internas más bajas (tanto nominales como reales) y en una leve expansión del ingreso.

Al considerar la dinámica de la inflación especificada en la ecuación 6, podemos ver que el nivel de aumento de la tasa de inflación esperada dependería del efecto de esta política en la tasa de crecimiento de los salarios nominales (w) y del nivel que alcance el exceso de demanda para los bienes producidos en el país. Si aumenta π^e , la inflación interna aumentaría a la par con las expectativas, con lo cual se diluiría la depreciación del tipo de cambio real. Cuando esto sucede, es posible que E^e vuelva a aumentar, especialmente en aquellos casos en que el aumento inicial de E^e fue originado por la percepción de una sobre valoración del tipo de cambio real. En el caso extremo no se produciría cambio alguno en el tipo de cambio real (RER), en cuyo caso la inflación ascendente resultaría en una disminución de la oferta real de dinero, derivando en el punto B a pesar de la devaluación nominal. Esto es, IS no se desplazaría, porque no cambió el tipo de cambio real, pero la curva LM se desplazaría hacia la izquierda como consecuencia del aumento de los precios internos. Finalmente, podría producirse un aumento en la demanda por liquidez por un margen determinado de Y como consecuencia de la necesidad financiera, lo que también desembocaría en un desplazamiento ascendente de la curva LM. Esta ilustración ayuda a explicar en cierto modo el

motivo por el cual los aumentos de las tasas de interés internas pueden estar relacionados tanto con ataques especulativos exitosos o no exitosos en contra de las monedas de mercados emergentes.

Gráfico A1
ILUSTRACIÓN DE DILEMAS DE POLÍTICA EN UN CLÁSICO MÓDELO KEYNESIANO CON
EXPECTATIVAS DE TIPOS CAMBIARIOS



Anexo 2

Análisis indicativo de correlación por rangos

En todo este documento hemos intentado evaluar si el desempeño de los indicadores macroeconómicos simples pueden explicar por qué un grupo de países experimentó un deterioro económico más grave que otro grupo de países. Hay una explicación que se puede descartar de plano: Dado que las devaluaciones nominales fueron más eficaces en Asia que en América Latina en incidir en el tipo de cambio real, no podemos deducir que la inercia inflacionaria en Asia (que fue elevada en Indonesia y Tailandia) fuera una explicación importante para la contracción económica más profunda que sufrieron estas economías. Para resumir nuestras conclusiones, examinamos en qué medida las clasificaciones de los países que arrojaron nuestras variables "explicativas" se ajustan al orden de prelación del descenso económico, según se muestran en el Cuadro A2. En los siguientes párrafos se explican estas clasificaciones de los países.

Cuadro A2
CLASIFICACIÓN DE PAÍSES

Países	Declive económico	ISP 1	Impulso fiscal	Restricción monetaria	Estructura financiera	Crecim. crediticio ex-ante	Cambio en CAB/PIB	Tasa de inversión ex-ante	Volumen de export.
Argentina	5	6	2	2	6	4	6	4	6
Brasil	6	2	4	2	5	6	4	6	4
México	4	1	3	1	4	2	3	5	5
Indonesia	2	3	6	5	2	1	5	3	2
Corea	3	5	5	4	3	5	2	2	3
Tailandia	1	4	1	5	1	3	1	1	1

Fuente: Cálculos de los autores

1. Rangos de los descensos económicos

La primera tarea de este ejercicio es ordenar nuestros casos de acuerdo a la magnitud del descenso económico. Para este objetivo, nos gustaría captar tanto la velocidad de este descenso como su volumen total después de un tiempo determinado. Por consiguiente, estos rangos se construyeron a partir de dos clasificaciones iniciales. En primer lugar, sobre la base de las cifras presentadas en el gráfico 2, cada país se clasificó de acuerdo a su bajo nivel del índice promedio del descenso de la tasa de crecimiento del IP durante los últimos 12 meses después de la crisis. En segundo lugar, sobre la base de las cifras presentadas en el gráfico 1a, se clasificó a cada país de acuerdo a la magnitud del descenso porcentual del PIB durante el primer año después de la crisis.²⁵ Entonces se promediaron estas dos clasificaciones y se calculó el rango del descenso económico ordenando los promedios resultantes por orden de prelación. El país que se ubicó en primer lugar en términos del promedio de las dos clasificaciones anteriores fue aquel que vio decaer su actividad económica con mayor velocidad y hasta los niveles más profundos.

²⁵ Debido a la lenta respuesta del crecimiento del PIB en Indonesia y Corea, usamos las tasas de crecimiento de estos países después de 5 trimestres.

2. Rangos de los países: variables explicativas

Índices de presión especulativa. Cada país se ordenó de acuerdo a los niveles promedio de ISP1 durante los meses 0 a 4, sobre la base de las cifras presentadas en el gráfico 3a.

Cambio en CAB/Y. Cada país se ordenó de acuerdo a la magnitud del cambio de CAB como proporción del PIB, sobre la base de los datos presentados en el Cuadro 1. El país con el cambio más alto de CAB como proporción del PIB quedó en primer lugar.

Impulso fiscal. Los países se ordenaron de acuerdo a la magnitud del impulso fiscal presentado en el Cuadro 3. El país con el menor impulso fiscal recibió una clasificación de uno.

Restricción monetaria. Cada país se ordenó de acuerdo al nivel de M1 real y los índices crediticios en el mes 12 y de acuerdo a los índices de tasas de interés real de depósitos y mercado de dinero en el mes 3. Después se promediaron estas cuatro clasificaciones y la clasificación final se derivó de estos promedios. El país con los índices MI-crediticios más bajos recibió un uno y el país con los índices de tasas de interés real más altos recibió un uno.

Estructura financiera. Sobre la base de la información entregada en el Cuadro 2 (referente a la incidencia de los pasivos extranjeros como proporción del PIB, saldos netos sobre el exterior de los sistemas bancarios como proporción del PIB, la incidencia de los pasivos a corto plazo y la relación crédito —sector privado como proporción del PIB), cada país se clasificó de acuerdo a la magnitud de estos indicadores. Estas clasificaciones se promediaron y de estas últimas se derivó un nuevo grupo de rangos.

Ampliación ex-ante del crédito. Los países se ordenaron de acuerdo a la tasa de crecimiento real ex-ante y acumulativa en relación con el sector privado, según se informó en el Cuadro 2. El país con el índice más alto se clasificó como número uno.

Rangos por bajo crecimiento de los volúmenes de exportación. Los países simplemente se ordenaron de acuerdo al nivel del índice del volumen de exportación en el mes 7, según se presentan en el gráfico 4. El país con el índice más bajo se clasificó como número uno.

Composición inicial de la demanda. Los países se ordenaron de acuerdo sus razones de inversión interior bruta como proporción del PIB durante el año (o los cuatro trimestres) inmediatamente anterior a la crisis.

El análisis de la correlación por rangos se puede realizar con cuadrículas de líneas a 45 grados que muestran cuán estrecha es la correlación entre los rangos de cada una de las posibles variables explicativas y los rangos del descenso económico. Cada gráfico presentada a continuación será acompañada por un "índice de desviación" (DI), que es el promedio de las desviaciones de la línea a 45 grados; cuánto mayor sea el DI, menor es el poder explicativo de ese conjunto particular de variables. En las siguientes subsecciones intentaremos responder a una serie de preguntas que se refieren a las plausibles hipótesis que podrían explicar los rangos del descenso económico.

Grandes perturbaciones macroeconómicas y respuestas de política: algunas notas

Daniel Heymann¹

Resumen

Los episodios de gran volatilidad financiera y amplias fluctuaciones del nivel de actividad en diversas economías han producido naturalmente interrogantes sobre cómo se generan y propagan grandes impulsos macroeconómicos. Los casos de inestabilidad macroeconómica de los últimos años no han sido una excepción. Sin embargo, el difundido reconocimiento de que resulta útil explorar las lecciones que pueden extraerse del estudio de casos específicos se contrasta con la práctica analítica de representar a las decisiones como si los agentes conocieran toda las distribuciones de probabilidad relevantes. El punto de vista que se adopta en este trabajo es que el análisis debe tener en cuenta que las decisiones de los agentes económicos y de los responsables de política se formulan en contextos variables, en donde las percepciones y expectativas se modifican según las inferencias que cada uno realiza a partir de la propia evolución del entorno. En estas condiciones, dado que las “variables fundamentales” no se refieren a un momento dado en el tiempo, sino a secuencias temporales que deben ser proyectadas de alguna manera, no puede decirse que el estado de los fundamentos de la economía sea directamente observable.

¹ CEPAL, Oficina en Buenos Aires. Se agradecen los comentarios de E. Noya, B. Kosacoff y R. Martínez. El autor es responsable de los errores y opiniones contenidos en el trabajo

El argumento se concentra en los problemas de expectativas que pueden inducir a fallas en la coordinación de planes intertemporales, y cuestiona la identificación de fenómenos originados por expectativas con “profecías autocumplidas”. El trabajo también incluye comentarios sobre la gestión de políticas en casos en los que se plantean problemas de coordinación intertemporal. En cuanto a políticas fiscales, la discusión se centra en cómo evalúa el sector público su restricción presupuestaria intertemporal y en qué condiciones pueden resultar efectivas las medidas anticíclicas. Se presentan, además, algunos comentarios sobre las disyuntivas relacionadas con la elección de sistemas de tipo de cambio en economías de distintas características (y, especialmente, con distintos grados de difusión de las divisas como denominadores de contratos), y con el diseño de políticas financieras.

I. Introducción

Los recientes episodios de gran volatilidad financiera y amplias fluctuaciones del nivel de actividad en diversas economías han producido naturalmente interrogantes sobre cómo se generan y propagan grandes impulsos macroeconómicos. Estos fenómenos parecen tener una naturaleza particular, diferente de “pequeños” ciclos económicos con efectos de poca duración: la preocupación que motivan las grandes perturbaciones se refiere a los considerables costos reales que se observan en ciertos casos, y a la posibilidad de que estén asociadas con discontinuidades en el sendero de crecimiento. Desde la perspectiva de la formulación de políticas, las experiencias de los últimos años han planteado interrogantes sobre los instrumentos que podrían reducir la probabilidad de fluctuaciones de gran amplitud y mejorar las acciones de “administración de crisis” si surgiera la necesidad de aplicarlas. Este trabajo intenta contribuir a la discusión en curso a través de unas breves reflexiones.

Los enfoques analíticos respecto de las fluctuaciones macroeconómicas marcadas por “crisis de crédito” han experimentado modificaciones a lo largo del tiempo. En una época, los episodios de esa clase se consideraban parte constitutiva de la evolución del sistema económico. Más tarde, el análisis macroeconómico tendió a dejar de lado a esos fenómenos, que se veían como anomalías propias de economías particulares, y originados por visibles inconsistencias de política. La experiencia reciente sugiere que, aunque tales crisis no tienen por qué tener una recurrencia sistemática, se trata de eventos a los cuales están expuestas economías y regiones diversos, e incluso el sistema internacional en su conjunto.

Los acontecimientos de los últimos años muestran una variedad de aspectos novedosos, en cuanto a los mecanismos de generación de las turbulencias financieras y a los patrones de propagación de impulsos entre economías; al mismo tiempo, tales fenómenos muestran también elementos “tradicionales”.² Se reconoce también que el conocimiento sobre esos procesos es limitado, y que resulta útil explorar las lecciones que pueden extraerse de las distintas experiencias. El punto de vista que se adopta en este trabajo es que conviene que esa actitud se incorpore al análisis mismo, porque tiene implicancias concretas: importa tener en cuenta que las decisiones de los agentes económicos y de los responsables de política se formulan en contextos donde deben aprender sobre el comportamiento del sistema en el que operan, y donde las percepciones y expectativas se modifican según las inferencias que cada uno realiza a partir de la propia evolución del entorno. En estas condiciones, resulta difícil suponer que los actores disponen de un “modelo de funcionamiento” de la economía completo y terminado a efectos de establecer sus planes. Algo similar ocurre con el analista que encara el estudio de turbulencias macroeconómicas: dado el tipo

² Así, parece posible establecer ciertas analogías con “crisis comerciales” de tiempo atrás, como las que analizó, por ejemplo, Bagehot (1858, 1873). La existencia de estas analogías, y de cuestiones de debate que han quedado abiertas por tan largo tiempo indica la complejidad de los problemas que implica el análisis de tales fluctuaciones. Por otro lado, la observación de casos de crisis en condiciones y momentos bien distintos indicaría que el origen de las fluctuaciones no se encuentra en particulares características de detalle de la tecnología financiera, si bien ésta contribuiría por cierto a determinar los rasgos propios de cada episodio.

de fenómeno que se está investigando, las conclusiones que se obtengan y las prescripciones que puedan proponerse tendrán casi necesariamente un carácter tentativo.

Estas notas están organizadas como sigue. En la próxima sección se realizan algunos comentarios sobre la relación entre “variables fundamentales” y expectativas, que ha recibido mucha atención en la literatura, y que resulta una cuestión central para la interpretación de las grandes fluctuaciones en el gasto y en las condiciones del crédito. En la sección siguiente se discuten temas de política económica asociados con la prevención y el manejo de perturbaciones de fuerte amplitud, con referencias a los aspectos internacionales de la cuestión.

II. Variables fundamentales y expectativas

Es usual que se establezca una tajante distinción entre los cambios en el estado de la economía originados en movimientos en “variables fundamentales” y aquéllos que se derivarían de fenómenos de coordinación de expectativas del tipo de las “profecías autocumplidas” en situaciones con múltiples equilibrios. Se presupone entonces que el primer tipo de variable es definible de una manera objetiva, con la única condición de disponer de datos lo suficientemente completos y actualizados y, además, que las expectativas son siempre y necesariamente consistentes entre sí, aunque los estados macroeconómicos resultantes no sean los mejores compatibles con los fundamentos.

Sin embargo, la referida distinción es menos clara de lo que aparece a primera vista. Cuando se estudia, por ejemplo, la evolución de la política fiscal, es claro que el déficit en un determinado período no ofrece información suficiente para definir la “sustentabilidad” de la gestión financiera del gobierno. De ahí que se sugiera la utilización de indicadores que incluyan, sea, correcciones según el estado del ciclo económico, o según la variación de deudas contingentes del sector público (cf. CEPAL (1997)). Ahora bien, estas correcciones requieren formular alguna hipótesis sobre la discriminación entre ciclo y tendencia de la actividad económica, o sobre la magnitud de los compromisos no documentados del sector público. Para ello hace falta realizar conjeturas sobre el comportamiento futuro de la economía.³ El punto es de carácter general. Por caso, la interpretación de los resultados de la cuenta corriente del balance de pagos depende de cómo se evalúen cuestiones como el potencial de crecimiento de la economía, la rentabilidad de las inversiones que se estén realizando, o la consistencia de las decisiones de gasto y endeudamiento de los consumidores; en otros términos, esa interpretación requiere ubicar al comportamiento corriente en el contexto de una evolución esperada de las oportunidades de generar ingreso (cf. Heymann (1994)). Por su lado, la valuación de activos, naturalmente, es función de conjeturas sobre los dividendos futuros.

Es claro que las “variables fundamentales” se refieren, no a datos en un momento, sino a secuencias temporales que deben ser proyectadas de algún modo. Por cierto, si se postula que se conocen los procesos que generan las variables relevantes, la proyección se formula automáticamente a partir de las observaciones pasadas. En estas condiciones, puede notarse, “no queda nada por aprender”: toda la información relevante ha sido ya incorporada dentro del modelo sobre el cual se basan las expectativas, y se sabe con certeza que ese modelo no será modificado, porque no existe ya ninguna inferencia nueva que pueda extraerse de los datos. La trayectoria futura del sistema se determinaría entonces según las realizaciones de choques “intrínsecamente”

³ En cuanto a la descomposición tendencia-ciclo, conviene tener en cuenta que los filtros usuales determinan la tendencia en un instante del tiempo usando datos posteriores a ese momento. Una estimación recursiva, empleando sólo información observada hasta el período corriente, puede ser apreciablemente distinta del cálculo “definitivo”. Esto sugiere que, por ejemplo cuando se evalúa si una determinada conducta ha sido pro o anti-cíclica, conviene tener cuidado en distinguir entre el juicio retrospectivo y aquél basado en el conocimiento disponible cuando se han tomado las decisiones.

aleatorios, que no admiten una representación más allá de su distribución de probabilidades, ella sí conocida.⁴

Esas hipótesis pueden resultar una aproximación útil para una variedad de propósitos, y por supuesto es posible que por largos períodos la evolución de una economía siga una trayectoria tal que permite extrapolar sin demasiado error regularidades que ya han sido incorporadas en los esquemas de formación de expectativas. Sin embargo, la validez de tales hipótesis no es nada evidente para estudiar acontecimientos como las crisis, cuando se observa que no sólo se ven trastocados los planes de los agentes, sino que las interpretaciones previas de los hechos parecen estar puestos en cuestión de manera difundida, y existe una intensa actividad en la búsqueda de “lecciones de la experiencia”. Es decir que las fluctuaciones que nos conciernen se corresponden mejor con la imagen de eventos de transición en economías cuya configuración está cambiando, y donde los patrones de comportamiento pasados pueden no operar como base cierta para hacer predicciones.⁵ En situaciones así, la identificación de las “variables fundamentales” deja de ser precisa, tanto para el analista como los agentes de decisión. No se trata simplemente de que haya una mayor o menor disponibilidad de datos, sino que la imprecisión se origina en que no existe una manera bien definida de procesar la información que asegure la “optimalidad” de las expectativas. En particular, en ciertas ocasiones se hace especialmente difícil proyectar la tendencia de la producción y los ingresos, y los cambios en las correspondientes percepciones que ocurren a medida que los individuos llevan a cabo su aprendizaje⁶ pueden llevar a ciclos en las estimaciones de riqueza y de capacidad de gasto, y en la valuación de activos (Heymann y Sanguinetti (1998a, b)).

Cuando no hay bases firmes para proyectar las oportunidades futuras, las decisiones e interpretaciones tienen un carácter necesariamente “especulativo”, no solamente porque los planes elaborados en un momento son contingentes a inciertas realizaciones futuras, sino también porque esos planes son, para cada agente, una “apuesta” a un modo particular de formar expectativas, y además sus consecuencias dependen de cómo otros individuos establezcan sus previsiones y las vayan revisando con el tiempo. Esto vale también para las acciones de política económica, independientemente del alcance de sus objetivos: en particular, cualquier política que pretenda considerar la capacidad del gobierno para generar ingresos a lo largo del tiempo y las condiciones de acceso al crédito que enfrentará requiere contemplar cómo se moverán el estado de la economía y las percepciones de distintos grupos de agentes. La complejidad de las decisiones, públicas y privadas, no siempre se hace aparente, pero resulta clara en los episodios de crisis.

De los argumentos anteriores se desprendería que, aceptando que no existe un modelo certero y universal para formar expectativas, los cambios en las percepciones acerca de las “variables fundamentales” juegan un papel potencialmente importante en ciertas fluctuaciones, y esas

⁴ Puede ser útil en este punto resaltar la distinción, desde el punto de vista de la formación de expectativas, entre impulsos “exógenos” y los que tienen un origen externo a la economía. Los primeros se refieren a variables cuya evolución se deja fuera de análisis en el esquema que basa las predicciones; los segundos incluyen variables que resultan de acciones de agentes que no residen en la economía, pero que, en principio, están sujetas a representación a fin de proyectar el comportamiento del entorno, del mismo modo que un agente individual trataría de identificar formas de anticipar la conducta de otros agentes con los cuales interactúa.

⁵ Este es un tema tradicional (e.g. Bagehot (1858): “*We may not in many cases be able to trace (crises) by very indisputable reasoning to causes we know to be real... Thus, though we are suffering from the effects of the disease, we have not yet been able to set forth in facts and figures an accurate description of its causes... The circumstances of commercial crises differ so very much that ... it would not be easy to fix a machinery which would be uniformly applicable*”). En algunos análisis recientes se ha reconocido que, a los efectos del análisis macroeconómico, conviene tener en cuenta que los procesos generadores de datos pueden modificarse de un modo difícil de prever (cf. Calvo (1998): “*A statistician has the instruments to give us an estimate of the breakdown between (permanent and transitory) shocks. But in order to do so, the statistician will have to make very strong assumptions. In particular, he/she will have to assume that the present is not significantly different from the past. This may be an objectionable assumption for emerging markets*”). Por otro lado, en los últimos tiempos se viene prestando mayor atención a las propiedades estadísticas de series como los retornos sobre activos, que parecen mostrar discrepancias apreciables respecto de las distribuciones normales, de modo que una mayor masa de probabilidad se encuentra en valores “extremos” (cf. por ejemplo Lo (1997)).

⁶ En la literatura reciente ha habido bastante discusión acerca de modelos orientados a representar procesos de aprendizaje en contextos económicos. Véase, por ejemplo, Sargent (1993), Kirman y Salmon (1995), Evans y Honkapohja (1998).

percepciones constituyen materia opinable.⁷ La formación de expectativas sería particularmente problemática en períodos de transición, sea cuando, por caso, aparecen signos de una posible aceleración en la tendencia de los ingresos, capaz de inducir una re-estimación hacia arriba de las oportunidades de inversión y consumo, sea cuando se generan aprensiones sobre la eventualidad de un quiebre descendente. En estos períodos serían más frecuentes los errores de expectativas con efectos macroeconómicos. Por otro lado, en la medida en que los agentes reconozcan la fragilidad de sus esquemas de previsión, aparecerían efectos de “preferencia por flexibilidad” (es decir, los individuos serían reticentes a tomar posiciones vistas como difícilmente reversibles; cf. Hicks (1974), Dixit y Pindyck (1994)), y se observarían con mayor frecuencia conductas imitativas asociadas con posibles fenómenos “de manada” (cf. Banerjee (1992)).

Las revisiones de expectativas sobre variables fundamentales pueden entonces constituir una fuente de fluctuaciones macroeconómicas. Una porción importante de la literatura reciente ha enfatizado otra posibilidad: la de “previsiones auto-validadas” en sistemas que admiten una multiplicidad de senderos de equilibrio, tales que la economía sea llevada a estados colectivamente indeseables aunque cada agente ejecute las acciones óptimas dada la conducta de los demás.⁸ Aunque es innegable que existe potencialmente interacción entre las expectativas individuales, cabe interrogarse sobre los argumentos según los cuales las crisis se deben simplemente a una (socialmente) “mala” selección de equilibrios. En los modelos de profecías auto-cumplidas, el resultado es subóptimo, pero las decisiones individuales son plenamente compatibles entre sí: todos conocen la trayectoria que seguirá el sistema, y actúan en consecuencia. No hay, por lo tanto, ninguna duda sobre cómo funciona la economía, lo que contrasta con la marcada incertidumbre que parece prevalecer en esos episodios. Pero, al margen de ello, surgen preguntas sobre cómo se focalizan las expectativas en un determinado sendero, y sobre las opciones abiertas a la política económica para enfrentar situaciones de corrida auto-generada, si este fuera el único elemento de perturbación.

Puede ser útil considerar un ejemplo específico. Sea, por caso, una situación en que el gobierno tiene una masa de deuda de corto plazo que ha venido refinanciando. A efectos de enfocar la lógica del argumento, se supone que en la economía hipotética del ejercicio es de conocimiento común (es decir, hay una expectativa cierta, y unánime, y unánimemente vista como tal) que el gobierno podría servir la deuda, y tiene incentivo para hacerlo, si ésta continúa siendo refinanciada. O sea que no existen “problemas fundamentales” que afecten la solvencia del gobierno. Habría un buen equilibrio en el que cada tenedor de activos, anticipando que todos los demás estarán dispuestos a seguir prestando, encuentra que su acción óptima consiste en hacer lo mismo, y comprar nuevamente bonos al vencimiento. No hay entonces perturbaciones ni se inducen cambios en las políticas. Pero, si la deuda es lo suficientemente alta, puede que exista también otro equilibrio, donde la expectativa colectiva es que los acreedores se negarán a refinanciar;⁹ en una corrida el gobierno no puede generar los recursos para rescatar la deuda, lo que hace que las obligaciones se paguen con un descuento (sea en forma explícita, sea mediante una suba del nivel de precios si la denominación es en moneda nacional), lo que valida las previsiones iniciales. En

⁷ Desde esta perspectiva, cuando se hace mención, por ejemplo, de la “valuación fundamental” de determinados activos, posiblemente haga falta agregar (aunque sea de manera implícita) la incómoda frase “de acuerdo al modelo de análisis del agente que efectúa la valuación”. El punto tiene relevancia práctica. Por ejemplo, las inquietudes que en su momento planteaba la Reserva Federal de EEUU respecto de los precios de los activos (cf. e.g. Greenspan (1997)) estaban asociados a un interrogante sobre la validez de las proyecciones del crecimiento de las ganancias de las empresas subyacentes en la demanda de papeles.

⁸ Entre los principales ejemplos referidos a temas como la generación de pánicos bancarios y la refinanciación de la deuda pública véase Calvo (1988), Sachs et al. (1996); Diamond y Dybvig (1983) presentan un modelo de corridas bancarias, y discuten temas de política vinculados con aquellos a los que se alude en el siguiente párrafo del texto.

⁹ La determinación de la probabilidad ex ante que se le asigna a los distintos estados posibles es una cuestión delicada en el contexto de los argumentos sobre equilibrios múltiples. Aquí, a efectos de simplificar el argumento, se supone que la eventualidad de un pánico no estaba incorporada en las previsiones, aunque ello bordea la contradicción si se quiere representar a las expectativas de los agentes como racionales. En todo caso, las respectivas probabilidades conjeturadas por los individuos podrían depender a su vez de las previsiones que se hagan sobre las respuestas de política económica en cuanto a su acción en coordinar expectativas (véase la discusión más adelante).

este caso, hay una “profecía autocumplida” de un quiebre de las políticas, que es puramente resultado de la configuración de expectativas, dado que no ocurriría en el otro equilibrio posible.

Está claro que los costos que asumen los agentes en el mal equilibrio son potencialmente evitables: lo que hace falta es coordinar apropiadamente las decisiones. En el ejemplo anterior, el gobierno cuenta en principio con medios para hacerlo. Si, ante una señal de corrida se decidiera a pagar los bonos que vencen con otros títulos, que ofrecen rendimientos similares a los emitidos previamente, todo pasaría (dadas las hipótesis del ejercicio) como si el gobierno hubiera inducido a los tenedores de activos a “seleccionar el buen equilibrio”, lo que lleva al sistema a un óptimo. En esta situación, no es necesario que se produzca, ni ajuste fiscal, ni quitas sobre la deuda, ni salto del nivel de precios, porque no hay ninguna razón fundamental que lo requiera. Por otro lado, desde el punto de vista de los agentes privados, la refinanciación de la deuda, aunque sin duda forzaría a cada uno a ejecutar una acción diferente de la que habría elegido en el equilibrio de corrida, no genera pérdidas;¹⁰ por el contrario, con los supuestos del ejemplo, esa medida lleva a un estado preferible (o, al menos, no inferior) para todos los individuos al que surgiría sin tal intervención. En el caso hipotético del ejercicio, no existirían por lo tanto motivos para que el refinanciamiento genere una pérdida de reputación para el gobierno.

El análisis anterior parece sugerir que, si ocurre una crisis como efecto de “profecías autovalidadas”, puede que ello suceda porque el gobierno no actúa, siendo capaz de hacerlo, de un modo que opere como mecanismo para coordinar los planes de los agentes en un estado de mejores características, y en el que también las previsiones se ven cumplidas. Si la noción de que las crisis pueden prevenirse con cierta facilidad resulta intuitivamente poco plausible, no se debe a una falla del argumento como tal, sino a las hipótesis que lo fundamentarían y, en particular, al supuesto según el cual el ataque contra determinados activos se produce en ausencia de cualquier incertidumbre sobre los fundamentos que determinan la solvencia de los deudores. En la práctica, a menudo los fenómenos de coordinación de expectativas parecen adquirir relevancia precisamente cuando existen dudas sobre la capacidad de repago (e.g. resulta difícil concebir una corrida sobre los depósitos si no existe alguna indicación de problemas en la calidad de la cartera de los bancos). Esto no implica, por cierto, que las evaluaciones sobre la capacidad de repago sean necesariamente homogéneas y correctas. Por otro lado, las “crisis de liquidez” pueden tener fuertes efectos reales al forzar la liquidación de activos y contraer el crédito (cf. Kiyotaki y Moore (1997)), lo cual repercute a su vez sobre la riqueza de los agentes y por lo tanto sobre su solvencia.

Es posible distinguir varios tipos de perturbaciones financieras con repercusiones sobre la actividad real (cf. Calvo (1995), Leijonhufvud (1998)). En los fenómenos que nos ocupan (asociados a acontecimientos tales como las crisis latinoamericanas de comienzos de los ochenta o las turbulencias macroeconómicas en Asia y Latinoamérica en los últimos tiempos) hubo fuertes cambios en las percepciones acerca de la solvencia, sea del sector público, sea de segmentos importantes del sector privado; asimismo, se observaron abruptas oscilaciones en la oferta de crédito y en la capacidad para financiar la demanda de bienes. Una característica común a diversos casos es la de mostrar amplios movimientos en las estimaciones de riqueza, manifestadas en las decisiones de gasto y en la valuación de activos. A su vez, es claro que las fluctuaciones se amplifican y propagan a través de variaciones en la intensidad de las restricciones de liquidez. Es decir que, en esas instancias, los efectos originados en cambios en las previsiones sobre las “variables fundamentales”, contagios de expectativas y vaivenes de las condiciones de liquidez se entremezclarían entonces de un modo tal que deja a los agentes privados, y los formuladores de

¹⁰ Esta conclusión es consecuencia de las hipótesis del ejemplo, que ignoran la posibilidad que algunos agentes asignen un valor muy alto a contar con disponibilidad inmediata de fondos (por caso, si tenían planeado concentrar gasto al momento de vencer los activos, y no tienen alternativas para acceder a recursos líquidos). De todos modos, el argumento no se modifica sustancialmente al incorporar ese efecto si se puede suponer que se conoce aproximadamente la cantidad de agentes que están en esa situación, aunque no exista información para identificarlos individualmente (cf. Diamond y Dybvig (1983)).

política frente a complejos ejercicios de extracción de señales y toma de decisiones. La sección siguiente se concentra en los asuntos vinculados con la administración de política económica.

III. Temas de política económica

En la perspectiva del análisis anterior, las crisis de crédito se asociarían con revisiones hacia abajo de las percepciones de riqueza de conjuntos de agentes con significación macroeconómica, cuyos efectos se propagan a través de impactos secundarios sobre los ingresos y el patrimonio y del reforzamiento de las restricciones de liquidez. En esos episodios, se revelaría que muchos agentes deben “realizar pérdidas” y reducir el gasto a efectos de satisfacer la restricción intertemporal de presupuesto. Sin embargo, pueden generarse sobreajustes, debidos a una excesiva volatilidad de las expectativas y a los efectos de iliquidez. Ante grandes perturbaciones, es posible que operen mecanismos de amplificación, que multiplican los costos derivados del choque original. Desde el punto de vista de la administración de políticas, es importante que los ajustes requeridos se efectúen, pero también que se eviten contracciones innecesarias. Las crisis son trances de gran incertidumbre, en que no es sencillo determinar los niveles sostenibles de ingreso y gasto de unidades económicas y de agregados de agentes. En esas condiciones, difícilmente los problemas de decisión de políticas puedan afrontarse sobre la base de criterios mecánicos, independientemente de un juicio acerca del estado de la economía y de la capacidad de acción del sector público. Estas dificultades subrayan la utilidad de acciones precautorias.

La gestión intertemporal de política económica plantea una variedad de cuestiones acerca de los incentivos que guían las decisiones momento a momento y al modo en que el diseño de políticas incorpora la eventualidad de que surjan circunstancias “inesperadas” y determina las respuestas cuando ellas se presentan. Los comentarios de esta sección se concentran en la segunda clase de temas. Resulta claro desde un principio que la pretensión de definir estrategias óptimas para cualquier conjunto de contingencias no parece realista. Ello resultaría equivalente a querer pre-programar genéricamente las acciones, lo cual requiere un conocimiento que no parece alcanzable sobre la operación del sistema y sobre las perturbaciones que pueden ir apareciendo a lo largo del tiempo. Por lo tanto, reconociendo que difícilmente puedan identificarse criterios estrictamente fijos y cuya validez no admita excepciones,¹¹ se trataría en todo caso de buscar aproximaciones que tengan en cuenta el aprendizaje derivado del desarrollo de proposiciones analíticas y de la observación de experiencias concretas. Por otro lado, el problema de la prevención y administración de grandes perturbaciones tiene características especiales, dado que se refiere a fenómenos cuya probabilidad y rasgos específicos no se pueden suponer conocidos con precisión, porque son acontecimientos relativamente infrecuentes, y que suelen asociarse con cambios más o menos rápidos en la configuración de las economías. Esto afecta, en particular, a la evaluación de los costos y beneficios de medidas preventivas: más allá de la naturaleza “subjetiva” de las actitudes frente al riesgo, se hace difícil definir con precisión numérica distribuciones de probabilidad de eventos de distinto tipo e intensidad sobre las cuales se basaría un cálculo afinado. De todos modos, en los últimos tiempos se ha visto que existe un no despreciable potencial de inestabilidad macroeconómica, y también resulta claro que las políticas económicas deben concebirse teniendo en cuenta ese hecho.

¹¹ Otra vez, el punto ha surgido tradicionalmente en los debates macroeconómicos. Por ejemplo, al comentar sobre las propuestas de agregar una “cláusula elástica” al régimen monetario de su época (o sea, una “cláusula de escape” que agregaría un elemento contingente pre-especificado a la regla en vigencia), Bagehot (1858) acota: “*The essential principle... is that at a certain point of commercial crisis, either Bank directors or the government or both together, shall have the right to authorise an additional issue of notes upon securities... We can scarcely question that that power should be given; and yet there are many and great difficulties in settling the way in which it should be conferred... (The ‘elastic clause’ has) rather an appearance of artificiality; ... the whole subject is a choice of difficulties*”.

A. La política fiscal

Es bien sabido que el desorden de las finanzas públicas tiene grandes costos económicos. Cuando el sector público no puede manejar las demandas por gasto dentro de la restricción dada por su capacidad para generar recursos, carece de medios para definir políticas sistemáticas. Las inflaciones altas y variables, tal vez interrumpidas por intentos ocasionales de estabilización que no llegan a consolidarse, son un síntoma típico de esas situaciones. Al margen de las distorsiones que de por sí genera el “impuesto inflacionario”, la inconsistencia fiscal genera inestabilidad en las acciones del gobierno, forzado a administrarse en función de las presiones que aparecen momento a momento. La volatilidad resultante complica las decisiones de los agentes, y achica el horizonte de programación a través de la economía. Las consecuencias se aprecian visiblemente en el desempeño económico, y particularmente en los mercados de crédito, porque las partes de un eventual contrato no pueden prever en qué estado se encontrarán más allá de plazos cortos. De ahí resulta un reforzamiento de las restricciones de liquidez, no sólo para el gobierno sino para amplios conjuntos de agentes privados. Superar esas situaciones requiere sin duda un esfuerzo por establecer la solvencia del sector público.

Como se mencionó antes, la solvencia es una noción prospectiva. De todos modos, la experiencia sugiere que las percepciones acerca de la robustez intertemporal de las finanzas del gobierno se van modificando gradualmente en función del comportamiento observado: una historia de inestabilidad puede influir por tiempo prolongado sobre las condiciones de acceso al crédito para el sector público. Especialmente en economías que vienen encarando un “cambio de régimen” fiscal, es probable que aparezcan instancias de tensión entre el incentivo a proveer señales de solidez financiera y la búsqueda de márgenes de maniobra para moderar impactos macroeconómicos.

El análisis de la política fiscal como instrumento macroeconómico no puede hacer abstracción de la situación del sector público y del estado de la economía. Podría afirmarse que los considerables cambios que ha habido en la visión sobre el papel de esas políticas se deben en parte al empleo de distintas hipótesis al respecto. En la literatura surgida de la depresión de los treinta se enfatizaba la función anticíclica sobre la demanda agregada, y la conveniencia de “aflojar” la política fiscal en las recesiones. Detrás de ese análisis estaba la hipótesis que la solvencia del sector público no era puesta en cuestión (y, por lo tanto, el gobierno no enfrentaba dificultades para financiar eventuales déficit, que el público interpretaría como transitorios) y que existían situaciones de deficiencia de demanda efectiva, en que resultaba difícil para el sector privado coordinar una expansión que llevara a una utilización “normal” de los recursos disponibles. Por contraste, muchos planteos en la actualidad toman una perspectiva netamente distinta, según la cual no hay motivos para que la política fiscal tenga como objetivo influir sobre el nivel de actividad y, en todo caso, la mejor contribución que puede hacer en ese sentido es evitar que el endeudamiento público presione sobre los mercados de crédito: ante un choque negativo, la prioridad sería ajustar las políticas para mantener un bajo déficit público.

Al considerar estas visibles discrepancias, puede resultar útil imaginar dos situaciones polares ante un choque que reduce la actividad. En la primera, los eventuales oferentes de crédito perciben que el gobierno está en una frágil posición de solvencia. En este escenario, se supone que tales percepciones están muy influidas por la evolución a corto plazo de la política fiscal, sea porque se supone que la perturbación tendrá efectos duraderos sobre los ingresos del sector público, sea porque los tenedores de activos evalúan la actitud fiscal del gobierno en función de su comportamiento inmediato. Entonces, un intento por colocar deuda enfrentaría dudas crecientes sobre las posibilidades de repago. El endurecimiento de las condiciones del crédito afectaría no sólo al sector público, sino que la incertidumbre sobre la política fiscal alcanzaría también a la capacidad del sector privado para financiar gasto. En todo caso, la restricción de presupuesto para el gobierno sería tal que el ajuste fiscal quedaría como una elección forzosa (lo cual no implica que carezca de

costos), a menos de recurrir a la inflación. Alternativamente, sea el caso en que, por alguna razón, ocurre que se reduce el gasto agregado y surgen dudas sobre la solvencia de una parte significativa del sector privado; la recesión se propaga a través del endurecimiento del crédito y de la caída del empleo. Si el gobierno es percibido como solvente, es posible que la “huida hacia la calidad” en la demanda de activos aumente la predisposición a tener títulos públicos por parte de los individuos que disponen de fondos. En estas condiciones, una gran cantidad de agentes enfrenta fuerte restricciones de liquidez y; al mismo tiempo, el gobierno puede colocar deuda a bajo costo. Son concebibles aquí operaciones expansivas de política fiscal que, al aumentar los recursos a disposición de los agentes ilíquidos, contribuyen a recuperar la demanda agregada, de un modo que mejora las oportunidades del conjunto de individuos¹² (cf. Leijonhufvud (1973)).

El argumento recién esbozado se aplica a casos de pronunciada contracción, y difiere de varios modos de los típicos análisis sobre el manejo intertemporal de la política fiscal a partir de construcciones de agente representativo (cf. Lucas (1986)). Sin embargo, hay también puntos generales de contacto: una gestión fiscal que busca mejorar las oportunidades de manejo de la producción y el consumo de los agentes a lo largo del tiempo debería basarse en una evaluación sobre el tipo y la persistencia de los choques que se observan. Ello remite a la discusión sobre cómo se proyectan las condiciones futuras de la economía. Por otro lado, existe una cierta simetría entre los dos casos comentados en el párrafo anterior: en el primero, los problemas de liquidez afectan primariamente al sector público; en el otro, a un conjunto grande de agentes privados: correspondería que fluyan recursos del sector menos restringido al más restringido, mediante un ajuste que reduzca el déficit o, mediante acciones que incrementen la capacidad de gasto de las unidades ilíquidas, según la instancia. Una cosa es clara: para que el gobierno pueda encarar este último tipo de operaciones fiscales dirigidas a atenuar el impacto de choques sobre el sector privado, resulta necesario que tenga una bien establecida posición de solvencia.

En la práctica, los márgenes de maniobra del gobierno están ligados al estado de la economía. Las grandes perturbaciones sobre el gasto agregado y el nivel de producción no sólo influyen sobre la capacidad de recaudar impuestos, sino que también pueden incrementar discontinuamente la deuda pública, que sea o no de forma explícita (los salvatajes del sistema financiero son casos típicos). Esto implica que, aun desde el punto de vista restringido del cuidado de las finanzas públicas, importa moderar la amplitud de las recesiones. Pero, por otro lado, es posible que emerjan situaciones donde se unen simultáneamente fuertes restricciones a la actividad del sector privado y dificultades de acceso al crédito para el gobierno, si es que éste no cuenta con modos de señalar con claridad que es capaz de compensar déficit presentes con una mayor generación de fondos futuros. Esos casos plantean problemas de decisión particularmente complejos para la política fiscal, ante la conjunción de demandas contrapuestas: satisfacer las restricciones de presupuesto y preservar lo que quede del crédito público, evitar un sobreajuste en la provisión de servicios, atenuar el impacto sobre el gasto privado y, probablemente también, atender las tensiones distributivas que posiblemente se acentúen.

La eventualidad de que se produzcan condiciones de este tipo remarca la importancia de las conductas preventivas. Hay un amplio consenso en la conveniencia de realizar un manejo fiscal anticíclico. El mantenimiento de una cierta holgura en las finanzas públicas cuando la economía evoluciona de forma normal es útil particularmente si no se descarta que el comportamiento del sector privado puede ser fuente de inestabilidad. Esa holgura puede tomar varias formas específicas, tales como la acumulación de fondos líquidos (o la implementación de mecanismos de

¹² Es sabido que, en presencia de restricciones de liquidez no vale la proposición de equivalencia ricardiana; es decir, esas operaciones tienen efecto aun cuando esté perfectamente previsto que la deuda pública incremental generará una suba en los impuestos futuros. Conviene notar que en una situación como la descrita hay grandes diferencias en las tasas de descuento implícitas de distintos individuos (un grupo dispone de recursos líquidos y está dispuesto a prestar a una “tasa sin riesgo” baja, pero encuentra dificultades para identificar potenciales deudores solventes; otro grupo tiene una gran preferencia por el gasto presente, dado que sus oportunidades están restringidas por el ingreso corriente, que es comparativamente bajo); la acción de la política fiscal puede asimilarse a establecer un canal que intermedia financiamiento entre ambos grupos.

financiamiento contingente que faciliten el acceso a fondos en estados de necesidad), pero en todo caso parece requerir que exista una “capacidad de imposición” no utilizada durante las expansiones que sirva como respaldo a efectos de poder recurrir al crédito si se produce un impacto sobre la economía. Como en general pasa con los mecanismos de seguro, las políticas preventivas no carecen de costos, pero los peligros de la fragilidad fiscal se han revelado abundantemente. De cualquier forma, el criterio de que la administración fiscal tenga elementos precautorios ante la posibilidad de choques negativos deja abierta la cuestión de cómo se realiza la identificación de tendencias en la evolución de la economía; tal vez, un aspecto de esa precaución sería evitar apresuramientos en extrapolar al futuro signos de fuertes crecimientos,¹³ y actuar si se percibe que el sector privado decide sobre la base de proyecciones exageradas.

B. Políticas cambiarias y financieras

La experiencia ha dejado poco lugar para actitudes simplistas con respecto a las políticas financieras. Parece poco probable que se encuentran proposiciones de validez general, sea en los argumentos según los cuales el sector público debe y puede controlar detalladamente a los mercados de activos, sea en aquéllos que presumen que, en ausencia de intervenciones distorsionantes, tales mercados tienen propiedades de autorregulación que garantizan un buen funcionamiento agregado. Es claro que las condiciones del crédito muestran en ocasiones una gran inestabilidad, y que, en esas instancias, las políticas económicas son llamadas a actuar de algún modo: hay múltiples ejemplos de intervenciones de masiva envergadura (y con muy elevados costos fiscales) que desmintieron anuncios previos de que el gobierno se mantendría prescindente (cf. Vaz (1998)). Al mismo tiempo, la identificación de mecanismos que faciliten una evolución fluida de las transacciones financieras y atenúen la inestabilidad no resulta sencilla, no sólo por la complejidad analítica del problema, sino también porque la configuración de los sistemas financieros va experimentando cambios, y difiere en distintos países. El espectro de contratos (en cuanto a la variedad de activos, plazos y denominación) y las modalidades de intermediación parecen depender de la historia de la economía. Al margen de que resulte útil buscar criterios de validez más o menos genérica, importa reconocer esas especificidades.

Estas características particulares aparecen cuando se considera la vinculación entre los mercados de crédito y el régimen cambiario. En un extremo, se pueden contemplar los casos en los que una gran parte de los activos emitidos por residentes de un país están en manos de otros residentes y los instrumentos están en su mayoría denominados en moneda nacional, y puede suponerse que cuando los agentes manifiestan una demanda por liquidez, ello revela una propensión a incrementar sus tenencias de dinero local. Esto implica, por un lado que si, ante retiros de fondos del sistema financiero, llega a plantearse la acción del sector público como prestamista de última instancia, no necesariamente una emisión de moneda llevará de inmediato a presiones sobre el mercado de cambios, si el incremento de la oferta de dinero se corresponde con una mayor demanda. Por otro lado, los movimientos en la paridad externa de la moneda no tienen por qué afectar sustancialmente a la disposición a ofrecer crédito, porque los tenedores de activos contemplan sobre todo el poder de compra de sus posiciones en términos de bienes internos: en tanto la inflación doméstica no varíe fuertemente, las fluctuaciones en el tipo de cambio no influyen mucho sobre las percepciones de riqueza de los individuos ni sobre las expectativas acerca de la capacidad de servir deudas, más allá que modifiquen los precios relativos y los incentivos para diferentes clases de actividades.

El otro caso límite es el de una economía muy “dolarizada”, donde las “reservas de liquidez” están constituidas principalmente por divisas, y los contratos financieros se denominan en su

¹³ Se puede ubicar en este contexto el argumento de Talvi (1995) sobre la interpretación de los resultados fiscales en los auges de demanda que suelen acompañar a ciertos programas de estabilización: el problema ahí es que se confunda una suba transitoria de la recaudación por una permanente; la dificultad reside en que la discriminación entre efectos de uno u otro tipo no resulta evidente en períodos de transición.

mayoría en moneda extranjera. Aquí, en particular, una caída en la predisposición a mantener fondos en los bancos cuando surgen dudas sobre la solidez de las entidades se refleja rápidamente en una mayor demanda de activos externos; el gobierno debe proveerlos de algún modo si quiere evitar que el sistema financiero incumpla en sus obligaciones en moneda extranjera (si es que la perturbación es grave al punto que los retiros de depósitos en divisas no puedan ser satisfechos por la correspondiente liquidez de los intermediarios) y prevenir que el desplazamiento de cartera de depósitos en moneda nacional a divisas líquidas se refleje en el tipo de cambio. En una economía así, por otra parte, una depreciación cambiaria genera automáticamente una revaluación de los pasivos (y, por lo tanto, opera como un mecanismo de “deflación de deudas” al modo descrito por Fisher (1933)), de forma que tiene impactos patrimoniales y puede inducir de por sí una retracción del crédito, al poner en cuestión la solvencia de los prestatarios (y, probablemente también, al hacer más incierto el valor real de los pagos resultantes de contratos que emplean el denominador que previamente se había impuesto como convención). De ahí que en esas condiciones una devaluación muy probablemente contribuya a disparar o profundizar una recesión. La dolarización del crédito actúa como un fuerte desincentivo a permitir grandes movimientos en el tipo de cambio.

Es claro que existe una gama de casos intermedios entre los extremos recién comentados. Sin embargo, resulta un hecho observable que las actitudes respecto de las variaciones del tipo de cambio difieren según la economía: aunque una gran volatilidad de la paridad externa de una moneda causa costos de índole general, en ciertos casos se aprecia que los gobiernos ponen mucho esfuerzo en acotar la magnitud de las oscilaciones cambiarias, mientras que en otros se privilegian criterios distintos. En este punto, conviene considerar los motivos por los cuales resulta útil la flexibilidad del tipo de cambio. Una fluctuación limitada del tipo de cambio puede inducir una cierta fricción en los movimientos de capitales, y le otorga un grado de autonomía a la política monetaria. Al mismo tiempo, el precio de las divisas opera como mecanismo de ajuste ante perturbaciones relativamente pequeñas. Pero la pregunta principal es cuál sería la respuesta ante choques de gran intensidad, es decir si resulta tolerable permitir que el tipo de cambio tenga una variación de magnitud correspondiente. Cuando éste no es el caso (sea por las características del sistema financiero, sea porque se considera que la estabilidad cambiaria y la estabilidad de precios están estrechamente asociadas¹⁴), parece razonable que el régimen cambiario trate de reducir la incertidumbre sobre la posibilidad de que haya una gran depreciación: mantener la opción abierta implicaría entonces pagar un precio (en especial, en términos de las altas tasas de interés asociadas con el “problema del peso”, con los consiguientes problemas para los deudores, tanto públicos como privados) para conservar una flexibilidad que llegado el momento se estaría poco predispuesto a utilizar. Por otro lado, si la reacción del mercado ante la incertidumbre cambiaria es hacer más difundido el empleo de monedas extranjeras como denominadores de contratos; ello, como se mencionó, tiende a volver más difícil la utilización del tipo de cambio como instrumento de ajuste. Pero es claro también que la rigidez tiene sus propios costos. Las disyuntivas que se presentan en la elección de sistemas cambiarios subrayan la inexistencia de un régimen simple definitivamente preferible a las alternativas cualquiera fueran las características de la economía.

Por cierto, la dolarización puede ser inducida por medidas de política económica, pero también suele desarrollarse en forma más o menos espontánea. Dentro de los márgenes en que puede influir la política, es posible que se planteen disyuntivas no triviales: la propagación del uso de las divisas como unidad de cuenta en operaciones financieras restringe (de un modo difícilmente reversible) a la administración monetaria, pero en algunas condiciones parece ser casi un requisito para que los mercados de crédito adquieran una cierta densidad, especialmente para transacciones a plazos no muy

¹⁴ La discusión hecha aquí ha enfatizado los potenciales efectos de perturbación sobre el sistema de contratos financieros de grandes variaciones en el tipo de cambio en economías dolarizadas. La experiencia histórica (incluyendo la de episodios recientes) sugiere que las depreciaciones bruscas están generalmente asociadas con considerables subas de los tipos de cambio reales; esto quiere decir que no hay una respuesta proporcional de los precios internos. Aun así, en algunos casos el tipo de cambio constituye la principal ancla nominal; posiblemente esta característica se vincule con las modalidades de denominación de contratos.

cortos. Esas condiciones posiblemente se asocien también con actitudes por parte del público tales que se demande una fluida movilidad de capitales con el exterior a efectos de mantener activos en el país.

Es natural que la variabilidad de los flujos internacionales de fondos haya dado lugar a debates sobre el tratamiento que correspondería aplicar a distintas formas de movimientos de fondos (cf. Agosín y Ffrench Davis (1998), UNCTAD (1998)). A este respecto, parece útil tener en cuenta que el volumen de financiamiento externo no es (salvo en circunstancias de estricto racionamiento) una cantidad dada desde afuera, sino que se determina en conjunto con las decisiones de producción y de gasto y, por lo tanto, depende de las expectativas y del comportamiento de los agentes en la propia economía. No obstante, se han observado grandes fluctuaciones en la oferta de crédito desde los países centrales al resto del mundo; esas oscilaciones han tenido impactos de índole similar en economías bien diferentes. Los movimientos en las oportunidades de acceso al crédito internacional se han constituido sin duda en impulsos macroeconómicos de primera magnitud, tanto o más importantes que las variaciones en los términos del intercambio comercial,¹⁵ y en una variedad de instancias han generado bruscos cambios en el ritmo del gasto y la producción reales. Esa inestabilidad es costosa. Lo que resulta menos claro es hasta qué punto puede atenuarse la transmisión a los rendimientos de los activos internos de las valuaciones realizadas externamente: en economías ya integradas al mercado internacional de capitales parecería difícil que se generen fricciones que eviten los arbitrajes fuera de rangos muy acotados y, por lo tanto, que impidan que grandes desplazamientos en las tasas de interés internacional o en las percepciones de riesgo de los operadores externos se reflejen en los mercados locales.

Los movimientos de capitales se manifiestan en cambios de manos de activos de diferente tipo. Una preocupación difundida es la eventualidad de se produzcan rápidas reversiones en los flujos de fondos de corto plazo, que fuercen una súbita contracción del gasto si los acreedores demandan la amortización de sus créditos. Sin duda, el financiamiento de corta maduración es un elemento de fragilidad, si no hay una contrapartida de recursos disponibles con rapidez para servir las deudas. Al margen de la actividad normal de transformación de plazos que realiza el sistema financiero, es razonable que los agentes, públicos o privados, traten de evitar grandes discrepancias entre el perfil temporal de ingresos y obligaciones. Aquí también, sin embargo, pueden aparecer disyuntivas. En momentos de incertidumbre es probable que los oferentes de crédito manifiesten preferencia por flexibilidad, lo que llevaría a grandes diferenciales de rendimiento según el tiempo de maduración del financiamiento. En esas circunstancias, una suba de las tasas de interés de largo plazo constituye de por sí un impulso contractivo para la demanda agregada. Por otro lado, el que los deudores prefieran acceder a préstamos de más larga duración no alcanza a especificar qué diferencial estarían dispuestos a pagar.¹⁶ En el límite, si el endeudamiento a largo plazo se vuelve prohibitivo, puede plantearse una cruda alternativa entre aceptar reducciones en los plazos de maduración de los pasivos o contraer el gasto de inmediato. Lo primero presupone una apuesta a que las condiciones del crédito se alivien en el futuro si se va disipando la incertidumbre. Eso puede verificarse o no; en todo caso, la fragilidad inducida por una concentración de deuda a corto plazo probablemente sea un efecto inducido por algún problema (reversible o no, según la situación) en las percepciones de solvencia. Es posible que las estrategias de “ganar tiempo” en muchas instancias terminen en colapsos (asociados con la negativa de los acreedores a seguir refinanciando); no obstante, eso depende de circunstancias específicas, lo que dificulta establecer una proposición general.

¹⁵ Por otro lado, ambos tipos de impacto bien pueden estar acoplados: es posible que los efectos de caídas en los precios de exportación se vean amplificados por una retracción de la oferta de financiamiento.

¹⁶ En este punto se vuelve importante la indeterminación de las probabilidades de diferentes estados si existen equilibrios múltiples, porque si no se conocen esas probabilidades no puede definirse precisamente el valor que tiene para un tomador de crédito un “seguro” contra una eventual coordinación de los acreedores en negarse a refinanciar y reclamar la devolución de sus fondos.

Disyuntivas similares pueden aparecer en otras áreas y, en especial, en la interacción entre las políticas financieras y cambiarias. No es inusual que los episodios de ruptura de regímenes de tipo de cambio fijo estén asociados con crisis bancarias (Cf. Kaminsky y Reinhart (1996)). Es claro que existe una relación entre ambos fenómenos: cuando surgen dificultades de liquidez en los bancos, es probable que se genere un conflicto entre las intervenciones de prestamista de última instancia y el mantenimiento de reservas internacionales suficientes para dar respaldo al tipo de cambio. Resulta difícil imaginar que el Banco Central (o, en todo caso, el conjunto del sector público) se mantenga al margen si se genera incertidumbre sobre la devolución de los depósitos en el sistema bancario.¹⁷ Pero una expansión monetaria para asistir a los bancos genera el riesgo de aumentar la demanda de divisas, y las subas de tasas de interés a efectos de sostener el nivel de reservas puede agravar la situación de los deudores. Aquí también, el manejo de políticas frente a las disyuntivas (que involucran asimismo a la administración fiscal) parece requerir un juicio sobre las características de la perturbación y la realización de conjeturas: hasta qué punto la desconfianza abarca al conjunto del sistema, si existen deterioros irreversibles en las calidades de cartera, y si éstos se limitan o no a pocas entidades, cuál es la capacidad de acceso de los bancos a fondos del exterior, cuáles son las perspectivas para que el gobierno obtenga recursos externos, cómo respondería la demanda de dinero ante una suba del crédito oficial a los bancos, y así de seguido. Formarse una composición de lugar en esas condiciones necesita reunir y procesar información pero, más todavía, elaborar una visión general a partir de los indicadores disponibles, mientras que el tiempo para definir acciones es escaso (y también se acorta el horizonte de programación de los agentes privados): por su propia naturaleza, las crisis plantean problemas de decisión de considerable complejidad.

Un primer elemento para hacer menos probables las crisis agudas es reconocer que, si bien su frecuencia e intensidad no pueden especificarse precisamente, las grandes perturbaciones en los mercados de activos ocurren de tanto en tanto, y que las economías están particularmente sujetas a experimentarlas si son muy sensibles a las condiciones internacionales o atraviesan cambios en su congruación en las que las expectativas son potencialmente volátiles. Este reconocimiento llevaría a una actividad más o menos continua en la detección de signos de problemas.¹⁸ El punto se aplica en especial al sistema bancario. No hace falta insistir en la importancia de la supervisión y de la puesta en funcionamiento de regulaciones prudenciales sobre la integración de capital, la liquidez y el tratamiento de riesgos crediticios, que disminuyan la exposición del sistema ante impulsos agregados y prevengan la mala administración de entidades y la generación de problemas graves de riesgo moral (cf. Rojas-Suárez y Weisbrod (1996)), de Juan (1996)). La experiencia muestra que las flaquezas en la supervisión aumentan apreciablemente la fragilidad del sistema bancario (y, en última instancia, pueden originar grandes deudas contingentes para el gobierno) y, por otro lado, que el reforzamiento de los mecanismos prudenciales coloca a la economía en mejor posición para absorber choques. De modo similar, si el gobierno incorpora en sus decisiones la eventualidad de que en ciertas emergencias se verá impulsado a dar asistencia de liquidez al sistema financiero, o enfrentará situaciones de volatilidad en la demanda de dinero, y por otra parte le asigna altos costos a la inestabilidad cambiaria, se desprende la conveniencia de mantener un volumen relativamente alto de reservas de rápida disponibilidad (como proporción, por ejemplo, de los pasivos de los bancos no cubiertos por las tenencias líquidas en divisas de las entidades). Es claro que la constitución de estas reservas en condiciones de estabilidad de precios requiere generar excedentes fiscales presentes o futuros (o, en todo caso, no emplear en gastos los recursos del señoreaje si es que aumenta la demanda de dinero), y representa una inmovilización de fondos potencialmente

¹⁷ Y el anuncio de que las autoridades se abstendrían de actuar puede tener un muy limitado efecto sobre la credibilidad de la política cambiaria, porque un colapso de los bancos repercute con alta probabilidad sobre las finanzas públicas, sea directamente en el caso en que el gobierno finalmente cubre pérdidas de las entidades una vez que el problema se ha agravado, sea indirectamente a través de una caída de la actividad agregada: es como si ocurriera una instancia de "desagradable aritmética" (Sargent y Wallace (1981)), con una política monetaria transitoriamente contractiva frente a un deterioro probable de la posición fiscal.

¹⁸ Independientemente de la importancia de buscar "señales de alerta temprana" de perturbaciones, sería presumiblemente difícil identificar indicadores anticipados confiables de manera general, precisamente porque el problema consiste en prever fuertes reversiones de expectativas, lo cual no parece corresponderse con la utilización de procedimientos mecánicos.

utilizables para otros propósitos. Al mismo tiempo, la disponibilidad de recursos para uso en emergencias provee de un instrumento para dar mayor credibilidad al aparato financiero y cambiario y permite un grado de flexibilidad de acción para suavizar el impacto de fluctuaciones en los mercados de activos: contra los costos que representa acumular reservas, su existencia permite que la política monetaria modere las subas de tasas de interés en momentos de retracción del crédito y al mismo tiempo se limite el riesgo de que se desestabilice el tipo de cambio.

De todas formas, parece improbable que se puedan definir regulaciones, que sin imponer límites demasiado fuertes a las operaciones de intermediación (y, por lo tanto, que no restrinjan excesivamente el crédito a las unidades que descansan en los bancos para su financiamiento, típicamente las empresas pequeñas) y, simultáneamente, reduzcan a un mínimo la probabilidad de problemas sistémicos en los bancos. Es decir que no habría un “seguro pleno”. Por otro lado, la experiencia reciente muestra que la volatilidad de la valuación de los títulos puede también originar amplias fluctuaciones en las condiciones del crédito. Asimismo, independientemente de que el sector público haya reunido reservas como elemento de prevención, es posible que la economía se enfrente a estados de iliquidez tales que se vea excedida la capacidad de intervención de las políticas sobre la base de los activos a su directa disposición. Los episodios de los últimos años han mostrado que, de un modo u otro, el financiamiento internacional de emergencia ha jugado un papel apreciable en los intentos para moderar los efectos de perturbaciones en diversas economías. Tanto por este motivo como por las interdependencias que existen entre diferentes economías se plantea la discusión sobre posibles arreglos internacionales que operen ante turbulencias de gran intensidad.

C. Aspectos internacionales

Los canales de transmisión internacional de impulsos macroeconómicos son de diversas clases. Al margen de los mecanismos tradicionales (derivados de los intercambios comerciales y de las condiciones de los mercados en los centros financieros), en los últimos tiempos se ha prestado especial atención a los efectos que provocan movimientos comunes en los precios de los activos. A su vez, estos efectos pueden tener en principio orígenes distintos: (i) cambios en la economía internacional que se reflejan de manera análoga en diferentes países; (ii) impactos directos de unas economías sobre otras (por ejemplo, a través del comercio), que se incorporan en las percepciones sobre los retornos de activos; (iii) analogías percibidas en la configuración o las políticas de países, que induzcan a ciertos agentes a interpretar algunos acontecimientos en una economía como relevantes para prever el comportamiento de otras. Este mecanismo operaría en un contexto de aprendizaje sobre los “fundamentos”, a través del contenido de información, percibida como generalizable a otros casos, que los individuos extraen (de una forma que puede ser correcta o no en una visión retrospectiva) de la evolución de diferentes economías; (iv) efectos de derrame derivados de restricciones de liquidez de operadores “especializados” en la tenencia de papeles de un conjunto de países, que harían que, ante caídas en los precios de algunos títulos, esos operadores se desprendan de otros activos¹⁹ (Calvo (1998)), con efectos potencialmente amplificadas por conductas “de manada” por parte de otros agentes que basan sus decisiones en las acciones observadas del primer grupo,²⁰ sea porque le asignan contenido informativo (cf. e.g. Banerjee (1992)), sea porque tienen estrategias de “seguir al mercado” debido a problemas de principal-

¹⁹ Puede notarse que el argumento requiere de algunas hipótesis particulares a efectos de racionalizar fuertes “efectos contagio”: una de ellas es que tales especialistas (que tendrían más información que el promedio del mercado sobre las condiciones en las respectivas economías) tienen una cartera que contiene al mismo tiempo deuda de distintos países. Una proposición contrastable que se desprende del argumento (aunque no es claro que se haya verificado en la práctica en los episodios recientes) es que los especialistas con pocas tenencias de títulos del país que inició el movimiento de caída de precios, o que no enfrentan restricciones de liquidez, deberían simultáneamente incrementar su demanda de deuda de los otros países y moderar el contagio.

²⁰ Parece útil recordar que las “cascadas informativas” en las que los agentes imitarían las acciones de los demás en lugar de apoyarse en la información fundamental de la que disponen directamente resultan más probables cuando esa “información propia” es considerada poco confiable. Es decir que la aparición de tales efectos supondría un estado de incertidumbre pre-existente.

agente²¹ (cf. Krugman (1998)); (v) posibles fenómenos de profecía autocumplida, desencadenados por ciertos eventos que operarían como focos para la coordinación de expectativas.

Hay alguna evidencia que sugiere que en episodios críticos se incrementa la correlación entre la demanda de activos de distintos países (e.g. Calvo y Reinhart (1996), Eichengreen et al. (1996)). No obstante, resulta difícil discriminar el efecto de los varios mecanismos que podrían haber actuado en cada caso y, más aún, determinar la relevancia de tales mecanismos en posibles instancias futuras. Por otro lado, al margen de la relevancia de ciertos indicadores de fragilidad, tampoco son claras las condiciones precisas que hacen que una economía sea proclive a “contagio”. Así, desde un punto de vista prospectivo, la cuestión se plantea en términos muy generales: ocasionalmente se manifiestan estados de gran incertidumbre, en los cuales se acentúan los efectos de transmisión internacional de perturbaciones financieras, que se agregan a la propagación de impulsos a través del comercio.

Es sabido que la existencia de derrames internacionales genera potencialmente demandas de coordinación de políticas macroeconómicas. Al mismo tiempo, las situaciones de crisis suelen comprometer al conjunto de instrumentos macroeconómicos de los países y, por lo tanto, típicamente reducen los grados de libertad disponibles a efectos de determinar la “oferta de coordinación” (cf. Heymann y Navajas (1992)). La experiencia reciente es sugerente al respecto: no se observó una actividad significativa en la determinación conjunta de medidas macroeconómicas por parte de países directamente afectados por perturbaciones. En cambio, operaron mecanismos “de emergencia” de provisión de liquidez definidos por países centrales y por organismos internacionales de crédito, que buscaron aliviar los impactos sobre economías individuales y atenuar la propagación de choques hacia otros países. De todos modos, los criterios y procedimientos de estas intervenciones siguen siendo materia de discusión.

En el análisis de posibles acciones macroeconómicas a escala internacional conviene reconocer que ellas involucran a una gran variedad de actores: los residentes de países individuales, en sus roles como agentes económicos y participantes del juego político interno; los operadores en los mercados financieros internacionales, las autoridades de política en cada país, las “coaliciones regionales”, sea de carácter duradero o eventual, y las instituciones internacionales relevantes para el caso. En condiciones como éstas, en las que interactúan múltiples agentes, con distintos intereses, pesos relativos, y posiblemente también percepciones, el “juego” que genera las decisiones no tiene características sencillas. No obstante hay algunos rasgos básicos del problema que resaltan incluso en una rápida visión.

Un primer punto, obvio pero igualmente destacable, es que el comportamiento de las economías centrales tiene fuertes repercusiones externas: la evolución del ciclo económico, de las paridades cambiarias y de las condiciones del crédito en esas economías influye agudamente sobre las oportunidades de otras regiones. Naturalmente, las políticas de las economías centrales se determinan en función de consideraciones internas; la coordinación entre ellas tiene un carácter laxo, y los impactos sobre terceros, si reciben alguna atención, es en situaciones críticas, cuando se observan perturbaciones difundidas y a gran escala con posibles reflejos sobre esas economías. Es claro que las diferencias de tamaño generan asimetrías de comportamiento, y que éstas son un dato. Sin embargo, parece importante que se reconozcan los efectos internacionales de las políticas, y que existan instancias por las que, al menos, los países o regiones receptores de impulsos puedan participar transmitiendo y recibiendo información sobre las perspectivas de las economías y las orientaciones de política: la rutina de interacción es un elemento no trivial a efectos de la toma de decisiones, aunque no se manifieste en compromisos explícitos. La cuestión adquiere relevancia, además, en la medida en que se busque encarar la prevención de perturbaciones de alcance internacional e ir elaborando criterios de acción en caso que se produzcan, porque, si bien las

²¹ La referencia aquí es al hecho que posiblemente la evaluación de los administradores de cartera se efectúe de un modo comparativo con la evolución del promedio del mercado, lo que los volvería reticentes a tomar posiciones muy diferentes de la “opinión general”.

grandes oscilaciones macroeconómicas son eventos ocasionales, interesa que haya un seguimiento más o menos continuo de la evolución internacional que involucre a los formuladores de política (cf. CEPAL (1998), Ocampo (1999))

Los “paquetes” de financiamiento de urgencia que se implementaron en episodios recientes muestran un reconocimiento implícito de que, en determinadas circunstancias, las posibilidades (y tal vez la responsabilidad) de manejar choques exceden al ámbito nacional. Estos episodios han abierto una discusión sobre la conveniencia de establecer más formalmente algún mecanismo de “prestamista internacional de última instancia”. Es claro que la definición de sistemas de este tipo tendría dificultades. Hay, por cierto, problemas de riesgo moral, tanto por parte de los prestamistas como de los receptores de fondos. Sin embargo, los costos de las crisis para los países deudores han sido típicamente elevados (aun cuando hayan recibido créditos de emergencia para reforzar su liquidez), de manera que no resultan evidentes los incentivos para incurrir en políticas que “voluntariamente” aumenten la probabilidad de un choque adverso; por otro lado, dado que en general se considera valioso mantener acceso fluido a los mercados internacionales, es probable que las eventuales conductas “oportunistas” se verían restringidas por consideraciones de reputación. Al mismo tiempo, sin embargo, la discrecionalidad que, por naturaleza, implican las acciones de prestamista de última instancia podría resultar una fuente de conflictos si es que esas acciones son llevadas a cabo por una agencia internacional; algo similar se aplicaría a las funciones de supervisión de los sistemas financieros que van asociadas con ese rol. Estos argumentos (al margen de la incertidumbre sobre los volúmenes de fondos que pueden ser requeridos en distintas circunstancias, y la dificultad que implicaría pre-comprometer el aporte de recursos si éstos fueran de gran magnitud) llevarían a mantener la asistencia crediticia a economías que enfrentan crisis como una eventualidad que se determinaría llegado el caso. Pero también se pueden identificar problemas en tales esquemas ocasionales, especialmente en lo que respecta a la oportunidad de las acciones (que tenderían a producirse una vez que la crisis ya es visiblemente aguda), a los criterios para la disponibilidad y el uso de recursos y a la definición de las condicionalidades que tendría aparejada esa asistencia. Aquí, nuevamente, se presentan disyuntivas. Parece posible imaginar mecanismos que definan criterios básicos (e.g. en cuanto a desempeño fiscal y pautas de supervisión aplicadas por los países a sus sistemas financieros) asociados con la potencial elegibilidad de una economía para recurrir a financiamiento contingente en caso de perturbaciones de crédito (cf. por ejemplo, Agosin (1998)). Esos criterios tendrían necesariamente un grado no despreciable de arbitrariedad al momento de especificarlos en concreto, y su anuncio podría amplificar fluctuaciones en algunas instancias pero, por contraste, se agregaría un elemento de previsibilidad y posiblemente se facilitaría la operación de políticas anticíclicas, en especial frente a señales contractivas.²²

La regulación de los mercados de crédito tiene claramente un aspecto internacional: la fragilidad financiera de unas economías repercute sobre otras, y las normas que establecen los países centrales sin duda afectan a las condiciones de acceso a recursos para el resto del mundo. Esto sustenta a los intentos para definir estándares internacionales (no necesariamente idénticos para países de características distintas, o fijos a lo largo del tiempo). Al mismo tiempo, aunque es natural que exista preocupación por la volatilidad de la oferta de crédito hacia los países “emergentes” y por sus efectos en amplificar y propagar fluctuaciones en la actividad, también puede existir el riesgo de que regulaciones estrictas en los centros operen como una suerte de “impuesto sobre la exportación” de recursos, con el impacto consiguiente sobre la cantidad y el costo del crédito para los países demandantes de financiamiento.

²² La cuestión (indudablemente de difícil realización práctica) sería ayudar a identificar los impactos de carácter transitorio y los casos en que las perturbaciones no derivarían de desvíos previos respecto de “buenos procedimientos” de política, de modo que la prudencia en las expansiones se vea compensada por una mayor capacidad para sostener la actividad ante choques. En este sentido, se ha señalado que las calificaciones de riesgo crediticio de origen privado han tenido a veces un efecto procíclico (cf. CEPAL (1998b)).

Para algunos conjuntos de países, el intercambio de bienes está orientado en proporción importante a los vecinos regionales, pero las transacciones financieras se realizan principalmente con los centros. Este es el caso del Mercosur (aunque la concentración geográfica del comercio difiere entre los países). En tales condiciones, parece útil analizar posibles ejercicios de coordinación de políticas, no en un contexto “autocontenido” (es decir, considerando sólo a los participantes regionales como actores) sino teniendo en cuenta el efecto del comportamiento de cada economía sobre la interacción (especialmente financiera) que las otras tienen con el resto del mundo. Es claro que para que varios países acepten realizar una administración concertada de instrumentos macroeconómicos, deben percibir incentivos muy fuertes, y esto requiere, por un lado, que existan interdependencias económicas estrechas y, por otro, que haya una experiencia previa con formas de coordinación que no restrinjan mucho las decisiones de las partes: la definición concertada de políticas es, en todo caso, un proceso gradual. Pero también, los derrames macroeconómicos son más intensos si existe un componente regional en la oferta de financiamiento dirigida a cada economía. Más allá de la utilidad de los mecanismos de consulta e intercambio de información, es posible que existan entonces beneficios en determinar algunas “pautas regionales” de tipo macroeconómico (que pueden o no tomar la forma de compromisos explícitos) tendientes a reducir la incertidumbre acerca de los impactos de las economías entre sí.

IV. Comentarios finales

Las decisiones de ahorro, inversión y tenencias de activos dependen de expectativas que varían según los cambios en las percepciones y los modos de análisis. Estos cambios pueden producir en ocasiones fuertes desplazamientos en las oportunidades de las agentes, particularmente cuando se difunden dudas sobre la solvencia de los deudores. La probabilidad de que ocurran grandes perturbaciones es difícil de especificar; también parecen complejos los mecanismos de propagación de impulsos que operan en esos casos. Sin embargo, es riesgoso ignorar la volatilidad potencial de la oferta y la demanda de crédito, especialmente si se acepta que las economías están en evolución, de manera que los patrones de comportamiento observados en el pasado tienen validez limitada a efectos de que los agentes formulen sus previsiones. Una responsabilidad básica de la política económica es la de evitar ser ella misma un factor de inestabilidad; al mismo tiempo, le incumbe actuar para prevenir y moderar las grandes fluctuaciones macroeconómicas. Para ello, hace falta que el sector público se esfuerce en mantenerse financieramente sólido, y también que utilice sus márgenes de maniobra en instancias críticas. De todos modos, es probable que en ciertas circunstancias la magnitud de los impactos y su transmisión entre economías sean tales que se requieran acciones más allá del ámbito de un país individual. La articulación de las políticas de prevención y tratamiento de crisis a escala nacional, regional e internacional plantea cuestiones no triviales de diseño e implementación.

Bibliografía

- Agosin, M. (1998), "Towards a New Architecture for the International Financial System: Lessons from the Financial Crisis", Mimeo
- Agosin, M. y R. Ffrench Davis (1998), "Managing Capital Inflows in Chile", Mimeo.
- Bagehot, W. (1858), "The Monetary Crisis of 1857", en N. St. John-Stevás (ed.) (1974), *The Collected Works of Walter Bagehot*, Vol. X, The Economist.
- _____ (1873), *Lombard Street*, en N. St. John-Stevás (ed.) (1974), op. cit, Vol IX.
- Banerjee, A. (1992), "A Simple Model of Herd Behavior", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107.
- Calvo, G. (1988), "Servicing the Public Debt: The Role of Expectations", *American Economic Review*, septiembre.
- _____ (1996), "Varieties of Capital Market Crisis", *Working Paper*, Univ. of Maryland.
- _____ (1998), "Contagion and Sudden Stops", Mimeo.
- Calvo, G. y C. Reinhart (1996), "Capital Flows to Latin America: Is there Evidence of Contagion Effects", *Working Paper*, World Bank.
- CEPAL (1997), "El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, desafíos", LC/G (SES 27/3), Santiago de Chile.
- _____ (1998), *La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL*, LC/G.2040, Santiago, Chile.
- De Juan, A. (1996), "The Roots of Banking Crises: Microeconomic Issues and Supervision and Regulation", en R. Hausmann y L. Rojas-Suarez (eds.), *Banking Crises in Latin America*, IDB.
- Diamond D. y P. Dybvig (1983), "Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity", *Journal of Political Economy*, Vol 91, N° 3.
- Dixit, A. y R. Pindyck (1993), "Investment under Uncertainty", Princeton University Press.
- Eichengreen, B. A. Rose y Ch. Wyplosz (1996), "Contagious Currency Crises: First Test" en T. Andersen y K. Moene (eds.), *Financial Liberalization and Macroeconomic Stability*, Basil Blackwell.
- Evans, G. y S. Honkapohja (1998), "Learning Dynamics", Mimeo
- Fisher, I. (1933), "The Debt-Deflation Theory of Great Depressions", *Econometrika*, Octubre.
- Greenspan, A. (1997), "Statement to the US Congress", 27 de febrero.
- Heymann, D (1994), "Sobre la interpretación de la cuenta corriente", *Desarrollo Económico*, octubre-diciembre.
- Heymann, D. y F. Navajas (1992), "Coordinación de Políticas Macroeconómicas: Aspectos Conceptuales vinculados al Mercosur", Documento de Trabajo N° 45 , CEPAL, Buenos Aires.
- Heymann, D. y P. Sanguinetti (1998 a), "Business Cycles from Misperceived Trends", *Economic Notes*, 27, 2
- _____ (1998 b), "Quiebres de tendencia, expectativas y fluctuaciones económicas", *Desarrollo Económico*, abril-junio
- Hicks, J. (1974), "The Crisis of Keynesian Economics", Oxford University Press.
- Kaminsky G. y C. Reinhart (1996), "The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance of Payments Problems", mimeo.
- Kiyotaki, N. y J. Moore (1997), "Credit Cycles", *Journal of Political Economy*, 105, pp. 211-248
- Krugman, P. (1998), "Currency Crises", mimeo.
- Leijonhufvud, A. (1973), "Effective Demand Failures", en Leijonhufvud (1981), *Information and Coordination*, Oxford University Press.
- _____ (1998): "Two Types of Crises", *Zagreb Journal of Economics*, 2, 2.
- Lo, A., (1997), "Fat Tails, Long Memory and the Stock Market since the 1960's", *Economic Notes*, 26 2.
- Lucas, R. (1986), "Principles of Fiscal and Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*.
- Ocampo, J. A. (1999), "Reforming the International Financial Architecture: Consensus and Divergence", mimeo
- Rojas-Suarez, L. y S. Weisbrod (1996), "Banking Crises in Latin America: Experiences and Issues", en R. Hausmann y L. Rojas Suarez (eds.), op cit.
- Sachs, J.; A. Tornell y A. Velasco (1996), "The Mexican Peso Crisis: Sudden Death or Death Foretold?", *Journal of International Economics*, noviembre.
- Sargent, T. y N. Wallace (1981): "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Winter.
- Talvi (1995), "Exchange-Rate-Based Stabilization with Endogenous Fiscal Response", Working Paper, IDB.
- UNCTAD (1998), "Trade and Development Report", United Nations, New York and Geneva
- Vaz, D. (1998), "Four Banking Crises. Their Causes and Consequences", PhD Dissertation, University of California, Los Angeles.

La coordinación de las políticas macroeconómicas en la zona euro: orígenes, desarrollo y retos actuales, con algunas posibles conclusiones para América Latina

*Christian Ghymers*¹

Resumen

La UE, y especialmente su zona Euro, constituyen el caso más adelantado de coordinación formal de políticas económicas entre estados soberanos. Esta experiencia merece ser analizada con el propósito de sacar lecciones (en lo positivo como lo negativo) de este proceso de más de cuarenta años. Después de exponer como un tal sistema pudo establecerse paulatinamente mediante una gestión cooperativa de los tipos de cambio, una lección pragmática que es más importante establecer pasos operacionales para ayudar al logro de un consenso entre los decisores nacionales sobre el contenido de sus propias políticas macroeconómicas, que imponer procedimientos supranacionales. Se destaca que (i) la arquitectura del Tratado fue diseñada de modo que el gobierno económico sea posible y efectivo sin tener que cambiar a las instituciones europeas, y (ii) en el régimen

¹ Consejero económico de la Comisión Europea (Vigilancia multilateral de la economía de la UE)

de UEM, el riesgo de conflicto de estabilidad entre la política monetaria y las políticas presupuestarias —que en los últimos 25 años ha sistemáticamente reducido el crecimiento económico, podría ser evitado, y también existe una posibilidad efectiva de disminuir el riesgo de "moral-hazard" que plaga a los mecanismos de fijación de sueldos. Los costos efectivos de la pérdida de los tipos de cambio como herramienta nacional, han sido probablemente exagerados en el caso de la zona Euro. El dilema del *policy-mix* en la zona euro es analizado.

I. Introducción

La cooperación entre gobiernos en la formulación de sus políticas nacionales es para los economistas y los científicos políticos no sólo útil, sino necesaria en un mundo interdependiente. Más allá de este consenso genérico en el plano retórico, hay mucho menos acuerdo sobre el grado y las disposiciones concretas de esta cooperación internacional. Entre la gama de posibles sistemas de cooperación, la coordinación de las políticas económicas constituye un nivel relativamente avanzado y sofisticado de cooperación entre Estados soberanos. Si a nivel teórico se ha producido un debate importante sobre la coordinación de las políticas económicas desde los años ochenta, debido a la conciencia cada vez mayor de la globalización, la aplicación efectiva de métodos concretos de coordinación ha sido bastante escasa, y el contenido preciso de la cooperación sigue siendo un tema conflictivo. En esta situación, el caso europeo aparece como uno de los contados éxitos en la construcción de un sistema operativo de cooperación política internacional. Merece, por tanto, una atención especial y una evaluación cuidadosa para obtener lecciones válidas para otras regiones, y en particular para la integración económica latinoamericana. El presente documento pretende responder a estas cuatro preguntas en otras tantas secciones:

- i) ¿Cómo surge el modelo europeo de coordinación, y por qué motivos?
- ii) ¿Cuáles son sus posibilidades de éxito en la zona euro, y cómo se ejerce la función del gobierno económico en esta zona ?
- iii) ¿Cómo hacer frente a choques asimétricos en la zona euro?
- iv) ¿Qué puede hacer la actual combinación de políticas europea para afrontar la crisis internacional en curso ?

II. Breve historia de la emergencia de la coordinación de la política económica entre los estados miembros de la Comunidad Europea

La historia de los intentos de coordinación en Europa tiene ya medio siglo y se inició, impulsada por los EEUU (Plan Marshall), con la Unión Europea de Pagos y la OEEC en 1947-1948, a partir de las lecciones del fracaso de la cooperación durante el período de entreguerras. El éxito de la reconstrucción y el rápido retorno a la convertibilidad en el marco de Bretton Woods redujeron notablemente el empeño en diseñar dispositivos específicos de coordinación.

Así, el Tratado de Roma (1957), que crea el mercado común europeo (es decir, una unión aduanera con el añadido de algunas políticas comunes), en el campo macro-monetario no estableció ni transferencias de soberanía, ni dispositivos institucionales, ni normas para la coordinación. El Tratado inicial estableció sólo el principio general de la coordinación de las políticas económicas nacionales en el Consejo de Ministros (antiguo artículo 104), y esto en la medida necesaria para lograr los objetivos del Tratado; se dejó a los Estados miembros decidir el alcance y los límites de esta coordinación (antiguo artículo 6). Las políticas de coyuntura de los Estados miembros se consideraron "cuestión de interés común" (artículo 103). En el área monetaria, el Tratado estableció

únicamente que la política cambiaría era una "cuestión de interés común", pero para supervisar esta política el Tratado creó un organismo consultivo, integrado por representantes de los bancos centrales, de los ministerios de Finanzas y de la Comisión Europea –el Comité Monetario– (antiguo artículo 104), para la coordinación de las políticas que afectan a este campo.

A. La primera tentativa en los años 60 y comienzos de los 70: la coordinación discrecional por parte de la Comisión y de los comités

En este contexto de "subsidiariedad", la Comisión Europea propuso dar un contenido operativo a estos principios relativamente vagos del Tratado mediante la adopción por el Consejo de "legislación derivada". Estas decisiones del Consejo establecieron las modalidades prácticas de la cooperación entre las administraciones nacionales y dieron un mandato de coordinación a la Comisión. La Comisión concretó estos procedimientos centralizados mediante la creación de varios comités macroeconómicos (1960: Comité de políticas de Coyuntura; 1964: Comité de Políticas a mediano plazo, Comité de Gobernadores de Bancos Centrales; 1965: Comité de Políticas Presupuestarias), con objeto de armonizar y preparar un futuro poder federal en Bruselas.

Con la aparición de desequilibrios macroeconómicos en el sistema de Bretton Woods y las tensiones inflacionistas que resultaron, surgieron divergencias significativas en las respuestas de las políticas nacionales, creando inestabilidad monetaria en la Comunidad. Como reacción frente a esta amenaza para el mercado común se consolidaron los procedimientos de coordinación (1969: consultas previas obligatorias para cualquier decisión de política económica a nivel nacional, plan Barre para la coordinación de políticas y la unificación monetaria, cumbre de La Haya; 1970: plan Werner para la unión monetaria; 1971 y 1972: resoluciones sobre las políticas económicas; 1974: Directiva sobre la estabilidad, Decisión sobre la convergencia económica, fusión de los tres comités no-monetarios en un Comité de Política Económica, institución del Informe Económico Anual sobre la economía comunitaria). Todas estas medidas contribuyeron a establecer un sistema bastante sofisticado, con objetivos cuantitativos y procedimientos formales para coordinar las políticas económicas nacionales a través de un proceso centralizado por la Comisión, y como primer paso hacia una transferencia de soberanía en el campo macroeconómico. Este sistema centralista se inclinaba hacia el activismo presupuestario y el "*fine tuning*" propios del acentuado keynesianismo de la época.

Sin embargo, los resultados fueron un grave fracaso de la coordinación: a pesar de su sofisticación jurídica y de su carácter centralista, los procedimientos formales fueron totalmente ineficaces para asegurar el mínimo necesario de convergencia en la Comunidad. La razón del fracaso estuvo, sencillamente, en las diferencias de planteamientos de política económica de cada administración nacional, es decir, en la falta de consenso sobre el contenido de las políticas económicas. Combinadas con algunos aspectos asimétricos de los choques exteriores, estas diferencias de políticas produjeron resultados económicos divergentes y un menor crecimiento en la Comunidad.

El fracaso de esta primera experiencia europea de coordinación ofrece dos lecciones importantes,² que permiten formular dos principios básicos para la coordinación de las políticas económicas:

- 1) Entre un grupo de países soberanos, ningún procedimiento centralizado de coordinación de políticas puede funcionar si las opciones nacionales en cuanto a sus contenidos concretos son divergentes; traducida en términos positivos, esta lección negativa puede formularse como principio general: cuando las políticas económicas siguen bajo la responsabilidad de los gobiernos nacionales, la eficacia de cualquier

² C. Ghymers (1995).

sistema de coordinación depende fundamentalmente de su capacidad de contribuir, facilitándolo, al consenso entre los responsables políticos nacionales, es decir, el contenido prevalece sobre el procedimiento, lo importante no es tanto el aspecto institucional, la fijación de procedimientos formales obligatorios, sino su capacidad para acotar las diferencias de análisis económico y de opciones mediante el desarrollo de incentivos adecuados para que las autoridades nacionales tengan interés en intercambiar opiniones e información

- 2) En este contexto de políticas económicas descentralizadas, y dado que los gobiernos nacionales no pueden sacrificar sus propios fines en aras de los fines de los demás, el proceso de coordinación tropieza con el "dilema del preso": los gobiernos nacionales tienden a actuar individualmente, aunque ello perjudique no sólo a sus vecinos, sino a su propio país. Esta observación puede servir para extraer un segundo principio positivo y salir de este dilema: debe darse prioridad a los sistemas cooperativos capaces de aumentar la internalización de los efectos de la política nacional o de hacerlos más visibles con el fin de estimular la autodisciplina por razones de intereses propios (recompensas o sanciones a los dirigentes políticos nacionales a través de los mercados).

B. El segundo experimento (1979-1989): la coordinación mediante un conjunto de normas para la gestión colegial de los tipos de cambio en el SME

A finales de los años 70, las divergencias macroeconómicas, los malos resultados económicos consiguientes, la decepción con la flexibilidad de los tipos de cambio y el disparo del dólar, propiciaron un consenso político sobre la necesidad de restaurar la cohesión y la estabilidad en la Comunidad a través de algún tipo de disciplina común. La mala experiencia de la inestabilidad del tipo de cambio hizo que se diera prioridad a la búsqueda de una mayor estabilidad externa, que se consideró como la forma más pragmática de imponer indirectamente el mínimo de disciplina que exigía la estabilidad interna.

La creación del sistema monetario europeo (SME) en 1978³ corresponde a este cambio, tanto en la estrategia macroeconómica (hacia políticas de estabilidad), como en al planteamiento de la coordinación europea (hacia una disciplina auto-impuesta a través de las normas cambiaras). Básicamente, el SME significaba pasar de una forma discrecional de coordinación a un sistema de reglas. Una innovación importante del SME fue el carácter colegiado de cualquier decisión sobre las paridades entre las monedas participantes, puesto que estas paridades se definieron respecto de una cesta común (el ecu). Formalmente el SME era un conjunto de acuerdos bilaterales entre bancos centrales nacionales, lo que les daban mayor responsabilidad y funciones en un proceso que los llevaría a aumentar notoriamente su papel en la definición de las políticas europeas. Así, esta participación institucionalizada obligó a debatir colegialmente y permanentemente las políticas nacionales causantes de las tensiones cambiaras, y especialmente a modificar en el plano nacional el diálogo entre los bancos centrales y los ministerios de Hacienda. En concreto, la coordinación política entre países y entre autoridades monetarias y fiscales ya no era un procedimiento administrativo discrecional, sino el resultado de una disciplina automotivada, puesto que era la única manera de respetar las reglas del juego y alcanzar los fines de estabilidad del SME, en interés no sólo de cada Estado miembro, sino también de cada autoridad en forma separada (banco central y ministerio de Hacienda). El SME y su acento en el comportamiento de los tipos de cambio y en

³ El proceso del SME fue lanzado en octubre de 1977 por el Presidente de la Comisión, sir Roy Jenkins, con su "discurso de Florencia", basado en trabajos de la DG II y de R. Triffin con un pequeño grupo consultivo de la universidad de Lovaina la Nueva. Hubo que esperar hasta el 5 de diciembre de 1978 para que el Consejo publicara una Resolución al efecto y los bancos centrales fijaran las disposiciones operativas bilaterales para su entrada en vigor el 1 de marzo de 1979.

sus determinantes, permitieron una internalización auténtica de los efectos externos de las políticas nacionales: cualquier divergencia de política monetaria y/o fiscal provocaba consecuencias amplificadas sobre los tipos de cambio, y el compromiso institucionalizado sobre paridades aumentaba la visibilidad y los costes políticos de los incumplimientos. Esta internalización ayuda a resolver la cuestión fundamental de la coordinación, que es cómo imponer una disciplina común, puesto que, al "atarse las manos", cada autoridad política está más motivada para ajustar su propio comportamiento. Así, la coordinación se convirtió progresivamente en el resultado automático de la optimización de las combinaciones de políticas nacionales bajo normas obligatorias y frente a unos mercados que podían sancionar gravemente a las autoridades nacionales.

En este proceso de aprendizaje, la credibilidad y el anclaje del *Bundesbank* fueron cruciales. El mecanismo de tipo de cambio fijo (ERM) permitió la difusión de la norma monetaria alemana de estabilidad, en beneficio mutuo de todos los participantes: Alemania redujo los riesgos de verse perjudicada por la inestabilidad de sus socios principales (y especialmente el riesgo de sobrevaloración de su propia moneda), mientras sus socios podían reducir sus costes de desinflación tomando "credibilidad prestada" del DM gracias al SME y bajo presión potencial del coste político visible en caso de incumplimiento. En efecto, tras un comienzo difícil en medio de la segunda crisis del petróleo, la fuerte recesión de 1981-1982 y algunos intentos últimos de políticas divergentes, la estrategia macroeconómica se ajustó en toda Europa hacia la estabilidad, tanto externa como interna. La convergencia resultante restableció el crecimiento y el empleo, abriendo la vía hacia una integración más profunda, especialmente a través de la unificación monetaria europea.

Estos éxitos, basados en una coordinación inspirada de principios de mercado ("*market-conform*"), confirman en términos positivos las dos lecciones negativas sacadas de los intentos fallidos de los años 60 y principios de los 70, cuando eran basados en modalidades centralizadas, y permiten formular de manera más operativa los dos principios básicos de la coordinación ya citados:

- 1) El consenso sobre el contenido de las políticas económicas es condición necesaria para el éxito de la coordinación. Implica una visión similar del funcionamiento de la economía entre países, es decir, un mínimo de consenso sobre el llamado modelo económico subyacente
- 2) Las modalidades institucionales o prácticas de la coordinación desempeñan dos papeles principales: el primero es construir progresivamente una cultura colegial y un clima de confianza a través de los contactos personales entre los responsables técnicos, que haga posible una emulación entre las autoridades nacionales; el segundo, establecer, mediante normas y procedimientos, algunas señales visibles que transmitan la calidad de las políticas a la opinión pública y a los mercados. Esto permite acelerar las recompensas o las sanciones a las autoridades nacionales. En el caso del SME, el vínculo importante era el establecido entre el compromiso sobre paridades y la credibilidad de las políticas económicas nacionales, con sanciones positivas o negativas a través de las reacciones de los mercados financieros.

C. La primera vigilancia multilateral a nivel comunitario (1987-1989 y fase I de la UEM, 1990-1993)

Partiendo de esta experiencia, la Comisión propuso al Consejo consolidar jurídicamente las prácticas establecidas y el trabajo colegiado de los técnicos nacionales en la gestión del Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC). Ya a comienzos de 1987, se estableció un ejercicio confidencial de vigilancia regional entre los técnicos nacionales y de la Comisión (en el Comité Monetario, sobre la base de una evaluación presentada por la Comisión) para mejorar la estabilidad de la parrilla de paridades. Esta iniciativa respondió al desarrollo del G7 en el contexto de la crisis de dólar y a la vigilancia macroeconómica por indicadores puesta en marcha en la cumbre de Tokio (1986). En

efecto, la Comunidad debía compatibilizar el funcionamiento del MTC con los compromisos adquiridos por tres de sus miembros en el G7, en especial los objetivos de tipos de cambio. El positivo resultado de esta vigilancia informal, pero explícita, sobre el funcionamiento del MTC así que la decisión del Consejo de poner en marcha la primera fase del proceso de la UEM en julio de 1990, llevaron al Consejo a establecer una supervisión formal de la convergencia exigida para preparar la UEM durante esta primera fase: se decretó una nueva "decisión de convergencia" para crear⁴ un sistema regional de vigilancia. Era, de hecho, la institucionalización del ejercicio confidencial ya en curso, y su puesta en práctica sirvió de preparación concreta del contenido de las disposiciones previstas en el Tratado de Maastricht en materia de coordinación de políticas económicas. En 1991, se introdujo un elemento complementario, los "planes de convergencia" pluri-anales que los Estados miembros se comprometieron a respetar, presentándolos a la aprobación del Consejo.

Sin embargo, la evaluación a posteriori del funcionamiento de este primer ejercicio de vigilancia de finales de los años ochenta y de la primera fase de UEM lleva a la conclusión negativa de que, por estar excesivamente basado en la emulación confidencial entre autoridades responsables ("*peer pressures*"), fue demasiado complaciente con las autoridades de los Estados miembros. El trabajo "a puerta cerrada" dio a este ejercicio un carácter demasiado "intergubernamental", y no una coloración auténticamente comunitaria capaz de imponer la disciplina. El sistema sólo valía para los "buenos tiempos" y en el entendido implícito de que el sistema tenía un anclaje (el papel asimétrico del DM alemán). Pero, de hecho, cuando una sucesión de choques externos (la caída del dólar y las presiones reflacionarias de EEUU en el acuerdo del Louvre, la reunión de crisis del G7 tras el *crash* de la bolsa de octubre de 1987, las consecuencias financieras de la caída del muro de Berlín) debilitó el anclaje del SME, el sistema provisional de vigilancia que hubiera debido sustituirlo para imponer la disciplina requerida, no fue usado de hecho. Al contrario, la pérdida de la asimetría del MTC dio la falsa ilusión de una convergencia fácil, mientras que la "institucionalización" de la vigilancia regional dio la ilusión aún más grave para los mercados, de un progreso efectivo de la coordinación y del manejo macroeconómico en Europa. El resultado fue, en cierto modo, un "*free-riding*" sesgado y una situación de "riesgo moral" ("*moral hazard*")⁵: los mercados reaccionaron exageradamente ("eurooptimismo", especulaciones pro-convergencia, "*convergence trade*"), suavizando las presiones hacia la consolidación de las finanzas públicas y relajando las políticas monetarias a través de la "paradoja del MTC" (las monedas tradicionalmente débiles subieron hasta el límite de la banda del MTC, lo que forzó a relajar sus políticas monetarias más de lo acordado). En este caso, el uso ciego de la coordinación mediante normas automáticas produjo un desequilibrio macroeconómico que acarreó resultados deficientes en materia de convergencia y, finalmente, una combinación de políticas desequilibrada en toda la UE, que prolongó y profundizó la recesión de 1991-1993. Paradójicamente, la conclusión es que este fracaso se debió más a una falta de coordinación que al sistema existente, en el sentido de que el sistema era indebidamente utilizado por razones políticas.

Las razones de estos errores son principalmente debidas a una conjunción de situaciones peculiares, tales como el hecho de que la decisión de convergencia de 1990 se diseñara solamente para un breve período transitorio hasta disponer de un instrumento más potente a través del nuevo Tratado, mientras que las negociaciones políticas sobre este Tratado impidieron el uso pleno del instrumento disponible, por ejemplo la posibilidad de hacer públicos los documentos de vigilancia y de publicar oportunamente las recomendaciones dirigidas a determinados Estados miembros.⁶ A pesar de estas excusas comprensibles, esta experiencia muestra que no se respetó uno de los dos principios básicos extraídos del pasado: al no atreverse a publicar los resultados de la vigilancia y las recomendaciones específicas a los países, las autoridades nacionales se entendieron para engañar

⁴ Council Decision of 12 March 1990, n° EEC 90/141.

⁵ C. Ghymers (1991).

⁶ M. Aglietta and C. Ghymers (1993).

a los mercados y posponer sus reacciones negativas, tratando así de cosechar solo los beneficios de las reacciones positivas.

Esto permite formular un tercer principio universal de la coordinación, que explica la dificultad para aplicar durante este período el segundo principio. Si se tiene en cuenta, que como cualquier organización, los gobiernos y autoridades tienen intereses propios que no coinciden necesariamente con los públicos, hay un riesgo de colusión y complacencia entre las autoridades nacionales, en el sentido de utilizar cualquier sistema de coordinación como herramienta para aumentar su margen de maniobra. Este riesgo es una característica permanente de cualquier comportamiento de Gobierno, pero es también una de las principales motivaciones de las administraciones nacionales para aceptar el entrar en sistemas de coordinación; no es necesariamente malo, pero la colusión es una "desviación perversa de la coordinación" que se produce cuando el juego de coordinación está mal diseñado o poco equilibrado. El problema real es diseñar un conjunto de dispositivos que permita desarrollar algunos poderes de contrapeso que impidan a las autoridades nacionales ser únicos jueces de sí mismas. Los gobiernos se ponen de acuerdo para ganar tiempo y poder discrecional, protegiéndose contra sanciones del mercado en la medida en que controlan la emisión de señales al público, como ocurrió en Europa con el primer dispositivo de vigilancia en el período de 1990-1993, donde el Consejo de Ministros era "juez y parte" e inhibía al papel de la Comisión; o, más bien, tienden naturalmente a ponerse de acuerdo para eludir los obstáculos políticos o macroeconómicos usuales (establecer cortinas de humo para desviar prioridades y escamotear ciertas normas, hacerse fuertes para tomar decisiones impopulares, incluso culpar a otros de su inacción). Sin embargo, la experiencia (en Europa y en el G7) muestran que esta colusión dañina se produce cuando no hay suficiente presión de competencia entre los diferentes gobiernos nacionales y/o entre las distintas autoridades fiscales y monetarias (es decir, concretamente cuando los bancos centrales no tienen suficiente grado de autonomía).

D. Maastricht: la vigilancia de las políticas económicas durante la fase II de la UEM (1994-1998)

Contrariamente a las previsiones de numerosos macroeconomistas, la gravedad de la recesión de 1991-1993 (empeorada por la mala gestión macroeconómica, por falta de suficiente coordinación durante la fase I, ver sección arriba) produjo una sana reacción de consolidación del consenso sobre la estrategia macroeconómica de estabilidad y sobre la necesidad de una coordinación más efectiva en el interés individual de cada gobierno y de cada banco central. Hubo que cambiar las reglas del MTC (agosto de 1993) cuando la tormenta de los tipos de cambio obligó a ensanchar la banda para restaurar una "apuesta bidireccional" en los mercados y aumentar la responsabilidad individual de cada autoridad en el comportamiento del tipo de cambio (uno de los criterios del Tratado para entrar en el euro). Y, en efecto, esta banda más ancha no fue utilizada por las autoridades nacionales para relajar la disciplina acordada y cambiar la estrategia macroeconómica. En general manejaron sus políticas para ajustarse voluntariamente a una banda de flotación más estrecha y presentaron a sus Parlamentos y a sus socios, para su aprobación por el Consejo, "programas plurianuales de convergencia". La idea de los gobiernos era atarse unos mismos sus manos al comprometerse en cumplir metas detalladas visibles. A cambio de demostrar su determinación mediante estos auto-compromisos verificados por el Consejo, esperaban ganar credibilidad en sus esfuerzos por cumplir las condiciones de ingreso en la moneda única según los criterios y el calendario del Tratado.

A finales de 1993, ratificado el Tratado de Maastricht, entró en vigor y en aplicación inmediata el nuevo sistema regional de vigilancia, que abrió una nueva gama de experiencias para consolidar la coordinación política económica en preparación del régimen de moneda única. La vigilancia de Maastricht es, de hecho, la institucionalización de los procedimientos prácticos que surgen de un proceso de más de 30 años de "selección natural" entre diversas tentativas. Los artículos sobre política económica del Tratado (102-A a 104-C) son la traducción formal de

experiencias pragmáticas para crear un gobierno económico entre autoridades políticas descentralizadas.

La arquitectura de la política económica en la fase II de preparación de la moneda única era la siguiente:

- 1) La política económica sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros, pero estos llevarán a cabo sus políticas con vistas a la realización de objetivos comunitarios y respetando las orientaciones fijadas por el Consejo (artículo 102-A).
- 2) Las políticas económicas nacionales son materia de interés común y se coordinarán en el seno del Consejo (artículo 103.1); la herramienta principal son las orientaciones generales de políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad, cuya elaboración tiene un procedimiento detallado (artículo 103.2: el proyecto de recomendaciones de la Comisión va al Comité Monetario, luego pasa al Consejo Ecofin que emite un informe por mayoría cualificada y lo presenta al Consejo Europeo, el cual debate una conclusión a partir de la cual el Consejo Ecofin publica una recomendación de orientaciones generales, por mayoría cualificada, e informa al Parlamento Europeo). Estas orientaciones son el punto de referencia para la *vigilancia multilateral*, un proceso colegiado de supervisión, análisis y evaluación de la situación económica y de las políticas mediante informes periódicos presentados por la Comisión, a través de los Comités de expertos, al Ecofin (artículo 103.3). En caso de falta de coherencia de las políticas nacionales con las orientaciones generales o con las exigencias del funcionamiento de la UEM, el Consejo, por mayoría cualificada y previa recomendación de la Comisión, remite recomendaciones específicas al Estado miembro en cuestión y, con fines de disuasión, estas recomendaciones pueden ser públicas (artículo 103.4). Estos procedimientos pueden ser detallados o mejorados a través de la legislación derivada (artículo 103.5).
- 3) En complemento del principio general de coordinación y de las disposiciones multilaterales de vigilancia que se aplican a cualquier política económica (macroeconómica así como estructural), se establece una normativa que garantiza un mínimo de disciplina presupuestaria en todos los Estados miembros (y no sólo en los que desean entrar en el euro). Puesto que las políticas presupuestarias siguen siendo responsabilidad plena de los Estados miembros, el Tratado prevé fuertes dispositivos para impedir conflictos entre las políticas presupuestarias y las monetarias y el consiguiente desequilibrio de la combinación de políticas (es decir, políticas presupuestarias que sobrecarguen la política monetaria y provoquen efectos negativos para la UEM y la Comunidad). Los artículos 104, 104-A y 104-B prohíben, respectivamente, la financiación monetaria de los déficits presupuestarios, el acceso privilegiado del sector público a las instituciones financieras, y el respaldo a los compromisos de los gobiernos o las entidades públicas. Con respecto a los déficits estatales excesivos, las disposiciones del artículo 104-C, que las prohíbe, no son plenamente aplicables durante la fase II, y así el artículo 109-E establece que antes de la fase III los Estados miembros se esforzarán por evitarlos: para permitir la evaluación de estos esfuerzos por la Comisión y el Consejo, presentarán programas de convergencia plurianuales, especialmente destinados a consolidar las finanzas estatales, mediante los cuales se auto-comprometen en lograr metas cuantificadas.

Este período transitorio era difícil, por estar centrado íntegramente en la convergencia nominal. Sin embargo, a pesar de las dificultades, la aplicación del nuevo sistema de coordinación fue eficaz y finalmente muy positiva. Se basó en gran medida en la misma clase de presiones de mercado que la fase I, pero estas eran mucho más efectivas. De hecho, las situaciones presupuestarias se habían deteriorado notablemente a consecuencia de una combinación de políticas

desequilibrada (déficits elevados y políticas monetarias rigurosas) que no dejaba más alternativa a los gobiernos que aplicar políticas de estabilidad y cosechar los beneficios de pertenecer a un sistema regional para aumentar su credibilidad con vistas a la adopción del euro. La última crisis cambiara de la primera parte de 1995, consecuencia de la preocupación del mercado por la credibilidad de las políticas presupuestarias de algunos Estados miembros, demostró que era imposible engañar a los mercados y que cumplir los criterios de convergencia era una condición necesaria para volver a un proceso de crecimiento sostenible, incluso sin moneda única. En cuanto se hicieron esfuerzos creíbles, su irrevocabilidad aumentó, en un círculo virtuoso de convergencia, a través de la reducción de las elevadas primas de riesgo incorporadas a los tipos de interés. La consolidación presupuestaria se autovalidó mediante "sanciones de mercado positivas" que redujeron radicalmente los costes del ajuste.

Este período ofrece tres lecciones importantes :

- 1) La existencia de "efectos no keynesianos" de la consolidación presupuestaria creíble, que permitió que la demanda privada superara los efectos negativos de la reducción del déficit. El crecimiento no puede ser bloqueado por medidas que mejoran los fundamentales de una economía, puesto que depende más de las perspectivas de demanda que de su situación presente. Los efectos positivos sobre las expectativas pueden reducir el efecto directo de la reducción fiscal, especialmente si esta se produce a través de recortes del gasto y no de aumentos de impuestos.
- 2) La mejora sistémica de la formulación de políticas en la UE lograda por el proceso de la UEM y su vigilancia regional institucional fue percibida por los mercados; esto contribuyó perceptiblemente a reducir los costes del ajuste en la mayor parte de los Estados miembros, dando mayor credibilidad e irrevocabilidad a sus políticas. Una integración regional coherente puede ser una contribución importante para el progreso institucional que requiere la mejora de las condiciones de crecimiento. Resulta especialmente útil el establecimiento de una vigilancia mutua pragmática de las políticas nacionales a nivel regional.
- 3) Un aspecto importante de la cooperación europea en materia de políticas económicas es el "aprendizaje al hacer" ("*learning by doing*"), esencialmente basado en la interacción de dos principios: el "intercambio de las mejores prácticas" entre las partes (no solamente entre los ministros, sino principalmente entre los técnicos), y las presiones del mercado, que sancionan el grado de credibilidad de las autoridades y de sus políticas. Esta dinámica parece subestimada por algunos economistas cuando evalúan la formulación de políticas europea, pues olvidan que se trata de un mecanismo "intrínseco", resultado del trabajo colegiado de los técnicos de las distintas autoridades involucradas.

Aunque el sistema europeo de coordinación quedó incompleto y desequilibrado a favor del poder discrecional del Consejo (por ejemplo, durante la fase II el Ecofin no publicó ninguna recomendación específica para un país), la carrera hacia el euro fue durante la fase II suficiente para que las políticas nacionales convergieran de forma impresionante. Además, este éxito en la aplicación de la nueva formulación de políticas en la Comunidad abrió la vía para mejoras y correcciones pragmáticas con vistas a la fase III (aplicación de la lección Nº 3).

En efecto, el final de la fase II aportó nuevos datos para el perfeccionamiento de las modalidades operativas del proceso de coordinación:

- En primer lugar, la conciencia de la necesidad de consolidar progresivamente la coordinación en la fase III, especialmente con el fin de compensar la desaparición de las sanciones del mercado a los miembros de la zona euro, condujo al "Pacto de

Estabilidad y Crecimiento"⁷ acordado en el Consejo Europeo de Amsterdam (junio de 1997), con el fin de asegurar mediante procedimientos formales y vinculantes una disciplina presupuestaria eficaz en la fase III: presupuestos próximos al equilibrio o excedentarios en condiciones económicas normales (véase la sección 2).

- Las orientaciones generales habían privilegiado la convergencia nominal en el camino hacia la UEM; pero aspectos macroeconómicos como el crecimiento y el empleo, y problemas estructurales como los mercados de bienes y de trabajo han ganado terreno progresivamente en los dos últimos años. Según la lógica del Tratado, las orientaciones generales no sólo definen la combinación de políticas macroeconómicas globales perseguida en el marco de la política monetaria común de estabilidad en la UEM, sino que deben indicar también la contribución que las demás políticas económicas, incluidas las políticas fiscales y estructurales, deben aportar al logro de los objetivos de la Comunidad (en especial el alto nivel de empleo mencionado en el artículo 2). Las orientaciones generales son, así, la expresión del hecho de que las políticas económicas se considerarán como "una cuestión de interés común". En esta línea, el Consejo Europeo de Amsterdam emitió una Resolución sobre el crecimiento y el empleo que plantea la coordinación de las políticas estructurales, que efectivamente tienen un gran potencial de impulso económico. Esta Resolución fija el compromiso firme de los Estados miembros, el Consejo y la Comisión de aumentar la eficacia y ampliar el contenido de la coordinación de las políticas económicas a través del instrumento de las orientaciones generales, centrándose en especial en las políticas de empleo. Con este fin, el Consejo Europeo enumeró distintos problemas y materias que las orientaciones generales deben abordar para hacer recomendaciones específicas a los Estados miembros. Para respetar el principio de subsidiariedad (artículo 3-B) las orientaciones generales tendrán en cuenta los programas plurianuales nacionales de empleo (o planes de acción nacionales) que los Estados miembros se comprometen a presentar, ya que las medidas de empleo son de su responsabilidad. El Consejo pide también a los interlocutores sociales que afronten sus propias responsabilidades y recomienda una plena utilización de la consulta y el diálogo social en este proceso de coordinación. Con objeto de mejorar la coordinación, el Consejo Europeo, en las conclusiones de la Presidencia, insta al Ecofin y a la Comisión a examinar cómo mejorar los procedimientos de coordinación.
- Además, el mismo Consejo Europeo pidió al Consejo que tratara de poner inmediatamente en vigor las disposiciones pertinentes del Título sobre el empleo del nuevo Tratado, de modo que las orientaciones sobre el empleo –un nuevo procedimiento de coordinación de las políticas del mercado laboral entre los Estados miembros, que deben ser coherentes con las orientaciones generales– puedan aplicarse desde ahora para mejorar la creación de empleo. Así se hizo en un Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo en Luxemburgo los días 20 y 21 de noviembre de 1997, lo que permitió en la práctica adelantar a 1998 la aplicación de lo previsto en el futuro artículo 128 del nuevo Tratado sobre la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros. Sobre esta base, el Consejo (Trabajo y Asuntos Sociales) adoptó las primeras orientaciones para el empleo el 15 de diciembre de 1997. Siguiendo estas orientaciones, los Estados miembros presentaron en abril de 1998 sus planes de acción nacionales en materia de empleo, en la forma y con la estructura acordadas.
- En diciembre de 1997, el Consejo Europeo de Luxemburgo adoptó una Resolución sobre la coordinación de la política económica que reitera que el Consejo Ecofin es el

⁷ *European Council Resolution of 17 June 1997, Council Regulation of 7 July 1997 EC n° 1466/97 and Council Regulation of 7 July 1997 EC n° 1467/97.*

único organismo que toma las decisiones en el proceso de coordinación, en especial para la adopción de las orientaciones generales, principal instrumento de coordinación económica. Para ejercer la vigilancia multilateral, el Ecofin debería reunirse en sesiones restringidas (ministros + uno) con objeto de fomentar un debate abierto y franco. Sin embargo, la Resolución señala explícitamente que esta coordinación "debe respetar las competencias y responsabilidades de los interlocutores sociales en el proceso de formación de los salarios". La Resolución llama la atención sobre la importancia crucial de "un diálogo continuo y fructífero entre el Consejo y el Banco Central Europeo, con participación de la Comisión". Con este fin, el nuevo Comité Económico y Financiero (el antiguo Comité Monetario), que reúne al BCE, a los bancos centrales y a funcionarios nacionales de Hacienda, proporciona el marco para la preparación del diálogo. El Consejo pidió asimismo la supervisión de las políticas estructurales de los Estados miembros en los mercados del trabajo, de bienes y de servicios, que forman parte del marco político económico general cubierto por las orientaciones generales. El Consejo Ecofin, en su informe al Consejo Europeo, pidió consolidar el papel del Comité de Política Económica en la preparación de las reuniones del Ecofin, en particular cuando se trate de las políticas estructurales.

- El mismo Consejo Europeo de Luxemburgo creó el Consejo Euro-X (que se volvió en el Euro-11 cuando se supo que 11 países cumplían con los requisitos para juntarse al euro), de carácter informal, que permite a los miembros de la zona del euro debatir los problemas relacionados con sus responsabilidades compartidas, en presencia de la Comisión y, cuando proceda, del Banco Central Europeo. Apenas tomada en mayo la decisión sobre los Estados miembros que cumplían los criterios para entrar en el euro, se inauguró este nuevo foro y se decidió que se reuniría antes de cada reunión del Ecofin. Se ocupa sistemáticamente de los problemas de coordinación y examina de cerca las perspectivas presupuestarias. Aunque no es un organismo de decisión, la experiencia ha probado ya su utilidad y eficacia para definir y mejorar el consenso en torno a la combinación de políticas en la zona del euro. El interés compartido por la moneda común es un fuerte incentivo para que los Estados miembros profundicen su intercambio de puntos de vista y busquen a través de un verdadero debate la mejor combinación de políticas, contribuyendo a mejorar los resultados del Consejo Ecofin. La Comisión desempeña un papel central en la preparación de estas reuniones, asegurando la necesaria continuidad y su "carácter comunitario", no intergubernamental. El Presidente del Banco Central Europeo suele estar presente, y su presencia permite el diálogo entre las políticas monetarias y las presupuestarias.
- En mayo de 1998, con motivo de la reunión del Consejo Europeo para decidir los Estados miembros que cumplían los criterios para incorporarse a la tercera fase de la UEM, el Ecofin publicó una Declaración sobre la UEM y decidió que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento entraría en vigor el 1 de julio de 1998, y no el 1 de enero de 1999 como mandaba la normativa.
- Tras el Ecofin informal de York del 21 de marzo de 1998, la declaración del 1 de mayo y el Ecofin del 19 de mayo, el Consejo Europeo de Cardiff (15 y 16 de junio de 1998) saludó la implicación del Ecofin en los trabajos sobre las reformas económicas de los mercados de trabajo, de bienes y de capitales, que establecieron un procedimiento ágil en materia de mercados de bienes y de capitales. Esta implicación consistirá en la vigilancia multilateral de las economías de la UE, que se traducirá en recomendaciones políticas de las orientaciones generales y en un sistema de supervisión de estas recomendaciones. Las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Cardiff especifican que los Estados miembros y la Comisión presentarán breves informes en el ámbito de sus competencias, antes de fin de año, sobre los mercados de bienes y de

capitales. Sobre esta base, la Comisión elaborará un breve informe sobre problemas y políticas estructurales, que se discutirá en el CPE y en otros foros del Consejo en el contexto de la vigilancia y de la preparación de las orientaciones generales.

- El Consejo Europeo subrayó que el proceso de reformas económicas tiene que vincularse con el diálogo social y basarse en trabajos específicos sobre indicadores de avance comparables, y para ello hay que asegurar una contribución efectiva de los interlocutores sociales.

III. La coordinación de las políticas económicas en la zona-euro

El párrafo 1.4 de la sección anterior ofrece ya la mayoría de los elementos de formulación de la política que siguen siendo válidas para la fase III. Los principales cambios de régimen desde el momento en que la moneda se convierte en un bien común son el abandono formal de las políticas monetarias y de tipos de cambio como instrumentos nacionales, y por tanto la ausencia de internalización de las políticas nacionales a través de un comportamiento cambiario nacional.

Según las críticas usuales, esto crearía en principio el riesgo de llegar a una combinación de políticas subóptima en la zona euro, con el argumento genérico de que este agregado de países no formaría un área monetaria óptima. En pocas palabras, este viejo argumento académico sostiene que sólo los países que reaccionan de forma idéntica a la política monetaria pueden entrar en una unión monetaria. La mayoría de las críticas se basa directa o implícitamente en este argumento genérico, aunque en diversos grados y centrándose en distintos mecanismos o en aspectos indirectos del mismo, por ejemplo:

- Las diversas reacciones estructurales de los países ante las políticas monetarias y cambiarias comunes.
- El hecho de que las políticas económicas estén descentralizadas en los Estados miembros y que al mismo tiempo haya una sola política monetaria y cambiaria, provocaría una falta de coordinación eficaz debido a la profunda divergencia entre europeos (con alta probabilidad de "*free riding*" entre los Estados miembros en perjuicio de la integración regional),
- La autonomía del Banco Central impediría la coordinación con las políticas presupuestarias; la rigidez de las políticas presupuestarias, debida a la eficacia de los criterios del Tratado, impediría a los Estados miembros hacer frente a choques asimétricos y generaría un doble sesgo deflacionario (monetario y presupuestario),
- La excesiva rigidez de los mercados laborales y de bienes en Europa, y en especial la escasa movilidad transfronteriza de la mano de obra, con el agravante de que estas rigideces afectan en grados diversos a cada país en función de diferencias institucionales y políticas profundamente arraigadas en la diversidad cultural entre pueblos europeos, etc.

Salvo malentendidos debidos a la falta de información o a un exceso de dogmatismo, la mayoría de estos temores parecen excesivamente dependientes de extrapolaciones de antiguos parámetros de comportamientos en vía de volverse obsoletos debido al cambio de régimen, o bien subestiman la coherencia y la dinámica interna del proceso de coordinación progresivamente construido entre los técnicos de las autoridades respectivas, en un contexto de cierta forma de competencia entre ellos. La razón principal de que la crítica académica dé tanto peso a la vieja teoría del área monetaria óptima, es que limita las funciones del euro a su solo aspecto microeconómico (simple "moneda única para el mercado único"), con los consiguientes aumentos de eficiencia y reducciones de costes de transacción. Al negar de partida que haya ventajas

macroeconómicas, estas ganancias microeconómicas no compensarían las pérdidas macroeconómicas potenciales derivadas de la falta de autonomía de los miembros heterogéneos. Esta visión académica es increíblemente retrógrada y alejada de las actuales realidades europeas, pues asume implícitamente que los gobiernos están siempre en condiciones de gestionar de forma óptima sus políticas y olvida explícitamente el cambio de régimen macroeconómico introducido por la moneda única: mucho más que una moneda para el mercado único, el euro aparece como la moneda estable emitida por un Banco Central independiente que opera en un nuevo marco político coordinado y en particular dentro del sistema presupuestario del Pacto de Crecimiento y Estabilidad. Los hechos muestran que los aspectos macroeconómicos del euro son efectivamente dominantes⁸ —como anunciaban los críticos del euro— pero en el sentido contrario dado que el régimen del euro proporciona beneficios superiores a los riesgos en los que ellos han centrado el debate. La razón principal siendo que la autonomía total de las políticas nacionales lleva a resultados inferiores a lo óptimo debido a los sesgos de intereses y externalidades que plaguen las políticas descentralizadas.

Al contrario de lo que a veces se señala, el Tratado contiene un auténtico planteamiento de gobierno económico para la Comunidad, puesto que un conjunto experimentalmente probado de disposiciones formalmente vinculadas entre sí define claramente la formulación de la política económica y la responsabilidad de los tres principales grupos autónomos de actores para alcanzar los objetivos de la Comunidad. Estos tres polos que fijan la combinación de políticas del euro son la política monetaria común, las autoridades presupuestarias de los Estados miembros, y los interlocutores sociales, nacionales o locales, responsables de la fijación de los salarios según las prácticas nacionales.

No hay ningún argumento razonable a priori que demuestre la imposibilidad de que estos tres polos puedan optimizar la combinación de políticas global en el marco de estabilidad del Tratado. Por el contrario, la existencia de normas formales y de un procedimiento de vigilancia da paso a un examen permanente por parte de distintas autoridades o agentes autónomas: las administraciones de los Estados miembros y los bancos centrales nacionales, el BCE, la Comisión, el Parlamento Europeo, los interlocutores sociales y otros grupos representativos, la prensa especializada, los expertos o instituciones independientes, entre ellos el FMI y la OCDE. Más allá de la vigilancia formal, el ejercicio se basa un proceso inherente movido por el interés propio de todos los agentes implicados en impedir un resultado subóptimo mediante su vigilancia del comportamiento de los otros. Aunque no inmune de errores, este proceso colegiado e iterativo de búsqueda de la mejor combinación de políticas a través de la "autocorrección", es a priori más flexible que un proceso más centralizado. Es probablemente menos riesgoso, pues se basa en un proceso consensual y refleja mejor la idiosincrasia y diversidad de los distintos pueblos europeos.

Según las disposiciones del Tratado, está claro que las políticas nacionales no pueden ir por su cuenta, sino que estarán sometidas a normas y principios comunitarios en áreas específicas de interés común. Por tanto, este principio de coordinación permite definir y aplicar una auténtica política económica a nivel comunitario, impidiendo, si fuera necesario, el desgobierno económico o el bloqueo en caso de conflicto. El hecho de que valga solamente para los casos específicos en que están en juego los objetivos económicos comunes, significa que, en cuanto a su primer pilar, la UE no es y no puede ser gobernada como un solo Estado, sino dirigida colegialmente en el Consejo, integrado por los ministros nacionales, y con participación de la Comisión, responsable de la protección de los intereses comunitarios, en una combinación peculiar del principio de coordinación y del principio de subsidiariedad. Esta construcción original no puede reducirse a una dirección intergubernamental como en la ONU, la OCDE o incluso el MERCOSUR. Se basa en un consenso profundo y en decisiones explícitas de los responsables políticos y de los pueblos europeos. Permite por tanto, al limitar la autonomía sólo a casos de graves errores, que la mayor parte del espacio de la política económica no necesite una dirección al más alto nivel de la Unión, sino que permanezca en

⁸ F. Woehrling (1997).

manos de las autoridades nacionales o locales por razones de eficiencia y por una opción política profundamente arraigada. Así pues, la creación de un gobierno económico más formal sería prematura y, en la actualidad, contraria al principio de base de la construcción europea, pues habría que resolver primero el peligro de "riesgo moral" ("moral hazard").

Volviendo a la interacción entre los tres polos autónomos de la combinación de políticas europea, en la fase III de la UEM hay más posibilidades de obtener una combinación de políticas óptima que en la Europa de antes y sin moneda única. Se puede comprobar analizando cada polo en el nuevo régimen.

A. La política monetaria

Con el euro, por definición, la **política monetaria** está centralizada bajo la responsabilidad de un sistema independiente de bancos centrales (SEBC). Subsiste, sin embargo, un problema de coordinación para la parte que se refiere a la combinación de los distintos instrumentos de políticas para el conjunto de la Unión. Es una de las razones aducidas por algunos comentaristas que reivindican que el Banco Central único debe tener en frente a una sola autoridad económica con la que dirigir la combinación de políticas general. Además del sistema de coordinación y de la disciplina presupuestaria que, como ya se ha expuesto, hacen del Consejo esa autoridad única, el Tratado complementa en el artículo 105.1 el objetivo primordial de la estabilidad de los precios con otro: sin perjuicio de la estabilidad de precios, el SEBC apoyará las políticas económicas generales en la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios establecidos en el artículo 2, es decir, el crecimiento y el empleo.

La aplicación de esta disposición del artículo 105.1 significa que la combinación de políticas macroeconómica será favorable al crecimiento y al empleo siempre que las políticas presupuestarias nacionales y el comportamiento salarial de los interlocutores sociales no contrarresten el objetivo esencial de estabilidad de la política monetaria común. Éste es el teorema básico de las políticas macroeconómicas de la UEM formuladas en las orientaciones generales⁹: cuanto más contribuyan los presupuestos de los Estados miembros y la negociación salarial de los interlocutores sociales al objetivo común de la estabilidad, más favorable será la situación monetaria para el crecimiento y el empleo.

Las vinculaciones que establece el Tratado (entre los artículos 2, 102-A y 103 para la coordinación de las políticas económicas nacionales, y entre los artículos 105.1 y 2 para la coordinación entre la política monetaria común y las políticas económicas) definen un marco en el que las políticas económicas y monetarias son los instrumentos principales para lograr los objetivos de crecimiento y empleo asignados a la Unión. Así pues, aunque la UEM no es en cuanto tal una política de empleo, las disposiciones del Tratado proporcionan indirectamente los medios y las motivaciones para una buena utilización de la política macroeconómica de la Unión con vistas a la creación de empleo.

B. La disciplina presupuestaria

Por otra parte, en complemento del principio general de coordinación y de las disposiciones de vigilancia multilateral, la UEM establece una normativa que garantiza un mínimo de **disciplina presupuestaria** entre los Estados miembros (y no sólo para los miembros de la UEM). Dado que estas políticas siguen enteramente en manos de las autoridades de los Estados miembros, el Tratado establece disposiciones que obligan a los responsables políticos nacionales a lograr y mantener este mínimo de disciplina presupuestaria con el fin de prevenir una combinación de políticas incorrecta y sus efectos negativos para la UEM y la Comunidad.

⁹ Council Recommendation of 7 July 1997.

En este contexto, el Consejo Europeo de Amsterdam aprobó a mediados de 1997 un Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Este pacto vinculante consolida y acelera la vigilancia presupuestaria de conformidad con los artículos 103 y 104-C, proporciona sus modalidades operativas y hace plenamente creíble la aplicación de la disciplina presupuestaria común. El pacto se refleja en dos nuevos Reglamentos del Consejo, bajo la orientación de una Resolución del Consejo Europeo dirigida al Consejo y a la Comisión. Se trata de conseguir y mantener la combinación de políticas de crecimiento que los Estados miembros necesitan para que la UEM sea sostenible y creadora de empleo. Las disposiciones del pacto —especialmente el objetivo de aproximarse al equilibrio presupuestario a medio plazo— confirman las políticas presupuestarias ya recomendadas en sucesivas orientaciones generales del Consejo Europeo desde diciembre de 1993. El pacto tiene, en efecto, tres finalidades :

- 1) Prevenir tensiones en la política monetaria, que llevarían a una combinación de políticas subóptima y demasiado restrictiva que así dañaría al crecimiento;
- 2) Apoyar la acumulación de inversiones que la economía europea necesita para aumentar su producción potencial, haciendo viable un mayor crecimiento: la consolidación presupuestaria permite generar los ahorros necesarios para aumentar la inversión y mantener más bajos los tipos de interés;
- 3) Restaurar el margen de maniobra que necesitan las autoridades presupuestarias y fiscales para una gestión óptima de sus economías en una UEM plena (estabilizadores automáticos y acción discrecional en caso de choques asimétricos):
 - Los países con un sólido equilibrio presupuestario estructural tendrán considerable flexibilidad presupuestaria durante las recesiones cíclicas normales sin necesidad de superar los límites del Tratado en sus déficits presupuestarios (los llamados "estabilizadores automáticos" pueden desempeñar plenamente su papel neutralizador en el ciclo económico).
 - La realización de un equilibrio presupuestario a medio plazo en condiciones cíclicas normales (equilibrio estructural) significa una reducción acelerada del ratio deuda-PIB. Así, el efecto combinado de los menores déficits y de los menores tipos de interés reduce la pesada carga del servicio de la deuda estatal, permitiendo reducir impuestos y/o establecer otras prioridades de gasto, especialmente si fuera necesario ante choques específicos en el país; esto contribuye claramente a crear un círculo virtuoso, reforzado por la acción de las expectativas de mercado, en el que la posibilidad de sana acción estabilizadora por parte del gobierno, de reducción de los impuestos y la producción de bienes colectivos básicos, mejoran la oferta y consolidan la estabilidad y las fuerzas endógenas de crecimiento.

Esta legislación derivada se estructura en dos reglamentos del Consejo. El primero, basado en el artículo 103.5, tiene una función de alerta. Es un planteamiento preventivo que establece "programas de la estabilidad" (o "programas de convergencia" para los no participantes en el euro) a nivel nacional y establece las modalidades de su aplicación y vigilancia (debían presentarse por vez primera a finales de 1998); el segundo, basado en el artículo 104-C.14, organiza un planteamiento disuasivo para asegurar el pleno respeto de los criterios presupuestarios por parte de los Estados miembros y hacer operativa la aplicación de las sanciones en caso de incumplimiento. En efecto, eran necesarias disposiciones más detalladas para acelerar y clarificar la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, en particular mediante el establecimiento de definiciones claras y plazos precisos para cada fase.

C. La evolución de los salarios

La evolución de los salarios representa en general el resultado de negociaciones entre interlocutores sociales autónomos, negociaciones que, según las diferentes prácticas nacionales en

cada Estado miembro, se llevan a cabo a diversos niveles de centralización (nacional, sectorial, empresa). Así pues, en términos de toma de decisiones, su papel y responsabilidad directos en la fijación de los salarios y en las condiciones del mercado laboral convierten a los interlocutores sociales en el tercer polo esencial para el establecimiento de las condiciones macroeconómicas, y por tanto para la combinación de políticas. En efecto, las tendencias salariales son un ingrediente clave de las políticas macroeconómicas y estructurales. La factura salarial macroeconómica (incluidas todas las contribuciones sociales) equivale a alrededor del 50 por ciento del PIB comunitario, es decir, el mismo orden de magnitud del gasto público total en la economía comunitaria. Por tanto, la evolución de los salarios globales y de los diferenciales salariales tiene implicaciones sustanciales para la inflación, el crecimiento, el empleo y el contenido de empleo del crecimiento. En efecto, en primer lugar es de importancia crucial que la previsión de inflación que se plasme en los acuerdos salariales nominales sea lo más compatible posible con el objetivo de estabilidad de precios del Banco Central. Si éste es el caso, las evoluciones salariales *de facto* no suponen una carga indebida para la conducción de la política monetaria, contribuyendo a mantener los tipos de interés en un nivel bajo. En segundo lugar, por lo que se refiere al aumento de los salarios reales en relación con el aumento de productividad,¹⁰ su evolución a nivel macroeconómico debe tener en cuenta la necesidad de salvaguardar, y mejorar si necesario, la rentabilidad de la inversión, requisito básico para asegurar la necesaria recuperación de la producción potencial en Europa. Teniendo en cuenta su importancia económica, es lógico que los responsables políticos, respetando plenamente la autonomía de los interlocutores sociales, vigilen de cerca la evolución de los salarios. Así, las orientaciones generales de política económica publicadas sobre la base del artículo 103.2 toman posición sobre la evolución salarial. En la recomendación de la Comisión de mayo de 1996, esta posición se redactó en los siguientes términos: "Tendencias salariales nominales coherentes con el objetivo de estabilidad de los precios y evoluciones de los salarios reales coherentes con las condiciones necesarias para consolidar la inversión creadora de empleo."¹¹

En lo que concierne a la implicación de los interlocutores sociales en la coordinación de las políticas económicas, los Consejos Europeos de Amsterdam, Luxemburgo y Cardiff han dejado claro que el diálogo social es parte del proceso. Sin embargo, por su naturaleza descentralizada, su implicación efectiva no depende tanto de los procedimientos.

El artículo 118-B subraya la importancia del diálogo social. En este marco, los interlocutores sociales europeos tienen actualmente la posibilidad de obtener el apoyo técnico de la Comisión, de dialogar con ella y de hablar con una sola voz al emitir su "dictamen conjunto" sobre problemas y hechos de carácter macroeconómico. En este contexto han aportado contribuciones significativas al contenido de las orientaciones generales recomendadas por la Comisión. Por ejemplo, en su dictamen conjunto de noviembre de 1996, emitido con vistas al Consejo Europeo de Dublín, señalan que "la evolución de los salarios y de la rentabilidad, determinados por los interlocutores sociales autónomos según las prácticas de cada país, es uno de los grandes factores que influyen en las decisiones de las autoridades presupuestarias y monetarias. A su vez, esas decisiones influirán en el comportamiento de los negociadores colectivos, y por tanto en la orientación global de crecimiento de la combinación de políticas". Y por ello observan que un "objetivo importante (...) es construir puentes entre ellos y las autoridades responsables de las políticas presupuestarias y monetarias".

¹⁰ Al comparar a nivel macroeconómico la evolución de la productividad y de los salarios, debe tenerse en cuenta que para la Comunidad en su conjunto, casi la mitad del aumento aparente de la productividad procede de la sustitución de trabajo por capital. Distribuir todo el aumento aparente de la productividad mantendría una alta presión para la sustitución entre los factores e impediría la restauración de una rentabilidad macroeconómica adecuada de la inversión. Además, a pesar de que la parte de los beneficios en el PIB esté actualmente por encima del nivel de los años 60, aún son necesarios otros aumentos de la rentabilidad para compensar el aumento significativo del ratio capital/producción en los años 70 y llegar al nivel de rentabilidad por unidad de capital social que prevaleció durante el período 1961-73, que fue prácticamente de pleno empleo. Por último, el nivel internacional de los tipos de interés reales tiende a ser más alto que en los años 60, lo que confirma la necesidad de un más alto nivel de rentabilidad macroeconómica.

¹¹ *European Economy* (1996).

Más importante que el procedimiento es el hecho de que la negociación salarial está influida indirectamente por el cambio de régimen introducido por el euro. En primer lugar, la pérdida del instrumento cambiario a nivel nacional internaliza claramente en las prácticas de los interlocutores sociales los efectos de las decisiones salariales, al hacer más visible el vínculo entre la evolución salarial, la competitividad y el empleo. En el pasado, una devaluación monetaria o una depreciación del tipo de cambio siempre podían absorber parte de los efectos de un exceso de aumentos salariales, creando un peligro de "riesgo moral" en la negociación salarial. En segundo lugar, y teniendo en cuenta el grado cada vez mayor de conciencia sobre la prioridad de la estabilidad, verosímil en el régimen de la UEM, una inflación más baja y más cierta hace que el resultado de la negociación salarial sea más claro y más fiable para las dos partes. Los empresarios resistirán mejor ante demandas de aumentos salariales que excedan el crecimiento de la productividad. Los sindicatos, conscientes del impacto negativo para el empleo de un aumento salarial excesivo, podrán ajustar sus demandas salariales a las tendencias de la productividad, a cambio de menos incertidumbre sobre la inflación futura y de mejores perspectivas de aumento de la renta disponible. Se reduce así el riesgo de las empresas y también de las familias, contribuyendo a mejorar las condiciones de las decisiones económicas y especialmente de la inversión.

El hecho de que la evolución salarial macroeconómica media en la UE en los últimos dos años y la esperada en 1999 sea correcta, demuestra que las evoluciones salariales macroeconómicas de la UEM pueden cumplir los requisitos de una combinación de políticas general favorable para el crecimiento y el empleo. Además, preocupadas por el desempleo en la zona euro, algunas federaciones europeas de sindicatos se plantean comprometerse a ajustar sus demandas salariales a los aumentos locales de productividad.

Esta presentación de la formulación de políticas en la zona euro lleva una doble conclusión:

- 1) Con el nacimiento del euro aparece un nuevo régimen, a través de un cambio institucional profundo que constituye un avance sistémico de las economías europeas. En la zona euro hay un piloto económico eficaz como consecuencia de la interacción de los diversos actores autónomos y/o descentralizados de la formulación de las políticas en el marco de estabilidad impuesto por el Tratado y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Es el interés individual de cada uno de los actores respetar y hacer respetar efectivamente por los demás el teorema básico de la política macroeconómica de la UEM establecido en las orientaciones generales: cuanto más contribuyan los presupuestos de los Estados miembros y la negociación salarial de los interlocutores sociales al objetivo común de la estabilidad, más favorable al crecimiento sostenible y al aumento del empleo podrá ser la política monetaria autónoma del euro.
- 2) El cumplimiento de esta condición da a la UEM una nueva oportunidad de lograr una combinación de políticas macroeconómica en la que el crecimiento y el empleo puedan desarrollarse sin conflictos para la estabilidad y sin turbulencias monetarias, es decir, sin los obstáculos que en varias ocasiones han frenado recuperaciones prometedoras en los últimos veinte años. En este nuevo contexto, el potencial de crecimiento de la Comunidad por encima de la tendencia de la productividad puede incrementarse mediante un aumento continuo de la inversión creadora de empleo. Por otra parte, el plan de acción para la plena aplicación del mercado interior y el proceso de reformas estructurales de Cardiff pueden ayudar a consolidar la tendencia de la productividad y el dinamismo de la economía europea. Para impedir que el crecimiento se vea bloqueado por cuellos de botella, y para aumentar el contenido de empleo del crecimiento, es importante que toda la gama de políticas económicas, es decir, también las políticas fiscales y estructurales, contribuya a la realización de los objetivos del artículo 2, a saber, el crecimiento y el empleo. En este contexto, la mejora del funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y trabajo contribuye también al logro de una combinación de políticas favorable, al aumentar la competencia y reducir las tensiones inflacionistas. Así, los

aspectos estructurales son complementarios de los macroeconómicos, mostrando que el euro aporta una dinámica de cambio de dimensiones tanto micro como macro.

IV. La cuestión de los choques asimétricos en la zona euro

En círculos académicos ha habido un importante debate sobre el riesgo de que los miembros de la zona euro sean incapaces de hacer frente a los llamados choques asimétricos —es decir, acontecimientos económicos (comunes o no) que afectan de manera diferente a los miembros de la UEM— a consecuencia de su pérdida de autonomía en la política monetaria y de la consiguiente rigidez de sus políticas presupuestarias. Aunque señalan correctamente la necesidad de que la UEM cuente con instrumentos o mecanismos alternativos frente choques macroeconómicos específicos en un país (aún posibles, aunque imprevisibles), es un debate desequilibrado por su excesivo alcance y por la parcialidad de sus argumentos principales. De hecho, este debate no es sino prolongación, a modo de corolario, del viejo debate sobre el "área monetaria óptima". Valen aquí las cautelas generales y las advertencias metodológicas de la sección 2, puesto que se aplica un análisis retroactivo (que extrapola parámetros pasados) a un caso típico de cambio del régimen, que hace difícil predecir los nuevos parámetros.

Pero hay dos elementos principales de confusión o de exageración que son propios del debate sobre los choques asimétricos. El primero es la probabilidad exacta y el alcance de las situaciones en las que la pérdida del tipo de cambio (o de la política monetaria) sería una desventaja desde el punto de vista macroeconómico, y el segundo, la disponibilidad efectiva de canales alternativos de ajuste.

La primera debilidad de la crítica es que el tipo de choques para cuyo ajuste resulta pertinente el instrumento del tipo de cambio era ya mucho menos frecuente de lo que explícita o implícitamente se supone, y además será aún menor en la UEM que en el pasado.

- En primer lugar, el instrumento del tipo de cambio sólo sirve para hacer frente a un pequeño subconjunto de turbulencias: solamente los choques que son al mismo tiempo específicas de un país, reales y temporales. Ya en el pasado, estos choques eran excepcionales, y aun en esos casos la política monetaria nacional no fue necesariamente utilizada para hacerles frente, por diversas razones (riesgo de reacción excesiva y de quedar desalineados, pérdida de credibilidad, integración en Europa con más comercio intra-industrial). Aunque los estudios empíricos sobre la naturaleza de los choques no son concluyentes, algunos trabajos tienden a demostrar que la integración europea, a través de la promoción del comercio intra-industrial y del desarrollo de la especialización regional por encima de las fronteras nacionales, reduce notablemente la vulnerabilidad de los países ante crisis internas. Muchos otros estudios muestran un aumento de la sincronización de los ciclos con el avance de la integración y la convergencia de las políticas nacionales. Cabe esperar que el régimen de la UEM, al aumentar la coordinación y la eficacia de las políticas, aumente esa sincronización y reduzca aún más, por tanto, la posibilidad de choques asimétricos.
- En segundo lugar, los choques del pasado fueron casi siempre provocados desde dentro, no exógenos, como fueron los choques ocasionados por organizaciones sindicales y patronales confiadas en soluciones monetarias o fiscales a exceso de alza de sueldos. Sin embargo, los críticos académicos los tratan como acontecimientos exógenos y repentinos, y por tanto no creen que la UEM pueda cambiar algo que consideran exógeno a priori. Los modelos de los ciclos electorales y la economía política de los déficits presupuestarios muestran claramente que el marco de estabilidad de la UEM reduce considerablemente la probabilidad de estos choques. Como observa

P. Kenen (*American Economic Review*, mayo 97), el BCE "tendrá un ámbito europeo, lo que significa que sus políticas atenuarán normalmente los choques asimétricos."¹²

- En tercer lugar, hay otro supuesto que amplía implícitamente el debate sobre los choques asimétricos al problema general de la fluctuación cíclica y a la necesidad de una política de estabilización, que sería actualmente insuficiente en la zona euro dado que el presupuesto comunitario es demasiado pequeño y las transferencias entre miembros insuficientes para allanar las diferencias cíclicas, al contrario que en EEUU. Se trata claramente de una idea falsa sobre los choques asimétricos y sobre el régimen de la política de la UEM. Los Estados miembros siguen siendo responsables de las políticas cíclicas sin necesidad de estabilizadores automáticos como en los EEUU, de modo que la política general de estabilización en la UEM se efectúa a través de la política monetaria para los choques simétricos y de los estabilizadores automáticos nacionales o incluso de la política nacional discrecional para las diferencias específicas por países.
- El segundo grupo de ideas falsas se refiere a la disponibilidad de suficientes mecanismos de ajuste o de neutralización de los choques. Según las críticas, la zona del euro sería también incapaz de amortiguar el efecto de choques específicos en un país porque no tiene ni suficiente grado de flexibilidad en su mercado laboral, especialmente de movilidad transfronteriza, ni suficiente instrumental presupuestario para hacer transferencias entre miembros y disponer de estabilizadores automáticos.
- En primer lugar, aunque que es verdad que la movilidad laboral en Europa es actualmente insuficiente, el argumento se apoya excesivamente en la movilidad transfronteriza. Es incorrecto presentarla como una condición necesaria para la UEM. En efecto, como señala J. Melitz, "en caso de choques temporales... los movimientos de los factores productivos son precisamente lo que debemos evitar."¹³ Un grado bajo de movilidad laboral podría ser hasta beneficioso, aunque en caso de choques más permanentes pueda requerirse una reasignación de factores. Pero en este caso, precisamente, el uso del tipo de cambio podría ser inoportuno, puesto que frustraría el inevitable ajuste estructural. En un contexto más general, Buitter muestra que el tipo de movilidad entre países que pudiera servir de sustituto al tipo de cambio no existe en ninguna parte del mundo.¹⁴
- En segundo lugar, lo que importa realmente es la flexibilidad, tanto de los productos como de los factores. Se admite generalmente la probabilidad de que el mercado único y la UEM mejoren perceptiblemente los canales europeos de ajuste. M. Mussa (*AER*, mayo 97) observa que la voluntad de reformar estos mercados en la UEM "puede aumentar al saberse que los cambios de tipo de cambio ya no son una opción".¹⁵ Además de un mayor ajuste de los precios y los salarios, los mercados financieros deberían contribuir notablemente a atenuar el choque, ya que la moneda única refuerza los catalizadores del cambio que constituyen el programa del mercado único y los cambios tecnológicos. El euro, al eliminar las primas de riesgo cambiario, significa la creación de mercados monetarios y financieros con la profundidad, amplitud y liquidez del dólar, aumentando la capacidad de respuesta de los Estados miembros. La unión monetaria reduce la preferencia de las carteras de los inversionistas por los activos del país de origen, lo que proporciona, en primer lugar, un colchón frente a choques asimétricos, y en segundo lugar, los agentes económicos tienen acceso a una mayor

¹² P. Kenen (1997).

¹³ J. Melitz (1997).

¹⁴ W. Buitter (1995).

¹⁵ M. Mussa (1997).

base de recursos financieros, atenuando así la fluctuación de la demanda (al limitar la contracción del consumo y aumentar la financiación para inversiones). Un estudio efectuado en 1996 por economistas de la universidad de Brown¹⁶ (Asdrubaly, Sorensen and Yosha, *Quarterly Journal of Economics* 111) muestra que, en los EEUU, el 62% de los choques que afectan al PNB son atenuados por los mercados de capital y crédito, y sólo el 13% por las transferencias federales; el 25% se queda sin respuesta.

- En tercer lugar, suponiendo de modo realista que algunos mercados se sigan ajustando demasiado lentamente, habrá efectivamente necesidad de una política de estabilización. Si los choques son temporales, será claramente necesario estabilizar el nivel de actividad en el país. Si son más permanentes, será necesario un ajuste estructural, y no macroeconómico. Sin embargo, la política macroeconómica podría ser un complemento útil para ganar tiempo y amortiguar el impacto. En la UEM no hay un mecanismo fiscal federal de transferencia que sustituya al canal del tipo de cambio para el ajuste ante choques asimétricos. A la inversa de la creencia generalizada de que una estabilización efectiva requiere la movilización de considerables flujos presupuestarios desde un Estado federal, los estudios de la Comisión muestran que en la UEM no es necesaria. Primero, porque los Estados Unidos no tienen un grado tan alto de estabilización centralizada como se suele creer. Una razón básica es que su sistema federal de impuestos y transferencias está diseñado para otros fines, siendo la estabilización sólo un subproducto. Otra razón es que su sistema de subsidio de desempleo funciona principalmente a nivel (local) de los Estados (no del Estado federal). En segundo lugar, los Estados miembros de la UEM, con su amplia autonomía fiscal, pueden darse un grado de estabilización automática mucho más alto que los Estados de un sistema federal. Así pues, los Estados miembros tienen que basarse en su propia política presupuestaria para absorber parte de los choques no atenuados por los mercados. Pero B. Eichengreen y otros sostienen que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento limitará innecesariamente el funcionamiento de los estabilizadores automáticos en los países de la UE. De hecho, es probable que suceda lo contrario. Al urgir a los Estados miembros a alcanzar una posición presupuestaria próxima al equilibrio o excedentaria, el PEC dará más margen al funcionamiento de los estabilizadores automáticos que en los últimos 20 años, cuando la deuda pública y el déficit estallaron en muchos países de la UE. McKinnon¹⁷ (AER, mayo 97) apoya con fuerza las condiciones presupuestarias para la pertenencia a la UEM y el PEC como forma de "superar las antiguas tendencias políticas nacionales hacia el gasto excesivo".

Es cierto que pueden necesitarse aún algunos años para que todos los mecanismos mencionados sean plenamente operativos. Así, el argumento de los choques asimétricos esgrimido contra el euro mantiene cierta validez residual durante el breve período transitorio necesario para concluir el proceso de consolidación presupuestaria, momento en el que los presupuestos nacionales recuperarán todo su margen de maniobra. Pero este riesgo residual es una consecuencia ineludible de la opción no federalista elegida por los pueblos europeos. Este riesgo constituye un incentivo para la necesaria consolidación presupuestaria y para las reformas estructurales. De acuerdo con la filosofía de la UEM, proceso de reforma basado en un planteamiento pragmático de subsidiariedad, y que hace de los dirigentes políticos nacionales y de los interlocutores sociales los responsables últimos de la situación y de las políticas económicas, era importante poner a todos los protagonistas ante los desafíos nacionales concretos que conlleva el euro. Hacer a la Unión responsable de solventar los choques asimétricos daría una sensación ilusoria de seguridad, exponiendo a la zona euro a un peligro de "riesgo moral". ("moral hazard"). Los Estados miembros y los interlocutores sociales quedarían falsamente liberados de su papel en el proceso de reforma, sin que la Unión

¹⁶ Asdrubaly and other (1996).

¹⁷ R. McKinnon (1997).

reciba suficientes medios y poderes operativos. En efecto, un argumento empleado durante las negociaciones del Tratado de Maastricht contra la inclusión de un mecanismo de absorción de choques a nivel de la Unión era impedir el peligro de "riesgo moral" que existiría si la Unión se hiciera responsable de los impactos nacionales de los choques exteriores. Otro argumento en la misma línea era impedir el aumento del presupuesto comunitario o de las transferencias redistributivas.

La conclusión importante que se desprende es que los choques asimétricos no pueden ni exagerarse ni considerarse plenamente superados. El euro es un proceso complejo de cambio que necesita ir acompañado de reformas adecuadas a todos niveles para tener éxito pleno. El régimen político del euro proporciona en principio los instrumentos necesarios, así como un enfoque pragmático descentralizado, para reaccionar ante acontecimientos imprevisibles.

V. La cuestión actual para los responsables políticos de la UE

La estrategia macroeconómica aplicada en la UE se basa en la transformación de la recuperación cíclica en un proceso endógeno de crecimiento capaz de elevar progresivamente la limitación de capacidad para aumentar la creación de empleo. A primera vista, las medias del año 1998 se mueven en este escenario ideal de crecimiento. En efecto, la demanda crece ligeramente por encima de la tasa de crecimiento del potencial de producción, con una expansión del consumo privado de más del 2.5% y de la inversión en bienes de equipo del 7.5%, con una contribución neta de la demanda exterior prácticamente nula. Con estas magnitudes, cabe esperar que las favorables condiciones monetarias y la alta rentabilidad estimulen las perspectivas de demanda y refuercen las inversiones en capacidad, permitiendo, sin tensiones inflacionistas, un mayor crecimiento potencial y real de la producción a medio y largo plazo por encima de la tendencia de la productividad, y por tanto un aumento del empleo. Este proceso corresponde a un equilibrio dinámico en el que las condiciones de la demanda permiten a la oferta adaptarse con suavidad y aprovechar la mano de obra disponible.

Sin embargo, la contribución de la demanda exterior neta al crecimiento del PIB, que tuvo un papel importante en el lanzamiento de la recuperación, podría, debido a la ampliación de la crisis financiera mundial, ser negativa en 1999 y afectar negativamente a la economía. Cabe preguntarse, por tanto, si el propio proceso de crecimiento está en peligro en 1999, y si la combinación de políticas no podría ser más activa para hacer frente al riesgo de un déficit de demanda. La evaluación que debe hacerse es si una buena combinación de políticas y una sana situación de la oferta, junto con la tendencia a la baja de los tipos de interés, son suficientes para preservar las condiciones en el lado de demanda y proseguir la transformación de la recuperación en el equilibrio dinámico necesario para crear un proceso endógeno de crecimiento.

La fuerte oscilación de la contribución de la demanda exterior (de un 0.5% positivo en 1997 a un índice negativo en 1999) y el deterioro del entorno internacional, hacen altamente probable que el ímpetu de la demanda y especialmente el crecimiento de la inversión se vean frenados por el impacto negativo de la caída del crecimiento del comercio internacional unida a la revalorización de las monedas de la UE frente al bloque de dólar.

Sin embargo, hay razones para considerar este frenazo puramente temporal: (i) el proceso de crecimiento en una entidad como la UE o los "euro 11" es un fenómeno endógeno basado en sólidas condiciones de oferta que permiten una combinación de políticas favorable a un desarrollo sostenible de la demanda nacional; (ii) la reacción de los tipos de interés en Europa va en esa dirección y debe compensar al menos gran parte del impacto negativo sobre la demanda nacional el próximo año, y (iii) los efectos negativos de la crisis internacional no pueden ser permanentes; se espera una recuperación en la mayoría de las regiones afectadas a finales del próximo año.

Aparte de las reacciones de los tipos de interés observados ¿hay margen de maniobra en otras áreas o en otros instrumentos en la actual situación?. El "*fine tuning*" presupuestario tradicional para estimular la demanda nacional, además de las críticas normales que suscita, sigue siendo muy aventurado, puesto que, con un proceso de consolidación que dista de estar concluido, cualquier paso hacia atrás dañaría la credibilidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la viabilidad de una UEM sólida, es decir, las reacciones negativas de los mercados, en términos de confianza empresarial y de mayores tipos de interés a largo plazo, contrarrestarían el apoyo temporal a la demanda nacional, y en especial a la inversión. Por el contrario, la determinación de lograr la reducción de los déficits estructurales permitiría una nueva mejora de la situación monetaria. La magnitud de los esfuerzos es obviamente menor que en 1996 y 1997. Además, un crecimiento menor del esperado significa automáticamente que la situación "próxima al equilibrio o excedentaria" que corresponde a las condiciones económicas normales se alcanzaría algo más tarde.

Por lo que se refiere al aumento de los salarios, la situación actual está extraordinariamente cerca de la senda óptima recomendada, lo que permite apoyar tanto la creación de empleo como la demanda de consumo y la inversión rentable en un mundo globalizado. Perder esta ventaja sería demasiado peligroso para la solidez de la combinación de políticas y para el propio proceso de crecimiento.

Como se ha dicho más arriba, la crisis financiera internacional no parece motivo para abandonar la estrategia y poner en peligro los duros esfuerzos realizados, ahora que empiezan a mostrar sus resultados. Aunque el deterioro de las perspectivas a corto plazo es real, no hay ninguna razón para reaccionar en forma exagerada. Al contrario de la experiencia del pasado, la crisis exterior se desarrolla en un momento de solidez de la UE y en el que el euro protege ya a los Estados miembros contra crisis cambiaras y contra el aumento de los tipos de interés. Este activo tan valioso debe ser decididamente protegido en el marco de estabilidad creado por la UEM.

Según lo acordado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los presupuestos próximos al equilibrio o excedentarios en situaciones cíclicas normales son necesarios no sólo para facilitar la tarea de la política monetaria, sino también para propiciar un crecimiento impulsado por la inversión y capaz de generar empleo y de estimular la demanda nacional. En efecto, esta consolidación fiscal real crea condiciones para un mayor crecimiento sostenible a través de la acumulación de inversión privada, puesto que los Estados ya no absorben el ahorro privado; por otra parte, al reducir la deuda pública y por tanto la carga del servicio de la deuda, que excluía cada vez más a otras categorías del gasto público, la consolidación presupuestaria abre un nuevo margen de maniobra, en particular para hacer frente a acontecimientos cíclicos adversos y realizar las reformas estructurales, todo lo cual opera como un "círculo virtuoso" a través de las expectativas del mercado, fortaleciendo la confianza del mercado y las perspectivas de negocio.

La realización de la UEM y el PEC afianzan así el cambio fundamental de la combinación de políticas macroeconómica que se ha ido estableciendo en la Comunidad. Si todos los actores implicados cumplen las nuevas exigencias, la combinación de políticas macroeconómica seguirá propiciando un crecimiento continuo, elevado y generador de empleo.

Sin embargo, los beneficios de un buen comportamiento macroeconómico en términos de desarrollo económico y de creación de empleo serán tanto mayores cuanto más eficientes sean los mercados de bienes, servicios y trabajo. En estas áreas, aunque se han hecho en los últimos años considerables progresos, queda mucho por hacer. Es esencial, por tanto, que los Estados miembros intensifiquen sus esfuerzos en estos ámbitos. Las reformas estructurales son un complemento necesario de las políticas macroeconómicas para acelerar el crecimiento, facilitando un proceso de crecimiento libre de tensiones y reforzando la competitividad, pero también para aumentar el contenido laboral del crecimiento y obtener un crecimiento más respetuoso del medio ambiente.

Aunque este nuevo entorno económico presenta riesgos y motivos de preocupación, no hay que olvidar que la situación de la oferta y la combinación de políticas siguen siendo claramente mejores que en el pasado, y que además están en mejores condiciones para adaptarse al nuevo entorno por primera vez desde los años 60, especialmente en el grupo "euro 11".

VI. Conclusiones tentativas y sugerencias pragmática para los países latinoamericanos

La presentación delante de colegas latinoamericanos de este largo recorrido europeo hacia la coordinación entre estados soberanos, plantea inevitablemente la cuestión de la aplicabilidad del método europeo a esta región. Si bien esta claro que la experiencia europea no es transferible como tal a América Latina, queda sin embargo lecciones importantes que sacar de este conjunto de experimentos a fines de mejorar cualquier otro proceso de integración regional. Por su esencia misma, este proceso de "andar a tientas" ha abierto caminos y cerrado a otros. Sin pretender que el camino europeo sea el único o sea el mejor, se puede sostener que otras regiones que quieran progresar en su integración podrían sacar provecho de una conocimiento más profundo del caso europeo. Sin embargo, es un ejercicio que los responsables y técnicos latinoamericanos deben hacerse cargo.

Teniendo esta restricción en mente, la cuestión ofrece una buena oportunidad de verificar la aplicabilidad de los tres principios básicos de la coordinación presentados en el capítulo II (puntos B y C). Eso permite también expresar, a título estrictamente personal, algunas opiniones y sugerencias sobre el proceso de integración latinoamericano. Sin embargo, este propósito debe quedarse en los límites de un corolario del análisis del caso europeo, es decir limitarse a unas proposiciones sintéticas.

- 1) La integración latinoamericana empezó solo recientemente, a pesar de muchos intentos institucionales previos. En el pasado, el divorcio entre las intenciones políticas y los resultados económicos resultaba de políticas económicas erróneas, aplicadas en esquemas populistas basados en medidas proteccionistas. Este fracaso no se debía a una falta de consenso (primer principio) en cuanto al contenido de las políticas, sino que, al contrario de Europa, era debido a un fuerte consenso para implementar el mismo tipo de nacionalismo económico cuyas consecuencias naturales eran oponer a los intereses sectoriales e impedir cualquier cooperación efectiva, generando divergencias en una típica "dilema del prisionero". En este contexto, el tercer principio (colusión entre gobiernos) era efectivamente en vigor: la integración regional se buscaba como un instrumento a disposición de la clase política para escaparse de las realidades económicas.
- 2) Cuando las restricciones financieras (con la crisis de la deuda en los 80s) impusieron los mismos ajustes estructurales y la estabilización macroeconomía, el contenido del consenso cambió a favor de políticas más orientadas hacia los mercados. En acuerdo con el principio 1, un grado mínimo de convergencia económica apareció, facilitando la apertura recíproca de las economías y permitiendo la constitución de zona de comercio preferencia. Eso ha llevado a la creación de nexos de interdependencia y intereses comunes así que a compartir más cultura en común de parte de los responsables de las políticas económicas. A pesar de quedarse todavía muy frágil, eso parece ser un proceso en marcha, tal como fue en Europa; también es en definitiva en el interés de cada gobierno tomar en cuenta el impacto externo de sus propias políticas.
- 3) Sin embargo, grandes diferencias deben ser signadas. En Europa, la integración mediante la unión arancelaria fue establecida en un contexto de estabilidad monetaria y

financiera sin movilidad de capital, y en un proceso de fuerte consolidación institucional (Instituciones y legislación comunitarias, cooperación macroeconomía, políticas comunes). Hoy en día, el proceso latinoamericano se produce en una situación radicalmente distinta, en la cual la estabilidad financiera y cambiaria ya no esta garantizada, enfatizando los aspectos macroeconómicos, mientras el esfuerzo institucional queda débil y descansa exclusivamente sobre el comercio (unión aduanera o zona de libre comercio sin poder supranacional y sin tentativas ni siquiera modalidades para coordinar las otras políticas). Además los pesos relativos de los países participantes son desequilibrados dado la presencia de una sola economía dominante. En este contexto el problema de las fluctuaciones cambiarias intraregionales se vuelven cruciales para el éxito de una integración equilibrada mediante los flujos de comercio, del tipo mercado único, unión aduanera, o cualquier otro esquema de integración real basado en intercambios intraregionales crecientes.

Partiendo de estas características, las sugerencias pragmáticas siguientes podrían ser discutidas:

- 1) El grado de integración real en AL no parece aun suficiente para justificar una integración como pasar a una moneda única o incluso a un sistema regional de paridades fijas (al estilo MTC del SME). La probabilidad de choques asimétricos es demasiado alta para que los beneficios sean claramente tan altos como para compensar las perdidas debidas al abandono de las herramientas monetarias y cambiarias nacionales.
- 2) Sin embargo, no habrá progreso irreversible en la integración de AL sin una mejora cooperación macroeconómica, especialmente en materia de tipos de cambio, porque más avanza la integración más impactos externos entre países-socios tienen los parámetros macro-monetarios de cada país.
- 3) AL tiene que abrir su propio camino para dar contenido concreto al hecho decisivo que "los tipos de cambio son una cuestión de interés común" para partners en vía de integración; el hecho de que Europa gaste tantos años no implique que AL sea condenada al mismo proceso penoso en la medida que AL sea capaz de ahorrarse muchos errores hechas en Europa.
- 4) Un paso práctico en esta dirección, inspirando del caso europeo, sería la creación de un "comité monetario"; eso permite juntar en reunión técnicas frecuentes y confidenciales a los altos responsables técnicos tanto de los bancos centrales como de los ministerios de hacienda, de manera que sea posible la coordinación entre autoridades soberanas y también entre los dos mayores instrumentos del policy-mix macroeconómico; un elemento importante en la experiencia europea, es el papel desempeñado por el desarrollo progresivo de nexos personales entre los técnicos nacionales, generando así una cultura común y una confianza recíproca, dos componentes imprescindibles de una coordinación efectiva pero respetuosa de las soberanías nacionales respectivas. En AL, estos comités, deberían crearse en los distintos grupos sub-regionales (Mercosur, Comunidad Andina, Mercado Común Centro-americano...) con la posibilidad de juntarlos también en sesiones ampliadas, por ejemplo bajo los auspicios y en el marco de actividad de la CEPAL.
- 5) También según el caso europeo, sería esencial que los bancos centrales nacionales puedan volverse más independientes de Hacienda y de los políticos; esta autonomía permite una mejor internalización de los impactos externos de las políticas nacionales; por esta razón, se trata de una etapa imprescindible para que la coordinación se vuelva efectiva, tal como lo enseña el caso del MTC del SME.

- 6) El hecho de que el tema de las evoluciones cambiarias sería el punto-clave del trabajo de estos comités, no significa que es necesario para AL o sus grupos sub-regionales, empezar directamente un sistema de paridades fijas entre sus miembros, ni menos un proyecto de moneda única; tampoco se tuviera que implementar dispositivos formales de coordinación, sino que empezar sencillamente un proceso de práctica del diálogo macroeconómico regional, intentando de formar opiniones comunes sobre el policy-mix óptimo para la región o sobre las reacciones adecuadas a choques externos o problemas comunes, así que sobre los niveles de tipos de cambio de cada uno. Para esta fin, la difusión de comunicados regulares por un comité monetario regional (o sub-regional), sería una manera concreta de desarrollar los nexos entre los comportamientos de los mercados financieros y de divisas, y las políticas nacionales subyacentes; eso permitiría desarrollar "sanciones de mercados", "presiones entre pares" y intercambios de buenas prácticas" entre los técnicos; sería una contribución a la credibilidad de las políticas internas y demostraría a los mercados el grado efectivo de cooperación regional.

Bibliografía

- Aglietta, M. and C. Ghymers (1993), "Monetary Integration in Europe: Introduction", *Recherches Economiques de Louvain*, 59, Special issue N°1-2, 21-36
- Asdrubaly, P., B.E. Sorensen and O. Yosha (1996), "Channels of Interstate Risk Sharing: United States 1963-1990", *Quarterly Journal of Economics*, 111:1081-110
- Buiter, W. (1995), "Macroeconomic Policy During a Transition to Monetary Union", CEPR *Discussion Paper*, N° 1222
- Council Regulations: Official Journal n° L 209, 02/08/1997
- Ghymers, C (1991), "Convergence et Transition vers l'UEM", *De Pecunia*, III, n°1: 13-30
- _____ (1995), "La coordination des politiques économiques dans la Communauté Européenne: une évaluation en vue de la conférence intergouvernementale", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, N° 385: 76-82.
- European Economy (1996) , European Commission, DG II, n°62
- Kenen, P. (1997), *American Economic Review*, 87.
- Melitz, J. (1997), "The Evidence about the Costs and Benefits of EMU", *Swedish Economic Policy Review*, 14:359-410
- McKinnon, R. (1997), *American Economic Review*, 87
- Mussa, M. (1997), *American Economic Review*, 87
- Woehrling, F. (1997), "World Monetary Order and European Humanism" *De Pecunia*, III, N° 2-3, 1997

Volatilidad y prociclicidad de la política fiscal en latinoamérica: una interpretación ¹

Kevin Cowan, Cristina Betancour

y Guillermo Larraín

Resumen

Este artículo asigna un importante papel a la estructura productiva de los países latinoamericanos, como explicación a la volatilidad y prociclicidad de la política fiscal observada. Para ello, primero se examinan las respuestas de política fiscal que han tenido estos países frente a *shocks*, y se realiza una breve revisión bibliográfica. Luego, se evalúa un *set* de indicadores económicos que muestran la vulnerabilidad de la estructura productiva de estos países, comparándola a la de países industrializados. Algunos de estos indicadores son los precios de los principales productos transables en Latinoamérica y que exhiben un comportamiento “*random walk*”. Esto implica que un *shock* adverso que afecte a la economía tiene efectos permanentes, dificultando el manejo de la política fiscal.

¹ Agradecemos las contribuciones y comentarios de Luis Felipe Céspedes, Kevin Cowan, Gustavo Morales, Bernardita Piedrabuena, y Manuel Pacheco así como a los participantes del XI Seminario Regional de Política Fiscal organizado por CEPAL en Brasilia, Enero de 1999.

I. Introducción

El presente artículo intenta explicar la naturaleza de la volatilidad y prociclicidad de la política fiscal en los países latinoamericanos y que aparece en la literatura económica. Para ello, un importante papel juega la estructura del comercio exterior de estos países. Se examina una lógica distinta a la que se menciona en la literatura y que se relaciona con restricciones de liquidez. La hipótesis central analizada en este artículo es que la no-suavización del consumo, que es una de las causas de la prociclicidad de la política fiscal, se origina en la vulnerabilidad de la estructura productiva de los países latinoamericanos. Esta vulnerabilidad se explica por la excesiva dependencia de estas economías de bienes primarios (*commodities*) cuyos precios son volátiles y, además, bastante correlacionados.

La vulnerabilidad se hace operativa frente a *shocks* externos experimentados por los precios de los *commodities*. Estos *shocks* son en muchos casos de carácter permanente, en el sentido que el proceso estocástico del precio de los principales *commodities* tiene una raíz unitaria. Por esta razón, cada vez que hay un *shock* surge la necesidad de ajustar la economía, lo que no permite realizar una suavización del consumo. La política fiscal se torna entonces procíclica en el sentido que la decisión de gasto tomada al momento de establecer el Presupuesto para el año en curso debe verse revisada a la baja en forma importante. Esta respuesta de política, en cierta medida endógena, hace que los *shocks* de precios de productos primarios, teniendo raíces sectoriales en su origen, se extiendan al resto de la economía.

El artículo se organiza como sigue. En la sección II se examina la lógica de la respuesta de política en países latinoamericanos enfrentados a la crisis asiática. La sección III presenta diferentes teorías y antecedentes estudiados en relación a la volatilidad y prociclicidad de la política fiscal en Latinoamérica. Para dicho efecto, primero se realiza una breve revisión bibliográfica de la literatura relacionada y se muestran algunos indicadores.

En la sección IV se evalúa un *set* de indicadores económicos que muestran la vulnerabilidad de la estructura productiva de ciertos países latinos. El comportamiento de estos normalmente se aleja de aquel mostrado por los países industrializados. Algunos de los indicadores usados son los precios de los principales productos transables en Latinoamérica. Se muestra que muchos de dichos precios exhiben un comportamiento de *random walk*. Esto implica que cualquier *shock* que afecte a la economía tiene efectos permanentes, lo que no facilita la tarea de la política fiscal. La sección V presenta algunas conclusiones.

II. Crisis asiática y la lógica de la respuesta de políticas

La crisis asiática, posteriormente convertida en crisis mundial, ha implicado para América Latina en general, enfrentar un desequilibrio externo creciente. Esto se ha traducido en mayor volatilidad cambiaria y de tasas de interés, lo que ha obligado a aplicar políticas macroeconómicas restrictivas que están trayendo consigo un período de menor crecimiento y mayor desempleo.

Este escenario ocurre en el contexto de economías que habían hecho progresos enormes de reformas estructurales, desde fines de los 80s, con el objeto de minimizar las distorsiones en los sistemas de precios y tasas de interés. Las reformas se iniciaron con una apertura de las economías tanto comercial como financiera, y un proceso de privatización de las empresas públicas.²

En lo que se refiere a reforma comercial, a principios de la década de los 90s las economías se abrían en forma unilateral. Países como Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú comenzaron a eliminar prohibiciones, licencias previas y restricciones cuantitativas a las

² Más información sobre reformas se presenta en Cepal (1995), Cepal (1996), Cepal (1997) y Cepal (1998*).

importaciones, así como las políticas sectoriales de fomento al sector exportador. En Perú y Bolivia se redujeron las tasas arancelarias, para lograr un arancel único y parejo, asimilándose a lo que Chile ya había logrado en el segundo quinquenio de los 70s. Sin embargo, en los últimos años el grueso de las reformas comerciales se efectuó en la forma de uniones aduaneras o acuerdos bilaterales, como parte de un proceso de integración regional. Se destacan el Mercosur y la Comunidad Andina, como parte de este proceso.

Con relación a la reforma financiera, desde comienzos de los 90s (y mediados de los 80s en Chile) se desarrolla en Latinoamérica un proceso de amplia liberalización del sistema financiero y apertura del mercado de capitales. Las medidas adoptadas incluyen desreglamentación del mercado de capitales y del crédito bancario, la liberalización de las tasas de interés y del mercado de cambios y la eliminación de trabas a la inversión extranjera. Estas medidas se implementaron en Argentina, México y Perú. En Colombia, en tanto, se mantuvieron algunas restricciones. Junto a la liberalización del sistema, se avanzó en la fiscalización de las instituciones financieras en Perú, Venezuela y Uruguay. Brasil también ha implementado un programa de reestructuración y fortalecimiento del sistema financiero. Otros cambios observados en Bolivia y Ecuador, apuntan a realzar la transparencia de los sistemas financieros, dar mayor credibilidad a las políticas monetarias de los bancos centrales y profundizar los mercados financieros.

En materia de privatización, el proceso iniciado en Chile en los 70s y profundizado en los 80s, avanzó notablemente en Argentina, México y Perú, a principios de los 90s, extendiéndose a casi todos los países de la región. De hecho, entre 1990 y 1997, el total recaudado por este concepto alcanzó 100 000 millones de dólares. Estas privatizaciones se enmarcan en un cuadro de reducción de tamaño del Estado, con el objeto de eliminar abultados déficits fiscales. Junto a las privatizaciones, se destacan reformas tributarias (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela) y reestructuraciones de los sistemas de seguridad social (Chile en 1981, Argentina, Colombia, Perú, y, más recientemente, México, Uruguay y Bolivia).

Como podemos ver en el cuadro 1.1, el resultado ha sido manifiesto. El producto para la región,³ que en los 80s crecía a un promedio de 1.2%, en los noventa lo ha hecho a una tasa promedio de 4.1%. Ha habido una mejora notable en las tasas de inflación. Aunque el promedio para los 90s sigue siendo alto, en los últimos años la reducción ha sido drástica. Mientras en 1993 la inflación promedio para la región (dic-dic) era de 882%, en 1995 fue de 26%, 18% en 1996 y 10.3% en 1997.⁴ Se espera que en 1999 no supere el 10%.

Cuadro 1.1
AMERICA LATINA: INDICADORES MACROECONÓMICOS*

INDICADOR	1980 - 1989	1990 - 1997
Crecimiento PIB	1.2	4.1
Inflación (%)**	203.2	98.1
Déficit de cuenta corriente (% PIB)	3.1	2.3
Apertura comercial (X + M/PIB)	23.7	27.8
Inversión Extranjera Directa Neta (MMUS\$)***	56 016	145 463
Reservas (MMUS\$)***	277 790	788 203

Fuente: IFS

* Promedio para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela

** Tasa promedio anual

***Suma de los datos anuales

³ Ver notas a la cuadro 1.1, para conocer los países considerados en este promedio.

⁴ Ver Cepal (1998b)

Otros resultados observados en el cuadro 1.1 son una mejoría de los déficits en cuenta corriente, una mayor apertura comercial con una mejor inserción de las empresas domésticas en los mercados financieros internacionales y aumento de las reservas mantenidas por los gobiernos. Estas reformas han tenido como consecuencia un aumento de los capitales extranjeros a la región. Mientras en los 80s llegaron más de US\$ 50 000 millones, en los noventa casi se triplica esa cifra, alcanzando más de US\$ 145 000 millones. Casos a destacar en términos de inversión extranjera son Argentina (que en los 80 recibía en promedio cerca de US\$ 600 millones, y en 1997 entraron US\$ 6 300), Chile (menos de US\$ 500 en los 80s versus US\$ 5 400 millones en 1997) y Perú (US\$ 28 millones en los 80s y más de US\$ 5 000 entre 1996-97).

Es de destacar el desempeño por país. Argentina alcanzó una inflación casi nula en los últimos 3 años. En el caso de Perú, su tasa de crecimiento fue en promedio negativa en los ochenta, mientras en 1994 superaba el 13%, y en 1995 y 1997 era superior al 7%. La economía boliviana experimentó por sexto año consecutivo un crecimiento entre 4 y 5%. En el caso de Chile, la década de los noventa ha sido la más brillante de la historia económica del país. La tasa de crecimiento ha promediado casi el 8% con salarios reales creciendo en promedio al 4%, cifra equivalente a las ganancias de productividad media del trabajo. El fisco chileno mantiene superávits presupuestarios desde 1987 lo que ha determinado que se haya prepagado toda la deuda externa chilena con bancos privados y que hoy goce de una sólida reputación de manejo presupuestario. Chile se ha convertido también en un país exportador de capital; empresas chilenas han sido activas participantes de las emisiones de deuda en los mercados internacionales gozando de privilegiadas condiciones de financiamiento.

En este contexto, uno podría esperar que frente a un *shock* como el enfrentado por América Latina, hubiera sido posible “financiar” este *shock* sin alterar grandemente las decisiones de consumo e inversión. En efecto, desde un punto de vista teórico, frente a un *shock* negativo transitorio, la política óptima es precisamente suavizar el consumo permitiendo un mayor endeudamiento nacional.

Esta racionalidad tiene más lógica en el caso de Chile que en otros países de la región, pues quien estaba incurriendo en el exceso de gasto era el sector privado y, por lo tanto, el cuestionar sus decisiones de consumo e inversión es más complejo.⁵ En efecto, en presencia de una supervisión bancaria y financiera sin deficiencias, precios no distorsionados e incentivos correctos en el sector financiero, las decisiones de consumo e inversión hechas por el sector privado son decisiones óptimas.^{6,7,8}

La realidad sin embargo es que no se ha hecho tal suavización del consumo. Ello ha implicado realizar importantes ajustes presupuestarios en muchos países latinoamericanos, adoptar políticas monetarias restrictivas y permitir depreciaciones de la moneda doméstica. Algunas de las medidas tomadas se detallan a continuación.

En lo que se refiere a política fiscal, Argentina recortó el presupuesto en 0.29% del PIB en 1998, afectando a los sectores de educación, salud e infraestructura; aumentó el impuesto a la renta

⁵ En el caso chileno el déficit en cuenta corriente sostenible ha sido calculado, entre otros, por Milessi-Ferreti (1998). Este sería superior al promedio de los déficits incurridos durante los 90s.

⁶ Esta afirmación puede justificarse desde los Teoremas de Bienestar en un mundo *à la* Arrow-Debreu. En el contexto macroeconómico, el caso tradicional de texto corresponde al modelo de Ramsey presentado en Blanchard y Fischer (1989) en que se demuestra que la solución descentralizada es equivalente a la del planificador central omnipotente.

⁷ Adicionalmente a esto hay que agregar que, aplicando el *Targetting Principle*, si la fuente del desajuste del gasto radicara en el comportamiento del gasto privado, una política eficiente consiste en buscar forma de corregir dicho desequilibrio en su raíz. Ello implica privilegiar el uso de la política monetaria y debiera justificar, en parte al menos, el uso de la política tributaria. Desde esta perspectiva, la única razón válida para justificar una contracción fiscal sería la urgencia en corregir el desequilibrio externo. Dicha urgencia está a su vez determinada por el tamaño del *shock* permanente y el probable efecto sobre expectativas que resultaría de una situación sin ajuste fiscal.

⁸ Un mercado financiero no regulado se caracteriza por asimetrías de información y *moral hazard* que implican que el sector privado no adopta en ese caso decisiones óptimas. Ver Stiglitz y Weiss (1986).

en 2 puntos porcentuales y se extendió el alcance del IVA; en 1999 se anunció una subejecución presupuestaria del 30%. En 1999 Brasil recortó el presupuesto en US\$ 4.600 millones en educación, salud e inversión pública; aumentó el impuesto a las transacciones financieras y realizó una reforma a la previsión social. En Colombia se recortó el presupuesto en aproximadamente 1% del PIB tanto en 1998 como en 1999. En el caso chileno, el recorte fiscal alcanzó un 1% del PIB en 1998, y para 1999 se estableció una tasa de crecimiento para el presupuesto de sólo 2.8% (comparada con un 6.2% de crecimiento del gasto en 1998), lo que ha forzado a postergar una serie de iniciativas de alta prioridad para el país tales como la licitación del transporte ferroviario y otras inversiones de empresas públicas. En México el recorte alcanzó a US\$ 4.000 millones, equivalentes al 1% del PIB. En Venezuela se recortó el presupuesto en casi 4% del PIB, afectando tanto al Gobierno Central como a las empresas fiscales.

Con relación a la política monetaria, ésta ha recibido la mayor parte de la carga del ajuste en Latinoamérica. En efecto, a pesar de la reducción fiscal, las consecuencias del *shock* externo y los desastres naturales que han afectado a la región sobre los ingresos fiscales, han dificultado el ajuste en el gasto público. Así, la tasa de incremento del dinero (M1) después de alcanzar 18% real en 1997, ha disminuído progresivamente hasta hacerse negativa en muchos países de la región (Ecuador, Colombia, Perú, Chile, entre otros). Las tasas de interés han aumentado, como se desprende del cuadro 1.2, en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México. En lo que se refiere a política cambiaria, en el cuadro 1.2 se observa que ha habido una depreciación nominal respecto a 1996 y 1997. Esta depreciación se produce a pesar de que las autoridades económicas han intervenido para evitar que la incertidumbre generalizada de los mercados internacionales provoque devaluaciones incontrolables, además de favorecer el control de la inflación (Brasil y Venezuela). Esta intervención se produjo incluso en México, que es una de las pocas economías con régimen de tipo de cambio flotante en la región. También en el caso de Colombia y Ecuador, que devaluaron durante 1998. En Chile, en tanto, la política cambiaria buscó permitir una depreciación ordenada del peso, junto a dar mayor flexibilidad.

Cuadro 1.2
INDICADORES ECONÓMICOS DE PAÍSES SELECTOS

País	Tasas de Interés Real 90 días(*)			Tipo de cambio nominal			Bolsa	
	abr-98	ago-98	dic-98	Mon.	Variación % c/r al		Variación % c/r al	
				Local por US\$	31/12/96	31/12/97	31/12/96	31/12/97
Argentina	6.0	14.7	7.4	1.0	0.0	0.0	-33.3	-37.0
Brasil	13.1	39.6	28.8	1.2	16.3	6.9	-1.4	-31.9
Colombia	6.5	35.4	16.0	1 537.0	52.9	13.5	31.4	-22.5
Chile	7.6	17.7	8.6	471.6	11.0	7.2	-11.9	-22.0
México	7.6	28.6	17.5	9.9	25.3	16.1	14.1	-26.6
Venezuela	-1.9	91.6	-0.6	565.9	19.8	9.2	-29.4	-45.5
Australia	4.7	4.0	3.6	1.6	27.6	8.3	16.1	7.6
N. Zelandia	6.6	5.2	4.2	1.9	32.0	9.1	-10.4	-8.6
Canadá	3.1	4.2	4.0	1.5	11.2	7.2	10.6	-2.2

Fuente: Banco Central de Chile

(*): Se calcula restando a la tasa de interés nominal respectiva la inflación de los 12 meses anteriores.

Como resultado de las políticas contractivas aplicadas, se observa una desaceleración del crecimiento económico previsto para 1998 y 1999, y un incremento en los déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos en 1998, con un inicio de recuperación desde 1999 (ver cuadro 1.3).

Cuadro 1.3

CRECIMIENTO ECONOMICO Y CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS
(Porcentajes)

Países	Tasa de Crecimiento			Déficit Cuenta Corriente / PIB		
	1997	1998e	1999p	1997	1998e	1999p
Argentina	8.6	4.2	-2.5	-2.9	-3.6	-3.6
Brasil	3.5	0.2	-5.5	-4.2	-4.5	-1.2
Colombia	3.1	0.2	-2.5	-6.0	-6.4	-2.5
Chile	7.1	3.3	2.0	-5.3	-6.2	-4.3
México	6.8	4.8	1.9	-1.9	-3.9	2.3
Perú	7.4	0.7	4.0	-5.2	-5.9	-5.6
Venezuela	5.9	-0.7	-4.0	5.3	-1.8	0.7
Australia	3.3	4.7	2.2	-3.2	-4.7	-5.1
N. Zelandia	2.6	-0.5	2.0	-5.2	-6.2	-5.3
Canadá	3.7	2.8	0.6	-1.5	-1.8	-1.0

Fuente: JP Morgan, Banco Central de Chile y Ministerio de Hacienda

III. Volatilidad y prociclicidad

Hay variadas hipótesis para explicar por qué no se ha podido hacer la suavización del consumo y, por lo tanto, la política fiscal ha debido ser procíclica. Una de ellas es que dicho enfoque supone mercados de capital internacional perfectos. Sin embargo, lo que la evidencia pareciera mostrar, es que el sistema monetario internacional adolece de deficiencias que lo alejan del paradigma de perfección. Un ejemplo de ello es la importancia exagerada del “efecto vecindario”. En sus asignaciones de portafolio, los bancos de inversión recurren a asignaciones regionales y es al interior de este conjunto que hacen la distribución país por país. Esto implica que si en una región hay un país dominante y éste sufre de problemas, los demás países son “contagiados”, viendo disminuidos sus flujos de inversión. Esto puede ser una explicación a la disminución de capitales que ha ocurrido en Latinoamérica en los últimos meses, asociado a la inestabilidad de algunas economías de la región. Lo contrario sucede en Europa del Este, en que países como Polonia, Hungría y la República Checa se verían beneficiados por su eventual adhesión a la Comunidad Europea.

Razones que explican por qué la política fiscal ha sido volátil y procíclica están presentes en Gavin et al. (1996). Los autores muestran que Latinoamérica es dos o tres veces más volátil que los países industriales, en términos económicos. Esta volatilidad aumenta por la prociclicidad de la política fiscal, la que, a su vez, aumenta durante las recesiones. La explicación que los autores dan a este aumento de prociclicidad es que la capacidad de los países de la región de acceder a mercados de capitales disminuye cuando los países se ven enfrentados a *shocks* adversos. Pruebas de la dependencia que los países latinoamericanos tienen en los mercados de capitales internacionales son la estructura de ingresos y gastos. En lo que se refiere a ingresos, Latinoamérica depende más de impuestos indirectos e ingresos distintos de impuestos. Estas fuentes son más volátiles que los impuestos directos y pagos de seguridad social, que son más importantes al considerar los ingresos en los países industriales. El gasto, en tanto, es más

inflexible en Latinoamérica, debido a que en su mayor parte va a pago de intereses, sueldos y salarios, y gastos de capital. En el caso de los intereses, estos dependen de la tasa de interés y de la deuda acumulada por el país, factores que están fuera del manejo de la autoridad del país respectivo. Los sueldos y salarios, en tanto, son difícilmente reducibles en tiempos de recesión. En resumen, los resultados fiscales en Latinoamérica no son estabilizadores, debido a la baja sensibilidad de los ingresos por impuestos ante el ciclo económico, y a la respuesta fuertemente procíclica del gasto. Cabe destacar, sin embargo, que la prociclicidad disminuye cuando el país posee instituciones fiscales sólidas y estables, como en el caso de Chile.

Heller (1997) también considera que la política fiscal está detrás de factores endógenos que afectan los flujos de capital. Por esta razón, cuando el capital es móvil, recomienda adoptar una política fiscal más conservadora, con el fin de minimizar los ajustes en el caso de que grandes flujos de capital lleguen al país. Estos ajustes serían menos costosos política y socialmente. De esta manera, teóricamente, aumentaría la confianza de los inversionistas en la capacidad del país para responder ante *shocks* adversos, de tal manera de disminuir la volatilidad de los flujos de capital.

De acuerdo a Gavin y Perotti (1997), los resultados fiscales han sido más volátiles y procíclicos en Latinoamérica que en los países industriales durante el período 1970-1995 y las recesiones se asocian a colapsos en el gasto fiscal. La evidencia encontrada de volatilidad y prociclicidad la relacionan a dos factores. El primero, que la causalidad entre contracciones fiscales y crecimiento del PIB sería la contraria, ie, las primeras estarían causando caídas en el ciclo económico y no al contrario. Esto estaría relacionado a la dificultad de los países latinoamericanos de acceder a crédito internacional en momentos de crisis, por lo que reaccionarían contrayendo las cuentas fiscales. El segundo factor es el de “efectos voraces” (“*voracity effects*”), por el cual la sobreexpansión en el gasto fiscal se debería a grupos de presión político-económicos que compiten por recursos fiscales; estos grupos no estarían dispuestos transar su porcentaje de aumento en momentos de expansión del ciclo económico, a favor de otros grupos.

A. Política fiscal y crisis

La literatura de crisis de balanza de pagos en la corriente original iniciada con Krugman (1979), otorga un rol primordial a la incoherencia de políticas económicas como causa explicativa de crisis. En un modelo para economía pequeña, con 1 bien transable, 2 activos y tipo de cambio fijo, la expansión del crédito doméstico más allá del crecimiento de la demanda de dinero lleva a una pérdida gradual de reservas internacionales. Ante la expectativa que esta política tenga un fin determinado por el *stock* de reservas internacionales, esta situación culmina en un ataque especulativo contra la moneda. Así, el modelo de Krugman sugiere que las crisis serían precedidas por pérdida de reservas y rápida expansión del crédito doméstico, relativo a la demanda por dinero. Si el crédito doméstico crece debido a déficits del sector público, estos déficits serían predictores de crisis. Más allá del ejemplo específico usado por Krugman, la idea general de que desviaciones persistentes respecto de situaciones de equilibrio pueden generar crisis de balanza de pagos es la principal contribución de este artículo.⁹ Sin embargo, en la práctica las experiencias de crisis tienen un alto componente de autorrealización.¹⁰

Un caso evidente, especialmente en la experiencia pasada latinoamericana y chilena, concierne el caso de políticas fiscales expansivas. Evidencia reciente muestra que efectivamente, dichas políticas pueden resultar en crisis pero se le agregan ahora otros condicionantes que interactúan con la situación fiscal. Por ejemplo, Sachs, Tornell y Velasco (1996) muestran que en un país con un débil sistema bancario, apreciación real importante y bajos niveles de reservas internacionales (medidas como % de M2), el gasto fiscal expansivo contribuye a explicar crisis financieras y puede ser usado como predictor.

⁹ Ver Dornbusch, Goldfajn y Valdés (1995).

¹⁰ Ver Eichengreen, Rose y Wyplosz (1995).

Un reciente estudio que abarca una revisión empírica y teórica de la literatura en crisis financiera es el de Kaminsky, Lizondo y Reinhart (1997). Los autores concluyen que el crédito al sector público, junto al tipo de cambio real, reservas internacionales, crecimiento del crédito doméstico e inflación, es uno de los predictores de crisis con mayor evidencia empírica. Déficits fiscales y gasto de gobierno también parecen ser útiles predictores, pero con menor apoyo empírico.

Si bien la volatilidad de la política fiscal no es una causa de crisis, ella junto con la prociclicidad encontrada en otros estudios, puede determinar, en eventos específicos, complicaciones cambiarias.

B. Antecedentes

El cuadro siguiente muestra la volatilidad macroeconómica de varios países latinoamericanos y los pone en la perspectiva de cuatro países desarrollados que tienen, a su vez, una relativamente alta dependencia de la exportación de bienes primarios. En términos generales, el cuadro corrobora la afirmación de la mayor volatilidad latinoamericana respecto de países desarrollados exportadores de *commodities*.

Este cuadro muestra la volatilidad de los principales indicadores macroeconómicos para el período 1977-97. Este período se ha dividido en dos subperíodos 1977-89 y 1990-97. El primero corresponde al inicio de las reformas en Chile, mientras que en el segundo éstas se perfeccionaron en Chile y se iniciaron en el resto de los países de Latinoamérica.

Como resultado de las reformas estructurales ocurridas en los 90s en América Latina, la volatilidad de los principales indicadores macroeconómicos ha disminuido o al menos se ha mantenido. La excepción son los salarios, en cuyo caso es difícil dar un diagnóstico debido a la no-disponibilidad de datos.

Es de destacar el caso del PIB para América Latina. El crecimiento promedio para el segundo subperíodo en casi todos los países considerados en el análisis (excepto Brasil y México), es más alto. Esto tiene una doble implicancia en términos estructurales para la región, siendo ambos factores positivos. La primera es que la volatilidad ha disminuido y la segunda que existen fundamentos más sólidos en el segundo subperíodo, debido a las reformas estructurales referidas en la sección 2. En el caso de los países industriales, se observan parámetros estables para ambos subperíodos. La excepción, nuevamente, son los salarios pues Australia presenta un alto coeficiente de variación en el primer subperíodo.

Como fue señalado anteriormente, la inestabilidad macroeconómica relativa de América Latina tiene una de sus causas en la inestabilidad (procíclica) de la política fiscal. La siguiente cuadro muestra la comparación de la volatilidad de varios agregados fiscales para los países industriales y para Latinoamérica.

En este cuadro se observa la mayor volatilidad de los resultados fiscales latinoamericanos, relativos a los de países industriales. En particular, los superávits corriente y total fueron el doble más volátil en Latinoamérica, para el período en estudio. Esta mayor volatilidad no es sólo de los superávits, sino de cada uno de los componentes que dan lugar a estos resultados. Esta volatilidad refleja varios elementos, entre ellos características estructurales de los países en desarrollo, asociadas a la estructura productiva de dichos países y las características de los precios de sus principales productos de exportación, como desarrollaremos en la próxima sección.

Cabe destacar que del cuadro 2.2 también se desprende que los indicadores fiscales chilenos, son menos volátiles que los latinoamericanos. Sin embargo aún son más altos que los de los países industriales. Esto puede ser indicador de que los resultados fiscales chilenos son menos procíclicos que los de los demás países latinoamericanos.

Cuadro 2.1

VOLATIDAD ANUAL: PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS, 1977 - 1997
(Coeficiente de Variación)

Países	Crecimiento		Inflación		Cuenta corriente (% PIB)		Desempleo		Salarios		Bolsa		Tasa de Interés*	
	1977-89	1990-97	1977-89	1990-97	1977-89	1990-97	1977-89	1990-97	1977-89	1990-97	1977-89	1990-97	1977-89	1990-97
Latinoamérica														
Argentina	22.9	1.1	1.7	2.6	-1.2	-1.7	-	0.4	-	-3.6	-	-	39.4	2.8
Brasil	1.1	0.9	1.2	1.1	-1.2	-8.3	-	0.2	-	-	1.7	5.9	14.5	22.5
Chile	1.3	0.3	0.7	0.5	-0.5	-0.6	-	0.2	2.2	0.4	1.5	1.7	0.1	0.0
Colombia	0.5	0.4	0.2	0.2	-1.8	-3.4	-	0.2	-	-	-104.6	2.1	0.0	0.0
México	1.3	1.3	0.7	0.5	-3.1	-0.8	-	0.4	-3.6	-4.6	2.2	1.7	0.2	6.1
Perú	9.4	1.3	2.4	2.6	-1.2	-0.3	-	0.2	-	-	-	2.3	12.4	17.7
Venezuela	4.8	1.1	1.1	0.4	-14.6	1.6	-	0.2	-	-	-3.5	6.2	0.2	0.3
Países industriales														
Australia	0.6	0.7	0.2	0.8	-0.3	-0.2	-	0.1	-47.7	2.6	3.4	2.7	0.0	0.0
Canadá	0.9	0.5	0.4	0.2	-0.4	0.6	-	0.2	5.6	0.3	3.6	1.5	0.0	0.0
Dinamarca	0.7	0.8	0.3	0.4	-4.7	0.3	-	0.1	4.6	0.6	3.3	1.2	0.1	0.0
Noruega	0.7	1.3	0.4	0.8	-0.6	-0.7	-	0.1	8.4	2.2	3.9	2.5	0.0	0.0
Promedios														
Amér. Latina	5.9	0.9	1.1	1.1	-3.4	-1.9	-	0.2	-0.7	-2.6	-20.5	3.3	9.5	7.1
Industriales	0.7	0.8	0.4	0.5	-1.5	0.0	-	0.1	-7.3	1.4	3.5	2.0	0.0	0.0
Total	4.0	0.9	0.9	0.9	-2.7	-1.2	-	0.2	-5.1	-0.3	-9.8	2.8	6.1	4.5

Fuente: IFS

* Desviación standard

Cuadro 2.2

VOLATIDAD DE LOS RESULTADOS FISCALES 1990 – 1995

Partida	Países	Latinoamérica	Chile
	Industriales		
Superávit total	1.3	2.4	0.5
Superávit corriente	1.4	2.9	0.6
Ingresos totales	3.5	9.1	7.9
Gastos totales	2.5	9.0	5.7
Consumo de gobierno	3.1	9.3	4.2
Transferencias	3.1	17.0	9.9
Intereses	6.5	26.1	19.2
Gastos de capital	9.9	23.9	16.3

Fuente: Chile: Análisis estadístico de los autores. Otros: Gavin y Perotti (1997)

Nota: Promedios de las desviaciones estándar de los países respectivos. Para los superávits primario y total: desv. est. de las primeras diferencias de los % del PGB. Otros: desv. est. de los cambios logarítmicos de los valores redes, deflactados por el PGB.

IV. Fuentes de vulnerabilidad derivados de la estructura productiva

La estructura productiva de los países latinoamericanos depende fuertemente de uno o dos productos o “*commodities*”, cuyos precios son altamente fluctuantes y que representan un alto porcentaje en las exportaciones de los respectivos países. Por esta razón, esta sección estudia la vulnerabilidad de países latinoamericanos ante los *shocks* de precios que afectan a la región, especialmente en el último período. Esta vulnerabilidad es también estudiada para países industriales que presentan una estructura productiva similar a los latinoamericanos, en cuanto a exportaciones de productos primarios (*commodities*) y se compara con la situación de América Latina.

Las cuadros 3.1 y 3.2 miden la vulnerabilidad de los países en estudio, a las fluctuaciones en los precios de estos bienes en el período 1990-1998. Los indicadores usados para tal fin son: la exposición comercial neta, el efecto caída en el precio de los *commodities* (julio 1997- enero 1999), efecto variabilidad del precio de los *commodities* y el coeficiente de variación.

En el cuadro se observa que la mayor exposición comercial neta de los países latinos en estudio, la presenta Venezuela, por su alta dependencia de la exportación de productos petróleo y sus derivados. Es seguido por Chile, Colombia, Perú, México, Argentina y Brasil. Cabe destacar, sin embargo, que esta exposición depende tanto de la participación en las exportaciones e importaciones de los *commodities*, como del grado de apertura del país. En el caso de Chile, si bien tiene una alta concentración de las exportaciones en los *commodities*, también es un país muy abierto comercialmente. El caso contrario lo representa Brasil, que es el país menos expuesto, de acuerdo a esta variable, pero también el menos abierto comercialmente.

Al calcular el efecto de la caída en el precio de los *commodities*, el país más afectado ha sido nuevamente Venezuela, seguido por Chile, Colombia, México, Argentina, Perú y Brasil. Al mirar el efecto variabilidad precio, el país sujeto a más incertidumbre es Venezuela, seguido por Chile, Colombia, México, Perú, Argentina y Brasil.

Este último indicador es muy sensible al tamaño de los cambios en el precio de los *commodities*. Para solucionar este problema y estandarizar el efecto del cambio en precio de *commodities*, se calculó el coeficiente de variación para cada país. Sin embargo, el país con mayor coeficiente de variación sigue siendo Venezuela, seguido de México, Argentina, Brasil, Perú, Chile y Colombia (los cuatro últimos presentan coeficiente de variación positivo).

Todas las medidas anteriores indican que el país más vulnerable comercialmente de Latinoamérica es Venezuela. Cabe recordar que las exportaciones de este país están compuestas en un 81.4% de petróleo y sus derivados. Además el comportamiento del precio de petróleo en el período considerado ha sido tal que ha hecho de esta economía la más golpeada y una de las que enfrenta mayor incertidumbre de entre las economías latinoamericanas. Luego le seguirían Chile y Colombia, aunque si consideramos el coeficiente de variación, estos países retroceden algunos lugares.

En el caso de Chile, se encuentra muy vulnerable en su comercio a la variación del precio de los *commodities* que exporta, tanto por el grado de su apertura comercial como de la participación de los *commodities* dentro de sus exportaciones. Además, dado el comportamiento del precio de los *commodities* que exporta, ha estado sujeto a mucha incertidumbre. Si bien el comportamiento del precio del cobre, celulosa y harina de pescado presentan cambios fuertes, si consideramos el coeficiente de variación, es de los países menos afectados.

Un ejercicio similar es realizado para un grupo selecto de países desarrollados que sin embargo son importantes exportadores de algunos *commodities*.

Cuadro 3.1

**VULNERABILIDAD A SHOCKS DE PRECIOS DE COMMODITIES
EN PAÍSES DE LATINOAMÉRICA: 1990-1998**

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela	Promedio Var.% jul. 97/ ene. 99	Prome- dio	Desv. Estánd.
Exportaciones, como % del PIB (1996) (1)										
Aceite de soya	0.3							-0.7	1.0	5.8
Azúcar		0.2						11.2	-0.4	1.9
Café		0.2		1.8		0.4		-33.8	1.6	22.4
Harina de Soya	0.8	0.4						-44.5	-1.3	8.0
Carne de Vacuno	0.3							1.5	-0.2	4.4
Maíz	0.4							-14.9	-0.2	12.3
Plátanos				0.5				32.4	0.0	27.9
Trigo	0.4							-29.6	-1.1	10.6
Celulosa			0.9					-20.9	-1.9	12.3
Harina de pescado			0.9			1.4		10.3	1.1	7.4
Aluminio		0.1					0.8	-22.1	-1.0	8.6
Carbón				1.0				-8.6	-0.8	3.6
Cobre y derivados			8.5			1.5		-45.2	-1.5	9.6
Minerales Hierro		0.4				-		3.4	0.0	4.4
Oro			0.6	0.2		1.0		-15.6	-1.1	3.5
Petróleo y derivados	1.0			3.4	3.2	0.6	27.5	-37.2	-1.2	16.2
Plomo						0.3		-19.9	0.2	7.1
Zinc						0.7		-31.1	-1.4	10.8
Importaciones, como % del PIB (1996) (2)										
Aceite de soya						0.2		-0.7	1.0	5.8
Algodón		0.1						-30.6	-0.4	10.3
Azúcar						0.1		11.2	-0.4	1.9
Maíz				0.3		0.2	0.3	-14.9	-0.2	12.3
Trigo			0.2	0.2		0.3	0.2	-29.6	-1.1	10.6
Petróleo y derivados		0.5	1.6			0.8		-34.4	-1.2	16.2
Exposición neta (1)-(2)	3.1	0.7	9.7	6.4	3.2	4.1	27.8			
Efectos										
(a) Caída en precio (jul. 97 / ene.99)	-0.9	0.0	-3.4	-1.7	-1.2	-0.9	-10.3			
(b) Variabilidad de Precio (90-98)	1.7	1.0	8.9	6.6	5.2	2.5	44.9			
(c) Coeficiente de variación	-0.7	0.1	0.2	0.8	-1.4	0.1	-2.1			

Fuente: IFS, Banco Mundial, Ministerio de Hacienda de Chile.

Cuadro 3.2

**VULNERABILIDAD A SHOCKS DE PRECIOS DE COMMODITIES DE COMMODITIES
EN PAÍSES INDUSTRIALES: 1990 - 1998**

	Australia	Canadá	Dinamarca	Noruega	Promedio Var.% mes jul.97/ene.99	Var. % trim. 1990.I-1998.II	
						Promedio	Desv. Estand.
Exportaciones, como % del PIB (1996) (1)							
Carbón	1.6				-8.6	-0.8	3.6
Oro	0.9				-15.6	-1.1	3.5
Mineral de Hierro	0.6				3.4	0.0	4.4
Aluminio	0.5	0.5			-22.1	-1.0	8.6
Metales Básicos				3.0	-20.3	-1.1	6.3
Petróleo y derivados		1.4		17.0	-37.2	-1.2	16.2
Mad. Aserrada de Coníferas		1.6			0.6	1.2	4.7
Pulpa y papel				1.1	-20.9	-1.9	12.3
Alimentos				1.9	-16.6	-0.5	4.8
Trigo	0.9				-29.6	-1.1	10.6
Importaciones, como % del PIB (1996) (2)							
Papel	0.3		0.7	0.6	-20.9	-1.9	12.3
Fibras textiles			0.5	1.5	-15.3	-0.4	10.3
Carbón			0.3		-8.6	-0.8	3.6
Petróleo	0.9	1.1	0.4	1.7	-37.2	-1.2	16.2
Alimentos				0.9	-16.6	-0.5	4.8
Metales				2.2	-20.3	-1.1	6.3
Químicos	0.4			3.0	n.d.	n.d.	n.d.
Exposición neta (1) - (2)	2.8	2.4	-1.9	13.0			
Efectos							
(a) Caída en precio (jul.97 / ene.99)	-0.2	-0.2	0.4	-5.9			
(b) Variabilidad precio	2.1	1.0	1.4	24.8			
(c) Coeficiente de variación	-1.2	1.0	0.6	-1.3			

Fuente: IFS, Banco Mundial, Ministerio de Hacienda de Chile.

Al considerar los indicadores para Australia, Canadá y Dinamarca, vemos que éstos se alejan de la situación de América Latina: la caída y variabilidad en precio son menores. Esto se explica por la menor exposición comercial neta que presentan, dado que la exportación e importación de *commodities* no representa una proporción importante del total de exportaciones de estos países, como sí lo representan los productos industriales. La exposición comercial neta (de *commodities*) promedio de estos tres países alcanza un 1.1, mientras para los países latinoamericanos es de un 7.9. Se destaca el caso de Australia que, a pesar de su baja exposición neta, presenta un coeficiente de variación similar a los observados en Latinoamérica. Este es un indicador más del grado de exposición de los países ligados a exportación o importación de *commodities*.

Es interesante observar el caso de Noruega,¹¹ cuya dependencia del precio del petróleo es alta, mayor que la que, por ejemplo, tiene Chile respecto del cobre. Considerando su exposición comercial neta y el efecto caída y variabilidad en el precio de *commodities*, y el coeficiente de variación, es el más afectado de los cuatro países, debido al alto porcentaje del PIB que representan sus exportaciones de petróleo y derivados. Esto lo asemeja a los países de Latinoamérica.

Hemos visto la alta variabilidad de los precios de productos de exportación latinoamericanos y de algunos países industriales. Sin embargo, el problema quizás mayor, es que los *shocks* que enfrentan dichos precios son aparentemente de tipo permanente. Para mostrar esto, en el cuadro 4.3 se muestran tests de raíz unitaria para los precios en dólares de poder adquisitivo constante, de una serie de productos de exportación importantes en América Latina.

La idea que en ellos se explora es la siguiente. Supongamos que el proceso estocástico del precio del commodity puede escribirse así

$$p_t = \alpha p_{t-1} + \mu_t \quad \mu_t \text{ i.i.d. } (0, \sigma)$$

Como es sabido, este proceso tiene una raíz unitaria si $\alpha=1$ en cuyo caso tenemos

$$\Delta p_t = \mu_t$$

de tal forma que un *shock* tiene efectos permanentes sobre el *nivel* del precio. Este nivel no se corrige salvo que ocurra un *shock* con signo opuesto. El siguiente cuadro muestra los test de Dickey-Fuller, Dickey-Fuller Aumentado y de Phillips-Perron para los productos.

El test ADF muestra que en el caso de los productos petróleo, madera aserrada y maíz, se acepta la hipótesis de raíz unitaria con un nivel de confianza del 10%. En el caso del azúcar, se rechaza la hipótesis de raíz unitaria. Sin embargo, en el caso de los otros productos en estudio, como es el café, harina de pescado, celulosa y cobre, el resultado del test es ambiguo, por lo que se hace necesario realizar otros test que corroboren o rechacen la hipótesis de raíz unitaria. El test de Phillips-Perron¹² cubre los casos en que el proceso tiene correlación serial, además de los casos sin correlación serial. También se realiza el test Dickey-Fuller, para corroborar los resultados obtenidos con el test de Phillips-Perron. Este ejercicio comprueba que existe un proceso de raíz unitaria para el caso del cobre y la celulosa.

Finalmente, como se muestra en el cuadro siguiente, salvo dos excepciones, en promedio las covarianzas de los distintos productos es positiva. El cobre aparece como el producto que covaría de mayor manera con el resto de los productos. Luego cuando el cobre recibe un *shock*, este está asociado a un *shock* de signo similar en el promedio de los otros productos reseñados.

¹¹ El caso noruego es interesante además por cuanto dicho país a establecido un Fondo de estabilización de precios que se encarga de “transformar” el activo físico petróleo en activos financieros que puedan beneficiar a las generaciones futuras. Actúa como un fondo de estabilización, como los existentes en Chile, pero con el propósito de redistribuir intergeneracionalmente.

¹² Ver Hamilton (1994). No hay evidencia económica para suponer que los precios contienen una variable de tendencia. Por esta razón se utilizan los tests del caso 2.

Cuadro 3.3
TEST DE RAÍZ UNITARIA

Producto	DF	ADF	Phillips-Perron
Café	-2.9	-1.7	-15.9
H. Pescado	-3.1	-4.4	-18.7
Petróleo	-	-2.0 *	-
Celulosa	-2.4 **	-3.3	-11.7 **
Cobre	-2.5 **	-3.4	-12.6 **
Azúcar	-	-5.1	-
Madera aserrada	-	-1.9 *	-
Maíz	-	-2.2 *	-

* Se acepta la hipótesis de raíz unitaria con un nivel de confianza del 10%

** Se acepta la hipótesis de raíz unitaria con un nivel de confianza del 5%.

Cuadro 3.4
PROMEDIO DE LAS COVARIANZAS POR PRODUCTO

Producto	Promedio Covarianza	Producto	Promedio Covarianza
Aceite soya	0.99	Harina soya	0.70
Algodón	1.15	Hierro	0.11
Aluminio	0.81	Mad. Aserr.	0.68
Azúcar	0.26	Maíz	0.92
Café	0.33	Oro	0.85
Carbón	-0.34	Petróleo	0.42
Carne Vacuno	-0.02	Plátanos	0.07
Celulosa	0.96	Plomo	0.80
Cobre	1.31	Trigo	0.77
H. pescado	1.06	Zinc	0.51

Fuente: Elaboración propia sobre la base de IFS.

V. Conclusiones

En este artículo se ha examinado una causa posible de la imposibilidad de hacer suavización del consumo en países latinoamericanos. Dicha causa reside en que la estructura productiva y del comercio exterior de estos países tiene un componente muy importante de productos primarios. Estos productos presentan una alta volatilidad en sus precios y por esta vía canalizan dicha volatilidad a los mercados internos. La política fiscal debe entonces tornarse procíclica pues las variaciones de precios tienden a ser permanentes, debido a raíces unitarias en los precios de *commodities*. En ese contexto, no es posible suavizar el consumo sino que lo que corresponde es ajustar el nivel de gasto agregado.

Esta lógica impone una severa restricción al uso de la política fiscal como instrumento contracíclico por la mala señal que ello significaría respecto del tipo de autoridad a cargo de la economía: un duro o un blando. Mientras no se avance en diversificar la canasta de exportaciones hacia productos no *commodities*, los *shocks* externos tendrán como consecuencia la adopción de indeseables políticas procíclicas.

Bibliografía

- Blanchard O.J. and S. Fischer (1989), “Lectures on Macroeconomics”, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Cepal (1995), “Estudios Económicos de América Latina y el Caribe 1994-1995”, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____ (1996), “Estudios Económicos de América Latina y el Caribe 1995-1996”, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____ (1997), “Estudios Económicos de América Latina y el Caribe 1996-1997”, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____ (1998a), “Estudios Económicos de América Latina y el Caribe 1997-1998”, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- _____ (1998b), “Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe”, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre.
- Dornbusch, R., I. Goldfajn and R. Valdés (1995), “Currency Crises and Collapses”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2:1995.
- Eichengreen, B., A. Rose and C. Wyplosz (1995), “Exchange market mayhem: the antecedents and aftermath of speculative attacks”, *Economic Policy* 21.
- Gavin, M. and R. Perotti (1997), “Fiscal Policy in Latin America”, *NBER Macroeconomics Annual 1997*.
- Gavin, M., R. Hausmann, R. Perotti and E. Talvi (1997), “Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality and Limited Creditworthiness”, *IADB Working Paper*, 326.
- Hamilton, J. D. (1994), “Time – Series Analysis”, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- J.P.Morgan (1998), “Event Risk Indicator”, *Global Foreign Exchange Research: Technical Series*.
- Kaminsky, G., Lizondo, S. and C. Reinhart, (1997) “Leading Indicators of Currency Crises”, *IMF Working Paper*.
- Krugman, P (1979), “A Model of Balance-of -Payment Crises”, *Journal of Money, Credit and Banking*.
- Milessi-Ferreti G.M (1998), “External Sustainability: A study of Chile”, mimeo.
- Sachs, J., A. Tornell and A.Velasco (1996), “Financial Crises in Emerging Markets: The Lessons from 1995”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:1996.
- Stiglitz y Weiss (1981), “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”, *American Economic Review* 71,3, (June).

Anexo

Varianzas y covarianzas de las variaciones de precio de *commodities*

Cuadro A.1
**MATRIZ DE VARIANZAS Y COVARIANZAS DE
 LAS VARIACIONES DE PRECIO DE *COMMODITIES***

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1 Carbón	1,6																			
2 Oro	-0,6	4,8																		
3 Hierro	0,3	0,0	1,7																	
4 Aluminio	-0,7	1,4	-0,4	3,9																
5 Petróleo	0,1	2,1	0,0	0,3	8,0															
6 Celulosa	0,3	1,3	0,3	2,4	2,2	7,2														
7 Trigo	0,1	1,5	0,3	-0,1	0,4	0,7	3,8													
8 Aceite soya	-1,0	0,6	0,2	1,5	1,9	1,4	1,1	6,9												
9 Azúcar	-0,4	3,3	-0,2	0,8	2,5	2,2	0,7	1,9	6,7											
10 Café	-0,2	-0,1	0,5	1,8	-1,1	0,2	-0,9	1,1	-1,5	10,7										
11 Harina soya	-0,6	0,8	0,2	0,5	-2,5	-1,3	1,7	0,2	-1,3	1,8	5,9									
12 Maíz	0,1	0,9	0,3	0,3	0,6	0,3	3,2	3,0	1,4	-0,1	2,4	5,2								
13 Plátanos	0,3	-0,1	0,0	0,7	-0,1	0,4	-0,4	-0,5	-0,4	0,2	0,2	-0,1	2,0							
14 Hueso de pescado	-0,9	1,2	0,5	1,2	-2,4	-0,4	1,4	1,2	-1,6	3,0	4,5	2,3	0,3	8,3						
15 Plomo	-0,6	0,7	-0,3	1,8	2,1	2,3	0,0	1,7	0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,2	0,8	4,7					
16 Zinc	0,2	-0,2	-0,1	0,9	1,6	2,2	0,6	1,4	0,6	0,0	-0,3	0,6	0,4	-0,3	1,3	2,8				
17 Carne Vacuno	-0,4	-0,4	0,0	-0,4	-0,9	-1,2	0,5	-0,2	-1,6	-0,9	1,1	-0,3	-0,1	1,2	0,2	-0,3	2,0			
18 Cobre	-1,2	1,1	0,2	1,9	0,5	2,1	1,5	1,8	-0,5	1,7	1,4	1,0	0,4	3,2	1,8	1,2	1,2	6,9		
19 Algodón	-0,7	1,1	0,3	0,9	0,5	1,5	1,2	1,8	-0,8	2,3	2,0	1,1	0,0	3,7	0,5	0,0	1,1	3,8	6,5	
20 Med. Aerr.	-0,5	1,7	-0,2	0,7	0,0	1,2	1,3	-0,1	-0,4	-1,3	2,4	0,4	-0,1	1,1	2,6	0,0	1,1	1,5	1,4	6,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de IFS

Tema II

El impuesto sobre la renta en un mundo de economías abiertas y con alta movilidad internacional del capital: deberían las economías de la región comenzar a pensar en bases tributarias alternativas?

La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto de la administración

*Parthasarathi Shome*¹

Resumen

Desde mediados de los años ochenta hasta principios de los noventa, la política tributaria de América Latina ofreció valiosas lecciones para otros países emprendedores de reformas. Las importantes innovaciones condujeron también a notables incrementos de recaudación. Posteriormente, en los años noventa, la política tributaria comenzó a decaer. Ejemplos resplandecientes de reforma fundamental parecieron perder su brillo. Se estancó también la recaudación en términos del PIB, como consecuencia en parte de un recurso excesivo a la tributación sobre el consumo y la desatención a la capacidad imponible de las rentas. El estancamiento se ha visto agravado por prácticas administrativas excesivamente simplificadas. Sobre la base de esta evolución y de la limitada fiscalidad de un capital internacionalmente móvil, este trabajo ofrece una previsión sobre la posible estructura tributaria en el nuevo siglo.

¹ Trabajo preparado para la conferencia anual de 1999 sobre política fiscal, organizada por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), en Brasilia, Brasil. Se agradecen sinceramente los útiles comentarios recibidos de mis colegas, los señores George Kopits, Emil Sunley y Vito Tanzi. No obstante, el autor es el único responsable de las opiniones expresadas que, salvo indicación en contrario, podrían no coincidir necesariamente con las de cualquier otra persona ni con las del FMI. La Sra. Assi Waldemariam colaboró en la actualización de los cuadros 1-7 tomados de Shome (1992, 1995a).

I. Introducción

Durante los años ochenta y noventa, los cambios de política tributaria de América Latina han suscitado el interés de los expertos tributarios y los investigadores en un continuo análisis y estudio que han convertido el caso latinoamericano en abundante fuente de lecciones para otros países emprendedores de reformas. Ha sido así porque las economías de América Latina tomaron a menudo medidas valientes para la reforma fundamental de la tributación, por ejemplo, como hizo Bolivia tras el período de hiperinflación de 1985, o Argentina, Colombia y Perú a principios de los noventa, mediante una serie de cambios importantes de su estructura y administración tributarias. Muchos países demostraron capacidad innovadora y de experimentación con conceptos tributarios específicos o modelos determinados, como hizo Brasil con el IVA intergubernamental, Chile con el arancel único, o México con el impuesto mínimo sobre sociedades basado en el activo bruto.

Sin embargo, al mismo tiempo, algunos países han atravesado períodos de clara desaceleración del esfuerzo de reforma tributaria o de elaboración óptima del impuesto. Por ejemplo, Argentina aprobó un impuesto sobre los cheques bancarios, y otros países, como Brasil, han estudiado y luego implantado conceptos tributarios similares, como el impuesto vigente sobre las transacciones financieras. También se ha observado la incapacidad de muchos países para establecer o recaudar impuestos adecuados sobre la propiedad. En conjunto, la rica experiencia vivida por América Latina ofrece así muchos ejemplos sobre qué medidas poner en marcha y cuáles evitar a la hora de reestructurar un sistema tributario y su aplicación (CEPAL, 1998). En este sentido, y en vista de la experiencia reciente, un tema de interés es conocer las posibilidades que ofrece la región para continuar modernizando las estructuras tributarias al filo del siglo XXI.

Con todo, un campo de creciente preocupación que parece haber surgido de la mano de la reforma tributaria es la manera en que se ha administrado efectivamente la estructura tributaria, es decir, el grado de correspondencia que existe entre el sistema administrado y la estructura legal. Esta preocupación se refiere no sólo a América Latina, sino también a Asia y África y a muchos países europeos. En este trabajo se hace especial referencia a la región latinoamericana, pues presenta repercusiones importantes para la modernización de sus sistemas tributarios desde un enfoque global, es decir, la política tributaria en combinación con la administración tributaria.

Entre los diversos estudios comparativos de países de América Latina cabe mencionar a Bird (1992), González-Cano (1996), Perry y Herrera (1994), Rodríguez (1993), Shome (1992, 1995a), Turro (1993) y otros. Se cuenta con numerosos estudios de países por separado como los de Morisset e Izquierdo (1993) y Durán y Gómez-Sabaini (1994) sobre Argentina, Harberger (1988) y Mann (1990) sobre Bolivia, Canto (1989) y Shome y Spahn (1997) sobre Brasil, Boylan (1992) y Toro (1994) sobre Chile, Shome (1995b) y Weizman (1994) sobre Colombia, Aguirre y Shome (1988) y McLees (1991) sobre México, y varios estudios sobre países individuales que han aparecido en CIEDLA (1995). Estos estudios son prueba fehaciente de la amplitud de la experiencia de dichos países en materia de política tributaria.

En el trabajo preparado en 1992 por el autor, presentado originalmente en la conferencia anual del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT), se examinó el alcance de la reforma tributaria en América Latina en los años ochenta y se identificaban características comunes así como un programa de reformas futuras. El trabajo también del autor, preparado en 1995 para la conferencia patrocinada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) con las autoridades brasileñas sobre reformas económicas en América Latina, recogió la situación hasta el momento en ese campo. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha solicitado ahora al autor que estudie el futuro de la reforma tributaria en la región. Ese es el propósito del presente trabajo.

A continuación, en la sección II, se resumen los cambios ocurridos en la estructura de algunos impuestos y se procura alcanzar conclusiones sobre las tendencias principales. En la sección III se examina la cuestión de la simplificación administrativa de la estructura tributaria vigente, con consecuencias importantes para la eficiencia económica y la equidad distributiva. A su vez, el tema plantea la determinación de lo que constituye un sistema tributario avanzado y de cuáles son los países de América Latina que se ajustarían a ese

criterio a las puertas del siglo XXI. En la sección IV se entra en cierto detalle en los aspectos que podrían interesar a las autoridades tributarias en relación con la evolución de las estructuras tributarias en el nuevo milenio. Las observaciones a modo de conclusión sobre mejora de la política tributaria y las advertencias acerca de una simplificación excesiva de la administración tributaria se recogen finalmente en la sección V.

II. Estructura de algunos Impuestos

Muchas de las tendencias anteriores de la estructura tributaria señaladas en Shome (1992, 1995a) continúan presentes en los años noventa. Sin embargo, en relación con la tributación de la renta, los cambios se están produciendo a menor ritmo en el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y con más rapidez en el impuesto sobre sociedades, al tiempo que continúan destacando los impuestos sobre el consumo y, en particular, el impuesto sobre el valor agregado (IVA). Los cuadros que se acompañan recogen esta evolución. Con datos recientes, se reflejan los cambios ocurridos en las tasas del IRPF, del impuesto sobre sociedades y del IVA, en el nivel de renta mínima exenta como proporción del PIB per cápita, en el tratamiento dado a los diversos impuestos cuya base es el capital y en la presión fiscal, además del peso relativo de los diferentes impuestos en la estructura general.

A. Impuestos sobre la renta y el capital

Primero, es evidente que la cuota máxima del IRPF ha continuado reduciéndose desde un promedio del 50% en 1985–86 al 38% en 1991 y al 34% en 1997, un ritmo de descenso mucho más rápido que en la OCDE, donde se observa la misma tendencia general (véase el cuadro 1)². Este continuo descenso se ha registrado en 1991–97 en Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Sólo en Argentina hubo un pequeño incremento de la cuota máxima durante ese período, mientras que Paraguay y Uruguay pusieron en marcha el impuesto en forma limitada y simple. El resultado neto ha sido un importante descenso de la cuota marginal media máxima. Sin embargo, la cuota marginal mínima, que había disminuido del 7% de promedio en 1985–86 al 6% en 1991, volvió a aumentar hasta el 9% en 1997.

Segundo, si bien en los años noventa se ha reducido la cuota máxima marginal del impuesto, esa cuota ha comenzado a utilizarse, como era de prever, para un múltiplo menor del PIB per cápita (véase el cuadro 2). Al mismo tiempo, el incremento de la tasa mínima marginal en los años noventa también es compatible con que el nivel de renta exenta como proporción del PIB per cápita haya crecido continuamente en muchos países desde el 1.29 en 1991 y el 1.36 en 1997 (véase el cuadro 2)³. Esto deja fuera de la red tributaria a un número creciente de posibles contribuyentes y, en consecuencia, la cobertura del primer tramo se inicia con una cuota marginal más elevada. Se trata de un efecto importante de este cambio estructural si se lleva demasiado lejos, como parece haber ocurrido en algunos países. Así, el universo de contribuyentes del IRPF se ha reducido en muchos países, lo que ha producido la necesidad de aumentar el número de contribuyentes, como se detallará en la sección III. A su vez, la situación parece haber contribuido a que en la mayoría de los países continúe confiándose menos en la recaudación obtenida con el IRPF.

² De hecho, en América Latina, la cuota máxima media del impuesto descendió al 28% en 1994 para volver a subir al 34% en 1997. En cierta forma, responde al propósito de lograr una mayor progresividad en los últimos años. No obstante, como se aduce en el trabajo, desde el punto de vista de la equidad, quizá sea más importante reducir en el futuro las exenciones y deducciones permitidas.

³ De hecho, la tendencia comenzó en los años ochenta; el coeficiente llegó a situarse en el 0,46 en 1985–86.

Cuadro 1

TASAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS: 1985-86, 1991 Y 1997

(Porcentaje de la renta imponible)

Países	1985 ó 1986 ^{1/}	1991	1997
Países de América			
Argentina	16.5 - 45.0	6.0 - 30.0	6.0 - 33.0
Bolivia	... - 30.0	13 promedio simple	13 promedio simple
Brasil	0.0 - 60.0	10.0 - 25.0	15.0 - 25.0
Chile	0.0 - 57.0	5.0 - 50.0	5.0 - 45.0
Colombia	... - 49.0	5.0 - 30.0	35 promedio simple
Costa Rica	5.0 - 50.0	10.0 - 25.0	10.0 - 25.0
Ecuador	19.0 - 40.0	10.0 - 25.0	10.0 - 25.0
El Salvador	3.0 - 60.0	10.0 - 50.0	10.0 - 30.0
Guatemala	11.0 - 48.0	4.0 - 34.0	15.0 - 30.0
Honduras	3.0 - 40.0	3.0 - 40.0	9.0 - 40.0
México	3.0 - 55.0	3.0 - 55.0	3.0 - 35.0
Nicaragua	15.0 - 50.0	6.0 - 50.0	10.0 - 30.0
Panamá	13.0 - 56.0	2.5 - 56.0	4.0 - 30.0
Paraguay	5.0 - 30.0	0.0	3.0 - 30.0
Perú	2.0 - 56.0	5.0 - 56.0	15.0 - 30.0
Rep. Dominicana	2.0 - 73.0	3.0 - 70.0	3.0 - 70.0
Uruguay	0.0	0.0	0.7 - 3.0
Venezuela	12.0 - 45.0	4.5 - 45.0	6.0 - 34.0
Promedio simple	7.0 - 49.9	5.9 - 38.1	8.7 - 34.2
Países de la OCDE			
Alemania	21.4 - 54.5	19.0 - 53.0	27.3 - 53.0
Australia	25.0 - 60.0	29.0 - 47.0	20.0 - 47.0
Austria	21.0 - 62.0	10.0 - 50.0	10.0 - 50.0
Bélgica	55.3 - 71.1	25.0 - 55.0	25.0 - 55.0
Canadá	25.0 - 34.0	17.0 - 29.0	17.0 - 29.0
Corea	6.0 - 55.0	5.0 - 50.0	10.0 - 40.0
Dinamarca	14.4 - 39.6	6.0 - 68.0	60.0
España	26.4 - 46.0	30.0 - 56.0	28.0 - 56.0
Estados Unidos	18.0 - 50.0	15.0 - 31.0	15.0 - 39.6
Finlandia	38.0 - 51.0	7.0 - 39.0	6.0 - 38.0
Francia	0.0 - 65.0	5.0 - 56.8	6.0 - 38.0
Grecia	57.0 - 63.0	18.0 - 50.0	0.0 - 45.0
Hungría		15.0 - 50.0	20.0 - 42.0
Irlanda	35.0 - 60.0	30.0 - 53.0	27.0 - 48.0
Islandia	19.5 - 43.5	32.8	0.0 - 45.9
Italia	12.0 - 62.0	10.0 - 50.0	10.0 - 51.0
Japón	30.0 - 70.0	10.0 - 50.0	10.0 - 50.0
Luxemburgo	1.5 - 42.4	10.0 - 50.0	10.0 - 50.0
Nueva Zelandia	20.0 - 66.0	24.0 - 33.0	24.0 - 33.0
Noruega	3.0 - 40.0	0.0 - 17.0	9.5 - 28.0
Países Bajos	16.0 - 72.0	13.0 - 60.0	5.1 - 60.0
Polonia		20.0 - 50.0	20.0 - 44.0
Portugal	50.0 - 70.0	15.0 - 40.0	14.0 - 40.0
Reino Unido	30.0 - 60.0	25.0 - 40.0	20.0 - 40.0
República Checa			15.0 - 40.0
Suecia	4.0 - 20.0	30.0 - 30.0	30.0 - 30.0
Suiza	1.1 - 13.2	1.0 - 13.0	2.0 - 13.0
Turquía	25.0 - 50.0	25.0 - 50.0	25.0 - 55.0
Promedio simple	22.2 - 52.8	15.9 - 44.6	15.0 - 43.6

Fuente: Documentación secundaria como resúmenes tributarios publicados por Price Waterhouse, Coopers and Lybrand, Oficina Internacional de Documentación Fiscal, Estadísticas Financieras Internacionales (EFI) del FMI y otras fuentes similares.

1/ El valor indicado es un promedio conjunto de los dos años.

Cuadro 2

IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS: NIVEL DE EXENCIÓN Y TASA MÁXIMA APLICABLE: 1985 Ó 1986, 1991 Y 1997

(Múltiplo del PIB per cápita)

Países	Nivel de exención			Tasa máxima aplicable		
	1985 ó 1986	1991	1997	1985 ó 1986	1991	1997
Sudamérica						
Argentina	0.83	0.53	1.09	21.42	13.66	13.08
Bolivia	0.96	0.51		10.09	0.51	
Brasil	0.32	1.16	2.10	10.14	2.78	4.21
Chile	0.19	2.26	0.10	2.83	22.60	1.23
Colombia	0.02	0.41	3.05	20.46	25.30	13.63
Ecuador	0.43	2.87	1.81	29.16	35.80	22.68
Paraguay	0.47	--	0.00	10.39	--	...
Uruguay	--	...	--	--	...	--
Promedio de la región ^{1/}	0.46	1.29	1.36	14.93	16.78	10.97
Centro y Norteamérica						
Costa Rica	1.20	2.85	1.14	1.38	5.30	5.70
El Salvador	...	2.34	1.37	171.66	32.50	12.49
Guatemala	0.85	2.34	6.77	355.99	31.70	18.75
Honduras	0.00	6.87	5.20	600.36	86.80	103.98
México	0.65	0.18	0.08 ^{2/}	21.30	11.70	5.13
Nicaragua	1.71	--	6.32	56.87	9.90	45.47
Panamá	0.27	0.49	0.95	88.96	97.80	63.55
República Dominicana	1.10	0.17	0.08	413.54	74.30	34.31
Promedio de la región ^{1/}	0.83	2.18	2.74	213.76	118.75	36.17

Fuente: Documentación secundaria como resúmenes tributarios publicados por *Price Waterhouse, Coopers and Lybrand*, Oficina Internacional de Documentación Fiscal, *Government Finance Statistics (GFS)* del FMI y otras fuentes similares.

1/ Promedio del conjunto de países para los cuales se dispone de datos en 1997, 1991 y 1985 ó 1986.

2/ La deducción equivale a 12 meses del salario mínimo en la zona de residencia (13 meses incluida la bonificación navideña). Los datos corresponden al Distrito Federal.

No obstante, hay otros motivos estructurales por los que el IRPF produce baja recaudación. Por ejemplo, un factor importante que explica ese fenómeno parece estar en la incapacidad de las autoridades para eliminar las deducciones personales y de otro tipo y los incentivos que erosionan la base tributaria, a pesar de haberse reducido las tasas del impuesto. Además, los deficientes lazos estructurales entre el IRPF y el impuesto sobre sociedades, como ocurre en Ecuador, o la falta de claridad para definir lo que es renta, como sucede en Argentina, puede que también agraven el problema.

Tercero, en promedio, la tasa del impuesto sobre sociedades también continuó descendiendo, con una reducción del 43.3% en 1986 al 36.5% en 1992 y al 27.6% en 1997 (véase el cuadro 3). El ritmo del descenso entre 1992 y 1997 (sobre todo a partir de 1994)⁴ ha sido bastante fuerte, con lo que la cuota máxima del IRPF se ha situado en promedio muy por encima de la del impuesto sobre sociedades. La situación ya se daba incluso en los años ochenta, pero la diferencia se ha estado acentuando en los noventa. Es una tendencia que habría sido de esperar sobre todo en un contexto de globalización y de consiguiente dificultad para gravar a factores de producción que son móviles a nivel internacional como el capital o los profesionales con

⁴ Por ejemplo, disminuyó del 36.5% en 1992 al 35.5% en 1994, siendo más rápida la disminución subsiguiente al 27.6% ocurrida en 1997.

elevados ingresos, que probablemente caigan en la cuota impositiva más alta. Este aspecto se analiza en más detalle en la sección IV.

Cuadro 3

TASA DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES: 1986, 1992 Y 1997

Países	1986	1992	1997
Países de América:			
Argentina	0.0 - 33.0	20.0	33.0
Bolivia	0.0 - 30.0	0.0	25.0
Brasil	29.0 - 50.0	25.0 - 40.0	15.0 ^{1/}
Chile	10.0 - 37.0	15.0 - 35.0	15.0
Colombia	40.0	30.0	35.0
Costa Rica	0.0 - 50.0	30.0	30.0
Ecuador	0.0 - 59.0	0.0 - 44.4	25.0
El Salvador	0.0 - 30.0	0.0 - 25.0	25.0
Guatemala	0.0 - 42.0	12.0 - 34.0	25.0
Honduras	0.0 - 55.0	0.0 - 40.2	15.0 - 30.0
México	5.0 - 42.0	0.0 - 35.0	34.0
Nicaragua	0.0 - 45.0	0.0 - 35.5	30.0
Panamá	0.0 - 50.0	2.5 - 45.0	30.0 - 34.0
Paraguay	0.0 - 30.0	0.0 - 30.0	25.0 - 30.0
Perú	0.0 - 40.0	0.0 - 30.0	30.0
República Dominicana	0.0 - 49.3	0.0 - 49.3	25.0
Uruguay	0.0 - 30.0	0.0 - 30.0	30.0
Venezuela	18.0 - 67.7	20.0 - 67.7	15.0 - 34.0
Promedio simple:	3.4 - 43.3	8.6 - 36.5	23.3 - 27.6
Países de la OCDE:			
Alemania	36.0 - 50.0	36.0 - 50.0	30.0 - 45.0
Australia	46.0	39.0	36.0
Austria	30.0 - 55.0	30.0	34.0
Bélgica	45.0	39.0	39.0
Canadá	46.0	38.0	38.0
Corea	20.0 - 30.0	20.0 - 34.0	16.0 - 28.0
Dinamarca	50.0	38.0	34.0
España	35.0	35.0	35.0
Estados Unidos	15.0 - 34.0	15.0 - 34.0	15.0 - 35.0
Finlandia	33.0	23.0	28.0
Francia	45.0	42.0	20.9 - 41.7
Grecia	49.0	46.0	40.0
Hungría		40.0	18.0
Islandia	51.0	45.0	33.0 - 41.0
Irlanda	40.0 - 50.0	40.0	30.0
Italia	36.0	36.0	37.0
Japón	42.0	28.0 - 37.5	28.0 - 37.5
Luxemburgo	50.0 - 72.0	42.6 - 50.0	20.0 - 33.0
Noruega	27.8	21.0	28.0
Nueva Zelanda	47.0	33.0	33.0
Países Bajos	43.0	40.0	35.0 - 37.0
Polonia		40.0	40.0
Portugal	30.0 - 40.0	36.0	36.0
República Checa		20.0 - 60.0	39.0
Reino Unido	34.0 - 35.0	33.0	33.0
Suecia	52.0	30.0	28.0
Suiza	3.6 - 9.8	3.6 - 9.8	3.6 - 9.8
Turquía	46.0	46.0	25.0
Promedio simple	28.7 - 42.8	21.5 - 37.3	22.4 - 33.5

Fuente: Documentación secundaria como resúmenes tributarios publicados por *Pricewaterhouse, Coopers and Lybrand*, Oficina Internacional de Documentación Fiscal, Estadísticas Financieras Internacionales (EFI) del FMI y otras fuentes similares.

1/ La tasa efectiva es más elevada debido al pago de otros cargos y aportes.

Cuarto, la tendencia a una menor carga fiscal sobre el capital se percibe también en los cambios estructurales ocurridos en otras modalidades de tributación del capital. Por ejemplo, las ganancias de capital tienden a gravarse a las tasas normales del impuesto sobre la renta, o están exentas, o tributan a tasas por debajo de las normales (véase el cuadro 4). De igual manera, ha continuado el descenso de las tasas de retención sobre la remesa de dividendos, intereses y regalías obtenidos del capital (véase el cuadro 5). Esta tendencia de un menor nivel impositivo para el capital se observa también en que, en los años noventa, son menos los países que fijan impuestos sobre el capital para el patrimonio o los bienes en comparación con una década antes (véase el cuadro 6). México es casi el único caso a finales de los noventa de recurso continuo con éxito al nivel bruto de activos para determinar un impuesto mínimo sobre el capital. Incluso en este caso se han enfrentado dificultades pues se recurrió ante los tribunales y hubo que reestructurarlo para tener en cuenta la preocupación de los inversores extranjeros. Otros países como Argentina lo implantaron en un primer momento para suspenderlo después, sobre todo por motivos políticos y, si bien algunos países están pensando en su introducción nuevamente, la perspectiva general de que se imponga un impuesto sobre sociedades mínimo basado en el nivel bruto de los activos parece escasa en un futuro previsible.

Cuadro 4
TRATAMIENTO DADO A LAS GANANCIAS DE CAPITAL: 1980, 1991 Y 1997

Países	1980	1991	1997
Argentina	15 ^{1/}	Normal ^{2/}	Normal ^{2/}
Bolivia	Normal	Exento	Exento
Brasil	Normal	Normal	Normal
Chile	Normal	Normal	Normal
Colombia	Normal	Normal	Normal
Costa Rica	Normal	Exento	Exento
Ecuador	8 ^{1/}	Normal	Normal
El Salvador	6.8-21.5	5-15 ^{1/}	5-20 ^{1/}
Guatemala	Normal	Normal	15%
Honduras	Normal	Normal	Normal
México	Normal	Normal	Normal
Nicaragua	Exento	1-15 ^{1/}	Normal
Panamá	2% del precio	2% del precio	2% del precio
Paraguay	5 ^{1/}	5 ^{1/}	5 ^{1/}
Perú	Normal	Normal	Normal
República Dominicana	Exento	Exento	Exento
Uruguay	Normal	Normal	Normal
Venezuela	Normal	Normal	Normal

Fuente: Documentación secundaria como resúmenes tributarios publicados por *Price Waterhouse, Coopers and Lybrand*, Oficina Internacional de Documentación Fiscal, Estadísticas Financieras Internacionales (EFI) del FMI y otras fuentes similares.

1/ Inferior a la tasa normal del impuesto de sociedades.

2/ "Normal" significa que se paga la tasa vigente del impuesto de sociedades.

Cuadro 5

RETENCIÓN TRIBUTARIA SOBRE LAS REMESAS AL EXTERIOR, 1986, 1992 Y 1997

Países	1986				1992				1997			
	Dividendos	Intereses	Regalías	Promedio ^v	Dividendos	Intereses	Regalías	Promedio ^v	Dividendos	Intereses	Regalías	Promedio ^v
Argentina	18 ²	16	36 ³	23	20	14	25	20	—	13	23	18
Bolivia	25	25	25	25	10	10	—	10 13	13	—	—	13
Brasil	25	25	25	25	25	25	25	25 15 ⁴	— ⁴	15 ⁴	15	15
Chile	40	40	40	40	35	40	40	38 35	35	40	40	38
Colombia	40	40	—	40	—	—	—	19 12	7	—	7	7
Costa Rica	15	10	20	15	15	15	25	18 15	15	15	25	18
Ecuador	— ⁵	— ⁶	40	40	36	—	36	36 36	20	—	33	27
El Salvador	22	22	22	22	—	—	—	20—	—	—	—	—
Guatemala	13	10 ⁷	25	16	13	25 ⁷	34	24 13	13	20 ⁷	30	21
Honduras	15	59	10	10	15	5	35	18 15	15	5	35	18
México	55	25 ^{8,9}	32	37	ninguno	20 ¹⁰	24	22	ninguno	12 ^{11,12}	26 ^{13,15}	19
Nicaragua	20	—	—	20	—	35	35	35—	—	30	20	25
Panamá	10	—	50	30	10	6	50	22 10	10	6	100	39
Paraguay	10	30	30	23	10 ¹⁷	30	30	235	5	35	35	25
Perú	30	40 ¹⁵	55 ¹⁶	42	37	10	28 ¹⁸	25 10	ninguno	30	30	30
Rep. Dominicana	20	20	20	20	35	35	35	35 30 ^{6,7}	30	30	30	30
Uruguay	—	—	30	30	—	—	—	—	—	—	30	30
Venezuela	20	20	—	20	—	—	15	15	—	5	5	5
Promedio simple	24	23	31	27	22	21	31	24	16	20	30	22

Fuente: Documentación secundaria pública, como resúmenes tributarios elaborados por *Price Waterhouse*.

1/ Promedio simple de los valores indicados.

2/ Por dividendos en efectivo o especie, exceptuada la distribución de acciones. Es menester identificar al beneficiario; en caso contrario, la tasa es del 22.25%. Los dividendos y la remesa de utilidades de las sucursales que sobrepasen el 12% de la inversión registrada están sujetos a un impuesto especial que oscila entre el 15% y el 25%.

3/ Servicios derivados de acuerdos acogidos a la Ley de Tecnología Extranjera: a) asistencia técnica, tecnología e ingeniería, 27% (45% sobre utilidad supuesta del 60%), b) cesión de derechos-licencias de inventos, patentes, explotación y otros, 36% (45% sobre utilidad supuesta del 80%) y c) acuerdos no registrados, 45% (supone utilidad del 100%).

4/ Tasas vigentes a partir del 1 de enero de 1996. Se reducen automáticamente las tasas que estando acogidas a tratados rebasen las que estén vigentes para países sin tratado.

5/ El impuesto sobre los dividendos se retiene, con recargo, aplicándose la tasa básica. Si el dividendo se paga con cargo a utilidades no distribuidas de años anteriores, se puede deducir impuestos que la empresa pagó sobre esas utilidades.

6/ No hay retención sobre intereses remitidos o abonados en el exterior por préstamos. Se impone (una sola vez) un impuesto especial entre 0,5% y 2% sobre la parte del préstamo pagadera en el plazo de dos años en el momento de registrar el préstamo en Banco Central. Si el préstamo es reembolsable pasados dos años, no se paga impuesto especial.

7/ No hay retención sobre los intereses por la entrada en efectivo del producto de préstamos de origen externo.

8/ Este valor es un promedio de las tasas aplicadas a los intereses y las regalías.

9/ El pago de intereses a no residentes está exento del impuesto mexicano sobre la renta en el caso de a) préstamos al gobierno federal, b) préstamos a tipo fijo por un plazo de cinco años o más concedidos por instituciones financieras autorizadas y c) ciertos valores y aceptaciones bancarias emitidos en moneda extranjera.

10/ El pago de intereses a no residentes está exento del impuesto sobre la renta en a) los préstamos al gobierno federal, b) préstamos a plazo de tres o más años concedidos por instituciones financieras autorizadas que fomentan la exportación mediante financiamiento especial, c) esas ganancias contribuyen como intereses, d) si las regalías se pagan por el uso de patentes en relación con la asistencia técnica que requiera su uso en virtud de un mismo contrato, tanto los derechos de licencia como las cantidades pagadas por la asistencia técnica estarán sujetas a la tasa menor del 15%, e) el contribuyente no residente puede elegir el pago del impuesto regular de sociedades sobre las utilidades netas si cuenta con un representante residente y advierte al cliente en ese sentido. Este último no realizará la retención.

11/ El pago de intereses a no residentes está exento del impuesto sobre la renta en a) los préstamos al gobierno federal, b) préstamos a plazo de tres o más años concedidos por instituciones financieras autorizadas que fomentan la exportación mediante financiamiento especial, c) los préstamos preferenciales concedidos o garantizados por entidades financieras extranjeras a instituciones autorizadas para recibir en México donativos deducibles de los impuestos, siempre que dichas instituciones estén debidamente registradas y utilicen los fondos con fines compatibles con sus propósitos.

12/ La opción es posible siempre que el pagador sea contribuyente residente de un país que haya suscrito un tratado tributario con México y el tratado esté en vigor.

13/ El 35% de impuesto sobre la renta se retiene sobre los pagos efectuados a personas o entidades extranjeras situadas en jurisdicciones con impuestos bajos.

14/ Cuando estos pagos se refieren a transacciones para las que el impuesto se retiene a una tasa del 15% o 35%, es menester individualizar operaciones; si es imposible diferenciar las transacciones, se aplica la tasa 35% al total del pago.

15/ La enajenación (incluso como aporte de capital) de diseños, modelos, planos, fórmulas o procedimientos se considera autorización para su uso; en consecuencia, la cantidad correspondiente se grava con la tasa del 15%.

16/ El ingreso imponible se determina tomando el nivel bruto del arrendamiento menos la depreciación calculada según dispone la ley.

17/ En ciertas circunstancias, se conceden exenciones.

18/ Se considera regalía el pago por transferencia de tecnología o por información sobre conocimientos comerciales, industriales o científicos.

Cuadro 6
IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO O LOS BIENES
(Porcentajes)

Países	1986	1992	1997
Argentina	1.5 sobre el patrimonio ^{1/}	2 sobre el activo bruto	-
Bolivia	-	3 sobre el patrimonio	-
Brasil	-	-	-
Chile	-	-	-
Colombia	8 sobre el patrimonio	7 sobre el activo bruto	-
Costa Rica	0.36-1.17 sobre el activo fijo	0.36-1.17 sobre el activo fijo	1.0 sobre el activo
Ecuador	0.15 sobre el activo bruto	0.15 sobre el patrimonio	0.15 sobre el patrimonio
El Salvador	0.1-1.4 sobre el patrimonio	0.9-2 sobre el activo bruto	-
Guatemala	0.3-0.8 sobre los bienes raíces ^{2/}	0.3-0.9 sobre los bienes raíces ^{2/}	0.2-0.9 sobre los bienes raíces
Honduras	-	-	-
México	-	2 sobre el activo bruto ^{1/}	1.8 sobre el activo bruto
Nicaragua	1 sobre los bienes raíces ^{2/}	1.5-2.5 sobre el patrimonio	-
Panamá	1 sobre el patrimonio ^{3/}	1 sobre el patrimonio ^{3/}	-
Paraguay	1 sobre los bienes raíces ^{2/}	1 sobre los bienes raíces ^{2/}	-
Perú	1-2.5 sobre el patrimonio	2 sobre el patrimonio	0.5 sobre el patrimonio
Rep. Dominicana	-	-	-
Uruguay	2.8 sobre el patrimonio	2 sobre el patrimonio	1.5-3.5 sobre el patrimonio
Venezuela	-	-	-

Fuente: Documentación secundaria como resúmenes tributarios publicados por *Price Waterhouse, Coopers and Lybrand*, Oficina Internacional de Documentación, Estadísticas Financieras Internacionales (EFI) del FMI y otras fuentes similares.

1/ Impuesto mínimo de sociedades; puede contarse para el pago del impuesto normal de sociedades. En México, el impuesto de sociedades puede contarse para el pago del impuesto sobre el activo fijo al objeto de evitar el problema que se plantea al inversor extranjero para contabilizar una deducción en la deuda fiscal en el país de origen.

2/ La base son los bienes raíces. Sin embargo el impuesto no se concibe como impuesto sobre la propiedad sino como impuesto adicional de sociedades.

3/ Este impuesto se formaliza como licencia de actividades. Su importe máximo es de US\$20 000 al año.

B. Impuestos sobre el consumo

En general, la tributación sobre el consumo interno de bienes y servicios representó el componente más importante de la recaudación tributaria de los países de América Latina en los años ochenta. Muchos países introdujeron el IVA en remplazo del impuesto en cascada sobre la cifra de negocios, y la mayoría de ellos simplificaron las estructuras tributarias complejas que estaban vigentes para el impuesto sobre la renta con la reducción de las cuotas impositivas y el incremento de los niveles de renta exenta. Esta característica ha continuado en los años noventa: si se considera la tributación sobre el consumo y, concretamente, el IVA, la tasa central del mismo ha subido en la mayoría de los países, con las pocas excepciones de Chile, Paraguay y Perú (véase el cuadro 7). Cabe que las mejoras recientes de la administración tributaria hayan repercutido sobre la viabilidad de mantener o incluso de reducir las tasas del IVA. Sin embargo, en conjunto, es importante tomar nota de que no se puede afirmar que la productividad del IVA, definida como recaudación del IVA como porcentaje del PIB dividido por la tasa vigente, haya aumentado significativamente en los últimos diez años. La productividad del IVA en Chile ha sido la más alta en torno al 50%, pero en otros países se ha colocado principalmente entre el 30% y el 40%, lo que obedece a una combinación de factores que comprenden una estructura compleja en la que se produce una erosión de la base debido a las exenciones, la

evasión y las deficiencias de administración. Es evidente que el IVA da muestras de envejecimiento en muchos países, y que hacen falta reformas para reducir las exenciones y mejorar la administración. No obstante, está claro que el objetivo de la política tributaria ha sido el de continuar confiando la recaudación más en el IVA que en los impuestos sobre la renta, una tendencia que ya había sido señalada con anterioridad en Shome (1992, 1995a).

Cuadro 7
COMPARACIÓN ENTRE PAÍSES: TASA DEL IMPUESTO SOBRE EL
VALOR AGREGADO A LA INTRODUCCIÓN, EN 1994 Y EN 1997 ^{1/}
(Porcentaje)

País	Fecha de introducción o de propuesta del IVA	A la introducción	Marzo de 1994	Junio de 1997
Argentina	Ene. 1975	16	18;26;27 ^{2/}	21;27
Bolivia	Oct. 1973	5;10;15	14,92 ^{3/}	14,92
Brasil ^{4/}	Ene. 1967	15	9;11	9,89;12,36; 0,48
Brasil ^{5/}	Ene. 1967	15	17	17
Chile	Mar. 1975	8;20	18	18
Colombia	Ene. 1975	4;6;10	8;14;20;35;45	8,15;16;20;35;45,6
Costa Rica	Ene. 1975	10	8	15
Ecuador	Jul. 1970	4;10	10	10
El Salvador	Sep. 1992	10	10	13
Guatemala	Ago. 1983	7	7	10
Haití	Nov. 1982	7	10	10
Honduras	Ene. 1976	3	7;10	7;10
Jamaica	Oct. 1991	10	12,5	15
México	Ene. 1980	10	10	15
Nicaragua	Ene. 1975	6	5;6;10	5;6;10;15
Panamá	Mar. 1977	5	5;10	5;10
Paraguay	Jul. 1993	12	10	10
Perú	Jul. 1976	3;20;40	18	18
Rep. Dominicana	Ene. 1983	6	6	8
Venezuela ^{6/}	Oct. 1993	10	—	16.5

Fuente: Departamento de Finanzas Públicas, FMI.

1/ Las tasas que figuran en negrita son las llamadas tasas estándar efectivas (que excluyen impuestos) utilizadas para bienes y servicios no cubiertos por otras tasas especialmente elevadas o bajas. Algunos países aplican una tasa cero a unos pocos artículos y gravan la exportación.

2/ Tasa suplementaria del IVA, del 8% y el 9%, sobre la importación de bienes que no sean de capital; debido a la actualización, pueden retroceder al 18% al nivel minorista.

3/ Tasa efectiva (la tasa aprobada incluidos los impuestos es del 13%).

4/ Sobre las transacciones interestatales, según regiones.

5/ Sobre las transacciones interestatales.

6/ Venezuela fue el último país en introducir el IVA en octubre de 1993; lo eliminó en marzo de 1994 pero lo volvió a implantar poco después.

La tendencia a recurrir principalmente a los impuestos sobre el consumo más que sobre la renta (con las dos excepciones de México y Panamá) se desprende también si se compara la recaudación tributaria de los países como proporción del PIB (véase el cuadro 8)⁵. En promedio, durante los años noventa, la recaudación obtenida del IVA e impuestos similares como proporción del PIB ha sido mucho más alta que la obtenida ya sea del IRPF o del impuesto sobre sociedades. Combinada, la recaudación de los impuestos sobre bienes y servicios ha sido bastante más elevada que la obtenida de los impuestos sobre la renta. Si bien, inicialmente, la mayor atención prestada al IVA produjo una mejora de la eficiencia global, la subutilización actual del impuesto sobre la renta podría considerarse que obedece a una combinación de factores, entre los que figuran deficiencias estructurales como la abundancia de exenciones y deducciones de todo tipo que erosionan la base, y también una simplificación excesiva por razones administrativas, aspecto que se examina en la sección III. Los países económicamente menos avanzados como Bolivia puede que lo utilicen menos como fuente de recaudación y más como herramienta de verificación y control del IVA. Pero incluso los países económicamente más avanzados como Argentina y Brasil muestran un potencial desaprovechado en la recaudación del impuesto sobre la renta, circunstancia que es contraria a las virtudes generales de la diversificación de las fuentes de recaudación.

C. Trayectoria de la política tributaria

Se ha señalado en Shome (1992) que muchos de los países que iniciaron reformas tributarias en los años ochenta registraron incrementos de su presión fiscal del orden del 2%–4% del PIB en un plazo aproximado de cinco años a partir del comienzo de la reforma. Puede que algunos países se fijaran la obtención de más recaudación como objetivo específico de la reforma pero, en otros, el objetivo quizá no haya sido necesariamente un incremento de la recaudación. El incremento podría así atribuirse a que la reforma tributaria se llevó a cabo en un ambiente general reformista de la economía, en el que las mejoras se produjeron simultáneamente en varios sectores comprendido el sector fiscal. Estas circunstancias podrían haber llevado a un nivel de ingreso más elevado que produjera cotas de recaudación proporcionalmente más elevadas que el crecimiento del ingreso.

En el cuadro 8 resulta difícil percibir que la experiencia se esté repitiendo en los años noventa⁶. Como en el pasado, a principios de los años noventa, América Latina puede clasificarse todavía sin problemas en tres grupos de países —con niveles alto, medio y bajo— de presión fiscal⁷. Si bien es cierto que en algunos se ha registrado un incremento significativo de la presión fiscal, los casos de Bolivia, Paraguay y Venezuela, se trata de países con un nivel tradicionalmente bajo de presión fiscal que han tratado de reducir el grado en que dependían de los ingresos petroleros o que sencillamente querían ponerse al día, o bien el caso de Perú, que se encuentra en fase de recuperación a partir del colapso de la recaudación tributaria ocurrido durante el período heterodoxo de finales de los años ochenta.

⁵ En la medida de lo posible se presentan datos sobre gobierno general. En caso contrario, se utilizan datos referidos al gobierno central. Sin embargo, se excluye a algunos países por motivo de disponibilidad de datos o problemas de interpretación. Además, para mantener la comparabilidad entre países de los ingresos tributarios no petroleros, se ha separado la recaudación obtenida del petróleo.

⁶ Cabe proceder con cautela en el terreno de las comparaciones entre países. Primero, puede que en algunos países se subestime el nivel del PIB, como revelan a menudo las recientes revisiones al alza de los datos del PIB en algunos casos. Segundo, puede que el método de contabilizar la recaudación no sea idéntico en todos los países. Así, en Bolivia, la recaudación del IVA no excluye todos los abonos en cuenta (pues ese abono del IVA se extiende en forma de vales que pueden utilizarse para el pago posterior de impuestos), con lo que la recaudación se sobreestima. Aunque en esta presentación se hace el ajuste oportuno, puede que queden otras variaciones. Por ejemplo, en algunos países como Chile se ha privatizado el sistema de la seguridad social, de forma que no figura como impuesto, pero las contribuciones al sistema continúan. Otro aspecto más es que la información sobre la recaudación de las administraciones locales es con frecuencia incompleta, lo que dificulta la comparación internacional de la recaudación de gobierno general. Con todo, se trata de indicadores de carácter amplio y de utilidad para los formuladores de la política.

⁷ En el cuadro 8, se toma como punto de partida el año 1992: si la recaudación de gobierno general se sitúa por encima del 20%, se coloca al país en el grupo de presión fiscal elevada. Si esa recaudación (y la del gobierno central en el caso de países que dependen en alto grado de los ingresos petroleros) es del 10% o menos, la clasificación es en el grupo de baja presión fiscal. El grupo de presión fiscal media se sitúa entre el 11% y el 20%.

Cuadro 8
COEFICIENTE IMPUESTOS/PIB EN 1992 Y 1996

Países de presión fiscal elevada	Brasil		Chile		Costa Rica		Nicaragua		Uruguay	
	1992	1996	1992	1996	1992	1996	1992	1996	1992	1996
Gobierno general	24.7	26.5	20.8	20.4	...	...	24.4	25.6	27.8	27.8
Gobierno central del cual:	...	...	...	...	21.1	23.4	23.1	24.5	25.6	24.4
Impuesto sobre la renta	4.4	4.1	6.0	5.2	2.1	2.9	3.3	3.1	1.9	2.6
Seguridad social ^{1/}	5.1	5.4	1.6	1.4	6.3	7.6	3.5	3.7	7.8	7.2
Impuestos sobre la propiedad y la riqueza	—	—	0.1	0.1	0.2	0.1	0.7	0.0	0.9	0.8
IVA, ventas y cifra de negocio	12.4	9.5 ^{2/}	8.5	8.8	5.7	7.1	3.2	4.7	8.0	8.5
Impuestos específicos	...	...	1.9	1.9	3.0	3.5	8.4	8.3	3.8	3.3
Impuestos sobre el comercio	0.6	0.6	2.1	2.1	3.8	2.2	4.0	4.7	1.8	1.0
Otros ^{3/}	...	...	...	...	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	1.0
Países de presión fiscal media	Argentina		Bolivia		Colombia		México		Panamá	
	1992	1996	1992	1996	1992	1996	1992	1996	1992	1996
Gobierno general	19.3	18.3	18.2	19.2	16.7	19.1	...	...	—	—
Petróleo	—	—	7.1 ^{4/}	5.6 ^{4/}	...	...	3.4	4.2	—	—
Gobierno central del cual:	16.0	15.0	11.1	13.6	—	—	13.3	10.8	18.2	17.7
Impuestos sobre la renta	1.1	2.3	0.5	1.6	...	...	5.1	3.9	4.8	4.8
Seguridad social	4.3	3.8	2.0	2.5	5.2	4.3	2.3	1.8	5.7	5.8
Impuestos sobre la propiedad y la riqueza	0.4	0.2	1.0	0.9	2.2	3.7	...	...	0.6	0.6
IVA, ventas y cifra de negocio	5.9	6.4	4.0	4.5	—	—	2.7	2.9	1.8	1.9
Impuestos específicos	2.1	1.3	0.9	1.0	4.0	5.3	1.6	1.2	1.8	1.6
Impuestos sobre el comercio	0.9	0.7	1.3	1.2	0.8	0.7	1.1	0.6	2.5	2.3
Otros ^{3/}	1.3	0.3	1.4	1.9	1.1	1.0	0.5	0.4	1.0	0.7
Países de presión fiscal baja	Ecuador		Guatemala		Paraguay		Panamá		Venezuela	
	1992	1996	1992	1996	1992	1996	1992	1996	1992	1996
Gobierno general	18.8	17.5	8.5	9.0	10.8	13.4	11.9	13.9	13.7	13.9
Petróleo	8.5	7.7	—	—	—	—	1.9 ^{5/}	1.7 ^{5/}	7.4 ^{6/}	6.2 ^{6/}
Gobierno central del cual:	10.3	9.8	8.4	8.7	9.5	11.5	9.7	11.9	6.3	7.7
Impuesto sobre la renta	1.3	1.8	1.9	1.6	1.3	2.2	1.7	3.4	2.2	1.8
Seguridad social	3.0	2.5	—	—	0.7	1.1	1.8	1.6	0.8	0.3
Impuestos sobre la propiedad y la riqueza	0.2	0.1	0.1	0.6	0.4	0.0	0.4	0.0	—	—
IVA, ventas y cifra de negocio	3.0	3.3	2.6	3.7	1.8	4.1	3.2	5.0	0.6	3.6
Impuestos específicos	1.0	0.6	1.1	0.9	1.3	1.4	1.2	0.8	0.7	0.4
Impuestos sobre el comercio	1.8	1.4	2.1	1.5	1.6	2.2	1.1	1.5	1.8	1.4
Otros ^{3/}	0.0	0.0	0.5	0.5	2.4	0.5	0.3	0.4	0.2	0.2

Fuente: Documentos publicados de alcance internacional y estimaciones del personal del Fondo.

1/ En algunos países, el sistema de la seguridad social opera fuera del gobierno central. A efectos comparativos se incluye aquí en el gobierno central.

2/ Incluye el IVA a nivel estatal.

3/ Incluye diversos impuestos: en Uruguay, sobre bienes y servicios, activos financieros y la venta de moneda extranjera; en Argentina, otros impuestos indirectos; en Bolivia, principalmente el impuesto sobre las transacciones; en Colombia, timbres e impuestos diversos; en México, multas fiscales y otros impuestos; en Panamá, timbres y otros impuestos; en Guatemala, timbres y otros impuestos; en Paraguay, timbres y otros impuestos; en Perú, incluye el efecto combinado de otros impuestos y de créditos tributarios.

4/ Incluye el IVA y el impuesto sobre las transacciones que paga la empresa nacional petrolera.

5/ Incluye impuesto específico y el IVA pagados por la empresa petrolera.

6/ Incluye el impuesto de sociedades y el impuesto específico pagados por la empresa petrolera.

Colombia también ha avanzado, aunque en este caso obedece no sólo a reformas en el federalismo fiscal unidas a medidas complementarias en la tributación del IVA y la seguridad social, sino también a presiones sobre la recaudación debidas a un rápido crecimiento del gasto. Entre otros países que han registrado un aumento moderado de la recaudación se encuentran Brasil, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, pero no salen del grupo en que estaban y sin que se deba necesariamente a ningún esfuerzo importante de reforma. Entre los que no han registrado aumento, o incluso experimentaron un descenso de la presión fiscal, están Argentina, Chile, Ecuador, México, Panamá y Uruguay.

Así, hacia mediados de los noventa, la experiencia observada en términos generales parecía ser que los países que tradicionalmente aplazaban el empeño por mejorar la recaudación, intentaban recuperar terreno, produciéndose mientras tanto en otros países un cambio de orientación de la política tributaria, sin que destacaran los ejemplos de una reforma continua o fundamental para mejorar la eficiencia o la equidad de las estructuras tributarias. Dado el tradicional y fuerte efecto de demostración en América Latina, no es sorprendente que el final de la década de los noventa parezca mostrarse como un período de justificación e implementación de impuestos difíciles o ineficientes, unido a la continua erosión de la base tributaria, en vez de optarse por las mejoras fundamentales. En consecuencia, hace falta que unos pocos países importantes se planteen la reforma tributaria como nuevo desafío y emprendan los cambios sistémicos necesarios para que los demás países sigan el mismo rumbo. Naturalmente, aun en ausencia de esos casos de liderazgo, no hay razón para que los países pequeños no puedan acometer por iniciativa propia la reforma fundamental y, de hecho, algunos de ellos, como Bolivia y Paraguay, han iniciado estudios técnicos en los que se fija ese objetivo.

Entre las cuestiones que habrá que plantearse en todo procedimiento revitalizado de reforma figuran, primero, si conviene o no continuar dando tanto peso a los impuestos sobre los bienes y servicios; segundo, cuál debe ser el impuesto sobre la renta en el que pudiera recaer en el futuro la mejor generación de ingresos tributarios y, tercero, determinar si un país que carezca de base amplia para implementar el IRPF debe o no implantarlo. Especialmente en vista de que está claro que, en algunos países de la muestra, el IVA comienza a dar muestras de una estructura cada vez más compleja en forma de incremento de las tasas y de erosión de la base, y de que se observa un deterioro de su administración que a menudo es el reverso de la medalla de una estructura compleja, situación que crea dificultades para la interpretación de la normativa tributaria o manipulación. Además, puede que el IRPF alcance a un número decreciente de contribuyentes en relación con el aumento del ingreso que obtienen los agentes económicos en muchos de los países y, no estando bien utilizado, se pierde un importante instrumento tributario. Esta cuestión, en lo que hace sobre todo a los mecanismos de administración, se examina en más detalle en la sección III.

III. Impacto de la administración tributaria sobre la estructura de los impuestos

La falta de primacía del impuesto sobre la renta presenta otra faceta en muchas partes del mundo y que, concretamente en América Latina, podría comprender una combinación de prácticas con el propósito expreso de facilitar su administración. Cuando una determinada estructura tributaria se convierte en ley, es el administrador quien toma las riendas y, por así decirlo, se lanza a todo galope por el camino de la implementación. En cierto sentido, la estructura permanece estática, porque es el administrador quien decide lo que se ejecuta y lo que no, qué parte se modifica en aras de simplificar la aplicación práctica o para alcanzar objetivos de recaudación de cara a las limitaciones del departamento del presupuesto, o qué parte se pasa por alto porque se considera demasiado impráctica para su aplicación efectiva. Es quizá en este contexto que Bird y Casanegra (1992) manifestaron “en los países en desarrollo, la administración tributaria es la política tributaria”.

Sin embargo, crecientemente, parece que el reverso de esas palabras también es cierto, es decir, tiene que recaer sobre los administradores la mayor responsabilidad y obligación de decidir hasta qué punto implementan la estructura tributaria sin sacrificar los fines de la ley en aras de la simplificación. Se concentra

la actividad, por ejemplo, en los grandes contribuyentes y se asigna poca importancia a posibles contribuyentes que no declaran en sectores en crecimiento como los servicios, lo que significa carecer de una estrategia establecida para ampliar el universo de contribuyentes y reducir el número de los que no declaran. Centrarse en el gran contribuyente es una estrategia eficaz a corto plazo pero, a largo plazo, resulta insuficiente. Otro ejemplo se da con la utilización de diversos planes de retención, que incluso pueden incorporarse a la legislación, para facilitar la administración tributaria pero que, de hecho, niegan o modifican la base y estructura tributarias que se querían para un impuesto global sobre la renta. Así, a menudo, la situación se reduce a una serie de compensaciones entre la estructura apropiada y la administración eficaz, y la solución está en encontrar la combinación óptima.

En este sentido, el dicho de que la administración tributaria es la política tributaria no sólo resulta cierto sino que es incompleto. La aseveración podría generalizarse a todos los países pues, en cualquier situación, no hace falta mucha imaginación para decir que, en última instancia, es la administración de una estructura tributaria lo que el contribuyente percibe. Si hay poca diferencia entre política y administración tributarias, la carga que soporta el contribuyente reflejará la estructura tal y como establece la legislación. A medida que las diferencias se acrecientan, la carga que soporta el contribuyente comenzará a reflejar cada vez más la manera en que se administran los impuestos y se irá apartando del marco establecido por la estructura tributaria.

Esta posición de primera línea relativamente más fuerte ocupada por el administrador tributario, frente al formulador de la política tributaria, coloca al primero en situación de ventaja. Pero ello debería servir para dotarle de un mayor grado de responsabilidad que le lleve a asegurarse de que la práctica se asemeja lo más posible a la intención de la estructura tributaria según se recoge en la legislación. De hecho, no infrecuentemente, en muchos países de América Latina la legislación tributaria se ve adornada de órdenes ejecutivas por motivos administrativos, con la inserción material de hojas con la orden administrativa en el texto de las leyes. El examen minucioso de estas situaciones indica hasta dónde pueden apartarse a veces la interpretación y aplicación diarias frente a la idea y el propósito que en su momento plasmó la ley.

Por su parte, los formuladores de la política tributaria tienden a adoptar un papel pasivo. Por lo general, la reforma tributaria se lleva a cabo por un comité de expertos que incluye técnicos en temas tributarios, quizá con el refuerzo de abogados especialistas, (que recibe las presiones de los grupos que representan a diversos sectores de la actividad económica), pero que en raras ocasiones incluye a los administradores tributarios con experiencia. Estos entran en escena más adelante, ya aprobada la reforma tributaria, y deciden cómo, qué, cuándo y dónde se implementará la nueva configuración tributaria. Resulta muy interesante, aunque sorprendente, que los expertos en política tributaria tiendan a distanciarse de esa etapa —la aplicación sobre el terreno de sus recomendaciones plasmadas en la legislación— y que mantengan escasos vínculos con la administración tributaria.

No es que no se haya examinado en la literatura la necesidad de concebir una estructura tributaria que pueda implementarse (Faria y Yucelik, 1995) y, de hecho, las importantes reformas tributarias a finales de los años ochenta y principios de los noventa en países como Argentina, Bolivia, Colombia y Perú se basaron sobre todo en el objetivo de la simplificación (Shome 1995a; 1995b). En consecuencia, una vez simplificada la estructura tributaria, debería ser evidente que los administradores tributarios pudieran justificar la simplificación adicional de procedimientos por motivos administrativos sólo en circunstancias excepcionales. De otra manera, la simplificación adicional no sólo afectaría a la eficiencia y la equidad fundamentales de la estructura tributaria, sino que podría conducir a un menor volumen de recaudación. A su vez, el gasto público financiado por esa recaudación se vería reducido. La alternativa ante un mayor déficit público no es sostenible sin graves efectos macroeconómicos. En el apéndice I se presenta un marco sencillo del vínculo que demuestra que, sin el procedimiento apropiado de administración tributaria, no podrán alcanzarse los objetivos de la política tributaria⁸.

⁸ El marco presenta tanto el lado tributario como el del gasto, abarcando así el problema dual de la correspondencia entre política y administración tributarias, por un lado, y la política de gasto y su control, por otro.

La separación entre política y administración tributarias sirve para que ambas partes se sientan a gusto con no compartir responsabilidad alguna por la puesta en marcha de un sistema de tributación que esté bien estructurado y *que también* se administre eficientemente. El experto en política siempre puede culpar al administrador por ser incapaz de implementar las ideas (tiende a olvidar o a subestimar la tarea de la mera administración) y el administrador puede también culpar al especialista en política por haber elaborado una serie de normas imprácticas (tiende a colocar de lado los principios básicos de un conjunto de normas tributarias fundamentadas en la eficiencia económica, la equidad y las consideraciones sobre estabilización, ya que para él el objetivo principal es la recaudación). Se trata de una situación que no debe sorprender en vista de las presiones primordiales en favor de la recaudación que emanan desde el despacho del ministro de Hacienda⁹.

Algunos ejemplos concretos en el contexto de una situación económica cambiante servirán de muestra. En muchos países de América Latina, el peso relativo de los distintos sectores económicos en el PIB —agricultura, industria, servicios— cambia con el tiempo a un ritmo diferente de crecimiento económico. Con la globalización se han acelerado los cambios, pues muchas economías han ido dejando atrás las estructuras de actividad económica muy reguladas pasando a modalidades abiertas de producción. Al mismo tiempo, el sector servicios ha tendido a crecer con más rapidez que el sector industrial y, en algunos países, las ventajas comparativas internacionales también han fomentado la actividad agrícola¹⁰.

En general, el marco de la política tributaria no debería diferenciar entre fuentes de ingreso, ya sean en la industria o los servicios, o entre sector estructurado o no estructurado (si bien los ingresos agrícolas gozan a menudo de un tratamiento tributario especial por motivos prácticos o políticos). Esto complica la administración tributaria porque, como es fácil de comprender, los servicios suelen ser más difíciles de controlar, o el sector no estructurado incluye con frecuencia a pequeños contribuyentes no fáciles de identificar en un mundo que cambia. De manera que la variación relativa desde la industria hacia los servicios y la agricultura y, dentro de la industria, hacia modalidades de actividad no estructuradas, subraya la necesidad de establecer una estrategia clara que lleve a ampliar la base de contribuyentes con la inclusión de un número creciente de posibles contribuyentes —tanto grandes como pequeños— de los sectores en auge. Este aspecto, y otras circunstancias, conduce a ciertas cuestiones preocupantes cuando faltan los vínculos entre la política y la administración tributarias, como se verá más adelante.

A. Oficinas de grandes contribuyentes

Los administradores tributarios son muy dados a elaborar estrategias para el control de los grandes contribuyentes. Aunque tienden a estar de acuerdo, al menos desde el punto de vista del concepto, en que hay que llegar a todos los contribuyentes, en la práctica y ante la presión de generar ingresos, es más probable que pongan en marcha un plan de control y de seguimiento eficaz de la recaudación obtenida de los grandes contribuyentes que elaboren o implementen una estrategia claramente definida para ampliar el universo de contribuyentes. De hecho, ese universo tiende a reducirse al de los grandes contribuyentes, y ampliarlo significa ampliar el número de grandes contribuyentes. El indicador más claro es que se establezca una oficina de grandes contribuyentes, frente a la falta de asignación de recursos comparables para generar ingresos tributarios en el conjunto general de contribuyentes, o para asignar competencias específicas en ese sentido a una unidad administrativa. Con esto no se quiere quitar importancia a la función que desempeñan las oficinas de grandes contribuyentes, sobre todo a corto plazo, sino que se apunta a la necesidad de ampliar la base general de contribuyentes a mediano y largo plazo.

Aunque las oficinas de grandes contribuyentes se establezcan como medida a corto plazo, asegurándose que, a mediano plazo, se pretende llegar a todos los posibles contribuyentes, si se examina el perfil de contribuyentes de un país, incluso durante décadas, lo probable es que se vea que la oficina ha

⁹ De esta manera, no deja de ofrecer cierta perplejidad que los administradores tributarios tiendan a protestar con éxito contra el vínculo entre las reformas administrativas y la cuantificación de su efecto sobre la recaudación.

¹⁰ Véase FMI (1998) sobre las ramificaciones de la globalización.

cobrado vida a largo plazo y que la proporción de pequeños contribuyentes ha disminuido o se mantiene estable. Sí es verdad que unos pocos países han creado oficinas para reducir el número de casos de no declaración, pero es difícil identificar situaciones semejantes en América Latina.

Si la actividad administrativa tributaria se divide en registro, recaudación, tasación y auditoría, los recursos asignados a los grandes contribuyentes en cada actividad indicarán de inmediato que una elevada proporción se destina al control de los grandes contribuyentes. Por ejemplo, el registro de nuevos contribuyentes se centra en los grandes. La recaudación obtenida de los grandes contribuyentes se considera más importante. La incidencia de la auditoría es más elevada en ese grupo (como era de esperar, naturalmente), y también el cobro de atrasos, quedando el cobro de los pequeños atrasos como actividad que se relega quizá a las agencias privadas de cobro de morosos. La justificación de todo esto suele ofrecerse en función de la enorme proporción de ingresos tributarios que se obtiene efectivamente de los grandes contribuyentes.

Hay que reconocer el hecho real de que si una proporción tan elevada de la recaudación corresponde a los grandes contribuyentes es porque *son* grandes. Sin embargo, con frecuencia se pasan por alto tres argumentos contrapuestos. Primero, es en los grandes contribuyentes —no en el pequeño contribuyente en potencia— en quien se gasta un volumen desmesurado de recursos administrativos. Segundo, el hecho de que corresponda a los grandes contribuyentes una proporción tan elevada de la recaudación debería considerarse como circunstancia temporal (cabe esperar) de la administración tributaria, no como justificación para que la administración tributaria asigne más recursos a esa actividad. Tercero, las estimaciones indican que los administradores se equivocan al suponer, aunque sea teóricamente, que la recaudación potencial de impuestos de los pequeños contribuyentes no justifica el gasto de recursos. A menudo los pequeños contribuyentes poseen un potencial considerable de aporte a la recaudación, que no es extraño se sitúe en torno a un tercio de todo el potencial, según se trace la línea divisoria entre grandes y pequeños contribuyentes.

Este sesgo en relación con los grandes contribuyentes, a menos que se considere un fenómeno estratégico a corto plazo, sería contrario al concepto de equidad en la tributación. Se hace caso omiso a menudo de que la falta de equidad vertical puede manifestarse, y se manifiesta, en sentido inverso cuando se olvida al pequeño contribuyente y cuando la mayoría de las mejoras de la administración tributaria se centran en el control de los grandes contribuyentes. Se resiente incluso la equidad horizontal de la tributación si el obrero en una fábrica está sujeto a un impuesto que no se recauda del asalariado en un restaurante, o de un trabajador por cuenta propia con la misma renta. Desde el punto de vista de la política tributaria, un tratamiento diferencial efectivo de este tipo puede ser aceptable, a lo sumo, con carácter temporal pues, de lo contrario, dejaría de tener sentido la elaboración de una estructura tributaria basada en los principios de equidad. Apartarse temporalmente de los principios básicos puede justificarse sólo en la medida en que la solución sea la tercera mejor posible, con indicios claros de que se salvarán las diferencias en un plazo determinado. Sólo ocurrirá así si la concepción e implementación de la estrategia se dedican a cerrar las diferencias. En general, las administraciones tributarias no utilizan esa estrategia, y los expertos en política tributaria no consideran necesario, ni en su propio interés, ocuparse de esas diferencias.

B. Planes de simplificación

Los administradores tributarios prefieren generalmente simplificar el mecanismo administrativo. Un ejemplo es la tendencia a implantar sistemas de simplificación en virtud de los cuales se permite al pequeño contribuyente, por debajo de un umbral que define la administración tributaria, que pague todos sus impuestos —ya sea sobre renta, las ventas, el IVA o los tributos específicos— basados en un denominador común como la cifra de negocios o las ventas. Puede que todo lo que haya que hacer sea efectuar un solo pago, pues se considera que el éxito de la simplificación está en incluir al pagador en la lista de contribuyentes, con independencia de la base legal para el pago del impuesto. De nuevo, la situación presenta tres aspectos que no se ajustan a la realidad. Primero, se acepta automáticamente que, por razones administrativas, el pequeño contribuyente debe pagar menos impuestos, o sin duda menos de lo que cabría deducir para él en función de la estructura tributaria. Sin embargo, a menos que la tasa tributaria que se aplique pueda variar en función de

los márgenes comerciales diferenciales que se suponen para las distintas actividades económicas, el resultado podría ser un fuerte grado de falta de equidad horizontal. Segundo, podría darse un caso de falta de equidad vertical inversa, pues toda pérdida de recaudación tendrá que compensarse necesariamente por los que se encuentren por encima del umbral, lo que llevaría a que la carga tributaria fuera más pesada de lo que habría sido en ausencia del plan de simplificación. Tercero, se crea un incentivo para que un sector que suele ser grande como el de los autónomos, situado en los bordes del umbral, continúe declarando rentas inferiores a las reales, incluso a largo plazo, para evitar que se le saque del plan simplificado.

Un segundo ejemplo está en la determinación del impuesto por el propio contribuyente (autoliquidación), un aspecto que se tiene por característico de la administración tributaria moderna. En este contexto, se entiende que esa autoliquidación significa que el contribuyente declara su deuda tributaria, y la probabilidad de un encuentro cara a cara con el funcionario de la administración tributaria se limita a que la liquidación pueda estar sujeta a una auditoría detallada. Se supone que el procedimiento reduce las oportunidades de corrupción. Sin embargo, rara vez se pregunta si la autoliquidación conviene en todas las situaciones. El procedimiento de autoliquidación supone que se dan condiciones establecidas y responsables para el pago de impuestos, unas condiciones que, en primer lugar, puede que no existan en todos los países en todo momento y que, en segundo lugar, pueden llevar mucho tiempo alcanzar antes de que la autoliquidación funcione bien. Si se implanta el procedimiento de autoliquidación en condiciones en las que es probable que haya evasión y evitación tributarias, podrán crearse diversos pretextos para que se produzca el encuentro entre contribuyente y funcionario tributario. En ese caso, sería mejor utilizar mecanismos administrativos más rudimentarios, basados parcialmente en verificaciones y controles materiales, con el objeto de asegurar la equidad y la eficiencia desde el punto de vista de la política tributaria. En esas condiciones, la administración tributaria carece a menudo de recursos adecuados o de capacidad profesional para llevar a cabo el seguimiento con técnicas que permitan el control pertinente de los contribuyentes, comprendidos los métodos de tasación y de auditoría selectiva e incisiva. La asistencia del exterior basada en la experiencia de países más avanzados no es probable que arraigue o continúe una vez que los expertos extranjeros dejan el país. El resultado es que la carga efectiva de la tributación se distribuye desigualmente, y la asignación resultante de recursos económicos es ineficiente. Sin embargo, suele ocurrir que los expertos en política tributaria no quieren complicarse la vida con preocupaciones de este tipo y cierran los ojos a la falta de correspondencia entre práctica y teoría.

Tercero, los mecanismos de retención son otro ejemplo corriente. Es cierto que, con frecuencia, la legislación incorpora disposiciones sobre retención para facilitar la recaudación al principio (en forma similar a la utilidad del IVA para obtener recaudación paso a paso en lugar de aguardar hasta la fase final de la etapa minorista en la que la probabilidad de evasión del impuesto es más elevada). Sin embargo, es evidente que si las retenciones tuvieran carácter definitivo, por ejemplo en relación con la renta de intereses, la administración del sistema se apartaría de un impuesto global sobre la renta (de nuevo, en forma comparable a truncar el IVA en una etapa temprana como la del fabricante o el mayorista). En un impuesto global sobre la renta, todas las fuentes de renta deben tributar conforme a la misma estructura de tasas, lo que se logra juntando todas las rentas para llegar al concepto de renta global imponible. Sólo si la retención se considera mecanismo de recaudación previo a la suma de la renta global, podrá afirmarse que la retención sirve a los fines de la política tributaria.

Los ejemplos anteriores son unos pocos casos que muestran cómo la práctica puede trastornar los principios de política tributaria que sirven de fundamento para la elaboración de los impuestos. También es de señalar que esa práctica tiende a reforzar que se haga escaso uso del impuesto sobre la renta en comparación con los impuestos sobre el consumo. Con esto no se pretende negar que, efectivamente, se dan casos en que incluso las administraciones tributarias más modernas necesitan simplificar sus operaciones. Por ejemplo, es imposible auditar a todos los contribuyentes. Tampoco cabe esperar que todos los contribuyentes posibles contribuyan en virtud de un régimen general. Sin embargo, sí existen diversas prácticas administrativas intermedias que deberían salvar mejor la falta de correspondencia entre política y administración. Lo que aquí se subraya es que las diferencias entre una y otra serán en la práctica probablemente grandes, no pequeñas, y que hace falta mucha más vigilancia para conseguir el cambio de signo de la tendencia; primero, si se quiere

que la aplicación refleje los principios fundamentales correctos de la tributación; segundo, si el comportamiento de los contribuyentes tras el pago de los impuestos ha de asemejarse al deseado y previsto por la teoría y, tercero, si se desea alentar una mayor diversificación de las fuentes de ingresos tributarios. A medida que la globalización y la movilidad de los factores se extienden salvando las fronteras internacionales, dando lugar a tasas impositivas más bajas para muchas fuentes de renta, se hace cada vez más necesario que la administración tributaria desempeñe en la mayor medida posible el propósito original de la estructura del impuesto sobre la renta. A continuación, se considera el futuro de la tributación en un contexto de creciente globalización.

IV. Nuevos aspectos de la tributación

Con la llegada de la globalización a medida que se liberalizan las condiciones económicas en América Latina, los países de la región comienzan a beneficiarse de un mayor volumen de entradas de capital. Al mismo tiempo, estos países, como otros que han liberalizado sus economías en otras partes del mundo, se ven expuestos fácilmente a una fuga de capital. La situación provoca, como no es difícil de comprender, una actitud de creciente cautela acerca de los límites a la tributación del capital y, en general, de la renta (Tanzi, 1995). En el próximo siglo, estas cuestiones se encontrarán en primera línea de debate cuando se estudien los temas tributarios.

A. Efectos de la evolución internacional tributaria

La evolución internacional tributaria hace que sea necesario examinar la fiscalidad de los factores de producción, o el impuesto sobre la renta. Los factores son tres, capital, trabajo y tierra. Hoy día, las corrientes internacionales de capital —sobre todo financieras— son como enjambres que se desplazan de costa a costa, cambiando instantáneamente de dirección, impulsados por los cambios en las estructuras tributarias y las circunstancias no tributarias como los ataques especulativos contra las monedas en situación fundamental débil. Incluso sin poder identificar necesariamente si los factores tributarios o los no tributarios son los más importantes, los países ya son sensibles al hecho de que el capital financiero internacional no se puede gravar con tasas que no son comparables a nivel internacional. Esto ha repercutido directamente a su vez sobre la tributación del capital no financiero. Así está ocurriendo en este siglo y es probable que la tendencia se acelere en el próximo.

Efectivamente, en los países de América Latina, la tendencia se ha manifestado en forma de reducción no sólo del impuesto sobre sociedades, sino también de las retenciones sobre las remesas al exterior de dividendos, intereses y regalías. Ocurrió así en los años ochenta y parece que se ha acelerado en los noventa. De manera que, en la década 1986–97, se ha visto una caída de las tasas de retención que, para los dividendos ha sido del 24% al 16%, para los intereses del 23% al 20% y para las regalías del 31% al 30% (véase el cuadro 5). De igual manera, como ya se ha mencionado (véanse los cuadros 4 y 6), durante el mismo período se ha observado una tendencia a reducir la carga de otros impuestos sobre el capital. Lo mismo ha ocurrido con el IRPF en lo que hace al grupo de profesionales que goza de creciente movilidad internacional, aunque no en otros grupos. Se va, así, hacia un “aprieto fiscal” (Grunberg, 1998) y, en consecuencia, los países tendrán que reforzar la administración tributaria y recaudar el impuesto sobre la renta de todos los posibles contribuyentes, en lugar de centrarse en los grandes contribuyentes que ya conocen, o de tratar sencillamente de ampliar la lista de grandes contribuyentes.

Por consiguiente, tal y como se presentan las cosas, la tributación del trabajo continuaría siendo importante porque, si bien la mano de obra podría también trasladarse como el capital, cabe prever que los desplazamientos laborales sean más lentos que el capital. Y es probable que la tributación del trabajo se manifieste en forma de retenciones, pero no debería hacerse con carácter de retención definitiva, porque ello significaría más tributación basada en baremos, es decir, cada fuente de ingreso estaría sujeta a un baremo diferente. Apartarse de esa manera del concepto de base global del impuesto daría entrada a una era de tributación ineficiente, carente de equidad. Puede evitarse la tributación por baremos sólo si se tiene mucho

cuidado para que la retención sea un mecanismo inicial de recaudación incorporado en la estructura global de la tributación.

Será menester ampliar el universo de contribuyentes del IRPF, por ejemplo, reduciendo progresivamente el nivel de renta exenta y alcanzando a más contribuyentes desde abajo. Los niveles de renta exenta como proporción del PIB han continuado siendo más altos en los países de América Latina que en otros grupos de países (Shome 1995a). Por ejemplo, en Argentina, un contribuyente típico con esposa y dos hijos, con una renta anual de hasta tres veces el PIB per cápita, está exento del impuesto sobre la renta. En muchos otros países de América Latina existen niveles comparables de renta que está exenta del impuesto. Hace falta bajar en el futuro estos límites con objeto de utilizar más los impuestos sobre la renta frente a los impuestos sobre el consumo y, con un nivel creciente de ingreso, se justifica ampliamente dar marcha atrás al sesgo existente. El cambio se ajustaría a lo que está ocurriendo en los países de la OCDE.

Otra cuestión que se desprende del análisis anterior es la posibilidad de gravar otras bases inmuebles que ofrecen una fuente posible de recaudación. Esto lleva directamente a la fiscalidad de las tierras y la propiedad. La experiencia que se conoce indica un historial poco brillante no sólo en los países en desarrollo, sino parece que también en muchos países avanzados de Europa y de Asia oriental. Por ejemplo, recientemente, países como Nueva Zelanda e Irlanda han obtenido resultados bastante pobres con la tributación sobre las tierras. En consecuencia, es difícil ser muy optimista con esa tributación, aunque sea un bien inmueble. Pero no significa que no deba intentarse que las tierras y la propiedad tributen mejor, sobre todo en vista de que, incluso en algunos países de ingreso medio en América Latina, como México (frente a, pongamos por caso, Argentina y Uruguay), la tributación sobre las tierras se ha mantenido en niveles insignificantes como proporción del PIB.

Está claro que, pese al movimiento previsto hacia un mayor uso del IRPF, es de esperar que la tributación sobre el consumo continúe siendo una fuente de recaudación muy importante. Podría asumir proporciones incluso mayores porque alcanzaría al consumo interno de bienes y servicios en los países que hasta el momento no gravan adecuadamente los servicios. Algunos países de América Latina ya han demostrado lo que puede hacerse. Con una tasa de IVA del 18%, Chile obtiene un 9% del PIB en la recaudación de este impuesto. Otros países también generan recaudaciones importantes con el IVA. Es más, puede que haya que explorar más la amplia variedad de impuestos indirectos a medida que disminuye la utilidad de determinados impuestos directos. Incluso en los países de la OCDE, existen los impuestos específicos, aparte del IVA. En los países de América Latina, los impuestos específicos también desempeñan un papel importante, pero el IVA, con un mecanismo que funciona para deducir los impuestos pagados en etapas anteriores por los insumos, ha ido remplazando a otros sistemas que gravaban la cifra de negocios. En algunos ha disminuido el papel desempeñado por los impuestos específicos tradicionales. Sin embargo, sería de esperar que la búsqueda de recaudación llevara a un incremento del recurso a los impuestos específicos internos. Y en los países con un régimen fiscal federal, como Argentina o Brasil, es difícil el funcionamiento de un IVA armonizado a nivel provincial o estatal —un sistema que evitaría la erosión de la base tributaria por la competencia impositiva— en los casos en que ya existe el IVA, o habría dificultades para implantarlo donde no está en vigor. En estas condiciones, podría surgir un impuesto sobre las ventas diferente del IVA (o un IVA retorcido), que obligaría a la administración tributaria a poner en marcha mecanismos de control específicos, comprendidos los métodos financieros o materiales de tasación y auditoría. Ello dependerá de la necesidad que haya de utilizar un instrumento administrativo particular para asegurar el pleno cumplimiento de la estructura tributaria establecida.

Las mejoras de tipo administrativo podrían reducir la brecha de cumplimiento en muchos países, con efectos saludables sobre la recaudación. En los países de América Latina sobre todo, debería continuar intentándose la captación de los ingresos laborales del sector no estructurado mediante el empleo de métodos de presunción tributaria por motivos de comodidad administrativa. Sin embargo, el éxito dependerá no sólo de la eficacia de la administración tributaria, sino de la transparencia de la función pública y de la gobernación. Hay muchos países que se resienten en este último terreno y que tendrían que mejorar las condiciones existentes (Tanzi, 1997). Si no fueran capaces de mejorar el nivel general de gobernación en las

más altas esferas, no es probable que se consiga que el ciudadano de la calle cumpla con sus obligaciones tributarias.

Por último, a las puertas del próximo siglo, será habitual debatir los temas relacionados con los impuestos mundiales. Algunos impuestos de este tipo deberán evitarse, por ejemplo, un impuesto internacional sobre las transacciones financieras; resultarían contraproducentes para los países en desarrollo y desarrollados por igual, pues distorsionarían las corrientes financieras y del comercio (Shome y Stotsky, 1996). La segunda posibilidad podría ser un impuesto mundial sobre carbonos (Shome, 1996). Pero también con este impuesto se plantean problemas. La historia de la negociación de tratados económicos indica que los países en desarrollo han mostrado falta de preparación o no han comprendido plenamente la estrategia de los países desarrollados. Se podría apuntar a las normas recientes del GATT sobre agricultura y patentes. Además, tradicionalmente, algunos países de América Latina no se han mostrado muy favorables, y con razón, a los tratados tributarios bilaterales. A su vez, el temor a que puedan salir perdiendo relativamente en una solución negociada podría llevarles a que la cooperación estuviera muy matizada. Se resentiría así el grado de cohesión internacional, aunque hubiera razones mundiales o exigencias de mayor cohesión.

B. Modelo tributario para el próximo siglo

A las puertas del próximo siglo, ¿cómo será el modelo tributario que tiene más probabilidades de surgir? No es de esperar que las economías alcancen una situación de tranquilo equilibrio o se mantengan en él. Más bien, podrían formar conjuntos complejos junto a movimientos económicos caóticos. De hecho, la teoría de la complejidad postula la ausencia de equilibrio. Así, habrá que identificar sencillamente cuáles son las construcciones situadas entre condiciones en cambio constante o en el borde de éstas. De manera que la teoría económica y la manera en que la entendemos estarán sujetas a cambios. Lo probable es que el conocimiento de las relaciones económicas esté sometido a cambios que son incomprensibles a la luz de los criterios que hoy se utilizan (King, 1996). Los aspectos como crecimiento económico, movilidad de los factores de producción y tributación ya no se verán impulsados por el objetivo o la esperanza de conseguirlos en condiciones de estabilidad o de equilibrio económicos sino, más bien, obteniéndolos de tramas efímeras rodeadas de formaciones en constante desequilibrio.

Aunque solamente cabe conjeturar sobre esa evolución y la repercusión que tenga sobre la futura estructura tributaria, podría adelantarse que un modelo de tributación en América Latina en las condiciones apuntadas comprendiese los elementos siguientes:

- 1) El IVA continuará siendo quizás la fuente principal de ingresos tributarios, pero su participación en la recaudación total disminuiría. En los países con estructura federal, los impuestos específicos y sobre las ventas a nivel regional serán importantes, pues la armonización en esos países tiende a ser más difícil; en esos países, algunas regiones serán más prósperas y poderosas que otras.
- 2) Debería producirse un incremento de la participación que corresponde al IRPF, aunque es probable que se reduzca aún más la fiscalidad de la actividad laboral de los profesionales. Es de esperar que se reduzca el nivel de renta exenta con objeto de ampliar la base del impuesto sobre la renta. Probablemente se recurrirá más a las retenciones. Habrá que confiar en que la retención se utiliza como mecanismo de recaudación, más que como tributación definitiva ajustada a un baremo.
- 3) El impuesto sobre sociedades se mantendrá en niveles bajos y, como continuación de la tendencia prevalente, por debajo de la cuota máxima del IRPF, mientras el capital seguirá mostrando movilidad internacional.
- 4) También es probable que otras modalidades de tributación, por ejemplo, sobre las ganancias de capital, los bienes, o la remesa de intereses, dividendos y regalías, registren un descenso, ajustado a las tendencias actuales, y que las tasas se sitúen en niveles competitivos a escala internacional.

- 5) La utilización de derechos aduaneros tenderá a ser menor que ahora, y se basarán en menos tasas y con niveles más bajos, siempre que las normas de la OMC reflejen equitativamente los intereses por igual de países desarrollados y en desarrollo.
- 6) Se intentará subir los impuestos sobre la propiedad y las tierras aunque, en vista del poco éxito general que se está obteniendo, es dudoso que se consiga gran cosa.
- 7) Surgirán nuevos impuestos “verdes”, a medida que cobran fuerza el movimiento en favor de un impuesto ambiental y la idea de doble dividendo conseguido con los impuestos verdes. No es descartable que se consideren a escala mundial o que tengan carácter de impuesto mundial.
- 8) Cabría esperar que se acelere la mejora de la administración tributaria, como resultado de un esfuerzo decidido para cerrar la brecha entre la práctica de la administración tributaria y las intenciones de la política tributaria, a medida que se intensifica el debate sobre estas cuestiones. La elaboración y el seguimiento de indicadores tales como i) incremento del universo de contribuyentes y ii) brecha de cumplimiento como medición de la evasión fiscal, deberían convertirse en elementos más comunes, siempre que los administradores tributarios sean más conscientes y acepten de mayor grado los principios económicos fundamentales de la política tributaria.

V. Observaciones finales

Aunque a principios de los años noventa, los países de América Latina han experimentado una tendencia general en sus estructuras tributarias similar a la registrada en los años ochenta (aceleración de la bajada del impuesto sobre sociedades, continuo descenso aunque a menor ritmo del IRPF y mantenimiento del papel central del IVA en la generación de ingresos tributarios), parece que a finales de los noventa se observa la deriva general de la política tributaria, que carece de objetivos o modelo. Si bien parece que existe una necesidad evidente de revitalizar el papel de la tributación sobre la renta, quitando exclusividad al enfoque tributario sobre el consumo, es probable que las fuerzas de la globalización hagan difícil el empeño. Razón de más, entonces, para exigir renovado vigor y vigilancia.

Es probable también que la globalización conduzca a cambios significativos en otros campos de los sistemas y marcos tributarios en el siglo XXI. Las características que más se destacan son: 1) cooperación internacional a costa del sacrificio de cierta soberanía fiscal, 2) introducción de impuestos mundiales como el impuesto ambiental en vez de gravar las transacciones financieras, ya que esto afectaría negativamente a los flujos financieros y 3) un organismo tributario internacional centrado en la política tributaria internacional y las cuestiones relacionadas con la administración tributaria (Tanzi, 1998), que reduciría el papel de los paraísos fiscales, fomentaría el intercambio internacional de la información tributaria, elaboraría convenciones multinacionales y reduciría el predominio de los tratados bilaterales.

La administración tributaria moderna progresa a grandes saltos y, a medida que se extiende la globalización, la política y la administración tributarias están cada vez más relacionadas. En este sentido, la capacidad de reacción de la administración tributaria para asegurar que la práctica administrativa se corresponda con los principios fundamentales de la tributación pasa a cobrar importancia esencial. Por su parte, y por necesidad, las estructuras tributarias tienen que ser reflejo de lo que puede administrarse, reduciendo al mínimo el número de tasas tributarias y de concesiones fiscales, eliminando del sistema los impuestos engorrosos como pequeños gravámenes específicos y limitando la frecuente modificación de la legislación. En resumen, no cabe exagerar lo importante que es la correspondencia unívoca entre política tributaria y administración tributaria; la señal de un sistema tributario avanzado se ve, por un lado, en el grado en que existe la máxima correspondencia entre la administración del tributo y el objetivo original de política y, por otro lado, en la medida en que al concebir un impuesto se tiene en cuenta la viabilidad de su implementación.

Bibliografía

- Aguirre, Carlos y Parthasarathi Shome (1998), "The Mexican Value-Added Tax (VAT): Methodology for Calculating the Base", en *National Tax Journal*, vol. 41, diciembre, pp. 543-54.
- Bird, Richard M., (1992), "Tax Reform in Latin America: A Review of Some Recent Experiences", en *Latin American Research Review*, vol. 27 pp. 7-36.
- ____ y M. Casanegra (1992), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, Washington, Fondo Monetario Internacional, pp. 1-15.
- Canto, Gilberto de Ulhoa (1989), "Brazil: The Constitutional Tax Reform 1988", en *International Bureau of Fiscal Documentation*, vol. 43, pp. 379-82.
- Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA) (1995), en *Finanzas Públicas en América Latina. Un Análisis de los Sistemas Impositivos*, Buenos Aires.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, (1998), *El Pacto Fiscal*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Durán, Viviana y Juan C. Gómez-Sabaini (1994), "Lecciones sobre Reformas Fiscales en Argentina: 1990-93", documento presentado en el sexto seminario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- Faria, A. y Z. Yucelik (1995), "The Interrelationship between Tax Policy and Tax Administration", edición a cargo de P. Shome, en *Manual de política tributaria*, Washington, Fondo Monetario Internacional, pp.267-72.
- Fondo Monetario Internacional, en *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, mayo de 1998.
- González-Cano, a cargo de la edición, en *Armonización Tributaria del Mercosur: Ensayos sobre los Aspectos Tributarios en el Proceso de Integración*, Buenos Aires, Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera (CITAF), 1996.
- Grunberg, Isabelle (1998), "Double Jeopardy: Globalization, Liberalization, and the Fiscal Squeeze", en *World Development*, vol. 26, No. 4, pp. 591-605.
- Harberger, Arnold C. (1988), "Introducción", en *Bolivia 1952-1986*, edición a cargo de Jeffrey Sachs y Juan A. Morales, San Francisco, International Center for Economic Growth.
- King, Mervyn (1997), "Visions of the Tax Systems of the 21st Century", actas del 50º congreso de la asociación fiscal internacional, International Fiscal Association, Ginebra, 1996; La Haya, Kluwer Law International.
- Mann, Arthur J. (1990), "Tax Reform 1986-1989", *International Bureau of Fiscal Documentation*, enero, pp. 32-36.
- McLees, John A., (1991), "Fine Tuning the Mexico Assets Tax" en *Tax Notes Internacional*, vol. 3, febrero, pp. 117-20.
- Morrisset, Jacques, y Alejandro Izquierdo (1993), "Effects of Tax Reform on Argentina's Revenues", documento de trabajo del Banco Mundial No. 1192, Washington, septiembre.
- Perry, Guillermo y Ana Maria Herrera (1994), encargados de la edición, en *Public Finances, Stabilization and Structural Reform in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Rodríguez, Flavia (1993), "Tax Reforms in Latin America 1978-1992: A Comparative Analysis", en *Social and Economic Studies*, vol. 42, pp. 1-23.
- Shome, Parthasarathi (1992), "Trends and Future Directions in Tax Policy Reform: A Latin American Perspective", en *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 46, septiembre, pp. 452-66.
- ____ (1995a), "Recent Tax Policy Trends and Issues in Latin America", en *Policies for Growth: The Latin American Experience*, Washington, Fondo Monetario Internacional, pp. 141-75.
- ____ (1995b), a cargo de la edición, en *Comprehensive Tax Reforms: The Colombian Experience*, Occasional Paper 123, Washington, Fondo Monetario Internacional.
- ____ (1996), "A 21st Century Global Carbon Tax," en *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 50, noviembre/diciembre, pp. 481-89.
- ____ y Paul Bernd Spahn (1997), "Value-Added Tax in Brazil," en *Value-Added Tax in India: A Progress Report*, edición a cargo de P. Shome, Nueva Delhi, Centax Publications, pp. 145-68.
- ____ y Janet Stotsky (1995), "Financial Transactions Taxes," en *Tax Notes Internacional*, enero de 1996, pp. 47-56.
- Tanzi, Vito, *Taxation in an Integrating World*, Washington, Brookings Institution.
- ____ (1997), "Corruption, Governmental Activities and Policy Instruments, Brief Review of the Main Issues", en *Fiscal Policy, Public Policy and Governance*, edición a cargo de P. Shome, Nueva Delhi, Centax Publications, pp. 27-35.
- ____ (1998), "The Impact of Economic Globalization in Taxation", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, agosto/septiembre, pp. 338-43.
- Toro, Juan (1994), "Aspectos Exitosos y Lecciones de Reformas Tributarias en Chile," documento presentado ante el sexto seminario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, enero.

- Turro, John (1993), "Latin America Concludes Decade of Successful Tax and Economic Reforms", en *Tax Notes International*, agosto, pp. 382-86.
- Weizman, Leif (1994), "Colombia's Tax Reforms for Economic Openness", en *Tax Notes International*, julio, pp. 105-10.
- Woldemarian, Assegdech (1995), "Tax Tables," edición a cargo de P. Shome en *Manual de política tributaria*, Washington, Fondo Monetario Internacional.

Apéndice I

Marco para vincular la política y la administración tributarias y la política de gasto y su control

Existe una limitación forzosa que la administración tributaria puede imponer sobre la recaudación más allá de lo que cabe prever en función de la estructura de los impuestos. Obsérvese que ese mismo tipo de limitación se produce del lado del gasto en la relación entre política de gasto y control del mismo; la presentación gráfica alcanza al contexto fiscal más amplio que incorpora tanto los ingresos fiscales como el gasto público¹¹.

En la formulación convencional, si tp es la tasa tributaria e $Y1 - Y0$ es la renta, puede expresarse que

$$tp(Y1 - Y0) = TP \quad (1)$$

será la recaudación tributaria obtenida. Así se muestra en la parte izquierda del gráfico 1.

TP podrá seguidamente consumirse o ser invertido por el gobierno en los programas de gasto EP , que conducirán a ingresos adicionales en el período siguiente de $Y2 - Y1$, como se muestra en la parte superior derecha del gráfico 1. La relación gasto-ingreso se indica por:

$$TP = EP = ep(Y2 - Y1) \quad (2)$$

donde ep corresponde a la variable de la política de gasto. Hasta el momento, no se especifica papel alguno a la administración tributaria o el control sobre el gasto público que pueda limitar la generación de ingresos tributarios o el gasto público. Esta influencia se muestra en la mitad inferior del gráfico 1.

Sin embargo, alcanzar $Y2$ supone una situación dada de administración tributaria y control del gasto que no suele tenerse debidamente en cuenta en los círculos de la política. El coeficiente subyacente de administración tributaria es ta , y ec representa el coeficiente subyacente de control del gasto. Para que el concepto de correspondencia se vea claro, en el gráfico, tp y ta se representan con igual dimensión. Lo mismo se hace con ep y ec . En otras palabras, se asigna a ta y ec un papel igual en la generación de los flujos de ingreso de la economía. Sencillamente, están presentes, como puede estar el aceite que lubrica el engranaje de la generación de recaudación y el gasto concomitante.

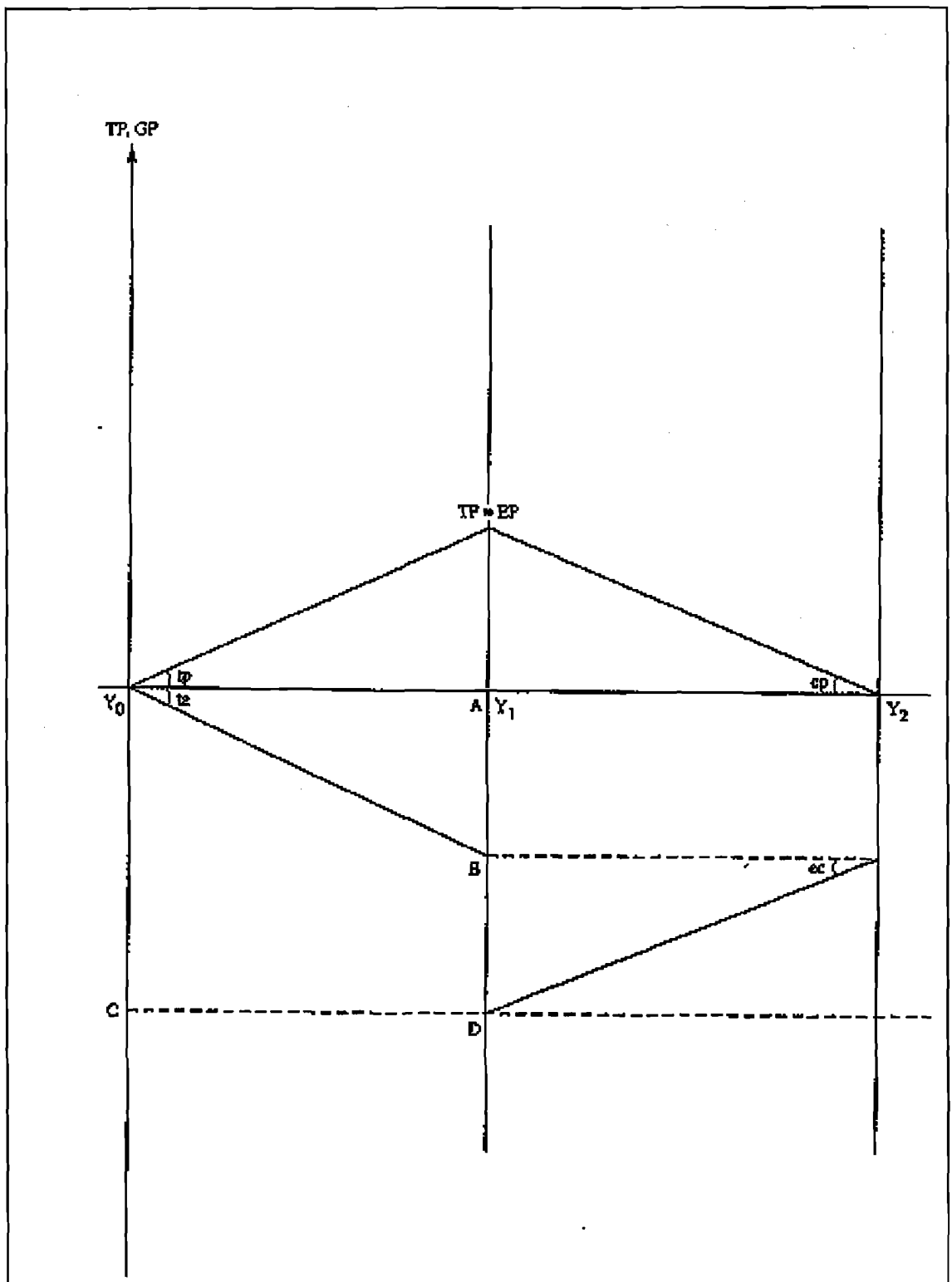
La función que desempeña la administración tributaria puede especificarse como sigue:

$$TA = ta(Y1 - Y0) \quad (3)$$

¹¹ En aras de la sencillez, se utilizará tp , ta , ep y ec para indicar las variables de política tributaria, administración tributaria, política de gasto y control del gasto, respectivamente.

Gráfico 1

CORRESPONDENCIA ENTRE LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIAS



El lado del control del gasto, ec , no presenta dificultades de explicación. Esencialmente, se añade la función que desempeña:

$$EC = ec(Y2 - Y1) \quad (4)$$

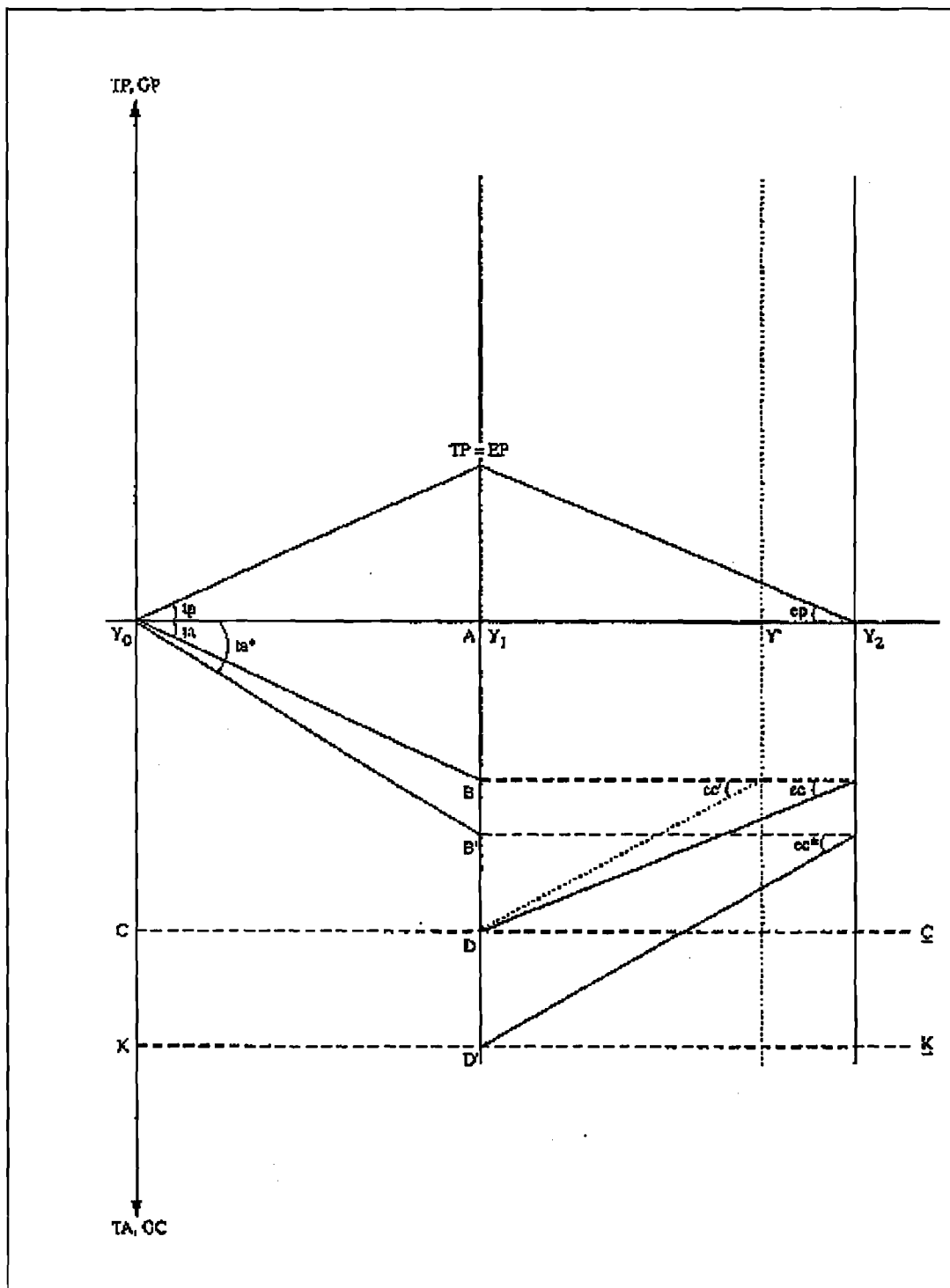
Así se recoge en la parte inferior derecha del gráfico 1 como distancia BD.

Es evidente que la distancia $AB + BD$ representa los recursos *reales* que hacen falta para conseguir la política tributaria y de gasto que haya elaborado y previsto el gobierno, además de la secuencia resultante de ingresos. Supóngase que está representado por un aporte mínimo $C = \underline{C}$. Sin embargo, puede que éste no se ajuste a la realidad sencillamente porque los administradores sean incapaces de alcanzar a todos los contribuyentes posibles que representen el universo de contribuyentes. Así, habría que reforzar la administración, o facilitarles más recursos administrativos. En ese caso, haría falta un aporte mínimo más alto $K = \underline{K}$ para generar los mismos flujos de ingreso.

Siguiendo hacia atrás la presentación en el gráfico, es fácil comprobar que las prácticas de la administración tributaria que no abarquen la estructura tributaria prevista o las deficiencias similares en el control del gasto influirán en el resultado, que se presenta en el gráfico 2. Las limitaciones presentes pueden dividirse en dos tipos, las relacionadas con la administración tributaria y las que están relacionadas con el control del gasto. Supóngase que ta es insuficiente, lo que hace que se necesiten recursos administrativos adicionales. Se daría entonces $ta^* > ta$. De igual forma, la gestión ineficiente del gasto daría $ec^* > ec$. Solamente con recursos adicionales — $AB' + B'D' > AB + BD$ — se obtendrá el mismo resultado de ingreso $Y2$. De otra forma, con cualquier combinación de recursos representada por coeficientes menores que ta^* y ec^* (como ta y ec) se obtendría un ingreso menor que $Y2$ (como $Y2'$). Una vez que esto ocurra, se verá afectado igualmente el flujo futuro de ingreso y, por último, se resentirá el crecimiento económico.

La lección que se desprende de esta sencilla, aunque no simplista, exposición puede ser útil. Toda brecha entre la política y la administración tributarias y entre la política y el control del gasto tendrá que salvarse si se desea alcanzar el objetivo que haya fijado el gobierno al formular una combinación de medidas de política para los impuestos y el gasto. Las diferencias se pueden manifestar ya sea en la falta de recursos adecuados para una implementación plena, o en el uso ineficiente de los recursos asignados o, sencillamente, en que la aplicación de la ley no refleje completamente la intención y el objetivo originales. Es este último aspecto el que se ha examinado en este trabajo, ofreciéndose de paso algunos ejemplos pertinentes.

Gráfico 2
RAMIFICACIONES DE LA BRECHA EN LA ADMINISTRACIÓN Y EL CONTROL



Los sistemas tributarios latinoamericanos y la adecuación de la imposición de la renta a un contexto de globalización

Claudino Pita

Resumen

Este trabajo trata sobre las implicaciones de la globalización y las nuevas tecnologías sobre los sistemas tributarios de los países latinoamericanos, su evolución reciente y actuales características, con especial referencia a la tributación sobre la renta, y analiza la disyuntiva de bases alternativas o adecuación de ese tipo de tributación en el presente contexto internacional.

I. Introducción

Las reformas tributarias realizadas en la última década en los países de América Latina, que dieron forma a los actuales sistemas tributarios, se inspiraron en algunas orientaciones comunes. En líneas generales, las orientaciones preponderantes de aquellas reformas fueron: la de remover de los sistemas tributarios efectos distorsivos sobre la asignación de recursos que afectaban la eficiencia económica, y la de alcanzar un nivel de los ingresos tributarios que permitiese eliminar o reducir el déficit fiscal.

Las modificaciones más comunes y de mayor relevancia adoptadas se produjeron en la imposición sobre la renta, en la imposición general sobre el consumo y en la imposición sobre las importaciones.

En la imposición sobre la renta se propició una reducción de las alícuotas que beneficiase los incentivos a trabajar y a asumir riesgos. En la imposición general sobre el consumo se avanzó significativamente en la adopción de la técnica del valor agregado y se potenció la función recaudatoria de este tipo de tributos, el que pasó a ser en la mayor parte de los países de la región la principal fuente de ingresos tributarios. En la imposición sobre las importaciones, en el marco de programas de liberación del comercio, se redujeron significativamente los aranceles dotando a los mismos de una menor dispersión de las tarifas nominales aplicadas y, consecuentemente, de una mayor uniformidad en términos de protección efectiva.

En la agenda de las futuras reformas tributarias a encarar por los países de América Latina, cabe prever que se incorporarán nuevos temas y algunas modificaciones en cuanto a los objetivos que se pueden considerar como prioritarios.

Las reformas tributarias venideras deberán orientarse fundamentalmente en tres sentidos:

- Lograr un nivel de ingresos tributarios compatible con las necesidades de financiación del gasto público a través del fortalecimiento de los sistemas y administraciones tributarios, para lo cual será necesario tener presente que la función básica de los tributos es la de producir ingresos con esa finalidad;
- Promover una distribución de la carga tributaria que tenga presente en mayor medida la capacidad contributiva, con el objetivo de evitar que se neutralice o disminuya significativamente el impacto del gasto social y, en una generalizada coyuntura de alto desempleo, no se generen tensiones que inviabilicen políticamente el avance de los programas de ajuste estructural, y
- Adecuar la estructura y niveles de imposición a las condiciones requeridas por un contexto de globalización, dando solución a los problemas generados o intensificados por las modalidades de desarrollo de las transacciones internacionales predominantes y, particularmente, a la preservación de la competitividad en un cuadro de alta interdependencia de los sistemas tributarios.

En ese último contexto merece una especial reflexión el tema de la tributación de la renta, el que ha despertado un renovado interés ante la recurrentemente alegada movilidad del capital financiero, en un mundo caracterizado por la apertura económica y la disponibilidad de nuevos y cada vez más eficientes instrumentos tecnológicos al servicio de la movilización de ese capital.

II. Las reformas tributarias recientes y las características estructurales de los sistemas tributarios latinoamericanos de ellas emergentes

Las reformas iniciadas a partir de mediados de la década de los 80 por los países de América Latina, son las que acabaron de conformar las características generales que hoy se observan en los sistemas tributarios de aquellos países.

Esas reformas fueron motivadas por dos factores principales: en primer lugar, por la necesidad de hacer frente a la caída de los ingresos tributarios en un momento en que se incrementaba el gasto público, especialmente el demandado para atender el servicio de la deuda pública y, en segundo lugar,

para propender a la adecuación de los sistemas tributarios a los programas de ajuste estructural iniciados por la mayor parte de los países de la región.

La caída de los ingresos tributarios, fue motivada en la mayor parte de los países de la región por una coyuntura de estancamiento, cuando no recesiva, junto con generalizados procesos inflacionarios. Esto determinó la necesidad de ampliar las bases de los impuestos existentes y, en muchos casos, aplicar tributos extraordinarios. Además otras medidas ampliamente utilizadas para atenuar los efectos de la inflación sobre las recaudaciones tributarias (el denominado "efecto Tanzi"), fueron las de acortar los plazos para el pago de los tributos, la aplicación de anticipos de impuestos y la indexación de la deuda tributaria.

En cuanto a la adecuación de los sistemas tributarios a los programas de ajuste estructural, ésta determinó que, además de propenderse a la reducción del déficit fiscal, se procuraran atenuar los efectos de aquellos sistemas sobre la asignación de recursos dotándolos de un mayor grado de neutralidad, de forma que se restase peso a la variable tributaria en la toma de decisiones de los agentes económicos, como también que se disminuyesen los efectos negativos de los tributos sobre los incentivos al trabajo y a asumir riesgos y, por otro lado, se propició una mayor apertura de las economías con una reducción de los niveles de protección, lo que ocasionó una baja de los aranceles aduaneros aplicados en la generalidad de los países de la región.

Además de las reformas introducidas en los sistemas tributarios por los motivos anteriormente apuntados, se verificó una preocupación creciente de los países de la región en mejorar el desempeño de sus administraciones tributarias.

Se llegó a la convicción de que las alteraciones que puedan incorporarse en las legislaciones tributarias, solamente son efectivas en la medida de la eficacia con que actúen los órganos a cargo de la aplicación y control de los tributos.

Por otra parte, la necesidad de elevar los ingresos tributarios pasó a relacionarse en mayor grado con el combate a la evasión, la cual se viera potenciada por el crecimiento de la economía informal y por los estímulos emergentes de los procesos inflacionarios. En este campo se realizaron esfuerzos en la casi totalidad de los países, tendientes a instaurar registros únicos y cuentas corrientes tributarias de los contribuyentes que facilitarían el control del cumplimiento. Así también, con el fin de racionalizar los escasos recursos de las administraciones tributarias, se instauraron sistemas diferenciados de administración que toman en cuenta la magnitud de los contribuyentes.

Existiendo, en la generalidad de los países de la región una alta concentración de la recaudación tributaria en cabeza de un bajo porcentaje del universo de contribuyentes, se trataría de ejercer un control personal de este porcentaje, aplicándose sistemas de control masivo para los contribuyentes medios a través de una utilización más intensa del procesamiento automático de datos y, simultáneamente, se simplificarían las obligaciones y consecuentemente el control de los contribuyentes de menor interés fiscal.

El proceso de reforma de las administraciones tributarias estuvo apoyado por la asistencia técnica y financiera de diversos organismos regionales e internacionales, y ha significado la modernización de la estructura y procedimientos de aquellas administraciones, como asimismo la absorción de nuevas tecnologías para el desarrollo de las funciones de recaudación y control, lo cual deberá apuntalarse con la implantación de una adecuada política en materia de recursos humanos que permita consolidar y dar continuidad a los progresos alcanzados.

A. Imposición al ingreso

La reforma tributaria de los Estados Unidos de 1986 tuvo gran influencia sobre las efectuadas por varios países de la región en sus impuestos a la renta personal. De esta forma, las modificaciones introducidas en los últimos años de la década de los 80, presentaron como orientaciones comunes, la ampliación de la base de los impuestos, la disminución de las alícuotas marginales máximas y la reducción del número de tramos de ingreso de las escalas progresivas, reduciéndose también las deducciones personales, con lo cual se disminuyeron las características de progresividad y personalización de este impuesto.

Cuadro 1

**EVOLUCIÓN DE LAS ALÍCUOTAS MARGINALES MÁXIMAS EN
LOS IMPUESTOS A LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS**

País	1979	1997
Argentina	45	33
Bolivia	48	13
Brasil	55	25
Chile	60	45
Colombia	56	22,11
Costa Rica	50	25
Ecuador	50	25
El Salvador	60	30
Guatemala	58	30
Honduras	46	30
México	55	35
Nicaragua	50	30
Panamá	56	30
Paraguay	n/a	n/a
Perú	56	30
República Dominicana	72	30
Uruguay	n/a	n/a
Venezuela	45	34
Promedio	53.87	29.19

Fuente: Base de Datos del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT.

En el impuesto a la renta de las empresas la tendencia fue una mayor aproximación a la proporcionalidad y también la disminución de las alícuotas. Si bien diversos países mantienen alícuotas progresivas en esta clase de impuestos, la tendencia que se observó fue la de disminuir la dispersión de las mismas. La evolución de esas alícuotas en el período 1980-1997 fue la siguiente:

Por otra parte, también con relación a la tributación de la renta, se amplió notoriamente en la generalidad de los países la aplicación del mecanismo de retención del gravamen en la fuente y los regímenes de anticipos, propendiéndose a la aplicación del impuesto sobre bases corrientes (PAYE).

Otra tendencia verificada fue la preocupación por encontrar formas de integración, aún parciales, entre los impuestos a la renta que recaen sobre las empresas y las personas físicas que eviten la doble imposición de los dividendos.

En materia de incentivos tributarios que operan sobre este tipo de imposición, se propició una revisión de los mismos que determinó su reducción en varios de los países de la región, eliminándose

total o parcialmente, en algunos de ellos, beneficios tales como regímenes de depreciación acelerada y de exención de las utilidades provenientes de ciertas actividades o regiones.

A los efectos de atenuar los efectos de la inflación sobre las recaudaciones y sobre la determinación de la base de cálculo de los impuestos a la renta varios países introdujeron sistemas de indexación de diferente amplitud, si bien, en otros casos, al alcanzar la estabilidad de precios, algunos países que contaban con sistemas integrales de ajuste por inflación los derogaron.

Varios países de la región iniciaron negociaciones y concluyeron acuerdos sobre doble tributación internacional con países exportadores de capital, con la finalidad de favorecer el incremento de los flujos de inversión extranjera.

Cuadro 2
EVOLUCIÓN DE ALÍCUOTAS EN EL PERÍODO 1980-1997

País	1980	1997
Argentina	33	33
Bolivia	30	25
Brasil	35	15
Chile	48.57	15
Colombia	40	35
Costa Rica	5-45	30
Ecuador	20	25
El Salvador	15.5-43	25
Guatemala	33.8-52.8	30
Honduras	3-40	15-35
México	5-42	34
Nicaragua	6-50	30
Panamá	20-50	30
Paraguay	25-30	30
Perú	20-55	30
República Dominicana	15-43	30
Uruguay	25	30
Venezuela	18-50	15-34
Promedio	40-69	28.67

Fuente: Base de Datos del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT.

B. Imposición al patrimonio

La imposición del patrimonio en los países de la región, tradicionalmente ha tenido una baja participación en los ingresos tributarios totales. Su poca importancia recaudatoria se podría atribuir, principalmente, a dos causas: en primer lugar, son muy pocos los países que aplican impuestos generales al patrimonio y, por otro lado, en materia de impuestos sobre la propiedad que sí son ampliamente utilizados y usualmente están a cargo de los gobiernos locales, son bastante comunes las deficiencias de los catastros y de las respectivas valuaciones de los bienes sobre los que ellos se aplican.

En este campo, se esbozaron algunos proyectos de reforma que preveían la instauración de tributos sobre los activos de las empresas, si bien con la finalidad de actuar como un impuesto mínimo que potenciara la tributación de las utilidades de éstas. Sin embargo, la utilización de ese tipo de tributos no tuvo hasta el presente el grado de acogida que se esperaba.

C. Imposición al consumo

Ya desde la iniciación de la década de los 70 la tributación al consumo pasó a representar la principal fuente de ingresos tributarios para la mayoría de los países de la región, situación ésta que se hizo más patente en la década siguiente llegando al final de la misma a representar el 35% de las recaudaciones tributarias, como promedio para el conjunto de aquellos países.

En materia de impuestos sobre consumos específicos, los esfuerzos de reforma prevalecientes en los países fueron los de ordenamiento de estos tributos, procurando aplicarlos en un cuerpo de normas sistematizado que compusiera un único impuesto, como es el caso del impuesto selectivo al consumo. Además, fue común la conversión de impuestos de tasa específica en impuestos con tasa "*ad-valorem*", tanto por razones de preservación de las recaudaciones ante el fenómeno inflacionario como para hacer más transparentes sus efectos sobre la estructura de precios relativos. Algunos países introdujeron o potenciaron la imposición ya existentes sobre los combustibles.

También se consolidó en los países de la región, la técnica del valor agregado para estructurar sus impuestos generales al consumo. En la década de los 80 establecieron impuestos tipo valor agregado México, Perú, República Dominicana, Guatemala y Colombia. Paraguay, El Salvador y Venezuela, lo adoptaron en que la presente década. Los demás países de la región ya contaban con este tipo de imposición, no obstante, también ellos realizaron reformas de importancia en este campo, las cuales estuvieron dirigidas, preferentemente, a incrementar las alícuotas, a perfeccionar los mecanismos de aplicación y a ampliar la base con que aplicaban sus impuestos generales al consumo tipo valor agregado.

Los impuestos al valor agregado de los países de América Latina varían significativamente en cuanto a la extensión de la base o materia tributable. Existen países que apenas tributan los bienes industrializados, otros que comprenden la generalidad de las mercaderías, otros que además de las mercaderías gravan algunos servicios y, por último, los que gravan las mercaderías y servicios en forma general. Los diferentes alcances otorgados a estos impuestos, se relacionan en buena medida con la capacidad de gestión de las respectivas administraciones tributarias. En todo caso, para la totalidad de los países de la región, actualmente los impuestos al valor agregado constituyen, sino el instrumento tributario de mayor rendimiento fiscal, uno de los impuestos básicos en la estructura de sus recaudaciones.

Se acostumbra señalar como factor del éxito recaudatorio de los impuestos generales al consumo tipo valor agregado, la contraposición de intereses de los contribuyentes que participan en el ciclo de producción y comercialización de los bienes, al aplicar el sistema de crédito por el impuesto pagado en las adquisiciones contra el débito originado en las enajenaciones. Si bien esta cadena, o mejor, contraposición de intereses se interrumpe en las ventas y prestaciones de servicios al consumidor final, diversos países implantaron regímenes de sustitución tributaria para evitar la evasión que podría generarse en esa etapa, estableciendo la obligación de imputar en el precio a cobrar por el vendedor, el valor agregado que presuntivamente se generará en la etapa siguiente de comercialización. En otros casos, para ciertas ramas de actividad de difícil control, algunos países determinan la obligación de los adquirentes de retener, del precio a pagar sus proveedores, el impuesto que presuntivamente se habría generado en esas adquisiciones.

Cuadro 3

EVOLUCIÓN DE LAS ALÍCUOTAS DE LOS IMPUESTOS GENERALES AL CONSUMO

País	1980	1997
Argentina	16	21
Bolivia	10	13
Brasil	16	17 ó 18
Chile	15	18
Colombia	15	16
Costa Rica	8	13
Ecuador	5	10
El Salvador	5	13
Guatemala	2	10
Honduras	3	7
México	10	15
Nicaragua	8	15
Panamá	5	5
Paraguay	5	10
Perú	22	16
República Dominicana	n/a	8
Uruguay	18	23
Venezuela	n/a	16.5
Promedio	10.19	13.75

Fuente: Base de Datos del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT.

D. Imposición al comercio exterior

En los países de la región disminuyó notablemente la importancia recaudatoria relativa de los tributos sobre el comercio exterior como fuente de ingresos. Varios de los países que sustentaban sus recaudaciones en esos tributos, pasaron a depender menos del producto de los mismos potenciando simultáneamente la tributación interna al consumo. Esto se relaciona también con las modificaciones introducidas en las políticas cambiaria y comercial, orientadas a lograr una mayor apertura de la economía.

Esta situación de merma de la recaudación de los tributos sobre el comercio exterior deberá acentuarse, especialmente, en la medida que avancen los procesos de integración en la región como así también la liberalización del comercio con terceros países derivada de la globalización.

E. Contribuciones sociales

Las contribuciones sociales constituyen un tipo de tributación que difiere en importancia entre los diversos países de la región. Ello depende del grado de amplitud de la cobertura de la población de los sistemas de seguridad social implantados. Existen algunos países pioneros en el establecimiento de estos sistemas en los cuales la participación de las contribuciones para la seguridad social en la recaudación tributaria total es altamente significativa y, además, tiende a expandirse como consecuencia del envejecimiento de la población y de los regímenes previsionales de repartición practicados. Este ha sido el caso de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay, países en los cuales estas contribuciones ya superaban el 5% del PIB al iniciarse la década de los ochenta, habiendo aumentado notoriamente ese porcentaje en la totalidad de los casos al finalizar la misma. En Chile, durante la década de los 80, el porcentaje del PIB correspondiente a la recaudación de contribuciones sociales llegó a alrededor del 10%, pero con la reforma practicada por ese país al finalizar los 80, acompañada posteriormente por otros países de la región, aquel porcentaje

se redujo a menos del 2%. En los demás países, estas contribuciones no presentan similar magnitud debido a una menor cobertura de los sistemas de seguridad social, sin embargo, en varios de ellos cabe esperar que en los próximos años se incremente la recaudación de estas contribuciones, en la medida en que será necesario expandir la población beneficiada por estos sistemas.

Las reformas más frecuentes en este campo, excepto en el caso de Chile y de algunos otros países que lo siguieron en la reforma integral del sistema previsional, consistieron en incrementar notoriamente las alícuotas de las contribuciones sociales existentes y, en algunos casos, crear o utilizar parcialmente otros tributos para el financiamiento de la seguridad social.

III. Escenario internacional para futuras reformas de los sistemas tributarios

No cabe duda que la existencia de un mercado de bienes y servicios cada vez más competitivo e integrado, tiene un fuerte impacto sobre los sistemas tributarios, los cuales eran diseñados tradicionalmente tomando en cuenta casi exclusivamente las políticas y bases económicas domésticas y prestando poca atención al régimen tributario aplicado o a las reformas realizadas por otros países y menos aun el impacto que ellas podrían tener sobre el desplazamiento de los factores de mayor movilidad.

En la actualidad, la globalización económica agudizó la interdependencia de los sistemas tributarios nacionales hasta el punto de que resulta imprescindible que las reformas tributarias que ahora se promuevan, tomen en cuenta no apenas consideraciones de orden doméstico, sino también que se atienda a lo que sucede en el escenario internacional en materia de tributación.

Dependiendo del tipo de tributos y del grado de incidencia sobre los factores de mayor movilidad, corresponderá en alguna medida adecuarse a ciertos estándares predominantes en el plano internacional.

Dentro de este nuevo panorama se destacan tres temas que preocupan a los administradores tributarios y a los formuladores de la política tributaria. Ellos son dos temas vinculados al control de los tributos como lo son los precios de transferencia y el comercio electrónico, y otro relativo a la competitividad del sistema tributario como lo es de la competencia tributaria nociva.

A. Precios de transferencia

Como consecuencia de la globalización que significara un notable incremento de las transacciones económicas internacionales, tanto en su magnitud como en cuanto a la variedad y complejidad de las formas en que ellas se realizan, se generaron nuevos desafíos para el efectivo control de la tributación de los beneficios de las empresas, particularmente cuando se trata de transacciones entre empresas vinculadas.

La sobrefacturación, la subfacturación, la facturación de transacciones ficticias, la utilización de figuras o formas de transacción inadecuadas (sub-capitalización, por ejemplo), son algunos de los mecanismos aplicados para asignar indebidamente ingresos y gastos entre empresas vinculadas, con la finalidad de minimizar el pago de tributos y constituyen formas de evasión tributaria de naturaleza fraudulenta.

No cabe duda que las principales preocupaciones en esta materia se relacionan a las empresas multinacionales. Estas empresas, que responden por más del 60% de las transacciones del comercio mundial, preocupan tanto a los países exportadores de capital, normalmente sede de las matrices, como a los países importadores de capital, normalmente sede de las subsidiarias en razón de que,

entre otras posibles maniobras, la manipulación de los precios de transferencias puede afectar la correcta determinación de los beneficios tributables en los distintos países.

Conforme datos publicados por la UNCTAD en su "*World Investment Report*" de 1994, durante los primeros años de la década de los 90, por lo menos 37 000 matrices de empresas multinacionales (90% de las cuales están ubicadas en países desarrollados), controlaban 206 000 subsidiarias diseminadas en todo el mundo (aproximadamente el 50% en países en vías de desarrollo). Así también, se indica que alrededor de un tercio del comercio mundial y el ochenta por ciento de los pagos por regalías y derechos corresponden a operaciones intra-empresa de esas multinacionales.

Generalmente, al tratar de los factores que influyen para dislocar beneficios en forma encubierta en el ámbito internacional, se coloca en primer lugar el de la existencia de marcadas diferencias entre diversos países en el nivel de tributación, particularmente en lo que se refiere a los impuestos sobre la renta. Se parte del supuesto de que se trata de transferir utilidades de países con altos impuestos hacia países con bajos impuestos, de forma que se reduzca, por ejemplo, la carga tributaria global sobre la renta de un grupo multinacional de empresas.

La forma más usual de la que se vale la evasión tributaria internacional, es la utilización de los denominados "paraísos tributarios", entendiéndose por éstos a los países sin impuestos o con tasas impositivas muy reducidas. Dichos países suelen disponer además de un extenso y sofisticado aparato bancario y de estrictas reglas de confidencialidad, lo cual permite acumular beneficios en ellos o movilizarlos desde allí sin ser gravados o sin efectos tributarios de importancia. No obstante, es necesario tener en cuenta que el concepto de "paraíso tributario" es un concepto relativo. Cualquier país puede constituir un paraíso tributario con relación a otro cuando sus impuestos son significativamente más bajos o cuando no aplica su impuesto en circunstancias que el otro país sí los aplica (definición del concepto de renta gravable más estrecho, concesión de incentivos tributarios, existencia de acuerdos para evitar la doble tributación internacional de la renta, etc.).

Cabría enumerar como aspectos de la tributación a la renta, cuyas diferencias podrían motivar el uso de los precios de transferencia para dislocar encubiertamente beneficios, además del nivel de la tasa que es el más explícito, los criterios para determinar la base imponible (deducciones, amortizaciones, compensación de pérdidas, etc.), la existencia de incentivos tributarios que conceden exenciones totales o parciales, el tratamiento otorgado a las ganancias de capital, los acuerdos para evitar la doble tributación de la renta que podrían permitir abusos en su utilización ("*treaty shopping*") y, porqué no, la efectividad de control de las administraciones tributarias.

B. El comercio electrónico

Otro tema preocupante con relación al control de los tributos, se relaciona a los medios desarrollados por la moderna tecnología, utilizables para la conclusión de transacciones comerciales y financieras. Hoy en día se suele hablar de la existencia de una Infraestructura Global de Información, en la cual Internet representa una matriz global de redes de computadores intercomunicados para comunicarse unas con otras.

Como se señala en el informe preparado por la Casa Blanca de los Estados Unidos de América del 1 de julio de 1997, "Un marco para el comercio electrónico Global", con la tecnología del Internet se están cambiando la forma clásica de los negocios y los paradigmas económicos. Nuevos modelos de relaciones comerciales se vienen desarrollando a medida que las empresas y los consumidores participan en el mercado electrónico, posibilitando a los empresarios comenzar nuevos negocios más fácilmente y con menores requerimientos de inversión inicial, a través del acceso a la red mundial de consumidores vía Internet.

No cabe duda que la tecnología de Internet esta teniendo un profundo impacto en el comercio mundial de servicios que comprende entre otros “*softwares*”, productos para entretenimiento (películas, videos, juegos, grabaciones de sonido), servicios de información (bases de datos, periódicos “*online*”), informaciones técnicas, licencias de productos, servicios financieros, profesionales y de asistencia técnica. Estas transacciones se desarrollan “*online*” con una disminución de costos dramática.

Como se menciona en el citado informe, Internet también ha revolucionado las ventas al consumidor final y el mercadeo directo, en tanto que los consumidores pueden comprar desde sus casa una amplia variedad de productos de productores y comerciantes de todo el mundo, pudiendo ver esos productos y obtener información sobre los mismos en sus computadoras.

Desde el punto de vista de la tributación, las preocupaciones se derivan de que Internet no ha eliminado apenas las fronteras nacionales para la realización de los negocios, sino también la identidad de las empresas e individuos que los realizan.

Teóricamente, quienes comercian “*on-line*” estarían sujetos al mismo tratamiento tributario que los que lo hacen de otras formas, pero esto es difícil de aplicarlo cuando se trata de comercio electrónico, sea por la dificultad de conocer la operación y sus actores, inclusive, porque determinar a que país corresponde la jurisdicción tributaria sobre esa operación puede ser difícil, en la medida que la mayor parte de los criterios aplicables están dirigidos a resolver situaciones convencionales. Supóngase el caso de una empresa brasileña que adquiriese a través de Internet un “*software*” de una empresa británica, que es facturado desde Australia, y que es bajado de Internet en la matriz de San Pablo de la empresa brasileña y transmitido por Internet a su subsidiaria de Argentina para ser utilizado en este último país, ¿a qué país le correspondería tributar la transacción y/o el beneficio resultante de la misma?.

A fin de resolver este tipo de problemas, se han formulado propuestas que significarían ajustar las bases tributarias para que contemplen los cambios en la economía, como por ejemplo tributar el flujo electrónico de informaciones con un “*bit tax*”, tal como fuera recomendado en países europeos debido a las altas pérdidas de recaudación del IVA que puede suponer la no tributación de las ventas electrónicas en esos países, contra lo cual se ha manifestado firmemente contrario el Gobierno de los Estados Unidos, para quien la tributación de las transacciones efectuadas por Internet deben recibir igual tratamiento tributario que el comercio realizado por otros medios, pero sin explicar como esto se podrá llevar a la práctica.

Sin duda el comercio electrónico, en rápida expansión, introduce una nueva problemática de fuerte impacto en el campo tributario, tanto en lo que se refiere a la redefinición de la estructura de los tributos como a la identificación de los medios de control del cumplimiento de las obligaciones tributarias. Pese a que el monto de transacciones realizadas electrónicamente ya es altamente significativo, poco es lo que los países han avanzado en esta materia. Una muestra de este atraso lo constituye la declaración conjunta de empresarios y representantes gubernamentales, realizada en el marco del “*Diálogo gobierno/empresa sobre tributación y comercio electrónico*” auspiciado por la OCDE, y que se desarrollara en Hull, Québec, Canadá, el 7 de octubre de 1998. Esa declaración expresa:

- La implementación de un marco tributario para el comercio electrónico es prioritaria, y los gobiernos y el sector empresarial deben cooperar en este trabajo en el sentido de preservar el total potencial de las nuevas tecnologías.
- Todas las partes reconocen que el comercio electrónico y sus subyacentes tecnologías tienen un gran potencial para simplificar los sistemas tributarios y perfeccionar el servicio al contribuyente.

- El marco tributario para el comercio electrónico debe estar orientado hacia los mismos principios que orientan a los gobiernos con relación al comercio convencional.
- Son necesarios significativos aportes y se invita a los gobiernos y sectores privados de fuera del área de la OCDE.
- En la próxima etapa de este trabajo, se podrán usar grupos asesores para promover un intercambio de puntos de vista y un efectivo y apropiado aporte del sector empresarial en las deliberaciones de los gobiernos.

C. La competencia tributaria nociva

Los países, en el ejercicio de su soberanía, pueden optar por el sistema tributario que les resulte más adecuados a sus objetivos en materia de política tributaria.

En un contexto como el actual, caracterizado por una amplia apertura de las economías, la competitividad internacional es perseguida en todos los frentes inclusive en el tributario. Sin embargo, debería evitarse que como consecuencia de la búsqueda de esa mayor competitividad internacional, se resignen necesarios recursos fiscales a través de la concesión de exenciones o rebajas impositivas, lo cual, además, podría alentar una suerte de “guerra de incentivos” que acabará perjudicando a todos los países que en ella participen. Esta es una preocupación creciente en nuestros días que ha motivado importantes esfuerzos, orientados a neutralizar los efectos indeseables de lo que se pasó a denominar “competencia tributaria nociva” y que algunos llaman de “degradación tributaria”.

Podría decirse que ya existe un cierto consenso en el ámbito mundial sobre la necesidad de combatir esa competencia tributaria nociva, la cual es considerada como una práctica desleal. La existencia de este consenso también se presenta como una condicionante a tomar en cuenta al promover una reforma tributaria, en el sentido de que deberán observarse algunos límites en los estímulos que se pretendan brindar para no caer en que pudiese calificarse como “régimen preferenciales”.

El Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE elaboró un informe sobre la competencia tributaria nociva, siguiendo lo sugerido por sus Ministros en mayo de 1996, en el sentido de que: “desarrollará medidas a fin de contrarrestar los efectos distorsionantes de la competencia tributaria nociva sobre las inversiones y decisiones financieras así como las consecuencias para las bases tributarias nacionales y que presentaran su informe en 1998”, lo cual fue apoyado por el Grupo de los 7, que en su cumbre de Lyon en 1996, instaron a la OCDE “a continuar de manera enérgica con su trabajo en este campo, dirigido a establecer un enfoque multilateral bajo el cual los países puedan operar individual y colectivamente para limitar la extensión de estas prácticas.”

El Informe fue aprobado el 9 de abril de 1998 por el Consejo de la OCDE y se refiere a las prácticas tributarias nocivas en la forma de refugios tributarios y regímenes tributarios preferenciales nocivos en los países de la OCDE y países no miembros y se centraliza en actividades de alta movilidad geográfica, tales como actividades financieras y de servicios, definiendo los criterios para identificar estas prácticas tributarias nocivas y efectúa 19 Recomendaciones para confrontar dichas prácticas. Esas recomendaciones son las siguientes:

1. Sobre la legislación y prácticas nacionales

- a) Que los países que no tengan reglas respecto a las Sociedades Extranjeras Controladas (SEC) o reglas equivalentes, consideren su adopción y que los países que las tengan se aseguren que se apliquen de manera consecuente con la conveniencia de frenar las prácticas tributarias nocivas.

- b) Que los países que no tengan reglas respecto a los fondos de inversión extranjera o reglas equivalentes consideren la adopción de las mismas y que los países que las tengan consideren su aplicación sobre los ingresos y entidades consideradas que constituyan competencia tributaria nociva.
- c) Que los países que apliquen el método de exención para eliminar la doble tributación de la renta de fuente extranjera, consideren la adopción de reglas que garanticen que la renta extranjera que se ha beneficiado de prácticas tributarias consideradas como competencia tributaria nociva no califiquen para la aplicación del método de exención.
- d) Que los países que no tengan reglas respecto al suministro de información sobre transacciones internacionales y operaciones extranjeras de contribuyentes residentes, consideren la adopción de dichas reglas y que los países intercambien información obtenida conforme a dichas reglas.
- e) Que los países, en que las decisiones administrativas respecto a la posición particular de un contribuyente puedan ser obtenidas con anterioridad a las transacciones planeadas, hagan públicas las condiciones para otorgar, negar o revocar dichas decisiones.
- f) Que los países observen los principios establecidos en los Lineamientos de la OCDE de 1995 sobre Precios de Transferencia y por lo tanto se abstengan de aplicar o no aplicar sus reglas de precios de transferencia de modo que constituyan competencia tributaria nociva.
- g) En el contexto de contrarrestar la competencia tributaria nociva, los países deben revisar sus leyes, reglamentos y prácticas que rigen el acceso a la información bancaria con miras a eliminar los impedimentos de acceso a dicha información por las autoridades tributarias.

2. Sobre los tratados tributarios

- h) Que los países deben emprender programas para intensificar el intercambio de información importante sobre transacciones en refugios tributarios y regímenes tributarios preferenciales que constituyen competencia tributaria nociva.
- i) Que los países consideren la inclusión en sus convenios tributarios, de disposiciones dirigidas a restringir el derecho a los beneficios de los tratados, a entidades y a la renta cubiertas por medidas que constituyan prácticas tributarias nocivas y consideren cómo las disposiciones existentes de sus convenios tributarios pueden ser aplicadas para el mismo propósito; que el Modelo de Convenio Tributario sea modificado para incluir tales disposiciones o aclaraciones según se requieran a tal respecto.
- j) Que en los comentarios del Modelo de Convenio Tributario se clarifique para eliminar cualquier incertidumbre o ambigüedad respecto a la compatibilidad de medidas nacionales contra el abuso con el Modelo de Convenio Tributario.
- k) Que el Comité prepare y mantenga una lista de disposiciones usadas por los países para excluir de los beneficios de los convenios tributarios a ciertas entidades o tipos específicos de renta y que la lista sea usada por los países Miembros como punto de referencia al negociar convenios tributarios y como base de discusiones en el Foro.
- l) Que los países consideren la terminación de sus convenios tributarios con paraísos tributarios y consideren no celebrar tratados tributarios con tales países en el futuro.
- m) Que los países consideren emprender programas coordinados de aplicación de disposiciones tributarias (tales como fiscalizaciones simultáneas, proyectos específicos

de intercambio de información o actividades conjuntas de capacitación) relativas a la renta o contribuyentes que se beneficien de las prácticas que constituyen competencia tributaria nociva.

- n) Que los países sean estimulados a revisar las reglas actuales relativas al cobro de créditos tributarios de otros países y que el Comité continúe su trabajo en esta área con miras a redactar disposiciones que puedan ser incluidas en los convenios tributarios pertinentes.

3. Sobre cooperación internacional

- o) Que los países miembros respalden las pautas sobre regímenes tributarios preferenciales nocivos establecidos en el informe y establezcan un Foro para implementar las pautas y otras recomendaciones de este Informe.
- p) Que el Foro sea instruido a preparar, en el plazo de un año luego de la primera reunión, un listado de refugios tributarios sobre la base de los factores identificados en el presente informe.
- q) Que los países que tengan vínculos particulares políticos, económicos u otros con refugios tributarios se aseguren que dichos vínculos no contribuyan a la competencia tributaria nociva y, en particular, que los países que tengan dependencias que constituyen refugios tributarios se aseguren que los vínculos que los mismos mantienen con estos refugios tributarios no sean utilizados de manera que pueda aumentar o promover la competencia tributaria nociva.
- r) Que el Comité asuma la responsabilidad de desarrollar y activamente promover un conjunto de principios que deben guiar a las administraciones tributarias en la aplicación de las recomendaciones incluidas en este informe.
- s) Que el nuevo Foro emprenda un diálogo con países no miembros usando, cuando sea pertinente, los foros ofrecidos por otras organizaciones tributarias internacionales, con miras a promover las recomendaciones establecidas, incluyendo las pautas.

IV. Bases alternativas para la tributación de la renta

La tributación a la renta, tanto en el ámbito personal como de las utilidades de las empresas, siempre ocupó un lugar destacado y polémico en la literatura tributaria. Temas como el de la existencia o no de capacidad contributiva en las empresas, el de la necesidad o no de la integración de este impuesto con el impuesto personal a la renta, el de la conveniencia o no de tributar las utilidades no distribuidas para fomentar el ahorro y la inversión, el del otorgamiento o no de incentivos para orientar la asignación sectorial o regional de recursos, el de su traslación o no y muchos otros que en el ámbito doctrinario continúan generando teorías sin recibir mayor acogida en las legislaciones que, en términos generales, continúan apegadas a estructuras más o menos convencionales para tributar la renta. Se podría afirmar que el modelo predominante para imponer el ingreso en los sistemas tributarios es aun el modelo renta.

No obstante, en el campo doctrinario y desde hace mucho tiempo se vienen señalando los eventuales efectos adversos del modelo renta sobre el grado de eficiencia de la economía y, consecuentemente, sobre las posibilidades de crecimiento económico, lo cual, al mismo tiempo, es utilizado para postular el modelo estructurado sobre la base alternativa del gasto, como el más adecuado.

En forma muy agregada se pueden resumir las críticas dirigidas con particular énfasis a la imposición sobre la renta personal, por quienes abogan por hacer prevalecer la perspectiva de la eficiencia económica para estructurar los sistemas tributarios, a dos: el impuesto constituye un desincentivo al esfuerzo personal, al trabajo, e induce al consumo en detrimento del ahorro, lo que afecta a la formación de capital que es un instrumento imprescindible para el crecimiento de la economía.

Entre las propuestas pioneras que propugnaron introducir la tributación directa al consumo en los sistemas tributarios en forma estructurada, cabe mencionar las de N.Kaldor para la India y la entonces Ceilán, de fines de los cincuenta, y la de J.E.Meade para el Reino Unido, a fines de los setenta.

Las piezas fundamentales del modelo gasto propuesto por Kaldor son las siguientes:

- Un impuesto personal altamente progresivo sobre el consumo total;
- Un impuesto anual sobre el patrimonio neto;
- Una tributación de las ganancias de capital con alícuotas elevadas, y
- Un impuesto sobre donaciones y herencias, también con altas alícuotas.

El modelo Meade que surge de la que pudiera considerarse como su propuesta definitiva, se integra con las siguientes figuras:

- Un impuesto personal sobre el consumo para los grandes contribuyentes;
- Un impuesto sobre el consumo para la gran masa de contribuyentes que se instrumentaría, alternativamente, a través de un impuesto sobre la renta con exención total del ahorro, o a través de un impuesto fuerte sobre el valor agregado y de base amplia;
- Un impuesto sobre sociedades coherente con el propuesto en el ámbito personal, que recaería sobre el flujo de fondos, y
- Un impuesto sobre la riqueza con las siguientes alternativas: que recaiga sobre el total de la riqueza acumulada gratuitamente, con alícuotas altamente progresivas que se atenuarían en función del aumento de la mayor edad del sujeto; o un impuesto similar al anterior pero más bajo junto a un impuesto sobre el patrimonio neto altamente progresivo.

Como se puede observar ni el modelo Kaldor ni el modelo Meade se limitan a tributar exclusivamente el consumo, puesto que integran en sus propuestas otras bases tributables. En ambos casos es necesario tener presente que pese a propugnar la eficiencia económica, no se renuncia a propiciar una distribución justa y progresiva de la carga tributaria.

Con posterioridad a los modelos comentados, a partir de una exacerbada preocupación en constituir a los sistemas tributarios en inductores del ahorro privado de las familias y, principalmente, de las empresas, se han gestado diversas propuestas que recomiendan el desplazamiento de las bases tributarias en dirección al consumo. Esas propuestas se refieren particularmente a la implantación de la imposición directa sobre el consumo, a través de la sustitución de la imposición personal de la renta por un impuesto personal al gasto y/o a la imposición de la renta de las empresas por un impuesto sobre el flujo de fondos.

La implantación de este tipo de tributos en sustitución a los que inciden sobre la base renta, es sustentada en razón de que los impuestos directos al consumo serían más conducentes al ahorro, a la inversión y al crecimiento económico que el actual impuesto sobre la renta, y pueden ser más

sencillos. Estos impuestos se aplicarían “directamente” al consumo, a diferencia de los tributos indirectos al consumo que son aplicados con la expectativa de que sean traspasados a los consumidores, quienes pagarían el impuesto “indirectamente”, como es el caso del impuesto al valor agregado y a las ventas al consumidor final.

La propuesta en aquel sentido, que ganara mayor notoriedad es la de Robert Hall y Alvin Rabushka, denominada de “*flat tax*”, mediante la cual se exenta el rendimiento del capital y en la que las empresas y las personas naturales, cuya base tributaria sobrepase cierto límite, estarían sujetas a una misma tasa, con lo cual esta propuesta se aparta de los sistemas convencionales de tributación progresiva de la renta en un doble sentido: la base y la estructura de tasas.

Como antes se aludiera, los argumentos utilizados más frecuentemente para defender aquella forma de tributación son los de sus ventajas en términos de simplicidad y neutralidad en lo que respecta a la opción entre ahorro y consumo. Sin embargo, pese a la reiterada simplicidad aducida por quienes defienden el “*flat tax*”, poco se aporta en cuanto a las soluciones para resolver los difíciles problemas que cabe esperar en cualquier intento por cambiar hacia un sistema de tributación directa basada en el consumo, tales como el de la transición y el de la necesidad de renegociar los tratados de doble tributación, entre muchos otros.

En cierta forma podría considerarse temerario partir hacia una reforma tributaria que suponga la adopción de una imposición alternativa a la renta del tipo “*flat tax*” o semejante por las siguientes razones:

- No existen precedentes suficientes que permitan evaluar el impacto que ello supone en términos de recaudación, tanto en lo que se refiere a su nivel como a su gestión y, además, la tributación de la renta, principalmente de las empresas, tiene una participación relativa importante en los ingresos tributarios de los países latinoamericanos;
- La disminución de la base que supondría, en el caso de que se desee mantener el nivel de ingresos tributarios, requeriría aplicar alícuotas más elevadas, incrementándose la propensión a evadir;
- Por la antes apuntada falta de precedentes, podrían producirse lagunas en la legislación que regiría esos tributos que propiciarían nuevas formas de elusión;
- Gran parte de los países latinoamericanos han concluido acuerdos para evitar la doble tributación, los que tendrían que ser renegociados para que resulte admisible la imputación como crédito de las sumas pagadas en esos países en concepto del nuevo impuesto y, finalmente,
- En el caso de los países de América Latina podría concluirse que, si de lo que se trata es de propender a expandir la sustentación de las recaudaciones sobre la base de la tributación del consumo, ello ya se ha venido cumpliendo como lo probaría el hecho del mayor crecimiento relativo de los ingresos tributarios procedentes de ese tipo de tributación y, también, la atenuación de la tributación de las rentas y ganancias de capital promovida en los últimos años en diversos países de la región.

V. Situación actual de la tributación de la renta en América Latina

Dentro del cuadro general de los sistemas tributarios de los países latinoamericanos presentado anteriormente, las principales tendencias observadas en la evolución de la tributación personal a la renta y a la renta de las empresas son:

- Reducción y menor dispersión de alícuotas y orientación a la proporcionalidad en la imposición de las utilidades de las empresas;
- Mayor integración entre los impuestos personales a la renta y a la renta de las empresas;
- Aplicación de regímenes de corrección monetaria;
- Reducción de los incentivos tributarios;
- Ampliación de la base imponible (empresa fuente);
- Adopción del criterio de renta mundial;
- Celebración de acuerdos internacionales para evitar la doble tributación;
- Atenuación de la imposición o exención de las rentas y/o ganancias de capital.

En cuanto a la importancia recaudatoria del impuesto a la renta, si bien constituye una de las principales fuentes de ingresos tributarios, podría afirmarse que aun esta lejos de su real potencial. Posiblemente esto se derive de un menor control de este impuesto, ya que en los últimos años parecería que los mayores esfuerzos de las administraciones tributarias se han concentrado en la gestión del IVA, preocupándose menos en establecer mecanismos de fiscalización y ejercer esa función con relación a otros tributos.

VI. Agenda para futuras reformas de la tributación en los países de América Latina

En los primeros años de la presente década diversos países de la región obtuvieron resultados considerables en cuanto al logro de un cierto equilibrio en sus finanzas públicas a través de la contención del crecimiento del gasto público, del incremento de sus recursos tributarios, de la recomposición de los precios y de las tarifas públicas y de procesos de privatización que significaron desprenderse de actividades deficitarias y obtener recursos financieros adicionales, aunque de carácter extraordinario. No obstante, gran parte de los países de América Latina no ha logrado aun lo que podría considerarse un ajuste fiscal sustentable. En muchas oportunidades el ajuste fiscal emprendido postergó la inversión pública y, mucho más, el desarrollo de programas en el área social que evitasen una evolución negativa de los indicadores de pobreza.

Existe consenso en identificar como metas prioritarias para los países de América Latina en los próximos años la consolidación de la estabilidad económica, la retomada de un crecimiento sustentable y la erradicación de la pobreza. La dificultad radica en conciliar las acciones que puedan dar respuesta a esos requerimientos en forma simultánea. El tratamiento secuencial que se pretendió dar a estos temas en el pasado reciente, parecería presentarse como una estrategia agotada ya que se trataría de un problema bien más complejo de lo que se previó.

La experiencia del pasado reciente y las metas que se señalaran como prioritarias para los países de la región, así como la expansión constante del proceso de globalización, permiten apuntar algunos temas, que deberán componer la agenda para las reformas tributarias de los próximos años.

Cuadro 4
INGRESOS DE LA TRIBUTACIÓN A LA RENTA Y DEL IVA - 1997
(Porcentajes del PIB)

País	Renta	IVA
Argentina	2.6	6.1
Bolivia	2.1	6.6
Brasil	4.9	7.0
Chile	4.8	7.7
Colombia	6.2	3.7
Costa Rica	2.9	6.7
Ecuador	2.1	3.8
El Salvador	2.9	5.9
Guatemala (96)	2.1	3.6
Honduras (95)	4.8	4.3
México (96)	3.8	2.8
Nicaragua	3.5	3.9
Panamá	2.8	1.9
Paraguay (96)	2.2	4.2
Perú (96)	3.3	5.6
República Dominicana	2.1	1.5
Uruguay	2.0	9.0
Venezuela	8.3	5.8
Promedio	3.7	5.3

Fuente: Base de Datos del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT.

A. Temas referentes a la suficiencia de los sistemas tributarios

La suficiencia del sistema tributario se vincula a su capacidad de recaudar una magnitud de recursos adecuada para financiar aquellas acciones del Estado cuyo costo se entiende que debe ser socializado, sea por tratarse de la producción de bienes públicos que no admiten la aplicación del principio de exclusión, sea por determinaciones de naturaleza política. Para que el sistema tributario pueda cumplir con ese requisito de suficiencia debe estar provisto de tributos que presenten características de generalidad. Esa generalidad estará determinada por la naturaleza y amplitud de las bases económicas contempladas y por la cantidad de exenciones, objetivas y subjetivas, que se establezcan en los tributos.

Además de la generalidad, en el sentido antes definido, la suficiencia del sistema tributario dependerá también de otros dos factores: el nivel y estructura de las alícuotas y la eficacia con que se aplique ese sistema.

El nivel y estructura de las alícuotas está sujeto a limitaciones impuestas por aspectos estructurales del país de que se trate y también por la interdependencia de los sistemas tributarios en el ámbito internacional.

El simple incremento de la alícuota de un impuesto no significa un incremento correlativo en su recaudación. Por el contrario, al elevarse las alícuotas se puede llegar a un punto de inflexión que determinará la disminución de los ingresos producidos por el impuesto, ante la contracción promovida por éste en la base económica sobre la que incide. Esto, sin dejar de tomar en cuenta los estímulos a la evasión que se derivan de las altas alícuotas y de los efectos de desincentivo que pueden tener sobre la actividad económica.

Por otra parte, hoy resulta claro que el sistema tributario de un país debe observar ciertas pautas mínimas que rigen en materia tributaria en el ámbito internacional, so pena de afectar su competitividad en ese ámbito.

En cuanto a la eficacia con la que se aplique el sistema tributario, ella dependerá de la capacidad de gestión de las respectivas administraciones en las funciones de recaudación, fiscalización y cobro de los tributos. Esa eficacia determinará en último término hasta que punto se identifica el "sistema tributario legal" con el "sistema tributario real o efectivo". Los objetivos propuestos por las normas tributarias no se alcanzan simplemente con su promulgación, sino a través de su efectiva aplicación. En este aspecto cabe resaltar la íntima interrelación existente entre la política y la administración tributaria.

Al mismo tiempo, la acción del administrador tributario se verá favorecida o dificultada en razón de la adecuación que el sistema tributario tenga con los condiciones estructurales y coyunturales del respectivo país. En otras palabras, el formulador de la política tributaria debería atender a los postulados derivados de la teoría económica y de la técnica tributaria, para diseñar la reforma tributaria de un determinado país pero, igualmente, será necesario que tome en cuenta las condiciones particulares que ofrece el medio y, en especial, la capacidad de gestión, existente o potencial, de la respectiva administración tributaria para aplicarlas eficazmente.

A fines de la década pasada, diversos países de la región lograron un incremento de sus recaudaciones en términos reales pero este crecimiento fue efímero para varios de ellos. Muchos de los ajustes fiscales alcanzados en algunos años de aquella década fueron momentáneos pues ellos resultaban insustentables por tratarse de formas artificiales de reducción del déficit fiscal. Para esto se utilizaron medidas tanto del lado del gasto como del ingreso, empleándose en algunas oportunidades el concepto de "superávit de caja" como símbolo de disciplina fiscal, cuando no se trataba más de que el resultado de medidas extraordinarias, que no reflejaban la real situación de las finanzas públicas.

Por el lado del gasto se promovió el atraso del pago a proveedores, generando este alivio pasajero mayores costos futuros para la adquisición de bienes y servicios para el Estado, derivados de la pérdida de credibilidad en los gobiernos que esto determinó. También se postergaron necesarios ajustes salariales al funcionariado público, lo que perjudicó los niveles de eficiencia del mismo.

En materia de ingresos se promovió el pago anticipado de impuestos, se concedieron "amnistías tributarias", se aplicaron tributos extraordinarios y se enajenaron bienes del acervo público. Algunas de estas medidas también tienen una proyección negativa sobre el futuro, sea por la falta de recurrencia sea, como en el caso de las "amnistías", por el mal precedente que crean sobre la falta de consecuencias del incumplimiento de las obligaciones tributarias, lo que puede entenderse como un estímulo a la evasión.

En razón de las consideraciones precedentes, cabe imaginar que será necesario incrementar la carga tributaria en varios de los países de la región para lograr la suficiencia del sistema tributario. Considerando las experiencias anteriormente aludidas, las medidas de reforma en aquella dirección, deberán evaluarse no apenas de un punto de vista cuantitativo, sino también del punto de vista cualitativo, en cuanto a las posibilidades de perdurabilidad de su capacidad recaudatorios.

En el ámbito de la Administración tributaria, como otro elemento importante para el logro de la suficiencia, gran parte de los países de la región ya vienen realizando significativos esfuerzos para mejorar la gestión del sistema tributario. En varios de esos países se avanzó notablemente en este campo, preferentemente en lo que concierne al control de los grandes contribuyentes y a la implantación de sistemas de información. En la actualidad, el desafío para las administraciones tributarias se vincula, principalmente, a tres grandes metas:

- Desarrollar y promover el aprovechamiento pleno de sistemas de información, capaces de apoyar efectivamente sus funciones sustantivas, en especial la fiscalización;
- Mejorar el perfil de sus cuadros de funcionarios, a través de la implantación de una política de recursos humanos que posibilite el reclutamiento y permanencia de profesionales idóneos, de comportamiento ético y comprometidos con la organización;
- Brindar servicios de alta calidad al contribuyente, que promuevan el cumplimiento voluntario y proyecten una imagen positiva a la sociedad.

También, vinculado a la eficacia en la gestión del sistema tributario aparece lo que podría considerarse como el cierre del proceso de aplicación del mismo, esto es el cobro de los tributos. La experiencia reciente de algunos países parece indicar la conveniencia de prestar mayor atención a este aspecto, tanto en lo atinente a los procedimientos aplicables como a los órganos a cargo de esa función.

B. Temas referentes a la equidad de los sistemas tributarios

La equidad en la distribución de la carga tributaria significa observar la capacidad contributiva de quienes reciben la incidencia de los impuestos. En este tema se acostumbra diferenciar dos aspectos: la equidad vertical, que consiste en que los individuos reciban un tratamiento diferencial en la medida que presenten un nivel desigual de capacidad contributiva, mayor carga tributaria relativa cuanto mayor capacidad contributiva, y la equidad horizontal que se configuraría cuando sobre los individuos con idéntica capacidad contributiva incide igual carga tributaria.

La equidad vertical, significa otorgar una función redistributiva a la tributación. Una forma de evaluar los efectos redistributivos de un sistema tributario es observando el sesgo regresivo o progresivo de cada tributo que lo compone y del propio sistema como un todo.

La estructura de las recaudaciones por tipo de tributo presenta, en la mayor parte de los países de la región, un aumento de la participación de los impuestos generales al consumo, siendo que a este tipo de tributos se lo caracteriza generalmente como regresivo.

Durante los últimos años, la cuestión de la equidad en la distribución de la carga tributaria permaneció un tanto postergada. La generalidad de las reformas tributarias, hicieron hincapié en expandir la base e incrementar la alícuotas de los impuestos generales al consumo para obtener recursos adicionales y, al mismo tiempo, reducir la progresividad en los impuestos personales a la renta, para atenuar los efectos negativos de esos tributos sobre los incentivos a trabajar y a asumir riesgos. De esta manera se sobreponía como prioridad, en forma manifiesta, la promoción de la eficiencia de la economía a la equidad de la tributación.

Actualmente, parecería vislumbrarse una cierta atenuación del énfasis en el fomento y la preservación de la eficiencia económica como postulado, casi exclusivo, de la reforma tributaria. La nueva orientación, podría estar vinculada con la comprobación de que la concentración de la carga tributaria sobre el consumo en la forma en que se realizó, estaría llegando en diversos países a un cierto grado de saturación, lo cual determina que, ante el incremento de sus bases o alícuotas, su recaudación no responda ya en la forma que cabría prever, y, al mismo tiempo, se generen efectos negativos como lo son la contracción del consumo necesario de los sectores menos favorecidos de la sociedad y el crecimiento de las actividades informales. Dichos efectos, estarían dando cuenta de que técnicamente, en muchos países, se estaría próximo al límite del agotamiento de la tributación general al consumo como instrumento de captación de recursos tributarios adicionales.

El tratar de la equidad del sistema tributario no significa desconocer la importancia del gasto público, en cuanto a los efectos redistributivos que con él se pueden lograr. Sin embargo, cabe señalar que parecería exagerada e irrealista la mención recurrente de la mayor potencialidad redistributiva del

gasto público, especialmente cuando con ello se pretende justificar la despreocupación con la función redistributiva de la tributación o, peor aun, la regresividad de los tributos.

Parecería una broma de mal gusto la postura de ciertos economistas que pregonan que en la tributación deben dejarse de lado las preocupaciones con la equidad, en términos de redistribución del ingreso, y al mismo tiempo proponen que esas preocupaciones se resuelvan a través del gasto público de gobiernos que, esos mismos economistas, califican como ineficiente.

La equidad fiscal, en todo caso, debe evaluarse en términos de la incidencia neta que tiene para los distintos segmentos de la población, por nivel de ingresos, el conjunto de acciones tanto tributarias como de gasto público. Así, la distribución social del gasto público podría resultar favorable a los grupos de menores ingresos, pero, si éste está financiado con una tributación regresiva, como saldo final, se obtendrá un impacto menor en términos de redistribución. Esto último, justifica que también se contemplen aspectos vinculados con la distribución equitativa de la carga tributaria para alcanzar plenamente los efectos redistributivos que se propongan las acciones fiscales. Más aun, sería ilógico que la política de gasto público tuviera que dedicar grandes esfuerzos, a la reparación de la inequidad con que ha sido distribuida socialmente la carga tributaria.

Por otro lado, las comparaciones internacionales parecerían indicar que es posible establecer sistemas tributarios más progresivos en América Latina a través de la potenciación de la tributación directa, sin que con ello se afecte la competitividad y el desarrollo de estos países. Así por ejemplo, la carga tributaria directa de la región equivale apenas a la cuarta parte de la carga tributaria directa promedio de los países de la OCDE.

La mayor recaudación que se pueda obtener de una aplicación más rigurosa de los impuestos directos ya existentes en los países latinoamericanos, significará una diversificación de las bases tributarias que beneficiará tanto a la equidad como a la propia suficiencia de los sistemas tributarios.

C. Temas referentes a la neutralidad de los sistemas tributarios

Promover la neutralidad de la tributación, significa propiciar una mayor eficiencia económica al atenuar los efectos de los tributos en la asignación de recursos. Se trata de restar peso a las consideraciones de naturaleza tributaria en las decisiones de los agentes económicos, pasando a regir con menores interferencias los mecanismos de mercado en la formulación de esas decisiones, lo que evitaría que se generen distorsiones en la asignación de recursos.

Son aspectos de la tributación que se vinculan en forma más inmediata al tema de la neutralidad, el tratamiento de las utilidades de las empresas y de las rentas y ganancias de capital, el arancel de aduanas y la imposición general al consumo.

Con relación a los impuestos a la renta en materia de alícuotas, como ya se comentara, existió una tendencia general a la rebaja de las mismas.

En este punto, es importante destacar que la experiencia no ofrece resultados que demuestren, empíricamente, una influencia determinante de la tributación a la renta en el nivel de inversión. Al mismo tiempo, en la medida que usualmente se sustenta la necesidad de reducir la imposición a la renta para estimular la inversión, es preciso tener en cuenta también que sí, por cualquier circunstancia, el ahorro que pueda propiciar una menor tributación no resulta conveniente invertirlo en el país, lo más probable es que éste se una al capital que fuga al extranjero.

En el campo de la tributación de las importaciones, es en el que más cambios favorables a la neutralidad de los sistemas tributarios se llevaron a cabo. En el marco de los programas de liberación del comercio exterior emprendidos por la mayor parte de los países de la región, se realizaron importantes reducciones de las tarifas nominales del arancel de aduanas promoviéndose una menor dispersión de alícuotas y de protección efectiva. Este arancel fue utilizado frecuentemente, en

particular por los países de menor desarrollo relativo de la región, con funciones selectivas causando esto una gran dispersión de alícuotas y, consecuentemente, de la protección efectiva de los diferentes tipos de productos. Una de las distorsiones más comunes emergentes de aquella estructura arancelaria se produjo en la asignación de recursos. Al aplicarse mayores alícuotas cuanto mayor fuera el carácter de no esencial o suntuario de un producto, se promovió la asignación de recursos a la producción doméstica de bienes suntuarios con un alto grado de ineficiencia.

En cuanto a la tributación general al consumo, la disminución de las exenciones, el menor uso de alícuotas diferenciales, la ampliación de las bases de imposición y la mayor y mejor utilización de la técnica del valor agregado que redujo ciertos efectos acumulativos remanentes en estos tributos, también constituyeron factores que favorecieron la neutralidad de los sistemas tributarios, particularmente en relación a la estructura de precios relativos.

Sin duda, la neutralidad de los sistemas tributarios en beneficio de una más eficiente asignación de recursos, es el tema de naturaleza extra-fiscal que tuvo más peso en la orientación de las reformas tributarias realizadas en el marco de los programas de ajuste estructural

En este momento, y en mayor medida en el futuro próximo, los temas referentes a la neutralidad de los sistemas tributarios que suscitan más interés, son los relativos a la neutralidad externa.

Encontrándose la totalidad de los países de la región incurso en procesos de integración económica, ya se ha planteado la necesidad de impulsar los mecanismos de armonización tributaria que permitan el avance de esos procesos. Esto significa la necesidad de ajustar los sistemas tributarios de los grupos de países que componen los diversos acuerdos de integración, de manera que se evite que divergencias o asimetrías entre esos sistemas, produzcan efectos distorsivos sobre las condiciones de competencia y sobre la localización de las inversiones.

Al mismo tiempo, deberán tomarse en cuenta no apenas los requerimientos específicos emergentes de los procesos de integración, sino también aquellos otros derivados de la globalización.

No cabe duda que la globalización económica, al promover un mercado de bienes y servicios cada vez más competitivo e integrado, tiene un fuerte impacto sobre los sistemas tributarios, los cuales fueron diseñados, principalmente, tomando en cuenta bases económicas domésticas y una baja movilidad de los factores capital y trabajo. Pocas veces se tomaba en cuenta al promoverse una reforma tributaria su posible impacto fuera de las fronteras del propio país, ni tampoco se prestaba mayor atención al régimen tributario aplicado o a las reformas realizadas por otros países.

D. Temas referentes a la simplificación de los sistemas tributarios

La simplificación del sistema tributario implica, por una parte, propender a que en su composición se integren apenas aquellos tributos sobre bases económicas que manifiesten una efectiva capacidad contributiva y que, al mismo tiempo, permitan la captación de un volumen de recursos que justifique su implantación.

Por otro lado, la simplificación también está referida a la estructura técnica con la que se conforme cada uno de los tributos integrantes del sistema tributario. Esto último estará condicionado en forma inmediata por el grado de desarrollo socioeconómico del país de que se trate y, asimismo, por la capacidad de gestión de la respectiva administración tributaria. En todo caso, se trata de dotar a cada uno de los tributos de una estructura técnica que suponga transparencia, en el sentido de que permita el cabal conocimiento de las obligaciones de él emergentes, además de economicidad, tanto para el cumplimiento por parte de los contribuyentes como para el control del mismo por parte de la administración tributaria

En la década pasada, gran parte de los países promovió la eliminación de gravámenes de bajo rendimiento fiscal, como también el perfeccionamiento de las normas que rigen la aplicación de los tributos, tanto en aspectos materiales como formales. Ello tuvo por consecuencia una mayor transparencia de aquellas normas que facilitó el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y el control del mismo por parte de la administración tributaria. Sobre esto último, cabe señalar que la adopción de métodos de recaudación a través de la red bancaria, la administración diferenciada de los grandes contribuyentes, la extensión del régimen de retención en la fuente de los impuestos y el desarrollo de sistemas de información, simplificaron la gestión de los tributos, beneficiando la eficacia de las administraciones tributarias.

No obstante, la tendencia general de simplificación anteriormente señalada, se vio afectada en los últimos tiempos, por la incorporación de figuras tributarias poco ortodoxas con la finalidad de resolver dificultades presupuestarias en varios países de la región, por lo cual, aun mantiene vigencia la necesidad de promover acciones tendientes a eliminar impuestos improductivos, a perfeccionar la estructura de los principales impuestos con la finalidad de favorecer el cumplimiento y, al mismo tiempo, el control del mismo.

Uno de los aspectos vinculados a la simplificación que no ha sido suficientemente atendido hasta el presente por los países de la región, es el referente a la descentralización y coordinación fiscal. En muchos países se aplican tributos a distintos niveles de gobierno (especialmente en los que cuentan con una estructura federal), o participa en la administración de tributos más de un organismo a un mismo nivel de gobierno. Esto determina la necesidad de promover una acción coordinada de los diferentes organismos de administración tributaria de un mismo país, que simplifique y facilite el cumplimiento de las obligaciones para los contribuyentes y que, además, permita establecer mecanismos de cooperación entre esos organismos.

VII. Conclusiones

Como se señala sarcásticamente en un artículo publicado en *"The Economist"* del 31 de mayo de 1997, *"Disappearing Taxes"*, sobre el impacto de la globalización y las nuevas tecnologías en la tributación, una solución para superar los inconvenientes derivados de la movilidad del capital, que ese contexto supone, sería tributar más fuertemente el gasto con una imprescindible presencia física llamada propiedad. Recordando que en tiempos pasados los reyes acostumbraban recaudar la mayor parte de sus impuestos de los tributos sobre la tierra y más recientemente, en 1913, el 60% de los ingresos tributarios de los Estados Unidos provenían de la propiedad, concluye el citado artículo destacando lo irónico que sería si la era del computador requiriese que el mundo post-industrial regresara a un pre-industrial sistema tributario.

Resulta incontestable la necesidad de que los sistemas tributarios pasen por un proceso de adecuación a la globalización y a las nuevas tecnologías, pero la estrategia necesaria para ello no puede estar referida apenas a una circunstancia, como es la mayor movilidad del capital, y menos a encontrar bases alternativas a la de la renta.

Sí es necesario iniciar un proceso de inserción internacional de los sistemas tributarios, pero ello no puede significar, como fuera señalado, partir hacia una competencia tributaria que produzca efectos negativos, tales como:

- Producir una disminución de los ingresos tributarios;
- Llevar a la reforma de la estructura de la tributación en direcciones no deseadas;
- Reducir la progresividad del sistema tributario haciéndolo menos equitativo.

En cierta medida, algunos de esos inconvenientes ya comienzan a manifestarse en algunos países de América Latina, que han otorgado exenciones en sus impuestos a la renta sobre rentas de capital, inclusive cuando sus beneficiarios residen en el exterior. Esto significa, por una parte, afectar al principio de equidad de la tributación y, simultáneamente, cuando se trate de beneficiarios del exterior de las rentas exentas, simplemente transferir recursos tributarios hacia fiscos extranjeros sin favorecer la situación de los perceptores de esas rentas, ya que lo que dejen de tributar en el país de la fuente, tendrán que pagarlo en el país de su residencia.

No cabe duda que la preocupación con desplazar la carga tributaria que pesa sobre la renta hacia bases alternativas, particularmente el consumo, tiene muy poco que ver con la realidad latinoamericana, ya que en la gran mayoría de los países de la región más del 75% de las recaudaciones tributarias proviene de la imposición al consumo.

Específicamente con relación a la tributación a la renta, en los países de la región tal vez correspondería proceder en forma contraria, es decir, potenciando esa tributación de forma que sea posible atenuar la tributación al consumo. Para ello correspondería adecuar su estructura, compatibilizándola sí con el contexto de globalización y de nuevas tecnologías, pero también para hacerlo un instrumento de recaudación más efectivo.

En ese sentido, como ya parecería que está sucediendo, sería conveniente reintroducir la idea de establecer un impuesto sobre los activos brutos que opere como un impuesto mínimo a la renta de las empresas.

Al mismo tiempo, cabría analizar la conveniencia de relativizar la globalidad del impuesto personal a la renta, estableciendo diferentes tratamientos para rentas de distinto origen.

Particularmente tratándose de rentas y ganancias de capital obtenidas por no residentes, adecuar los niveles de tributación a que son sometidas, para que el impuesto que se les aplique en la fuente se aproxime al correspondiente en el país de residencia del beneficiario. Ello por dos razones, por una parte para que no se promueva una doble tributación residual, pero también para que la insuficiencia de tributación en la fuente no dé lugar a un traslado de recursos tributarios hacia el fisco del país de residencia del beneficiario.

Establecer en las normas internas del impuesto a la renta disposiciones que contemplen el tratamiento de los precios de transferencia, las cuales deberían ajustarse a las prácticas y normas prevalecientes en el ámbito internacional.

Prever en aquellas mismas normas tratamientos discriminatorios contra los denominados “paraísos fiscales”.

Propugnar la celebración de acuerdos para evitar la doble tributación de la renta que, al dar estabilidad y seguridad a los inversores sobre el tratamiento tributario de las remesas de beneficios desde el país anfitrión, puedan promover la inversión extranjera. En este campo resulta también conveniente lograr una mayor cohesión entre los países de América Latina, para reforzar la defensa de intereses comunes en la negociación de este tipo de acuerdos, por ejemplo, obtener el reconocimiento por parte de los países exportadores de capital de la inclusión de cláusulas como la del “*tax sparing*”.

Fomentar la conclusión de tratados específicos sobre cooperación administrativa mutua, especialmente a través del intercambio de informaciones, que refuercen la capacidad de control de las administraciones tributarias sobre operaciones realizadas o vinculadas con el exterior y sobre bienes y personas en el extranjero. Este tipo de tratados pueden ser fundamentales para el control de los precios de transferencia.

Por último, corresponde a los países de América Latina buscar mecanismos para tener una mayor presencia y, consecuentemente una mejor defensa de sus intereses y puntos de vista, en los debates sobre temas tributarios trascendentales para un futuro inmediato, como son la determinación de normas internacionales sobre temas tales como: la revisión de los conceptos de fuente, establecimiento permanente, dirección efectiva, asignación de jurisdicción tributaria, temas todos ellos cuya necesidad de revisión es aceptada pacíficamente ante el avance de las nuevas tecnologías, en particular la del comercio electrónico. Tal vez haya llegado el momento de que los países de América Latina utilicen los mecanismos e instituciones que les permitan tener un rol protagónico pleno en el debate internacional de estos temas, no apenas en calidad de observadores o, en el mejor de los casos, de invitados.

Bibliografía

- Hall, Robert E. y Rabushka, Alvin (1985), "The Flat Tax", Hoover Institution Press, Stanford.
- Kaldor, Nicholas (1963), "Impuesto al gasto", Fondo de Cultura Económica, México.
- Maciel, Everardo (1998), "La adecuación de los sistemas tributarios a la globalización", documento de la 32ª Asamblea General del CIAT, Salvador, Bahía.
- Meade, John E. (1978), Report of a Committee chaired by, "The Structure And Reform Of Direct Taxation", The Institute for Fiscal Studies, Londres.
- OCDE (1998a), "La contención de la competencia fiscal nociva", Recomendaciones del Comité de Asuntos Fiscales, París.
- ____ (1998b), "Electronic Commerce: a Discussion Paper on Taxation Issues", Committee on Fiscal Affairs, París.
- Pita, Claudino (1993), "La reforma tributaria en América Latina en la década de los años 80", Serie Documento de Trabajo 164, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- ____ (1998), "Las Administraciones tributarias de América Latina y el Caribe y los precios de transferencia", documento del Seminario Conjunto CIAT/OCDE, ESAF, Brasilia.
- Sevilla Segura, José Víctor (1987), "Financiación Pública y Diseño tributario", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Shome, Parthasarati y Schutte, Christian (1995), "Cash Flow Tax" en "Tax Policy Handbook", editado por Parthasarati SHOME, Washington, D.C., International Monetary Fund, pp. 169 y siguientes.
- Shome, Parthasarati (1993), "Tendencias y orientaciones futuras en la reforma a la política tributaria" en "La tributación frente a las tendencias de la economía mundial", XXVI Asamblea General del CIAT, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 91 y siguientes.
- Tanzi, Vito (1991), "Tax Reform in Economies in Transition? A Brief Introduction to the Main Issues", IMF Working Paper no. WP/91/23, Washington, D.C.
- ____ (1998), "El impacto de la globalización económica en la tributación", documento de la 32ª Asamblea General del CIAT, Salvador, Bahía.
- The White House (1997), "A Framework for Global Electronic Commerce", Washington, D.C., July 1.

El futuro del impuesto a la renta en las economías abiertas

Peter D. Byrne

Resumen

Este trabajo estudia la evolución del impuesto a la renta en América Latina, mientras los países de la región abren sus economías a la inversión extranjera y el libre comercio. Se explica las teorías detrás de las reformas más importantes. El trabajo enfatiza especialmente los asuntos tributarios, domésticos e internacionales, que afectan a los inversionistas extranjeros. Adicionalmente, se destacan asuntos de importancia a la administración tributaria, como precios de transferencia y coeficiente de endeudamiento. Tendencias recientes están resaltados, tales como el Impuesto al Activo, la Integración Corporativa, el cambio al la tributación de fuente mundial, y los Tratados para Evitar la Doble Tributación. Se identifica varias políticas tributarias débiles, y se recomienda políticas que podrían facilitar la inversión extranjera sin sacrificar recaudaciones.

I. Introducción

El impuesto a la renta debe ser considerado como el impuesto más significativo del siglo XX. El impuesto al valor agregado ha adquirido un significado cada vez mayor en las dos últimas décadas.

Sin embargo, el impuesto a la renta sigue siendo una fuente más importante de rentas fiscales en la mayoría de países y el impuesto al valor agregado era apenas conocido fuera de Europa hasta hace 20 años. Para la mayor parte de la gente que vive en el mundo actual, es difícil imaginar la vida sin un impuesto a la renta. No obstante, el impuesto a la renta no ha sido particularmente significativo sino en este siglo y muchos ahora se atreven a escribir su obituario. Hay quienes insisten en que los ingresos no deberían ser gravados porque los ingresos son generalmente el resultado de un comportamiento que es beneficioso para la sociedad en su conjunto y que, por lo tanto, nunca debería ser penalizado o desalentado mediante la tributación.

Al considerar el impuesto a la renta en las economías abiertas, es interesante observar que el libre comercio contribuyó al establecimiento del impuesto a la renta. Antes del impuesto a la renta, una gran parte de las rentas públicas provenían de los derechos arancelarios y de exportación. Tales derechos tenían el doble propósito de proteger la industria nacional y de generar rentas substanciales. Con el paso del tiempo, se ha aceptado gradualmente que los más amplios beneficios del libre comercio son más importantes que las rentas provenientes de las aduanas y la protección de la industria nacional. El papel del gobierno se ha ampliado a lo largo de varias décadas y la reducción de rentas resultante de la eliminación de derechos de exportación, así como la dramática reducción de los aranceles aduaneros, han hecho necesario un incremento de las rentas provenientes de otras fuentes.¹ En los Estados Unidos, el impuesto a la renta llenó la brecha y, en América Latina, la brecha se ha llenado mediante una combinación del impuesto a la renta y el impuesto al valor agregado.

La pugna entre el impuesto a la renta y el impuesto al valor agregado continuará, sin duda, por varias décadas. Con la salvedad de ciertos cambios radicales en la naturaleza del gobierno (tales como la aceptación de un papel mucho menor del mismo), la mayoría de países latinoamericanos probablemente tengan ambos impuestos en un futuro previsible. Es una verdad fundamental que ningún otro impuesto del que se tenga conocimiento puede generar rentas que se acerquen a aquellas provenientes del impuesto a la renta o del impuesto al valor agregado. Ambos impuestos tienen sus virtudes y sus defectos; otros estudios han expuesto los diversos argumentos. Sin embargo, el hecho es que ambos seguirán siendo esenciales durante muchos años más. Por lo tanto, este estudio se concentrará en los desafíos que plantea el impuesto a la renta a medida que los países latinoamericanos abren sus economías.

II. El impuesto a la renta en América Latina

La mayoría de países latinoamericanos han tenido un impuesto a la renta durante la mayor parte de este siglo. Hasta hace aproximadamente 15 años, casi todos los países tenían un sistema “clásico” en el cual las personas naturales y jurídicas estaban sujetas a tributación como personas absolutamente separadas. En este sentido, América Latina era muy similar al resto del mundo. Cada “persona” tributaba sobre sus “ingresos”. No importaba si los mismos ingresos eran gravados dos veces, primero a nivel corporativo y luego a nivel individual.

En general, América Latina difería del resto del mundo en lo que respecta a la jurisdicción tributaria. La mayoría de países latinoamericanos se adherían al sistema de tributación “territorial”, lo que significaba, primeramente, que **todos** los ingresos generados dentro de las fronteras de un país debían ser gravados por dicho país y, en segundo lugar, que un país no debía gravar **ningún** ingreso generado fuera de sus fronteras. No se puede negar la coherencia interna de este sistema: siempre y cuando las reglas que rigen en la fuente (es decir, donde se generan los ingresos) sean

¹ Muchos dirían que el incremento de fuentes de rentas es precisamente la razón por la que el gobierno ha crecido en la forma en que lo ha hecho.

coherentes, no hay riesgo de doble tributación. Además, resulta evidente que el sistema territorial vincula el derecho a gravar con el beneficio de recibir ingresos.²

Puesto que el sistema territorial contempla la tributación exclusivamente en el país donde se generan los ingresos, no resulta sorprendente que a los expertos tributarios latinoamericanos les incomode el sistema “mundial” usado por la mayoría de países desarrollados. Para los latinoamericanos, era conceptualmente incorrecto que el país de origen de un inversionista internacional gravase los ingresos generados en América Latina (aunque con una reducción por crédito tributario). Los países latinoamericanos consideraban que tenían el derecho exclusivo de gravar los ingresos. El sistema mundial resultaba particularmente molesto cuando los incentivos tributarios concebidos para captar inversión no beneficiaban al inversor sino que simplemente transferían la recaudación tributaria a otro país –y el impuesto adicional era normalmente recaudado por un país mucho más rico. Varios países intentaron evitar lo que percibían como una transferencia de rentas a los países desarrollados gravando los ingresos en la fuente en forma más agresiva. Esta actitud, combinada con una actitud ambivalente que existía hacia la inversión extranjera en general, dio origen a tarifas de retención muy altas sobre pagos de intereses, dividendos y regalías.

El sistema territorial adolece de varios defectos y su desaparición era quizás predecible cuando los países de América Latina abrieron sus economías. Los países de América Latina han tenido que reformar sus sistemas tributarios, incluyendo el concepto territorial, para guardar coherencia con las normas tributarias que rigen a nivel internacional y para responder por la neutralidad de la exportación de capitales.

La neutralidad de la exportación de capitales es un concepto que mantiene que la decisión de invertir a nivel interno o a nivel internacional debe estar determinada no por el rendimiento después del pago de impuestos sino por el rendimiento económico antes de deducir impuestos. Por ejemplo, una persona nunca debería ser alentada a invertir en un paraíso tributario, en donde el índice de rentabilidad tanto antes como después del pago de impuestos es del seis por ciento, en contraste con una inversión nacional que tiene una rentabilidad del siete por ciento antes de los impuestos, pero solamente del cinco por ciento después de los impuestos.³ Desde un punto de vista basado puramente en la eficiencia, el capital ha sido mal empleado porque se habría podido generar más ingresos internamente. Lo que es más importante aún, se ha perdido tanto la actividad económica como la recaudación tributaria. El sistema territorial permite esta posibilidad. Los países latinoamericanos intentaron bloquear la exportación de capitales⁴ a través de medios no tributarios, tales como los controles de divisas.

No hace falta decir que los controles de divisas no guardan coherencia con una economía abierta. Por lo tanto, los países más grandes de América Latina han abandonado el concepto del sistema territorial de que los ingresos generados fuera de las fronteras de un país no deben ser gravados. No obstante, muchos otros países, incluyendo Venezuela, siguen sin gravar los ingresos generados fuera de sus fronteras. Otros aspectos del sistema territorial siguen intactos en virtualmente todos los países. Como lo más significativo se puede mencionar que casi todos los países de América Latina gravan todos los ingresos generados dentro de sus fronteras, sin considerar cuán insignificante sea la presencia de la persona que obtiene los ingresos. Los Estados

² El país fuente tiene derecho a gravar los ingresos porque ha proporcionado el ambiente económico para generar los ingresos; el país de residencia se sienta con derecho a gravar los ingresos porque su residente ha proporcionado el capital necesario y dicho capital podía haber sido usado en el país de residencia, produciendo ingresos gravables en dicho país.

³ Con una tarifa impositiva del 30%, una rentabilidad del 7% antes de los impuestos se reduce al 4,9%.

⁴ A la que en ocasiones todavía se le conoce como “fuga de capitales”.

Unidos y otros países desarrollados generalmente permiten un mínimo de actividad que no es gravada en la fuente.⁵

Los países latinoamericanos generalmente han sufrido de malas administraciones tributarias. En la década pasada, se ha logrado grandes adelantos, aunque mucho más en unos países que en otros. Se ha progresado mucho también en la reducción de los déficits fiscales. El progreso en estas áreas es esencial y la estabilidad económica es sumamente importante para los inversionistas extranjeros. Sin embargo, la mayoría de países latinoamericanos han dado una atención insuficiente al efecto que sus normas tributarias internas tienen sobre la situación tributaria global de los inversionistas extranjeros. Esto ha sucedido no obstante los considerables esfuerzos realizados para captar la inversión extranjera. Esto no quiere decir que las consideraciones tributarias internacionales deben prevalecer sobre las consideraciones tributarias internas. Está claro que las consideraciones tributarias internas son el perro en este escenario y las consideraciones internacionales son la cola. Es justo decir, sin embargo, que los esfuerzos por garantizar que el perro mueva su cola armoniosamente han sido insuficientes.

Este estudio se concentra en temas importantes para todos los inversionistas, extranjeros y nacionales, pero considera especialmente los temas más importantes para la inversión internacional —un componente clave de las economías abiertas. Los temas particulares que serán examinados son las tarifas de retención, los tratados en materia tributaria y el impuesto a los activos.

III. Principios generales

Desde el punto de vista tributario, todos los inversionistas buscan ciertas cosas y los inversionistas extranjeros buscan otras específicas. Obviamente, todos los inversionistas buscan tarifas impositivas bajas, un ambiente tributario estable, simplicidad y transparencia y recursos adecuados cuando hay una controversia legítima con la autoridad tributaria. Adicionalmente, los inversionistas extranjeros buscan créditos por pago de impuestos en el extranjero y tratados en materia tributaria. Los países latinoamericanos, en términos generales, han tenido éxito con respecto a la reducción de las tarifas impositivas, pero no así en la mayoría de las otras áreas. Esto es desafortunado porque muchos de estos factores que conforman un ambiente tributario atractivo pueden lograrse con poco o ningún sacrificio de rentas.

A. Rendimiento después de impuestos y crédito por pago de impuestos en el extranjero

El inversionista internacional, como cualquier otro inversionista, busca el máximo rendimiento de la inversión. Hay algunas variaciones en la forma como se mide el rendimiento (a corto y largo plazo o con un factor de riesgo, por ejemplo). No obstante, antes de hacer cualquier inversión, virtualmente todos los inversionistas harán un cuidadoso cálculo del monto de capital requerido y del rendimiento previsto en un marco de tiempo dado. Para ser significativo, este cálculo debe incluir la situación tributaria del país en donde se ubicará la inversión. En la mayoría de casos, el inversionista también considerará las ramificaciones tributarias en su propio país porque finalmente los ingresos provenientes de la inversión también serán gravados allí.⁶ Este cálculo

⁵ Se debe entender que los países con sistemas mundiales también gravan casi todos los ingresos que se generan dentro de sus fronteras y que tales países dan prioridad a la tributación en la fuente. Es muy común el concepto erróneo de que los países con sistemas "mundiales" o "de residencia" no dan importancia a la fuente.

⁶ Se debe observar que los ingresos generados en el extranjero usualmente no son gravados en el país de residencia sino cuando son repatriados. El valor de este aplazamiento puede ser significativo. Sin embargo, el valor del aplazamiento varía en gran medida de acuerdo al contribuyente y las reglas relativas al aplazamiento varían de un país a otro. Una discusión profunda sobre el aplazamiento está fuera del ámbito de este estudio.

completo debe ser realizado con el fin de comparar la inversión propuesta con otros usos potenciales del capital, ya sea a nivel interno o en otros países.

Desde el punto de vista tributario, el asunto más crítico es que el impuesto pagado en el país extranjero pueda ser objeto de un “crédito por pago de impuestos en el extranjero” en el país de residencia (que sea “acreditable”). Si el impuesto pagado en el país extranjero es acreditable, reducirá la obligación tributaria en el país de origen dólar por dólar; si no es acreditable, el impuesto será considerado como un gasto y, por lo tanto, será mucho menos valioso para el contribuyente. El siguiente ejemplo lo ilustra:

Cuadro 1

CASO UNO: IMPUESTO PAGADO EN EL PAÍS EXTRANJERO ACREDITABLE

Concepto	Valor
Ingresos en el país extranjero	100
Impuesto en el país extranjero (100 al 30%)	30
Ingresos sujetos a tributación en el país de origen al momento de la repatriación	100
Tarifa impositiva en el país de origen, 34%, obligación tributaria tentativa antes del crédito por pago de impuestos en el extranjero	34
Crédito por pago de impuestos en el extranjero	30
Impuesto pagadero en el país de origen	4
Ingresos finales después del pago de impuestos	66

Cuadro 2

CASO DOS: IMPUESTO PAGADO EN EL EXTRANJERO NO ACREDITABLE

Concepto	Valor
Ingresos en el país extranjero	100
Impuesto en el país extranjero	30
Ingresos sujetos a tributación en el país de origen al momento de la repatriación	70
Tarifa impositiva en el país de origen, 34%, obligación tributaria tentativa antes del crédito por pago de impuestos en el extranjero	24
Crédito por pago de impuestos en el extranjero	0
Impuesto pagadero en el país de origen	24
Ingresos finales después del pago de impuestos	46

Como lo ilustra el ejemplo que antecede, el rendimiento de la inversión después de la deducción de impuestos es de 66 si el impuesto es acreditable y de 46 si el impuesto no es acreditable.

Cuadro 3

CASO TRES: IMPUESTO BAJO EN EL EXTRANJERO QUE NO ES ACREDITABLE

Concepto	Valor
Ingresos en el país extranjero	100.0
Impuesto en el país extranjero (basado en las transacciones financieras)	17.0
Ingresos sujetos a tributación en el país de origen al momento de la repatriación	83.0
Tarifa impositiva en el país de origen, 34%, obligación tributaria tentativa antes del crédito por pago de impuestos en el extranjero	28.2
Crédito por pago de impuestos en el extranjero	0.0
Impuesto pagadero en el país de origen	28.2
Ingresos finales después del pago de impuestos	54.8

En este ejemplo final, vemos que los **ingresos del inversionista extranjero después de la deducción de impuestos son substancialmente inferiores (54.8 en lugar de 66) aun cuando el impuesto en el extranjero no acreditable es solamente la mitad de lo que es en el primer ejemplo**, en donde el impuesto en el extranjero es acreditable. En otras palabras, el país en donde se hace la inversión (el país latinoamericano) recauda dos veces más ingresos en el primer ejemplo y, puesto que el impuesto es acreditable, el inversionista extranjero paga un impuesto total menor. En consecuencia, es **decisivo para los países latinoamericanos garantizar que el impuesto con el que gravan la inversión recibida del exterior sea acreditable: primero, para proteger sus rentas y, segundo, porque esta diferencia puede tener un enorme impacto en la decisión de una compañía multinacional sobre dónde invertir.**

Las normas sobre crédito por pago de impuestos en el extranjero varían de un país a otro. Sin embargo, las normas en los Estados Unidos son las más restrictivas. En vista de que tantos inversionistas extranjeros son de los Estados Unidos, se debe cumplir con los requerimientos de este país. En términos generales, los Estados Unidos permiten el crédito por pago de impuestos en el extranjero cuando el impuesto causado en el otro país es un impuesto a la renta, pero se debe observar que los Estados Unidos define lo que es un “impuesto a la renta”. La mayoría de impuestos a la renta normales son aceptados como tales sin problemas; sin embargo, los impuestos basados en los activos, ingresos brutos, transacciones financieras, valor agregado, ventas, etc. no son aceptables. No importa si el país extranjero denomina tal impuesto como impuesto a la renta o si tal impuesto es un sustituto del impuesto a la renta: si el impuesto no se basa en los ingresos netos, no habrá crédito por pago de impuestos en el extranjero.

Con frecuencia, los países latinoamericanos involuntariamente han asestado severos golpes a los inversionistas extranjeros en el pasado al no garantizar que su impuesto sea acreditable en los Estados Unidos. Recientemente, Brasil y Ecuador aprobaron leyes que les costarán a los inversionistas extranjeros decenas de millones de dólares en pérdida de créditos por pago de impuestos en el extranjero. La parte más desafortunada de este escenario es que esta inmensa suma de dinero se paga al Servicio de Rentas Internas de los Estados Unidos y autoridades tributarias de otros países de residencia; las rentas del país de origen no resultan afectadas. En realidad, **sus rentas pueden verse reducidas porque los contribuyentes extranjeros tienen mucho más incentivo para reducir su obligación tributaria global en el país de origen cuando el impuesto no es acreditable.**

B. Estabilidad

Los inversionistas nacionales, así como los extranjeros, consideran un sistema tributario estable casi tan importante como un sistema tributario razonable. Los inversionistas no solamente temen un súbito incremento de impuestos que cambie sus ingresos después de la deducción de impuestos sino también cambios que les obliguen a modificar la forma de conducir sus negocios o que alteren su estructura corporativa. Los inversionistas buscan basar las decisiones relativas a sus inversiones en una obligación tributaria predecible que se derive de una estrategia tributaria estable.

Por su naturaleza, la estabilidad se logra con el tiempo. Los países de Europa y América del Norte tienen reputación de estabilidad. En décadas pasadas, estos países cambiaron muchos detalles de sus leyes tributarias, incluyendo significativos cambios en las tarifas impositivas, pero la estructura general del sistema tributario ha sido constante. En lo que respecta a América Latina, Chile ha logrado una muy merecida reputación por su estabilidad. No obstante, la mayoría de países latinoamericanos aún sufren de cambios constantes y de una mala reputación en lo referente a la estabilidad. Esta reputación nace de la frecuencia de tales cambios, pero también de la naturaleza de los cambios, la introducción de impuestos temporales y la mala concepción de los incentivos.

Si bien a los inversionistas generalmente no les agrada ver cambios en las leyes tributarias, se sienten particularmente perturbados cuando las nuevas leyes tributarias involucran conceptos que no les son familiares o que están basados en una inadecuada política tributaria. Hemos visto dos ejemplos de esto en los últimos meses, cuando Brasil incrementó su impuesto a los ingresos brutos (“COFINS”) en un 50 por ciento (del 2% al 3%) y permitió a los contribuyentes acreditar este monto incrementado contra impuestos basados en ingresos, y cuando Ecuador substituyó su impuesto a la renta por un impuesto basado en las transacciones financieras. En el caso de Brasil, los inversionistas están vacilando ante un potencial incremento de la obligación tributaria que no tiene relación alguna con la rentabilidad. Además, el incremento de impuestos en muchos casos tendrá consecuencias sumamente negativas en los países de origen de los inversionistas extranjeros porque éstos perderán significativos créditos por pago de impuestos en el extranjero. La situación en el Ecuador es aún peor porque la mayoría de países no permitirán el crédito por pago de impuestos en el extranjero y el impuesto desorganizará la conducción de los negocios por parte de las compañías. Además, es una política tributaria arbitraria y, por lo tanto, simplemente mala: el número de transacciones financieras tiene poca relación con la rentabilidad y la capacidad de pago.

Los impuestos temporales son otro problema que surge frecuentemente en América Latina. Por su propia naturaleza, causan desorganización y contribuyen a crear una sensación de inestabilidad.

Algunos países, incluyendo Perú, Chile y Argentina, han intentado lograr estabilidad permitiendo a los inversionistas “estabilizar” las normas tributarias vigentes al momento de su inversión, de manera que el inversionista no tiene que preocuparse por cambios en las normas tributarias. Si bien el sistema ofrece ciertas ventajas, es un mal sustituto de la estabilidad real. La tarea de la administración tributaria se dificulta porque diferentes compañías estarán sujetas a diferentes reglas en el mismo año. La política tributaria de un país se ve restringida en forma irrazonable cuando se protege a un gran inversionista, aun de los más pequeños cambios a la ley tributaria, en ocasiones por un período de 20 años. Finalmente, tales garantías de estabilidad en el área tributaria crean presión para imponer otras cargas a las compañías que son peores que los impuestos. Por ejemplo, si el impuesto a la renta que se aplica a muchas compañías no puede ser alterado, habrá presión para imponer una regalía, por ejemplo, o crear un nuevo impuesto que no ha sido estabilizado.

Una mejor forma de lograr estabilidad para los inversionistas extranjeros es a través de tratados en materia tributaria (discutidos más adelante). Los tratados tributarios garantizan la estabilidad en ciertas áreas críticas y además les son muy familiares a los inversionistas internacionales, lo que significa que no tiene que explicárseles la naturaleza de la estabilidad.

Finalmente, algunos países continúan ofreciendo incentivos tributarios, tales como moratorias fiscales o extraordinarios créditos tributarios. Con el paso del tiempo, los países de América Latina generalmente han reconocido que tales incentivos no atraen suficiente inversión adicional como para justificar la pérdida de rentas y los abusos que siempre acompañan a los incentivos tributarios. La tendencia hacia la eliminación de incentivos tributarios debe continuar, juntamente con la tendencia hacia el establecimiento de un ambiente tributario estable y razonable.

C. Simplicidad

La simplicidad y la transparencia son importantes en todos los sistemas tributarios. Sin embargo, son factores críticos tanto con respecto a ejecución como con respecto a cumplimiento en el caso de países que tienen una administración tributaria débil y relativamente pocos profesionales expertos en materia tributaria en el sector privado. Los países de América Latina han dado pasos importantes en la reducción del número de impuestos, lo que simplifica el sistema global. Se debe vencer la tentación de “mejorar” el sistema tributario creando más disposiciones y reglamentos. El

mantener la estabilidad tributaria, además de tener las ventajas antes mencionadas, contribuye a la simplicidad. Una de las dificultades de la práctica y administración tributarias es tener que descartar conocimientos sobre reglas familiares que han sido reformadas y luego aprender nuevas reglas.

D. La línea entre la planificación tributaria y el abuso: la fijación del precio de transferencia y el coeficiente de endeudamiento

A medida que los países de América Latina abren sus economías, se vuelven susceptibles a los riesgos del mundo de la tributación internacional. En consecuencia, deben afrontar dos problemas que los países de Europa y América del Norte han tratado de solucionar por muchos años con limitado éxito: la fijación de precios de transferencia y la infracapitalización.

El término “fijación de precios de transferencia” abarca asuntos relativos al precio asignado a un producto que es vendido por una parte a otra relacionada o el monto que se cobra cuando se presta un servicio a una parte relacionada. Cuando las partes involucradas no son relacionadas, el mercado determina cuáles son los precios correctos. Por lo tanto, la deducción hecha por el gasto y el correspondiente monto incluido como ingreso no están sujetos a abuso. Sin embargo, no existe relación antagónica entre partes relacionadas, lo que significa que el mercado no garantiza un precio confiable. Esto generalmente no constituye un problema en el contexto nacional porque el monto tomado como deducción por un contribuyente por concepto de gasto debe dar como resultado un monto correspondiente declarado como ingreso por otro contribuyente. Sin embargo, en el contexto internacional, la deducción se hace en un país y el ingreso correspondiente se declara en otro, existiendo la posibilidad de un beneficio tributario para el contribuyente.

Para ilustrar esto, consideremos que una compañía de maquinaria de Hong Kong, con una tarifa impositiva del 18 por ciento, puede tener una subsidiaria en Brasil, en donde los ingresos están sujetos a una tarifa del 33 por ciento. La compañía matriz debe vender la maquinaria que fabrica a su subsidiaria en Brasil, de modo que la subsidiaria pueda venderla a los consumidores. Esta venta entre partes relacionadas es la transferencia y se debe asignar un precio a dicha transferencia, de allí el término “precio de transferencia”. Supongamos que el precio final cobrado a compradores no relacionados es US\$200 y el costo de fabricación y envío de cada pieza de maquinaria es US\$100. Está claro que la compañía en conjunto gana US\$100 en cada venta. Si la compañía matriz cobra US\$120, US\$80 de ingresos serán asignados a Brasil y US\$20 serán asignados a Hong Kong. Esto daría como resultado una obligación tributaria de US\$30 (en Brasil, 33% de 80 es igual a US\$26.40 y, en Hong Kong, 18% de 20 es igual a US\$3.60). Sin embargo, si la compañía decide cobrar un precio de transferencia de US\$180, la situación cambia dramáticamente: los ingresos asignados a Brasil serán solamente 20, lo que significa solamente US\$6.60 (33% de 20) y US\$14.40 (18% de 80) en Hong Kong, siendo la obligación tributaria total de US\$21. Por lo tanto, al cambiar el precio de transferencia, la compañía ha reducido su obligación tributaria total por artículo de US\$30 a US\$21, con un ahorro de impuestos del 30%. Al mismo tiempo, la participación de Brasil en la recaudación tributaria ha caído casi en un 80%, de US\$26.40 a US\$6.60.

El ejemplo precedente demuestra por qué una compañía multinacional se siente muy tentada a asignar precios de transferencia según el efecto tributario y no según el precio real de mercado.

Una tentación similar existe en el área de la relación de endeudamiento. En el contexto nacional, la deducción de desembolsos por pago de intereses corresponde a un monto de ingresos gravables de otro contribuyente. Sin embargo, la situación es más compleja cuando el prestador es de otro país. Si una compañía matriz presta dinero a una subsidiaria, el valor de la deducción en el país donde está ubicada la subsidiaria puede ser mucho mayor que el monto de impuestos que se

debe pagar en el país donde se reciben los intereses. Tomando el ejemplo anterior de una compañía matriz de Hong Kong con una subsidiaria en Brasil, es fácil ver que cada suma deducible de US\$100 de intereses le ahorrará a la subsidiaria brasileña US\$33 de impuestos en Brasil y el monto de impuestos pagado en Hong Kong será solamente US\$18: un ahorro significativo. Como se puede observar, mientras mayor es la deuda, mayores son la deducción por concepto de pago de intereses y el ahorro de impuestos. Esto crea un incentivo para capitalizar las inversiones con deuda en lugar de capital. Cuando la relación no refleja lo que es comercialmente razonable, se considera que la compañía ha sido infracapitalizada, de allí el término “infracapitalización”. Para evitar este problema, la mayoría de países limitan el monto de dinero que puede prestar una compañía matriz a una subsidiaria o gravan los mencionados pagos de intereses con un impuesto punitivo.

Muchos países latinoamericanos han reducido el monto del impuesto sobre créditos externos pagaderos a bancos. Esta es una parte integral de una economía abierta –el margen de beneficios de los bancos sobre préstamos internacionales es muy pequeño y, simplemente, no se otorgaría esos préstamos si la retención del impuesto es de más del 5% (a menos que el prestatario pague el impuesto, que no es el objetivo). Mediante técnicas financieras creativas, como los préstamos en garantía de otros préstamos, las compañías internacionales han sido capaces de circunvenir las leyes diseñadas para garantizar que se recaude un monto razonable de impuestos. Como ya se observó, los países desarrollados también han tenido que enfrentar este problema.

Estos temas son demasiado complicados para discutirlos en profundidad en el contexto de este estudio. Sin embargo, exhorto firmemente a los países latinoamericanos a usar un enfoque tripartito para enfrentar estos problemas:

- Primero, los países latinoamericanos deben confiar en los conocimientos técnicos de la OCDE. Los países de la OCDE han invertido años de estudio para determinar la mejor manera de controlar estos problemas y sería poco sabio no aprovechar este estudio profundo. Además, especialmente en el área de fijación de precios de transferencia, las compañías multinacionales deberían tener derecho a unificar las reglas en todo el mundo, de manera que los precios de transferencia asignados no sean considerados razonables en un país e irrazonables en otro. Si los países exigen la asignación de precios diferentes, se dará lugar a la doble tributación. También vale la pena observar que no existe conflicto de prioridades entre los países desarrollados y los países en desarrollo en el área de fijación de precios de transferencia: es de interés para todos los países que las compañías multinacionales asignen precios de mercado a los bienes y servicios.
- Segundo, como se explicará más adelante, los tratados en materia tributaria proporcionan una asistencia vital en la lucha contra el abuso tributario internacional. Tales tratados permiten a las administraciones tributarias intercambiar información y dan garantías a los contribuyentes de que los mismos ingresos no serán gravados dos veces.
- Tercero, un uso cuidadoso del impuesto a los activos puede ayudar a controlar los abusos en la fijación de precios de transferencia y la infracapitalización. Este tema también se explicará más adelante.

IV. Aspectos administrativos

Mucho se ha escrito sobre el tema de la reforma administrativa en América Latina, por lo que mis observaciones serán limitadas. Como siempre, se debe observar que una buena política tributaria permite tener una buena administración tributaria. Las recomendaciones precedentes,

particularmente con respecto a simplicidad y estabilidad, hacen mucho más fácil la tarea de la administración tributaria. Otra área que se debe mencionar es la importancia de sancionar penalmente los delitos tributarios cometidos tanto por los contribuyentes como por las autoridades tributarias. La evasión de impuestos constituye robo contra el gobierno y los conciudadanos y debe ser tratada como tal. Al mismo tiempo, la sanción de prisión para evasores de impuestos puede tener un impacto devastador en la actitud del público hacia el pago de impuestos si la administración tributaria es considerada corrupta o si el producto de la recaudación tributaria es dilapidado. Ahora más que nunca, los gobiernos latinoamericanos deben poner énfasis en la integridad de la administración tributaria y la transparencia en la elaboración del presupuesto.

Para los inversionistas extranjeros, la equidad de la administración tributaria es sumamente importante. En Europa y Norteamérica, las compañías están acostumbradas a administraciones tributarias que les escuchan y que son generalmente justas (aunque duras). Este asunto tiene dos partes. Primeramente, es una buena idea que la autoridad tributaria tenga un grupo de elite dedicado a los intereses de los inversionistas internacionales. Este grupo también contribuirá a los propósitos de la autoridad tributaria: la compleja naturaleza de los temas tributarios internacionales requieren de un grupo talentoso y este grupo debe formar el núcleo del equipo negociador de tratados tributarios (las razones para negociar tratados tributarios se discutirán más adelante). En segundo lugar, el proceso para resolver diferencias tributarias debe percibirse como un proceso justo. Para los inversionistas, tanto nacionales como internacionales, el proceso de resolución de diferencias es una parte integral de la estabilidad y naturaleza previsible del sistema tributario de un país.

V. Integración corporativa

Otra reforma tributaria de suma importancia se ha dado en el área de “integración” corporativa. Como se mencionó anteriormente, el sistema “clásico” requiere que una “persona”, ya sea persona natural o jurídica, esté sujeta a tributación independientemente. Esto significa que los ingresos obtenidos por una compañía son gravados primero a nivel corporativo y luego otra vez a nivel de los accionistas. En los últimos veinte años, los economistas han aceptado en forma general que el enfoque debe estar dirigido hacia los ingresos, no hacia la persona. Los países latinoamericanos han sido muy progresistas en esta área. A diferencia de muchos países desarrollados, como los Estados Unidos, los países latinoamericanos han adoptado el concepto de que los ingresos deben ser gravados una sola vez.⁷ En consecuencia, la mayoría de países latinoamericanos han eliminado el segundo nivel de tributación sobre la renta (generalmente, la retención sobre dividendos).

Desafortunadamente, los países latinoamericanos han logrado este objetivo en una forma que se concentra enteramente en consideraciones a nivel interno. Se puede lograr la integración eliminando la tributación ya sea a nivel de las empresas o a nivel de los accionistas o mediante una combinación de las dos. En general, la ventaja de gravar los ingresos solamente a nivel individual es que se puede mantener la progresividad (es decir que se grava a los individuos de altos ingresos con una tarifa superior). La ventaja de imponer tributos solamente a nivel corporativo es la simplicidad administrativa: siempre resulta más fácil controlar los ingresos de un número relativamente pequeño de compañías que de un gran número de accionistas. En vista de la debilidad de las administraciones tributarias de América Latina, éste no era un enfoque irrazonable.

⁷ No obstante, los países latinoamericanos han sido lentos para adoptar un concepto similar, el de la consolidación corporativa. La consolidación permite que las entidades relacionadas tributen como una sola entidad, reflejando así su unidad económica real en lugar de considerar artificialmente cada entidad por separado.

En consecuencia, México, Argentina, Perú, Colombia,⁸ Brasil y otros países simplemente exoneran de tributos a los dividendos. El sistema chileno, discutido más adelante, impone un tributo, pero lo divide en dos componentes.

El tema de la integración corporativa se complica cuando se introducen consideraciones internacionales. Las normas internacionales fueron establecidas en un momento en que todos los países seguían el sistema clásico. No es de sorprender que las normas tengan sentido en ese contexto. En la medida en que los países europeos han adoptado sistemas integrados, han tratado de ser coherentes con las normas internacionales vigentes. En cambio, el sistema usado en América Latina ignora las normas internacionales.

Como se observó, el sistema clásico establece tributos tanto para la entidad que percibe los ingresos como para sus accionistas –considerando que el dividendo recibido constituye ingresos de una persona separada. Guardando coherencia con el principio de neutralidad de la exportación de capitales, se permite un crédito tributario por el impuesto pagado a un país diferente. Se debe hacer aquí una importante distinción entre el impuesto pagado por la entidad y el impuesto (generalmente de retención) que se aplica al accionista. (Como una cuestión de derecho, generalmente se considera que la retención del impuesto se impone al receptor, aunque es el agente de retención el que retiene y paga.) Hay dos tipos de crédito por pago de impuestos en el extranjero, correspondiendo cada uno de éstos a uno de los impuestos pagados. El crédito tributario “directo” se ofrece en forma liberal por impuestos realmente pagados por la persona que reclama el crédito. Por lo tanto, casi siempre se permitirá un crédito por pago de impuestos en el extranjero con respecto a la retención del impuesto sobre dividendos (o intereses o regalías, porque se considera que dicha retención del impuesto se aplica siempre al receptor) o al impuesto a la renta pagado por una sucursal ubicada en un país extranjero. El crédito tributario “indirecto” se permite en circunstancias mucho más limitadas. Primero, nunca se otorga crédito indirecto a personas naturales.⁹ Segundo, el crédito indirecto se basa en un cierto grado de identidad económica entre la entidad que ha pagado el impuesto y la entidad que es el accionista; por lo tanto, se permite el crédito indirecto solamente (en forma prorrateada) a grandes accionistas, aquellos que tienen por lo menos 10 por ciento en algunos países, o por lo menos 25 por ciento en otros países. Muchos países no permiten el crédito indirecto en absoluto.

Al ubicarse dentro de este contexto internacional, se pone en evidencia la debilidad del enfoque latinoamericano al tema de la integración. Si los dividendos están exentos de impuestos, no habrá un crédito tributario directo correspondiente en el país del accionista. Como resultado de esto, el accionista tendrá solamente el crédito indirecto por impuestos pagados en el extranjero (si lo hay) para reducir el impuesto pagadero sobre los ingresos provenientes de dividendos en el país de residencia. Como se indicó anteriormente, con frecuencia el crédito tributario indirecto no es permitido y, aun si es permitido, puede no ser suficiente para eliminar el impuesto pagadero en el país de residencia. Podría ocurrir una transferencia de rentas del país fuente al país de residencia.

Los tratados internacionales en materia tributaria también reflejan el sistema clásico. Los países desarrollados imponen en forma rutinaria tarifas de retención del 30 por ciento sobre intereses, dividendos y regalías. Estas considerables tarifas se reducen en forma rutinaria en el contexto de tratados internacionales en materia tributaria, generalmente a porcentajes que van desde 0 a 15 por ciento. Al aplicar exenciones a los dividendos, los países latinoamericanos han renunciado unilateralmente a una herramienta de negociación. Además, por una variedad de razones, los países desarrollados casi nunca reducen la tarifa de retención sobre dividendos a menos del 5 por ciento para grandes accionistas y 15 por ciento para pequeños accionistas. Esto significa

⁸ Aunque Colombia sí realiza retenciones sobre “remesas”, lo cual, obviamente, tiene el mismo efecto que una retención de impuestos sobre dividendos para los inversionistas extranjeros.

⁹ Esto se debe a la insistencia del sistema clásico en el sentido de que las personas jurídicas y sus propietarios individuales son totalmente distintos.

que, aun si un país latinoamericano tiene un tratado en materia tributaria con un país desarrollado, las tarifas de retención sobre dividendos no serán recíprocas: los dividendos pagados desde el país desarrollado al país latinoamericano estarán sujetos a retención con una tarifa del 5 o 15 por ciento, mientras que los dividendos pagados desde el país latinoamericano continuarán exentos bajo la legislación nacional.

Este no es un argumento a favor del retorno al sistema clásico. Sin embargo, se propone que se explore un tipo diferente de integración.

La mayoría de países que han adoptado un sistema integrado han decidido no exonerar los ingresos a nivel de la compañía o de los accionistas sino que han optado por un sistema de combinación. En Europa, se usa un sistema de "imputación" mediante el cual los accionistas tienen derecho a acreditar una porción del impuesto pagado por la compañía contra la obligación tributaria proveniente de sus ingresos personales. El sistema de imputación desafortunadamente implica complejidad. Chile tiene un sistema más simple, pero que no encaja bien en el sistema internacional.

En Chile, el impuesto a las sociedades se basa en una tarifa del 35 por ciento dividida en dos partes. El primer impuesto es del 15 por ciento y se impone a la compañía cuando ésta obtiene ingresos. La segunda parte del impuesto se aplica a la distribución. Técnicamente, la tarifa de retención es del 35 por ciento, pero se reduce al 20 por ciento después del crédito que se otorga por el impuesto del 15 por ciento pagado cuando se percibieron los ingresos. Conceptualmente, Chile considera que este impuesto del 35 por ciento es sobre los "ingresos". Al tratar de determinar exactamente quién tiene la responsabilidad legal por la segunda parte del impuesto, surge un dilema: si la compañía es legalmente responsable, no se aplica ningún crédito directo por impuestos pagados en el extranjero; si el receptor es legalmente responsable, este impuesto se debería reducir a 5 o 15 por ciento en el contexto de un tratado en materia tributaria. Este dilema ha frenado el programa de tratados tributarios de Chile, que, de otra manera, habría resultado ambicioso. Sin embargo, parece que hasta ahora las contrapartes en los tratados han estado dispuestas a considerar la segunda parte del impuesto como un componente del impuesto a la renta de las sociedades y, por lo tanto, a no reducirlo en el tratado. Al mismo tiempo, las contrapartes potenciales de tratados no han objetado el hecho de que la responsabilidad legal por el impuesto recaiga en el receptor, permitiendo así que el segundo componente del impuesto pueda ser objeto de crédito directo por impuestos pagados en el extranjero. Lo que queda por ver es si todos los países son tan indulgentes.

El asunto es, entonces, si se puede concebir una solución que satisfaga los intereses administrativos y fiscales de América Latina, preserve el concepto de integración y tenga sentido en el contexto internacional. Una opción es el modelo chileno; a medida que la red de tratados de Chile se amplíe, se aclarará si los países desarrollados generalmente están dispuestos a tratar al impuesto a la distribución como parte integral del impuesto a nivel corporativo. Aun si se elimina este obstáculo, la mayoría de países latinoamericanos no querrán tener una tarifa tan baja (15 por ciento) sobre las ganancias no distribuidas, como tampoco la complejidad de la tributación sobre ingresos provenientes de dividendos a nivel individual. Un enfoque intermedio puede ser mejor: un impuesto a las sociedades del 25 por ciento, complementado por una retención del impuesto del 10 por ciento a la distribución. Esta tarifa del 10 por ciento podría ser razonablemente reducida al 5 por ciento en el contexto de las negociaciones de tratados tributarios (y 10/15% para pequeños inversionistas). La tarifa del 25 por ciento sería atractiva para los inversionistas y el impuesto a la distribución proporcionaría un claro incentivo para la reinversión.¹⁰ Finalmente, la retención del impuesto sería siempre objeto de crédito tributario, lo que no ocurre en la situación actual en que no hay ninguna retención del impuesto y, por lo tanto, ningún crédito directo. Se debe destacar que el

¹⁰ Varios países tienen complejos esquemas para estimular la reinversión. Puesto que éstos no son familiares y son tan complicados, no se los usa con frecuencia. Cuando se los usa, es porque la reinversión estaba planeada de todas maneras. El enfoque sugerido es simple y lograría el efecto deseado -la experiencia de Chile lo demuestra.

monto retenido no sería considerable para los inversionistas –en la gran mayoría de casos, recibirían un crédito por el pago de impuestos en el extranjero.

VI. Perspectivas de los tratados tributarios

Antes de 1990, los tratados para evitar la doble tributación (“tratados tributarios”) eran de baja prioridad para América Latina. Menos de treinta tratados tributarios entre países desarrollados y países latinoamericanos estaban en vigencia hace apenas diez años. Los países latinoamericanos no se oponían totalmente a la celebración de tratados tributarios con países desarrollados y los inversionistas de países desarrollados siempre han excitado la opinión pública a favor de la celebración de más tratados. Sin embargo, debido a la ambivalencia con respecto a la inversión extranjera en general y a una disposición hacia la tributación en la fuente en particular, la región no era considerada un blanco prometedor para los tratados.

Ahora que la región ha adoptado la reforma económica, es natural que América Latina haya registrado un significativo incremento en la actividad relativa a tratados tributarios: en comparación a las cifras de hace diez años, el número de tratados vigentes se ha triplicado, en términos aproximados. México y Venezuela han liderado la tarea, pero hay indicios de que Chile, Argentina y quizás otros están preparados para iniciar serios programas encaminados hacia la celebración de tratados. Aprovechando esta oportunidad, Canadá y varios países europeos han actuado en forma decidida para concluir tratados tributarios en América Latina. Para consternación de muchos, los Estados Unidos solamente es parte de un tratado tributario.¹¹

Como se discutió anteriormente, los países latinoamericanos tenían por tradición sistemas de tributación “territoriales”. El principio territorial crea varios impedimentos para un tratado tributario. En primer lugar está el concepto de establecimiento permanente/ganancias empresariales. El proteger de la tributación en la fuente a un nivel mínimo de actividad comercial traslada efectivamente la tributación sobre ingresos provenientes de dicha actividad al país de residencia. El concepto en sí no guarda coherencia con el principio territorial porque la exención en la fuente significaría la doble exención.¹² Esta profunda incoherencia también debilita las disposiciones relativas a servicios, los cuales, según el Modelo de la OCDE, están exentos en la fuente hasta que llegan a un cierto umbral. Nuevamente, los países territoriales considerarían esto como una invitación a la doble exención.

El principio territorial también se reflejó en las tarifas de retención en América Latina: los inversionistas extranjeros con inversiones pasivas en la región estaban sujetos a tarifas de retención extremadamente altas sobre dividendos, intereses y regalías. Estas altas tarifas de retención eran consideradas apropiadas porque el principio territorial mantiene que inclusive un accionista que no tiene presencia local debería estar sujeto a tributación solamente en la fuente. La residencia del receptor es considerada irrelevante bajo el sistema territorial.¹³

Aquí surge otro impedimento a los tratados tributarios. La reducción de tarifas de retención que disponen los tratados reduce la tributación en la fuente. Históricamente, esta reducción no

¹¹ Aunque los países latinoamericanos han sido históricamente indiferentes a los términos ofrecidos por los Estados Unidos, las esperanzas han crecido periódicamente. Se firmaron y ratificaron tratados con Brasil (1967) y Argentina (1981) con reservas, pero estos proyectos de tratados nunca entraron en vigencia. A principios de la década de los noventa, tenían lugar negociaciones formales entre los Estados Unidos y México, Brasil y Venezuela. Algunas discusiones informales con Argentina y Chile sugerían un cierto grado de interés. El tratado entre Estados Unidos y México (basado en el Modelo de la OCDE) entró en vigencia en 1994 en medio de grandes esperanzas de que esto daría inicio a una tendencia. Pero nada pasó durante varios años. Finalmente, el tratado entre Estados Unidos y Venezuela podría retomar su curso, pero esto depende del nuevo gobierno venezolano.

¹² Recuérdese que los tratados tributarios no pueden ser usados para imponer tributos que, de otra manera, no serían pagaderos bajo las leyes internas. Si no se causa ningún impuesto en la fuente o en el país de residencia, no habría impuesto. Los tratados tributarios están destinados a evitar la doble tributación, pero no a establecer la doble exención.

¹³ Con seguridad, las tarifas de retención satisfacían otros propósitos, tales como incentivar la reinversión.

podía ser aceptada por los países latinoamericanos porque implicaba la transferencia potencial de rentas de países territoriales pobres a países de residencia ricos. Esta posibilidad era considerada por muchos como una atrocidad.¹⁴ Los países desarrollados argüían que los términos del tratado eran recíprocos, pero evidentemente los resultados no lo eran; el flujo de dividendos, intereses y regalías de los países desarrollados hacia América Latina era muy pequeño y en ningún caso éstos serían gravados en el lugar de residencia. En realidad, no había ningún deseo de facilitar la tributación sobre inversiones en los países desarrollados porque todas las políticas estaban en ese momento diseñadas para mantener el capital de los residentes en casa (es decir, para evitar la fuga de capitales).

En vista de lo antes expuesto, puede parecer curioso que los países latinoamericanos otorgaran moratorias fiscales bastante liberales a los inversionistas extranjeros hasta 1985. Sin embargo, los países latinoamericanos estaban desesperados por industrializarse y muchas inversiones no eran factibles sin reducciones impositivas.¹⁵ Es comprensible que las autoridades tributarias, acostumbradas al principio territorial, se sintieran ofendidas por el hecho de que las rentas no percibidas debido a una moratoria fiscal constituyesen rentas caídas del cielo en el país de residencia de un inversionista al momento de la repatriación.

Las moratorias fiscales dieron lugar quizás al más controvertible aspecto de los tratados, el descuento del impuesto potencial. En caso de descuento del impuesto potencial, un país de residencia no renuncia a su derecho de gravar los ingresos de fuente extranjera de sus residentes, pero acuerda permitir un "crédito ficticio" por impuestos generalmente aplicados en el país fuente pero condonados en virtud de una moratoria fiscal. Se ha escrito mucho sobre este tópico. Para los fines que perseguimos, es necesario repetir solamente que el no permitir el descuento del impuesto potencial también fue considerado como una transferencia de rentas fiscales del erario de países en desarrollo al de países desarrollados.

A la luz de los hechos antes citados, puede resultar sorprendente que algún país latinoamericano haya concluido tratados tributarios. En realidad, los tratados eran posibles solamente en base a modelos de tratados tributarios que no eran familiares para muchos profesionales norteamericanos: el Modelo de las Naciones Unidas y el Modelo del Pacto Andino.

El Modelo de las Naciones Unidas intenta reconciliar los pareceres de los países desarrollados y en desarrollo, sugiriendo una imposición en la fuente superior a la que proponían los Modelos de la OCDE y los Estados Unidos. Obviamente, muchos países en desarrollo fuera de América Latina creaban sus tributos según un sistema mundial, pero debido a los flujos de inversión no recíprocos, estos países también deseaban preservar una mayor imposición en la fuente. En consecuencia, el Modelo de las Naciones Unidas deja abierta la cuestión del descuento del impuesto potencial y permite flexibilidad para incluir tarifas de retención más altas y otras medidas para proteger la base imponible local. Usando el Modelo de las Naciones Unidas como guía, varios países europeos celebraron tratados tributarios con países latinoamericanos seleccionados. Si bien varias disposiciones del Modelo de las Naciones Unidas han sido acogidas en tratados tributarios de los Estados Unidos, este país ha rechazado constantemente algunos conceptos (especialmente, el descuento del impuesto potencial) importantes para los países latinoamericanos.

El Modelo del Pacto Andino es un tratado tributario para países que usan el principio territorial. Como tal, hace eco de la ley interna de las partes (tal como era en ese momento), promoviendo la imposición exclusiva en la fuente. El Modelo del Pacto Andino también contempla el intercambio de información, la asistencia mutua, etc., pero el impacto de este tratado es mucho

¹⁴ Todavía muchos la consideran totalmente injusta, pero por lo menos hay un mayor entendimiento de que esta política no está basada en la malicia.

¹⁵ Algunas moratorias fiscales pueden haber sido compradas con sobornos.

más limitado que el del Modelo de la OCDE o inclusive del Modelo de las Naciones Unidas. Ha servido como base para apenas unos pocos tratados entre países latinoamericanos.

A. Consideraciones en torno al umbral de actividad

El cambio en América Latina hacia el sistema de tributación mundial también elimina algunos problemas técnicos relativos a las disposiciones de desgravación del Modelo de la OCDE para compañías y personas naturales que llevan a cabo una actividad limitada en el territorio de la contraparte del tratado. Por ejemplo, el concepto contemplado en los tratados de establecimiento permanente¹⁶ podría dar lugar a una doble exención de impuestos al combinarse con el principio territorial. Esto ocurriría cuando una empresa de un país territorial conduce negocios en el territorio de la contraparte del tratado sin tener un establecimiento permanente. Los ingresos no serían gravados en el país de la contraparte debido a la disposición sobre establecimiento permanente y no serían gravados en el país de residencia debido al principio territorial. Una doble exención similar podría ocurrir en las áreas relacionadas a servicios personales. El Modelo de la OCDE intenta facilitar los negocios en todas estas áreas reservando la imposición al país de residencia cuando se lleva a cabo actividades limitadas. Se debe reiterar que el gravar los ingresos generados por residentes en otros países es contrario al principio territorial.

Es axiomático que los tratados tributarios no pueden imponer tributos que no estén contemplados en la legislación interna de un país. Es igualmente axiomático que no les corresponde a los tratados tributarios crear oportunidades para ingresos libres de impuestos. Con toda seguridad, los países latinoamericanos no tenían esto en mente cuando abandonaron el principio territorial. Sin embargo, la adopción del sistema mundial elimina la anterior posibilidad de doble exención.

Finalmente, vale la pena anotar que la pérdida de rentas resultante del establecimiento de umbrales de actividad en el Modelo de la OCDE es mínima. Es casi imposible controlar a los contribuyentes que llevan a cabo actividades temporales a niveles bajos. Por lo tanto, se puede considerar que el Modelo de la OCDE reconoce la realidad y no causa ninguna transferencia significativa de rentas.

B. Integración corporativa

Como se mencionó anteriormente, muchos países latinoamericanos han adoptado un sistema “integrado” en el que los ingresos se gravan una sola vez. Las implicaciones para los tratados tributarios son claras. Los países latinoamericanos antes consideraban la reducción de tarifas de retención sobre dividendos como una concesión unilateral que transfería rentas de sus propios erarios a aquellos de los países desarrollados. Ahora que no hay retención sobre dividendos en la mayoría de países, la reducción de la tarifa de retención en un tratado no tiene impacto alguno sobre las recaudaciones –de hecho, la única concesión significativa es de parte de los países desarrollados, que generalmente continúan aplicando retenciones a los dividendos.¹⁷

C. Reducción de la retención sobre intereses

Uno de los supuestos beneficios de la integración corporativa es la neutralidad teórica entre deuda y capital. En otras palabras, si los dividendos están exentos de impuestos y los intereses están sujetos a retención de impuesto con la misma tarifa que se aplica al impuesto a las sociedades, no hay beneficio tributario alguno para la capitalización de deuda. Cuando se pagan intereses, se

¹⁶ Cabe anotar que muchos países latinoamericanos, incluyendo países con sistemas territoriales y mundiales, tienen el concepto de establecimiento permanente en sus legislaciones internas. No solamente la definición difiere con frecuencia de la definición común de los tratados, sino que también son diferentes las consecuencias de no tener un establecimiento permanente.

¹⁷ Obviamente, un país limita su capacidad de imponer retenciones sobre dividendos en el futuro.

permite una deducción del impuesto a la renta de las sociedades, pero un monto equivalente a este ahorro de impuestos se paga con respecto a los intereses. Por lo tanto, en todos los países que han exonerado de impuestos a los dividendos, hay una retención nominal del impuesto sobre los intereses por un monto similar.

Para bien o para mal, la historia no termina aquí. Los países latinoamericanos con sistemas integrados han otorgado excepciones significativas a la retención nominal del impuesto sobre intereses. Estas excepciones ciertamente logran el efecto deseado de facilitar el movimiento internacional de capitales.¹⁸ Sin embargo, también perturban el equilibrio entre la tarifa del impuesto a la renta de las sociedades y el impuesto sobre los intereses.

En muchos casos, los países latinoamericanos imponen tarifas de retención inferiores al 5% sobre los intereses, si se cumplen ciertas condiciones. Por ejemplo, Perú permite una tarifa de retención del 1%; Chile permite una tarifa del 1% (más un cargo adicional conocido como encaje); Venezuela impone una retención del 4.5%; Colombia exonera los intereses sobre ciertos préstamos; Brasil retiene a una tarifa del 15%.¹⁹ La mayoría de préstamos están concebidos para cumplir con las condiciones que permiten la reducción de tarifas.

La significación de estas tarifas bajas para los propósitos de los tratados tributarios es clara. Como sucede con los dividendos, el hecho de que los países latinoamericanos hayan reducido unilateralmente las tarifas de retención sobre los intereses significa que la celebración de tratados no implicaría una concesión importante. Es igualmente importante el hecho de que los tratados ayudan a controlar los préstamos en garantía de otros préstamos y otros abusos.

D. Otros aspectos

Se debe hacer referencia a las concesiones que los países latinoamericanos tendrían que hacer en el contexto de un tratado. Resulta obvio decir que cualquier país debe anular sus leyes internas en muchas materias para celebrar tratados.

Los países de la OCDE generalmente exigen una tarifa de retención reducida sobre las regalías. Los países latinoamericanos generalmente no han reducido la retención sobre regalías y una reducción dispuesta en un tratado podría causar una pérdida de rentas.

Los países latinoamericanos generalmente buscan algún nivel de intercambio de información. De hecho, los Estados Unidos ya tiene una importante red de Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria en la región, aunque principalmente con los países de América Central y del Caribe. Sin embargo, se debe reconocer que el intercambio de información frecuentemente requiere del acceso a información bancaria confidencial que los países latinoamericanos en muchas ocasiones no están dispuestos a proporcionar.

El procedimiento de acuerdo mutuo, que permite a las administraciones tributarias trabajar conjuntamente para resolver los problemas de los contribuyentes, debería resultar atractivo para la mayoría de países latinoamericanos. Hay un creciente entendimiento en la región de las implicaciones de la fijación de precios de transferencia y un tratado tributario debería ayudar a los países de la región a manejar este problema.

E. Tratados tributarios – conclusiones

Las ventajas y desventajas de los tratados deben ser analizadas en el contexto del marco legal y económico de un país. Es absolutamente posible que las circunstancias de un país en 1978 no favorecieran los tratados tributarios, pero que las circunstancias en 1999 si los favorezcan.

¹⁸ Los Estados Unidos ha seguido la misma política a través del concepto de intereses sobre los valores en cartera.

¹⁹ Argentina había reducido sus tarifas de retención drásticamente y ahora tiene tarifas de retención que están entre las más altas.

VII. Impuesto a los activos

El impuesto a los activos comerciales es un impuesto simple, con una tarifa baja, sobre los activos de una empresa. A diferencia del impuesto sobre el capital, que grava a una compañía en base a su patrimonio, el impuesto a los activos busca gravar a una compañía en base a su capacidad productiva. A partir de 1986, el impuesto a los activos se extendió a lo largo de América Latina. La mayoría de países han puesto en práctica el impuesto a los activos como un impuesto mínimo alternativo a su impuesto a la renta de las sociedades. Este impuesto es importante, no solamente debido a la recaudación tributaria adicional que se puede lograr, sino también debido a las implicaciones relativas al crédito por impuestos pagados en el extranjero, para los inversionistas extranjeros de los Estados Unidos y otras partes del mundo.

Para principios de 1994, se había aprobado alguna forma del impuesto a los activos en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela. En contra de las expectativas de muchos observadores, el impuesto a los activos no se ha extendido fuera de América Latina desde entonces. En América Latina ha habido una actividad considerable, pero es difícil interpretar las tendencias. En América Central, el impuesto a los activos ha continuado su notoria difusión: Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua aprobaron alguna forma del impuesto en los últimos cuatro años. Al mismo tiempo, varios hechos indican que el impuesto a los activos está perdiendo respaldo. Los países centroamericanos antes indicados han adoptado versiones relativamente tímidas del impuesto a los activos. El impuesto ha sido abandonado por Ecuador y Bolivia.²⁰ En México y Perú, el impuesto se ha visto debilitado por objeciones constitucionales. Tal vez como consecuencia de esto, ambos países han reducido la tarifa del impuesto a los activos. No hay indicios de que el impuesto será considerado en Brasil o Chile.

A. Características generales del impuesto a los activos²¹

Virtualmente todos los países que han aprobado el impuesto a los activos lo han usado como impuesto mínimo alternativo: una compañía debe pagar el impuesto a la renta o el impuesto a los activos –el que sea mayor. La base imponible es el valor en libros de los activos de una empresa, generalmente con depreciación y reajustes por inflación. En la mayoría de casos, esta base no se reduce por deudas u otros pasivos. Ciertos activos están excluidos de la base en todos los países para evitar la doble tributación por el mismo activo. Esta posibilidad surge cuando una compañía tiene acciones de capital en otra compañía sujeta al impuesto a los activos, cuando se arrienda un activo o en caso de un préstamo. Otros activos pueden estar exentos de conformidad con las políticas específicas de un país. La tarifa ha estado en el rango de 0.5% a 3%, aunque ahora la mayoría de tarifas se ubican en la porción más baja de este rango.

A primera vista, el impuesto a los activos parece no tener relación con el impuesto a la renta y, por lo tanto, sería una mala elección como impuesto mínimo alternativo. No obstante, el impuesto a los activos está diseñado para aproximarse al impuesto a la renta sobre un nivel mínimo de ingresos que una empresa debería generar en base a sus activos en el transcurso del tiempo. Por ejemplo, un país podría determinar que una empresa debería ganar por lo menos el 8% de sus activos porque podría ganar esta suma con poco riesgo simplemente poniendo dinero en un banco. Un rendimiento del 8% sobre activos de 100 sería 8 y el correspondiente impuesto sería 2, si la tarifa de impuesto a la renta del país fuera de 25%. Así pues, el impuesto es igual al 2% de los activos de la empresa:

²⁰ Argentina derogó el impuesto a los activos, y este año lo ha reintroducido.

²¹ Para una discusión más completa sobre la historia y teoría del impuesto a los activos y sus implicaciones relativas al crédito otorgado en los Estados Unidos por impuestos pagados en el extranjero, ver P.D. Byrne, "The Business Assets Tax in Latin America – No Credit Where it is Due" Tax Notes International, Abril 15, 1994.

Cuadro 4
EJEMPLO DE IMPUESTO ACTIVO

Concepto	Montos
Activos:	1000 unidades
Rendimiento mínimo hipotético	8%
que es igual a	80 unidades
Tarifa impositiva mínima hipotética	25%
25% de 80 es	20 unidades
que es igual a	2% de los activos brutos

Al establecer un impuesto a los activos, se eliminan los pasos intermedios,²² y la tarifa del impuesto a los activos es del orden del 2%. Generalmente, las empresas que usan sus activos eficientemente no tienen que preocuparse por el impuesto porque la obligación regular por el impuesto a la renta es superior a la obligación por el impuesto a los activos. Las empresas que generan un bajo rendimiento de sus activos resultan castigadas.²³ Es esta base económicamente razonable del impuesto a los activos lo que lo hace diferente de otros recientes experimentos llevados a cabo en la región, tales como el impuesto a las transacciones financieras del Ecuador o el uso de los ingresos brutos como impuesto mínimo alternativo en Brasil.

Aunque el impuesto a los activos tiene su fundamento en la teoría económica, los países latinoamericanos lo han aplicado mayormente por razones administrativas. El impuesto a los activos proporciona a la autoridad tributaria una útil arma contra los evasores de impuestos porque 1) los activos son más difíciles de esconder que los ingresos, 2) los activos, a diferencia de los ingresos, no varían drásticamente de un año al siguiente y 3) este impuesto difícil de evadir establece un “piso” tributario que limita el beneficio derivado de la evasión del impuesto a la renta. Este impuesto ha generado beneficios no previstos en el ámbito internacional: al establecer un piso tributario, el impuesto a los activos limita la capacidad de las compañías extranjeras de reducir su obligación tributaria a través de la fijación de precios de transferencia y la infracapitalización. Los países en desarrollo consideran casi imposible combatir estas estrategias de reducción del impuesto por otros medios.

B. Disposiciones sobre desgravación

El impuesto a los activos ha sido criticado porque el rendimiento de los activos puede ser difícil de predecir y varía drásticamente de un año a otro. Por ejemplo, una inversión puede ser emprendida en base a proyecciones de rendimiento del 12%, pero en realidad generar solamente un 3%. El inversor evidentemente debió haber puesto el dinero en un banco al 8%, pero eso se sabe solamente después de varios años. Inclusive una buena inversión podría generar un 30% en un año y registrar pérdida en el año siguiente. Cuando una compañía está perdiendo dinero, el flujo de caja se convierte en motivo de preocupación y el pago del impuesto a los activos podría exigirse cuando una compañía está en menos capacidad de afrontarlo. Todos los países que aplican el impuesto a los activos han intentado solucionar estos problemas. Quizás lo más importante son las disposiciones universales que exoneran a los negocios que no han comenzado a operar –algunos países amplían la exención por dos años a partir de que los negocios inician sus operaciones.

²² Colombia no elimina los pasos intermedios.

²³ Muchos economistas apoyan este castigo como medio para estimular el uso eficiente del capital.

Una disposición de desgravación igualmente importante es el traslado al ejercicio siguiente del excedente del impuesto a los activos con respecto al impuesto a la renta en un año dado. Este traslado funciona de la siguiente manera:

Cuadro 5
TRASLADO DEL IMPUESTO A LOS ACTIVOS

Concepto	Año 1	Año 2
Impuesto a los activos	100	100
Impuesto a la renta	80	130
Monto pagado	100	110*
"Excedente" del impuesto a los activos	20 (100 menos 80)	

* 130 menos un crédito de 20 por el excedente de impuesto a los activos pagado en el Año 1 o 130 combinado con una devolución de impuestos de 20.

El excedente del impuesto a los activos no puede ser usado para reducir la obligación por impuesto a la renta por debajo de la obligación por el impuesto a los activos para tales años. Este tipo de desgravación ha tomado diversas formas. Los países generalmente permiten un crédito (México permite una devolución), pero varían considerablemente con respecto al período durante el cual se puede usar dicho crédito y las condiciones para usarlo. En algunos casos, la desgravación ha sido adaptada para garantizar que el crédito tributario para inversionistas extranjeros no disminuya.²⁴ En otros casos, el traslado del impuesto a los activos puede reducir la obligación por el impuesto a la renta en los años subsiguientes, con el resultado no deliberado de reducir el crédito por impuestos pagados en el extranjero.

Algunos países otorgan desgravación a los negocios que registran una reducción de la rentabilidad a través de un mecanismo administrativo. Colombia, Honduras y Costa Rica permiten a los negocios solicitar una exención del impuesto a los activos en ciertos casos en que las ganancias se reducen. Aunque es más simple que el mecanismo de traslado, este sistema puede dar lugar a corrupción.

C. Consideraciones sobre el crédito por impuestos pagados en el extranjero

No obstante su relación teórica con el impuesto a la renta, está claro que el impuesto a los activos no es un "impuesto a la renta" según las normas de los Estados Unidos y, por lo tanto, este país no otorga crédito por pagos hechos en el extranjero por concepto de impuesto a los activos. Aunque el asunto no está tan bien definido, también hay problemas con respecto al crédito por impuestos pagados en el extranjero en países como Canadá y España.²⁵

Hay dos mecanismos básicos para la aplicación del impuesto a los activos de las empresas. En algunos países, el contribuyente simplemente paga el mayor de los dos impuestos; en otros países, se calculan los dos impuestos y el uno se "acredita" contra el otro, reduciéndolo. La diferencia entre los dos es puramente formal, puesto que ambos mecanismos generan la misma obligación tributaria. Sin embargo, puede haber una diferencia dramática desde el punto de vista del crédito por impuestos pagados en el extranjero.

²⁴ Ver Resolución sobre Rentas 91-45.

²⁵ Para fines de tributación en los Estados Unidos, el análisis del crédito por impuestos pagados en el extranjero en el caso de un sistema de impuesto a la renta de las sociedades/impuesto mínimo alternativo basado en los activos se rige por la regla de imposiciones múltiples del Reglamento del Tesoro, Sección 1.901-2(e)(4). La regla de imposiciones múltiples proporciona un mecanismo para caracterizar los pagos de impuestos cuando hay un impuesto a la renta acreditable que está respaldado por un impuesto mínimo alternativo no acreditable.

En los Estados Unidos, el monto del crédito por impuestos pagados en el extranjero en estas situaciones está regido por el reglamento de la “regla de imposiciones múltiples” contenido en la sección 901 del Código de Rentas Internas. Cuando un contribuyente simplemente debe pagar el mayor de los dos impuestos, la regla de imposiciones múltiples considera al mayor de los impuestos como la obligación total, aun si la diferencia entre los dos impuestos es pequeña. Bajo este mecanismo, una compañía con una obligación de 90 por impuesto a la renta y una obligación de 100 por impuesto a los activos pagaría 100 y el monto total sería considerado como un impuesto a los activos no acreditable. En cambio, si la misma compañía tuvo una obligación de 100 por impuesto a la renta y una obligación de 90 por impuesto a los activos, el monto total sería considerado como impuesto a la renta y, por lo tanto, acreditable. Este sistema fue usado en Perú hasta 1997 y permanece en vigencia en Colombia. Al parecer, muy pocos inversionistas extranjeros han perdido créditos por impuestos pagados en el extranjero bajo la regla precedente. Parece que sus negocios han tenido obligaciones por impuesto a la renta constantemente superiores a sus obligaciones por el impuesto mínimo alternativo, lo que significa que no han debido pagar el impuesto a los activos.

La mayoría de países usan el segundo mecanismo: se calculan los dos impuestos y el uno es “acreditado” contra el otro, reduciéndolo. En contra de lo que uno podría esperar, la regla de imposiciones múltiples no permite simplemente un crédito por impuestos pagados en el extranjero con respecto al cálculo del impuesto a la renta. La regla establece que, en caso de que los dos impuestos se sobrepongan, el impuesto que se aplica “primero” es considerado como el impuesto que debe usarse para el análisis del crédito tributario.²⁶ En el caso de una compañía que tiene una obligación de 100 por impuesto a la renta y una obligación de 90 por impuesto a los activos, el total de 100 será considerado como impuesto a la renta y, por lo tanto, objeto de crédito en los Estados Unidos por impuestos pagados en el extranjero, si el impuesto a la renta se calcula y paga primero y luego se acredita contra la obligación por el impuesto a los activos. Puesto que no habría un impuesto residual a los activos, éste no entra en el análisis del crédito por impuestos pagados en el extranjero. Sin embargo, si el impuesto a los activos se calcula y paga primero, solamente las 10 unidades residuales que deben pagarse serían consideradas como impuesto a la renta y las 90 unidades del impuesto a los activos no serían objeto de crédito por impuestos pagados en el extranjero. Este muy diferente resultado se produce aun cuando en ambos casos se paga 100 unidades de impuesto.²⁷ Mientras el reglamento tributario de los Estados Unidos prevé este resultado, el cálculo previo y el pago separado del impuesto a los activos puede causar problemas con el crédito por impuestos pagados en el extranjero en Canadá, España, Gran Bretaña y otros países con importantes inversiones en la región.

La situación es aún más compleja cuando implica traslados a ejercicios posteriores. Como se mencionó anteriormente, algunos países permiten un crédito o devolución en años subsiguientes por montos del impuesto a los activos que superen el impuesto a la renta pagado en el año anterior. Desde el punto de vista práctico, el efecto de un crédito y de una devolución tanto para el país como para el negocio es virtualmente el mismo. Sin embargo, la reducción del impuesto a la renta pagado en el año subsiguiente mediante un crédito podría tener consecuencias negativas para los fines del crédito tributario en los Estados Unidos, mientras que el pago del impuesto a la renta completo en el año subsiguiente y la devolución del monto correspondiente del impuesto a los activos garantiza el resultado óptimo.²⁸ En cierto sentido, la “etiqueta de denominación” rige el resultado del crédito

²⁶ El reglamento se refiere al impuesto aplicado primero como el “segundo” impuesto; aquí se hace referencia al mismo como el “primer” impuesto.

²⁷ Se introduce un elemento de incertidumbre cuando un país exige pagos mensuales estimados basados en los activos o en el impuesto mayor resultante de la comparación entre la estimación del impuesto a la renta y del impuesto a los activos, con una reliquidación a fin de año. El reglamento no contempla esta situación.

²⁸ Solamente México ha establecido este mecanismo favorable de devolución.

tributario en los Estados Unidos. Este triunfo de la forma sobre el fondo puede invertirse si el país revisa el método de cálculo para reflejar los principios norteamericanos.

Se puede ver que, si un país no considera la regla de imposiciones múltiples, pueden haber consecuencias desafortunadas para las compañías norteamericanas. Costa Rica y Guatemala exigen a las compañías reducir su impuesto a la renta en el monto del impuesto a los activos, causando así problemas en cuanto al crédito por impuestos pagados en el exterior. Venezuela, Honduras, México y Perú exigen o permiten a los inversionistas extranjeros calcular y pagar el impuesto a la renta primero, garantizando así que los inversionistas reciban crédito tributario prácticamente por toda su obligación por concepto de impuesto a la renta. Tanto México como Perú tuvieron que enmendar el orden de cálculo de sus impuestos a la renta y a los activos para lograr este resultado favorable.²⁹

Una enmienda relativamente obscura a la ley del impuesto a los activos de México puede ser muy significativa. Varios países permiten el traslado al ejercicio siguiente del “excedente” del impuesto a los activos, el cual puede ser devuelto o acreditado contra el impuesto a la renta cuando la fortuna de la compañía mejore. Adicionalmente, México ahora permite que el excedente del impuesto a la renta sobre el impuesto a los activos de un año dado reduzca la obligación por impuesto a los activos en los tres años subsiguientes. Esta reforma tiene un doble beneficio para el contribuyente. Primero, amplía el marco de tiempo durante el cual los años de ingresos fuertes pueden mitigar el impacto del impuesto a los activos de años en que se registran malos resultados. Segundo, este crédito permite a las compañías con malos resultados evitar del todo el impuesto a los activos en años con resultados malos en base al buen cumplimiento del pago del impuesto a la renta en años previos. Cuando se permite solamente el traslado a ejercicios posteriores del impuesto a los activos, un negocio enfrenta la perspectiva de pagar el impuesto a los activos cuando está en menos capacidad de hacerlo y puede recuperar tales montos recién cuando la rentabilidad mejora.

Con las reformas de México, solamente dos categorías de contribuyentes deben pagar un impuesto a los activos significativo: aquellos cuyo rendimiento de la inversión cae muy por debajo de las expectativas (menos del 5% por año durante la vida de la inversión) y aquellos que no están declarando todos sus ingresos.

D. Impuesto a los activos – conclusiones

Cuando Bolivia reemplazó su impuesto a la renta por el impuesto a los activos de las empresas en 1986, estaba actuando por pura desesperación. Su administración tributaria había llegado al colapso. Se reconocía que el impuesto a los activos era un instrumento rudo, pero permitía hacer una especie de justicia primitiva. Debía pagarse cuando los tiempos eran malos, pero cuando eran buenos, el gobierno tomó solamente el mismo porcentaje de activos. México fue el primero en usar el impuesto a los activos como impuesto mínimo alternativo.³⁰ El equipo mexicano encargado de la formulación de políticas dio igual peso a las implicaciones del impuesto en el área de políticas, administrativa y de rentas. Como resultado de ello, la versión mexicana del impuesto sigue siendo la más razonable, no obstante su tarifa relativamente alta. Garantiza que los contribuyentes extranjeros no sean privados de ningún crédito potencial por impuestos pagados en el extranjero y el mecanismo de traslado a ejercicios posteriores garantiza que los contribuyentes honestos rara vez tengan que pagar el impuesto a los activos. Al mismo tiempo, la tarifa (1.8%) es lo suficientemente alta para frenar la evasión de impuestos y los escudos fiscales.

²⁹ El impuesto a los activos dio lugar a puntos interesantes durante las negociaciones para el Tratado Tributario entre Estados Unidos y México. El impuesto a los activos no se incluye en el tratado como impuesto acreditable. Puesto que es un impuesto mínimo alternativo, se presentó la posibilidad de que los impuestos a la renta acreditables que cubre el tratado (particularmente la retención de impuestos sobre regalías y pagos de arrendamiento) fueran reducidos, para dejar al contribuyente solamente con la responsabilidad del pago del impuesto a los activos en su lugar. En este caso, el contribuyente estaría en peor situación que antes puesto que el impuesto a los activos no es acreditable. El problema se resolvió permitiendo a los contribuyentes acreditar contra el impuesto a los activos las sumas que habrían sido pagadas conforme a la legislación interna.

³⁰ Sin contar el pseudo-impuesto a los activos de Colombia.

Al parecer, otros países se han concentrado menos en la política tributaria y más en consideraciones de índole administrativa, los intereses de contribuyentes influyentes y las rentas. El resultado ha sido una variedad de impuestos que en ocasiones son severos (gravan a los contribuyentes honestos que están perdiendo dinero), en algunos casos carecen de sentido (permiten a los contribuyentes evitar el impuesto mediante la acumulación de pasivos, por ejemplo) y en otros casos son arbitrarios (las tarifas son tan bajas que no guardan relación alguna con el impuesto a la renta). La falta de entendimiento y aplicación de una buena política tributaria puede explicar la falta de convicción que uno observa en versiones más recientes del impuesto a los activos de las empresas. También puede causar el fracaso del impuesto. Si un Ministerio de Finanzas no puede defender un impuesto propuesto con el fundamento de una política tributaria, el impuesto frecuentemente se adopta en una forma debilitada. Esto puede explicar los impuestos a los activos que son temporales, limitados al cálculo de pagos estimados o limitados a industrias seleccionadas. Después de que se adopta el impuesto, éste se vuelve vulnerable si no tiene sentido. También es vulnerable si es complejo pero genera rentas escasas.

VIII. La participación en las utilidades y otros impuestos no acreditables

La participación en las utilidades existe en México, Chile, Ecuador y Perú, entre otros. Parecería ser un vestigio de la noción marxista o populista de que los trabajadores producen la riqueza y, por lo tanto, deberían participar de las utilidades. Para los economistas de la línea central, sin embargo, el concepto es obsoleto. No hay razón para que los trabajadores participen de las utilidades, aparte de su remuneración regular, si no corren ningún riesgo de pérdida y el premio a los trabajadores puede ser ridículo en una industria que requiere de mucho capital.³¹ Reconociendo que esta situación no tiene sentido, la mayoría de países han debilitado este concepto, de manera que generalmente no es sino una molestia menor. Sin embargo, en Ecuador, la participación en las utilidades sigue siendo del 15% de los ingresos y en Perú sigue en el 8% de los ingresos después de la deducción de impuestos, que es una tarifa considerable.³²

¿Por qué es esto de particular interés para los inversionistas extranjeros? Primeramente, por sus raíces –con frecuencia, la participación en las utilidades se considera sintomática de una actitud hostil hacia la inversión. A nivel más práctico, la participación en las utilidades (que se basa en los ingresos netos) es considerada por los inversionistas como un impuesto adicional a la renta que, por tanto, reduce el ingreso después del pago de impuestos. Pero esta imposición es aún peor que un impuesto a la renta con la misma tarifa porque la participación en las utilidades no es acreditable.

Brasil incrementó recientemente su impuesto a los ingresos brutos en un 50%, pero permitió a los contribuyentes tomar las sumas pagadas por concepto de impuesto a los ingresos brutos como crédito contra los impuestos basados en los ingresos netos. Los impuestos basados en ingresos brutos no son razonables, en general, porque a menudo hay una enorme diferencia entre ingresos netos y brutos. Para muchos contribuyentes extranjeros, esta diferencia también significa que un impuesto para el cual no hay crédito tributario posible (el impuesto a los ingresos brutos) está realmente reduciendo un impuesto basado en los ingresos netos, para el cual existe crédito tributario (ver la discusión sobre imposiciones múltiples más arriba).

El nuevo impuesto ecuatoriano a las transacciones financieras es aún más inquietante. Igualmente, el impuesto se basa en una forma arbitraria y fácilmente manipulable de la capacidad de pago. Generalmente no es objeto de crédito tributario en otros países, lo que significa que los inversionistas extranjeros con frecuencia pagan menos impuestos pero, aún así, terminan en una

³¹ Hay casos de trabajadores no calificados en Perú que ganan más de US\$60 000 por año debido a la participación en las utilidades.

³² El monto que va a los trabajadores ahora ha sido limitado, pero se debe pagar el 8% en su totalidad –la porción que no va a los trabajadores se aporta a un fondo general cuyo uso no es claro.

posición global mucho peor (ver la discusión sobre crédito por impuestos pagados en otros países, más arriba). El abandonar el impuesto a la renta y luego volver a él en dos años (que al parecer es lo que probablemente ocurrirá) causa dificultades e incertidumbre.

IX. Conclusiones

La continua tendencia hacia las economías abiertas plantea muchos desafíos a los encargados de la formulación de políticas y administradores latinoamericanos en el campo de la tributación. Para enfrentar estos desafíos, se deben considerar las siguientes estrategias:

- 1) Crear una oficina de elite en el Ministerio de Finanzas que se dedique a la tributación internacional. Esta oficina manejaría los asuntos descritos a continuación.
- 2) Tratados tributarios, los cuales ayudarían a eliminar la doble tributación, fomentarían la confianza del inversionista, mejorarían los conocimientos sobre tributación internacional y, en último término, incrementarían tanto la inversión extranjera como la recaudación tributaria.
- 3) Garantizar que los impuestos sean estructuras que permitan aprovechar al máximo los créditos disponibles en el país de origen de un inversionista extranjero por impuestos pagados en el extranjero. Esto incluiría reducir al mínimo o eliminar los impuestos no acreditables, tales como el impuesto a los ingresos brutos y la participación en las utilidades.
- 4) Reducción de la tarifa del impuesto a las sociedades, acompañada por una reintroducción de la retención de impuestos sobre dividendos, con una tarifa combinada que no supere el 35%.
- 5) Adhesión a los parámetros de la OCDE en cuanto a fijación de precios de transferencia e infracapitalización.
- 6) Énfasis continuo en la simplificación de las leyes tributarias (incluyendo la eliminación de impuestos que generen poca recaudación) y en el mejoramiento de la administración tributaria.
- 7) Mayor estabilidad en las leyes tributarias, que se logra haciendo menos y menos dramáticas enmiendas a las leyes tributarias, eliminando los impuestos temporales, eliminando los incentivos tributarios, negociando tratados tributarios y, finalmente, eliminando los acuerdos de estabilización tributaria.
- 8) Uso sensato del impuesto a los activos, con una tarifa de entre 1% y 2%, pero con disposiciones de desgravación para garantizar la máxima posibilidad de aplicación de créditos tributarios en el país de origen de los inversionistas extranjeros y la posibilidad de recuperación en años buenos del impuesto a los activos pagado en años malos.
- 9) Los países con sistemas territoriales deben aceptar lo inevitable y poner en práctica un sistema mundial.
- 10) Al considerar los puntos precedentes, los países latinoamericanos deben estudiar y hacer uso de la experiencia de otros países e intentar lograr armonía con las normas internacionales.

Quizás en diez años el impuesto a la renta pueda ser analizado con la posibilidad de eliminarlo o alterarlo drásticamente. Mientras tanto, se debe poner énfasis en hacer el impuesto a la renta más inteligente.

Bibliografía

- Arnold, Brian, J. & McIntyre, Michael (1995), "International Tax Primer", Kluwer Law International.
- Byrne, Peter D (1998), "Tax Treaty Prospects in Latin America", Tax Notes International, enero 5.
- Byrne, Peter D. (1997), "The Business Assets Tax in Latin America – The Beginning of the End or the End of the Beginning?", Tax Notes International, septiembre 22, también publicado en el Latin American Law and Business Report.
- Byrne, Peter D. (1997), "Tax Treatment of Foreign Payments in Latin America Compared (with others)", Tax Notes International, febrero 3.
- Byrne, Peter D. (1994), "The Business Assets Tax in Latin America – No Credit Where It Is Due (1995)", Tax Notes International, agosto 15. Reimpreso en Harvard University Development Discussion Papers, marzo.
- Vann, Richard, "International Aspects of Income Tax", en Thuronyi (ed.), Tax Law Design and Drafting Vol. 2, capítulo 18.
- Convención sobre el Modelo de las Naciones Unidas para Evitar la Doble Tributación (1979).
- Resolución sobre Rentas 91-45 de los Estados Unidos (1991).

Tema III

Recientes avances en reformas de las instituciones presupuestarias y, particularmente, en la implantación de sistemas integrados de administración financiera

De la política a la práctica: reformas a los sistemas de administración financiera del sector público

Lynnette M. Asselin

I. Introducción

En esta década, las reformas a los sistemas de administración financiera del sector público se han constituido en un componente constante de los programas de modernización de la administración pública en América Latina. Los cambios en la gestión financiera han reflejado apropiadamente temas más amplios que han sido abordados como parte de un mejoramiento en la administración pública y que incluyen conceptos tales como “responsabilidad en cuanto a compromisos y resultados de las acciones emprendidas”, transparencia, eficiencia, efectividad y economía. Sin embargo, debido a la inevitable combinación de las demandas políticas, legales y sociales que han hecho que la gestión financiera gubernamental sea difícil y compleja, muchas de las reformas aún quedan por ser ejecutadas y sus beneficios apenas empiezan a notarse. Aunque algunas de las más nuevas metodologías de la administración pública han sido introducidas en las reformas de algunos países, en realidad dentro de la región, los principios de la administración del sector privado adaptados aún no han sido integrados a las prácticas de la administración financiera del sector público.

Sin embargo, a través de la modernización de los sistemas de administración financiera, se han logrado y se están alcanzando avances importantes en el mejoramiento del desempeño fiscal de los gobiernos. A pesar de que no exista una sola reforma que en sí que incluyan la “nueva administración pública” tal como se ha contemplado en los modelos de Nueva Zelanda o de los Estados Unidos, se ha logrado un gran avance en la reestructuración de los ministerios de finanzas y en la redefinición de sus procesos y procedimientos. Con el objeto de entender los avances alcanzados, es importante conocer la evolución que la administración financiera ha tenido en América Latina. Para los fines de la presente reseña también hay que definir claramente lo que se entiende por gestión financiera del sector público, identificar los países que han participado en los programas de reforma y resaltar algunas de las lecciones aprendidas y los instrumentos que se han utilizado. Por último, en este documento se presentan algunas perspectivas de la administración financiera en el nuevo milenio.

II. Antecedentes

La administración financiera del sector público ha cambiado reiteradamente durante la última mitad del siglo veinte. Diversos ensayos tanto teóricos como prácticos han tenido un impacto en los enfoques de la administración financiera. A. Premchand identifica cinco hitos principales que han marcado la administración financiera del sector público.¹ El primer hito fue el enfoque en la asignación de recursos y en la adecuación de los sistemas de gestión para hacerlo: esto es, cuánto debería asignarse a una actividad a costa de otras. Esto llevó a identificar caminos para mejorar la asignación de recursos. Preguntas tales como: la cantidad del gasto deseable que habría de destinarse a un programa gubernamental en particular; a que nivel de eficiencia y de economía podría ser ejecutado dicho programa etc. condujo al inicio de la programación presupuestaria y al desarrollo de técnicas de evaluación de programas. Así, la introducción del concepto de la eficiencia, eficacia y economía, (conceptos que se usan aún ampliamente tanto en la literatura de la administración pública como de la gestión financiera gubernamental) se han divulgado ampliamente. El tercer hito ha sido el reconocimiento del enorme crecimiento del gasto, en gran parte debido al tamaño del sector público. Esto llevó a que se tomaran medidas de austeridad orientadas a contener el crecimiento del gasto a través de las limitaciones establecidas por el poder legislativo y de restringir los pagos a los recursos líquidos disponibles. El último hito ha sido la introducción de la “Nueva Gestión Pública”. Ejemplo de esta nueva fase puede ser la creación de organizaciones de carácter empresarial que ponen el énfasis en los clientes, los resultados, en el control y la cultura organizativa, y que incluyen instrumentos tales como los límites globales al presupuesto, relaciones contractuales, aplicación de la contabilidad devengada, el desarrollo de normas de desempeño y el uso más generalizado de la tecnología de la información.

En América Latina, la administración financiera ha alcanzado algunos de los hitos antes mencionados: sin embargo, dada las turbulencias políticas y financieras de los años ochenta, el foco de atención se volcó hacia la gestión de caja (gestión de tesorería) y de deuda. Tradicionalmente, los países latinos se caracterizaban por tener economías con un alto nivel de planificación centralizada en donde la función de planificación gozaba de mayor poder que la propia función de ejecución del gasto. La mayoría de los ministerios de finanzas no contaban con la autoridad legal o la estructura organizacional para ejercer una disciplina sobre el proceso de programación del presupuesto más allá de asegurarse que los recursos fueran recabados y asignados conforme se indicaba en el plan. Tanto las cuentas extra-presupuestarias como las excesivas cuentas de tesorería gubernamentales constituían la norma. No fue sino hacia finales de la década de los ochenta y principios de los noventa que empezó a ganar ímpetu la necesidad de mantener un balance entre la

¹ Simposio sobre Gestión de las Finanzas Públicas: Un estudio global de los ajustes organizacionales y sistémicos recientes. *Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Volumen 10, Número 1. PrAcademics Press, Florida, 1998.

planificación y la ejecución. La implementación de la reforma del Sistema de Administración Financiera y Control (SAFCO) que se llevó a cabo en Bolivia marca el principio de una década de reformas de la administración financiera con un claro énfasis que se inclina hacia el concepto del “sistema integrado”. La globalización ha promovido la rápida propagación de esta práctica y enfoque. De la misma manera, la realización de la reforma del sistema de gestión financiero no constituye una experiencia aislada, más bien forma parte integral de la modernización del estado en su totalidad, la cual es necesaria para el desarrollo de una estrategia que maximice las posibilidades de éxito y efectividad dentro de dichos términos.

III. La integración como primer paso

Desde hace mucho, dentro del ámbito del sector privado, se ha aceptado que el objetivo principal de la administración financiera es el de influir en quienes toman las decisiones de tal manera que dicha toma de decisiones se haga con la mayor tino y habilidad, y de forma que éstas conduzcan a una administración más eficaz. Dentro del sector público, muchas de las decisiones financieras claves son tomadas sin disponer de la información significativa ni del análisis cuidadoso del impacto fruto de las consecuencias de la inevitable combinación de las demandas políticas, legales y sociales. Esto viene a complicarse aún más con la tradicional fragmentación de las funciones centralizadas de la gestión financiera del sector público. Aunque es práctica común que dentro de las empresas se nombre a la persona más apropiada y con la mejor calificación para asumir las funciones de jefe de la gerencia financiera. En la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, las funciones financieras básicas han sido repartidas entre varias entidades que entran en competencia por ganar mayor influencia, en vez de colaborar en la consecución del bien común.

A fin de contar con la información completa y significativa ya sea en el sector público o privado, los sistemas de gestión financiera deberían de incluir las funciones de planificación, financiamiento, control, ejecución, análisis y preparación de informes.

Recuadro 1

FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

- El establecimiento de un marco financiero para las actividades y operaciones de planificación.
- La garantía de fondos suficientes para financiar las actividades y operaciones planificadas.
- La protección de los recursos a través de controles financieros adecuados.
- La administración de los sistemas que producen la información para controlar las operaciones y actividades planificadas.
- El análisis y evaluación de los efectos financieros de las decisiones de administración, antes y después de su aplicación.
- El informe y análisis de los resultados de las actividades y operaciones, medidos en términos financieros.

El concepto del sistema integrado de administración financiera se basa en la teoría general de sistemas, esto es, se define a un sistema como un conjunto de elementos interrelacionados, que interactúan entre sí. Los elementos interdependientes o partes (subsistemas) son capaces de alcanzar

un objetivo preestablecido cuando operan dentro de un todo lógico y armonioso (el sistema). Al traducir las funciones anteriores a sistemas, un sistema de gestión financiera puede definirse como compuesto por: presupuesto, administración de caja (administración de tesorería) y de deuda, contabilidad y control.

Recuadro 2

RELACIÓN DE LAS FUNCIONES CON EL SISTEMA

Planificación	=	Presupuesto
Cobranza	=	Administración de Caja
Asignación	=	Presupuesto
Financiación	=	Administración de Deudas
Ejecución	=	Administración de Caja
Protección	=	Control Interno
Registro	=	Contabilidad
Análisis e Informes	=	Contabilidad
Control	=	Auditoría Interna y Externa
		(Retroalimentación)

Los principales componentes de los sistemas integrados de administración financiera, o subsistemas, incluyen por lo menos el presupuesto, la tesorería, el manejo de la deuda, la contabilidad y los controles. Su propósito es el de facilitar una asignación óptima y una utilización eficiente de los recursos financieros públicos. Mediante un ingreso único de los datos en el punto de origen, todos los subsistemas se actualiza en forma automática. Se garantizará el control a través de las funciones de control interno y las auditorías internas y externas. Al utilizarse el enfoque sistémico en la administración financiera se genera el diseño y la puesta en marcha de un sistema integrado como medio para corregir deficiencias importantes de la administración financiera gubernamental, esto es, el uso de información que ya no es oportuna ni confiable como para fundamentar la toma de decisiones. La premisa es que las mejoras en la administración y control de los recursos financieros públicos conduciría a cambios en la forma como se gobierna. El hecho de disponer de información más confiable propicia una mejora en la eficiencia y da pie a un mejor servicio a través de transacciones transparentes. Como se ha mencionado con anterioridad, con la introducción del sistema SAFCO en Bolivia, el concepto de sistema integrado de administración financiera se propagó y ha predominado en los diseños de proyectos de reforma en América Latina a lo largo de los años noventa.

El Cuadro 1 ilustra la dominación que ha tenido el concepto integrado a través de la región y muestra las funciones que se incluyen en un sistema individual. La contabilidad, el presupuesto y la tesorería (administración de caja) están siempre incluidos en el sistema integrado básico. Las correspondientes tres oficinas generalmente se encuentran ubicadas dentro del ministerio de finanzas a fin de asegurar una mayor coordinación y armonización. Principalmente se incluye la deuda pública debido al enorme impacto que el servicio de la deuda tiene tanto en el presupuesto como en las operaciones de administración de caja. Sin embargo, de los sistemas básicos, el sistema de deuda pública resulta ser el que con mayor frecuencia suele excluirse en las etapas iniciales cuando se integra un sistema de administración financiera. A menudo, la responsabilidad de la

deuda pública ha recaído en el banco central, entre otras razones, por tratarse de una institución que cuenta con un personal más calificado, por requerimientos constitucionales, etc. Además, en diversas ocasiones se ha decidido el uso de un Sistema de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE). Al usar tecnologías nuevas y no completamente integradas, muchos países se ven obligados a relacionar y comunicar la información al sistema de administración financiera para mantener el concepto de la integración.

Cuadro 1
DOMINACIÓN DEL CONCEPTO INTEGRADO A TRAVÉS DE LA REGIÓN

País	Sigla	Inicio de Reforma	Normas relacionadas	Contabilidad	Presupuesto	Tesorería	Deuda	Auditoría Interna	Auditoría externa	Otros sistemas
Argentina	SIDIF	1992	1993	Reportando	Unificado	Cuenta única ('95)	SIGADE (1993)	SIGEN	AGN	
Bolivia	SAFCO ILACO	1986	1990	Reportando	Unificado	Cuenta única	XXX	Unidades	Contralor General	Recursos Humanos Compras gub.
Brasil	SIAFI	1986	Borrador	En creación	Múltiple	Cuenta única		Secretaría	Corte de Contadores	
Colombia		1991	Borrador	Creado 1995	Múltiple	XXX		Consejo de Asesores	Contralor General	
Costa Rica		1995	Borrador	En diseño	En diseño	Cuenta única	XXX		Contralor General	Compras gub.
República Dominicana	SIGEF	1996		En proceso de diseño	En proceso de diseño	En proceso de diseño	En proceso de diseño	Contralor General	Corte de contadores	Inversión Compras gub.
El Salvador	SAFI	1993	1995	Reportando	Múltiple	Cuenta única	SIGADE		Corte de contadores	Inversión Compras gub.
Guatemala	SIAF-SAG	1996	En Congreso	Integrado 1998	Presupuesto por Programa	Cuenta única en el año 2000	SIGADE		Contralor General	Compras gub. Recursos Humanos
Nicaragua	SIGFA	1993	Decreto	Reportando	Unificado	XXX	SIGADE	Unidades	Contralor General	Compras gub.
Panamá	SIAFPA	1992		Reportando	Unificado	Creado en 1998	SIGADE		Contralor General	
Perú	SIAF-SP	1994		1998	Múltiple	Cuenta única			Contralor General	
Uruguay	SIIF	1996		XXX	XXX	Cuenta única en el año 2000		Computarizado	Corte de Contadores	Recursos Humanos
Venezuela	SIGECOF	1995	Borrador	XXX	Consolidado	XXX	XXX	Creado	Contralor	

A. Progreso hasta el momento

1. Argentina

La reforma argentina empezó en 1992 y la Ley de Administración Financiera entró en vigor en enero de 1993. El principio rector de la reforma ha sido la centralización normativa, combinada con la descentralización operativa. En 1996, se efectuó la revisión y la consolidación de la reforma la cual dio pie al desarrollo de una nueva tecnología y a cambios conducentes a una mejor administración y generación de información. El presupuesto anual está disponible a través de INTERNET. Desde finales de 1998, Argentina está produciendo los Estados Financieros del Gobierno Central. También se reestructuraron las operaciones y la información generada por el SIDIF-Central, a la vez que se diseñó y se está desarrollando un SIDIF-Local para otros niveles de gobierno (subnacionales) y otras entidades del gobierno central.

2. Bolivia

Aunque fue uno de los primeros proyectos de reforma administración financiera integrada, y ciertamente el de mayor influencia en términos de impacto en el diseño y desarrollo de otras reformas llevadas a cabo en la región, el proyecto SAFCO actualmente está siendo revisado y reestructurado en forma significativa. El nuevo Ministro de Finanzas lidera el proyecto y está preparando un plan estratégico para la tercera etapa de la reforma.

3. Chile

En 1975 Chile aprobó la Ley Orgánica de Administración Financiera mediante la cuál se reestructuraron las entidades responsables de la administración financiera. La ley regulaba los procedimientos y la recaudación de ingresos y su uso en los procesos del presupuesto, de contabilidad y administración. Con todo y que el Contralor General constitucionalmente es el responsable de llevar la contabilidad gubernamental, en la práctica, cada agencia del gobierno central se encarga de su propia contabilidad de gastos. El presupuesto de Chile incluye a los ministerios y agencias del gobierno central, al Poder Judicial y al Congreso. Incluye también el total de los ingresos y gastos fiscales. Chile tiene una cuenta de tesorería única y todos los recursos públicos deben ser depositados en dicha cuenta. Los auditores internos se encuentran en cada ministerio y están bajo la supervisión de la Presidencia de la República. La responsabilidad del control y supervisión de los ingresos públicos y de la inversión de los fondos de la tesorería de las municipalidades recae bajo la dirección del Contralor General. En el año 1993, en Chile se puso en marcha un proceso de reformas gradual para aumentar la transparencia del proceso presupuestario y orientarlo más a la medición del desempeño.

4. Colombia

En 1996, se presentó a la legislatura Colombiana el borrador de una ley de administración financiera. Al mismo tiempo, dio comienzo la primer fase de un programa para modernizar el sistema de administración financiera con un enfoque integrado. Aunque aún no se ha promulgado la ley, las nuevas modificaciones en la reforma incluyen: una cuenta de tesorería única, una extensión en la cobertura de la contabilidad, un sistema de información financiero integrado, un sistema de pagos y el próximo fortalecimiento del Consejo de Auditoría para el Control Interno.

5. Costa Rica

En noviembre de 1995, el Ministerio de Finanzas emitió el documento del Proyecto de Reforma de la Administración Financiera (SIGAF) en donde se delinearán los principales componentes de la reforma. La reforma se basó en dos principios fundamentales: la teoría general de sistemas y la centralización normativa y la descentralización operacional. En noviembre de 1996

se obtuvo financiamiento para el proyecto. Una de las primeras actividades concretas fue la presentación de un anteproyecto de la Ley de Administración Financiera y de Presupuesto Público al Congreso. El anteproyecto de ley dejó el Comité Especial y Permanente el Control de los Ingresos y Gastos del Gobierno y pasó al Congreso en agosto de 1998. Después de casi dos años de implementación de la reforma, se lograron algunos resultados positivos. El Ministerio de Finanzas se ha visto fortalecido y actualmente desempeña un rol más importante en las discusiones referentes a los temas de administración financiera. Los funcionarios públicos han recibido amplio entrenamiento técnico. Se han desarrollado sistemas de información incluyendo la programación presupuestal y del gasto, e información de administración de activos. También se ha desarrollado el sistema de información integrado para la administración financiera.

6. República Dominicana

El proyecto de administración financiera se inició a principios de 1998 con la presentación del diseño del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF). La reforma tenía como propósito mejorar la prestación de servicios mediante una asignación y manejo de los recursos públicos más eficiente que contribuyera a una mejor estabilidad macroeconómica y mayor transparencia gubernamental. El diseño del sistema integrado incluye la preparación y programación del presupuesto, inversiones, tesorería y administración tributaria, crédito público y contabilidad. El control interno se verá fortalecido como parte de la reforma.

7. El Salvador

La reforma del sistema integrado de administración financiera en El Salvador empezó en 1993 en el área contable. El sistema SAFI se basó en los principios de centralización normativa y descentralización operativa. Las organizaciones rectoras son las Oficinas de Inversión y Crédito Público, Presupuesto, Tesorería y Contabilidad Gubernamental. Las Unidades Financieras Institucionales (UFIs) se encuentran ubicadas en cada una de las agencias gubernamentales para implementar el SAFI. El marco legal está dado por la Ley Orgánica de la Administración Financiera establecida por decreto legislativo en 1995. Para finales de 1998, las clasificaciones contables y del presupuesto se habían armonizado. Los sistemas de información presupuestal estaban operando y generaban la formulación y ejecución de la información; sin embargo, aún se carecía de la información interina. El concepto de un presupuesto unificado aún no ha sido adoptado. El módulo de presupuesto global estará funcionando en 1999 para el gobierno central. A principios de 1999 se han establecido y están funcionando 90 UFIs. A pesar de que algunos de los programas originales de tecnología de la información están desactualizados, SAFI nuevamente ha vuelto a funcionar.

8. Guatemala

La reforma del sistema integrado de administración financiera de Guatemala (SIAF-SAG) se inició en 1998. En un poco más de dos años se han desarrollado y ejecutado a nivel gubernamental: nuevas leyes y reglamentos, clasificaciones y procedimientos coherentes y consistentes que afectan la programación del presupuesto, contabilidad, administración de caja y los subsistemas de auditoría, y un sistema de tecnología de la información con una base de datos relacional; también se descentralizaron las responsabilidades de administración hacia varias agencias piloto. Se han reconocido varios beneficios tangibles: la reducción en los precios que el gobierno paga por bienes de oficina, reducción de los pagos atrasados a proveedores, el 50% de los pagos del sector público se hacen por transferencia electrónica de fondos, el número de cuentas bancarias se redujo en 50% y el Presupuesto de 1999 fue presentado al Congreso en CD ROM el 3 de septiembre de 1998. Además, los presupuestos propuestos y ejecutados están disponibles “*on-line*” a todo ciudadano de Guatemala.

La base de datos SIAF-SAG facilita la información inmediata y detallada de todas las transacciones financieras registradas ya sea individuales o agregadas en diversas formas que

permiten seguir la pista de la auditoría así como poner a disposición de los administradores a varios niveles la información relevante y oportuna sobre la ejecución del presupuesto. El sistema brinda información sobre la programación y el control posterior sobre la ejecución presupuestal, la contabilidad patrimonial y el flujo de fondos. El SIAF-Central opera en el Ministerio de Finanzas y el SIAF-Local operará a nivel de la administración central (ministerios, agencias), a nivel de entidades no-empresariales descentralizadas y a nivel de las empresas públicas.

9. Nicaragua

El Sistema Integrado de Gestión Financiera y de Auditoría Integral (SIGFA) se inició en 1993. El equipo original del SIGFA decidió escoger el sistema SIDIF de Argentina adaptándolo a la realidad nicaragüense. Esto resultó ser una decisión difícil y complicada debido a tres factores: la rotación de los directores técnicos (en tres ocasiones), la magnitud de los ajustes que hubo que hacerle al programa, y las elecciones gubernamentales que resultaron en un grupo totalmente nuevo de altos funcionarios.

En 1998 el proyecto SIGFA volvió a tomar su curso y para fin del año, se emitieron estados financieros gubernamentales auditables. También por primera vez, se cerró el Presupuesto de 1998 el 31 de diciembre de 1998 usando el sistema. En 1998, la información del SIGFA-Central fue distribuida en papel, en tanto que en 1999, el SIGFA-Local estará disponible en medio electrónico “*on-line*” y entonces los ministerios y agencias tendrán acceso directo a dicha información. En 1999, seis instituciones, que representan el 75% del presupuesto, entrarán al medio electrónico “*on-line*” y otros 25% para el año 2000. Se prevé que se podrán completar los módulos para la programación de pagos, desembolsos presupuestales y de la cuenta única de tesorería.

Otro logro muy importante ha sido el desarrollo de un módulo de resultados por programa ligado con el módulo financiero. La ley nicaragüense manda que tanto la información financiera como de resultados conseguidos sea reportada al Ministerio de Finanzas. En caso contrario la entidad no recibirá la partida presupuestaria correspondiente. Con la puesta en marcha de este módulo, aquéllas entidades que no reporten como han usado sus recursos no recibirán partidas adicionales. Las agencias han estado desarrollando sus indicadores con el equipo del proyecto SIGFA.

10. Perú

El SIAF-SP peruano es un sistema de una entrada única para las operaciones gubernamentales de ingresos y gastos así como para las operaciones complementarias y las metas fiscales desarrolladas por el Ministerio de Economía y Finanzas. El principal objetivo es mejorar la administración de las finanzas públicas. En 1998, 506 Unidades Ejecutoras (Ues), 320 de las cuales se encuentran fuera del área metropolitana de Lima, registraban operaciones en el SIAF-SP en forma paralela a los registros oficiales. Cada día, aproximadamente unas 480 UEs en más de 90 localidades distintas transmiten datos electrónicamente sobre la ejecución de su presupuesto y de sus finanzas. Las otras unidades envían su información por “*diskette*”.

El módulo del SIAF 98 garantiza que los datos de ejecución presupuestal hayan sido ingresados, transmitidos y actualizados en la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas. En 1999, se implementará un módulo de contabilidad que usará la “Nueva Tabla de Operaciones Contables Gubernamentales”.

El Ministerio de Economía y Finanzas se aseguró que en el presupuesto de 1999 se cuente con los recursos suficientes para realizar algunas de las funciones adicionales relacionadas con el SIAF-SP.

11. Uruguay

Los objetivos del Sistema Integrado de Información Financiera Uruguayo (SIIF) son los de integrar los diversos componentes de la política fiscal de ingresos, gastos y finanzas, facilitar, mejorar y modernizar la administración de los recursos públicos, facilitar sustancialmente el procesamiento de finanzas, mejorar el proceso de la toma de decisiones para incrementar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos. A todo eso se añade darle transparencia a los actos de la administración pública y asignar responsabilidades a los agentes involucrados en el proceso de ejecución de las políticas fiscales. Existen varios objetivos específicos importantes que deben alcanzarse a fin de lograr la modernización del sistema de administración financiera. Primero, hay que implantar una cuenta única de tesorería. Hay que simplificar el proceso de ejecución del presupuesto/tesorería. Los controles financieros internos deberán incorporarse en el sistema informatizado. Se necesita poner en marcha la programación financiera de la tesorería. Y hay que facilitar el registro, seguimiento y evaluación de todas las operaciones presupuestales y financieras del gobierno.

El sistema SIIF se ha puesto a prueba en cinco agencias del gobierno central y se considera que 85% ha sido completado. Todas las organizaciones gubernamentales empezarán a usar el sistema en enero de 1999.

12. Venezuela

Venezuela emprendió en 1995 un ambicioso proyecto de reforma para fortalecer la administración financiera. El proyecto incluye la reestructuración del Ministerio de Finanzas, que introduce un sistema integrado de gestión financiera (SIGECOF), la creación de una entidad de control interno, y una reforma legal. La primera etapa fue la reestructuración del Ministerio y la implementación del SIGECOF en el ámbito central. El SIGECOF-Central administra el sistema, genera los balances generales y liquida y cierra el presupuesto. La Tesorería es responsable de la programación financiera, aprobación de desembolsos de partidas, ejecución de pagos y se asegura la recaudación. La oficina de presupuesto es responsable de la formulación, apertura del presupuesto, aprobación y registro de cuotas de compromisos, aprobación y registro de modificaciones al presupuesto y evaluación presupuestal.

B. Lecciones aprendidas

Conforme se ha ido desarrollando un mayor número de reformas de sistemas integrados de administración financiera, han surgido a modo de guía, un conjunto de condiciones/lineamientos que pueden proponerse para el desarrollo de proyectos de reforma en la administración financiera². A lo largo del tiempo, algunos de estos han mostrados ser válidos, otros se han ampliado y otros han sido eliminados. Algunos de los cambios son el resultado de la experiencia adquirida, de los avances tecnológicos, de los cambios culturales o de la globalización. Sin embargo, una vez más cabe destacar y enfocarse a estos conceptos y técnicas que han sido considerados como factores clave en la exitosa puesta en marcha de los proyectos de reforma del sector público en este ámbito.

En primer lugar hay que estar de acuerdo y comprometerse con el concepto de reforma de la administración financiera y mantener la coherencia única con políticas, principios, normas y procedimientos de esta manera consistente desde el principio de la reforma. La organización rectora debe ser la responsable de sostener la visión a lo largo del desarrollo de una estrategia definitiva y de garantizar la buena comunicación entre todas las partes interesadas. En América Latina, el ministerio de finanzas suele ser en general la institución responsable de la administración financiera

² LATPS Occasional Paper Series, Número 18, 1 de septiembre de 1995. *Integrated Financial Management in Latin America, as of 1995. Public Sector Modernization Division Technical Department.* World Bank, Washington, D.C., 1995.

gubernamental.³ Aunque algunos de los subsistemas, tales como el de manejo de la deuda, no tienen que estar bajo el dominio del ministerio de finanzas, la coordinación y la armonización aún son posibles y recomendables.

La voluntad política es el factor fundamental, que no solo inicia el proceso del proyecto sino que también contribuye ampliamente a su éxito. Sabido es que la mayoría de las personas se resisten al cambio. Un alto grado de apoyo político ha sido el catalizador de las reformas con mayor éxito, tales como las de Argentina, Bolivia, Panamá y Guatemala, en tanto la falta o carencia de la voluntad política ha dificultado la reforma en otros países. Una de las mejores formas para asegurarse de que se cuenta con el apoyo político radica en la habilidad de generar resultados tangibles y visibles en el período más breve. El programa de reforma de Perú se concentró en poner a disposición directa del Vice Ministro de Finanzas un sistema de informes financieros funcional, de fácil manejo y de relevancia para el titular del puesto. El sistema de Guatemala brinda reducciones altamente visibles y cuantificables en los trámites, tiempo de reporte y pasos de procesamiento.

Existe un debate continuo sobre la importancia de contar con un marco legal claro, conciso pero flexible que defina al sistema. En algunos países tales como Argentina y Bolivia, la ley ayudó a llevar a cabo la modernización del sistema de administración financiera. En otros tales como Panamá y Nicaragua, la ley aún no ha sido redactada. En general, se juzga como deseable y factible contar con una ley que garantice la sostenibilidad de la reforma. En ciertos casos, la nueva ley de administración financiera sirve para invalidar, armonizar o sistematizar una legislación anticuada, redundante o conflictiva. Sin embargo, cualquier legislación necesita ser complementada con otras acciones e instrumentos para hacer posible la puesta en marcha del sistema.

Otro factor relevante es el uso de las mejores técnicas y avances tanto en la tecnología como en la administración financiera. A principios de los años 90, existía el fuerte compromiso para definir los sistemas de contabilidad, presupuesto, administración de caja y deuda antes que embarcarse en el componente de tecnología. Panamá escogió empezar su reforma virtualmente sin ningún componente tecnológico. Nicaragua, con gran dificultad, ha estado ocupado en adaptar el software del sistema argentino a la realidad nicaragüense. Con los avances tanto en la tecnología de la información como en los sistemas de administración financiera, Guatemala ha sido capaz de aprovechar estas experiencias y de instituir, en solo dos años, su propio sistema integrado de administración financiera computarizado. Sin embargo, la definición clara de los roles y las responsabilidades de cada uno de los subsistemas y de un plan estratégico para el cambio bien comunicado e implementado junto con el desarrollo de la tecnología de la información garantizarán que la información generada por el sistema es significativa y útil para quienes toman las decisiones. Aquellas reformas que han implementado sistemas de información sin que hayan sido claramente integrados o interrelacionados con los diversos subsistemas terminan por ser uno más de los mismos sistemas fragmentados que han impedido la buena administración financiera en el pasado.

El siguiente factor clave es la descentralización de las operaciones de administración financiera hacia las entidades gubernamentales. Esta debería de efectuarse tan pronto como sea factible a fin de ganarse el apoyo y demostrar beneficios tangibles de la reforma. Para ello, es importante que se disponga del equipo, el entrenamiento, el software y otros artículos necesarios para asegurar la sostenibilidad de los nuevos procedimientos. Entre 1997 y 1998, en Perú se contrataron 60 consultores que ayudaron a instalar, entrenar y dar servicio al SIAF-98 en 506 unidades de administración financiera a nivel de gobierno central. Además, se tuvieron disponibles a tiempo completo varias líneas de apoyo técnico para brindar asistencia técnica. Esto permitió que, como parte del proyecto, se pudiera implantar, en un período de 18 meses, el sistema de administración financiera en el 80% del gobierno central.

³ Con la excepción de Bolivia y Panamá, en cuyos casos, el Contralor General es el promotor de la reforma. Esta peculiaridad ha dado pie a algunas dificultades añadidas.

Otro factor es la comunicación que permite la coordinación y el intercambio. Es una condición esencial a todos los niveles, tanto dentro como fuera del gobierno. En un primer nivel, la comunicación debe darse entre todos los participantes en el proyecto. Las primeras reformas se enfrentaron con dificultades de mayor grado que en las reformas que se llevaron a cabo posteriormente. Las primeras reformas estuvieron plagadas de una comunicación o colaboración pobre y vieron como consecuencia retrasos en los logros de las metas o de los cronogramas.

El siguiente nivel de comunicación es el que involucra a todas las partes que constituyen el sector público, aún cuando no estén directamente involucradas en la implantación del sistema. Todos los miembros de los servicios gubernamentales se ven directa o indirectamente afectados por los sistemas de administración financiera y si no se tiene una comprensión clara del sistema, entonces conceptos tales como “el de” servicios de entrega mejorados, “valor del dinero” u otras herramientas, nunca llegarán a integrarse en la cultura pública. En Panamá, por ejemplo, más de 7 000 personas han recibido entrenamiento sobre el SIAFPA.

El último nivel de comunicación, y ciertamente el más importante de los mencionados y tiene que ver con la conciencia de la sociedad. Es necesario que se haga una demostración del sistema a los diferentes grupos políticos clave – legisladores, gabinete, prensa, sociedad civil, etc.– a fin de promover que se entienda ampliamente la reforma y que se obtenga el apoyo a la misma, a la vez que se muestren las implicaciones prácticas. Tradicionalmente, el ciudadano medio consideró a los primeros proyectos de reforma como demasiado técnicos y no de su interés. También se observó la actitud de que sería mejor hacer público el sistema cuando estuviera terminado. El nuevo enfoque en la comunicación, ha dado pie a que se dé una mayor toma de conciencia, una mayor comprensión y mayor apoyo.

El siguiente factor es el entrenamiento y el desarrollo profesional a todos los niveles implicados. Estos constituyen un requisito para garantizar que todas las partes entienden el concepto y la necesidad de contar con la reforma, así como de los subsistemas que integran el esfuerzo global. Es necesario que el entrenamiento abarque tanto al sistema en su totalidad como a los componentes de subsistemas. El entrenamiento debe darse a los funcionarios públicos (a todos los niveles), a las asociaciones de profesionales, las universidades y otras partes interesadas. En Panamá, los cursos que se han desarrollado bajo el proyecto SIAFPA han sido ya incorporados al curriculum del área de contabilidad en varias de las universidades panameñas. Constantemente, hay que desarrollar nuevas formas de entrenamiento dada la alta rotación que se da entre los servidores públicos. En 1993, se fundó el Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera de la Organización de Estados Americanos a través de un acuerdo de cooperación especial entre el Gobierno de Argentina y el Secretariado de la OEA. Este grupo organiza cursos, seminarios y otros eventos especiales en las Américas, al igual que hace la Asociación Interamericana de Contadores (AIC). La Comisión del Sector Público de la AIC, así como las instituciones superiores de auditoría regionales están buscando formas para llevar el entrenamiento continuo a toda la región de manera más económica, eficiente y efectiva.

C. Herramientas importantes

Normas de contabilidad pública generalmente aceptadas: La contabilidad es el idioma de los sistemas de administración financiera. Ha sido extremadamente difícil lograr un lenguaje financiero común dentro del sector público tanto en América Latina como en otros países a través del mundo. A pesar de que la mayoría de los contadores públicos en el gobierno concuerdan con que existe la necesidad de adoptar las normas de contabilidad pública generalmente aceptadas, el ponerse de acuerdo en cuanto a cuáles serían las normas ha demostrado ser difícil. La evaluación de activos fijos tales como los del Lago Titicaca en Perú y Bolivia o las Cataratas de Iguazú en Argentina, Paraguay y Brasil es extremadamente compleja. Otros aspectos tales como la conversión de las divisas y la hiperinflación hacen que se dificulte la definición de los términos de contabilidad. Sin embargo, si entre todos los involucrados en el desarrollo de las mismas funciones dentro del mismo

país no se habla el mismo idioma, la meta de hacer que se tomen decisiones financieras globales de forma competente se hace cada vez más irrealizable.

El proyecto IFAC tiene por objetivo mejorar a nivel mundial la administración financiera. Una de las iniciativas importantes ha sido lograr una estandarización de criterios a nivel internacional. En concreto hubieron cinco propuestas para estandarizar las normas contables a nivel internacional que fueron publicados en agosto de 1998 y la fecha límite de respuesta fue el 31 de diciembre de 1998.⁴ Las siguientes tres fueron publicados en diciembre de 1998 y la fecha límite de respuesta fue el 30 de abril de 1999.⁵ IFAC también ha publicado un estudio preliminar sobre las Perspectivas de la Contabilidad de Costos para Gobiernos. IFAC es de la opinión que la adopción de normas de contabilidad pública internacionales, junto con la revelación del cumplimiento de las mismas conducirá a mejoras significativas en la calidad de los informes financieros generales de las entidades del sector público. Es muy probable que esto conlleve a que se genere una mejor información para las decisiones que los gobiernos toman en cuanto a la asignación de recursos, así como una mayor transparencia y que se asuma en mayor grado la responsabilidad de los compromisos y de los resultados de las acciones emprendidas.

- **Cuenta Unica de Tesorería:** La cuenta única de tesorería fue introducida por primera vez por la administración financiera federal de Brasil a través de la utilización de la red institucional bancaria de Brasil. En 1995, Argentina estableció un modelo en el que la Tesorería operaba como un banco para todas las entidades gubernamentales que debían depositar sus recursos en una cuenta única del gobierno. Otros países como Bolivia y Paraguay han fortalecido su función de tesorería al hacer que la tesorería se ocupe de efectuar los pagos directamente a los proveedores del gobierno. Colombia ha establecido el concepto de cuenta única de tal forma que las cuentas bancarias institucionales operan como subcuentas de la tesorería central. Sin embargo, las adaptó a modo de satisfacer las necesidades del gobierno, así, la cuenta única de tesorería representa la unificación de todas las cuentas bancarias que reciben fondos públicos. Esto permite el uso óptimo de los recursos financieros gubernamentales y puede también reducir el monto de la deuda de corto plazo necesaria para cumplir con los compromisos corrientes. El concepto de cuenta única de tesorería representa uno de los elementos clave que vino a cambiar la función de tesorería pasando de ser un pagador a una administración de caja (tesorería) moderna.
- **Presupuesto Unificado:** Así como la cuenta única de tesorería permite el uso óptimo de los recursos financieros del gobierno, un presupuesto unificado o consolidado permitirá tener una visión global del portafolio de ingresos y gastos del gobierno. La introducción de los indicadores de desempeño también sirve como base para medir el desempeño en el uso de esos recursos. Múltiples presupuestos y cuentas extra-presupuestales generan una administración financiera fragmentada y siguen impidiendo la eficiencia, la eficacia, la economía y la transparencia.
- **Control Interno, Auditoría Interna y Auditoría Externa:** A la fecha, aún persiste el debate sobre el papel que han jugar el control interno y la auditoría interna. En las organizaciones internacionales y los países como los Estados Unidos, Canadá, Australia y la Gran Bretaña, los controles internos son responsabilidad de la administración. De los ejemplos presentados en este documento, el control interno ha sido incorporado dentro del sistema computarizado de administración financiera y por lo tanto concuerda con las propuestas de las propuestas del IFAC.

⁴ Las primeras propuestas incluyen: La presentación de estados financieros; Estados de flujo de caja, Superávits o Déficits Netos para un período. Cambios en las políticas contables; Los efectos de los cambios en las tasas de cambio de divisas; y los costos de los préstamos.

⁵ Las propuestas, denominadas "borradores de exposición" incluyen: Estados Financieros Consolidados y Contabilidad para Entidades de Control; Contabilidad para Inversiones e Informes financieros en consorcios.

Por lo que respecta a la auditoría interna, hay que distinguir dos modelos. Algunos países como Argentina, México, Colombia y Brasil han creado organizaciones de auditoría que reportan directamente al Presidente del país. Otros han creado oficinas de auditoría interna en cada unidad de la rama ejecutiva y estas oficinas reportan directamente al jefe de la entidad. Ambos conceptos tienen validez ya que el rol de la auditoría interna es el de dar asistencia a la administración en lo referente al uso adecuado de los recursos.

La auditoría externa es la validación independiente y ex-post sobre el manejo que hace el gobierno de los recursos públicos. Las instituciones de auditoría de más alto nivel en la región han abandonado las funciones de pre-control, y han asignado la responsabilidad y la autoridad a la administración tal como lo dicta la administración moderna. En la mayoría de los países, la modernización de las instituciones de auditoría suprema se ha vuelto tan importante como la modernización de las instituciones de la rama del ejecutivo.

IV. Conclusión y perspectivas a futuro

Había sugerido que hay cinco modalidades del desarrollo institucional.⁶ En primer lugar es el “montaje institucional” que busca darle una perspectiva al cambio social planeado y dirigido a través de innovaciones en las organizaciones formales. Enseguida está “el desarrollo organizacional (1)” que corresponde a aquellas organizaciones estructuradas para llevar a cabo tareas reconocidas. El “desarrollo organizacional (2)” –una organización de buen desempeño” reconoce que existen varias restricciones que afectan la productividad administrativa en el servicio público. El esfuerzo debería orientarse a eliminar dichas restricciones de modo que puedan convertirse en instituciones de buen desempeño. La creación de una organización empresarial (también conocido como “Reinventar el Gobierno”) pone el énfasis en los clientes, las consecuencias de buen o mal servicio, el control y la cultura. Y finalmente, el “Desarrollo del Meollo de la Competencia” que sostiene que las organizaciones consideradas exitosas tienen valores y propósitos esenciales que han permanecido estables, mientras que sus estrategias y prácticas han sido constantemente actualizadas para satisfacer los requerimientos del mundo cambiante.

Al principio de la década, cuando se diseñaban proyectos de fortalecimiento institucional como los de las reformas de la administración financiera, la modalidad del “montaje institucional” era claramente la norma en América Latina. Este enfoque favorecía dos elementos: a) características intrínsecas a una organización: liderazgo, doctrina, programas, y recursos, y b) nexos: de activación, de funcionamiento, nexos normativos y nexos difusos. Esto es evidente en toda la literatura sobre el valor del enfoque de los sistemas integrados de administración financiera. Y este es el enfoque más importante para cada país y los funcionarios en América Latina.

Sin embargo, una vez diseñada e iniciada la reforma a la administración financiera, muchas de las instituciones aún se encuentran en el nivel del “desarrollo organizacional (1)”; así, el ministerio de finanzas u otra entidad rectora ha sido estructurada para llevar a cabo actividades reconocidas. A menudo, sin embargo, no son tan productivos como se necesitaría. Entonces, para incrementar su productividad, se moderniza la tecnología, se le da más importancia al desarrollo de los recursos humanos, se mejora la comunicación interna, etc.

Sin embargo, los gobiernos centrales en algunos países, tal vez más a nivel subnacional que nacional, pasan al enfoque de “Reinventar el gobierno”. Este enfoque señala que la relación entre las organizaciones y los clientes debería fortalecerse de modo que las organizaciones se reorienten para entregar lo que se espera de ellas. Se necesita definir las consecuencias del buen o mal desempeño de los clientes y de las organizaciones. El control jerárquico debe diversificarse, esto es,

⁶ Discurso ante el Foro Internacional de Administración Financiera de Washington, 3 de diciembre de 1997.

una toma de decisiones descentralizada. Finalmente, desarrollar una cultura de apoyo al trabajo de la agencia en lo referente a la prestación de servicios al cliente.

El siguiente párrafo ha sido tomado del Proyecto de Guatemala **Sistema Integrado de Administración Financiera y Control, Características del Proyecto**⁷: “A fin de hacer frente a estas responsabilidades, el Gobierno ha diseñado una estrategia para la reforma gubernamental, la cual implica un cambio en la filosofía del manejo de la administración pública. La intención es dirigir la organización del sector público hacia los intereses de la sociedad, de modo que los servicios públicos sean suministrados ya sea por el sector público o el privado, cualquiera que genere resultados acordes con las condiciones de cantidad, calidad y costo requeridos. Simultáneamente, la gestión pública debe ser descentralizada, de manera que lleve los recursos y su administración a las fuentes donde se producen los bienes y se prestan los servicios; los ministerios y las entidades en primera instancia, las regiones, las municipalidades y los programas y proyectos luego, a fin de que los administradores públicos posean todos los elementos necesarios para tomar decisiones, por las que puedan ser responsables de los resultados, y que garanticen el control social para la comunidad”.

Esto no significa que la adopción de una organización empresarial ha de transformarse rápidamente en el modelo conceptual para los países de América Latina. Una de las lecciones aprendidas por los reformadores de la administración financiera durante la última década es que el cambio y la modernización no se dan tan rápidamente ni tan fácilmente. Sin embargo, parece ser que hay varios objetivos que son citados con frecuencia en los planes estratégicos de la reforma de la administración financiera en la región.

Información útil, oportuna y confiable que apoye la toma de decisiones, a fin de prestar un mejor servicio a la comunidad a costos más económicos. El énfasis en la toma de decisiones se está desplazando la necesidad de tomarlas a nivel interno hacia la importancia de toma decisiones y compartirlas con quienes estén fuera del gobierno.

Hacer que el servido público sea totalmente responsable de sus compromisos no solo en lo referente al uso de recursos públicos, sino también respecto a la eficacia, la efectividad y la economía de los resultados. El énfasis está puesto, no solo en el compromiso de la acción, sino también en la forma de ejecución y la obtención de los resultados.

Fortalecer la capacidad de verificar si existe el manejo incorrecto de los recursos del gobierno. El papel del control interno y de la auditoría interna, así como de la auditoría externa, está siendo enfatizado. Si la reforma se da en la rama ejecutiva, entonces el control interno y las funciones de auditoría interna están incluidas. Varias entidades superiores de fiscalización han iniciado reformas institucionales similares en los últimos cinco años. Debido a que existe una demanda cada vez mayor de auditorías de desempeño, auditorías de gestión y auditorías ambientales, estas reformas requieren una inversión similar a la requerida en los programa de reforma de la administración financiera.

Comunicación y reconocimiento público de un sistema de administración financiera transparente. En más de 50% de los países de América Latina, la información financiera y los presupuestos se encuentran disponible en INTERNET o en CD-ROM. Este método de diseminar la información se esta convirtiendo en la norma más que en la excepción.

Por lo tanto, aunque la Región Latinoamericana no ha logrado el mismo grado de “nueva gestión pública” que comúnmente se encuentra en los países industrializados miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el avance en las reformas a la administración financiera de la década pasada ha sido impresionante. Hace menos de una década, muchas de estas naciones pasaban por etapas de

⁷ Gobierno de Guatemala, Ministerio de Finanzas, Guatemala. Octubre de 1998.

inestabilidad política y económica. La administración financiera del sector público se caracterizaba por estar fragmentada, centralizada y poco transparente. En la actualidad, acercándonos al final del milenio, la administración financiera del sector público se caracteriza por sistemas integrados, con énfasis en el compromiso y la entrega de resultados. Así, la evolución de las instituciones y la sostenibilidad de las reformas formarán las estrategias en el futuro.

Bibliografía

- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (1998), "Informe y evaluación del rendimiento del proyecto", noviembre.
- Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (1998), "Integrated Financial Management and Control System (IFMCS)", octubre.
- Ministerio de Hacienda de Venezuela (1997), "Programa de modernización de las finanzas públicas", Proyecto SIGECOF, República de Venezuela, julio.
- Asselin, L. (1998), "Financial Management Trends in Latin America", Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, PrAcademics Press, Spring, pp 121-140.
- ____ (1995) Integrated Financial Management in Latin America, as of 1995. LATPS Occasional Paper Series, Number 18. Public Sector Modernization Division in the Latin America and Caribbean Region. World Bank, Washington DC.
- Brusa, J.M. (1997), "Gerencia financiera pública", Division Fiscal, Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo Washington DC, julio, (www.iadb.org).
- Icerman, R.C. y Sinason, D.H. (1998), "Government Accountability to the Public: The Dynamics of Accountability in the U.S.", Research Supplement to the Public Fund Digest, Washington, DC, Winter.
- International Federation of Accountants (IFAC) (1998), Proposes New International Public Sector Accounting Standards, New York.
- ____ Exposure Draft 1: Presentation of Financial Statements
- ____ Exposure Draft 2: Cash Flow Statements
- ____ Exposure Draft 3: Net Surplus or Deficit for the Period, Fundamental Errors and Changes in Accounting Policies
- ____ Exposure Draft 4: The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates
- ____ Exposure Draft 5: Borrowing Costs
- ____ Exposure Draft 6: Consolidated Financial Statements and Accounting for Controlled Entities
- ____ Exposure Draft 7: Accounting for Investment in Associates
- ____ Exposure Draft 8: Financial Reporting of Interests in Joint Ventures
- Le Pera, A. (1996), "Láminas sobre sistemas y aspectos básicos de la administración financiera del sector público", Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público, junio, Volumen I, Capítulo Tercero, pp. 105-135.
- Marcel, M. (1998), "The Paths of Fiscal Management in Latin America. Reflections from the Chilean Experience", International Journal of Public Budget, ASIP, July/August, No. 37, pp.49-102.
- Myers, R. (1999), "Integrated Financial Management Reforms in the LAC Region", Discussion Paper, World Bank, January.
- Premchand, A. (1998), "Symposium on Management of Public Finances: A Global Survey of Recent Organizational and Systemic Adjustments", Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, PrAcademics Press, Spring, pp 54 - 62.
- Petrei, H. (1998a), "Budget and Control. Reforming the Public Sector in Latin America", Inter-american Development Bank, Washington DC.
- ____ (1998b), "Efficiency Aspects in Latin American Budgeting", Conference on Public Budgeting in Latin America, National University of Tucumán, San Miguel de Tucumán, Argentina. December.
- Premchand, A. (1997), "Umbrella Themes Obscure Real Problems: An Appraisal of Recent Efforts to Improve Financial Management", Washington International Financial Management Forum. December.
- SIAFPA (1997), Boletín de Publicación Bimensual. Panama, No. 1, agosto y octubre.

Principios y reglas para las finanzas públicas: la propuesta de la ley de responsabilidad fiscal del Brasil

*Martus Antonio Rodrigues Tavares, Álvaro Manoel,
José Roberto Rodrigues Afonso
y Selene Peres Peres Nunes¹*

Resumen

El debate sobre el papel de la política fiscal y sus instrumentos indica la necesidad de (a) una definición de principios que evite los déficits excesivos y reiterados y (b) la imposición de restricciones a los gastos públicos, tanto por medio de reglas como por el control social a través de acciones transparentes. La Propuesta de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) brasileña define principios, establece reglas y exige mayor transparencia para la gestión fiscal responsable.

¹ Economistas. Respectivamente, Secretario Ejecutivo del Ministerio de Presupuesto y Gestión (martusar@mpo.gov.br), Asesor Especial del Ministro de Presupuesto y Gestión (alvaroma@mpo.gov.br), Jefe de la Secretaría para Asuntos Fiscales del BNDES (jafonso@bndes.gov.br) y Asesora Económica del Ministerio de Presupuesto y Gestión (selenepp@mpo.gov.br). Este artículo es una versión modificada del trabajo titulado "Una propuesta para un nuevo régimen fiscal en el Brasil: el de la responsabilidad fiscal", presentado en el XI Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL, en Brasilia, EN enero de 1999. Las referencias a la Ley de Responsabilidad Fiscal contenidas en este artículo están relacionadas con el proyecto presentado al Congreso Nacional en abril de 1999, que podrá sufrir alteraciones durante el proceso de aprobación. En diciembre de 1998, un Anteproyecto de Ley se sometió a consulta pública. Su elaboración fue coordinada por el Ministerio de Presupuesto y Gestión con la participación decisiva de la Secretaría de Asuntos Fiscales del BNDES, incorporando contribuciones de diferentes ministerios y órganos

Para cumplir estas reglas, la LRF adopta algunos mecanismos ya consagrados: el corte automático de los gastos y la necesidad de compensación en el caso de la creación de gastos a largo plazo. Debido a las características de la economía brasileña, la LRF le proporciona un tratamiento especial a: (a) las relaciones federativas, respetando la autonomía de los entes de la federación; (b) las deficiencias intertemporales del proceso presupuestario, porque determinan parte de los desequilibrios estructurales del sector público; y (c) los niveles de endeudamiento y gastos con personal, por su alta representatividad en el total del gasto público.

I. La motivación de la propuesta

Las características de las crisis, a veces de recesión y de desempleo, otras de déficits fiscales y de inflación, determinaron el repensar teórico de los límites de la actuación del Estado y de la utilización de los diversos instrumentos de la política económica. La depresión de 1930 había consagrado la idea de que el Estado podía ser más eficiente en la busca consciente del equilibrio, pues tenía que enfrentar menores niveles de incertidumbre y de asimetría de decisión que el mercado. El papel de la política fiscal como promotora del crecimiento económico, sin embargo, siempre había sido puesto en tela de juicio con base en las restricciones de la capacidad de financiación.

A partir de los años 70, la aparición de grandes déficits, de procesos inflacionarios crónicos y de crisis de endeudamiento profundizó la importancia de los impactos monetarios de la política fiscal en términos del potencial inflacionario, determinando un movimiento de regreso a la concepción no intervencionista. Al mismo tiempo, se hacía cada vez más urgente la necesidad de establecer límites, llevando en consideración el reconocimiento de que coexistían efectos negativos y positivos del déficit público y que, además de la forma de financiación de los gastos, se hacía necesario considerar su volumen en relación al de otras variables económicas.

A lo largo del camino para imponer controles más rígidos sobre la política fiscal, fueron surgiendo en el mundo entero movimientos políticos que promovían la tesis de la independencia del banco central como una forma de impedir la financiación monetaria del déficit público. Al mismo tiempo, la transición de gobiernos autoritarios para democráticos en América Latina determinaba que la sociedad pasase a ejercer un mayor control sobre el destino de los gastos, en el presupuesto, y sobre los límites de la dirección de la política económica.

El fortalecimiento de las democracias y del Poder Legislativo llevó a la valoración del presupuesto como un instrumento de control del gasto público y de definición de las prioridades nacionales. Éste debería reflejar los anhelos de la sociedad en lo que se refiere a la determinación del volumen y del destino de los gastos y de garantizar el equilibrio entre ingresos y egresos, así como los medios de financiación de éstos últimos.

La década de los años 90 señala una evolución en esta práctica, a partir de las experiencias de los Estados Unidos, de la Unión Monetaria Europea - UME, y de Nueva Zelanda. En los Estados Unidos el *Budget Enforcement Act* - BEA, de 1990, introdujo un mecanismo de corte automático para los gastos del gobierno federal siempre que las previsiones indicasen la falta de cumplimiento de las metas de resultado fiscal establecidas por el congreso en el proceso presupuestario.²

En Europa, el Tratado de Maastricht, de 1992, estableció normas generales que deben ser obedecidas por todos los países y cuyo principio básico es que "los Estados Miembros deben evitar déficits gubernamentales excesivos". En otros acuerdos en el ámbito de la UME (resoluciones del Consejo Europeo y otros reglamentos editados por los órganos colegiados competentes) se determinan las metas para:

² Para profundizar el análisis de la legislación norteamericana sobre la materia se puede buscar en Internet las referencias al *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974 y al *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act* de 1985.

- a) Las tasas de inflación anual: máximo del 1,5% sobre el promedio de los tres países de menor inflación;
- b) Los intereses de largo plazo: no superior al 2% del promedio de b) los intereses a largo plazo en los tres países europeos con menor inflación;
- c) El déficit presupuestario: 3% del PIB;
- d) El nivel de la deuda pública: 60% del PIB; y
- e) El mantenimiento de las tasas de cambio en los dos últimos años.

Los países miembros obedecen a los principios de una confederación, dirigiendo sus políticas con relativa independencia, siendo que éstas deben seguir los criterios acordados, admitiéndose desvíos desde que se mantenga la tendencia de ajuste. Caso contrario, existen penalidades previstas en los protocolos³.

Las dos experiencias pueden enseñarnos mucho sobre las posibilidades de implementación de la política fiscal en una estructura federativa. La complejidad de las instituciones, en este caso, tiende a potencializarse por la división de funciones entre los diversos niveles de la federación que toman decisiones fiscales, dificultando, frecuentemente, una separación clara entre las políticas económicas y la identificación de sus responsables.

En la UME, la formulación y aplicación de las normas se refiere a un conjunto de países autónomos y soberanos. Por otro lado, en los Estados Unidos, la legislación incluye solamente al Gobierno Federal, porque cada unidad de la federación tiene sus propias reglas. Sin embargo, a pesar del enfoque limitarse al gobierno federal, el BEA es un caso ejemplar de control del aumento de los gastos.

En Nueva Zelanda, la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994 estableció principios de mantenimiento de la deuda y del patrimonio en un grado prudente⁴. El parlamento determina criterios de desempeño de forma genérica y el Ejecutivo tiene libertad para hacer el presupuesto y para gastar, siempre y cuando lo haga con un amplio y estricto acompañamiento por parte de la sociedad. En este caso, el control social se sobrepone a la rigidez de las reglas, lo que convierte a esta experiencia en un paradigma internacional en lo que se refiere a transparencia, haciendo que Kopits y Craig (1998) afirmasen:

"New Zealand represents a benchmark for public sector transparency. The Fiscal Responsibility Act of 1994, which contains a set of principles for fiscal management and transparency, is the culmination of a decade of reform designed to improve the efficiency, effectiveness, and accountability of what had been a large and interventionist public sector."

En el Brasil, la insatisfactoria coordinación existente entre las políticas monetaria, fiscal y de la deuda pública, como parte importante del diagnóstico de la crisis brasileña, ya había determinado que, a partir de 1986, se adoptase una serie de medidas destinadas a alterar las relaciones entre el Tesoro Nacional y el Banco Central. Entre ellas se pueden destacar la:

- a) Unificación presupuestaria, que extinguió el Presupuesto Monetario (subsidios y financiaciones agrícolas y a la exportación anteriormente financiados por el Banco Central);

³ Para un análisis reciente de la UME, consultar Eichengreen y Wyplosz y diversos estudios de la OCDE/PUMA. Para un análisis de las dificultades de implementación de la UME, consultar también Nunes y Nunes (1997). Una biblioteca virtual sobre toda esta reglamentación se puede consultar en los sitios de la comunidad europea, por ejemplo, en <http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat>.

⁴ Para un análisis específico de la experiencia de Nueva Zelanda consultar Scott (1996) y Carvalho (1997). También es posible tener acceso al la home-page del gobierno de ese país: www.govt.nz. En particular en el link "Legislation", es posible verificar el texto íntegro del *Fiscal Responsibility Act 1994* y su *Amendment 1998*. Para mayores detalles de las normas de gestión financiera y presupuestaria consultar el *Public Finance Act 1977-1994* y sus diferentes *Amendment Acts*.

- b) Unificación de la Autoridad Monetaria, que acabó con la cuenta movimiento del Banco Central en el Banco del Brasil (financiación casi automática de gastos fiscales por parte de la autoridad monetaria);
- c) Creación de la Secretaría del Tesoro Nacional;
- d) Prohibición constitucional (1988) de que el Banco Central financie el Tesoro Nacional;
- e) Creación de la caja única del Tesoro Nacional en el Banco Central junto con la implantación del Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal – SIAFI⁵.

En 1994, el Plan Real inaugura una nueva fase en la que ya es posible ver los problemas que restaron después de la separación de cuentas sin la influencia inflacionaria. Sin embargo, a pesar de los avances, la mudanza del modelo de financiación, que paso de inflación a deuda, se reflejó en un crecimiento significativo del endeudamiento público. Mientras existía el proceso inflacionario era posible acomodar las presiones, tanto porque la inflación constituía una fuente de financiación importante para el sector público, a través del impuesto inflacionario, como porque funcionaba como un mecanismo invisible de compresión de los gastos en términos reales, teniendo en cuenta que los ingresos siempre fueron, en relación a los gastos, mucho mejor relacionados a los índices que regían la economía.

No se puede decir que los desequilibrios fiscales hayan sido solucionados después del Plan Real pero, con seguridad, se han hecho más transparentes, pues todas las decisiones de gastos del sector público pasaron a causar un impacto real sobre los presupuestos. En consecuencia, las causas de estos desequilibrios se hicieron más evidentes, en especial en lo que se refiere a las deficiencias intertemporales del proceso presupuestario, a las cuentas en abierto introducidas por la Constitución de 1988, a los problemas del federalismo brasileño y, principalmente, a la ausencia de metas pre-establecidas y de mecanismos presupuestarios capaces de garantizar su cumplimiento. El final del proceso inflacionario proporcionó transparencia a la falta de consistencia del modelo macroeconómico, mostrando la necesidad de tomar decisiones teniendo en cuenta las consecuencias correspondientes.

De esta manera, los problemas históricos del desequilibrio de las cuentas públicas del país, agudizados por la reciente reducción de los flujos financieros externos que tradicionalmente lo financiaban, exigen de los gobernantes brasileños, de todos los niveles de la federación, una nueva postura en lo que se refiere a la administración de los recursos que la sociedad les confía. Es necesario que el Poder Público no sólo manifieste sus intenciones de manejar bien los recursos sino que asuma jurídicamente el compromiso de hacerlo.

La Ley de Responsabilidad Fiscal - LRF, está dentro de este contexto porque, a diferencia de las medidas de ajuste fiscal de corto plazo que ya fueron puestas en práctica, representa un cambio estructural del régimen fiscal, introduciendo nuevos conceptos, como los de la responsabilidad y la transparencia y armonizando diferentes normas para la organización y el equilibrio de las finanzas públicas. Se trata, por lo tanto, de un verdadero código de buena conducta en las finanzas públicas, que se puede aplicar a los tres niveles del gobierno y a los tres poderes y que está en sintonía con los principios constitucionales de la autonomía federativa y de la independencia entre los poderes. Su alcance, tanto en términos de materias, como de conceptualización del sector público y en términos temporales, es el mayor posible.

Este carácter estructural de la LRF ya había sido reconocido por el Programa de Estabilidad Fiscal divulgado el 28.10.98. En él se establecen medidas de acción inmediata y otras de carácter estructural, entre las cuales también se incluye la edición de la ley que nos ocupa, como un

⁵ Para un análisis de las alteraciones verificadas en esta relación después de 1986, así como de los problemas restantes, ver Nunes (1999).

instrumento "capaz de instituir un orden definitivo en las cuentas públicas del conjunto de los Poderes y de los niveles de gobierno"⁶.

Sin embargo, el motivo de la LRF es muy anterior. La Constitución de 1988 ya incluía en su artículo 163 una Ley Complementaria⁷ que reglamentaría las finanzas públicas, la deuda pública externa e interna, las garantías y la fiscalización de las instituciones financieras. Esta ley trascendería las cuestiones contables y de control, atribución que pertenece mucho más a otra Ley Complementaria también prevista en la Constitución en su artículo 165 y que deberá reglamentar los instrumentos y el proceso presupuestario, así como determinar normas específicas sobre la gestión financiera y patrimonial⁸. Aunque se espera que las decisiones sobre los dos proyectos sean armónicas y coherentes, su trámite debe realizarse separadamente. Además, pasados diez años de la promulgación de la Constitución y a pesar de que la Ley Complementaria prevista en el Artículo 163 no hubiese sido aprobada⁹, el Congreso, por medio de la enmienda constitucional que aprobó la Reforma Administrativa, estableció un plazo de seis meses para que el Ejecutivo presentase el proyecto.

De acuerdo con el espíritu de transparencia de la LRF y para fomentar los debates y generar un consenso nacional sobre la importancia de la materia, el anteproyecto de ley fue sometido a un proceso de consulta pública, y fue divulgado, a principios de diciembre de 1998, no sólo a través de la tradicional publicación en la prensa oficial, sino también en sitio en la Internet¹⁰. El proceso de consulta envolvió también la realización de audiencias públicas con representantes de los gobiernos subnacionales y del sector privado, cuyas sugerencias se incorporaron al proyecto de ley enviado al Congreso en abril de 1999.

El objetivo de este artículo, a la luz del debate sobre el establecimiento de principios y de reglas para la política fiscal, es el de analizar la reciente contribución brasileña en la forma de la LRF. Para esa finalidad, se ha organizado en cuatro capítulos. Después de esta breve introducción, el capítulo segundo analiza algunos de los aspectos teóricos que han determinado la tendencia, observada a partir de los años 80 en diversos países, de búsqueda de un equilibrio fiscal a través de reglas. El tercer capítulo realiza una interpretación de esas cuestiones adaptándola a la realidad brasileña y dando énfasis a (a) las relaciones federativas, en virtud del respeto a la autonomía de los entes de la federación enfrentada al establecimiento de reglas; (b) las deficiencias intertemporales del proceso presupuestario, por haber sido las responsables por los desequilibrios estructurales del sector público; y (c) los niveles de endeudamiento y de gastos con personal, por su importancia en la explicación del déficit público, lo que indica la necesidad de la determinación de límites. El cuarto capítulo concluye el artículo.

⁶ El texto íntegro y otras informaciones sobre el Programa de Estabilidad Fiscal se encuentran disponibles en el sitio del Ministerio de Hacienda: www.fazenda.gov.br.

⁷ En el proceso legislativo brasileño la Ley Complementaria funciona como una especie de detallamiento de la Constitución, y su aprobación por parte del Congreso exige quorum calificado (mayoría absoluta).

⁸ Para ello ya existen proyectos de ley en el Congreso Nacional, todos de iniciativa de los parlamentarios, que revisan y perfeccionan la Ley nº 4.320, de 1964. El principal es el nº 135/96, en la Cámara. Para obtener mayores informaciones sugerimos consultar los sitios de las divisiones presupuestarias y de control del Congreso (consultar el bloque sobre *Presupuesto de la Unión - Documentos* en: www.camara.gov.br) y del Ejecutivo (consultar proyecto de grupo de técnicos en el bloque *Legislación* en: www.sfc.fazenda.gov.br).

⁹ Para conseguir un historial de los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente 1987/88 sobre la materia de las finanzas públicas y para un análisis de los cambios en el texto constitucional y de las principales cuestiones que se deben enfrentar en la reglamentación complementaria, consultar Afonso y Giomi (1992).

¹⁰ Durante el proceso de consulta pública, se registraron más de 5.000 consultas a la homepage: www.mpo.gov.br. En esta dirección, además del texto legal y de una "biblioteca virtual", incluyendo estudios, textos legales, proyectos y links útiles consultados por los técnicos que preparan el proyecto (vide sitio <http://www.federativo.bndes.gov.br>), se presentó un formulario estandarizado para la presentación de críticas y sugerencias, que después fueron incorporadas en la versión final del proyecto de ley.

II. Principios y reglas para la política fiscal

En la literatura económica, la eficiencia de la política fiscal como promotora del crecimiento económico siempre fue relativizada por su forma de financiación. Según Keynes, la eficiencia sería menor en el caso de que el gobierno financiase sus gastos a través del aumento de impuestos, reduciendo la renta disponible del sector privado, lo que podría imponer una carga tributaria excesiva. A su vez, la financiación de la política fiscal mediante la expansión de la base monetaria, tendría el mismo efecto que el de una política monetaria expansionista: aumentaría el producto pero también tendría un potencial inflacionario. Por otro lado, la financiación del déficit fiscal a través de la emisión de títulos aumentaría los efectos del gasto público como generador de renta y de empleo en el momento actual, dejando para las futuras generaciones la carga del pago de los intereses.

Más tarde, Domar (1944) y Lerner (1944) proporcionaron una nueva fórmula para el problema, mostrando que la deuda generada para financiar el gasto público, en circunstancias determinadas, se dirigiría hacia un límite “natural”. Domar (1944) argumentaba que la relación deuda/PIB tendía hacia una posición de equilibrio siempre que hubiese un crecimiento económico. Para Lerner (1944) la colocación de títulos crearía un círculo virtuoso al generar más renta y empleo, eliminando el origen de nuevos déficits, tanto porque eliminaría la insuficiencia de la demanda efectiva como porque aumentaría la recaudación tributaria por el aumento de la base y, en consecuencia, los límites de la financiación del gobierno. Dentro de este contexto, los intereses no representarían una carga para la sociedad y serían considerados como una simple transferencia.

Por otro lado, es conocido el argumento de Friedman de que, al contrario de la financiación del déficit fiscal por medio de la expansión de la base monetaria, la emisión de títulos disminuiría la liquidez del sector privado, pudiendo generar una elevación de la tasa de interés y una reducción de la inversión privada, teniendo un efecto recesivo sobre el nivel de renta (*crowding out*). Además, para que la compra de títulos de la deuda pública pudiese ser interesante para el sector privado, el gobierno podría verse forzado a aumentar cada vez más la tasa de interés, reforzando el efecto que ya hemos descrito. Y también, como esta forma de financiación fatalmente aumentaría el gasto con el pago de intereses, para evitar una trayectoria explosiva de la deuda, en el futuro el gobierno necesitaría aumentos en la recaudación de impuestos o disminuciones en las transferencias para otros sectores, lo que causaría, en ese momento, una disminución de la renta. La tendencia de estos efectos sería la de compensarse, determinando a largo plazo la neutralidad de la política fiscal.

La escuela de las expectativas racionales, de la cual Sargent (1979) es uno de sus más notables representantes, presentó una interpretación más radical: la de que la neutralidad sucede incluso a corto plazo, pues los agentes anticipan los resultados de las acciones del gobierno. Es decir, en el caso de que los agentes anticipasen esa trayectoria, como en los modelos de expectativas racionales, ella ni tan siquiera tendría inicio. La conclusión neoclásica en términos de política económica es idéntica a la de la política monetarista: no debe existir política fiscal [Barro (1974)] ni monetaria [Sargent (1979)], evitando así la aparición de crisis inflacionarias y de déficit público. En el mismo sentido, otros autores alertaron también sobre el problema de la forma de financiación del gasto público, más específicamente sobre la carga de la deuda, que permitiría apenas una designación intertemporal a favor del consumo presente y que perjudicaría al consumo futuro¹¹.

Por otro lado, la idea de que la política económica se debe regir por reglas fijas, en substitución del poder discrecional de los gobiernos, está presente desde hace mucho tiempo en la literatura. En principio, la principal preocupación se refería a la financiación monetaria de la política fiscal. Autores como von Hayek (1973), Friedman (1968) y Lucas (1972), defendieron la adopción de reglas fijas para los agregados monetarios, como una manera de evitar la inflación y el aumento del endeudamiento. Friedman reconoció que las medidas discrecionales podrían ser más

¹¹ Sobre el debate de la carga de la deuda, ver Buchanan (1958), Meade (1958), Musgrave (1959), Modigliani (1961), Diamond (1965) y Barro (1974).

adecuadas si fuesen capaces de corregir la evolución de los parámetros de la economía pero, como el perjuicio causado por los errores de la política económica sería grande, lo preferible sería substituir la actuación discrecional por reglas determinadas por ley.

Una consecuencia de este debate contra la discrecionalidad se refiere a la asociación entre el poder discrecional y las presiones políticas. Autores como Pissarides (1980) y Buchanan (1986) explicaron la razón de que los gobiernos insistan en poner en práctica políticas fiscales y monetarias expansionistas con el objetivo de aumentar el nivel del empleo. La política fiscal y la publicidad de las obras se utilizarían como un instrumento de acción política de los gobiernos con el objetivo de alcanzar índices de popularidad que les permitiesen perpetuarse en el poder.

Incluso con expectativas racionales sería posible afectar el nivel del empleo a corto plazo, sorprendiendo a los agentes con mudanzas no previstas de la cantidad de moneda almacenada y causando disturbios monetarios a medio y largo plazo. Como el horizonte de los gobiernos está limitado por el tiempo que dura su gestión, dan énfasis a decisiones que traen resultados rápidos perjudicando la estabilidad de los precios que ofrece beneficios a largo plazo. El problema básico sería la fragilidad inherente de la política como un proceso para tomar decisiones económicas que exige que se establezcan prioridades sustentadas por metas consistentes. Según Grossman (1988):

“the most basic problem... seems to be the inherent weakness of politics as a process for making economic decisions. Experience suggests that the political process has limited ability to specify consistent goals, establish priorities, and choose between competing objectives about economic matters, especially when these decisions require comprehension of complex technical issues and constant processing of complex information.” (pg. 8)

En este sentido, Kydland y Prescott (1977), Buchanan (1986) y Dorn (1987) sugieren que el objetivo de esta estabilidad de precios se debe alcanzar con el establecimiento de normas que configuren la política deseada, tales como el anuncio público de los objetivos que se deben alcanzar, la adopción de metas cuantitativas pre-anunciadas para varios conceptos de la oferta monetaria, la recomendación de restricciones obligatorias ante la generación de déficits públicos y la imposición de limitaciones constitucionales para la tributación y para la financiación de los gastos del gobierno.

Buchanan (1986) llegó a defender la idea de incorporar tales normas en la Constitución Federal, lo que, en realidad, acabó sucediendo en muchos países. Las reglas más comunes, adoptadas por un gran número de países, se refieren a la prohibición de que el Banco Central financie al gobierno, la conocida "regla de oro" (las operaciones de crédito no deben financiar los gastos actuales)¹² y a las limitaciones en la financiación realizada a través de los impuestos (por ejemplo, el principio de la anterioridad)¹³.

Los que prefieren decisiones discrecionales a el uso de reglas utilizan como argumento el hecho de que la falta de flexibilidad que, en general, tienen todas las reglas, acabe haciendo imposible su mantenimiento en el transcurso del tiempo. Pero hay algo más, la idea de que las reglas son demasiado rígidas para ser cumplidas, por sí misma, lleva al su no cumplimiento porque retira todo el crédito del proceso.

Esta es la razón de que, como alternativa, los organismos internacionales hayan dado al precepto de la transparencia fiscal la misma importancia dada al de responsabilidad fiscal.¹⁴ Esto se

¹² En este sentido, consultar Kopits y Craig (1998).

¹³ En el caso del Brasil se trata de problemas constitucionales.

¹⁴ El mejor ejemplo de esta recomendación es el Código de Buenas Prácticas en la Transparencia Fiscal, elaborado por el FMI. En ese sentido ver IMF (1998) y el sitio www.imf.org/fiscal. Una versión oficial en portugués de este código de conducta también se puede encontrar en el Banco Federativo (<http://federativo.bndes.gov.br>). CEPAL (1998), particularmente en su segundo capítulo, también subraya la transparencia de las finanzas públicas como uno de los principales elementos para la construcción de un nuevo Pacto Fiscal. De la misma forma el Banco Mundial y el BID le dedican cada vez más atención a la materia. Ver también el Banco Mundial (1997), Petrei (1997), OCDE/PUMA (1996 e 1997) y Kopits y Symansky (1998).

debe a que la falta de transparencia de las estadísticas, en general, permite acomodar presiones e incorporar metas que, de otra forma, serían irreconciliables.

En el Brasil, por ejemplo, poco después de la promulgación de la nueva Constitución, Serra (1989) alertaba en relación a la poca atención dada a los dispositivos para proporcionar control, transparencia y planificación a las decisiones gubernamentales sobre la designación de los recursos:

"As análises a respeito das conseqüências da Constituição de 1988 sobre as finanças públicas têm, em geral, enfatizando a prodigalidade fiscal e a ampliação da rigidez para reformar o setor público, implícitos no novo texto, bem como as características, méritos e limitações das mudanças no sistema tributário. Curiosamente, até agora, foram ignorados os dispositivos referentes à organização do gasto público, precisamente os mais positivos para os que se preocupam com as regras adequadas tanto ao equilíbrio fiscal como ao controle, à transparência e ao planejamento das decisões governamentais sobre alocação de recursos...."(p.93)

En las federaciones, el debate de las reglas en relación a la discrecionalidad adquiere nuevos elementos. Si, por un lado, el restablecimiento de la consistencia es fundamental, por el otro el camino a ser seguido para tanto debe respetar las peculiaridades de cada país. Sin embargo, establecer reglas sin herir el principio de la autonomía federativa puede ser una tarea difícil. En lo que se refiere al endeudamiento subnacional, por ejemplo, el análisis de las experiencias internacionales presenta una diversidad significativa en los enfoques. En términos generales, según Ter-Minassian y Craig (1997), se pueden distinguir cuatro enfoques principales, aunque algunos países puedan utilizar técnicas que incluyan más de uno de los referidos enfoques.

El primer enfoque se basa en la confianza y en la disciplina de mercado para determinar el límite del endeudamiento de los estados. El segundo incluye el enfoque cooperativo para los controles de la deuda, cuyos límites son impuestos por la negociación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. El tercero se refiere al control del endeudamiento subnacional con base en reglas específicas en la constitución o en la ley. Y, por último, el cuarto enfoque se refiere a los controles directos del gobierno central sobre el endeudamiento subnacional.

Tanto tomando el camino de las reglas, como es el caso de los Estados Unidos y el de la UME, como permitiendo mayor discrecionalidad, confiando en el control del mercado, como es el caso de Nueva Zelanda, el hecho es que el éxito de estas experiencias tiene por base común la idea de que la sustentación de la capacidad de financiación se debe buscar a través de la definición de metas macroeconómicas consistentes y con el alcance fiscal y monetario adecuado, incluso en el sentido intertemporal. Partiendo de la restricción presupuestaria del gobierno, que une déficits a sus fuentes de financiación y de los objetivos de política económica, inflación, crecimiento del producto y tasa de cambio real, es posible determinar cuál es el monto del déficit que se puede financiar.

Anand y Wijnbergen (1989) presentan un modelo que permite explicar la alteración en la trayectoria del crecimiento de la deuda pública como consecuencia de esta asociación específica entre políticas económicas. Los déficits fiscales se pueden financiar de tres formas: emisión de títulos de la deuda interna o externa y financiación monetaria. Los objetivos macroeconómicos implican restricciones a estas fuentes de financiación, incluso porque afectan al monto de moneda que el sector privado está dispuesto a absorber a determinadas tasas de interés.

En consecuencia es posible definir el monto del déficit financiable y, si el déficit supera ese límite, uno de los objetivos macroeconómicos debe abandonarse o se debe ajustar la política fiscal. Claro que no existen garantías *a priori* de que esos objetivos se alcanzarán. Las únicas garantías existentes son las de que la política fiscal no es inconsistente en relación a ellos. La consistencia entre las políticas fiscal y monetaria se alcanza cuando, a partir de atender simultáneamente a esos objetivos, es posible generar una trayectoria estable de la relación deuda pública/PIB.

Sin embargo, en Brasil, de la misma manera que sucede en otros países en desarrollo, la incapacidad de hacer opciones en el momento adecuado, distribuyendo ganancias y pérdidas de

acuerdo con el sistema de fuerzas políticas prevaleciente ha determinado, con frecuencia, el intentar alcanzar metas que son incompatibles en lo que se refiere, por ejemplo, a los niveles deseados de inflación, crecimiento económico y solución de las necesidades sociales, como también en lo que se refiere al resultado fiscal y a la competitividad externa que serían posibles dentro de ese contexto. Este hecho se refleja en la dificultad de establecer metas fiscales consistentes a partir del presupuesto, de cumplirlas durante la puesta en práctica del mismo y de conferir a ese instrumento el alcance intertemporal que necesita.

La CEPAL (1998) señala que, como el pacto fiscal es el resultado de un proceso histórico de consolidación de instituciones políticas y sociales, no se debe esperar que sea fácil obtener de inmediato consensos o coaliciones duraderas sobre cuestiones controvertidas como, por ejemplo, la extensión y la intensidad de las intervenciones del Estado en la economía y la distribución por parte de la sociedad de la financiación de la política fiscal. Por el contrario, los cambios son lentos y difíciles y exigen el ecuacionamiento político de presiones que, muchas veces, no se detienen ante las restricciones presupuestarias y acaban causando pérdidas de control justamente en los puntos en los que existe una mayor flexibilidad.

Por lo tanto, los límites de este proceso son mucho más determinados por la sustentabilidad de la capacidad de financiación en el transcurso del tiempo. O se producen niveles de inflación fuera de control, o se genera una carga tributaria considerada excesiva, o una relación creciente entre deuda/PNB, o hay una insuficiencia de recursos fiscales para atender a las necesidades sociales que serían responsabilidad del Estado en el modelo en vigor, o una tasa de interés elevada para intentar inútilmente restablecer la consistencia o, finalmente, una mezcla de todos estos problemas.

En realidad, el déficit no sería un problema siempre que se pudiese financiar, es decir, desde que hubiese fuentes de financiación, en términos de disponibilidad y de costos, que no tuviesen como consecuencia una perspectiva futura de incapacidad de financiación. La idea proporcionada por los modelos de inspiración keynesiana es que, si el déficit tiene un carácter fiscal y se destina a aumentar la renta y, en consecuencia, a la base de recaudación de tributos, a un ritmo compatible con su financiación, la deuda se mantiene bajo control. La situación de fragilidad de las finanzas públicas sería caracterizada apenas por el endeudamiento a una tasa superior a la de la generación de los recursos que serían necesarios para hacerle frente.

Dentro de este contexto, la estrategia de endeudamiento puede sacrificar el equilibrio presupuestario futuro porque la restricción monetaria actual alimenta expectativas inflacionarias hasta incluso cuando los choques externos favorables permiten una reducción de la inflación. Esto crea un círculo vicioso de, nuevamente, altas tasas de interés, un servicio de la deuda elevado, déficits presupuestarios, expectativas inflacionarias y altas tasas de interés. Como podemos ver, la relación entre déficit y deuda no es unidireccional¹⁵.

En resumen, la experiencia de las finanzas públicas en las últimas décadas, así como los diversos códigos o leyes que institucionalizaron estas cuestiones indican algunos temas que no deben ser excluidos de ninguna legislación sobre el asunto:

- a) Principios de gestión fiscal responsable, con el objetivo de la consistencia con la política macroeconómica para conseguir la estabilidad;
- b) Posibilidad de imponer limitaciones, tanto en la generación de déficits públicos (metas de resultado fiscal en los presupuestos anuales y plurianuales), como en relación a su financiación, sea a través de impuestos (principios de anterioridad), sea por endeudamiento (“regla de oro” y límites para la relación deuda/PIB) o monetariamente (prohibición legal);

¹⁵ Para el debate sobre la relación entre déficit y deuda en el Brasil, consultar Batista (1985).

- c) Debido al ciclo electoral, necesidad de definir reglas y prohibiciones más estrictas que eviten que los gobernantes se aparten del equilibrio fiscal en períodos de fin de gestión;
- d) En los casos federativos, la necesidad de una definición clara de la relación entre los niveles de gobierno, en especial en lo que se refiere al endeudamiento subnacional, apoyándose esa relación en el equilibrio federativo y en la descentralización financiera;
- e) Necesidad de introducir mecanismos de flexibilización de las reglas para permitir su cumplimiento y garantizar su efectividad;
- f) La posibilidad de, alternativamente, o en conjunto con la adopción de reglas, atribuir mayor importancia a la transparencia y al control por parte de los mecanismos del mercado.

III. Principios y reglas en la ley de responsabilidad fiscal brasileña

En el capítulo anterior se analizaron algunos de los aspectos teóricos que determinaron la tendencia observada a partir de la década de los años 80 en diversos países, de buscar el equilibrio fiscal por medio de reglas. Este capítulo realiza una lectura de estas cuestiones adaptada a la realidad brasileña, según la propuesta realizada por la LRF, incluyendo cuatro aspectos decisivos: la cuestión federativa, las deficiencias intertemporales del proceso presupuestario, los límites para el endeudamiento y los límites para los gastos con personal.

A. Cómo establecer reglas en una federación

En el Brasil la estructura del federalismo fiscal ha dificultado un control efectivo sobre los resultados fiscales de Estados y Municipios lo que resulta ser más difícil cuanto mayor es la descentralización y menor la estandarización del proceso de gastos. Por un lado, el respeto a la autonomía federativa prácticamente imposibilita el cuarto enfoque de la taxonomía de Ter-Minassian y Craig (1997) mencionada en el capítulo anterior, por otro, la cooperación y la disciplina de mercado tienen menos tradición de lo que sería de desear. En consecuencia, como la consistencia macroeconómica exige un alcance mayor en el concepto de sector público, a pesar del empeño federal por crear superávits primarios, éste no puede garantizar por sí mismo el ajuste fiscal.

Los principios de responsabilidad sugeridos en la LRF siguen, en su mayoría, los adoptados por Nueva Zelanda y representan el camino para restablecer la consistencia y estabilizar la relación deuda/PIB. Entre los principios, el más importante es la búsqueda del equilibrio entre las aspiraciones de la sociedad por acciones gubernamentales y los recursos que ésta coloca a disposición del gobierno para satisfacerlas. De esta forma se espera prevenir la generación de déficits reiterados y excesivos, mantener la deuda pública en un nivel prudente y adoptar una política tributaria previsible y estable.

Aunque sería deseable definir principios como se hizo en Nueva Zelanda, proponer una ley que contenga apenas principios no es algo usual en el derecho brasileño, que en realidad refleja la cultura del Brasil, que se basa mucho más en reglas. Por lo tanto, en un país esencialmente federativo, la adopción de reglas puede ser necesaria para garantizar la estabilidad.

Para no herir el principio de la autonomía federativa se optó por enunciar en la LRF los principios fundamentales para, a continuación, desdoblarlos en normas generales aplicables a todos los entes de la federación: la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Finalmente, se establecieron normas específicas, en las que se incluyen los objetivos y las metas que cada uno de los miembros de la Federación determinará de manera autónoma.

Las normas generales o nacionales incluyen, desde la ya mencionada "regla de oro", hasta los límites para deuda y gastos con personal. En el caso de las normas propias de cada ente de la Federación, la LRF determina que cada gobierno defina sus objetivos de política fiscal, dentro de un escenario fiscal previsto para ocho años, en el plan plurianual PPA y sus metas trianuales en la ley de directivas presupuestarias LDO, detallando ingresos, gastos, resultado, deuda y patrimonio. De esta forma, observados los principios de una gestión fiscal responsable y las normas generales que rigen el endeudamiento público, la creación de gastos y el tratamiento de los gastos de personal, cada gobierno de la Federación debe determinar, de forma autónoma, sus objetivos y sus metas.

Además, reconociendo que el proceso político tiende a dar énfasis a decisiones que traen resultados rápidos en perjuicio de la estabilidad, la LRF introdujo diversas reglas de fin de gestión. En lo que se refiere a los gastos de personal, en los poderes Legislativo y Ejecutivo, en los seis meses anteriores al término de la legislatura o de la gestión del Jefe del Poder Ejecutivo, no se podrá editar ningún acto que cause aumento y si se excede el límite o no se cumple el compromiso de reducción mensual del exceso, habrá penalidades mucho más severas de suspensión de transmisión de fondos. Las operaciones de crédito por anticipación de ingresos también deberán ser totalmente liquidadas hasta el final del mes de junio durante el último año de gestión del Jefe del Poder Ejecutivo (en los años normales la fecha límite es 15 de diciembre). Y, además, en el último año de legislatura y de gestión del Jefe del poder Ejecutivo no se podrá asumir ninguna deuda que no se pueda pagar en el mismo año fiscal, a menos que exista una disponibilidad de caja igual o superior al monto de la deuda.

Pero todavía hay un punto a favor de la discrecionalidad y que no se puede ignorar: la falta de flexibilidad, propia de las reglas, en general acaba imposibilitando su mantenimiento en el transcurso del tiempo. De esta forma, a ejemplo de la experiencia de la UME, se optó por colocar en la LRF dispositivos de flexibilización de las reglas. En el proceso presupuestario se admiten desvíos temporales en relación a las metas, desde que sean justificados, temporales y que en la LDO se indique la manera y el plazo en que esos desvíos serán corregidos. Además, para los límites de deuda y gastos con personal, existen situaciones en que se amplían los plazos para cumplir esos límites.

Teóricamente, la flexibilización revela también una postura bastante interesante en relación al papel desempeñado por el gasto público. Como ya hemos mencionado, todo el repensar teórico de los límites de la actuación del Estado ha oscilado entre el énfasis dado a los aspectos positivos y negativos del déficit público.

La LRF refleja las dos preocupaciones. Por un lado, se busca fortalecer el proceso presupuestario y la búsqueda de la consistencia que permita la estabilización de la deuda en un período razonable de tiempo. Por otro lado, flexibilizar significa reconocer que, en determinadas circunstancias, hay males mayores. Por ejemplo, en los casos de guerra, conmoción, calamidad o bajo crecimiento no se ponen en práctica los cortes automáticos. De esta forma se evita que una recesión, al indicar el no cumplimiento de metas de resultado, ponga en acción mecanismos de reducción del gasto público que tenderían a deprimir todavía más la actividad económica y la recaudación tributaria formando un círculo vicioso.

Por la misma razón, en esas situaciones, los plazos para adaptarse a los límites de la deuda y de personal se amplían, siendo que, en el caso de reducido crecimiento económico, hay tres bandas de variación del PIB con los correspondientes plazos de ampliación. En lo que se refiere a la deuda, debido a que ésta también se ve afectada por la política monetaria y de cambio, se introdujo una flexibilización adicional, en el caso de cambios extremadamente drásticos en las políticas monetaria y de cambio y que hayan sido reconocidos como tales por el Senado Federal. Por lo tanto, la LRF representa el reconocimiento de que, conforme se enunció en los principios, para evitar los desequilibrios estructurales basta con que los gastos públicos se limiten en promedio al promedio de los ingresos reales colocados a disposición para financiarlos.

Además de flexibilizar las reglas, la LRF busca, también, tener un control sobre el gasto público a través de un mecanismo típico del mercado, la transparencia. Tan importante como los límites para los gastos y para la deuda o las reglas para su cumplimiento es que los mismos sean ampliamente conocidos y correctamente evaluados por la sociedad y esa es la razón de que la LRF defina como otros principios fundamentales el amplio acceso a las informaciones, la transparencia en los procedimientos de recaudación y utilización de los recursos públicos y la divulgación de los resultados alcanzados.

Dentro del mismo espíritu se abrirán, para conocer la opinión de la sociedad, los procesos de elaboración y de aprobación de los proyectos de ley del plan plurianual, de las directivas presupuestarias y del presupuesto anual, así como la presentación anual de cuentas. Está prevista la obligación de que las principales autoridades de los tres poderes de cada esfera del gobierno emitan, de forma mensual, trimestral y anual, declaraciones de responsabilidad fiscal, comprobando el cumplimiento de los límites, condiciones, objetivos y metas que habían sido establecidos en los diversos instrumentos presupuestarios.

Sin embargo, según observa Lerda (1987):

“(...) uma conceituação mais ou menos abrangente do déficit (...) tem importância crucial na determinação: a) do custo efetivo da dívida (isto é, da taxa de juros média anual paga pelo principal); e b) da sustentabilidade no longo prazo de um determinado padrão de endividamento público.”

De esta forma, la LRF reserva un título para la creación de normas orientadoras de la elaboración de los presupuestos, balance y otras demostraciones que se deben seguir en cada nivel y unidad del gobierno. La necesaria estandarización de conceptos incluye también la obligación del Gobierno Federal de divulgar anualmente, en un anexo de la ley de directivas presupuestarias, las previsiones macroeconómicas que orienten las metas fiscales que deben ser alcanzadas por los otros entes de la Federación. Se debe dar una atención especial a la sistemática de divulgación de las cuentas públicas que serán publicadas, para el conocimiento de la sociedad, de forma mensual, por medio de la preparación, por parte del Gobierno Federal, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios de un informe en el que se presente su desempeño fiscal, financiero y patrimonial.

Dejando de lado los dispositivos que se refieren al proceso presupuestario, merecen una atención especial las relaciones intergubernamentales. Las transferencias voluntarias de recursos, en el caso de que no sean debidamente reglamentadas, pueden ser un obstáculo para un riguroso control de los gastos públicos. Por esa razón el proyecto incluye la prohibición de que los niveles superiores del gobierno concedan ayuda financiera o préstamos para pagar gastos con personal o que destinen recursos para gastos con acciones propias de los demás entes.

Hay también otra directiva que prohíbe la concesión de cualquier nuevo crédito de un ente de la Federación en favor de otro, incluso cuando se trate de refinanciación o aplazamiento de la deuda. En lo que se refiere a la financiación monetaria de déficits presupuestarios, existe la prohibición constitucional que se detalla en la LRF y que alcanza, incluso, a la relación entre los gobiernos y los bancos de los estados.

Por lo tanto, la LRF busca cubrir los vacíos existentes en el control del gasto público. A partir de los principios y de las normas generales, los entes de la Federación deberán planificar y establecer objetivos y metas fiscales propios. La efectividad de la LRF la asegurarían los mecanismos de compensación y de corrección de desvíos y la transparencia que penaliza la mala gestión por medio de la disciplina del mercado y del proceso político propiamente dicho. Es decir, según la taxonomía de Ter-Minassian y Craig (1997), que se menciona en el capítulo anterior, la LRF debería situar al Brasil, simultáneamente, en el primer y en el tercer enfoque.

Finalmente, una vez constatada la irresponsabilidad fiscal, la LRF establece sanciones institucionales y responsabilidad personal de los administradores. La reglamentación de las

responsabilidades y de los crímenes contra las finanzas públicas se realiza en propuesta de ley ordinaria que deberá ser analizada por el Congreso al mismo tiempo que la LRF, según lo exige la tradición del derecho brasileño.

B. Cómo establecer reglas para la intertemporalidad: el proceso presupuestario como instrumento de planificación

La experiencia internacional¹⁶ ha mostrado que, con frecuencia, los ingresos son superestimados en el proceso presupuestario, tanto por la dificultad específica de su previsión, como debido a errores en la previsión de la coyuntura económica (expectativa de crecimiento de la economía y de la inflación, por ejemplo). Al mismo tiempo, los gastos tienden a ser subestimados pues el presupuesto anual registra solamente los gastos autorizados para el período y, con frecuencia, aparecen en el presupuesto gastos que van más allá del año financiero. Como ejemplo podemos citar las inversiones que, por lo general, se realizan a lo largo de un período más largo (por ejemplo 5 años) y los gastos corrientes de duración continua, en especial los que tienen su origen en gastos de capital efectuados en el pasado.

La existencia de flujos de gastos que no estaban previstos en el primer ejercicio en el que se realizó el presupuesto del gasto, trae consigo desequilibrios fiscales que escapan al análisis *ex-ante*, y que se hacen visibles apenas cuando los hechos ya han sido consumados. Debido a estas limitaciones presupuestarias intertemporales, el concepto de resultado fiscal adoptado constituye un indicador muy optimista de la capacidad de pago del gobierno a largo plazo, porque no incluye los gastos futuros causados por las deudas hechas por el gobierno¹⁷.

La máquina del Estado rápidamente descubre que la intertemporalidad es un refugio seguro para aplazar el ajuste fiscal, y el equilibrio de las cuentas públicas que había sido planificado para funcionar con un gasto determinado se ve sorprendido por gastos no previstos, que no se habían incluido en el presupuesto y que tienen un efecto multiplicador, ya que son financiados por la deuda mobiliaria, sobre la que inciden intereses. En el Brasil, esas deficiencias intertemporales del proceso presupuestario y del concepto de déficit fueron las responsables por el apareamiento de déficits casi fiscales y de deudas que permanecieron sin explicación durante mucho tiempo, reflejándose en el crecimiento de la deuda mobiliaria y de las monedas de privatización en los años 90¹⁸.

La magnitud de este problema apunta claramente hacia la necesidad de una fórmula más amplia y rigurosa del presupuesto como un requisito previo para la disciplina fiscal. Nunes (1998) sugiere la inclusión de los gastos continuos en un tipo de presupuesto plurianual anexo al PPA o a la LDO, que contendría, además de metas e intenciones, estimaciones de gastos futuros ya determinados para poder suministrar un pronóstico de la relación deuda/PIB en una secuencia de períodos. Ese instrumento intertemporal debería pasar por un acompañamiento y una revisión periódica.

Entre otros avances, la LRF, sigue ese camino e intenta solucionar las deficiencias intertemporales de la única manera posible: restituyendo al presupuesto su papel de instrumento de planificación. Como el plan plurianual representa una declaración de compromisos del Ejecutivo y del Legislativo con los principios de la responsabilidad fiscal, cabe a la ley anual de directivas presupuestarias traducirla para metas cuantitativas, definidas para el ejercicio financiero al que se refiere la ley y para los dos ejercicios posteriores. Por su periodicidad anual, la LDO pasa a ser el instrumento público de comprobación de los objetivos determinados en el plan plurianual, y en ella deben constar, en la hipótesis de un desvío, sus razones, la forma a través de la cual se pretende

¹⁶ Ver Alesina y Perotti (1996), sobre la variedad de las prácticas frecuentemente utilizadas en el proceso presupuestario.

¹⁷ Para un análisis de las limitaciones de los conceptos de déficit normalmente utilizados, ver Blejer y Cheasty (1990).

¹⁸ Para un análisis de las deficiencias intertemporales del proceso presupuestario en el Brasil ver Nunes (1998) y Nunes (1999). Según el Plan de Estabilización Fiscal, del 28 de octubre de 1998, el valor calculado de las deudas en proceso de titularización llega a los R\$ 15 200 millones en 1999, R\$ 6 800 millones en 2000 y R\$ 1 300 millones en 2001.

asegurar que las metas estén de acuerdo con los objetivos y cuál es el tiempo previsto para que ésto ocurra.

Para que los instrumentos de comprobación sean eficaces es necesario también que estén acompañados de medidas que permitan evitar o corregir los desvíos por ellos señalados. Por lo tanto, la LRF no sólo determina los límites que deben ser cumplidos por las principales variables fiscales, sino que también ofrece diversos mecanismos para evitar y corregir posibles desvíos.

A lo largo de la ejecución del presupuesto, al prever que las metas anuales de deuda y de resultado entre ingresos y gastos determinados por la ley de directivas presupuestarias no podrán cumplirse, para citar un ejemplo, se realizará un corte automático lineal de los gastos en la proporción necesaria para que se puedan alcanzar las metas determinadas. Del corte automático solamente estarían protegidos los gastos relacionados al reparto constitucional o jurídico de los tributos, al pago del personal activo, inactivo o jubilados y sus cargas obligatorias, a los beneficios y pensiones constantes del régimen previsional general, a la asistencia social, al programa del seguro de paro y del sistema único de salud y al pago de los intereses de la deuda, así como al rescate de la deuda flotante.

Sin duda, la poca disciplina fiscal no está apenas relacionada a las cuestiones metodológicas ni se pretende agotar en este trabajo el análisis de los factores que explican el deterioro fiscal en el período reciente. En el Brasil, las esferas sobre las que el gobierno central tiene mayor control, el Gobierno Federal y las Empresas del Estado, el proceso de privatización y la adopción de medidas austeras han sido muy útiles, pero las fuerzas estructurales como, por ejemplo, la rigidez presupuestaria y los gastos ineludibles (porque son exigidos por ley) con personal y cargas sociales y beneficios de la seguridad, dificultan ese ajuste.

Entre los gastos podemos destacar el crecimiento de los gastos ineludibles relacionados al pago de personal, de beneficios previsionales, de transferencias constitucionales y de otros determinados por ley. En el gobierno federal, en el año de 1998, los gastos ineludibles representaron el 77% del total de gastos no financieros. Esto significa que, en el período más reciente, se ha realizado un enorme esfuerzo para la generación de superávits primarios sobre otros gastos, especialmente ítems de costeo y de inversión para compensar el aumento de esa otra parte.

Incluso dentro de esas fuerzas estructurales se puede citar algunas que están exactamente relacionadas con la dificultad de adoptar políticas que sean consistentes en términos intertemporales. Este es el caso de los desequilibrios actuariales en los diversos regímenes previsionales, en especial en el sector público, que son el resultado de la atribución o de la imposición de derechos, incluso de forma constitucional, sin la existencia de una disponibilidad previa de recursos fiscales. La legislación brasileña siempre tuvo prevista la cobertura del trabajador, tanto por razones asistenciales (enfermedad, invalidez, muerte, accidentes laborales, desempleo involuntario, pensión por muerte al cónyuge superviviente y a las personas de bajos ingresos) o de seguridad social, sin llevar en consideración el equilibrio fiscal del sistema.

De esta manera, además del corte automático, otro mecanismo importante para evitar los desvíos que la LRF utiliza del BEA es el *pay-as-you-go*¹⁹, que aquí se propone para compensar los efectos de todos los actos que causen reducción de ingresos o aumento de los demás gastos de duración continua, entendidos ellos como los gastos cuyos efectos perduren durante más de tres ejercicios financieros. Entre ellos se incluyen la contratación de funcionarios públicos que gocen de estabilidad de empleo y renuncia de ingresos, causada por exenciones, amnistías, remisiones y subsidios, así como beneficios de tipo financiero, tributario o de crédito. El proyecto subraya que no será necesario compensar el aumento de gastos de capital que sea financiado por operaciones de crédito, por donaciones o por transferencias voluntarias, ni el aumento de los gastos con el pago de intereses de la deuda.

¹⁹ Ver Schick (1995).

No podemos dejar de subrayar la importancia de la realización de una evaluación correcta del impacto que los actos de ese tipo pueden causar en las finanzas públicas y, exactamente por esa razón, el proyecto ha previsto que la definición y la cuantificación de las medidas de compensación deben presentarse en la ley de directivas presupuestarias de cada ente federativo, incluyendo períodos que pueden estar contenidos, o no, en el año de referencia. Los propios actos, a su vez, deberán informar si los efectos esperados incluyen un período superior o inferior a tres años financieros y, en este último caso, deberán identificar la disposición de la ley de directivas que aprobó su compensación. Si se crea algún gasto sin tener la necesaria compensación, el mismo se considerará como no autorizado, irregular y gravemente dañino para la economía pública, siendo responsabilidad del poder legislativo correspondiente estudiar su anulación.

Mucho más específicamente, en lo que se refiere a los gastos de duración continua relativos a la seguridad social, en la reforma constitucional de 1998 ya se había prohibido la utilización de recursos originados en las contribuciones de las empresas y de los asegurados con base en la hoja de salarios, para financiar los gastos no relacionados con el pago de beneficios previsionales.

La LRF da un paso adelante y disciplina el aumento de los gastos prohibiendo que sea creado, aumentado o extendido cualquier beneficio o servicio que traiga consigo un aumento de los gastos, sin que exista la correspondiente fuente de costeo integral, que tanto podrá ser una reducción equivalente de otros gastos con beneficios o servicios de la seguridad social como un aumento de los ingresos originado en la creación de otra fuente de costeo o del aumento de las contribuciones vinculadas a la seguridad social.

Teniendo en cuenta que no es objetivo del proyecto, ni podría serlo, retirar o disminuir cualquier beneficio al cual los individuos tengan derecho, la mencionada compensación no se exigirá cuando el aumento del gasto sea consecuencia del simple aumento de la cantidad de atendimientos realizados en los servicios prestados o del reajuste de beneficios o servicios que se limiten a preservar el valor real de los mismos.

También, para solucionar deficiencias intertemporales que causen deudas, el proyecto determina que la ley de directivas presupuestarias de cada ente de la Federación, contenga un anexo en el que se registre una evaluación sobre los riesgos para los respectivos tesoros, de las decisiones del gobierno que causen un impacto no cuantificado sobre las deudas públicas, con un razonable grado de certeza, así como de cualquier pasivo contingente.

La motivación para ese control reside en el hecho de que, como las garantías no constan como deudas del sector público hasta que el debedor deje de pagar, su valor permanece latente en las cuentas hasta que sea reconocido²⁰. Al contrario del sector privado, que acumula reservas para pérdidas causada por los préstamos, el gobierno federal no suele hacer una provisión para la falta de pago y los costos se cargan de una vez, cuando ocurren efectivamente. Como muchas de esas potenciales deudas no causan impacto sobre el presupuesto en curso, que incluye un ejercicio, es fácil abrir ventanas casi-fiscales y "empeñar" gastos para el futuro.

De esta manera se puede verificar que el presupuesto no incluye ninguna medida de riesgo para las deudas asumidas en la actualidad y que deberán pagarse en otros ejercicios. Sin embargo las implicaciones para el flujo de caja en el futuro son graves. Lo que llama la atención y constituye un precedente grave, es que el control de los gastos es mucho más rígido cuando la liberación de recursos se realiza en especie que cuando el Tesoro concede garantías para contratos o títulos. De esta forma, el pago de la deuda garantizada o asumida conforme previsto en la ley, por el Gobierno Federal, representa, a grosso modo, la suma de los costos acumulados del riesgo que el gobierno

²⁰ Según Datos del Balance General de la Federación, en 1995, los avales concedidos en el exterior por el gobierno federal llegaron al total de 15 648 millones de Reales. A partir de ese punto, este valor deberá aumentar debido a la realización de préstamos con organismos internacionales para los Programas de Reforma de los Estados.

asume a lo largo de toda la duración de la existencia de la garantía y del pasivo compensado de las empresas del estado.

Finalmente, debido a la importancia y a las características de la incertidumbre actual en relación a la cuestión de la Seguridad Social y de otros programas semejantes, el mensaje del Presidente de la República que envíe al Poder Legislativo el proyecto de ley de directivas presupuestarias del Gobierno Federal deberá incluir, en anexo, una evaluación de la situación actuarial, financiera, económica y patrimonial de los siguientes: (a) plan de beneficios del régimen general de la Seguridad Social; (b) del programa del seguro de paro y de los demás beneficios costeados por el Fondo de Amparo al Trabajador; y (c) de otros programas de naturaleza actuarial, así como una evaluación similar del plan de beneficios del régimen propio de seguridad de los funcionarios públicos federales. Ésta última medida se extiende a los jefes del poder ejecutivo de los Estados y Municipios que tengan su propio régimen de seguridad para sus funcionarios.

En el Brasil, como en la mayor parte de los países de Europa, se adopta el régimen de reparto, que significa que la contribución de los activos sustenta el pago de los inactivos. El sistema de reparto trae consigo la crisis porque introduce una deficiencia intertemporal en el concepto del resultado fiscal. En una primera etapa, el número de contribuyentes supera al de beneficiarios, haciendo que el sistema tenga superávit. Incorporada al resultado fiscal, la cuenta de la seguridad proporciona la falsa impresión de que es posible para el Estado gastar más sin comprometerse con problemas de financiación en el futuro, haciendo surgir una presión por gastos que, con frecuencia, se destinan a otras áreas. En la segunda etapa, la situación se invierte cuando el número de beneficiarios pasa a superar al de contribuyentes. Sin ahorro, el Estado se encuentra en la difícil situación de tener que pagar derechos adquiridos de sus ciudadanos sin tener la posibilidad de reducir indefinidamente otros gastos con el objetivo del equilibrio fiscal.

Considerando la imposibilidad de realizar una transición para el sistema de capitalización, debido al alto déficit implícito de la seguridad²¹, la LRF se coloca al lado de algunas propuestas que sugieren la estructuración de un sistema de seguridad mixto que conjugue, armoniosamente, un sector público obligatorio con beneficios limitados hasta un límite determinado y relacionados con las contribuciones realizadas durante la vida laboral, con un sistema complementario, en régimen de capitalización de contribuciones adicionales, que sea preferentemente privado y voluntario, con base en la iniciativa y en la capacidad de ahorro individual.

C. Cómo establecer límites para el monto de la deuda y para la realización de las operaciones de crédito

Necesariamente, una gestión responsable de los recursos públicos debe dar énfasis al control no sólo de los gastos sino también del endeudamiento. En la LRF se definen los conceptos de operación de crédito y de deuda pública y se proponen reglas bastante exactas para el control de la deuda, para la realización de operaciones de crédito destinadas al giro de la deuda mobiliaria y para la concesión de garantías por parte de las entidades públicas.

En lo que se refiere al endeudamiento, se consagra el precepto fundamental de que el producto de las operaciones de crédito no puede superar el monto de los gastos de capital dentro del mismo ejercicio financiero (regla de oro)²², exceptuándose los casos en que sea necesario financiar de una manera integrada los gastos de capital y los gastos con el costeo relacionado a las inversiones. Con la finalidad de impedir la mala utilización, los gobiernos están impedidos de levantar recursos a través de las entidades bajo su control y de aplazar el pago a proveedores, prestadores de servicios o contratistas de obras a través de la emisión de títulos de crédito o de aval.

²¹ Del orden del 200% del PIB, según la CEPAL (1998, p. 199).

²² Para una visión general sobre la disciplina de la deuda pública, específicamente sobre la limitación de sus operaciones y tamaño, consultar Ter-Minassian (1998).

Si una operación de crédito ha sido realizada sin tener en cuenta las condiciones definidas para ella, la LRF determina la anulación de sus efectos, tanto a través de la cancelación o de la amortización total de la deuda generada, o de la constitución de una reserva cuyo valor sea correspondiente al exceso y que se utilizará exclusivamente para amortizar la deuda en el ejercicio siguiente, quedando determinado que, mientras no tenga lugar la cancelación o la amortización, la deuda se considerará como vencida y no pagada, estando prohibida la realización de cualquier operación nueva.

La acción sobre el endeudamiento se completa con la adopción de controles sobre la deuda consolidada, cuyos límites máximos y prudenciales para cada esfera del gobierno serán determinados por el Senado Federal, bajo la forma de razones o de proporciones, a partir de una proposición del Presidente de la República, debidamente justificada. Se exige de los administradores que mantengan el monto de la deuda en un nivel prudente, compatible con la recaudación y con el patrimonio neto y proporcionando un margen de seguridad que permita impedir que el eventual crecimiento de la deuda en períodos posteriores perjudique de forma significativa a los demás agregados macroeconómicos. Para ello, es esencial que los gastos sean inferiores a los ingresos en cada ejercicio financiero durante la fase de contratación del nivel de la deuda.

Si el monto de la deuda supera su límite máximo o prudente, deberá volver a esos límites dentro de plazos preestablecidos, estando, mientras tanto, prohibida la realización de nuevas operaciones de crédito y restringida la utilización de disponibilidad de caja. Si estos plazos no se obedecieran, se suspenderán durante el período excedente las asignaciones de fondos federales o de los estados (exceptuándose los repartos constitucionales de ingresos tributarios) y, por un período que se extienda más allá del momento en que la deuda prudente haya retornado a su límite, el correspondiente gobierno estará impedido de contratar cualquier operación de crédito (a no ser para realizar la amortización del principal de la deuda mobiliaria) o transferencia voluntaria.

D. Límites de los gastos con el personal activo e inactivo

Los gastos con hoja de pagos de los funcionarios públicos y de pago de beneficios a los jubilados siempre serán una cuestión de la mayor importancia para el ajuste estructural de las cuentas del conjunto del sector público. En especial, la seguridad del sector público se destacó, en el comienzo de los años 90, por grandes desequilibrios actuariales que tuvieron como resultado la atribución o el aumento de derechos, incluso constitucionalmente, sin la existencia previa de disponibilidad de recursos fiscales.

Los déficits de la seguridad perjudicaron a toda la federación, incluso por causa de que los beneficios de la Constitución de 1988 fueron reproducidos en las constituciones de los estados. Este problema se hizo más grave en los Estados y Municipios, en los que la preocupación con políticas de estabilización es, sin duda, menor, y que, además de los gastos con los inactivos, también los gastos excesivos con hoja de pago relativa a los servidores activos, desempeñan un papel importante en la explicación de los desequilibrios fiscales.

Teniendo en cuenta el peso significativo en el presupuesto de todas las esferas del gobierno, los gastos con pago de personal han sido, desde hace algún tiempo, objeto de legislación específica en el Brasil. En 1995, para reglamentar un dispositivo constitucional, se promulgó la Ley Complementaria No. 82, conocida como Ley Camata, que define el concepto de ingreso neto y tomándola como base limitó, al 60% del mismo, los gastos con la hoja de pago. A partir de ese momento, el proceso gradual de ajuste verificado en la mayoría de los Estados se puede comprobar por medio de los números. En 1995 eran 23 los estados que no se incluían en ese límite y en 1998

eran solamente 16. Los niveles de desajuste también se alteraron. Mientras que en 1995 eran 16 Estados los que superaban el 70%, en 1998 eran solamente diez²³.

A pesar de haberse verificado ejemplos diversos de notable cumplimiento de las normas de la gestión fiscal en todos los niveles del gobierno, la Ley Camata no produjo, en su integridad, los resultados pretendidos debido a los obstáculos constitucionales para el despido, en vigor hasta finales de 1998, y por no existir penalidades en la hipótesis de la falta de cumplimiento de los límites. Para sustituirla, la nueva Ley Complementaria (conocida como Ley Camata II), aprobada en mayo de 1999, presentó innovaciones como la determinación de un límite específico del 50% para los gastos del Gobierno Federal con personal, la determinación de un plazo de dos años para el cumplimiento de los límites, en la proporción de 2/3 en el primer año y 1/3 en el segundo y la imposición de multas en el caso de falta de cumplimiento con el cronograma de ajuste.

La LRF da un paso adelante en relación a la Ley Camata II, al definir límites que deben ser observados por cada uno de los Poderes, en cada ente de la federación, que tendrán por base los ingresos tributarios disponibles²⁴. Si los gastos con personal hubieren excedido los límites determinados por la prudencia se suspenderá la concesión de cualquier ventaja o aumento de remuneración que no esté determinado por ley o por contrato de trabajo; la revisión, reajuste o adecuación de la remuneración; la creación de cargos, empleos, funciones o alteración de estructura de carrera; la admisión o contratación de personal y la concesión de otras ventajas no constitucionales.

Si los gastos de personal hubieren excedido sus límites máximos durante tres meses consecutivos, deberán volver a incluirse en ellos durante un período que puede llegar a 24 meses, promoviendo sucesivamente, hasta que se encajen en los límites definidos, lo siguiente: la reducción de, por lo menos, el 20% de los gastos con cargos en comisión y funciones de confianza, la terminación del contrato de funcionarios sin estabilidad de empleo y el despido de funcionarios estables. Si transcurrido este plazo los gastos con personal no estuviesen dentro de su límite máximo, se suspenderán inmediatamente, en el caso del Gobierno Federal, la liberación de fondos para pago de los gastos con personal que haya excedido ese límite y, en el caso de los demás entes de la federación, todas las designaciones de fondos federales o de los estados.

IV. Consideraciones finales

La propuesta de la LRF no se resume a un simple corte en los gastos o a la determinación de metas temporarias para la generación de superávits. No se trata de aspectos coyunturales, ni de directivas de corto plazo de la política fiscal. Lo que se busca es el desarrollo de una nueva cultura fiscal en el Brasil. Un nuevo régimen significa instituir principios permanentes e instrumentos modernos que se sobreponen y delimitan la estrategia fiscal más inmediata y que puedan garantizar el equilibrio fiscal a largo plazo.

Por un lado, la LRF reglamenta diversas normas contenidas en la Constitución, dándoles consistencia y coherencia; por el otro las pone en vigor, permitiendo una mayor disciplina fiscal. Más que reglamentar los instrumentos relacionados con el proceso presupuestario y con la contabilidad pública (materia relacionada con otra Ley Complementaria, que también está siendo analizada por el Congreso), el código de buenas conductas en finanzas dicta principios, en especial, los de la responsabilidad y de la transparencia fiscal.

²³ Datos de la Secretaría del Tesoro Nacional, Coordinación General de las Relaciones y Análisis Financiero de los Estados y Municipios.

²⁴ El anexo presenta la distribución de gastos de personal entre los poderes y los entes de la Federación, así como una comparación de los límites adoptados en Ley Camata II y que se proponen en la LRF.

La reforma fiscal respeta los dos principios básicos: el de la democracia, en la que todo está disciplinado por las leyes aprobadas por el Legislativo, y el de la federación, en la que se obedecen los principios y las normas generales que son los mismos para el Gobierno Federal, los estados y los municipios, siendo que cada gobierno determina sus propias metas y presta cuentas.

La LRF innova en la medida en que exige el establecimiento de metas consistentes en los instrumentos presupuestarios (planes plurianuales, LDO y presupuesto anual). De esta manera, el proceso presupuestario permite un acompañamiento continuo y permanente de los gastos sin atribuir más importancia a los controles formales y burocráticos que a los resultados, transformándose en un instrumento estratégico de planificación y control.

Además el presupuesto adquiere un enfoque intertemporal y, por lo tanto, más eficaz como instrumento de control e indicador de ajuste fiscal. Para ello, deberá contener las estimaciones de los gastos ya contratados o autorizados que superan el año presupuestario o que apenas configurarán gastos en ejercicios posteriores, tales como inversiones, pagos de deudas, incluso las que resultan de haber asumido, titularizado o intercambiado deudas y gastos con la seguridad. De esta forma es posible planificar los gastos de manera permanente, evitando que se "empeñen" gastos para el futuro sin previa atención a la condición de equilibrio financiero.

Bibliografía

- Afonso, José Roberto y Giomi, Waldemar (1992), "A Legislação Complementar sobre Finanças Públicas e Orçamentos - Subsídios e Sugestões para sua Elaboração", *Cadernos de Economia* nº 8, Río, abril.
- Alesina, Alberto y Perotti R. (1996), "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects", International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/96/70.
- Anand, Ritu y Van Wijnbergen, Sweder (1989), "Inflation and the Financing of Government Expenditure: an Introductory Analysis with an Application to Turkey", *The World Bank Economic Review*, 3(1), pp. 7-38.
- Banco Mundial (1997), "Informe sobre el Desarrollo Mundial", Washington.
- Barro, Robert J. (1974), "Are government bonds net wealth?", in *Journal of Political Economy*, 82(6).
- Batista, Paulo Nogueira Jr. (1985), "Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil", in *Revista de Economia Política*, Vol. 5, nº 2, abril-junio.
- Blejer, Mario I. y Cheasty, Adrienne (1990), "Questões Analíticas e Metodológicas na Medição dos Déficits Fiscais", Documento de trabajo del FMI, manuscrito no publicado.
- Buchanan, J. M. (1958), "Public Principles of public debt", Homewood, Irwing.
- ____ (1986), "Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s", Brighton, Harvester Press.
- Carvalho, Wagner (1997), "A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability", in *Revista do Serviço Público*, Brasília, año 48, nº 3, pp. 5-35, septiembre-diciembre.
- CEPAL (1998), "El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos", Santiago de Chile.
- Diamond, P. A. (1965), "National debt in a neoclassical growth model", in *The American Economic Review*, 55(5), parte 1, pp. 126-50.
- Domar, E. D. (1944), "The burden of the debt and the national income", in *The American Economic Review*, diciembre, pp. 798-827.
- Dorn, J. (1987), "The Search for Stable Money: A Historical Perspective", in *The Search for Stable Money: Essay on Monetary Reform*, editado por James A. Dorn y Anna J. Schwartz, Universidad de Chicago.
- Eichengreen, Barry y Wyplosz, Charles, "The Stability Pact: more than a minor nuisance?", Mimeo.
- Friedman, Milton (1968), "The Role of Monetary Policy", in *The American Economic Review*, vol. LVIII, nº1.
- Grossman, P. J. (1988), "Government and economic growth: A non-linear relationship", in *Public Choice* 56, pp. 193-200.
- IMF (1998), "Code of Good Practices on Fiscal Transparency - Declaration on Principles", Washington, IMF, abril.
- Kopits, George y Craig, Jon (1998), "Transparency in Government Operations", Washington, IMF, Occasional Paper, nº 158, enero.
- Kopits, George y Symansky, Steven (1998), "Fiscal Policy Rules", Washinton, IMF, Occasional Paper nº 162
- Kydland, F. E. y Prescott E. C. (1977), "Rules rather than discretion: the inconsistency of Optimal Plans", in *Journal of Political Economy*, 85(3).
- Lerda, Juan Carlos (1987), "A dinâmica da dívida pública: de Domar-Lerner a Tobin-Simonsen", in *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 17(2), agosto.
- Lerner, A. P. (1944), "The economics of control: principles of welfare economics", New York, Macmillan.
- Lucas, Jr. Robert E. (1972), "Expectations and the Neutrality of Money", in *Journal of Economic Theory*.
- Meade, J. E. (1958), "Is the national debt a burden?", in *Oxford Economic Papers*, 10(2), febrero, pp. 163-83.
- ____ (1959), "Is the national debt a burden? A correction", in *Oxford Economic Papers*, 11(2), febrero, pp. 109-110.
- Modigliani, F. (1961), "Long-Run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt", in *The Economic Journal*, 71, diciembre, pp. 730-55.
- Musgrave, R. A. (1959), "The Theory of public finance", New York, McGraw-Hill International Student Edition.
- Nunes, Ricardo da Costa y Nunes, Selene P. P. (1997), "União Monetária Européia – UME: Evolução recente e perspectivas", in *Anais do XXV Encontro Nacional de Economia*, Recife, ANPEC
- Nunes, Selene P. P. (1998), "Dívida Pública, Déficits Quasi-Fiscais e Coordenação entre Políticas Econômicas no Brasil", in *Finanças Públicas- II Prêmio STN de Monografia*. Brasília, Ministerio de Hacienda.

- ____ (1999), "Relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central: aspectos da coordenação entre as políticas fiscal e monetária no Brasil", Tesis de Maestría, Departamento de Economía, Universidad de Brasilia.
- OCDE/PUMA (1996), "Managing Structural Deficit Reduction", Paris, OCDE, Public Management Occasional Papers nº 11.
- ____ (1997), "Budgeting for the future", Paris, OCDE.
- Ojeda, Galo Abril (1991), "El Deficit Cuasifiscal en Ecuador (1979-1987)", Santiago de Chile, CEPAL, Serie Política Fiscal nº 25.
- Patury, Luis Romero (1992), "Lei Complementar sobre Finanças Públicas e sobre Sistema Financeiro" in Caderno de Economia nº 7, Río, IPEA, abril.
- Petrei, Humberto (1997), "Presupuesto y control - Pautas de reforma para América Latina", Washington, BID.
- Pissarides, C. A. (1980), "British Government Popularity and Economic Performance", in *The Economic Journal*, n.º 90.
- Sargent, Thomas J. (1979), "Macroeconomic Theory", Academic Press, San Francisco.
- Schick, Allen (1995), "The Federal Budget. Politics, policy, process", The Brookings Institution, pp. 32-48.
- Scott, Graham C. (1996), "Government Reform in New Zealand", Washington, IMF, Occasional Papers nº 140, octubre.
- Serra, José (1989), "A crise fiscal e as diretrizes orçamentárias", en *Revista de Economia Política*, 9, pp. 137-155.
- Tanzi, Vito (1995), "The Role of Sub-National Governments in Financial Stabilization", Mimeo.
- Ter-Minassian, Teresa y Craig, Jon (1997), "Control of Sub-national Government Borrowing", in Ter-Minassian, Teresa (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, IMF.
- Ter-Minassian, Teresa (1997), "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: an Overview", in Ter-Minassian, Teresa (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, IMF.
- ____ (1998), "Selected Issues in Public Debt Management", CEPAL, X Seminário de Política Fiscal, pp. D45-D57.
- Von Hagen, Jurgen y Harden, Ian (1996), "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", Washington, IMF, Working Paper 96/78.
- Von Hayek, Friedrich A. (1973), "Law, Legislation and Liberty", London, Routledge y Kegan Paul.

Anexo

Brasil – Gastos con Personal

Cuadro A.1

**DISTRIBUCIÓN EFECTIVA ACTUAL, LÍMITES DE LA LEY CAMATA II (1999) Y LÍMITES
PROPUESTOS EN LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL (LRF)**

Esfera de Gobierno / Poder	Gastos efectivos con Personal Distribución % de los Poderes ⁽¹⁾	Límites	
		Ley Camata II (1999) % Ingresos Netos ⁽²⁾	L R F % Ingresos Trib. Disponibles ⁽³⁾
GOBIERNO FEDERAL	100.0	50.0	60.0
Ejecutivo	84.5		50.0
MPU (Ministerio Público)	1.1		1.0
Distrito Federal y Ex-territorios	4.5		3.0
Otros	79.0		46.0
Legislativo	3.9		3.0
Judicial	11.6		7.0
ESTADOS	100.0	60.0	80.0
Ejecutivo	83.8		68.0
Ministerio Público	2.7		2.0
Legislativo	4.1		3.0
Judicial	9.4		7.0
MUNICIPIOS	100.0	60.0	70.0
Ejecutivo	90.0		65.0
Legislativo	10.0		5.0

Fuente:

¹ Gobierno Federal – SRF/STN/Ministerio de Hacienda y Balance General de la Unión; Estados - datos enviados por las Secretarías de Hacienda de 16 Estados; Municipios – STN/SIAFI (Balances de los Municipios)

² En conformidad con el proyecto de ley aprobado en Mayo/99. Los Ingresos Netos incluyen Tributos, Transferencias Corrientes Netas, Servicios, Patrimonial etc., y excluyen ingresos de capital

³ Los Ingresos Tributarios Disponibles incluyen los Ingresos Tributarios y las Transferencias Tributarias Netas (Art. 3º del Proyecto de la LRF). Es importante destacar que los límites de la LRF son compatibles (exactamente iguales) con los de la ley camata ii. las diferencias se deben al hecho de que el concepto de ingresos ha cambiado, siendo menor en la LRF, generando, por lo tanto, un límite de porcentaje mayor

Tema IV

Regulación e introducción de competencia en los procesos de privatización de empresas de servicios públicos e infraestructura: marcos regulatorios como fuente de subsidios e impuestos a los usuarios

Privatización y posprivatización de servicios públicos: riesgos regulatorios e impuestos ocultos. El caso de España

Antón Costas y Germà Bel¹

Resumen

El éxito final de las privatizaciones depende que los consumidores dispongan de más y mejores bienes y servicios y a mejores precios. Pero que eso ocurra no dependen de tanto de la privatización en si misma como del grado de liberalización y competencia que se consiga introducir en las actividades donde operan las empresas privatizadas y, cuando no sea posible la competencia, de la existencia de una buena regulación. De lo contrario, la privatización sólo será beneficiosa para los nuevos propietarios y directivos de las empresas privatizadas. En este artículo se analizan tres casos extraídos de la experiencia española —transporte aéreo, sector eléctrico y gestión privadas de redes viarias— que ponen de manifiesto tres riesgos del proceso privatizador: el riesgo de confundir la privatización con la liberalización, el riesgo de que una mala regulación introduzca impuestos ocultos, así como cuantiosos pasivos ocultos sobre los presupuestos públicos. El artículo acaba resaltando el papel de los consumidores para lograr una buena regulación.

¹ Universitat de Barcelona

I. La experiencia española de privatización

A. Etapas

España se ha incorporado con fuerza en los años noventa a la ola de privatizaciones que recorre la economía mundial. Una ola que no respeta fronteras políticas ni ideológicas. El proceso privatizador constituye probablemente el aspecto más novedoso de la reforma del papel económico del Estado que está teniendo lugar en nuestros países. En términos generales, la privatización significa que el Estado está abandonando (o reduciendo) su papel como empresario para pasar a desarrollar un papel más activo en la promoción de la competencia y en la regulación de las empresas privadas. Por eso, el éxito final de las privatizaciones desde el punto de vista del bienestar social depende tanto del propio proceso de privatización como de que se consiga introducir competencia o mantener una regulación eficiente en las actividades privatizadas.

Las privatizaciones de empresas del Estado² se iniciaron en España a mediados de los años ochenta, cuando el gobierno socialista tomó el acuerdo de no nacionalizar empresas privadas en pérdidas, después de verse obligado a expropiar las empresas del grupo Rumasa debido a la situación de quiebra de los bancos del grupo³. La nacionalización de empresas en pérdidas (“socialización de pérdidas”) había sido con los gobiernos de Unión de Centro Democrático (UCD) de Adolfo Suárez la principal causa del crecimiento que experimentó el sector público empresarial durante la transición política, desde 1977 a 1982.

El proceso de privatización en España presenta dos etapas diferenciadas. La primera comprende el período de los gobiernos socialistas presididos por Felipe González, desde 1982 hasta 1996. La segunda, a partir de 1996 y hasta la actualidad, coincide con el gobierno del partido popular presidido por José María Aznar. Aún cuando existen elementos de continuidad, estas dos etapas presentan claras diferencias, especialmente en cuanto a la estrategia del proceso de privatización y al comportamiento respecto de las grandes empresas de servicios públicos y empresas industriales estratégicas.

1. Las privatizaciones durante el período socialista (1982-1996)

Durante el período de gobierno socialista no existió una política de privatizaciones con especificidad propia dentro de la política económica (Fanjul y Mañas, 1994). De hecho, los socialistas no utilizaron nunca el término “política de privatización”, sino el de “política de desinversiones públicas”. Las autoridades socialistas afirmaban con frecuencia no tener voluntad política de privatizar por privatizar. Es decir, no existió una motivación ideológica ni doctrinal, fundada en la idea de que el sector público sea en todo momento y lugar un mal empresario.

Pero, pese a ello, los socialistas llevaron a cabo un fuerte proceso de privatizaciones a partir de 1985. Aún cuando la ausencia de una política explícita de privatizaciones apoyada en una

² No se abordan en este trabajo las privatizaciones de empresas de los gobiernos subcentrales, especialmente los municipales, en los que se está llevando a cabo un importante proceso de privatización en actividades como el suministro de agua a la población y el saneamiento y recogida y tratamiento de residuos urbanos.

³ Rumasa era un holding formado por 370 sociedades (204 de ellas eran sociedades instrumentales para ocultar la concentración de riesgos de sus bancos y por motivos de evasión fiscal). Del conjunto de esas sociedades un número muy reducido de ellas constituían el 70% del grupo. Rumasa tuvo un crecimiento espectacular en los años setenta, en gran parte de naturaleza especulativa. La crisis industrial y bancaria que sufrió España a finales de los años setenta y primeros ochenta puso al grupo en situación de quiebra. Una de las primeras medidas más importantes que tuvo que adoptar el gobierno socialista fue la expropiación del grupo el 23 de febrero de 1983 atendiendo a razones de “utilidad pública e interés social”, derivados del efecto que sobre el conjunto del sistema financiero podría haber tenido la quiebra de los bancos del grupo, que significaban el 5% del sistema bancario español. La Ley 7/1983, de 29 de junio, estableció que todas las empresas y bancos del grupo que habían sido expropiadas serían reprivatizadas cuanto. Esta operación constituyó una de las operaciones de reprivatización más importantes llevadas a cabo en España. Para facilitar su reprivatización fue necesario asumir pérdidas, deuda, facilitar fondos públicos en condiciones privilegiadas, y otras facilidades. El coste del proceso para el sector público se estima en un cifra superior a los 700.000 millones de pesetas. Pero por su singularidad y el hecho de que esas empresas nunca se integraron en el grupo público, esta privatización no se estudia dentro del proceso de privatización de empresas públicas en España.

motivación ideológica ha llevado a algunos autores a hablar de una “privatización silenciosa y un tanto vergonzante, (...) movida por criterios coyunturales y oportunistas (Cuervo, 1997, pp. 141-143), hay que señalar que el Gobierno socialista español —de igual forma que el resto de gobiernos europeos, excepto el del Reino Unido— se movió en el terreno de las privatizaciones de pragmática y evolutiva, utilizando, además, un discurso y una práctica privatizadora que no chocase frontalmente con la fuerte tradición socialista favorable a la iniciativa empresarial del sector público.

En un primer momento, que comprende los años ochenta, las ventas de empresas públicas fueron piezas aisladas de una estrategia difusa que estuvo movida por dos impulsos: a) Racionalizar y redimensionar el sector público empresarial y; b) Liberar a los presupuestos públicos de la carga de las empresas públicas en pérdidas. Con esa filosofía se vendieron de forma directa empresas pequeñas y medianas para las que no había justificación estratégica para su permanencia en el sector público, y se cerraron otras empresas inviables. Asimismo, se procedió a la venta de grandes empresas industriales que habían sido viables en las condiciones de mercado protegido en el que se movió la economía española hasta los años ochenta, pero que difícilmente podían continuar siéndolo —ya fuese por insuficiencias tecnológicas y/o de mercados— en las nuevas condiciones de competencia definidas por la integración en la CEE y la apertura de la economía. En estos casos se buscó vender algunas grandes empresas industriales a grupos multinacionales que asegurasen su viabilidad futura. Ejemplos de esta práctica fueron la venta de la empresa automovilística SEAT al Grupo alemán Volkswagen; la empresa de electrónica Secoinsa al grupo Futjitsu; o de las empresas de fabricación de bienes de equipo MTM y Ateinsa al grupo francés GEC Alsthom. En otros casos, la venta de empresas públicas industriales se hizo a grupos industriales españoles con el objetivo de fortalecer su capacidad competitiva. Ejemplos de este tipo fueron la venta de Enagás al grupo español Gas Natural.

En un segundo momento, a partir del año 1986, y coincidiendo con el objetivo de reducción del déficit público, los socialistas comenzaron a llevar a cabo privatizaciones mediante venta de paquetes accionariales de las grandes empresas de servicios públicos —como Telefónica o Gesa y Endesa (electricidad)—, de empresas industriales —como Repsol (Petróleo y Gas) o Ence (papel)—, y de entidades financieras —como Argentaria (Banca)—. Estas empresas constituían las “joyas” del sector público español, y eran, en general, muy rentables. En estos casos, la conducta socialista consistió en vender participaciones parciales. Con estas privatizaciones parciales llevadas a cabo a través de los mercados de valores se buscaban cuatro objetivos: a) obtener recursos financieros; b) introducir elementos de control externo de esas empresas que incentivasen el comportamiento eficiente de los gestores; y, c) incentivar la compra por parte de inversores nacionales y la formación de “núcleos duros” de accionistas que garantizaran el control “nacional” de esas empresas, impidiendo que pasasen a otras empresas, particularmente las extranjeras⁴, y d) no perder el control público de esas empresas. Este último rasgo es el que quizá pueda diferenciar en mayor medida las motivaciones de fondo de los gobiernos socialistas de Felipe González respecto al comportamiento seguido por el gobierno conservador de José María Aznar.

2. Las privatizaciones del partido popular a partir de 1996

Desde su triunfo electoral en 1996, el gobierno de José María Aznar ha hecho de las privatizaciones el elemento diferencial de su política económica. De hecho, su “programa de modernización del sector público empresarial del Estado”, aprobado por el Gobierno el 28 de junio de 1996, poco después de ganar las elecciones, constituye, bajo un eufemismo retórico, una clara y decidida política de privatizaciones orientada a transferir al sector privado todas las empresas

⁴ Este objetivo “nacionalista” está también presente en las nacionalizaciones francesas, que en su caso han buscado tener un componente tan alto como sea posible de inversores nacionales llegando a imponer niveles mínimos, por ejemplo del 50% para garantizar que las nuevas compañías independientes no caigan bajo control extranjero. En un sentido similar al español se ha comportado el gobierno italiano de centro izquierda de Prodi.

públicas susceptibles de encontrar comprador. Y, en particular, las “joyas” del sector público sobre las que los socialistas habían querido retener un cierto control público.

A partir de 1996 el proceso de privatización se ha acelerado en España. A la vez, se ha hecho más explícito, unitario y transparente, especialmente en las privatizaciones directas. Pero esa misma intensidad y rapidez ha provocado una fuerte polémica política en España, al atribuirse a la privatización motivaciones políticas consistentes en transferir a grupos empresariales próximos al nuevo gobierno el control de las empresas privatizadas. De hecho, todas las personas colocadas por el gobierno popular al frente de las empresas públicas a privatizar han permanecido al frente de esas empresas después de la privatización total.

B. El “modelo español” de privatización

Los métodos principales utilizados para las privatizaciones han sido: a) Las ventas directas; y b) La colocación de participaciones de capital de las grandes compañías públicas españolas rentables en Bolsa, mediante ventas parciales vía Ofertas Públicas de Ventas de Acciones (OPV).

El procedimiento de privatización a través de OPV's en los mercados de valores mediante la colocación de paquetes parciales del capital de las grandes empresas públicas de servicios públicos, industriales y financieras (Endesa, Repsol, Argentaria, Telefónica, Gesa, Ence, Acelaria, Gas Natural, Tabacalera, Aldeasa) ha ido perfilando desde 1988 un “modelo español” de privatización que se caracteriza por su eficiencia financiera y su fiabilidad⁵. Este modelo de privatización ha sido un desarrollo propio español, ya que el sistema de colocación del país con mayor experiencia inicial en la realización de grandes privatizaciones, que es el Reino Unido, se basaba en premisas y prácticas que eran totalmente ajenas en España, y a la Europa continental. (Mañas, 1998, 146). De forma simplificada se puede afirmar que el éxito de la política española de privatizaciones ha descansado en tres elementos:

- 1) En haber convertido el tramo minorista de inversores nacionales en el motor de las privatizaciones. Las elevadas demandas minoristas de inversores españoles crea sensación de escasez, tira de la demanda institucional y proporciona confianza, liquidez y estabilidad a las participaciones privatizadas.
- 2) En haber creado competencia efectiva entre todas las redes bancarias (mediante importantes comisiones de colocación) para la venta de las participaciones. Esto ha hecho de las instituciones financieras nacionales un elemento de gran dinamismo que ha maximizado la demanda de acciones, el precio y el ingreso neto.
- 3) En haber sabido introducir importantes innovaciones, tanto en los incentivos (lo que ha hecho de las privatizaciones un producto muy atractivo para un sector importante de ahorradores que anteriormente no eran inversores en bolsa), como en el diseño e implementación del proceso privatizador (lo que ha conferido al modelo características de flexibilidad, capacidad de adaptación, dinámica apropiada, capacidad de colocación y fiabilidad y aunar el esfuerzo colectivo de todos los agentes que participan en la privatización).

La inversión minorista ha sido un componente esencial de ese modelo. La experiencia de lo ocurrido en las privatizaciones españolas nos dice que ha habido muy pocos casos de venta de acciones en los que no haya habido un tramo minorista importante cuando no mayoritario. De hecho, el tramo minorista ha ido aumentando su importancia en las privatizaciones españolas, llegando a alcanzar el 78% de la última privatización de Endesa IV (junio 1998), que supuso la colocación 1 047 233 millones de pesetas en el mercado, o el 76% en la privatización de Tabacalera

⁵ Un medio de comunicación tan influyente como es *Financial Times* ha señalado que “el proceso de privatizaciones español es uno de los mejor gestionados de Europa” (11 de marzo de 1996). En 1995 la privatización de la tercera colocación de acciones de Repsol acaparó los premios que concede la prensa financiera internacional a las mejores operaciones financieras (Cfr. Lilja, 1997).

(abril 1998), que alcanzó un importe de 280 888 millones de pesetas. Solamente en colocaciones de tamaño más pequeño se ha prescindido del tramo minorista y únicamente se ha realizado una colocación institucional.

El modelo español de privatizaciones ha tenido una elevada eficiencia comparada en cuanto a la maximización del ingreso neto, aún cuando el mayor recurso a los inversores minoristas en el modelo español pudiese significar en principio un coste financiero más elevado. En un trabajo anterior Bel (1998b) ha calculado los costes financieros de las privatizaciones españolas y los ha comparado con el de las privatizaciones en Gran Bretaña. La conclusión global, es que el modelo español de privatizaciones mediante OPVs ha sido, en términos comparados, financieramente eficiente. La venta en tramos de las empresas públicas y la existencia de un fuerte componente minorista en las compras ha favorecido esa eficiencia de la privatización en España respecto de experiencias comparables, como la británica o las europeas continentales. Sería conveniente tener en cuenta este hecho cara al futuro, sobre todo en lo que se refiere a algunas privatizaciones de empresas que aún no cotizan en Bolsa.

II. Privatización, liberalización y eficiencia económica

¿Qué ha pasado con las empresas privatizadas?, ¿Han desaparecido o se han fortalecido?, ¿Ha mejorado su eficiencia?, ¿Qué aspectos del comportamiento de las empresas privatizadas han mejorado en mayor medida?, ¿Se ha beneficiado la estructura empresarial española?, ¿Han servido para crear o fortalecer grupos empresariales privados españoles con capacidad de proyección internacional?, ¿Se han beneficiado los consumidores?, ¿Qué ha sucedido con el empleo?, ¿Cuáles han sido los efectos de las privatizaciones sobre la equidad?. Es aún pronto para responder a estas preguntas en la experiencia en la experiencia española⁶. Pero sin duda estas son el tipo de cuestiones que más interesan a los consumidores y a la sociedad en su conjunto a la hora de evaluar los efectos de las privatizaciones.

Este tipo de cuestiones tiene más que ver con los efectos de la privatización sobre la eficiencia productiva y asignativa⁷ que con la eficiencia financiera a la que hemos hecho referencia en el epígrafe anterior. La evaluación final de las privatizaciones dependerá crucialmente de que se consiga o no mejorar la eficiencia económica, por que eso significa más y mejores bienes y servicios o/y mejores precios para los consumidores. En este terreno los efectos de las privatizaciones no son inmediatos. En primer lugar, los efectos sobre la eficiencia no parecen estar tan relacionados con la privatización en sí misma (o, dicho de otra forma, con la titularidad privada o pública) como con el grado de competencia que exista en las que han de moverse las empresas privatizadas. Esa competencia viene determinada, fundamentalmente, por el grado de liberalización que se haya introducido en esos mercados. En segundo lugar, la eficiencia de las empresas privatizadas que operan en las actividades relacionadas con los servicios públicos tiene más que ver con la existencia de buenos marcos regulatorios que con la privatización en sí misma.

La experiencia española de posprivatización, lo mismo que ocurre en la experiencia internacional, permite identificar ya algunos riesgos de las privatizaciones de empresas públicas que operaban en el campo de los servicios públicos en régimen de monopolio o que disponían de un importante poder de mercado. En primer lugar, está el riesgo de confundir privatización con

⁶ En el "Grupo de Investigación sobre Políticas Públicas y Regulación Económica" de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona, al que pertenecen los autores de este trabajo, se está formando una base de datos sobre empresas públicas privatizadas que permitirá en el futuro responder a algunas de estas cuestiones sobre la base de la experiencia española

⁷ Es pertinente aquí distinguir entre eficiencia productiva y eficiencia asignativa. La eficiencia productiva implica que la producción/prestación se realice al mínimo coste. La eficiencia asignativa exige que lo que se produzca o se provea satisfaga a los consumidores a un precio que refleje el coste de producción/provisión. Evidentemente, la eficiencia asignativa es el elemento central desde el punto de vista del consumidor.

liberalización. En segundo lugar, están los riesgos relacionados con la falta de competencia y, en tercer lugar, están los riesgos relacionados con una mala regulación. Este tipo de riesgos y problemas están bien documentados en la literatura especializada.

A. Los riesgos de confundir los términos y proceder con una secuencia errónea

La política de privatizaciones ha sido el buque insignia del cambio del papel económico del Estado. Hasta tal punto, que se ha llegado a asimilar los procesos de privatización con los procesos de liberalización. Pero, privatización y liberalización actúan en ámbitos diferentes. La privatización, en su acepción más estricta, supone el cambio en la propiedad de empresas o el cambio en la entidad jurídica del prestatario de bienes y servicios. La liberalización, por su parte, implica la adopción de medidas dirigidas al estímulo y a la defensa de la competencia en los mercados de bienes y servicios. En términos generales, la liberalización ha dado resultados positivos en cuanto a estimular la competencia y la eficiencia⁸. La experiencia española en cuanto a los efectos de la liberalización es, también, en términos generales, positiva⁹.

La recomendación de política económica del análisis de los efectos de la liberalización es clara: hay que acentuar el énfasis en las reformas orientadas a la liberalización de los mercados de bienes y servicios. Pero, ¿quiere esto decir que debe desaparecer la intervención del Estado en la actividad económica?. No. La liberalización debe ir acompañada de una nueva y paralela acción pública orientada a garantizar el funcionamiento competitivo de los mercados y una regulación eficiente allí donde la competencia no es la solución más eficiente para el bienestar social. En su revisión de la literatura, C. Winston (1993) apuntó algunas de estas deficiencias observadas en los procesos de desregulación llevados a cabo hasta ahora. Destacan la escasa previsión sobre los problemas de discriminación de precios en algunas industrias, y el olvido por parte de los gobiernos de la necesidad de las políticas de acompañamiento, en ocasiones mediante nuevas regulaciones, para el éxito de la reforma regulatoria. En efecto, no se trata tanto de la supresión de toda intervención del Estado en el funcionamiento de los mercados como de la reforma de las pautas que esta intervención ha tenido en el pasado. Porque en muchas ocasiones la principal fuerza del mercado, la competencia, no pueden desarrollarse sin el estímulo activo de las reglas estatales. Como señalan Koedjik y Kremers (1996), el desafío principal no es elegir entre regulación y su ausencia, sino evitar la regulación innecesariamente perjudicial.

En suma, en materia de política liberalizadora el papel del Estado en la economía debe orientarse a conjugar dos tipos de medidas que, desde el punto de vista de la intervención estatal, cabe calificar como políticas pasivas y políticas activas. Primero, las políticas pasivas: aquellas que, de acuerdo con la acepción más tradicional y comúnmente empleada de la liberalización, se dirigen a la desregulación, la remoción de normas legales que restringen la competencia en mercados potencialmente competitivos. Segundo, las políticas activas: aquellas que se dirigen al estímulo de la competencia en los mercados potencialmente competitivos que sean propensos a actuaciones restrictivas de la competencia (ya sean unilaterales u oligopolísticas) por las empresas que actúan en ellos.

La liberalización no es, pues, el equivalente de *laissez faire*. En aquellos mercados que son competitivos y funcionan correctamente, cuanto mayor sea la libertad de actuación de los agentes económicos que participan en ellos mejores serán sus resultados en términos de eficiencia y de bienestar para la sociedad. Pero en otros mercados, en que las empresas tienen facilidad para llegar a acuerdos que mantengan los precios altos, o en que las grandes empresas tienen poder para

⁸ Para el lector interesado en estas cuestiones Clifford Winston ("Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists", *Journal of Economic Literature*, vol. 31 (1993), pp. 1263-1289), ofrece una panorámica amplia de los estudios sobre los procesos de desregulación. El balance global es claro: tanto los productores como los consumidores se han beneficiado de la liberalización.

⁹ El lector interesado puede encontrar una serie de trabajos recientes sobre la relación entre liberalización y empleo en A. Costas y G. Bel, eds., (1997).

impedir en la práctica la entrada de nuevas empresas que pueden introducir competencia, el Estado tiene un papel fundamental para ayudar a que los mercados funcionen mejor y puedan desplegar de forma más completa sus potencialidades: la defensa y el estímulo de la competencia a través, por ejemplo, de actuaciones contra los acuerdos restrictivos de la competencia o contra la interposición de barreras de hecho a la entrada de nuevas empresas.

B. Privatización, competencia y eficiencia económica

Los efectos de la privatización sobre la eficiencia productiva y asignativa no son seguros ni, mucho menos, automáticos. Por sí sola la privatización no tiene implicaciones significativas sobre la existencia de mercados competitivos¹⁰. De hecho la evidencia, tanto internacional como española, indica que las mejoras de eficiencia derivadas de la privatización en el ámbito de los sectores de servicios públicos son, en el mejor de los casos, inciertos¹¹. La mejora de eficiencia están asociadas a la aparición de competencia más que a las virtudes del cambio de titularidad de la propiedad. De hecho, es el cambio en sí mismo el que parece generar mejoras de eficiencia. Albert O. Hirschman ha defendido las virtudes del cambio por el cambio. Eso es así en la medida en que se ha observado que el cambio organizativo genera incentivos y presiones para acabar con las inercias y rutinas ineficientes que el paso del tiempo introduce en todas las organizaciones. Por su parte, Joseph S. Stiglitz ha sostenido también, apoyándose en Hirschman, que la defensa de las privatizaciones no tiene por que apoyarse tanto en pretendidas ventajas universales de la propiedad privada como en las ventajas del cambio por el cambio.

De hecho, la simple transformación de un monopolio público en otro privado no altera la esencia del problema desde el punto de vista de la eficiencia asignativa: un monopolio es un monopolio, sea público o privado, y tenderá a comportarse como tal. Por tanto, la privatización de monopolios públicos, aunque se acompañe de una desregulación formal de la industria confiere al monopolio ahora privado una posición inicial dominante, que le permite la adopción de comportamientos estratégicos, como el abuso de esa posición o la imposición de barreras de entrada en la industria. De ahí que, a medida que se privatizan monopolios públicos, surge la necesidad de establecer nuevas regulaciones de prevenir y sancionar los posibles abusos derivados del poder monopolístico y de crear agencias reguladoras en los sectores de servicios públicos privatizados. Agencias cuya relación con las empresas reguladas no es siempre fácil¹².

Llegados a este punto, emergen con claridad algunas conclusiones respecto a la situación del ciudadano ante la prestación de servicios públicos tras la privatización de las empresas públicas que los venían prestando. Es un hecho habitual, con escasas excepciones, observado en la historia de las privatizaciones que el objetivo de maximización de los ingresos a obtener para la Hacienda Pública ha llevado a privatizar monopolios públicos sin reestructuraciones previas ni liberalización de la industria para facilitar la introducción de la competencia. Con ese comportamiento se pretendió en muchos casos maximizar el importe de la venta, incorporando una parte de los futuros beneficios monopolísticos. En muchas ocasiones, la ausencia de reestructuración y liberalización previas parece haber jugado este papel. En otras ocasiones, se han establecido explícitamente períodos

¹⁰ Estos aspectos se estudian con detalle en, entre otros trabajos, John Kay y David Thompson (1986) PP. 18-32; John Vickers y George Yarrow (1988); y J.V. y G. Yarrow (1991), pp. 111-132. Una síntesis de estos argumentos puede encontrarse en Germà Bel (1996), pp. 17-32.

¹¹ En un amplio estudio empírico internacional sobre el desempeño financiero y operativo de empresas públicas privatizadas, W. L. Megginson, R. C. Nash y M. Van Randenborgh (1994) encuentran en general mejoras en la eficiencia operativa. Sin embargo, sus resultados no son significativos para las privatizaciones de empresas que actúan en entornos no competitivos o muy regulados, y en las operaciones de carácter fundamentalmente financiero. Para el caso de España, en un reciente estudio I. Argimón, C. Artola y J.M. González-Páramo (1997) hallan evidencia que indica que la reducción de la participación pública por debajo del 50% puede tener efectos positivos en la eficiencia, pero más allá de ese umbral encuentran que “en la medida en que una política de privatización se concentrase en empresas donde la participación pública sea ya minoritaria no deberían esperarse ganancias significativas de eficiencia derivadas del cambio de titularidad” (pp. 46-47).

¹² En John Kay y John Vickers (1988), pp. 285-351, y en los trabajos de estos y otros autores editados por Matthew Bishop, John Kay y Colin Mayer (1994), pueden encontrarse ilustraciones y análisis sobre los problemas que emergen en las relaciones entre agencias regulatorias y empresas reguladas.

transitorios que restringían la apertura a la competencia en favor de los compradores de las empresas privatizadas, que veían garantizada la posibilidad de ejercer el monopolio a corto plazo, y garantizarse una posición dominante a plazo más largo. Por último, es posible que hayan existido cláusulas desconocidas derivadas de "pactos ocultos" entre gobiernos vendedores y empresas compradoras que hayan condicionado a posteriori la actuación del gobierno y que impliquen pasivos ocultos y diferidos para el sector público. La experiencia española de privatización y liberalización ofrece ejemplos de este tipo de comportamientos, como veremos en el apartado III.

C. Privatización y riesgos regulatorios

Además del los problemas relacionados con la competencia, la evidencia empírica y la literatura especializada también ha puesto de relieve la aparición de riesgos relacionados con la regulación. En este terreno emergen dos tipos de riesgos regulatorios en los sectores de servicios públicos. En primer lugar, está el riesgo de que la regulación se transforme en una forma de neointervencionismo estatal sobre las empresas privatizadas, con la posibilidad de comportamientos de "expropiación administrativa" vía fijación de tarifas inferiores a los costes reales. Esto es posible en la medida en que las empresas operadoras de servicios públicos actúan en servicios de red, caracterizados por ser capital intensivo y tener elevadas inversiones hundidas o no recuperables. Este rasgo puede provocar que el regulador actúe de forma oportunista rompiendo el equilibrio que presidir el intercambio que se produce en toda regulación: inversiones y mejoras de eficiencia por parte de la empresa a cambio de fijación de tarifas eficientes por parte del regulador.

En segundo lugar, está un riesgo opuesto, que afecta a los consumidores, y que consiste en que como consecuencia de un vacío regulatorio o de una mala regulación se establezcan tarifas (u otras condiciones contractuales del servicio) que dejen desprotegidos a los consumidores. Mirando la experiencia española, así como la de otros países, parece que el riesgo más evidente de momento es el segundo. Las regulaciones están adquiriendo en muchos casos un sesgo favorable a las empresas privatizadas. Ese sesgo puede implicar, en algunos casos, que a través de las tarifas se introduzcan impuestos ocultos sobre los consumidores. Este riesgo regulatorio parece ser más probable cuando los gobiernos se han comprometido y beneficiado del "éxito político" de las privatizaciones y han estimulado la creación de bases accionariales amplias. Cuando así ha ocurrido los gobiernos pueden verse inclinados a asegurar unos buenos resultados a las compañías privatizadas, vía recargos sobre tarifas u otras compensaciones a la empresas que repercutan en la tarifa. El análisis de algunos casos en la experiencia española de privatización nos permitirá poner de manifiesto ejemplos de estos riesgos.

En tercer lugar, un riesgo de creciente importancia surge en las privatizaciones para la prestación privada de ciertos servicios públicos en las que el sector público asume ciertas garantías o compromisos relacionados con la actividad de los servicios privatizados o con los resultados de las empresas. Esas garantías y compromisos implican potenciales pasivos ocultos y diferidos sobre el sector público que pueden llegar a ser pesadas cargas diferidas sobre las finanzas públicas. Cuando eso ocurre la privatización pierde, en gran parte su sentido. La CEPAL (1998) en su reciente informe sobre el "Pacto Fiscal" ha llamado recientemente la atención sobre este tipo de riesgo

Si se producen esos problemas relacionados con la competencia y con la regulación que acabamos de mencionar, es de esperar que más pronto o más tarde los ciudadanos comiencen a percibir la existencia de abusos monopolísticos por parte de los nuevos monopolios privados. Ese sentimiento ha aparecido más pronto en los países más desarrollados, en los que el funcionamiento de las empresas públicas que operaban en las actividades relacionadas con los servicios públicos era relativamente correcto y eficiente antes de la privatización. Más lentamente está apareciendo en muchos países de menor desarrollo, en los que el primer impacto de la privatización fue la mejora de la prestación

derivada de la importación de capitales y de nuevas formas de gestión necesarias para la modernización de un servicio cuyo nivel de prestación era comparativamente muy deficiente.

III. Posprivatización de servicios públicos en España: impuestos implícitos y pasivos ocultos. Estudio de casos

La experiencia española relacionada con la posprivatización pone de manifiesto que la competencia y la regulación eficiente es aún una realidad muy incipiente e inmadura en orden a asegurar el funcionamiento eficiente de las empresas privatizadas y la defensa de los consumidores. Los riesgos que identificamos en el epígrafe anterior tienen su reflejo en la experiencia española. Vamos a ilustrar estos problemas con tres ejemplos extraídos del ámbito de los servicios públicos que han estado sometido a procesos de privatización y/o liberalización: transporte aéreo, sector eléctrico y autopistas de peaje. El primero nos permitirá comprobar como la competencia depende más de la liberalización que de privatización. El caso del sector eléctrico nos permitirá mostrar como una mala regulación puede introducir impuestos ocultos sobre los consumidores. Por último en análisis del modelo de la concesión privada de infraestructuras viarias de gran capacidad ha incorporado cuantiosos pasivos ocultos y diferidos sobre los presupuestos públicos.

A. La liberalización del transporte aéreo: de cómo la competencia depende de la liberalización y de la privatización

El sector de transporte aéreo ofrece un ejemplo claro de cómo la competencia está más relacionada con la liberalización que con la privatización. A diferencia de otros países, en España la situación que presentaba el transporte aéreo a principios de los noventa no había experimentado avances de una mínima relevancia en la liberalización. Aún en 1992, año de aprobación del tercer paquete liberalizador de la Comisión Europea, el Tribunal de Defensa de la Competencia detectaba serias restricciones a la competencia en su diagnóstico sobre este sector:¹³ 1) Ausencia de libertad de entrada al mercado del transporte aéreo; 2) tarifas intervenidas por el Estado; 3) prestación monopolística de los servicios de asistencia en tierra; 4) control monopolístico de los horarios de salida y llegada de los vuelos; 5) restricciones de acceso a los sistemas informáticos de reserva.

A partir de 1993 comenzó la liberalización del transporte aéreo en España. Se estableció un marco amplio de libertad de entrada en el mercado para la oferta de servicios aéreos y se liberalizaron las tarifas aéreas. También se dieron pasos, aunque más modestos, respecto a los servicios de tierra y el establecimiento de horarios de salida y llegada de los vuelos. Hacia 1995 el sector del transporte aéreo presentaba ya una situación que el Tribunal de Defensa de la Competencia califica de "espectacular", desde el punto de vista de la liberalización. Los beneficios, previsibles, en términos de aumento de oferta y de reducción de precios fueron muy acentuados ya en 1994.

El panorama actual de los servicios de transporte aéreo de viajeros en España es el de una industria con fuertes presiones competitivas, en la que tres empresas (una de gran tamaño relativo —Iberia, de capital estatal—, y otras dos de tamaño relativo mediano —Air Europa y Spanair—) ofrecen servicios de forma simultánea en la mayor parte de las rutas domésticas, tanto las peninsulares como las península-archipiélagos. A su vez, otras compañías más pequeñas ofrecen servicios de tipo regional, a distancias más reducidas. La liberalización del transporte aéreo ha sido una vía muy eficaz para introducir competencia en el sector y para conseguir el aumento del servicio y la mejora de su calidad, a unos precios más reducidos. Sin embargo, hasta ahora no se ha

¹³ Tribunal de Defensa de la Competencia, "Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios", Barcelona: Tribunal de Defensa de la Competencia, 1993, pp. 141.

llevado a cabo la privatización de la compañía pública de bandera Iberia. Este sector es un buen ejemplo de lo que decíamos en el epígrafe III acerca de la mayor importancia que tiene la liberalización frente a la privatización y a las ventajas de seguir una secuencia de actuación que comience con la liberalización y reestructuración del sector y siga después con la privatización, y no a la inversa.

Pero la tentación de llevar a cabo prácticas anticompetitivas, contrarias al interés general de los usuarios de los servicios, por parte de las empresas que están en los mercados liberalizados son más evidentes en mercados como los que hemos estado analizando, con un número limitado de empresas que cubren la oferta. Los ejemplos de este tipo de prácticas ya han comenzado a aparecer¹⁴.

El proceso de liberalización del transporte aéreo en España nos muestra dos paradojas aparentes. En primer lugar, la presencia de una compañía estatal líder en el sector no ha sido obstáculo para que la liberalización del transporte en España haya adquirido una intensidad equiparable a la de los países precursores en su entorno (Gran Bretaña). En este sentido, como acabamos de señalar, la privatización no se muestra como condición necesaria para la liberalización.

En segundo lugar, no deja de ser paradójico en este caso que una compañía pública — Iberia— esté siendo investigada por actuaciones presuntamente delictivas contra los intereses de los consumidores. Ciertamente, no existen demasiadas razones evidentes para mantener dentro del sector público una compañía de dimensión mediana que se desenvuelve en un mercado potencialmente muy competitivo. Sin embargo, es necesario retener en mente que una mejor cuenta de resultados, aún a costa de restricciones a la competencia y perjuicios a los usuarios, puede aumentar el valor de la empresa en la vigilia de la privatización. ¿Es, quizás, otra pequeña historia de maximización prospectiva de los ingresos por la venta de activos públicos a costa del excedente del consumidor?

B. Regulación e impuestos ocultos sobre los consumidores: el caso del sector eléctrico

La regulación del sector eléctrico en España es un buen ejemplo del riesgo de que una mala regulación acabe introduciendo impuestos ocultos sobre los consumidores. Eso es lo que parece que está ocurriendo con la reciente decisión del Ministerio de Industria y Energía de introducir un recargo de un 4.5% sobre la tarifa eléctrica que pagarán todos los consumidores españoles durante los próximos quince años para compensar a las empresas eléctricas por las dificultades que pudieran derivarse de la liberalización del sector. Esta decisión ha provocado una agria e intensa e inusitada polémica pública en España en el que están participando todos los actores a través de los medios de comunicación y del Parlamento, así como un duro enfrentamiento entre la Comisión Nacional del Sector Eléctrico (CNSE) y el Ministerio de Industria y Energía. La CNSE considera que ese recargo es un verdadero “impuesto oculto” sobre los consumidores, e, impotente para evitar que haya sido convalidado por el Parlamento, lo ha denunciado ante la Comisión de la Unión Europea. La solución definitiva de este de este enfrentamiento sin duda creará precedentes tanto en España como en la Unión Europea. Por ello vale la pena detenerse un poco más en su análisis.

El sector eléctrico se abrió por primera vez a la competencia en 1994 con la aprobación de un nuevo marco regulatorio (Marco Legal Estable) por el Gobierno socialista. En esencia las novedades más importantes consistían en: 1) introducir por primera vez una cierta competencia al

¹⁴ El aumento simultáneo de precios en las líneas aéreas españolas adoptado en abril de 1997 ha sido considerado por el Servicio de Defensa de la Competencia (SDC) como una posible práctica concertada para la restricción de la competencia. Según las conclusiones preliminares del SDC, el 25 de abril de 1997 se produjo una subida de precios del 20% en Air Europa, del 15% en Spanair y del 3,5% en algunas tarifas especiales de Iberia, que había sido acordada con carácter previo por estas empresas. Si, después de las alegaciones de las compañías afectadas, el SDC mantiene la posición de que existió acuerdo restrictivo de la competencia, enviará el expediente al Tribunal de Defensa de la Competencia, que imponer sanciones por importe de hasta el 10% de la facturación de cada compañía durante el ejercicio anterior.

dar libertad de acceso a la red a terceros; 2) establecer la obligación de las compañías eléctricas de separar sus actividades; 3) permitir la entrada de generadores independientes; y 4) crear la Comisión Eléctrica, un organismo con competencias consultivas y propositivas pero no. El gobierno del Partido Popular, dio un impulso importante a la reforma del sector, especialmente en el mercado mayorista, mediante el llamado “Protocolo Eléctrico” y la Ley del sector eléctrico de 1997. Para lo que aquí nos interesa, la nueva regulación abrió a la competencia el mercado de producción e introdujo un cierto grado de elegibilidad para los llamados “grandes consumidores” (unas 500 empresas españolas, de acuerdo con los criterios manejados en la ley eléctrica, frente a las 60 000 empresas españolas conectadas a alta tensión o que consumen en baja grandes cantidades de electricidad). Asimismo, la nueva regulación estableció una secuencia a la baja de las tarifas eléctricas a la baja. Por último, esa nueva regulación reconoció la necesidad de compensar a las empresas eléctricas por las dificultades económicas que podían causarles la introducción de la competencia, definiendo unos costes de transición a la competencia (CTCs), que se estimaban en un máximo de 1.8 billones de pesetas, a cobrar durante un período máximo de diez años. Pero el cálculo de los CTCs efectivos a pagar a las empresas eléctricas se calculaban “ex – post”, una vez conocida la demanda eléctrica de cada año y la evolución de los tipos de interés, entre otros factores tenidos en cuenta para calcular los CTC.

La Comisión Nacional del Sector Eléctrico (CNSE) aceptó la filosofía de los CTCs y sus límites cuantitativos y temporales, aún cuando siempre consideró que la cantidad máxima de 1.8 billones estaba sesgada al alza. Aún así el Protocolo Eléctrico fue aceptado por todas las partes y ley 54/97 del sector eléctrico fue aprobado con amplio consenso.

El desarrollo de ese nuevo marco regulador mostró de inmediato sus fuertes limitaciones a la hora de introducir competencia efectiva en el sector, tanto en la producción como en la de por sí ya limitada elegibilidad teórica entre los llamados grandes “consumidores”. De hecho de los 76 309 GW vendidos en 1998 sólo 1.36 ha sido comprado directamente por un único gran consumidor que ha accedido al mercado. Ese fracaso en la liberalización e introducción de competencia contrasta con el excepcional buen comportamiento del mercado eléctrico en 1997 y 1998 (en cuanto a evolución de la demanda, de los tipos de interés y de la hidraulicidad y beneficios empresariales). Ese contraste ha sido percibido por consumidores y la CNSE, para los cuales esa bonanza disminuía las dificultades del tránsito a la competencia y permitía reducir la tarifa en un 8.3% y/o avanzar más rápidamente en la liberalización. Atendiendo a estas circunstancias favorables la CNSE hizo, en julio de 1998, una propuesta al Gobierno¹⁵ consistente en avanzar en la liberalización levantando la prohibición de elegir empresa eléctrica suministradora a todas las empresas españolas conectadas a alta tensión de más de 1Kv (unos 8 000), dejándoles libertar para acceder al mercado de producción eléctrica, aumentando de esta forma el número de compradores efectivos de electricidad en el mercado eléctrico y, aumentando, por tanto, la competencia efectiva por el lado de los compradores.

La Secretaría de Estado de Energía, que es el verdadero organismo regulador, admitió que la liberalización eléctrica no estaba siendo exitosa. Pero la solución que ha propuesto ha provocado una polémica como nunca anteriormente se había producido en España. De forma sorpresiva el regulador negoció con las empresas eléctricas un “Acuerdo” bilateral que de hecho significa una modificación profunda y poco transparente del marco regulador. Según este acuerdo las empresas aceptan una mayor intensidad en el ritmo de elegibilidad de los grandes consumidores pero, a cambio, obtienen el reconocimiento del “derecho” a ser compensados “ex - ante” con una cantidad fija de 1.3 billones de pesetas en concepto de CTCs. Además, obtuvieron la autorización para

¹⁵ Comisión Nacional del Sector Eléctrico, Propuesta de liberalización del sector eléctrico. Madrid: 7 de julio de 1998. La propuesta incorporaba tres escenarios posibles para la liberalización: una máxima, consistente en introducir la liberalización total del sector dando libertad de elección a los veinte millones de consumidores; una propuesta media consistente en dar libertad de elección a las sesenta mil empresas que están enganchadas a la red de alta tensión (1KV o más); una mínima, consistente en dar la opción de elegir suministrador a los consumidores de alta tensión de más de 1 Kv, aproximadamente unos 8 000.

cobrarlos “ex – ante” mediante un acuerdo con la banca para “titulizar” ese derecho. El cambio es importante, porque aún cuando la ley que reguló el sector en 1997 admitía una compensación máxima de 1.8 billones de pesetas a cobrar en un período máximo de diez años en concepto de CTC, el importe real a cobrar se calculaba “ex – post”, una vez conocidas la evolución de la demanda eléctrica y los tipos de interés, entre otros factores. Esos factores podían, y de hecho probablemente así habría sido, hacer que la cantidad realmente cobrada por CTCs fuese muy inferior a los 1.8 reconocidos inicialmente y a los 1.3 billones que ahora se reconocen con el cambio de regulación, llegando incluso a que pudiese ser negativa, si la coyuntura de demanda y tipos de interés se mantiene igual en los próximos años. Por lo tanto la nueva regulación lo que hace es cambiar un valor máximo en un valor cierto, al margen de cual sean las circunstancias que modifican la cuantía de los CTCs finales.

Pero lo que más nos interesa aquí es poner de relieve que este cambio regulatorio introduce un verdadero impuesto implícito sobre los consumidores. Esto ocurre así en la medida en que el Acuerdo, ahora convalidado en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Públicos para 1999, establece que para asegurar a las empresas eléctricas el cobro de esos 1.3 billones de pesetas se introduce un “recargo” de un 4.5% sobre el importe de la tarifa eléctrica que pagarán todos los consumidores durante los próximos quince años. La CNSE defiende que ese recargo es equivalente a un verdadero impuesto oculto sobre los consumidores, mezcla de impuesto especial y de arancel CNSE (1998 b).

El Ministerio de Industria y las compañías eléctricas no aceptan que el recargo tenga naturaleza de un impuesto, sino que consideran que es sencillamente la forma de compensar a las compañías por los CTCs. Pero el hecho de que se haya reconocido derechos por CTCs a las empresas eléctricas por un valor fijo de 1.3 billones y que estos se cobren “ex ante” mediante un recargo de un 4.5% sobre la tarifa, sean cuales sean la evolución de la demanda, los tipos de interés y los resultados de las compañías eléctricas en los próximos años, hace que se pierda la relación conceptual entre el recargo y la cuantía real de los CTCs. La cuestión se ha trasladado ahora a la Comisaría de la Competencia de la Unión Europea. Sea cual sea la salida a este conflicto regulatorio, este ejemplo es ilustrativo del riesgo de que una mala regulación introduzca impuestos ocultos sobre los consumidores.

Hay una última cuestión que nos gustaría plantear. Hemos señalado que en este sector el gobierno continúa siendo el regulador. ¿Podría esto justificar el aparente sesgo favorable de regulación a favor de los productores y en contra de los consumidores?. Hemos comentado en el apartado I de este trabajo que la búsqueda del éxito político de las privatizaciones puede llevar al gobierno que hace la privatización a comprometerse en los resultados de las empresas privatizadas. Esto podría explicar que, ante propuestas de reducción de tarifas y de liberalización como las que se han planteado en este sector, la preocupación por los resultados de las empresas del sector y por su cotización en bolsa puede introducir sesgos en el comportamiento del regulador gubernamental, cuando además permanece como regulador principal de las empresas privatizadas. Quizás esto no sea ajeno al hecho de que recientemente el gobierno privatizó la empresa líder, Endesa, mediante dos OPV (1997 y 1998), y que en la última de ellas adquirieron acciones más de un millón de españoles. Si tomamos en cuentas las conclusiones de los analistas británicos, las plusvalías pueden traducirse, al menos en parte, en votos. Es una hipótesis plausible. Pero en cualquier caso, este ejemplo nos permite sacar algunas enseñanzas cara al futuro:

- La importancia de disponer de marcos regulatorios eficientes
- El papel jugado por la CSNE pone de manifiesto la importancia crucial de disponer de organismos reguladores verdaderamente autónomos y con capacidad técnica.

- Es esencial garantizar que el proceso regulador sea transparente, especialmente mediante el respeto escrupuloso del proceso formal de adopción de decisiones reguladoras.
- Una cuarta enseñanza, es el papel muy importante que tienen que jugar los consumidores y sus organizaciones en la defensa de la transparencia y la eficiencia del proceso regulador.

C. Regulación, pasivos contingentes y “velo presupuestario”: el caso de las autopistas de peaje

Hemos visto en el epígrafe II que otro de los riesgos regulatorios relacionados con la privatización es la posible aparición de pasivos ocultos y diferidos en el tiempo para el sector público. Este riesgo es especialmente relevante en aquellas privatizaciones que consisten en la concesión de la prestación de servicios públicos a empresas privadas, pero en las cuales los poderes públicos asumen algún tipo de compromiso o garantía de resultados (o de comportamiento de algún factor o variable clave para los resultados de la empresa privada: niveles mínimos de consumo en la privatización del suministro de agua o volumen de tráfico en red viaria). Estas garantías constituyen, de hecho, pasivos diferidos sobre las finanzas públicas que pueden hacer que se quiebre, a medio plazo, el equilibrio presupuestario conseguido con gran esfuerzo. Además, a diferencia de los gastos públicos directos, estos pasivos son ocultos y no permiten identificar quienes son los realmente beneficiarios de esas ayudas públicas generan, por lo que plantean un problema de equidad importante.

Sobre estos pasivos contingentes suele existir una especie de “velo presupuestario” que puede hacer pensar a las autoridades y a la opinión pública que esos pasivos contingentes no son cargas reales sobre los presupuestos públicos. Pero no es así. En este apartado vamos a hacer una estimación de la carga que para los presupuestos públicos españoles ha significado el pasivo contingente incorporado al modelo de privatización mediante concesión para la construcción y gestión de autopistas de peaje en España desde 1967 hasta 1996. La cuantificación de estos pasivos es importante para evitar esa especie de velo presupuestario que fomenta un optimismo excesivo en los resultados de la privatización de este tipo de servicios.

Como sucede en la actualidad, en la década de los sesenta en España, coincidiendo con la etapa de fuerte crecimiento económico y apertura al exterior de la economía española, las infraestructuras de transporte —particularmente las de carretera— se revelaron como un formidable cuello de botella para la actividad económica. Organizaciones como el Banco Mundial recomendaron fervientemente la extensión de la red viaria de gran capacidad para evitar que los obstáculos a la movilidad física de personas y mercancías yugulasen el crecimiento económico. Las restricciones presupuestarias hicieron volver la vista a la iniciativa privada para financiar la necesidad de infraestructuras viarias de gran capacidad. El modelo adoptado fue el de la concesión de la construcción y la explotación al sector privado.

El marco legal en el que se establecieron las condiciones concesionales para las autopistas de peaje se plasmó de forma estable en la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión. En esta ley se recogió, entre otras consideraciones, una amplia panoplia de beneficios de tipo tributario y económico a los que podían acceder las sociedades concesionarias de autopistas.¹⁶ Entre estos destacan:

- 1) La construcción de la autopista puede financiarse mediante recursos propios y ajenos, y estos pueden ser captados en los mercados de capitales interiores o exteriores. Además,

¹⁶ Estos beneficios se habían venido aplicando ya en su práctica totalidad a las concesiones efectuadas en la década de los sesenta.

se establecía que los recursos propios debían ser como mínimo del 10% de la inversión.¹⁷

- 2) La reducción de hasta el 95% de la base imponible de la Contribución Territorial Urbana (tributo local que en la actualidad se denomina Impuesto sobre Bienes Inmuebles) relativa a los terrenos de la autopista de peaje destinados al tráfico.
- 3) La reducción de hasta el 95% de la base del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, para los actos jurídicos relativos a la constitución de la Sociedad concesionaria, la concesión y la formalización y modificación de préstamos.
- 4) La reducción de hasta el 95% de los Derechos Arancelarios, Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores e Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas (en la actualidad IVA) que graven la importación de bienes de equipo para la construcción de la autopista.
- 5) La bonificación de hasta el 95% de la cuota del Impuesto sobre las Rentas del Capital (actualmente Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) que grave los rendimientos de los empréstitos emitidos por la sociedad concesionaria así como de los préstamos que concierte.
- 6) Aval del Estado para garantizar los recursos ajenos procedentes de mercados de capitales exteriores.
- 7) Seguro del tipo de cambio en los préstamos que se concierten en el exterior. Este mecanismo implicaba que el Estado se comprometía a facilitar a la sociedad concesionaria las divisas necesarias para el pago del principal y de los intereses de los préstamos al mismo tipo de cambio al que se efectuó la operación inicialmente.¹⁸

Este conjunto de disposiciones establecen una serie de cargas sobre el presupuesto público tanto en términos de gastos fiscales como de pasivos implícitos que implican gastos directos, aunque diferidos y no cuantificados:

- Las reducciones y bonificaciones de diferentes impuestos —beneficios 2 a 5— han supuesto la no recepción de una serie de ingresos tributarios para la Hacienda Pública. En algunos casos, durante el período de la construcción. En otros casos, como es el de los tributos sobre bienes inmuebles, sobre todo el período de duración de la concesión —hasta un máximo de 50 años—.
- En otros casos —beneficios 6 y 7— establecían la posibilidad de gastos directos a aplicar desde el presupuesto público. En el primer caso, el del aval del Estado, éste no ha tenido que hacer frente a ningún crédito impagado. Sin embargo, en el segundo caso, el del seguro de cambio, la realidad y su trascendencia presupuestaria ha sido muy diferente. Vale la pena detenerse en ello con mayor atención.

Un agente económico racional que decida endeudarse en divisas prestará atención a dos variables para tomar su decisión: el tipo de interés al que puede contraer el préstamo y las expectativas de evolución del tipo de cambio. Sin embargo, el hecho de disponer de seguro de tipo de cambio deja la función de decisión del agente racional reducida a un solo argumento: la minimización del tipo de interés. Esta lógica decisional, racional desde el punto de vista de las sociedades concesionarias pero irracional desde el punto de vista colectivo, es la que fundó las

¹⁷ Este porcentaje supuso una reducción drástica respecto al requisito de mínimos que se establecía para las compañías de ferrocarriles y demás obras públicas, que debían financiar al menos el 50% de la construcción con recursos propios.

¹⁸ El aval del Estado y el seguro de cambio fueron derogados por la Ley de Carreteras de 1988 para las nuevas concesiones que se otorguen desde ese año. Por otra parte, hay que señalar que desde mediados de los años ochenta hasta 1996 el modelo general fue el de provisión presupuestaria de infraestructuras.

decisiones de endeudamiento en divisas. Sus consecuencias han sido muy perjudiciales para la Hacienda Pública Española, y se han visto agravadas por las grandes facultades de endeudamiento de las sociedades concesionarias.

Volvamos por un momento a la cláusula 1 descrita más arriba, por la que se hacía posible que la financiación de la construcción sólo precisara de un 10% de recursos propios (a diferencia del resto de sectores de obra pública, para los que el mínimo establecido era del 50%). La combinación de la amplia permisión para financiar vía endeudamiento con las ventajas establecidas para el endeudamiento con el exterior determinó la composición de los recursos movilizados por las sociedades concesionarias de autopistas que nos muestra el cuadro 1. A finales de 1990, el 84% de los recursos movilizados por las sociedades concesionarias de autopistas procedían del endeudamiento en el exterior.¹⁹

Cuadro 1
RECURSOS MOVILIZADOS A 31 DE DICIEMBRE DE 1990

	Importe (millones de Euros)	Porcentaje
Capital social en efectivo	411.64	13.7
Recursos ajenos interiores	77.46	2.6
Recursos ajenos exteriores	2 511.99	83.7
Total movilizado	3 001.09	100.0

Fuente: Adaptación propia del cuadro en la página 15 de Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1992, Características económicas-financieras de las concesiones de las autopistas nacionales de peaje y su repercusión en el Tesoro Público. Madrid, IETC.

Los pagos por seguro de cambio han supuesto para el Estado entre 1967 y 1996 una cifra equivalente —en términos corrientes— a 2 885.17 millones de Euros (ver cuadro 2). Aún más expresivo que las cifras corrientes resulta saber que, a finales de 1996, los pagos por seguro de cambio eran equivalentes al 64.61% del total de inversión física del sector privado en autopistas de peaje. En 1988, año en que se promulgó la Ley de Carreteras que suprimió el seguro de cambio para concesiones futuras, la significación de los subsidios estatales por seguro de cambio había llegado a superar el 70% de la inversión física acumulada. Más tarde, y a pesar del repunte de los pagos a partir de 1993 como consecuencia de las devaluaciones de la peseta que siguieron a la convulsión del Sistema Monetario Europeo en 1992-1993, el aumento de la inversión física en la primera mitad de los noventa ha reducido ligeramente el peso del seguro de cambio.

Esta pequeña historia de la privatización española, en este caso de la concesión de gestión de autopistas al sector privado, ilustra a la perfección los riesgos en términos de pasivos contingentes para el presupuesto público significan algunas cláusulas adicionales —ya sean explícitas o no— que a menudo acompañan a la privatización. Por una parte, están los ingresos tributarios (gastos fiscales) que la Hacienda Pública dejó de percibir a causa de reducciones y bonificaciones.²⁰ Por otra parte, y con mucha mayor trascendencia tributaria, a causa de los pagos presupuestarios

¹⁹ Este porcentaje ha disminuido en años posteriores. Como se mencionó más arriba, la Ley de Carreteras de 1988 derogó el seguro de cambio para las concesiones posteriores a la entrada en vigor de esta ley. Como consecuencia de las nuevas inversiones efectuadas en la primera mitad de los noventa, la caída de la significación de los recursos exteriores en el total del recursos movilizados ha sido excepcional. A finales de 1995, los recursos ajenos exteriores suponían ya 'sólo' el 37,0% del total de recursos movilizados hasta la fecha (Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje, 1998, *Memoria 1996*. Madrid: Ministerio de Fomento. Cuadro 4.1, pp. 75). Obviamente, si las series anuales de recursos movilizados se contemplaran en términos constantes en lugar de en términos corrientes, la caída de la participación de los recursos ajenos en el total sería menor, aunque aún muy significativa.

²⁰ En algunos casos, estos tributos tampoco habrían sido percibidos si la gestión del sistema de autopistas hubiera quedado en manos del sector público. En otros, y señaladamente en el caso de la reducción de la cuota del Impuesto sobre las Rentas del Capital, no es así. Los intereses percibidos en España por cualquier modalidad de deuda pública están sometidos en su totalidad a este gravamen.

derivados de los pasivos contingentes a largo plazo que el Estado contrajo con las concesionarias privadas, compromisos que indujeron decisiones irracionales desde el punto de vista de la eficiencia económica y cuyo coste recayó —y sigue recayendo— sobre las finanzas públicas.

Una exigencia mínima debería ser el hacer transparentes esos pasivos contingentes. De la misma forma que los autoridades monetarias obligan a contabilizar y provisionar los riesgos por avales y garantías financieras para evitar el riesgo de quiebra por insolvencia en caso de impagos, las autoridades presupuestarias de cada país deberían estar obligadas a cuantificar los pasivos contingentes de naturaleza presupuestaria para evitar que en caso de tener que hacer frente a esas garantías se quiebre el equilibrio presupuestario.

Cuadro 2
SEGURO DE CAMBIO E INVERSIÓN FÍSICA

(Millones de Euros)

Año	(1) Seguro de cambio	(1.bis) Acumulado	(2) Inversión física	(2.bis) Acumulada	(1)/(2) Anual (%)	(1.bis)/(2.bis) Acumulado (%)
1967	0.00	0.00	3.82	3.82	0.00	0.00
1968	0.00	0.00	32.40	36.22	0.00	0.00
1969	0.85	0.85	35.55	71.78	2.39	1.18
1970	0.31	1.16	55.55	127.33	0.56	0.91
1971	0.60	1.76	78.46s	205.79	0.76	0.86
1972	0.42	2.18	79.02	284.80	0.53	0.77
1973	7.67	9.85	102.91	387.71	7.45	2.54
1974	-1.60	8.25	126.66	514.37	-1.26	1.60
1975	0.38	8.63	207.31	721.68	0.18	1.20
1976	16.69	25.32	305.12	1 026.80	5.47	2.47
1977	33.92	59.25	303.82	1 330.62	11.16	4.45
1978	58.37	117.62	253.72	1 584.34	23.01	7.42
1979	66.31	183.93	177.55	1 761.89	37.35	10.44
1980	54.22	238.15	176.20	1 938.08	30.77	12.29
1981	106.78	344.93	111.29	2 049.37	95.95	16.83
1982	137.85	482.78	166.47	2 215.84	82.81	21.79
1983	254.72	737.50	208.52	2 424.36	122.16	30.42
1984	326.54	1 064.04	153.30	2 577.66	213.01	41.28
1985	501.65	1 565.69	56.26	2 633.93	891.66	59.44
1986	217.00	1 782.70	48.17	2 682.10	450.49	66.47
1987	89.82	1 872.52	44.95	2 727.05	199.82	68.66
1988	83.20	1 955.72	28.63	2 755.67	290.60	70.97
1989	45.39	2 001.11	181.66	2 937.34	24.99	68.13
1990	54.51	2 055.62	305.85	3 243.18	17.82	63.38
1991	74.44	2 130.06	343.82	3 587.01	21.65	59.38
1992	80.80	2 210.86	262.80	3 849.81	30.75	57.43
1993	162.89	2 373.75	195.95	4 045.76	83.13	58.67
1994	180.50	2 554.25	130.79	4 176.55	138.01	61.16
1995	192.58	2 746.83	100.96	4 277.50	190.75	64.22
1996	138.34	2 885.17	188.34	4 465.85	73.45	64.61

Fuente: Elaboración propia a partir de (1) y (2), que han sido tomadas de Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje, 1998, *Memoria 1996*. Madrid: Ministerio de Fomento. Cuadros 4.7 (pp. 82) y 4.10 (pp. 83)

Nota: La columna 1bis/2bis mostraría unos porcentajes algo menores de haber deflactado las cantidades

V. A modo de conclusiones

La experiencia española reciente, que acabamos de ver en los casos ejemplos analizados en el epígrafe anterior, relacionada con los problemas de competencia y con los riesgos regulatorios que aparecen en la fase de posprivatización revela que, de momento, esos problemas y riesgos están sesgados en contra de los consumidores y del propio sector público.

Existen políticas activas a través de los cuales los gobiernos pueden proteger los intereses de los consumidores. En unos casos de forma directa, mediante una adecuada regulación de las tarifas y condiciones de prestación de los servicios en industrias que mantienen segmentos de monopolio. En otros casos, de forma indirecta, mediante políticas que fomenten y protejan la competencia en los mercados de productos, con la esperanza de que la competencia dará lugar a mayores cantidades y calidades a disposición del consumidor, a unos precios que reflejen los costes de provisión o de producción.

A. Algunas cosas que se pueden hacer para mejorar la situación de los usuarios.

La experiencia española de privatización y posprivatización en el ámbito de los servicios públicos permite extraer algunas enseñanzas para evitar que los beneficios de la privatización y de la liberalización queden restringidos a las estructuras directivas de las empresas, a sus accionistas, y a los clientes preferentes (los "grandes consumidores") vía discriminación de precios, son las siguientes:

- Son necesarios marcos y organismos reguladores autónomos con capacidad para disciplinar a las empresas que disponen de poder de mercado, y de conseguir que las eventuales ganancias de productividad sean trasladadas, vía precios, a los consumidores y a la generalidad de las empresas productoras de bienes y servicios.
- Tan importante como la existencia de esos marcos y organismos reguladores es el asegurar la máxima transparencia en la adopción de decisiones regulatorias y de respetar el proceso de formal de toma de decisiones, especialmente cuando se trata de la regulación de monopolios relacionados con los servicios públicos. Existen fuertes incentivos para el secreto en la regulación de los monopolios. Pero el secreto agrava los potenciales fallos de la regulación y favorece la "captura" del regulador, ya sea éste una agencia independiente o un organismo público autónomo.
- Es muy importante promover las organizaciones de consumidores y que estén representadas dentro de los organismos reguladores. Las regulaciones de las actividades relacionadas con los servicios públicos requieren, sin duda, conocimientos especializados y competencia técnica para poder tomar decisiones racionales y eficientes. Pero este "expertise" y la racionalidad no es incompatible, como en muchas ocasiones se sugiere, con el procedimiento democrático de adopción de decisiones reguladoras. El consenso sobre la regulación es un instrumento que da estabilidad y eficacia a los marcos y normas reguladoras.
- Es conveniente plantearse la separación legal entre las actividades de las empresas que gestionan segmentos de negocios en régimen monopolístico con las actividades de las mismas empresas en mercados competitivos. La concurrencia de actividades es una tentación muy grande para perseguir beneficios monopolísticos en las actividades reguladas y su empleo en la distorsión de la competencia en los mercados competitivos en que actúan.
- Es esencial que existan Tribunales de Defensa de la Competencia dotados también de un grado elevado de independencia (similar a la que se viene predicando desde muchos

foros para los Bancos Centrales), y capaces de introducir regímenes efectivos de competencia y de sancionar las conductas restrictivas de la misma.

- En el caso de la Unión Europea, las instituciones supranacionales se han revelado como un instrumento para el fomento y la protección de la competencia en cada uno de los Estados miembros. El objetivo de constitución de un mercado interior real, a través del cual las empresas puedan competir sin obstáculos, ha servido en muchas ocasiones de estímulo frente a la permisibilidad de muchos Estados miembros respecto a conductas abusivas de posición dominante por parte de compañías “de bandera”, sean estas públicas o privadas (como en el caso de los sectores españoles visto más arriba).
- Es necesario establecer la obligación de contabilizar los pasivos contingentes sobre el sector público que aparecen como consecuencia de las garantías y compromisos que asumen los poderes públicos en la privatización de actividades relacionadas con la prestación de servicios públicos. El ejemplo de la obligación impuesta a las instituciones financieras de contabilizar y provisionar los riesgos por avales y garantías debería servir de ejemplo para establecer la obligación legal de la contabilización de los pasivos presupuestarios.

B. ¿Pueden los gobiernos que han llevado a cabo las privatizaciones ser buenos reguladores?

La necesidad de este tipo de orientaciones y medidas se hace más evidente con la privatización de empresas de servicios públicos que disponían —y disponen— de gran poder de mercado. En este sentido, el análisis de la experiencia española nos ha permitido plantear un interrogante que se ha venido suscitando también en otras experiencias. Hemos visto que las grandes empresas públicas españolas han sido privatizadas mediante OPVs en los mercados de capitales. El diseño de esas operaciones tuvo en cuenta no sólo la obtención de ingresos para la Hacienda Pública, sino que se buscó también dos objetivos políticos: a) que permitiesen obtener rentabilidad política a los gobiernos que la aplicaron —por ejemplo, mediante la generación de rápidas e importantes plusvalías para los ciudadanos que adquirieron participaciones en las operaciones de privatización—; y, b) que permitiese la reorganización de los núcleos de poder económico privado, cambiando los equilibrios en las relaciones entre política y negocios en favor de los intereses de los gobiernos privatizadores.

Si esta hipótesis es válida surge entonces un interrogante que ya hemos planteado: ¿es posible esperar que los mismos gobiernos que han perseguido estos objetivos y establecido los correspondientes compromisos estén dispuestos a adoptar medidas de protección a los consumidores que van en detrimento de los mencionados objetivos y compromisos? La respuesta más realista es que es muy probable que, como sucede en otras muchas secuencias de reforma económica, una buena regulación debe esperar a que los gobiernos que privatizan ‘cedan el paso’ a otros gobiernos (de la misma o de diferente orientación política, pero en todo caso libres de los compromisos económicos y políticos previos) que estén en disposición de adoptar políticas de defensa de los consumidores y de promoción de la competencia.

C. La importancia de la acción colectiva de los consumidores

Por último, creemos que no es gratuito dedicar unas líneas finales a poner de relieve la importancia que en la fase de posprivatización tendrá la actividad directa de los consumidores en el funcionamiento eficiente de los mecanismos de defensa de la competencia y de la existencia de una buena regulación. La privatización de los servicios públicos ha alterado de raíz las posibilidades de acción del consumidor ante abusos del poder monopolístico. Siguiendo el útil esquema analítico de Albert O. Hirschman (1970) se puede pensar que, aun cuando la opción de salida del usuario

descontento es tan inviable ante un monopolio público como ante un monopolio privado, no sucede lo mismo con la voz, es decir con la capacidad para hacer oír su descontento. Al menos en presencia de sistemas políticos democráticos, los consumidores insatisfechos por la conducta de monopolios públicos podían expresar directamente su queja ante la administración, generando presión a través del proceso político. La privatización de monopolios públicos ha acabado, en gran medida, con esta opción: ¿ante quién se queja ahora el consumidor insatisfecho?

Este cambio ha aumentado la necesidad de organización colectiva de los ciudadanos en asociaciones de defensa del consumidor, capaces de: a) sensibilizar de estos problemas a la autoridad pública (que ya no aparece como responsable directa del servicio), b) facilitar a las personas cauces organizativos —además de los estrictamente legales— para la defensa de sus derechos como consumidores, y c) conseguir formar parte de los organismos reguladores. Sin embargo, la organización de la acción colectiva en un terreno tan práctico como este se enfrenta a numerosos problemas de incentivos:²¹ se trata de una actividad donde, típicamente, los beneficios a obtener son cuantiosos en términos globales, pero el número de beneficiarios potenciales es muy elevado y el beneficio individual relativamente reducido.

La acción colectiva en defensa de los derechos de los consumidores presenta características muy similares a las que definen a los bienes públicos en el análisis económico. Entonces, ¿por qué no apoyarla desde el Estado? El apoyo público de tipo institucional —vía representación en los órganos correspondientes— y material puede contribuir a la eficacia en la prestación compartida, por el sector privado, de este bien público que es la defensa de los consumidores.

Queda, para acabar, el caso —inevitablemente minoritario— de aquellos consumidores que, dado su nivel de información, sus recursos y capacidades personales, y su conciencia de sus derechos, optan por la acción individual en defensa de los mismos. Existen vías institucionales —preferentemente en el nivel municipal— para reducir los costes de su acción y, por tanto, para aumentar los incentivos para emprenderla:

- El activismo de la administración a través de organismos de defensa de los consumidores, que faciliten información al consumidor y le asistan operativamente para la preparación y presentación de sus reclamaciones.
- La configuración de instituciones arbitrales de mediación en los conflictos entre empresas y consumidores. Estas instituciones, de adhesión voluntaria para las empresas, pueden beneficiar a ambas partes en el conflicto. A las empresas adheridas, otorgándoles una 'marca de calidad' en su relación con los consumidores y reduciendo sus costes legales. A los consumidores, mediante la reducción de sus costes legales y temporales, y a través de una mayor agilidad en la resolución de sus quejas.

Las cuestiones relativas a la organización de los consumidores para la defensa de sus derechos y a los mecanismos a través de los que puede ejercerse esa defensa han recibido tradicionalmente muy poca atención tanto por parte de los académicos como por parte de los políticos. El interés se ha centrado en identificar soluciones óptimas para la regulación de precios. Sin embargo, el aspecto institucional relativo a la organización de los consumidores y usuarios es una cuestión que ha atraído menos interés, pero que cobra importancia crucial en la fase de posprivatización de empresas que siguen operando en contextos monopolísticos u oligopolísticos: a medida que los Estados van relajando sus restricciones sobre el funcionamiento de la economía y los mercados ganan espacio como terreno de juego para la asignación de recursos. Como señalamos al inicio de este apartado la presencia activa de los consumidores en todo el proceso regulatorio puede servir para equilibrar el papel del "expertise", hacer el proceso regulatorio menos opaco y secretista y, por tanto, más transparente. Y todo esto reduce la amenaza siempre presente de "captura" del regulador por los monopolios regulados, que

²¹ En Mancur Olson (1965), puede encontrarse un tratamiento clásico de este tipo de problemas.

tal como nos dice la experiencia es un riesgo que no se evita únicamente por la condición de independencia del órgano regulador. En definitiva, una economía de mercado no será eficiente sin la existencia de una acción colectiva de los consumidores que compense el desequilibrio de poder económico y político entre productores y consumidores.

La privatización representa una promesa que los gobiernos comprometidos con la reforma del papel del estado han hecho a la sociedad, promesa consistente en mejorar la eficiencia económica y el bienestar social. Pero si no se atienden y resuelven los problemas que están apareciendo en relación con la falta de competencia y los riesgos derivados de una mala regulación, la privatización más que una promesa de mejora del bienestar social podría acabar siendo una apropiación de activos públicos en beneficio de unos pocos.

Fuentes Documentales

- Comisión Nacional del Mercado de Valores, “Folletos depositados (y comunicaciones subsiguientes) para las OPV” de Aldeasa (1997), Argentaria II (1993-N), Argentaria III (1996), Ence II (1995), Endesa II (1994), Endesa III (1997), Gas Natural (1996), Repsol III (1995), Repsol IV (1996), Repsol V (1997), Telefónica II (1995) y Telefónica III (1997).
- Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas de Peaje (1998), “Memoria 1996”, Madrid, Ministerio de Fomento.
- Grupo Patrimonio, “Memoria”, Ejercicios de 1993, 1994 y 1995.
- Instituto Nacional de Industria, “Informe Anual”, Ejercicios de 1986 y 1988.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (1992), “Características económicas-financieras de las concesiones de las autopistas nacionales de peaje y su repercusión en el Tesoro Público”, IETC.
- Oficina de Accionistas de Endesa, “Folleto de la OPV de Endesa I”, (1988).
- Oficina de Accionistas de Repsol, “Información sobre las OPV” de Repsol I (1989) y Repsol II (1993).
- TENEO, “Informe Anual”, Ejercicios de 1994 y 1995.

Bibliografía

- Argimón, I. Artola C. y González-Paramo, J.L. (1997), “Empresa pública y empresa privada: Titularidad y eficiencia relativa”, Doc. de Trabajo 9723-Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid.
- Bel, G. (1996), “Privatización y desregulación: Cuando la liberalización no basta para aumentar la competencia”, en G. Bel (ed.), Privatización, Desregulación y ¿competencia?, Madrid, Cívitas.
- ____ (1998a), “Privatization on the Stock Market: Sale at One Go or Sale in Tranches?”, Economics Letters, volumen 58 (1), pp. 113-117.
- ____ (1998b), “Los costes financieros de la privatización en España”, en Información Comercial Española, volumen 772, julio-agosto, páginas 125-144.
- Bishop, M. Kay, J. y Mayer C. (1994), “Privatization and Economic Performance”, Oxford, Oxford University Press.
- CEPAL (1998), “El Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos”, CEPAL, Santiago de Chile
- Comisión Nacional Del Sistema Eléctrico (1998), “Propuesta de liberalización del Sector eléctrico”, Madrid, 7 de julio.
- Costas, A. y Bel, G. (1995), “Regulación y desregulación en la economía europea”, en J. Velarde, J.L. García Delgado y A. Pedreño (dirs.), Regulación y competencia en la economía española, páginas 33-63, Madrid, Cívitas.
- Costas, A. (1995), “Desregulación y privatización en la economía europea actual: motivaciones, resultados y enseñanzas”, en Economistas, número 63, páginas, 54-63.
- Costas, A. y Bel, G. Eds. (1997), “Los beneficios de la liberalización de los mercados de productos”, Barcelona, Servicio de Estudios de La Caixa.
- Cuervo, A. (1997), “La privatización de la empresa pública”, Madrid, Ediciones Encuentro.
- Grout, P. (1994), “Popular Capitalism”, en M. Bishop, J. Kay y C. Mayer, eds., Privatization & Economic Performance, Oxford, Oxford University Press, 1994, pp. 299-312.
- Hirschman, A. O. (1970), Exit, Voice, and Loyalty, Cambridge, Mass., Harvard University Press
- Jenkinson, T. y C. Mayer (1994), “The Cost of Privatization in the UK and France”, en M. Bishop, J.A. Kay y C. Mayer, eds., Privatization & Economic Performance, Oxford, Oxford University Press, 1994, pp. 290-298.
- Kay, J. A. y Thompson D.J. (1986), “Privatization: a policy in search of a rationale”, Economic Journal, vol. 96, pp. 18-32.
- Kay, J. A. y J. Vicjhers (1988), “Regulatory reform in Britain”, Economic Policy, No. 7, pp. 285-351.
- Kees K. y Kremers, J. (1996), “Market opening, regulation and growth in Europe”, Economic Policy, nº 23.
- Kúhn Kai-Uwe y Regibeau P. (1998), “¿Ha llegado la competencia?. Un análisis económico de la reforma de la regulación del sector eléctrico en España”, Insitituto de Análisis Económico, Barcelona

- Lilja, R. (1997), "International Equity Markets. The Art of the Deal", Euromoney
- Mañas, L. (1998), "La experiencia de una década de privatizaciones", en Información Comercial Española, 772, julio-agosto, pp. 145-175.
- Megginson, W.L., R. C. Nash y M. Van Randenborgh (1994), "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis", Journal of Finance, vol. 49 (2), pp. 403-452.
- Olson, M. (1971), "The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups", Cambridge, Mass., Harvard University Press (1965).
- Stiglitz, J.S. (1998), "The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions", en Journal of Economic Perspectives, Volumen 12, nº 2, pp. 5-22.
- Vickers, J. S. y Yarrow G. K. (1988), "Privatization: An Economic Analysis", Londres, MIT Press.
- _____ (1991), "Economic Perspectives on Privatization", Journal of Economic Perspectives, vol. 5, No. 2, pp. 111-132.

Evaluación de los servicios públicos privatizados en Chile

Pablo Serra¹

Resumen

Las empresas de servicio público privatizadas han aumentado la cobertura de los servicios, así como su eficiencia interna. Sin embargo, sólo en los servicios donde la oferta es competitiva, los precios reflejan las ganancias de eficiencia. En aquellos servicios donde la competencia es insuficiente, las tarifas se fijan de modo que una hipotética empresa eficiente alcance una tasa de rentabilidad determinada, lo que ha promovido la eficiencia de las empresas. Sin embargo, la dificultad para definir una empresa eficiente ha abierto espacios de negociación entre los reguladores y las empresas, donde hasta el momento han prevalecido los mayores recursos e influencias de las empresas. La experiencia chilena también ilustra las dificultades que existen para generar competencia cuando se privatizan servicios monopólicos, especialmente si las regulaciones pro-competencia (reglas de interconexión, acceso igualitario, etc.) son débiles. El aumento en el número de regulaciones pro-competencia, especialmente a partir de 1994, ha mejorado las condiciones para que ingresen nuevos operadores a los servicios actualmente monopólicos.

¹ Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

I. Introducción

El propósito de este trabajo es evaluar el proceso de privatización de empresas de electricidad y telecomunicaciones que tuvo lugar entre 1985 y 1989.² La evaluación considera los objetivos que se tuvo para privatizarlas: financiar la expansión de servicios públicos que el Estado no estaba en condiciones de realizar; y aumentar la eficiencia de dichas empresas. La necesidad de coordinar y/o interconectar servicios, así como la existencia de servicios que se prestaban en condiciones monopólicas, obligó a establecer marcos reguladores con antelación a la privatización de las empresas. Los objetivos de la regulación eran crear las condiciones para que surgiese competencia donde fuese posible, y en aquellos servicios donde la competencia fuese insuficiente, asegurar que las ganancias de eficiencia que se esperaban de la privatización se trasladasen a las tarifas.³

La base del sistema regulatorio chileno es la disciplina que impone la competencia. Muchas disposiciones del sistema regulador muestran la confianza de las autoridades de la época en el desarrollo de los mercados en los servicios privatizados. Las concesiones no son exclusivas, ni aún en el caso de aquellos servicios con tarifa regulada (la distribución de agua potable es la excepción). La ley que norma el proceso tarifario en telefonía local y larga distancia sólo se promulgó en 1987, luego de que la Comisión Resolutiva Antimonopolios dictaminara que no existía suficiente competencia en dichos servicios. Por su parte, la regulación del sector eléctrico establece que el precio regulado de la energía para clientes pequeños debe estar en una banda de 10% de ancho alrededor del precio promedio de los contratos que los grandes consumidores negocian libremente con las empresas.

Una evaluación rigurosa del proceso de privatización requeriría estimar cual habría sido la evolución de las empresas privatizadas si se hubiesen mantenido en el sector público. Desgraciadamente, no existe información que permita aventurar dicha evolución.

Por ello, este trabajo, adopta un enfoque más modesto: comparar el comportamiento de un conjunto de variables, indicativas del desempeño de cada sector, antes y después del proceso de privatización. Afortunadamente, en muchos casos el cambio es tan significativo que permite hacer inferencias, a pesar de las obvias limitaciones de dichas comparaciones.⁴ Por su parte, la comparación de servicios regulados y servicios competitivos permite hacer inferencias respecto de la efectividad del sistema regulador. Y más interesante aún es observar la evolución de servicios como la telefonía de larga distancia que primero fueron privatizados y luego desregulados. Complementariamente, con el fin de explicar los resultados del proceso regulatorio, se analiza la legislación reguladora, así como las instituciones encargadas de su aplicación.

El análisis de la estructura de los mercados se centra en aquellos servicios que aún se prestan en condiciones de insuficiente competencia, y las razones que explican dicha situación. Luego estudia el desarrollo de los sectores privatizados medido por la evolución de variables tales como la inversión, el volumen de los servicios prestados, la cobertura, el tiempo requerido para dar servicio a los clientes y la introducción de nuevos servicios. Por su parte, el análisis en el cambio de productividad se focaliza en el aspecto laboral. Aunque, un análisis conjunto de la evolución de los precios y de la rentabilidad de las empresas permite extraer algunas acerca del impacto de la privatización en la eficiencia de las empresas. Luego, se analiza la evolución de los precios en los servicios no competitivos. Por cierto, los costos dependen de numerosas variables, por lo que observar la trayectoria de los precios no es suficiente para hacer inferencias respecto a la

² La privatización de las empresas sanitarias comenzó en Diciembre de 1998.

³ Otra razón para regular es ordenar el uso de los bienes de propiedad común como el suelo (la instalación de postes), el subsuelo (cables y tubos) y el espectro radioeléctrico.

⁴ Otras fuentes de comparación son (i) las empresas sanitarias chilenas no-privatizadas y (ii) las empresas privatizadas de otros países.

efectividad de la regulación. Sin embargo, el análisis conjunto de la evolución de los precios y de la rentabilidad de las empresas, así como la comparación con la variación en los precios en servicios desregulados y regulados, permite hacer algunas deducciones al respecto.

Las cifras existentes muestran que las empresas privatizadas han aumentado significativamente las inversiones, expandido los servicios e incrementado su eficiencia. Entre 1987 y 1997 la densidad telefónica aumentó de 4.7 líneas por cada 100 habitantes a 232 líneas, reduciendo la lista de espera por líneas telefónicas de 232 mil a 97 mil.⁵ El tráfico internacional de salida, que en 1987 era de 21 millones de minutos, en 1997 alcanzó a 300 millones de minutos, mientras que la telefonía móvil, que inició sus operaciones en 1981, a mediados de 1998 tenía 650 000 suscriptores. La generación eléctrica creció a una tasa anual de 7.9% entre 1987 y 1997, y hoy más del 97% de las casas tiene conexión eléctrica. Estas empresas también han incrementado sustancialmente su eficiencia. La principal empresa de distribución eléctrica disminuyó las pérdidas de energía desde 19.8% en 1987 a 8.3% en 1997 y aumentó el número de clientes por trabajador desde 376 a 703 en el mismo período. Por su parte, en la mayor empresa de generación eléctrica la generación por trabajador creció desde 2.2 GWh en 1989 a 7.9 GWh en 1997, y la mayor empresa de telecomunicaciones el número de líneas por trabajador subió desde 74 en 1987 a 347 en 1997.

La rápida expansión de los servicios públicos privatizados se debe a la relajación de la restricción financiera que enfrentaban las empresa públicas, al rápido crecimiento experimentado por la economía —7.8% promedio anual entre 1987 y 1997 y, principalmente, a la existencia de un marco regulador que da garantías a los inversionistas de que sus inversiones no serán expropiadas por la vía administrativa. En Chile los sistemas de regulación son muy detallados e incluyen mecanismos explícitos de resolución de conflictos entre reguladores y regulados con el sistema judicial como árbitro final. A partir de la Constitución del 80, el sistema legal chileno restringe las decisiones administrativas arbitrarias, y cualquiera que sienta haber sido objeto de una decisión de este tipo puede exigir su revisión judicial. La independencia del sistema judicial en estas materias constituye una garantía para todas las partes, aunque su falta de conocimiento en materias técnicas puede llegar a ser una importante limitación.

Por su parte, las ganancias de productividad se explican por la capacidad del gestión del sector privado, los avances tecnológicos, especialmente en telecomunicaciones, y el término de las interferencias políticas en la administración de las empresas, las que normalmente resultan en fuertes rigideces laborales: es casi imposible despedir empleados improductivos, especialmente si son contratados políticos. Además, es difícil para las empresas públicas cortar el servicio a aquellos clientes que no pagan sus cuentas o penalizar a quienes sustraen el servicio. También es importante para explicar los aumentos de productividad la introducción de marcos regulatorios que incentivan la eficiencia (Levy y Spiller, 1994).

Sin embargo, las ganancias de eficiencia en las empresas privatizadas no se han reflejado necesariamente en los precios de los servicios regulados, aún después de dos fijaciones tarifarias, salvo en aquellos servicios donde existe algún grado de competencia. La tarifa telefónica local para una familia promedio aumentó de \$ 9 853 en Mayo de 1987 a \$ 11 395 en Mayo de 1998 en pesos de Mayo de 1998, mientras que los precios de las llamadas de larga distancia cayeron en más de 50% luego de la desregulación de dicho servicio en 1994. Por su parte, la introducción de la telefonía móvil PCS en 1998, que aumentó el número de operadores de 2 a 4, redujo las tarifas en aproximadamente un 50%. El precio de la energía a nivel de generación ha caído significativamente desde la privatización de las empresas. Los precios de distribución de la electricidad, sin embargo, no reflejan la sustancial caída en el precio de la energía, y menos la

⁵ En los 80 la lista de espera representaba sólo una fracción de la demanda total, ya que la demora media para obtener línea era de años, lo que desalentaba la inscripción de muchos interesados.

fuerte reducción en las pérdidas de energía y el aumento de la productividad laboral y ocurridos en los últimos diez años.

La situación descrita ha producido un aumento significativo en la rentabilidad de las empresas de distribución eléctrica y de telefonía fija. En el cuadro 1 se observa la rentabilidad (utilidad sobre patrimonio) de la mayor empresa en cada uno de los principales servicios regulados y no regulados, tanto en 1987 como en 1997. La rentabilidad de la empresa de distribución eléctrica se dispara en dicho período desde 10.4% a 35%, y la del monopolio de telefonía fija crece de 14.5% a 19.1%. Pero, las firmas que proveen servicios no regulados en las mismas industrias no sólo tienen rentabilidades más bajas, sino que además no muestran una tendencia clara al crecimiento. En 1997 la rentabilidad de la principal empresa generadora era 9.9%, luego de alcanzar un máximo de 15.7% en 1994, y algo mayor que el 5.2% que tenía en 1987. Por su parte, la rentabilidad del monopolio de telefonía de larga distancia cayó dramáticamente luego de la apertura del sector en 1993.

Cuadro 1
RENTABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS EN CADA SERVICIO
(Porcentajes)

Industria \ Año	1987	1997
Electricidad		
Distribución (regulada)	10.4	35.0
Generación (no-regulada)	5.2	9.9
Telefonía		
Fija (regulada)	14.5	19.1
Larga distancia (no-regulada)	35.8	4.9

Fuente: Cálculos propios sobre la base de las memorias anuales de las compañías

Estos resultados no difieren de los que se encuentran en otros países que usan regulación por incentivos, aunque la mayoría de los países ha optado por la variante del precio techo. Kridel, Sappington y Weisman (1996) revisan estudios empíricos sobre el funcionamiento de la regulación por incentivos en los servicios de telecomunicaciones en los EE.UU., y concluyen que “los estudios entregan evidencia de que la productividad, inversión en infraestructura, las rentabilidades, la densidad telefónica, y la oferta de nuevos servicios han aumentado con la regulación por incentivos. Las tarifas han generalmente permanecido estables o disminuido levemente y calidad del servicio no ha sido afectado negativamente” La fijación tarifaria basada en una hipotética empresa eficiente contiene una gran dosis de subjetividad, por lo que el proceso tarifario crecientemente se ha transformado en una negociación (Bitran y Serra, 1994), donde los entes reguladores están en desventaja con respecto a las firmas reguladas, debido a sus menores recursos e influencias.

La experiencia chilena también muestra que la apertura de los mercados es insuficiente para generar competencia cuando la empresa privatizada retiene gran parte del mercado. La mayor empresa de telecomunicaciones (CTC) obtuvo durante 1997 el 67.7% de todo el ingreso del sector. Tiene cerca de un 91% de los suscriptores de telefonía fija, su subsidiaria de telefonía móvil posee en torno al 60% del mercado, sus dos empresas de larga distancia cursan alrededor de un 35% de las llamadas y la empresa de televisión por cable que controla sirve a alrededor del 47% de los suscriptores. Por su parte el mayor holding eléctrico controla a una empresa que, junto a sus subsidiarias, genera en torno al 55% de la energía en el principal sistema interconectado del país,

empresa que a su vez es dueña del sistema de transmisión. El holding también es dueño de dos empresas de distribución que sirven al 44% de los clientes del sistema.

Desgraciadamente, las industrias privatizadas o no se reestructuraron previamente a su privatización, o ésta fue insuficiente, manteniéndose grados de concentración que no tenían justificación económica alguna. Además, la concentración aumentó con posterioridad a la privatización, y se permitió la integración vertical de servicios monopólicos regulados y servicios no regulados, lo que ha dificultado la competencia en estos últimos. Falta de experiencia en la privatización de servicios públicos en un país que fue pionero en la región, conseguir un mejor precio de venta por las empresas, y, principalmente, un exceso de confianza en el desarrollo de los mercados explican esta falta de preocupación por los problemas de concentración e integración vertical.

El elevado costo de duplicar las redes externas, tanto en telefonía fija como en distribución eléctrica, dificulta la entrada de nuevos competidores. En consecuencia, el camino para generar competencia debiera ser permitir que los nuevos entrantes usen la red de la empresa establecida, pagando por ello un peaje que refleje los costos de dar el servicio. En el sector de las telecomunicaciones, se está avanzando en esa dirección, y en la próxima fijación tarifaria (Mayo 1999), los reguladores debieran establecer los cargos asociados al uso de las distintas partes de la red de la empresa dominante en telefonía fija. En distribución eléctrica, aún no hay cambios en esta dirección.

El resto de este trabajo está organizado de la siguiente manera. La sección II describe la regulación. La siguiente sección analiza las estructuras de mercado. La sección IV evalúa el desempeño de los sectores privatizados. Finalmente, la última sección presenta algunas conclusiones.

II. El marco regulador

A inicios de los 80, con bastante anticipación a la privatización de las empresas, se introdujeron las nuevas leyes que regulan las telecomunicaciones y los servicios eléctricos, separándose la definición de política y regulación sectorial de la operación de los servicios. Previamente la regulación, operación y en alguna medida la definición de la política estaban en manos de las empresas públicas. Para cada sector se crearon entes reguladores responsables de otorgar las licencias de operación cuando se requieren (concesiones o permisos), fiscalizar el cumplimiento de las normas técnicas de calidad de servicio, centradas fundamentalmente en la continuidad del servicio e interconexión entre operadores, y calcular las tarifas de aquellos servicios que se prestan en condiciones de insuficiente competencia. El Ministro de Economía, por su parte, firma los decretos tarifarios.

El grado de regulación aplicado es muy distinto según el tipo de servicio y éste puede cambiar de intensidad en el tiempo al modificarse las características técnicas o económicas. El énfasis en la competencia no significa la eliminación de todas las regulaciones, pues en los servicios públicos lograr competencia requiere establecer y hacer cumplir regulaciones destinadas a su consecución, siendo las más importantes los derechos de interconexión y las normas de acceso igualitario a aquellos servicios que se prestan en condiciones monopólicas (Spiller y Cardilli, 1998). En aquellos servicios donde existen externalidades de red, no existe posibilidad alguna de que nuevos operadores ofrezcan el servicio si éstos no pueden interconectarse a la empresa existente.⁶

⁶ Existe una externalidad de red cuando al conectarse un usuario adicional el servicio adquiere más valor para los otros.

En Chile las regulaciones pro-competencia eran escasas y débiles al principio. Pero, especialmente a partir de 1990 con el término del régimen militar, su número ha ido aumentando en la medida que los reguladores han visto las dificultades que existen para generar competencia. Si bien la ley chilena obliga a los operadores de telecomunicaciones a interconectar sus servicios, la empresa dominante las ha demorado lo más que ha podido, y los reguladores no siempre tienen los recursos para fiscalizar las condiciones técnicas de las interconexiones. Cuando existen sistemas interconectados es necesario crear las condiciones para que todos los proveedores tengan igual acceso a los servicios monopólicos, pues en caso contrario la competencia no se da en igualdad de condiciones. Por ejemplo, las empresas generadoras requieren tener acceso al sistema de transmisión para vender energía. En Chile, la legislación garantiza dicho acceso, pero el hecho que un generador sea el dueño del sistema de transmisión ha suscitado algunos problemas.

Las concesiones de servicio público no son exclusivas, existiendo criterios objetivos y no discriminatorios para su otorgamiento. Sólo por razones técnicas, como ocurre en telefonía móvil, puede limitarse el número de operadores. Las concesiones confieren derechos a usar bienes nacionales de uso público para construir o instalar infraestructura. Asimismo, conceden el derecho a imponer servidumbres. Por otro lado, la legislación establece la obligatoriedad de dar servicio al interior del área de concesión en un plazo definido, define normas de continuidad y calidad de servicio e impone la interconexión con otras empresas cuando el regulador así lo estime necesario.

Los sistemas de tarificación, los cuales están determinado por ley, se basan en un esquema de costos marginales de largo plazo de una hipotética empresa eficiente. Las tarifas se fijan cada cinco años, y entre sucesivas fijaciones las tarifas están indexadas a los precios de los principales insumos usados para dar el servicio. Con este sistema de regulación se pretende corregir los principales defectos del cálculo tarifario tradicional en que la empresa recibe una tasa de retorno establecida sobre sus inversiones. Separando las tarifas de los costos reales se busca incentivar la eficiencia de las empresas. La principal deficiencia de este esquema de fijación tarifaria es la dificultad para que reguladores y regulados se pongan de acuerdo respecto a la empresa eficiente, especialmente cuando la concentración impide la competencia por comparación, pues si bien la ley es explícita en la forma de calcular las tarifas, se puede discrepar acerca de los parámetros del modelo tarifario.

Los grupos que controlan las empresas de servicio público han adquirido una gran influencia político y social, difícil de contrarrestar para los reguladores, por lo que la definición de empresa eficiente tiende a reflejar la situación previa a la privatización sin incluir las ganancias de eficiencia que se han logrado desde entonces. La definición de la empresa eficiente requiere información sobre la firma real, dado que los costos dependen, entre otras cosas, de la topografía, de la densidad geográfica y de la demanda de los clientes. La sucesivas fijaciones tarifarias también han hecho explícita la asimetría de información entre reguladores y regulados. Los reguladores han tenido grandes dificultades para acceder a la información de las empresas porque las leyes no contemplan penas específicas por no entregarla. Con todo, el concepto de empresa modelo ha tenido la virtud de crear un marco en torno al cual conducir las negociaciones.

Las empresas monopólicas con tarifas reguladas aumentan sus utilidades realizando cobros excesivos por los servicios conexos a los regulados. Esto ha determinado que en telefonía básica el número de servicios sujetos a fijación tarifaria haya ido creciendo. Actualmente entre los servicios con precio regulado se incluyen la línea telefónica, la conexión telefónica, las comunicaciones entre usuarios de una misma compañía, la asistencia de operadora y el traslado de línea telefónica. En distribución eléctrica, donde los servicios conexos no están regulados, éstos tienen precios abusivos. Algunas empresas distribuidoras obtienen una rentabilidad anual de 50% en el arriendo de medidores (los que a veces son propiedad de los usuarios !). El cobro por la mantención de medidores fluctúa entre \$74 y \$1 062, dependiendo de la empresa, variación que no tiene ninguna

justificación. Por ello, las autoridades están considerando someter a fijación de precios todos los servicios conexos a la distribución eléctrica que sólo pueden ser prestados por la propia empresa.

Ha sido habitual que las empresas reguladas interpongan numerosos recursos judiciales alegando ilegalidades en los procesos tarifarios, lo que ha postergado la entrada en vigencia de las nuevas tarifas. Con el fin de reducir el incentivo para dilatar los procesos tarifarios, se introdujeron cambios legales, a principios de 1998 en distribución eléctrica y a principio de 1999 en telecomunicaciones, que establecen que las tarifas son retroactivas al día indicado en la ley para la entrada en vigencia de las nuevas tarifas.

Otra debilidad del sistema regulatorio es la falta de recursos de las instituciones reguladoras. El sector público, del cual los órganos reguladores forman parte, tiene serias restricciones para la gestión de sus recursos humanos; por un lado los salarios son bajos y por otro existe inamovilidad funcionaria. Los funcionarios más capaces, con escasas excepciones, abandonan los organismos reguladores, muchas veces contratados por las empresas reguladas. La rotación de profesionales determina que la capacidad técnica de los organismos reguladores sea inferior a la de las empresas reguladas. Más aún, dado que los reguladores pueden ver su estadía en el ente regulador como un paso a la industria regulada, el riesgo de que éstos sean capturados por la industria es alto.

También tienen responsabilidad en la aplicación del marco regulatorio los órganos antimonopolios y el poder judicial. En 1973 se promulgó el Decreto Ley 211, el cual tipifica como delito a cualquier acto que tienda a impedir la libre competencia. Entre estos actos la ley menciona el reparto de cuotas de producción o de mercado y los acuerdos para fijar precios. Los organismos encargados de defender y promover la libre competencia son la Comisión Preventiva, la Comisión Resolutiva y la Fiscalía Nacional Económica. El jefe superior de la Fiscalía es el Fiscal Nacional, Económico el cuál es designado por el Presidente de la República. La Comisión Preventiva y la Comisión Resolutiva están integradas por cinco personas, los que duran dos años en sus funciones y no son remuneradas. La Fiscalía está sujeta a las restricciones del sector público. El presupuesto anual es de cerca de un millón de dólares. Los bajos salarios son un impedimento para la contratación y retención de profesionales calificados. Quizá la mayor falencia se encuentra en la composición de las Comisiones Antimonopolios, cuyos miembros rara vez son expertos en temas antimonopolios.

A partir de la Constitución de 1980, es función del Poder Judicial proteger los derechos de propiedad de los privados de los abusos legislativos y administrativos del Estado. Asimismo, debe dirimir las disputas entre agentes privados. La desregulación de los servicios públicos aumentó la cantidad y complejidad de los conflictos, tanto entre operadores, como entre éstos y el Gobierno, o con los usuarios. Esto no es sorprendente, ya que en un sistema de competencia coexisten intereses contrapuestos, que originan disputas. Estas disputas no siempre pueden ser solucionadas en el ámbito administrativo, por lo que muchas de ellas se resuelven en el ámbito judicial o en los órganos antimonopolios. Esta situación, que en términos generales, es positiva, dada la independencia del Poder Judicial frente a los otros poderes del Estado, en su aplicación práctica presenta algunos problemas. En general la tramitación legal, especialmente de litigios que envuelven aspectos regulatorios es lenta. Además, el poder judicial no siempre tiene la capacidad resolver estos conflictos, los que frecuentemente envuelven intrincados aspectos técnico-económicos.

A. El sector eléctrico

En 1978 se creó la Comisión Nacional de Energía (CNE), dirigida por un comité compuesto por seis o siete ministros, dotada de una secretaría ejecutiva y de recursos, aunque limitados, para contratar consultores. La CNE propone las políticas sectoriales a ser implementadas a través de leyes y reglamentos, calcula las tarifas reguladas, y desarrolla semestralmente un plan indicativo de

inversiones para el sector.⁷ La Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), creada en 1985, fiscaliza la calidad del servicio, entrega concesiones temporales, y atiende los reclamos de los usuarios. Finalmente, el ministro de Economía, además de firmar los decretos tarifarios, otorga las concesiones definitivas.

La legislación sectorial, promulgada en 1982, distingue tres actividades distintas: generación, transmisión y distribución. Sólo las empresas de distribución de servicio público requieren de concesión, aunque las empresas de generación hidráulica y transmisión también pueden solicitar concesiones. Las licencias de distribución se entregan por tiempo indefinido, pero pueden ser canceladas si la calidad de servicio cae bajo el estándar legal, el cual sólo fue definido en el reglamento de 1997. Los distribuidores están obligados a tener contratos de suministro de energía. Por su parte, los generadores y las empresas de transmisión ubicados en una misma zona deben interconectarse a solicitud de la autoridad y coordinarse a través de un Centro de Despacho Económico de Cargas (CDEC).⁸

Los objetivos del CDEC son garantizar la operación más económica del parque generador, garantizar el derecho de los generadores a vender energía en cualquier punto del sistema y preservar la seguridad del servicio. Las tareas específicas del CDEC, establecidas en el Reglamento de 1985, son planificar la operación de corto plazo del sistema (y próximamente despachar la energía, tarea que actualmente recae en la empresa de transmisión), calcular los costos marginales instantáneos de la eléctrica y coordinar la mantención preventiva mayor de unidades generadoras. Todas las plantas deben estar disponibles para ser despachadas, salvo que esté programada su mantención. La optimización de la operación del conjunto de instalaciones, independientemente de los contratos de suministro existentes, origina transferencias de energía entre los generadores, las que son valoradas a costo marginal.

En el CDEC, las decisiones deben ser tomadas por unanimidad, y las divergencias son arbitradas por el Ministro de Economía. Los constantes conflictos entre los miembros del CDEC han dificultado la coordinación de actividades (entre 1994 y 1997 el Ministro debió resolver 20 disputas). Además, la responsabilidad del CDEC se diluye por carecer de personalidad jurídica. Un nuevo reglamento en vigencia desde Diciembre de 1998,⁹ busca corregir estos problemas. Para ello, establece que el CDEC debe tener personalidad jurídica, aumenta sus responsabilidades en la coordinación del sistema y determina el número mínimo de cargos a llenar. Asimismo, para reducir los conflictos entre sus miembros, establece la incorporación de tres expertos independientes que deben entregar opiniones fundadas cuando surjan diferencias al interior del CDEC.

Cada empresa generadora debe estar en condiciones de satisfacer en cada año su demanda de energía considerando condiciones de hidrología seca para sus centrales hidroeléctricas y la disponibilidad promedio para sus unidades térmicas. Para las centrales hidráulicas la condición hidrológica seca se define como el aporte que puede hacer para una condición hidrológica 90% seca. La disponibilidad promedio de las centrales térmicas considera las fallas y los períodos de mantención. Asimismo, los generadores deben poder satisfacer sus demandas de potencia de punta, medida como la demanda media horaria bruta comprometida con sus clientes en la hora punta del sistema.¹⁰ Anualmente se determinan, para la potencia y energía, los eventuales déficit de las empresas generadoras respecto de sus contratos de suministro, déficits que dan origen a

⁷ El plan indicativo considerando las proyecciones de demanda, las instalaciones existentes y las plantas en construcción, minimiza el valor presente de la inversión, operación y racionamiento del sistema.

⁸ Están obligados a integrar el CDEC los generadores con una potencia superior al 2% de la capacidad instalada del sistema a la fecha de la constitución del respectivo CDEC (en el caso del CDEC-SIC esta capacidad mínima quedó en 61 MW), y las empresas de transmisión con capacidad de 23,000 volts y superior y con líneas de más de 100 kms de extensión. La integración de generadores con potencia instalada superior 9 MW es opcional.

⁹ Algunas empresas han solicitado a los tribunales de justicia que declaren la ilegalidad del reglamento

¹⁰ La potencia firme de una unidad se calcula utilizando el procedimiento de cálculo que está contenido en el Reglamento de Coordinación de la Operación Interconectada de Centrales y Líneas de Transporte.

transferencias entre los productores. Las condiciones de las transferencias de energía firme se negocian entre las empresas, mientras que las transferencias de potencia de punta se efectúan al precio de la potencia de punta fijado por la CNE.

El sistema chileno de regulación distingue entre clientes grandes y pequeños. Los primeros, aquéllos con una demanda máxima de potencia superior a 2MW, negocian sus condiciones de suministro o bien licitan el abastecimiento entre los generadores. Los clientes pequeños, por su parte, tienen precios regulados. El precio regulado tiene dos componentes: el precio de nodo, al cual las empresas de distribución compran energía a los generadores, y el valor agregado de distribución, que remunera el servicio de distribución. Los cargos de distribución se calculan para cada área típica de modo que una empresa eficiente tenga una rentabilidad de 10% sobre sus inversiones. Este cargo se obtiene como un promedio ponderado de los estudios externos contratados por la industria y la CNE, respectivamente, donde el peso del estudio contratado por la CNE es dos tercios. Estas tasas luego se aplican a las empresas reales para calcular la rentabilidad media para la industria sobre el valor nuevo de reemplazo, en adelante VNR, de los activos. Si la rentabilidad media excede de 14% o es inferior a 6%, los cargos de distribución son ajustados para alcanzar la cota más cercana.¹¹

El precio de nodo a su vez tiene dos componentes: el precio de la energía y el precio de la potencia de punta. Con el propósito que los pequeños consumidores tengan precios más estables, el precio de la energía se computa cada seis meses como un promedio de los costos marginales esperados de los próximos 48 meses,¹² considerando las proyecciones de demanda, el precio de los combustibles, el nivel de reservas de agua, las plantas en construcción y el plan indicativo desarrollado por la CNE. El precio de la potencia de punta se determina como el costo anual de aumentar la potencia durante las horas de punta usando las plantas más baratas. Este costo se aumenta para tomar en cuenta el margen de reserva del sistema.

La generación en el CIS es mayoritariamente hidroeléctrica, por lo que la hidrología es la principal fuente de incertidumbre en el sistema. Al estar fijo el precio regulado de la energía y al existir fuertes variaciones en la oferta, la demanda puede exceder a la oferta en años muy secos. Por ello, en el cómputo del precio de nudo en aquellos eventos hidrológicos donde se anticipa un déficit de energía, el precio se iguala al costo de falla para el correspondiente nivel de déficit.¹³ Por otro lado, los generadores deben pagar a los usuarios el costo de falla por cada KWh no entregado una compensación igual al costo de falla menos el precio de nudo por cada KWh fallado, incentivándolos a reducir el déficit. Luego, en el margen, el precio efectivo es el costo de falla, lo que en teoría debiera eliminar el déficit.

En otro artículo (Serra, 1997) he mostrado que, bajo ciertas condiciones, la forma que tiene el sistema chileno de precios es equivalente al uso de precios spot. El análisis supone que la función de distribución de probabilidades de la hidrología sea conocida. Ahora, como ésta es desconocida, en el cálculo de los precios de nudo se supone que todas las hidrologías de una serie de 40 años que termina en 1982 tienen igual probabilidad de ocurrencia en los próximos años. Claramente no es así, un año particular puede ser mucho más seco que el año hidrológico 1968-69, el más seco de la serie. Además, no existe simetría entre los efectos de los años muy secos y de los años muy lluviosos sobre los costos marginales. En el primer caso, el costo marginal de generación puede llegar a ser varias veces superior al precio de nudo (hasta un 1 000%). Por el contrario, en el segundo caso el costo marginal a lo más puede llegar a ser cero, es decir una caída de 100%. Probablemente por ello, el marco regulador establece que las empresas generadoras deben

¹¹ La tasa de rentabilidad es calculada considerando los costos de operación y los VNR informados por la Superintendencia. Discrepancias de las empresas respecto a los VNR estimados por la Superintendencia conduce a un proceso de arbitraje realizado por tres expertos.

¹² En el sistema interconectado del Norte, que es completamente térmico, se consideran 24 meses.

¹³ El costo de falla mide lo que los consumidores estarían dispuestos a pagar por cada KWh de energía no suministrado.

responder hasta condiciones similares a las del año más seco de la serie usada en el cálculo del precio, pero la regulación nada dice como proceder cuando la hidrología es más seca que el peor año considerado en la serie.

Finalmente, los generadores pagan el costo marginal más un peaje básico por el uso de las líneas de transmisión. Dada la existencia de fuertes economías de escala en la construcción de líneas, la tarificación a costo marginal no permite recuperar todos los costos de transmisión. La diferencia entre el costo total de una línea y el ingreso recaudado a través de los costos marginales se denomina peaje básico. Luego para cada línea es necesario asignar el peaje básico entre los distintos generadores. Si bien la CNE decide cuáles son las líneas que usa cada generador, el cargo básico es negociado entre la empresa de transmisión y el generador, y la falta de acuerdo obliga a un arbitraje.¹⁴ Usualmente la asignación del costo básico de una línea entre los distintos generadores se hace en función de la demanda máxima durante el horario de punta. Los criterios anteriores no tienen una base conceptual sólida, en particular la asignación de todo el costo de transmisión a los generadores.

B. El sector de las telecomunicaciones

Desde 1977 la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones es el ente regulador del sector. Las facultades de SUBTEL son amplias y abarcan campos diferentes, incluyendo el diseño de la política sectorial y la regulación del sector. Recientemente, se preparó un proyecto de ley que separa estos dos roles en instituciones distintas. SUBTEL es responsable de laborar los procedimientos y normas para llevar a cabo la política, implantar y fiscalizar el cumplimiento de dichos procedimientos. En consecuencia entre sus tareas específicas se cuentan administrar y controlar el uso del espectro radioeléctrico, informar y pronunciarse acerca de las solicitudes de concesión y conducir los procedimientos de fijación tarifaria.

La legislación que norma las telecomunicaciones data de 1982. Establece libertad de precios de los servicios de telecomunicaciones, salvo los servicios públicos de telefonía local y larga distancia, excluida la telefonía móvil, y en los servicios de conmutación y/o transmisión de señales provistas como servicio intermedio o bien como servicios privados. Las tarifas se fijan cada cinco años en aquellos servicios que la Comisión Resolutiva califica que se prestan en condiciones de insuficiente competencia. El servicio de telefonía fija es medido, es decir, además de un cargo fijo, existe un cobro por minuto de llamada, cuyo valor depende del horario en que se realiza.

Los estudios para fijar las tarifas son realizados por las propias empresas telefónicas, usando como referencia las bases técnico-económicas elaboradas por SUBTEL. Una vez que los estudios son entregados por las empresas, SUBTEL dispone de 120 días para realizar sus objeciones y contraproposiciones. Las diferencias que surjan entre las empresas y SUBTEL, tanto respecto de las bases como de las objeciones, son sometidas al arbitraje de una comisión pericial. Un miembro de la comisión es designado por la empresa, el otro por el regulador, y el tercero de común acuerdo entre las partes. Aunque la decisión final recae en los reguladores, éstos tienden a seguir las recomendaciones de los expertos porque en caso contrario las compañías pueden recurrir a los tribunales.¹⁵

¹⁴ Los dueños de las líneas de transmisión informan al CDEC los costos de operación y mantención, así como el VNR de sus instalaciones. El CDEC mantiene disponible esta información para todas las partes interesadas y la usa para calcular peajes de transmisión indicativos.

¹⁵ La ley no especifica como elegir el tercer perito cuando no hay acuerdo entre las partes, hecho que fue usado por las empresas para demorar el proceso tarifario. Por ejemplo, CTC deseaba dilatar el proceso de fijación de cargos de acceso a telefonía móvil en 1998, por lo que SUBTEL para no demorar el proceso tuvo que aceptar el perito propuesto por CTC. Por ello en Julio de 1998 SUBTEL estableció un método para seleccionar el perito de común acuerdo. SUBTEL y la empresa presentan cuatro nombres, si no se

En 1994 la legislación se modificó para facilitar la competencia en distintos servicios. La Ley de 1982 estableció que un operador de telefonía local debía dar interconexión a otro operador que lo solicitara en un punto de su red determinado por la autoridad, pero dejó a la negociación entre las partes la fijación del cargo de acceso. El valor de estos cargo no debieran ser muy relevante porque normalmente el desbalance de tráfico entre las empresas es menor. Sin embargo, su negociación dio origen a largos litigios legales que dificultaron la expansión de las empresas nuevas. La ley promulgada en 1994 resolvió la dificultad al establecer la regulación de todos los cargos y tarifas provistos por empresas de servicio público a través de interconexiones, los cuales debían corresponder a los costos de dar el servicio. Esta modificación, junto con otros cambios introducidos en la misma ley, permitió introducir competencia en telefonía de larga distancia.

La ambigüedad en la ley de 1982 había creado un monopolio legal en telefonía de larga distancia. En 1989 varias empresas solicitaron a SUBTEL licencias para operar en larga distancia. Sin embargo, la decisión final demoró varios años por la indecisión del poder judicial y la Comisión Resolutiva respecto a si se debía o no permitir la integración vertical de la telefonía local con la de larga distancia. Finalmente en 1993 la Comisión Resolutiva resolvió autorizar la participación de las empresas de telefonía local en larga distancia, y solicitó al gobierno poner en marcha un sistema multiportador en un plazo de 18 meses. La Ley de 1994 que estableció el sistema impuso algunas restricciones a los concesionarios de telefonía local que deseen operar en larga distancia. Primero, deben hacerlo a través de subsidiarias organizadas como sociedades anónimas sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Valores y Seguros. Segundo, limitó su participación de mercado en los primeros cinco años. Asimismo, obliga a las empresas de telefonía local a no discriminar entre portadores en calidad del servicio e información sobre tráfico de larga distancia.

En 1988 el gobierno estableció las normas para la operación de la telefonía móvil, aunque una compañía tenía concesión desde 1981. La regulación definió tres zonas de concesión para telefonía celular, con dos licencias en cada una, las que fueron entregadas a quienes primero las solicitaron. En noviembre de 1996 SUBTEL licitó tres licencias nacionales de PCS usando como variable de licitación la cobertura geográfica ofrecida. Las tarifas de telefonía móvil son determinadas libremente por los operadores. Los suscriptores de telefonía móvil pagan una misma tarifa tanto por las llamadas que hacen como por las que reciben. Desde Febrero de 1999 va a regir el sistema “el que llama paga” por el cual los usuarios de telefonía fija que llamen a un teléfono móvil deberán pagar, además del servicio local medido, un cargo de acceso a telefonía móvil determinado por SUBTEL, mientras que los usuarios de telefonía móvil sólo cancelarán las llamadas de salida. Asimismo, las compañías de telefonía móvil deberán tarifificar al segundo, mientras que antes lo hacían por minuto. Finalmente, con el fin de facilitar la competencia se dejaron sin efecto los contratos a un año o dos años plazo.

En Abril de 1998 la Comisión Resolutiva resolvió (Resolución 515), en el marco del proceso de fijación tarifaria, aumentar el número de servicios suministrados entre empresas de telecomunicaciones sujetos a regulación, incluyendo entre éstos los servicios provistos a los proveedores de servicios de valor agregado. También definió el concepto de tramo local que deben pagar los suscriptores de telefonía fija en comunicaciones dirigidas a destinatarios localizados en las redes de otras compañías locales de la misma zona primaria, a una compañía de larga distancia, o de una compañía de telefonía móvil. Asimismo, sometió a regulación los servicios de conmutación o transmisión telefónica de larga distancia nacional suministrados por Entel, CTC Mundo y Telex Chile, únicas empresas con redes de fibra óptica de cobertura nacional. Asimismo, la Comisión Resolutiva recomendó a las autoridades de gobierno la máxima desagregación técnicamente factible de los servicios sujetos a fijación tarifaria.

producen coincidencias, el perito se sortea entre los cuatro nombres que quedan una vez que cada parte descarta dos nombres propuestos por la otra parte.

III. Estructura de mercado

Las grandes empresas eléctricas fueron fraccionadas antes de su privatización, lo que no se hizo en el sector de las telecomunicaciones, traspasándose al sector privado dos empresas monopólicas: una en telefonía local y la otra en telefonía de larga distancia. Hasta hoy el sector de las telecomunicaciones permanece más concentrado que el eléctrico. En ambos sectores existe integración vertical entre servicios ofrecidos en condiciones monopólicas y servicios con varios oferentes, lo que dificulta la competencia en estos últimos. Actualmente en generación eléctrica, telefonía de larga distancia y telefonía móvil compiten varias empresas, mientras que en telefonía fija existe un monopolio de alcance prácticamente nacional y la distribución eléctrica es realizada por varios monopolios locales.

A. El sector eléctrico

En Chile hay dos sistemas eléctricos interconectados independientes, el Sistema Interconectado Central (SIC) y el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING), los que en 1997 generaron el 77.9% y el 21.6% del total nacional, respectivamente. El 0.5% restante es generado por dos empresas integradas localizadas en el extremo sur del país: Edelaysen y Edelmag. En cada sistema interconectado hay varias empresas de generación y distribución, pero la sobreposición de las áreas de servicio de las distribuidoras es prácticamente inexistente, por lo que éstas constituyen monopolios locales en sus respectivas áreas de concesión.

Las dos empresas eléctricas de mayor tamaño (Endesa y Chilectra) fueron reestructuradas antes de su privatización, separándose la distribución de la generación. Endesa fue dividida en 14 compañías. Ocho de ellas localizadas en el SIC; cinco generadoras: Endesa, que retuvo la propiedad del sistema de transmisión del SIC, Colbún, Pehuenche, Pilmaiquen y Pullinque; y tres distribuidoras: Emelat (63 578 clientes), Emec (158 539 clientes) y Emelectric (148 137 clientes). Otras cuatro compañías están en el SING: una generadora, Edelnor; y tres distribuidoras: Emelari (48 441 clientes), Eliqsa (52 055 clientes) y Elecda (105 938 clientes). Las últimas dos son Edelaysen (17.328 clientes) y Edelmag (41 303 clientes). Por su parte, Chilectra fue dividida en tres empresas localizadas en el SIC: una generadora, Gener, denominada inicialmente Chilgener, y dos distribuidoras, Chilectra (Chilmetro al momento de su privatización) (1 170 249 clientes) y Chilquinta (364 216 clientes).¹⁶

La mayor parte de las empresas fueron privatizadas entre 1986 y 1989.¹⁷ Pilmaiquen, Emec y Emelectric fueron vendidas en 1986 a través de licitaciones públicas. Igual procedimiento se usó en 1987 para vender Pullinque y Emelat. Las empresas grandes fueron privatizadas a través de licitaciones periódicas de paquetes minoritarios de acciones en la Bolsa de Comercio y de la venta directa de acciones a empleados de dichas empresas, a empleados públicos y a pequeños inversionistas locales. La privatización de Chilectra, Chilquinta y Gener comenzó en la segunda mitad de 1985, completándose en Enero de 1988. En Julio de 1987 se inició la privatización de Endesa, y a fines de 1989 el 72% de la empresa estaba en manos privadas. El control de Edelmag pasó a manos privadas en 1988, y lo mismo ocurrió con Elecda, Emelari y Eliqsa en 1989. La privatización de Endesa y las otras 4 empresas se completó en 1990. A fines de 1989 Endesa se adjudicó la empresa Pehuenche.

A fines de 1989 sólo cuatro empresas eléctricas estaban en manos del Estado: Edelnor, Tocopilla, Colbún y Edelaysen. En 1991 Southern Electric adquirió el 35% de las acciones de Edelnor, y en 1994 otro 30%. La participación del Estado en Edelnor se ha ido diluyendo porque

¹⁶ Las cifras de clientes son de Diciembre de 1997.

¹⁷ Dos empresas de distribución, Saesa y Frontel se privatizaron en 1980.

no ha participado en los aumentos de capital de la empresa. En 1995 Codelco, empresa minera estatal, adjudicó en licitación pública el control de la planta termoeléctrica Tocopilla (640MW de capacidad) localizada en el SING, hoy llamada Electroandina. El adquirente fue el consorcio formado por Tractabel (empresa eléctrica belga), Iberdrola (empresa eléctrica española) y Enagas (empresa chilena). A fines de 1996 un consorcio formado por Tractabel y el grupo chileno Matte adquirió un 37.5% de Colbún. El consorcio tiene una opción para comprar otro 12.5% en los tres años. Antes de dicha venta, sólo el 15% de las acciones de Colbún estaban en manos privadas. En Diciembre de 1997 el gobierno vendió en la Bolsa de Comercio el 4.65% de las acciones de Colbún. Edelayen fue vendida en Noviembre de 1998 a través de una licitación pública. El adquirente fue el grupo COPEC propietario de Saesa y Frontel y que posee un 20% de las acciones de Gener.

A pesar de la reestructuración inicial, el SIC terminó relativamente concentrado. En Diciembre de 1997 Endesa y sus afiliadas (Pehuenche y Pangué) poseían el 54.8% de la potencia instalada en el SIC, mientras que Gener y sus afiliadas (Guacolda, Santiago y Energía Verde) tenían el 28.1%. Además, Endesa es dueña de los derechos de agua para construir los proyectos hidroeléctricos más atractivos. En efecto, Endesa tiene el 60% de los derechos no consuntivos de agua que han sido asignados, de los cuales sólo ha desarrollado el 13%. Recientemente, Endesa solicitó derechos adicionales que le habrían permitido concentrar el 80% de los derechos no consuntivos de agua en el país. La Comisión Preventiva recomendó al órgano del Estado encargada de asignar dichos derechos no otorgarlos, salvo que se solicitasen para realizar un proyecto específico. (Ver cuadro 2)

Cuadro 2
POTENCIA Y GENERACIÓN EN EL SIC (1997)

Compañía	Potencia		Generación	
	MW	%	GWh	%
Chilgener	756	14.4	3 382.0	14.1
Guacolda	304	5.8	1 830.4	7.6
Santiago	379	7.2	41.8	0.2
Energía Verde	17	0.3	102.2	0.4
Endesa	1 832	34.8	7 792.0	32.5
Pangué	450	8.6	2 080.6	8.7
Pehuenche	623	11.8	3 366.6	14.0
Colbún	527	10.0	3 351.9	14.0
Arauco Gen.	121	2.3	605.2	2.5
Otros	251	4.8	1 405.4	5.9
Total	5 261	100.0	23 959.8	100.0

Fuente: CNE y Memorias del CDEC.

Nota: Santiago inició operaciones en Diciembre 1997

La importación de gas natural desde Argentina, que comenzó en Agosto de 1997, ha disminuido las barreras de entrada en generación. De acuerdo a la CNE (1997) el costo de generación para una turbina a gas de ciclo combinado es de US \$2.08 por kw/h, lo que representa una fuerte disminución con respecto a las centrales térmicas a carbón, cuyo costo es de US\$ 3.60 por kw/h. Si bien el costo de generación en una planta hidroeléctrica, estimado en US \$1.87 por kw/h, es aún menor, el riesgo hidrológico, unido a reglas ambientales más estrictas para la construcción de embalses, está llevando a un parque generador más balanceado. A mediados de 1997 un 25% de la potencia instalada era termoeléctrica, cifra que un año más tarde había aumentado a 38%, al incorporar cada una de los tres generadores principales una turbina a gas de

ciclo combinado, con una potencia conjunta de 1 080 MW. Asimismo, la distinción entre empresas hidroeléctricas y termoeléctricas se ha hecho menos nítida. A fines de 1997 las potencias instaladas de Endesa y Colbún eran 89% y 100% hidroeléctrica, respectivamente, porcentajes que a mediados de 1998 habían disminuido a 79 y 60%.¹⁸

La integración vertical en el SIC es otro hecho controvertido. En 1992, Enersis, el holding eléctrico dueño de las distribuidoras Chilectra y Río Maipo, las que en conjunto abastecen el 44.4% de los clientes en el SIC, tomó control de Endesa, empresa que a su vez es dueña del principal sistema de transmisión en el SIC. Colbún ha denunciado ante los órganos antimonopolios que Chilectra favorece en sus compras de energía a Endesa. Asimismo, Gener y Colbún se han enfrascado en largos procesos de arbitraje con Transelec, la subsidiaria de Endesa en transmisión eléctrica. En Junio de 1997, la Comisión Resolutiva instruyó a las empresas de distribución que en futuro debían licitar públicamente sus requerimientos de energía. Asimismo, resolvió que un tiempo prudente Transelec debía transformarse en sociedad anónima abierta dedicada exclusivamente a la transmisión eléctrica. La puesta en servicio de plantas termoeléctricas cerca de los centros de demanda, junto con la entrada en funcionamiento en Agosto de 1997 de una línea de transmisión construida por Colbún para transportar energía desde sus centrales hidroeléctricas hasta Santiago, ha disminuido la importancia del monopolio de transmisión. Por otro lado, el hecho que Colbún haya construido una línea de transmisión en vez de usar los servicios de Transelec, en una actividad que hay fuertes economías de escala, es una prueba de que la negociación de las tarifas de transmisión no ha sido fluida.

En el SING hay cuatro generadoras. A Electroandina y Edelnor, las dos empresas iniciales, se unieron Celta y Norgener, subsidiarias de Endesa y Gener, respectivamente. Este sistema es casi tan concentrado como el SIC, pero hay diferencias que determinan que las barreras de entrada sean menores. Primero, el sistema es 100% térmico, por lo que los derechos de agua no juegan ningún papel. Segundo, las empresas distribuidoras no están relacionadas con las de generación. Tercero, la propiedad de las líneas de transmisión esta distribuida entre los generadores y los principales usuarios (véase Cuadro 3). Finalmente, el 70% del consumo en el SING corresponde a clientes libres, estando el consumo concentrado en unos pocos clientes con gran poder de negociación. En el SIC sólo el 30% del consumo corresponde a clientes libres, y la demanda está mucho más dispersa.

Cuadro 3
CAPACIDAD DE GENERACIÓN Y TRANSMISIÓN EN EL SING

Compañía	Potencia instalada		Transmisión	
	MW	%	Km.	%
Electroandina	628	48.6	1 047	28.9
Norgener	274	21.2	267	8.1
Edelnor	291	22.5	957	28.9
Celta	98	7.6	116	3.5
Empresas mineras			922	30.6
Total	1 291	100.0	3 309	100.0

Fuente: CNE y memorias de las empresas

¹⁸ Gener mantiene su condición de empresa termoeléctrica: sólo el 14% de su potencia es hidroeléctrica.

La estructura del sector podría cambiar en los próximos años. Dos consorcios están construyendo gasoductos para traer gas natural desde Argentina al SING. En un consorcio participa Endesa y en el otro Electroandina y Edelnor. Además, Gener está construyendo una línea de transmisión que va unir una planta de gas natural de ciclo combinado con una potencia de 1 000 MW construida en la provincia Argentina de Salta para entregar energía en el SING. El resultado es que en los próximos años habrá exceso de capacidad en el SING. Una posibilidad es que se interconecten los dos sistemas, creando mayor competencia en generación. La interconexión eléctrica con Argentina es otra posibilidad que se analiza.

El abastecimiento de los clientes libres localizados en el área de concesión de empresas distribuidoras también presenta dificultades. En efecto, un generador que desee abastecer dichos clientes, deberá negociar primero con la empresa de distribución el peaje por el uso del tendido eléctrico, y si no hay acuerdo ir a un arbitraje. Es difícil para una empresa participar en la licitación para abastecer a un eventual cliente libre si desconoce cuál va a ser el precio que deberá pagar por transportar la energía. Además, las distribuidoras son los principales clientes de los generadores, por lo que quitarle compradores no deja de tener costos. De hecho, una presentación de Colbún en contra de Chilectra realizada en Septiembre de 1996 ante los organismos antimonopolios está centrada en este aspecto. La falta de competencia en el abastecimiento a los clientes libres también es relevante para los clientes regulados, dado que el precio de nudo debe ajustarse a una banda en torno al promedio de los precios libres.

Una forma de aumentar la competencia en distribución sería, siguiendo el ejemplo inglés, que los peajes de transmisión y distribución sean fijados por la autoridad. Lo anterior combinado con una rebaja sustantiva en la demanda máxima necesaria para ser considerado cliente libre, permitiría el surgimiento de empresas comercializadoras de energía eléctrica, que competirían por el abastecimiento de los clientes. Estas empresas comprarían energía a los generadores y pagarían los respectivos peajes de transmisión y distribución. Si bien el regulador tendría la obligación de fijar los peajes de transmisión y de distribución, este enfrentaría presiones opuestas de las empresas distribuidoras y comercializadora por un lado, y las empresas comercializadoras por otro, a diferencia de ahora que al fijar las tarifas de distribución sólo existe la presión unilateral de las empresas distribuidoras.

B. Telecomunicaciones

A fines de los 70 la industria de las telecomunicaciones estaba dominada por dos empresas públicas: CTC, proveedor de telefonía fija en casi todo el país, y Entel, único operador de telefonía de larga distancia internacional. Ambas empresas compartían el mercado de larga distancia nacional. El Estado también era dueño de dos empresas regionales de telefonía fija (CNT y Telcoy) y de la empresa estatal Correos y Telégrafos, proveedora de servicios de telegrafía.¹⁹ La desregulación comenzó en 1981 al otorgarse concesiones de telefonía fija sobrepuestas con las de CTC a dos empresas nuevas: CMET y Manquehue. Ese mismo año el gobierno otorgó una concesión de telefonía móvil en Santiago y alrededores a Cidcom, una empresa creada con capitales nacionales y estadounidenses. En 1982 el gobierno vendió Telcoy y CNT en licitación pública, siendo ambas adquiridas por VTR, un operador local de telegrafía. Una tercera compañía, Telex Chile, creada en 1982 al escindir el gobierno la telegrafía de Correos y Telégrafos, fue vendida a inversionistas locales en 1986. Finalmente, el control de CTC y Entel pasó a manos privadas en 1988.

En 1984 el 8% de las acciones de CTC estaban en manos de inversionistas privados.²⁰ Entre 1985 y 1987 el gobierno vendió el 17% de las acciones a través de la Bolsa de Comercio o

¹⁹ Correos y Telégrafos competía en telegrafía con empresas privadas nacionales e internacionales.

²⁰ Estas acciones no fueron vendidas al Estado durante el proceso de estatización (1970-1973).

directamente a los empleados de la empresa. En Agosto de 1997 el gobierno llamó a una licitación internacional para vender un paquete de 151 millones de acciones sobre un total de 455 millones, con el compromiso para el adjudicatario de suscribir un aumento de capital posterior hasta alcanzar un 45% de propiedad de la compañía. En 1988 el paquete accionario fue vendido a la Corporación Bond de Australia. En Agosto de ese año con el aumento de capital, Bond quedó con el 50.1% de la compañía, paquete accionario que en Enero de 1990 fue vendida a Telefónica de España. En Julio de 1990 CTC colocó en el Stock Exchange de Nueva York la suma US\$ 89.3 millones en ADR, con lo cual Telefónica redujo su participación en la propiedad de CTC a un 42.8%.

El Estado vendió entre 1985 y 1986 el 33% del capital accionario de Entel, la mayor parte del cual fue adjudicado a Fondos de Pensiones. En 1988 enajenó otro 33.26%, siendo esta vez los principales compradores el Banco Chase (9.3%) y una sociedad formada por empleados de la empresa (12.5%), la que financió la compra con un crédito del Banco del Estado. En 1989 el Estado traspasó paquetes accionarios con el 10% de la propiedad a Telefónica de España, el Banco de Santander y el Ejército de Chile. En 1990 el Ejército vendió su participación a Telefónica. El traspaso de la propiedad se hizo a través de ventas directas, licitaciones públicas y ventas de acciones en la Bolsa de Comercio. En 1994 Telefónica enajenó su 20% de participación en Entel, luego de una resolución de la Comisión Resolutiva que la obligaba a vender su participación en Entel o CTC, lo que evitó una mayor concentración del sector.

Las empresas privatizadas operan hoy diversos servicios de telecomunicaciones. CTC y Entel ofrecen todos los servicios de telecomunicaciones. Telex Chile es concesionario de telefonía móvil, fija y larga distancia. El holding VTR, propietario de CNT y Telcoy, tiene además una operación menor de telefonía fija en Santiago, y el 60% de la empresa de televisión por cable que sirve al 53% de los suscriptores. Inversionistas extranjeros participan en la propiedad de la mayoría de estas empresas. Además de Telefónica de España que controla a CTC; la italiana STET y la coreana Samsung son dueñas del 19.5% y el 12.5% de Entel, respectivamente; Southwestern Bell posee el 49% de VTR. Bell South ha estado en el país desde 1991, cuando adquirió a Cidcom, agregando luego larga distancia a sus servicios, y Qualcomm tiene un “*joint venture*” con Telex Chile en telefonía móvil.

A pesar de la existencia de varias empresas de telecomunicaciones, el sector en general, y la telefonía fija en particular, permanece concentrado. En Diciembre de 1997 CTC tenía el 91% de las líneas telefónicas en servicio, seguido por CMET con el 2.5%, CNT con el 2% y Entel con 1.5%. CNT y Telcoy son los operadores dominantes en las regiones X y XI, respectivamente, pues CTC sólo desde 1996 tiene concesiones en dichas regiones. Manquehue y CMET surgieron en 1982 por la incapacidad de CTC —entonces en manos del Estado— de satisfacer la demanda. Pero las debilidades de la Ley, especialmente en lo que se refiere a normas de interconexión, inhibieron la competencia. En efecto, estas compañías obtuvieron interconexiones a la red de CTC sólo después de la intervención de los tribunales de justicia.

Luego de la promulgación de la ley que establece la regulación de las tarifas de interconexiones, ingresaron nuevos operadores de telefonía fija. Entel y Telex Chile proveen telefonía fijas en áreas sobrepuestas con las de CTC, y VTR ofrece conjuntamente servicios de televisión por cable y telefonía fija. Estas empresas de larga distancia se dieron cuenta de la importancia de tener acceso directo al cliente, para lo que necesitan ser operadores de telefonía fija o móvil. Pero un mercado competitivo en telefonía fija es todavía una meta distante. Para los nuevos entrantes es difícil competir con la agresiva política comercial de CTC. Por ejemplo, CMET recientemente denunció a la Comisión Preventiva que CTC ofrece, a través de intermediarios, tres meses de servicio gratuito a los suscriptores de CMET que emigran a CTC.

Por otro lado, la desregulación del mercado de larga distancia ha tenido los resultados esperados. Ocho firmas, incluyendo a CTC Mundo, subsidiaria de CTC, han ingresado al mercado.

Entel, empresa monopólica en 1994, tiene hoy un 41% de las llamadas nacionales y 34% de las internacionales. En larga distancia nacional los tres portadores con mayor participación (CTC Mundo, Entel y Telex Chile) tienen en conjunto un 90% del mercado, mientras que en llamadas internacionales su participación conjunta llega al 72%. Esta situación se explica porque sólo esas tres compañías tienen redes nacionales de fibra óptica, por lo que los demás portadores les deben arrendar servicios. Ahora, el futuro de este mercado es incierto, dado que los resultados de las empresas de larga distancia, salvo los de CTC Mundo, han sido malos. En 1998 VTR vendió a CTC su filial de larga distancia, luego de sufrir pérdidas desde sus inicios en 1994.²¹ Telex Chile pasa por serias dificultades financieras que han hecho caer el precio de sus ADRs, desde un máximo de US\$ 11.75 en Enero de 1995 a US\$ 2.06 en Mayo de 1998. Iusatel, luego de perder dinero por tres años cambió de dueños. Por otro lado, Transam una empresa pequeña que ofrece las mejores tarifas a clientes residenciales, ha crecido en los últimos años, especialmente después que iniciara una campaña publicitaria más intensa. (Ver Cuadro 4)

Cuadro 4
PARTICIPACIÓN DE MERCADO EN LARGA DISTANCIA
(Porcentajes)

Compañía \ año	Tráfico Llamadas Domésticas		Tráfico Internacional de Salida	
	1997	1994	1998	1995
Entel	40.9	37.4	34.0	40.5
CTC-Mundo	34.4	28.9	19.6	20.7
Chilesat	14.6	21.9	18.5	19.4
Bellsouth	1.4	1.6	10.7	7.0
VTR	3.7	7.9	10.1	10.2
Transam	5.0		3.1	
Manquehue			1.6	
Iusatel			1.6	
CNT			1.0	

Fuente: SUBTEL.

También en telefonía móvil la competencia también ha aumentado en los últimos años. En 1989 el gobierno estableció dos concesiones en cada una de las tres zonas en que dividió el país. En la zona de Santiago-Valparaíso, que concentra alrededor del 70% los suscriptores, las concesiones fueron otorgadas a Cidcom, que ya operaba el servicio, y a CTC. Las concesiones de la segunda zona fueron asignadas a Entel y VTR.²² Finalmente, CTC y VTR se adjudicaron las concesiones de la tercera zona. A comienzos de 1996 VTR y CTC fusionaron sus operaciones de telefonía celular creando una empresa —Startel— de cobertura nacional. Startel enajenó a Entel una de sus dos concesiones en la tercera zona, luego de un requerimiento en ese sentido de la Comisión Preventiva. En Diciembre de 1997 VTR vendió a CTC su participación de 45% en la empresa de telefonía móvil de propiedad conjunta.

En Marzo de 1997 SUBTEL adjudicó en licitación pública dos concesiones nacionales de PCS a Entel y una tercera a Telex Chile. Entel PCS inició servicios en Marzo de 1998 y Telex Chile lo hizo en Agosto. A mediados de 1998 habían 650 mil suscriptores de telefonía móvil, de los

²¹ La Comisión Resolutiva aprobó la autorización solicitada por VTR para vender su subsidiaria de larga distancia a CTC.

²² En estricto rigor, la concesión fue entregada a Telecom, en cuya propiedad participaban Motorola (67%) y Entel (33%). En 1996 Entel aumentó su participación a 59% , pasando Telecom a llamarse Entel Telefonía personal, y en 1997 la volvió a aumentar a 75%.

cuales un 61% eran clientes de CTC, 20% de Entel, 16.5% de Bell South, y el resto de Telex Chile. SUBTEL no consideró una recomendación de la Comisión Preventiva de que ninguna compañía tuviese más de una concesión en la misma área geográfica, y Entel quedó con dos concesiones nacionales y una tercera en una zona donde habita alrededor del 30% de los usuarios de telefonía móvil. Bell South que tiene una concesión en el área no incluida en la tercera concesión de Entel, siendo la única compañía sin cobertura nacional.

La legislación permite que las empresas den una multiplicidad de servicios. Para ello hay dos buenas razones: la primera son las economías de ámbito que existen en las telecomunicaciones y la segunda es la conveniencia para los usuarios de contratar todos los servicios con un único proveedor. Sin embargo, dado que la telefonía fija está monopolizada mientras que en otros existe competencia, recientemente la Comisión Resolutiva solicitó al gobierno introducir legislación que obligue a las empresas de telefonía básica que operen otros servicios a realizarlo a través de subsidiarias organizadas como sociedades anónimas abiertas supervisadas por la Superintendencia de Valores y Seguros, tal como se exige a las subsidiarias de larga distancia.

No está claro si la posición casi monopólica de CTC en telefonía básica va a permitir que la competencia que hay en otros servicios perdure, especialmente considerando su agresiva conducta de mercado. Por ejemplo, CTC se negó reiteradamente a habilitar en sus centrales telefónicas la numeración otorgada por SUBTEL a Entel para la prestación de servicios de valor agregado. En Abril de 1998 la Corte Suprema de Justicia dictaminó que CTC debía interconectar dichos servicios. CTC, aprovechando su posición dominante no tiene problemas en no respetar el marco regulatorio porque sabe que los procesos legales son largos y las indemnizaciones —si las hay— son muy bajas en relación a los beneficios asociados, por ejemplo, de demorar las interconexiones. Pero, la fijación de precios a todos los servicios de interconexión así como a los distintos partes de la red de CTC en la próxima fijación tarifaria, debiera tener un positivo impacto sobre la competencia. Asimismo, es posible que a futuro empresas que ofrezcan telefonía usando protocolo internet sean una real competencia para los monopolios de telefonía fija.

IV. Desempeño de las industrias privatizadas

A. Sector eléctrico

1. Desarrollo del sector

Los generadores normalmente se han adelantado al plan indicativo de inversiones preparado por la autoridad. El anticipo, sin embargo, ha sido moderado porque la sobrecapacidad tendría un impacto muy negativo en la rentabilidad de las empresas. Sólo con la llegada del gas natural el adelanto fue mayor: en el período 1997-1998 entraron en funcionamiento tres plantas de ciclo combinado cuando el plan indicativo consideraba sólo dos.²³ La generación eléctrica pasó desde 16 914 GWh en 1988 a 32 549 GWh en 1997. En el SING el crecimiento fue aún mayor, pues subió de 3 009 GWh a 6 602 GWh en el mismo período. El aumento de la capacidad instalada ha sido algo menor, creciendo desde 4 016 MW en 1988 a 6.587 MW in 1997, lo que refleja un uso mayor de la capacidad existente. Entre 1988 y 1997 la generación anual en el SIC aumentó de 12 890 GWh en 1988 a 23 959 GWh en 1997, es decir un 86%, y la potencia instalada un 79% desde 2 942 MW a 5 266 MW. Este menor crecimiento de la capacidad se debe a que la demanda máxima sólo aumentó sólo un 75% (desde 2 157 MW a 3 773 MW) en esos años en respuesta al uso de tarifas de punta. En este período la generación del SING aumentó un 113%, mientras que la

²³ Sin embargo, no hubo capacidad ociosa porque 1998 fue un año extremadamente seco y porque la puesta en marcha de las nuevas centrales se ha visto retrasada en varios meses por problemas técnicos.

potencia instalada sólo un 25%. Esto fue posible principalmente por la creación a principios de los 90 de un sistema interconectado.

A pesar de la expansión de la capacidad instalada, se han producido períodos de escasez de energía en el SIC, debido a la fuerte dependencia del sistema en la hidroelectricidad (97.2% en 1992) y la ocurrencia de los años más seco en registro. En los años 1989 y 1990 los clientes debieron reducir su consumo un 10% durante aproximadamente 45 días (en 1990 el 60% de la generación fue hidroeléctrica). En 1998, el año más seco de la historia, agravado por el retraso en la puesta en marcha de una turbina de ciclo combinado, el consumo nuevamente ha sido racionado y las ciudades sometidas a cortes de luz. El sistema de precios que el sistema regulatorio tiene para hacer frente a hidrologías secas en la práctica no ha funcionado. Durante los años 1989 y 1990 la Corte Suprema, en un fallo que revela total incompreensión del sistema regulador, dictaminó que los generadores no debían compensar a los usuarios por la energía no suministrada.

En 1989 la ley fue modificada con el fin de hacer más explícita la responsabilidad de los generadores, pero no aclaró como se debe proceder en un año es más seco que el de 1968-69. En 1998, dado que las generadoras se habían adelantado al plan indicativo, a pesar de la sequía y del retraso en la entrada de las nuevas centrales, si las generadoras se hubiesen coordinado adecuadamente no habrían habido. Sin embargo, llegar a un acuerdo implicaba que los generadores absorbiesen el elevado costo de dar la señal de precio, lo que por ley no estaban obligados a hacer.²⁴ Ahora que la ley no contemplase un sistema de precios para igualar la oferta con la demanda tuvo elevados costos para el país. En efecto, el cálculo del costo de falla supone que los propios usuarios reducen su consumo. No es difícil imaginar que el costo de restringir el abastecimiento a través de cortes de luz es mucho mayor.²⁵

Cuadro 5
ENDESA: INVERSIÓN, GENERACIÓN Y PRODUCTIVIDAD LABORAL

Año	Inversión Doméstica MM US\$	Inversión en el Extranjero MM US\$	Generación Doméstica GWh	Trabajadores Locales	Productividad Laboral GWh/trab.
1988			7 420		
1989	110	-	6 649	2 980	2.2
1990	n.d.	-	6 608	2 883	2.3
1991	131	-	8 521	2 445	3.5
1992	47	102	10 022	2 347	4.3
1993	107	165	10 627	2 088	5.1
1994	94	51	11 277	1 970	5.7
1995	180	119	11 783	2 255	5.2
1996	235	391	12 898	1 692	7.6
1997	415	1 023	13 325	1 674	8.0

Fuente: Memorias de la empresa.

La productividad laboral de las empresas privatizadas ha aumentado considerablemente. Endesa, aumentó la generación por trabajador desde 2.2 GWh en 1989 a 8.0 GWh en 1997 (ver Cuadro 5). La distribución eléctrica también ha experimentado un fuerte desarrollo desde su privatización. Por ejemplo

²⁴ El costo consistía básicamente en pagar a los usuarios el costo neto de falla por cada KWh en que voluntariamente redujesen su consumo, y pagar un precio suficiente a los autogeneradores para que estos entregasen energía al sistema.

²⁵ A principio de 1997, luego del año más seco en historia, se produjeron problemas similares, pero el fantasma del racionamiento se disipó junto con las copiosas lluvias de ese año.

Chilectra más que se duplicó sus ventas anuales de electricidad en 10 años, desde 3 612 GWh en 1987 a 7 647 GWh en 1997, y su número de clientes creció desde 973 000 a 1 169 000. En el mismo período el número de trabajadores disminuyó desde 2 587 a 1 662, aumentando el número de trabajadores por cliente desde 376 in 1987 a 703 in 1997. Además, las pérdidas de energía bajaron de 19% a 8.3%. (Ver cuadro 6)

Cuadro 6

CHILECTRA: VENTAS, EMPLEADOS, PRODUCTIVIDAD LABORAL Y PÉRDIDA DE ENERGÍA

Año	Ventas GWh	Clientes Miles	Empleados	Clientes/ Empleado	Ventas/ Empleado GWh	Pérdidas de Energía %
1987	3 612	973	2 587	376	1.4	19.8
1988	3 844	1 008	2 565	393	1.5	18.8
1989	4 070	938	2 144	437	1.9	16.1
1990	4 230	935	2 159	433	2.0	13.6
1991	4 568	960	2 125	452	2.1	13.3
1992	5 338	988	2 086	473	2.6	12.0
1993	6 476	1 018	1 856	549	3.5	10.6
1994	6 359	1 064	1 823	584	3.5	9.3
1995	6 676	1 100	1 801	610	3.7	9.0
1996	7 256	1 133	1 643	689	4.4	8.6
1997	7 647	1 169	1 662	703	4.6	8.3

Fuente: Memorias de la empresa.

2. Evolución de los Precios y Tasas de Rentabilidad

El cuadro 7 muestra la evolución del precio de nudo tanto en el SIC como en el SING, en pesos y dólares constantes. Se observa una tendencia decreciente en los precios de generación desde la privatización de las generadoras. En dólares constantes, la caída es de aproximadamente un 50% en el SIC y un 60% en el SING. Esta caída en los precios se explica principalmente por la baja en los precios de los combustibles usados en las centrales que determinan los precios marginales. En el SIC la baja es particularmente fuerte a partir de 1997 debido a la anticipación de la llegada del gas natural desde Argentina. Un mayor factor de carga (utilización) de la potencia instalada y la transferencia a los consumidores de las ganancias de productividad también ayudan a explicar la baja en los precios.

La rentabilidad de la principal empresa de generación ha aumentado moderadamente desde su privatización, alcanzando un máximo de 15.7% ROE en 1995 (ver Cuadro 8), y declinando en los años siguientes debido a condiciones hidrológicas desfavorables. El precio de nudo parece reflejar mejor los costos que en otros servicios regulados. Ello se debe al hecho que el precio de nudo tiene dos referentes de mercado muy directos. Una es el costo marginal calculado por los CDEC, donde la contraposición de intereses entre generadores determina que existan los incentivos para calcularlo correctamente. El segundo es el precio negociado libremente por los grandes consumidores. A pesar, de la relativa concentración y la existencia de barreras de entrada en el SIC, los resultados no indican la existencia de abusos de poder de mercado. Un factor que ha contribuido a esta situación es la fuerte rivalidad entre los dos principales generadores (Endesa y Gener) y el uso que hizo el gobierno de Colbún antes de su privatización para generar competencia.

Cuadro 7

EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE NUDO Y DEL PRECIO CLIENTES RESIDENCIALES

Fecha	Precio de nodo		Residencial		
	\$ de abril 1988 por KWh		US¢ de abril de 1998 por KWh		
	SIC	SING	SIC	SING	SIC
Abril 1987	21.1	52.9	4.65	11.66	14.73
Octubre 1987	22.9	51.6	5.05	11.38	15.01
Abril 1988	24.7	46.9	5.43	10.33	15.87
Octubre 1988	26.0	47.8	5.72	10.52	16.31
Abril 1989	26.9	47.1	5.93	10.37	16.97
Octubre 1989	26.4	49.1	5.83	10.82	17.91
Abril 1990	27.9	53.5	6.14	11.80	18.15
Octubre 1990	22.7	55.3	5.00	12.19	17.01
Abril 1991	23.9	51.4	5.26	11.33	15.83
Octubre 1991	20.0	45.4	4.42	10.02	15.11
Abril 1992	19.2	42.0	4.24	9.26	15.72
Octubre 1992	19.4	36.1	4.26	7.95	14.85
Abril 1993	21.3	40.7	4.70	8.97	15.08
Octubre 1993	21.0	36.6	4.63	8.07	14.72
Abril 1994	21.4	37.7	4.72	8.30	15.31
Octubre 1994	21.8	34.4	4.80	7.58	15.25
Abril 1995	21.4	28.7	4.72	6.32	15.44
Octubre 1995	19.1	24.0	4.22	5.28	14.92
Abril 1996	19.0	24.9	4.19	5.48	14.65
Octubre 1996	16.6	24.0	3.65	5.30	14.99
Abril 1997	16.9	22.1	3.72	4.87	13.77
Octubre 1997	14.1	19.7	3.11	4.35	12.69
Abril 1998	13.2	19.0	2.91	4.18	12.16

Fuente: CNE.

La regulación de las empresas de distribución ha sido menos exitosa. Como se observa en el cuadro 7, entre Octubre de 1988 y Abril de 1998, el precio de la electricidad para clientes residenciales sólo disminuyó un 25%. Esta baja es mínima si se considera que el principal costo, el precio de nudo, cayó un 50%, las pérdidas de distribución se redujeron considerablemente, y la productividad laboral aumentó significativamente en el período. Esta situación ha provocado un incremento significativo en la rentabilidad de las empresas de distribución. En efecto la rentabilidad sobre patrimonio de Chilectra aumentó desde 8% en 1988 a 35% en 1997. El resto de la industria ha experimentado una evolución similar. Estas rentabilidades son muy superiores a las obtenidas por las empresas generadoras, las que están sometidas a un mayor grado de incertidumbre tanto porque no tienen un mercado seguro como porque se pueden ver enfrentadas a períodos de sequías.

Durante la fijación tarifaria de 1996, que implicaban una baja en valor agregado de distribución cercano al 7%, las subsidiarias de distribución de Enersis interpusieron un recurso de protección económica ante los tribunales, aduciendo que lo hacía con el fin de "evitar los graves daños y perjuicios que afectarían a la empresa, producto de los actos ilegales y arbitrarios asumidos por la autoridad reguladora." Estos recursos fue finalmente desestimado por los tribunales de justicia. Los resultados posteriores muestran cuan destemplado era el reclamo de la empresa.

Cuadro 8
RENTABILIDAD PRINCIPALES EMPRESAS ELÉCTRICAS: 1987-1997
(Porcentajes)

Año	Empresa	
	Chilectra	Endesa
1987	10.4	5.2
1988	7.3	13.7
1989	22.1	7.7
1990	23.7	6.4
1991	21.4	10.4
1992	19.9	13.5
1993	16.1	11.0
1994	20.0	15.7
1995	30.6	14.5
1996	33.3	12.7
1997	35.0	9.9

Fuente: Cálculos del autor sobre la base de las memorias anuales de las empresas

B. Telecomunicaciones

1. Desarrollo del sector

Desde su privatización, el sector de las telecomunicaciones ha experimentado un rápido crecimiento, como lo muestran diversos indicadores. El número total de líneas en servicio se multiplicó por cinco entre 1987 y 1997, aumentando la densidad telefónica de 4.7 líneas a 18.3 líneas por cada 100 habitantes. El tiempo medio de instalación disminuyó desde 416 días en 1993 a 31 días en 1997, y la lista de espera que en 1987 tenía 237 000 inscritos en 1997 se había reducido a 79 000 personas, luego de alcanzar un máximo de 314 000 inscritos en 1992. El tráfico de larga distancia también creció significativamente. El tráfico total de entrada y salida de larga distancia nacional e internacional que usa la red local de CTC, prácticamente se multiplicó por 10, pasando desde 50.3 millones de minutos en 1987 a 476 millones de minutos en 1997 (aproximadamente el 93% del tráfico usa la red de CTC). El crecimiento fue especialmente rápido luego de la desregulación del sector en 1994 (Ver Cuadros 9 y 10).

En este período también han surgido nuevos servicios, tales como beepers, transmisión de datos y redes privadas. Sin embargo, el servicio nuevo con mayor impacto es la telefonía móvil. A fines de 1997, 16 años después que Cidcom iniciara operaciones, tenía 410 mil suscriptores. Este número experimentó un fuerte aumento con la caída de precios provocada por la entrada en operaciones de los nuevos concesionarios de PCS. A mediados de 1998 el número de suscriptores había aumentado a 650 mil. Con la introducción del sistema quien llama paga en Febrero de 1998 se espera un nuevo salto en el número de suscriptores. La productividad laboral de las empresas también ha aumentado significativamente. Por ejemplo, en CTC el número de líneas por trabajador aumentó desde 74 en 1987 a 347 en 1997.

Cuadro 9
LÍNEAS EN SERVICIO, DENSIDAD Y LISTA DE ESPERA (1987-1995)

Año	Líneas en Servicio (miles)	Líneas CTC (miles)	Densidad (líneas/100 hab.)	Lista Espera CTC (miles)
1987	581	548	4.7	232
1988	631	591	4.9	236
1989	689	646	5.4	284
1990	864	812	6.5	308
1991	1 957	997	7.8	241
1992	1 283	1 213	9.6	314
1993	1 521	1 437	10.9	198
1994	1 634	1 545	11.6	117
1995	1 891	1 754	13.2	52
1996	2 264	2 056	15.6	72
1997	2 693	2 394	18.3	97
1998		2 537		97

Fuente: SUBTEL y memorias anuales de CTC.

Cuadro 10
TRÁFICO INTERNACIONAL
(Millones de minutos)

Año	Total País			CTC		
	Salida	Entrada	Total	Salida	Entrada	Total
1987	21.2	29.1	50.3			
1988	27.5	37.3	64.8			
1989	36.3	51.8	88.1			
1990	46.3	60.3	106.6			99.6
1991	56.7	74.8	131.5			122.4
1992						140.6
1993				60.8	98.2	158.9
1994				69.6	114.7	184.4
1995				126.5	130.5	257.0
1996				163.9	157.8	321.7
1997				299.8	176.2	476.0

Fuente: SUBTEL y memorias anuales de CTC.

2. Evolución precios y rentabilidades

A pesar del fuerte aumento en la productividad de CTC, las tarifas de telefonía local han aumentado en moneda de igual valor. Esta alza se explica en parte por la abolición parcial del subsidio de los servicios de larga distancia al servicio de telefonía local y la eliminación del sobrecargo en la instalación de líneas, pero la principal razón es que la empresa no ha transferido a precios las enormes ganancias de productividad. En la fijación tarifaria de 1988, se establecieron tarifas crecientes al mismo tiempo que se eliminaba paulatinamente el sobrecargo de instalación.²⁶

²⁶ Este cargo se introdujo para incentivar la instalación de líneas. Debido a la escasez de líneas, los usuarios estaban dispuestos a pagar precios muy altos.

En Enero de 1988 el cargo fijo mensual de un cliente residencial era \$ 2 597 y la tasa variable de Ch\$14.7 por minuto en horario normal y de \$ 0.42 en horario económico en pesos de Septiembre de 1998 (antes de impuestos),²⁷ mientras que el sobrecargo de instalación que inicialmente era de \$ 191 000 (\$de Septiembre de 1998), en 1993 se había eliminado. En septiembre de 1998 el cargo fijo era de \$ 5 598 y la tasa variable de \$ 17.1 por minuto en horario normal y \$ 2.85 en horario económico. Es así como, la cuenta de una familia promedio experimentó un alza de 16% entre 1987 y 1998 (ver cuadro 11).

Cuadro 11
CUENTA MENSUAL TELEFONÍA LOCAL DE FAMILIA PROMEDIO
(Cargo fijo más consumo variable incluyendo IVA)

Año (mes de Mayo)	US dólares	Pesos de Mayo 1998
1987	11.62	9 853
1988	11.00	9 151
1989	11.24	8 347
1990	13.44	9 475
1991	15.69	10 213
1992	17.75	10 156
1993	18.91	10 817
1994	19.96	11 742
1995	24.36	11 584
1996	25.33	11 489
1997	25.65	11 932
1998	25.11	11 395

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

Tabja (1996) al analizar el segundo proceso de fijación tarifaria (1994), concluye que las tarifas son más bien el resultado de una negociación entre las autoridades y las empresas que de un análisis técnico riguroso. Durante el proceso de fijación tarifaria de 1994, CTC lanzó fuertes ataques a los organismos reguladores a través de los medios de comunicación e hizo catastróficos anuncios respecto al impacto que las nuevas tarifas tendrían sobre sus utilidades, provocando una fuerte caída en el precio de sus acciones, obligando a la Superintendencia de Valores y Seguros a suspender la transacción de las acciones de CTC durante un corto tiempo. A pesar de los anuncios de CTC, su rentabilidad, luego de una leve baja en 1995 producto de la guerra de precios en telefonía de larga distancia, ha seguido aumentando.

La fijación tarifaria de 1994 también hizo explícita el problema de asimetría de información. Los reguladores tuvieron grandes dificultades para acceder a la información de las empresas. A pesar de las reiteradas solicitudes de información que SUBTEL hizo a CTC, no fue posible reconstruir las proyecciones de tráfico de esta última. Esta situación se explica porque la ley no contempla una pena específica por no entregar la información solicitada lo que obliga a SUBTEL a recurrir a los tribunales de justicia donde la tramitación es lenta, y por otro lado los reguladores deben ceñirse a plazos estrictos para realizar sus objeciones y contraproposiciones. El sistema actual acentúa la asimetría de información ya que el regulador tiene pocos medios de corroborar independientemente los datos entregados por las empresas. Tabja (1996) sostiene que se obtendrían mejores resultados si los estudios tarifarios fuesen realizados por los reguladores y las objeciones y contraproposiciones por las empresas, pues para objetar los cálculos de los reguladores las empresas se verían obligadas a entregar información verificable.

²⁷ Además había un cargo por establecer conexión, equivalente a una llamada de un minuto, que luego se abolió.

Servicios de larga distancia

El ingreso de nuevas empresas luego de la desregulación del servicio de larga distancia eliminó la necesidad de fijar las tarifas. Sin embargo, dado que para prestar el servicio es necesario tener acceso a las redes locales, la regulación del cargo por el acceso a la red pública adquirió gran importancia. En el proceso de fijación tarifaria de 1994 se estableció que el cargo de acceso para llamadas de larga distancia nacional de salida y entrada e internacional de salida sería equivalente a 0.63 veces el cargo de una llamada local, el que es superior al costo de dar el servicio. Pero el cargo que no tiene explicación alguna es el de acceso para las llamadas internacionales de entrada, el cual equivale a 14 veces la tarifa local durante el horario normal y a 84 veces durante el horario económico, situación que contraviene las normas legales pues dichos cargos no reflejan los costos de dar el servicio.

Con la desregulación del servicio, las tarifas de larga distancia cayeron dramáticamente, lo que podemos ilustrar con el valor de un minuto de llamada a los EE.UU., ruta que representa el 42% del tráfico internacional. Si se hubiese mantenido el esquema de fijación tarifaria, el precio en horario normal alcanzaría hoy a 2,4 dólares. En Mayo de 1998 las tarifas públicas de las compañías fluctuaban entre US\$45 y US\$117 por minuto (en horario económico el rango era desde US\$34 a US\$78 por minuto). El portador con tarifas públicas más bajas (Transam) tiene una participación de mercado inferior a 5%, sin diferencias de calidad significativas en el servicio. Esta situación se explica porque los portadores cobran tarifas muy inferiores a sus grandes clientes, las que hacen extensivas a los teléfonos particulares de los trabajadores de las instituciones. Por ejemplo, CTC Mundo cobra a una institución grande y a sus empleados US\$18 por minuto de llamada a los EE.UU.

En otras rutas la caída de precios ha sido menor. Los portadores cancelan a sus corresponsales extranjeros por sus desbalances de tráfico en rutas internacionales las denominadas tasas de compartición. Éstas son muy superiores al costo del servicio, por lo que un portador que tenga más tráfico de entrada que de salida, recibe un importante ingreso de los portadores extranjeros. En 1991 el ingreso de llamadas internacionales fue de 74.8 millones de minutos, mientras que el tráfico de salida alcanzó a 56.7 millones, lo que generó un ingreso US\$ 22.7 millones para Entel. Con la fuerte caída en las tarifas domésticas, el desbalance de tráfico se revirtió en muchas rutas. En 1997 el tráfico de entrada a través de la red local de CTC era de 176.2 millones de minutos mientras que el de salida era de 299.8 millones. En aquellas rutas donde el tráfico de salida excede el de entrada el costo marginal de dar el servicio incluye la tasa de compartición.

Telefonía móvil

A fines de 1997 los suscriptores cancelaban un cargo fijo de Ch\$15 000 más \$ 130 por minuto de llamada tanto realizada como recibida. El ingreso de Entel PCS en Marzo de 1998, al igual que la puesta en marcha del sistema multiportador, generó una guerra comercial entre los operadores que incluyó un fuerte gasto publicitario y una rebaja sustancial en las tarifas. Por ejemplo, CTC ofrecía a principios de 1998 por un cargo fijo mensual de \$ 7 080 el derecho a 60 minutos de llamadas, y los minutos adicionales se cobraban a \$ 124 en horario normal y \$ 80 en horario económico. Además, los que firmaban contrato por dos años recibían el aparato gratis. Otros planes ofrecían 200 minutos libres por un cargo de \$ 16 000. Como se observa, el aumento de la competencia redujo significativamente las tarifas.

La rentabilidad de CTC ha aumentado desde su privatización como lo muestra el Cuadro 12. La explicación es que CTC no ha traspasado a sus clientes todas las ganancias de eficiencia en los servicios regulados. Hay que tener presente que CTC obtiene un 63% de sus ingresos de servicios de telefonía local y otro 6.8% de la venta y arriendo de equipos, la cual está muy relacionada a la

telefonía local. Las otras dos empresas regionales de telefonía fija dominantes en sus respectivas áreas (Telcoy y CNT) muestran rentabilidades similares. La situación de la principal empresa de larga distancia es la opuesta. Mientras fue un monopolio regulado, sus tarifas eran muy superiores al costo de dar el servicio, lo que le permitió por muchos años tener rentabilidades sobre 50%. La desregulación hizo caer dramáticamente las tarifas de larga distancia y con ello su rentabilidad (ver cuadro 12). Por su parte, las bajas rentabilidades de las otras empresas de telecomunicaciones se explican por las dificultades que éstas tienen para competir con la empresa dominante de telefonía local, a la vez que CTC tiene rentabilidades interesantes en dichos servicios.

Cuadro 12
RENTABILIDAD DE LAS EMPRESAS DE TELECOMUNICACIONES
(Utilidades sobre patrimonio, Porcentajes)

Año	CTC	CNT	TELCOY	Entel
1987	14.5			35.8
1988	17.4	21.1		49.3
1989	18.4	15.7	20.7	73.8
1990	13.0	16.8	13.5	52.7
1991	16.4	22.7	15.1	50.5
1992	19.0	29.2	21.4	49.7
1993	22.5	30.2	25.7	37.4
1994	18.3	24.9	27.1	17.2
1995	17.0	13.7	24.8	5.1
1996	20.4	21.0	30.1	2.7
1997	19.1	17.9	33.7	5.8

Fuente: Cálculos del autor sobre la base de las memorias anuales de las compañías.

V. Conclusiones

La evidencia chilena muestra que el regulador ideal es la competencia, pues sólo en aquellos servicios donde hay competencia las ganancias de productividad experimentadas por las empresas privatizadas han sido traspasadas a los consumidores, experiencia que no difiere de la de otros países. Por ejemplo, Sappington y Weisman (1996) escriben “la competencia vigorosa es a menudo el regulador ideal. Obliga a las firmas a minimizar los costos de producción, mantiene los precios cerca de los costos de operación y entrega servicios innovadores y de gran calidad a los clientes.” La experiencia chilena además que no basta con abrir los servicios públicos a nuevos operadores para generar competencia. En efecto, es muy difícil que un mercado llegue a ser competitivo cuando la empresa privatizada concentra a la casi totalidad de los usuarios.

Otra lección que se desprende de la experiencia chilena es la importancia de las regulaciones pro-competencia, pues la escasez de ellas demoró la competencia en varios servicios. Si los derechos de interconexión no están normados, la firma dominante puede aprovechar las externalidades de red para eliminar a los competidores (Spiller y Cardilli, 1998). Asimismo, cuando es necesario coordinar las actividades de las empresa para crear un mercado, como sucede en electricidad, se requiere garantizar el acceso igualitario de todas las empresas para que exista competencia. En Chile con el transcurso del tiempo las regulaciones que tienen por objeto facilitar la competencia, ya sea “en la cancha o por lo cancha” han ido aumentando. Desde 1994 se regulan las tarifas de las interconexiones entre empresas de telecomunicaciones, y a futuro habrá que ver como se implementa la desagregación de la red de telefonía local, de modo que otras empresas

puedan tener acceso a partes de esta. Las nuevas normas para determinar los peajes de transmisión eléctrica es un paso en la misma dirección.

La modificación del reglamento de telecomunicaciones aprobada durante 1997, debiera fomentar la competencia en el sector. Por ejemplo, el establecimiento del sistema “quién llama paga” en telefonía móvil hará que este servicio, donde compiten varias compañías, sea un sustituto más cercano de la telefonía móvil. Asimismo, la resolución de la comisión distributiva que obliga a la filial de transmisión de Endesa a transformarse en una sociedad anónima abierta y a las compañías de distribución a licitar públicamente sus compras de energía, revelan una mayor preocupación por los temas de competencia. Otro ejemplo es el reglamento que norma las concesiones de transporte de gas establecen varias condiciones a los concesionarios: (i) las concesiones no son exclusivas; (ii) se otorgan a empresas de giro exclusivo, donde los usuarios, principalmente empresas eléctricas, no pueden tener más de un 15% de la propiedad; y (iii) el servicio debe prestarse en condiciones no discriminatorias y la información sobre precios y disponibilidad debe ser pública.

Si bien inicialmente la reestructuración de los sectores privatizados fue insuficiente, en las últimas privatizaciones ha existido mayor preocupación por este aspecto. Por ejemplo, en la venta de la última empresa de generación eléctrica en el SIC (Colbún) se tuvo especial cuidado en incorporar a la propiedad a una gran empresa extranjera, con el fin de aumentar el número de actores relevantes en el sector. El gobierno está iniciando la privatización de las empresas sanitarias, pero previamente fortaleció el marco regulador del sector. La nueva legislación para el sector sanitario, promulgada a principio de 1998, 1998 coloca límites a la integración vertical y horizontal de modo de permitir la competencia por comparación entre empresas. Asimismo, la licitación de los terminales del aeropuerto de Santiago se limitó a un 15% la participación de las líneas aéreas en las empresas concesionarias. Finalmente, la ley de concesiones de los puertos impone límites tanto a la integración horizontal como a la integración vertical, introduciéndose regulación estructural lo que hace algunos años no parecía posible.

Chile usa regulación por incentivos en aquellos servicios donde no existe suficiente competencia. Esta forma de regulación ha mostrado tener una importante ventaja: promueve la eficiencia de las empresas. Sin embargo, su inconveniente ha sido la dificultad para transferir dichas ganancias de eficiencia a los usuarios. Esto en parte, se explica por las dificultades propias de la regulación por incentivos, pero también hay aspectos que pueden ser modificados y que están siendo modificados. Uno de ellos es la transparencia del proceso regulatorio. Actualmente los reguladores de los sectores eléctrico y telecomunicaciones no pueden entregar la información usada para fijar las tarifas salvo a las propias empresas reguladas, lo que impide que otras instituciones interesadas como organizaciones de consumidores puedan contrarrestar la presión de las empresas reguladas.²⁸ En la nueva ley del sector sanitario se optó por el camino opuesto: toda la información usada para fijar tarifas debe ser pública. Esta ley también modifica el mecanismo de resolución de controversias con el fin de incentivar a reguladores y regulados a decir la verdad; en caso de existir discrepancias entre la firma y el regulador, un árbitro tiene que elegir la posición que a su juicio se ajuste más a las normas.

Una falencia importante del sistema regulador ha sido la escasez de normas sobre calidad de servicio, fuera de las que tienen que ver con la seguridad de las personas. Muchas veces, la legislación específica normas técnicas en vez de estándares de servicio. Por cierto, es mucho más apropiado establecer estándares de servicio y dejar a las propias empresas decidir como cumplir con ellas. En todo caso, para que las normas se respeten es necesario penalizar su incumplimiento. En Chile las sanciones que castigan la inobservancia de los estándares de calidad de servicio son

²⁸ Aunque las asociaciones de consumidores pueden ser compradas por las grandes empresas reguladas. Recientemente el presidente de la mayor asociación de consumidores renunció luego de reconocer haber recibido dineros de CTC.

irrisorias, resultando más rentable para las empresas pagar las multas que observar las normas. La nueva legislación del sector sanitario aumentó algo las penas, pero todavía son muy bajas. Las probables explicaciones de esta situación son dos. La primera es la confianza de las autoridades en un rápido desarrollo de los mercados, pues cuando existen varios prestadores del servicio la competencia entre éstos asegura la calidad del servicio. La segunda razón es el temor de las autoridades de los 80 que futuros gobiernos pudieran usar las sanciones para expropiar administrativamente las empresas recién privatizadas

Otro aspecto de la regulación que debe ser mejorado es el acceso de los reguladores a la información de las empresas. Actualmente cuando una empresa se niega a entregar información, el regulador, y SUBTEL ha debido hacerlo, debe recurrir a los tribunales ordinarios, donde el proceso es largo y las sanciones son bajas. Otra falencia del sistema regulador era la falta de recursos en los entes reguladores incluyendo las instituciones antimonopolios, lo que unido al relativo desprestigio de la función pública, dificulta la contratación de funcionarios idóneos. Además, algunos entes reguladores se crearon con funcionarios de reparticiones estatales sin aptitudes para cumplir un rol fiscalizador. Está, situación, sin embargo, está cambiando. Por ejemplo, la nueva ley de servicios sanitarios consulta un aumento importante en los sueldos de sus funcionarios.

Los otros entes reguladores también han encontrado mecanismos para aumentar los sueldos de sus empleados. Asimismo, el gobierno está preparando un proyecto de Ley para crear la Superintendencia de Telecomunicaciones con el fin de separar el diseño de la política de la regulación sectorial. El Parlamento acaba de aprobar una Ley que aumenta las atribuciones y los recursos de la Fiscalía Nacional Económica, lo que permitirá a su vez renovar la planta y mejorar los salarios de quienes trabajan en dicha institución. Asimismo, se está pensando crear un tribunal económico con miembros de dedicación exclusiva y cuyo nombramiento deberá ser aprobado por el Senado.

Si bien la regulación no será nunca un buen sustituto de la competencia, las modificaciones introducidas tanto en la legislación regulatoria como en las instituciones encargadas de aplicarlas debiera tener un impacto positivo, permitiendo que el modelo de tarificación basado en hipotéticas empresas eficientes beneficie finalmente a los consumidores, además de crear competencia en aquellos servicios donde sea posible.

Bibliografía

- Bitran, E. y P. Serra (1994), "Regulatory issues in the privatization of public utilities: The Chilean experience", *Quarterly Review of Economics and Finance* 34, (Número especial), pp. 179-197.
- Bitran, E. y P. Serra (1998), "Regulation of Privatized Utilities: The Chilean Experience" , *World Development* 26(6), pp. 945-962.
- Kridel, D., Sappington, D. y Weisman, D. (1996), "The effects on incentive regulation in the telecommunications industry: A survey", *Journal of Regulatory Economics* 9(3), pp. 269-306.
- Levy, B. and Spiller, P. (1994), "Regulation, institutions, and commitment in telecommunications: A comparative analysis of five countries studies", en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993*, ed. M. Bruno y B. Pleskobic, pp. 215-266, Banco Mundial, Washington, DC.
- Sappington, D. and Weisman, D. (1996), "Designing Incentive Regulations for the Telecommunications Industry", The MIT Press y the AEI Press, Boston y Washington, DC.
- Serra, P. y G. Fierro (1997), "The outage cost in Chilean industry", *Energy Economics* 19(4), pp. 417-434.
- Serra, P. (1997), "Energy pricing under uncertain supply", *Energy Economics* 19, pp. 209-223.
- Spiller y Carlo G. Cardilli (1998), "The Frontier of Telecommunications Deregulation: Small Countries Leading the Pack", *Journal of Economic Perspectives* 11(4), pp. 127-138.
- Stalon, Charles (1997), "Electric Industry Governance: Reconciling Competitive Power Markets and the Physics of Complex Transmission Interconnections", *Resource and Energy Economics*, 19(1-2), pp. 47-83.
- Tabja, R. (1997), "Análisis de la Tarificación para la Telefonía Pública Local en Chile," Master degree thesis, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

Problemas de la competencia y regulación en Chile. Los desafíos del fortalecimiento de la institucionalidad y el marco regulatorio de servicios de utilidad pública¹

Eugenio Rivera Urrutia²

Resumen

La regulación de los servicios de utilidad pública en Chile ha experimentado una seguidilla de problemas que plantean interrogantes respecto de su funcionamiento. Entre ellos cabe destacar las dificultades para resolver los problemas estructurales que afectan a la organización industrial, la falta de modernización de la institucionalidad regulatoria y, en menor medida, problemas que afectan los procesos de fijación tarifaria. La experiencia chilena demuestra, que la falta de atención a la organización industrial puede

¹ Esta es una versión modificada del trabajo presentado en el XI Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL con el copatrocinio del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo que se realizó en Brasilia, Brasil, entre el 25 y 28 de enero de 1999. Las opiniones expresadas no comprometen a las instituciones en que se desempeña el autor.

² El autor es Doctor en Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Libre de Berlín. Actualmente se desempeña como Jefe de la División de Desarrollo de Mercados del Ministerio de Economía y es además, presidente de la Comisión Preventiva Central Antimonopolios de Chile.

tener consecuencias negativas sobre la competencia en los mercados que sólo difícilmente puede ser neutralizada por la acción de las instituciones reguladoras y de promoción de la competencia. El desarrollo de conductas anticompetitivas se acentúa cuando no se dispone de una institucionalidad regulatoria eficaz.

I. Introducción

El análisis de la regulación de los servicios de utilidad pública y del desarrollo de la competencia plantea problemas relativos a la organización industrial que derivan de los procesos de privatización. Estos problemas han afectado la evolución de los distintos sectores y puesto profundamente en cuestión las tesis referentes a que la estructura industrial no es relevante y que el sistema regulatorio y de promoción de la competencia debe poner atención sólo en las conductas anticompetitivas. La experiencia chilena, por el contrario demuestra, que la falta de atención a la organización industrial puede tener consecuencias negativas sobre la competencia en los mercados que sólo difícilmente puede ser neutralizada por la acción de las instituciones reguladoras y de promoción de la competencia. En este contexto, en la primera sección, se analiza la política estructural de fomento de la competencia desarrollada por los dos Gobiernos de la Concertación buscando precisar los problemas que siguen abiertos.

Existe un convencimiento cada vez más generalizado en el país, de que el cambio en el rol del Estado desde un papel productor a uno regulador implica transitar desde un diseño de la institucionalidad estatal referida a los servicios de utilidad pública eminentemente sectorial hacia otro en que se fortalece una perspectiva intersectorial. Ello es resultado de que ganan en importancia actividades de la institucionalidad pública que presentan muchos aspectos en común que es necesario coordinar y armonizar para evitar tratamientos inconsistentes entre uno y otro sector que puedan distorsionar el marco global de incentivos de la economía. Uno de ellos es la política tarifaria. Pese a que los sistemas tarifarios de servicios de utilidad pública en Chile responden a criterios básicos comunes, lo cierto es que no se ha realizado una evaluación comparativa que permita, en caso que sea necesario y posible, armonizar criterios, procedimientos y metodologías. En la segunda sección se realiza un análisis comparativo preliminar de los sistemas tarifarios de los sectores de telecomunicaciones, energía eléctrica y servicios sanitarios poniendo énfasis en el objeto y los períodos de tarificación, los procedimientos y las metodologías de cálculo en los distintos servicios de utilidad pública y los problemas que enfrenta el regulador en esta materia.

El desarrollo de conductas anticompetitivas se acentúa cuando no se dispone de una institucionalidad regulatoria eficaz. Los procesos de privatización impulsados por el régimen militar no estuvieron acompañados por una adecuación de la institucionalidad pública al nuevo rol que le correspondía asumir al Estado. De esta manera, los Gobiernos democráticos encontraron instituciones reguladoras débiles, sin un diseño institucional homogéneo, sin estructuras de gestión adecuadas y extremadamente fragmentadas. Al mismo tiempo, la institucionalidad regulatoria y de promoción de la competencia no conforma un sistema que permita abordar de manera eficiente y oportuna los problemas regulatorios y los comportamientos anticompetitivos de las empresas dominantes. En la tercera sección del presente trabajo, se analiza la forma en que los gobiernos de la Concertación Democrática recibieron la institucionalidad regulatoria y de promoción de la competencia y las iniciativas tomadas en la perspectiva de su modernización. Finalmente, se analiza la proposición de reforma global de la institucionalidad pública que ha propuesto una Comisión Presidencial que analizó el tema y se realizan algunas proposiciones para definir por donde comenzar. Termina el trabajo con las conclusiones finales.

II. Los problemas de la Organización Industrial y la Política Estructural de Promoción de la Competencia

Los procesos de privatización desarrollados bajo el régimen militar no consideraron la necesidad de tomar medidas que garantizaran una efectiva competencia en los distintos sectores de servicios de utilidad pública. Se suponía que la privatización y liberalización de los mercados generaría por sí mismo condiciones competitivas y eficientes de producción. En tal sentido, no se consideró la posibilidad de establecer restricciones en materia de concentración ni de integración vertical y horizontal. Se pensaba que tales restricciones, estructurales, no eran necesarias y que bastaría el control de conductas que desarrollaría el sistema antimonopolio establecido por el DL 211 en 1973 para asegurar el desarrollo competitivo de los distintos mercados. Se coincidía así con la perspectiva que sostiene que el único objetivo de la política de competencia es la eficiencia en la asignación de recursos y la sanción de conductas, como la colusión (Respecto de esta perspectiva, ver Bitrán y Saez, 1998, pp. 510 y ss.)

Pese a las sospechas que generaban en los dirigentes opositores al régimen militar las privatizaciones de empresas públicas realizadas, el primer Gobierno de la Concertación desechó con rapidez la idea de iniciar la revisión de los procesos de privatización. Pesó en esta decisión la voluntad de priorizar la conclusión exitosa de la transición a la democracia para lo cual el logro de las metas macroeconómicas definidas era crucial y dicha revisión podía poner en duda la colaboración del sector empresarial. Decisivas en este mismo sentido, fueron también las graves desconfianzas que existían entre las autoridades del nuevo Gobierno democrático y los grupos empresariales, lo cual probablemente se habría visto agudizado, aún más, por la revisión acuciosa de los procesos de privatización.

En los últimos años del gobierno militar, la atención de los críticos del régimen se centró en los temas de transparencia del proceso de privatización, pero poco se profundizó en el análisis del funcionamiento de los servicios de utilidad pública en manos privadas, que en todo caso recién se iniciaba. En tal sentido, al comienzo del período democrático las autoridades se concentraron en la evaluación de su funcionamiento más que en su reforma.

En un segundo momento, la política gubernamental estuvo orientada por la preocupación por eliminar el monopolio en la telefonía de larga distancia (LD) y la introducción de la competencia en ese segmento. Esta política se vio dificultada al adquirir la Telefónica de España la Compañía Chilena de Teléfonos (CTC) en circunstancia que ya controlaba el 20% del capital accionario de la empresa ENTEL, monopolio de LD. Clave en esta situación fue la intervención de la Comisión Preventiva Central Antimonopolio que determinó en 1992 que Telefónica de España tenía que optar por una de las dos empresas, dictamen confirmado por la Comisión Resolutiva, con lo cual Telefónica de España se vio compelida a deshacerse de Entel. Paralelamente, desde 1991 se venía tramitando la reforma de la Ley General de Telecomunicaciones cuyo principal objetivo era introducir el multiportador en LD. En su tramitación el proyecto de ley sufrió diversas dificultades. Finalmente, fue promulgado el último día de la administración del Presidente Aylwin. La nueva ley no incluía ninguna limitación para que la empresa dominante incursionara en este segmento³. Sobre esta base, CTC creó CTC-Mundo, ampliando luego su participación en telecomunicaciones a los segmentos de telefonía móvil y televisión por cable al adquirir las empresas Startel e Intercom. De

³ No deja de llamar la atención, que luego que la Comisión Preventiva Central y luego la Comisión Resolutiva obligan a Telefónica de España a optar por una de las dos empresas, la nueva ley no haya establecido restricciones a la CTC para que incursionara en los otros segmentos. Múltiples explicaciones se dan al respecto, entre las que destacan las siguientes: (a) Era la única fórmula para asegurar la sobrevivencia del multicarrier en presencia de Entel, empresa hasta ese momento, monopolio de LD; (2) Al permitir a la empresa local acceder a los segmentos más rentables (según se presumía) ello constituía una manera de asegurar la realización de las inversiones necesarias en telefonía fija; (3) Otra explicación que se ha dado, es que de habersele prohibido a la empresa local acceder a LD habría sido necesario indemnizarla para quitarle la concesión. En todo caso, cabe señalar, que la tramitación de la reforma a la ley General de Telecomunicaciones que introdujo el multiportador, fue un ejemplo paradigmático del funcionamiento del lobby empresarial.

esta forma, el modelo regulatorio en telecomunicaciones permite que el operador dominante en telefonía local opere en los otros segmentos.

Probablemente, el principal elemento que ha determinado la operación del sector es la existencia en telefonía local de una empresa dominante cuyo poder de mercado se extiende, a través de sus filiales, hacia los otros segmentos de las telecomunicaciones. Son necesario estudios para precisar los problemas del modelo de competencia que se ha ido construyendo. Lo cierto es sin embargo, que varias empresas competidoras se encuentran en graves problemas financieros (Telex-Chile); otras han ido abandonando paulatinamente el sector (VTR) y las que continúan hacen frente a circunstancias financieras extremadamente difíciles. Esta situación ha derivado en una continua y fuerte litigiosidad entre los agentes del sector, que en general enfrentan al regulador y los distintos operadores con la empresa local dominante⁴.

Un problema adicional en el sector se ha generado a partir de la licitación de tres licencias en telefonía personal, de las cuales dos fueron ganados por ENTEL principal competidor en larga distancia, con lo que esta firma controla tres empresas móviles⁵. La adjudicación de las dos concesiones a ENTEL se realizó pese a que la Comisión Preventiva Central recomendó no asignar más de una concesión a una empresa en una misma área. Como resultado de esta situación la empresa Bellsouth acusó a ENTEL ante el sistema antimonopólico.

En el caso del sector eléctrico, a principios de la década de los 80 algunas empresas, entonces estatales, fueron reorganizadas y divididas según criterios diversos tales como área geográfica de servicio o según fase de la prestación. Ello obedecía a consideraciones de buena gestión y apuntaba también a facilitar el proceso de privatización. Sin embargo, aún cuando, el marco regulatorio (aprobado en 1982) presumió la existencia de competencia a nivel de la generación, no se actuó en consecuencia al enajenar el sector. En efecto, se privatizó ENDESA que controlaba más del 70% de la generación, el sistema de transmisión, parte sustancial de los derechos de agua y el monitoreo de las fuentes hídricas. Adicionalmente, CORFO vendió a Endesa la central Pehuenche. (Bitrán y Saavedra, p.268). El alto nivel de concentración que se alcanzó en la generación y transmisión se complementó al ganar el control de Endesa el holding Enersis que también controlaba Chilectra Metropolitana, principal distribuidora del país. Estas circunstancias, condicionaron la evolución del sector, buena parte de los conflictos entre las empresas y las decisiones de inversión y siguen haciéndolo hasta hoy.

Esta situación ha generado dificultades en las decisiones de inversión del sector, contribuyendo a una polarización entre un grupo empresarial esencialmente hidroeléctrico y otro termo eléctrico, lo cual ha complicado seriamente la competencia y la definición de modalidades consensuadas de tarificación en transmisión y ha afectado la coordinación del sistema, contribuyendo decisivamente al desencadenamiento de la crisis de abastecimiento que atraviesa actualmente el país.

Los problemas de la organización industrial del sector han afectado las decisiones de inversión de las distintas empresas y con ello la seguridad del sistema. El sistema eléctrico en Chile presenta una modalidad de operación en que el despacho se realiza de acuerdo con los costos marginales que presentan las distintas centrales. De esta forma, inyectan energía en el sistema

⁴ Durante el año 1998 se discutieron en los organismos antimonopolios diversos casos de telecomunicaciones entre los que cabe destacar los siguientes: (a) Venta de VTR Larga Distancia a la Compañía de Telecomunicaciones de Chile. En este caso, la Comisión Preventiva Central objetó la venta por considerar que incluía una serie de activos útiles para la telefonía local lo que podría redundar en un fortalecimiento adicional de la posición dominante de la CTC. El dictamen fue revertido en la Comisión Resolutiva por considerarse que dichos activos no eran relevantes. (b) Servicio "Calling Party Pays Plus". La Fiscalía Nacional Económica solicitó a la Comisión Resolutiva sancionar la eliminación unilateral por parte de Startel, filial móvil de la CTC, del cobro a los usuarios de las llamadas de entrada. Se acusó a la empresa de conducta depredatoria y que se hacía posible por la existencia de subsidios cruzados desde la empresa madre. (c) La empresa ENTEL acusó a la filial de CTC en larga distancia CTC Mundo de tarifas depredatorias en ese segmento.

⁵ La tercera empresa tiene licencia en la banda de 800 y dispone de una tecnología analógica. Esta licencia se encuentra en proceso de venta.

primero las centrales de pasada, luego (en años normales) la centrales con abastecimiento regulado y luego las centrales térmicas. La disponibilidad de potencia basada en diferentes fuentes primarias de energía produce comportamientos diferenciados entre los distintos agentes.

En el caso de Endesa, esta se vio incentivada a aprovechar su control indisputado de los mejores derechos de agua existentes en el país, optando por invertir durante un largo período exclusivamente en centrales hídricas afectando la posibilidad de conseguir un equilibrio en sus fuentes energéticas que le permitiera enfrentar con mayor solvencia los años de sequía⁶. En años normales, esta política de inversiones le permitía operar con bajo costo marginal en años normales y por tanto con fuertes incentivos para concentrar contratos con distribuidoras y clientes libres.

En el caso de Chilgener (hoy GENER), la segunda empresa generadora del país, al carecer de acceso a derechos de agua valiosos desde el punto de vista eléctrico, se vio obligada a concentrar sus inversiones en la generación térmica. Antes de la entrada del gas natural, las centrales térmicas generaban electricidad sobre la base de carbón o diesel. Los altos costos marginales presentados por estas centrales obligaba a la empresa a restringir su operación a las horas peak, en el caso de las más eficientes, y a los años de hidrología seca cuando el parque generador hidroeléctrico carecía de agua para una operación normal. Esta circunstancia, de por sí complicada, se puede ver agudizada si la empresa que domina los derechos de agua disponibles controla un parte sustancial de la generación pudiendo imponer su criterio en la operación y coordinación del sistema interconectado.

Competidoras de la empresas dominante, en privado, han denunciado la manipulación de la información hidrológica que suministra una filial de la empresa dominante⁷. No existen sin embargo, los estudios empíricos independientes que permitan llegar a conclusiones fundadas en esta materia.

El control del sistema de transmisión ha dificultado la competencia en particular por el abastecimiento de los clientes libres. Los intentos de las otras generadoras por suministrar energía a grandes clientes y a las distribuidoras ha encontrado dificultades en las negociaciones con la empresa propietaria de la transmisión. A ello contribuye el hecho que no existe un procedimiento claro para la tarificación de este segmento, constituyendo la determinación del precio de transmisión, en el caso de los grandes clientes libres, una negociación en que por la carencia de información adecuada, las generadoras encuentran graves dificultades. Ello se agrava por la posibilidad de demorar los procedimientos recibiendo el cliente libre una clara señal de que sería más práctico entrar en negociaciones con quienes no enfrentan problemas con la empresa de transmisión.

Entre los años 1992 y 1997 la política gubernamental permaneció a la expectativa de lo que ocurriría con el requerimiento presentado por la Fiscalía Nacional Económica frente a la Comisión Resolutiva Antimonopolio de obligar a la separación entre la generación y la transmisión reunida en Endesa y luego promover la separación entre dichos segmentos y la principal distribuidora de electricidad, Chilectra Metropolitana controlada por Enersis. Con el antecedente de lo ocurrido con Telefónica de España resultaba plausible esperar que el sistema antimonopólico generara una dinámica similar en el sector eléctrico. No obstante, el requerimiento fue rechazado en la Comisión Resolutiva, limitándose el fallo a recomendar la transformación de Transelec, administradora de los

⁶ Cabe señalar, que mientras los 40 años de hidrología que utilizan los modelos de operación para el cálculo de los precios marginales y de fijación de los precios de nudo (1940-1980) incluyen un año seco en cada década, el período 1989-1998 ha presentado 3 años secos, de los cuales el año recién pasado fue más seco que el año con mayor sequía que contempla la hidrología utilizada (1968)

⁷ Es importante tener en cuenta, que si el agua es escasa es determinante su costo de oportunidad en la fijación del costo marginal. En tal sentido, se ha afirmado que se ha manipulado la información de manera de reducir el costo marginal que deben pagar las empresas hidroeléctricas deficitarias por la compra de energía necesaria para cubrir sus contratos en años de sequía. Se denuncia también, que la empresa utilizando su poder de mercado deja de pagar sus compras de energía obligando a las empresas térmicas a aceptar menores precios. De esta forma, desaparecen los incentivos para invertir en energía termoeléctrica que es la única que puede reemplazar la energía hídrica en los años secos.

activos de transmisión, en una empresa independiente de su empresa matriz y recomendando a las distribuidoras que licitaran sus contratos.

Con ocasión del debate programático desarrollado en el marco de las elecciones presidenciales de 1993 al interior de la Concertación se identifican tres problemas básicos del Estado regulador en el país: que ha dado paso a la creación de monopolios innecesarios; que existen marcos regulatorios ambiguos, que son aprovechados por las empresas dominantes y; las precarias condiciones de las entidades reguladoras que han permitido que los reguladores hayan estado sujetos a influencias y presiones de tipo político o de grupos de interés (escasa independencia, bajos salarios y búsqueda de posicionamiento posterior en las industrias del sector) (Ver Bitrán y Saavedra, pp. 268-272)⁸.

Sobre esta base se proponen una serie de medidas para promover la competencia y mejorar el marco regulatorio: regular los procesos de integración vertical introduciendo restricciones legislativas en la materia. En el caso eléctrico se propone orientar la privatización de las empresas eléctricas, aún en manos del Estado, hacia la incorporación de nuevos actores nacionales o extranjeros (para un desarrollo de esto ver Bitrán y Saavedra p. 277) y abordar el tema de los derechos de agua vía legal estableciendo un impuesto a aquellos derechos que se mantienen sin utilizar más allá de un período razonable (id., p. 273). En telecomunicaciones se proponía evitar la integración de la telefonía local al segmento de larga distancia. De lo contrario, aún en un esquema de multiportador, se corre la posibilidad real de discriminación en contra de otros competidores en el mercado de LD) Esto resultaba particularmente importante, pues si bien teóricamente, una capacidad reguladora adecuada del Estado podía velar por el funcionamiento equitativo de los mercados, mientras ella no exista ello no es posible. En el sector gasífero se debería separar las actividades de transporte de la comercialización. Fundamental, era lograr una definición clara de los marcos.

En relación con el sector sanitario, la preocupación inicial de la primera Administración democrática fue consolidar las recién creadas empresas sanitarias. Luego a partir del año 1992 se desarrolló una amplia discusión respecto de la necesidad de privatizar las recién creadas empresas sanitarias. Era bastante fuerte la opinión de que pese a los esfuerzos por someter a las empresas públicas a los mismos sistemas de incentivos del sector privado, ellas estaban sujetas a presiones que dificultaban seriamente su desempeño eficiente. En el programa del Presidente Frei se impuso en definitiva la idea de la privatización del sector, pero siempre que se contara con un marco regulatorio que asegurara la competencia y un adecuado servicio al usuario.

En este marco de política, en el sector eléctrico se procedió a la privatización de Colbún en el Sistema Interconectado Central y de Tocopilla y Edelnor en el Sistema Interconectado del Norte Grande excluyendo como potenciales compradores a los grupos ya presentes en el sistema con el objetivo claro de incorporar nuevos actores. La evaluación de esta política es crucial, pero no existen trabajos empíricos que lo permitan. En lo referente al marco regulatorio, se optó por perfeccionar el sector mediante la dictación de un nuevo Reglamento de la Ley General de Servicios Eléctricos. La Comisión Nacional de Energía desarrolló un amplio trabajo técnico destinado a perfeccionar el marco regulatorio, incorporando a los distintos agentes y especialistas del sector. El tema ausente en el debate fue el referido al de la organización industrial del sector.⁹ Ello era lógico si se toma en consideración que cualquier tratamiento de este tema requería un procedimiento legal.

En telecomunicaciones, lo más importante fue el impulso del multiportador en larga distancia y el desarrollo del sistema quién llama paga (“*calling party pays*”) que apuntaba al desarrollo de una alternativa a la telefonía fija a través de la móvil. No obstante, no fue sino hasta el 23 de febrero

⁸ Sobre este tema volveremos en la tercera sección del presente trabajo.

⁹ Sobre el tema de la reorganización de empresas estatales y procesos de desintegración horizontal y vertical ver Paredes, 1993, pp. 223 – 224 y 229 y ss. Sobre las posibilidades de abuso derivado de la integración vertical ver id. pp. 225-226)(Sobre el problema de integración vertical ver también Bitrán y Saez (1998), pp. 504 y ss.)

de 1999 posible, mediante la tarificación del acceso a las redes de las empresas móviles, imponer el pago acorde a costos de las llamadas que entran a la red móvil. Hasta entonces, los suscriptores de telefonía celular debieron pagar tanto las llamadas de salida como las de entrada. Pese a todo, como vimos más arriba, en este sector es creciente el reclamo de las empresas distintas a CTC por enfrentar situaciones cada vez más precarias desde el punto de vista de su supervivencia en el mercado.

Por todo lo anterior, nos parece razonable que “la principal conclusión de política de la experiencia regulatoria es que los procesos de privatización deben ser implementados teniendo gran preocupación por las estructuras de mercado resultantes del proceso. Se debe promover la creación de mercados competitivos siempre que sea posible y evitar que las empresas que operan en segmentos de mercado con características monopólicas las extiendan a otros segmentos que puedan ser competitivos, creando barreras de entrada aguas arriba o aguas abajo del segmento monopólico” (Bitran y Saez, 1998, p.504)

Desde el 95 se han impulsado reformas en el sector sanitario, portuario y se preparan otras en el sector de hidrocarburos y en el sector eléctrico y todas establecen restricciones en materia de integración horizontal y vertical como se puede observar en el cuadro 1. Está por verse si ello, sumado a la reforma de la institucionalidad resuelve los problemas señalados.

III. Problemas de la regulación tarifaria de servicios de utilidad pública. Una visión comparativa

La privatización de los servicios de utilidad pública modifica el papel del Estado. Luego de que durante mucho tiempo, las instancias públicas tuvieron a su cargo la definición de las políticas públicas respecto del sector y las principales decisiones de inversión el Estado se reorienta hacia la regulación de actividades privadas siendo los procesos de fijación de tarifas uno de los más importantes. De esta forma, instituciones públicas como las de telecomunicaciones, energía y servicios sanitarios, tan diversas entre sí en otros períodos históricos, asumen una tarea similar.

No obstante ello, existe escasa cooperación entre las entidades encargadas y los procesos tarifarios se desarrollan con una coordinación insuficiente, limitándose a la que de hecho se produce por la participación que tiene el Ministerio de Economía en la dictación de los respectivos decretos tarifarios. Sólo en el último período, se ha realizado un esfuerzo sistemático para abordar conjuntamente el perfeccionamiento de los procesos tarifarios.

Aún cuando el marco conceptual que subyace a los procesos tarifarios en los sectores eléctrico, telecomunicaciones y servicios sanitarios es esencialmente el mismo y tiene como objetivo el incentivar la producción eficiente y permitir el autofinanciamiento de las empresas con una rentabilidad dada, (INECON (1998) p. 2-35) existen diversas diferencias en relación con lo que se tarifica, los períodos de tarificación, los procedimientos y las metodologías de cálculo.

Cuadro 1

RESTRICCIONES EN MATERIA DE CONCENTRACIÓN Y/O DE INTEGRACIÓN VERTICAL/HORIZONTAL QUE INCORPORAN LAS NUEVAS NORMAS SECTORIALES

Ámbito/Sector	Servicios sanitarios	Servicios portuarios	Hidrocarburos
Restricciones Concentración	La ley define 3 categorías de empresas ¹⁰ . En cada categoría ninguna persona o grupo puede participar en la propiedad del 49% del número total de empresas de la respectiva categoría; ni en empresas que superen en conjunto más del 50% del total de usuarios urbanos		
Restricciones en materia de integración vertical		Por la vinculación que existe entre el negocio marítimo y el portuario, mercados que presentan problemas de transparencia, se determinó que el conjunto de usuarios relevantes (usuarios que movilizan el 15% de la carga de la región o 25% de la carga del mismo puerto), no podrá tener un porcentaje superior al 40% de la sociedad concesionaria.	Las sociedades anónimas concesionarias de transporte de gas no podrán tener otro objeto social, estándoles prohibido, producir, comercializar o distribuir gas. (Proyecto de Ley de nuevo marco regulatorio del sector de hidrocarburos)
Restricciones en materia de integración horizontal	Ninguna persona o grupo de personas de actuación conjunta que sean controladoras o tengan influencia decisiva en la administración de empresas concesionarias de servicios públicos que sean monopolios naturales de distribución eléctrica o de telefonía local, cuyo número de clientes exceda del 50% del total de usuarios en uno o más de estos servicios, en las áreas bajo concesión de la empresa prestadora de servicios sanitarios, no podrán participar en éstas mismas áreas ni en la propiedad o usufructo de la empresa sanitaria.	La existencia de operadores independientes debe ser asegurada mediante restricciones a la integración de los concesionarios. Así, considerando además que los frentes en licitación son los más importantes del sistema portuario nacional, la sociedad concesionaria, sus controladores y los accionistas que posean directa o indirectamente más del 15% de su capital, no podrán participar a ningún título en otra sociedad concesionaria de otro frente de atraque estatal de la región o de los puertos objeto de esta licitación (tres frentes en la V Región y uno en la VIII Región).	El proyecto contempla restricciones en esta materia.
Otras restricciones		Con el propósito de privilegiar la generación y desarrollo de competencia, tanto al interior de los puertos como entre los puertos estatales y/o privados: Se podrá entregar en concesión un frentes de atraque cuando en los puertos estatales de la región exista a lo menos otro frente de atraque equivalente. (b)Salvo en los casos que la ley señala, previo informe de la Comisión Preventiva antimonopolios el sistema de operación es el multiooperador.	

Fuente: (1) Ley General de Servicios Sanitarios; (2) Ley General de Empo. y Dictamen Comisión Preventiva Central antimonopolios.(3) Anteproyecto de ley Hidrocarburos.

¹⁰ La ley define 3 categorías de empresas prestadoras (a) Tamaño mayor: igual o más de 15% del total de usuarios del país; (b) tamaño mediano: inferior al 15% y superior al 4% del total de usuarios del país y, (c) tamaño menor: menos que 4%.

A. Objeto y procedimientos de la fijación tarifaria de servicios de utilidad pública

Un análisis de que se tarifica, en los diversos servicios de utilidad pública deja en evidencia enfoques distintos (ver cuadro 2).

En telecomunicaciones el enfoque fundamental es el de libertad tarifaria, encargando la ley a la Comisión Resolutiva Antimonopolio la calificación de servicios cuyas tarifas deben ser tarificados en la eventualidad de que no existan las condiciones de competencia para garantizar un régimen de libertad tarifaria. Respecto de telefonía móvil, la ley declara que se trata de un servicio no afecto a la fijación tarifaria. Las tarifas de interconexión entre empresas están sujetas en toda circunstancia a fijación tarifaria. Ello deja en evidencia, que en un sector donde los cambios tecnológicos están terminando con los monopolios naturales el principal problema que enfrenta la competencia, particularmente en un contexto caracterizado por la presencia de una empresa dominante, es la interconexión.

En electricidad, la ley prescribe competencia en generación para el abastecimiento de los clientes libres, siendo sus tarifas libremente pactadas. Por el contrario para el abastecimiento de las empresas distribuidoras que prestan servicios a los clientes regulados la ley determina que sea la autoridad quién fije la tarifa de la generación y transmisión eléctrica. Del mismo modo, la ley determina que el Valor Agregado de Distribución debe fijarse por la autoridad.

Las disposiciones de la legislación eléctrica en materia tarifaria reflejan la falta de actualización del marco regulatorio que no contempla un mecanismo que permita la liberalización tarifaria frente a eventuales cambios tecnológicos o en las condiciones de la competencia. Los desarrollos del sector permiten considerar la liberalización de generación sobre la base de la institucionalización de los Centros de Despacho Económico de Carga y la creación de una bolsa de energía en que confluyan generadores, distribuidores, clientes libres y eventualmente comercializadores de energía. Una reducción del límite para constituirse en cliente libre (actualmente de 2 megawatts) contribuiría a la ampliación de la competencia y a liberalización del sector.

En relación con la vigencia de los decretos tarifarios, la información básica aparece en el cuadro 3. Al respecto, cabe señalar la posibilidad en el caso sanitario de fijaciones intermedias o adicionales, lo que le otorga una mayor flexibilidad al sistema pero permite una mayor discrecionalidad.

En el cuadro 4, se comparan los procedimientos. Respecto de las bases técnicas (BT) a que deben ajustarse los estudios tarifarios, En telecomunicaciones éstas son fijadas por la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) sobre la base de una proposición de las empresas, y en caso de diferencias se recurre a peritos no debiendo sin embargo el ente regulador ajustarse a tales determinaciones. En electricidad, las BT de los estudios para determinar los Valores Agregados de Distribución son fijadas por la CNE quién determina, además, las áreas típicas.

En relación con las BT, la nueva ley de Servicios Sanitarios introdujo una modificación importante. La Superintendencia está obligada a publicar las bases del estudio tarifario pudiendo las empresas y todos los interesados entregar observaciones. Posteriormente la Superintendencia tiene 45 días de plazo para fijar las bases definitivas. Se reconoce así el carácter público que deben tener los procesos y la información utilizada para fijar tarifas de servicios públicos que garantizan niveles determinados de rentabilidad.

Cuadro 2

OBJETO DE TARIFICACIÓN EN LOS SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA EN CHILE

Telecomunicaciones	Electricidad	Servicios Sanitarios
<p>La legislación vigente establece el principio de que los precios o tarifas en el sector serán libremente establecidos por los proveedores del servicio, con excepción de aquellos en que exista una calificación expresa de la Comisión Resolutiva, en cuanto a que las condiciones existentes en el mercado no son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria.</p> <p>La ley deja explícitamente a la telefonía móvil como un servicio no afecto a fijación de tarifas en su servicio a público.</p> <p>Se realiza un proceso tarifario independiente para los servicios que cada empresa concesionaria de servicios públicos de telecomunicaciones le presta a los usuarios.</p> <p>Aparte de establecer tarifas a ciertos servicios a público, se realizan otros procesos específicos para fijar cargos que se cobran entre empresas, como el cargo por uso de red o de interconexión que una concesionaria le cobra a otra para finalizar o conducir comunicaciones provenientes de ella.</p>	<p>La legislación distingue dos tipos de clientes en el sector eléctrico:</p> <p>Clientes libres con un consumo mayor a 2 MW y clientes regulados.</p> <p>Los clientes no regulados poseen capacidad de negociación para sus contratos de suministro, por lo que los precios y condiciones son pactados libremente entre las partes pudiendo ser suministrados por una empresa concesionaria de servicio público o directamente una generadora.</p> <p>Para los clientes regulados, que en general no poseen capacidad de negociación, la autoridad administrativa regula los precios máximos, tanto aquellos con que las empresas distribuidoras reciben de las generadoras el suministro (precios de nudo), como a los que éstas entregan a los clientes finales (precios de distribución).</p>	<p>Según la legislación vigente en la materia, se tarifican exclusivamente los servicios de producción y distribución de agua potable y recolección y disposición de aguas servidas; esto es, todas las etapas que incluye el servicio sanitario. Además, existen otros servicios, anexos a este principal, que también están fijados por Ley, como lo son, el corte y reposición del suministro a usuario morosos. Por último, hay otros servicios que están siendo fijados en los Decretos Tarifarios, como por ejemplo, el control y fiscalización de los RILES por parte de las prestadores.</p>

Fuente: División Desarrollo de Mercados

Tanto en el sector eléctrico, en el caso de la fijación de los Valores Agregados de Distribución, como en el de servicios sanitarios, se realizan al menos dos estudios. Uno de ellos es encargado por la institución reguladora el otro por la empresa prestadora. En el caso del sector eléctrico, este procedimiento ha causado múltiples problemas que han afectado gravemente los procesos tarifarios. El nuevo marco regulatorio del sector sanitario intenta resolverlos. Analicemos, sin embargo, estos temas por separado.

Con ocasión de la fijación de los valores agregados de distribución de 1992 se constató un aumento de las divergencias que históricamente habían most.aban entre sí los estudios realizados por las empresas por un lado y por la CNE por el otro. Por este motivo la CNE y la Asociación de Empresas de Servicio Público, que agrupa a las distribuidoras de electricidad encargó un estudio para identificar las causas de esta situación y buscar fórmulas para superarlas. El estudio constató

diferencias considerables alcanzando éstas, en el caso del área 1¹¹ a un 44.7%, en el área 2 a un 45.9% y en el área 3 a un 37% del valor agregado de distribución.

Cuadro 3
PERIODOS TARIFARIOS EN LOS SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA EN CHILE

Telecomunicaciones	Electricidad	Servicios sanitarios
El cálculo tarifario se realiza cada cinco años. El próximo decreto debería ser emitido en mayo 1999.	<p>Los precios de nudo son fijados semestralmente durante los meses de abril y octubre de cada año por el Ministerio de Economía previo informe de la CNE.</p> <p>Los precios de distribución se calculan cada cuatro años para las tarifas de distribución. La fijación tarifaria ha sido en los años 1984,1988,1992 y 1996.</p>	El período de vigencia tarifaria en este sector sanitario, es de 5 años. Sin perjuicio de ello, existen fijaciones intermedias para prestaciones adicionales, o bien, recálculos dentro del período, si es que se cumplen ciertas condiciones especiales. Dos son los procesos que hasta ahora se han llevado a cabo con la actual legislación (DFL. 70 del año 1989): la primera, del año 1990 y la última, que finalizó el año 1996, correspondiente al quinquenio 1995/6-2000/1.

Fuente: División Desarrollo de Mercados, Ministerio de Economía.

Desde el punto de vista del procedimiento dos aspectos llaman la atención. El primero deriva de que la ley no precisa que el estudio de las empresas tiene que ajustarse a los términos de referencia y en consecuencia, es difícil evaluar estudios incomparables. Este aspecto, se ha querido resolver en el nuevo reglamento eléctrico al autorizar a la CNE a declarar fuera de bases los estudios¹². Un segundo problema está asociado con la modalidad de valoración de los estudios. Según la ley, los resultados del estudio de la CNE deben valorarse en 2/3 y los de las empresas en 1/3. De esta forma, existen claros incentivos para que se extremen las diferencias.

La nueva ley del sector sanitario, introduce una importante modificación. Si existen discrepancias entre los estudios, éstas se pondrán por escrito ante la Superintendencia en el plazo de 30 días siguientes al intercambio de estudios, existiendo además 15 días adicionales para lograr un acuerdo entre las partes, en caso contrario el Superintendente convoca a una Comisión de Expertos. Esta Comisión debe resolver sobre cada uno de los parámetros en que exista discrepancia, no pudiendo adoptar valores intermedios. En consecuencia, existe un claro incentivo para evitar distorsiones interesadas.

En telecomunicaciones corresponde al concesionario realizar el estudio, comunicar la fecha de inicio y mantenerla informada de sus avances. Si no hay objeciones, los Ministerios dictan el decreto tarifario. En caso contrario, se elabora un documento de objeciones y contraproposiciones. De persistir las diferencias, se recurre a una comisión pericial, pero son los ministerios quienes resuelven en definitiva.

¹¹ Se entiende como área típica zonas de distribución que presentan densidades de carga, y por tanto, costos de distribución parecidos entre sí. Para un desarrollo de este aspecto, ver Iglesias (1997), pp. 14 y ss.

¹² Este es uno de los aspectos del nuevo reglamento eléctrico que ha sido recurrido por parte de las empresas distribuidoras frente a los Tribunales de Justicia.

Cuadro 4

PROCEDIMIENTOS DE FIJACIÓN DE TARIFAS EN LOS SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA EN CHILE

Telecomunicaciones	Electricidad	Servicios sanitarios
<p>Concesionario propone bases técnico-económicas del estudio tarifario a SUBTEL</p> <p>SUBTEL establece las bases, previa opinión de una comisión de peritos constituida al efecto en caso de discrepancias</p> <p>Concesionario debe avisar a SUBTEL fecha de inicio del estudio y debe mantenerla informada de sus avances</p> <p>SUBTEL, a su vez, debe mantener informado a MINECON de los avances</p> <p>Concesionario propone a MINECON y MINTRATEL, a través de Subtel, las tarifas, acompañando copia del estudio tarifario y otros antecedentes pertinentes. PLAZO: 180 días previos al vencimiento del quinquenio respectivo.</p> <p>MINECON y MINTRATEL, a través de SUBTEL, se pronuncian sobre la propuesta tarifaria. PLAZO: 120 días.</p> <p>Si no hay objeciones, Ministerios dictan decreto que fija las tarifas, dentro del plazo para pronunciarse.</p> <p>Si hay objeciones, concesionario incorpora modificaciones pertinentes o insiste justificadamente en los valores presentados, pudiendo acompañar informe con opinión de una comisión pericial. Plazo: 30 días. Ministerios resuelven en definitiva y dictan decreto tarifario. Plazo: 30 días.</p> <p>Contraloría toma razón del decreto tarifario.</p> <p>SUBTEL publica decreto en el Diario Oficial.</p>	<p>Cada empresa informa su VNR (valor de las instalaciones necesarias para la distribución como si fueran nuevas) a la S.E.C., la que las revisa y las fija para cada una de las empresas. Si el valor fijado por la SEC difiere del informado por cada empresa y no se llega a acuerdo, el VNR lo fija una Comisión Pericial.</p> <p>La CNE determina, en las bases técnicas, las áreas típicas de distribución.</p> <p>En los estudios del VAD se calcula un precio por unidad de potencia utilizada en las denominadas Horas de Punta para una Empresa Modelo definida por la CNE.</p> <p>Bajo los Términos de Referencia definidos por la CNE, se realizan los estudios de VAD con una lista de Consultores acordada con las empresas, uno para la CNE y otro para las empresas. La duración de los estudios es de tres meses y se ponderan en 2/3 para la CNE y 1/3 para las empresas distribuidoras.</p> <p>La CNE elabora la estructura tarifaria en función del grado de utilización de la potencia coincidente del usuario considerando las Horas de Uso y los Factores de Coincidencia.</p> <p>Con los V.N.R., los Costos de Explotación y los Ingresos por Ventas calculados a partir de las Fórmulas Tarifarias Preliminares se obtiene la Rentabilidad.</p> <p>La CNE una vez chequeada la rentabilidad de las empresas da forma a la estructura de fórmulas tarifarias definitivas, informa al Ministerio de Economía, el que procede a fijar las Tarifas de Distribución mediante publicación en el Diario Oficial.</p>	<p>12 meses antes del fin del período tarifario, la Superintendencia informa a los prestadores y público en general, mediante publicación en el Diario Oficial, que se encuentran a disposición las Bases sobre las cuales se efectuarán los respectivos estudios tarifarios teniendo los interesados 60 días para observarlas.</p> <p>La Superintendencia deberá responder fundadamente, dentro de los 45 días siguientes a la fecha de recepción de las observaciones de prestadores y los que tengan interés comprometido.</p> <p>Una vez establecidas a firme las Bases de los estudios, tanto la Superintendencia como los prestadores desarrollarán sus propios estudios tarifarios cuyos resultados y fundamentos, en fecha y hora que señale el Superintendente y ante Notario Público, serán puestos en mutuo conocimiento.</p> <p>Si no hay discrepancias entre los resultados de ambos estudios, se fijan las tarifas definitivas. Si, en cambio, existen discrepancias, éstas se pondrán por escrito ante la Superintendencia en el plazo de 30 días siguientes al intercambio de estudios. En este caso, existirán 15 días adicionales para lograr un acuerdo entre las partes, en caso contrario el Superintendente convoca a una Comisión de Expertos.</p> <p>Esta Comisión, en un plazo indeterminado por la Ley, deberá resolver sobre cada uno de los parámetros en que exista discrepancia, no pudiendo adoptar valores intermedios. Finalmente, las tarifas que resulten de esta última instancia, serán las que en definitiva regirán para el quinquenio correspondiente.</p>

Fuente: División Desarrollo de Mercados, Ministerio de Economía

B. El problema del acceso a la información

Para superar la asimetría de información que afecta al regulador y regulado, se ha propuesto para el caso de telecomunicaciones, radicar en el regulador la responsabilidad de elaborar los estudios tarifarios, de manera que sea la empresa quién deba fundamentar su posición (Tabja, 1998, p. 77). No obstante, ello ocurre en el caso eléctrico y no ha contribuido a resolver los problemas de información que enfrenta el regulador. En el caso sanitario, está pendiente saber que va a ocurrir con los procesos tarifarios una vez incorporado capital privado a las empresas. En todo caso, la disposición que obliga al Estado a mantener un porcentaje del capital accionario; debería garantizar un adecuado acceso del Ente regulador a la información requerida.

Para lograr procesos tarifarios eficientes es indispensable resolver las dificultades de información que enfrentan los reguladores. Para determinar la naturaleza del problema y poder así identificar opciones de solución se analizan las situaciones específicas de los sectores eléctricos y de telecomunicaciones.

En electricidad, se contempla un procedimiento para asegurar que la rentabilidad global de la industria no difiere en más de 4 puntos del 10% que fija la ley. Con este objeto, una vez que se han determinado las tarifas preliminares eficientes, debe verificarse que la rentabilidad económica de la industria se encuentra dentro del rango indicado. Para ello, las empresas informan a la CNE los ingresos que habrían percibido al aplicar las tarifas señaladas, si ellas hubieran sido aplicadas a la totalidad de suministros del año anterior. Corresponde por otra parte a la SEC, informar los costos de explotación y el Valor Nuevo de Reemplazo (VNR) para cada empresa correspondiente al año anterior a la fijación tarifaria. Con estos elementos, se calcula la rentabilidad para la industria, debiendo modificarse la tarifa si la rentabilidad cae fuera del rango indicado. Este mecanismo de chequeo, cuyo objetivo es promover la eficiencia en el sector, depende de manera crucial de la capacidad de la entidad reguladora de acceder a información confiable y disponer de la capacidad de elaboración suficiente.

A lo anterior, cabe agregar un aspecto relacionado con la integración vertical. En el cálculo de rentabilidad son decisivos los costos de explotación, los cuales tienen una incidencia de 9:1 comparado con los VNR. Un 80% de los costos de explotación están explicados por la compra de energía y potencia, componente cuyo cálculo resulta incierto. Según la ley, las compras indicadas deben registrarse en la entrada al sistema de distribución, pues es el punto donde la energía debe valorarse. No obstante, como las principales empresas distribuidoras se encuentran integradas verticalmente la compra de energía se produce en el segmento de transmisión y por tanto transportan la energía por sus propias redes de transmisión hasta el sistema de distribución con lo que no existe el registro de información sobre las compras. (Iglesias, 1997, p. 37)

Hasta el presente, analistas del sector estiman que ni la CNE ni la SEC han estado en condiciones de asegurar la solidez de la información sobre las variables que determinan la rentabilidad de la industria.

Relacionado con esto, desde el punto de vista técnico, el problema más complejo del proceso de tarificación de los Valores Agregados de distribución radica en la determinación de los factores de coincidencia¹³. Estos factores están asociados a cada empresa distribuidora y dependen de las características de consumo de los clientes. En consecuencia, no están relacionados directamente con los valores agregados de distribución y podrían ser calculados de manera permanente, de manera que estén disponibles para los procesos tarifarios.

Como en el proceso de fijación de tarifas en el sector eléctrico, la tarificación en telecomunicaciones presenta una debilidad en el acceso a la información. Un estudio sobre el

¹³ Los factores de coincidencia expresan la relación entre las demandas máximas de los clientes y las demandas que estos presentan en las horas de punta del sistema.

proceso de fijación de tarifas de la telefonía local de 1993-1994 (Tabja, 1997) concluye que la CTC no entregó la información necesaria para reconstruir los cálculos de su estudio tarifario. Más aún habiendo solicitado la SUBTEL, con ese objeto, información adicional la CTC no hizo nada al respecto. Cabe señalar que la ley no contempla sanciones que castiguen dichos comportamientos.

Lo señalado más arriba permite concluir que si bien los procesos tarifarios duran un período definido, un proceso eficiente de fijación de tarifas requiere disponer de sistemas permanentes de recopilación de información que permitan objetivizar las discusiones. Esto implica además perfeccionar las facultades legales para acceder a la información pertinente y desarrollar capacidad técnica para asegurar su procesamiento y disponibilidad en los procesos tarifarios.

C. La metodología del cálculo tarifario

En el cuadro 5 se presentan sintéticamente los enfoques metodológicos que orientan los procesos tarifarios en los tres sectores. En telecomunicaciones las tarifas se calculan considerando una **empresa eficiente**, que ofrece sólo los servicios sujetos a fijación tarifaria e incurre en los costos indispensables para proveerlos, de acuerdo a la tecnología disponible y la calidad de servicio establecida.

Se define un plan de expansión para un período no inferior a los cinco años siguientes de acuerdo a la demanda prevista, a partir del cuál se calculan los costos incrementales de desarrollo del servicio respectivo. Las tarifas eficientes se calculan de modo tal que permitan generar la recaudación necesaria para cubrir dicho costo incremental de desarrollo. Sin embargo, en presencia de economías de escala que signifiquen que dichos costos incrementales de desarrollo no permitan cubrir el costo de largo plazo de la empresa, se debe cubrir la diferencia, aumentando las tarifas eficientes hasta alcanzar dicho nivel.

La metodología de cálculo de tarifas en el sector sanitario, es muy semejante al del sector telecomunicaciones, esto es, se basa en el cálculo de los Costos Incrementales de Desarrollo de una empresa eficiente, operando en la zona de concesión de los prestadores. Sin perjuicio de ello, en presencia de economías de escala, que no permitan el autofinanciamiento de la empresa, se calculan los costos totales de largo plazo de la misma empresa eficiente o modelo, con el fin de ajustar las tarifas anteriores. También, se calcula, dentro del proceso descrito, una tasa de costo de capital, que es la que se garantiza obtendrá un inversionista por su capital invertido en este sector

Las tarifas deben representar los costos reales de generación, transmisión y de distribución de electricidad asociados a una operación eficiente, de modo de entregar las señales adecuadas tanto a las empresas como a los consumidores, a objeto de obtener un óptimo desarrollo de los sistemas eléctricos.

Cuadro 5

METODOLOGÍAS DE CÁLCULO TARIFARIO EN LOS SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA EN CHILE

Telecomunicaciones	Electricidad	Servicios sanitarios
<p>Las tarifas se calculan considerando una empresa eficiente, que ofrece sólo los servicios sujetos a fijación tarifaria e incurre en los costos indispensables para proveerlos, de acuerdo a la tecnología disponible y la calidad de servicio establecida.</p> <p>Se define un plan de expansión para un período no inferior a los cinco años siguientes de acuerdo a la demanda prevista, a partir del cuál se calculan los costos incrementales de desarrollo del servicio respectivo. Las tarifas eficientes se calculan de modo tal que permitan generar la recaudación necesaria para cubrir dicho costo incremental de desarrollo. Sin embargo, en presencia de economías de escala que signifiquen que dichos costos incrementales de desarrollo no permitan cubrir el costo de largo plazo de la empresa, se debe cubrir la diferencia, aumentando las tarifas eficientes hasta alcanzar dicho nivel.</p>	<p>Las tarifas deben representar los costos reales de generación, transmisión y de distribución de electricidad asociados a una operación eficiente, de modo de entregar las señales adecuadas tanto a las empresas como a los consumidores, a objeto de obtener un óptimo desarrollo de los sistemas eléctricos.</p>	<p>La metodología de cálculo de tarifas en el sector sanitario, es muy semejante al del sector telecomunicaciones, esto es, se basa en el cálculo de los Costos Incrementales de Desarrollo de una Empresa eficiente, operando en la zona de concesión de los prestadores. Sin perjuicio de ello, en presencia de economías de escala, que no permitan el autofinanciamiento de la empresa, se calculan los costos totales de largo plazo de la misma empresa eficiente o modelo, con el fin de ajustar las tarifas anteriores. También, se calcula, dentro del proceso descrito, una tasa de costo de capital, que es la que se garantiza obtendrá un inversionista por su capital invertido en este sector</p>

Fuente: División Desarrollo de Mercados, Ministerio de Economía

D. Evolución de las tarifas en el sector eléctrico y de telecomunicaciones¹⁴

El ministerio de Economía encargó un estudio destinado a determinar la evolución de las tarifas de electricidad y telecomunicaciones con el fin de evaluar la política tarifaria desarrollada. La dificultad principal radicaba en que habida cuenta de la existencia diferentes cargos y opciones o áreas tarifarias era necesario definir una muestra representativa que permitiera capturar los elementos relevantes de la evolución tarifaria en el período 1989-1998. No se cuenta todavía con los resultados definitivos, pero resulta de interés presentar aquí los resultados preliminares¹⁵.

En el caso eléctrico se tomó en consideración el cargo fijo y los cargos variables correspondientes a KWH de energía consumida y si corresponde KW de potencia máxima cargada. Dada la existencia de 4 sistemas eléctricos se tomó la ciudad de Antofagasta del Sistema Interconectado del Norte Grande (SING), las ciudades de Santiago, Concepción y Puerto Montt del Sistema Interconectado Central, y Coyhaique y Punta Arenas de los sistemas de Aysen y

¹⁴ La presente sección está basada en INECON (1998), Análisis de la política y gestión tarifaria y de subsidios en los servicios de utilidad pública, Primer Informe de Avance, diciembre.

¹⁵ La metodología utilizada busca medir el impacto de un alza o una baja de un cargo específico sobre los usuarios a partir del perfil de consumo de cada usuario. Con este objeto, se ha estructurado una canasta de consumo tipo para cada sector analizado, con base en las cuales, se construyó un índice, para cada sector que representa el gasto mensual en servicios de un usuario típico. Los índices se basaron en el Índice de Laspeyres.

Magallanes respectivamente. Se distinguieron 3 categorías de usuarios residencial con los cargos que se indican en el cuadro 6.

Cuadro 6

CATEGORÍAS DE USUARIO Y OPCIONES TARIFARIAS CONSIDERADAS EN EL SECTOR ELÉCTRICO

Categoría de usuario	Opción tarifaria	Cargos
Residencial	BT1-A	<ul style="list-style-type: none"> • CF Mensual • CV por KWH de energía consumida
PYME	AT2	<ul style="list-style-type: none"> • CF Mensual • CV por KWH de energía consumida • CV por Potencia Contratada
Industrial	AT4.3	<ul style="list-style-type: none"> • CF Mensual • CV por KWH de energía consumida • CV por Potencia en Horas de Punta • CV por Potencia fuera de Horas de Punta

Fuente: Tomado de INECON (1998).

Los resultados alcanzados aparecen en los cuadros 7, 8 y 9.

Cuadro 7

VARIACIÓN NOMINAL Y REAL DE LOS PRECIOS DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA PARA USUARIOS BT1-A (1990-1997)

Empresas	Ciudad	Sistema	Variación % nominal	Variación % real
ELECGDA	Antofagasta	SING	17	-39
CHILECTRA	Santiago	SIC	50	-21
EDELAYSEN	Aysen	AYSEN	28	-28
EDELMAG	Punta Arenas	MAGALLANES	103	7

Fuente: Tomado de INECON (1998).

Resalta en primer lugar la fuerte caída que experimenta el costo de la energía en el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING). En general, se tiende a coincidir que la principal explicación de esta evolución radica en que a diferencia del Sistema Interconectado Central, en el Norte Grande ha podido operar de mejor manera la competencia, pues existen proporcionalmente un mayor número de actores y el sistema de transmisión se encuentra aún en manos del Estado. En el último tiempo, la caída de los precios refleja también la pronta llegada del gas desde Argentina que está induciendo el reemplazo de las centrales a carbón por centrales térmicas también pero a gas. Es importante tener en cuenta, que en el SING el consumo residencial es proporcionalmente menor que en el SIC, lo que aumenta el peso relativo de los clientes libres.

En relación con el cuadro 8, llama la atención (a) que en comparación con los clientes residenciales la reducción real que experimentan las tarifas es sustancialmente menor. Incluso en el SIC, las tarifas eléctricas para la PYME se incrementan levemente. (b) En el caso de EDELMAG las tarifas de la PYME experimentan un menor incremento que las residenciales, lo que va a contrapelo con los otros lugares.

Cuadro 8
VARIACIÓN NOMINAL Y REAL DE LOS PRECIOS DE DISTRIBUCIÓN
ELÉCTRICA PARA USUARIOS AT2 (1990-1997)

Empresas	Ciudad	Sistema	Variación % nominal	Variación % real
ELECGDA	Antofagasta	SING	60	-16
CHILECTRA	Santiago	SIC	94	1
EDELAYSEN	Aysen	AYSEN	79	-6
EDELMAG	Punta Arenas	MAGALLANES	91	0

Fuente: Tomado de INECON (1998).

Cuadro 9
VARIACIÓN NOMINAL Y REAL DE LOS PRECIOS DE DISTRIBUCIÓN
ELÉCTRICA PARA USUARIOS AT4.3 (1990 – 1997)

Empresas	Ciudad	Sistema	Variación % nominal	Variación % real
ELECGDA	Antofagasta	SING	50	-20
CHILECTRA	Santiago	SIC	93	1
EDELAYSEN	Aysen	AYSEN	73	-9
EDELMAG	Punta Arenas	MAGALLANES	89	1

Fuente: Tomado de INECON (1998).

En esta caso llama también la atención de que las reducciones de las tarifas es también significativamente menor que la residencial; aún cuando más fuerte que en el caso de las PYMES.

Como se sabe, el costo del servicio eléctrico para el usuario está constituido por los costos de generación/transmisión (precio de nudo en el caso de los clientes regulados) y por el Valor Agregado de Distribución. Con el objeto de determinar como la evolución de los distintos componentes determina la variación total del precio al usuario residencial se descompuso la variación del Gasto Mensual de un usuario de esta categoría. Los resultados aparecen en el cuadro 10.

Cuadro 10
DESCOMPOSICIÓN GENERACIÓN/DISTRIBUCIÓN DE LA VARIACIÓN
DEL GASTO MENSUAL DE UN USUARIO RESIDENCIAL (1990-1997)
(Porcentajes)

Ciudad	Sistema	Pnudo / pdistribución	Generación	Distribución	Variación total
Antofagasta	SING	45	-25	-14	-39
Santiago	SIC	40	-16	-5	-21
Aysén	AYSEN	43	-18	-10	-28
Punta Arenas	MAGALLANES	45	12	-5	7

Fuente: Tomado de INECON (1998).

Del cuadro 10 se puede concluir que es la baja en generación la que explica en mayor medida la variación total de las tarifas eléctricas. En el caso de la distribución llama la atención que es en el SING y en Aysen donde se producen las mayores bajas. La reducida baja de las tarifas de distribución no se explica por que no haya existido en el período un mejoramiento de la productividad. Por el contrario, el estudio de INECON citado, con base en las memorias de Chilectra constata que desde 1987 a 1996 logró reducir las pérdidas de energía en el segmento de distribución de 19.8% a 8.6% y aumentó el número de clientes por trabajador desde 376 a 689. Por otra parte, entre 1989 y 1997 los costos medios de explotación bajaron en un 35% en términos reales mientras que los gastos de administración y venta cayeron en cerca de un 15% real. El problema parece en definitiva radicar en las dificultades que encuentra el proceso tarifario para traspasar al usuario las ganancias en productividad del segmento de distribución. Ello explica que la rentabilidad económica promedio entre los períodos 1989-1992 y 1992 -1996 pasó de 12.5% a 16.8 en el caso de ELECGDA; 10,9% A 16,3% en el caso de CHILECTRA; 9.6% a 12% en el caso de CGE y 10.6% a un 13.8% en el caso de SAESA. Cabe recordar que según la ley la rentabilidad de las empresas distribuidoras no puede variar en más de cuatro puntos respecto del 10%.

En el caso de telecomunicaciones se tomó el Servicio Telefónico Local. En el cuadro 11, se presenta los cargos considerados. Se consideraron las mismas ciudades analizadas para el caso eléctrico, en cuatro de las cuales el servicio es suministrado por CTC (Antofagasta, Santiago, Concepción y Punta Arenas), en una por CNT (Puerto Montt) y en la última por TELCOY (Cohaique).

Cuadro 11

SERVICIOS Y CARGOS INCLUIDOS EN EL ANÁLISIS DE TELECOMUNICACIONES

Servicio	Servicio Telefónico Local
Cargos	<ul style="list-style-type: none"> • Cargo fijo mensual por línea • Cargo variable (por minuto tasable de comunicación o bien, por llamada cursada según corresponda) • Conexión telefónica

Fuente: INECON (1998).

Para construir la canasta se tomó el promedio de llamadas entre 1989 y 1997, 2 502 llamadas/año por línea¹⁶. El tráfico promedio se obtuvo multiplicando el número de llamadas por la duración promedio estimada en 2.8 minutos. Finalmente, se distribuyó el tráfico y las líneas por tipo de usuario por uso horario con base en la opinión de consultores expertos. En el período 1989-1993 el gasto mensual para usuarios típicos presentó un incremento de 37% en el caso de los usuarios residenciales; 19% en el caso de la PYME – y usuarios comerciales y 25% para el sector industrial. Esta evolución es resultado, principalmente de un incremento de 100% del cargo fijo mensual residencial; y de 70% del cargo fijo cobrado a usuarios comerciales que el que se cobraba antes del 1.1.1989. En el período mayo 1994 y junio 1998, abierto por el segundo proceso tarifario realizado con base en la actual Ley General de Telecomunicaciones, las tarifas CTC bajaron en un 4.2% real. En este proceso tarifario se estableció un cargo fijo único que resultó un 20% menor que el que se cobraba a los usuarios residenciales y un 43% menor que el cobrado a los comerciales. Debido a la fuerte expansión del servicio y a la existencia de economías de escala, el estudio de INECON estima que la tarifa eficiente del Sistema Local Medido sería aproximadamente un 60% del fijado en 1994.

¹⁶ Para construir las canastas de consumo en telefonía local se definió un tráfico representativo para cada tipo de usuario, se estimó la probabilidad de que un usuario conecte una nueva línea, para lo cual se utilizó como aproximación el promedio de la tasa anual de aumento de líneas. (INECON, 1998, p. 3.10 y ss.)

En este contexto resulta de interés describir el comportamiento de la rentabilidad de las empresas telefónicas. En el período 1989- mayo 1994, la rentabilidad operacional de la CTC fue de 15.7%. Entre los años 1992 y 1993 la compañía llevó a cabo su proceso de filialización, quedando la casa matriz CTC S.A a cargo de telefonía local, CTC Mundo S.A a cargo de Larga Distancia, CTC Startel en telefonía móvil y CTC Equipos, comercialización de equipos. En estas condiciones en el período 1994-1997 la rentabilidad operacional de CTC S.A fue en promedio de 11.4% y la rentabilidad operacional de la empresa consolidada fue de 13.1%.

IV. Institucionalidad regulatoria y de promoción de la competencia: problemas y políticas

La política del régimen militar estuvo construida sobre la idea de que la intervención pública en los mercados introduce distorsiones que impiden su operación eficiente, por lo cual se debía eliminar toda intervención estatal para permitir una operación eficiente de los mercados. La imagen objetivo era en consecuencia el Estado mínimo restringido a sus funciones básicas. Esta concepción se tradujo en la privatización, en los marcos regulatorios y en la institucionalidad pública.

Esta política tuvo matices diferentes. El esfuerzo requerido para transitar hacia una economía de mercado hacía necesario disponer de recursos humanos y financieros calificados por lo que hubo ámbitos públicos bien aprovisionados. Instituciones tales como la Superintendencia de Bancos experimentaron importantes procesos de modernización. A ello contribuyó también la experiencia de la crisis de los años 1982-1983 que llevó al colapso al sector financiero como consecuencia del débil marco regulatorio. Importante papel tuvieron, además, personeros que compartían la idea básica de una economía de mercado pero no dudaban de que la privatización sería exitosa sólo si estaba adecuadamente regulada.

En este contexto, los Gobiernos democráticos reciben en algunos ámbitos marcos regulatorios fuertes, instituciones modernas, flexibles en materia de personal y remuneraciones, provistas de presupuestos adecuados financiados por los propios regulados. Pero reciben también instituciones preparadas insuficientemente para asumir la regulación de sectores altamente intensivos en capital, tecnológica y regulatoriamente complejos, de desarrollo acelerado y cambiante. Estas se localizan principalmente en el sector de servicios de utilidad pública.

Pero más importante, es que los gobiernos democráticos reciben una institucionalidad reguladora carente de un diseño general, con instituciones nacidas en diferentes épocas, con diferentes objetivos, en proceso de desaparición algunas apenas constituyéndose otras, con estructuras salariales rígidas incompatibles con la posibilidad de atraer los profesionales adecuados y sin una definición clara del rol genérico de este segmento del aparato público ni de su misión y objetivos específicos.

La Superintendencia de Electricidad y Combustibles, por ejemplo, es de antigua data y está orientadas principalmente a la fiscalización y a la determinación de las normas técnicas para el buen desarrollo del sector. Otras son de creación más recientes. Es el caso de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, creada en 1977 y que asume como tareas la definición de la política pública respecto del sector, la regulación técnica y los procesos de privatización. Algo similar ocurre con la Comisión Nacional de Energía, creada en 1978 que debe encargarse de proponer políticas y un marco regulatorio para el sector que posibilite la privatización. Con el proceso de privatización de las empresas públicas, que tenían a su cargo la regulación de los respectivos sectores, estas instituciones se ven obligadas a asumir las tareas propiamente regulatorias, sin que sus leyes orgánicas ni sus estructuras organizativas sufran un proceso de readecuación. La Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), que nace a finales de 1989 es creada con la tarea de liderar los procesos regulatorios del sector, en particular los tarifarios pero sin contar con una adecuada institucionalidad ni recursos. Prueba de ello, es que aparece totalmente impotente cuando entra en

crisis “Lo Castillo” principal empresa privada del sector, que deja sin agua a buena parte del barrio alto de Santiago.

A. Una política de perfeccionamientos parciales

En este contexto, el primer Gobierno democrático enfrenta la tarea de proceder al análisis de cada una de estas instituciones para encarar su modernización. En el marco de un programa del Banco Mundial se realizan estudios destinados a modernizar la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y la Subsecretaría de Telecomunicaciones. Los caminos seguidos por estas dos instituciones son dispares.

En el caso de la SEC se aprueba una reforma legal que básicamente mejora las remuneraciones de los funcionarios integrándolos en el escalafón de fiscalizadores. No obstante, no se abordan los problemas de fondo de la institución. En el caso de la SUBTEL, la propuesta de organización de una Superintendencia de Telecomunicaciones encuentra obstáculos constitucionales referidos a la imposibilidad que el Ejecutivo delegue facultades en materia de concesiones y otras. Probablemente, el principal factor que explica la falta de avance en esta materia en telecomunicaciones radica en las grandes tareas que tuvo que enfrentar: la aprobación de la reforma de la ley general de telecomunicaciones que introducía la competencia en LD, el proceso tarifario en telefonía local, el esfuerzo por preparar y echar andar el nuevo Reglamento de Servicio Público Telefónico y junto con ello el sistema de “Quién llama paga” y la tarificación de los accesos en telefonía móvil el reglamento de reclamos y finalmente el nuevo proceso tarifario de la telefonía fija.

En el caso de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, ésta se beneficia de la reforma general del marco regulatorio del sector y en particular de la crisis de “Lo Castillo” en que queda en evidencia la fragilidad de la institución frente a empresas que no cumplen con las obligaciones que surgen de sus concesiones. De esta forma, se incrementan sustancialmente las facultades, las sanciones, las remuneraciones y la flexibilidad para el manejo del personal.

No obstante, se carece de un diseño general que oriente las reformas institucionales del sector.

B. El sistema antimonopolio del DL 211

El tema de la competencia se pretende cubrir en lo fundamental con Sistema Antimonopolio del DL 211. El desarrollo tecnológico contribuye progresivamente a terminar con los monopolios naturales ampliando los espacios para el desarrollo de mercados competitivos en los servicios de utilidad pública. Aparece en el horizonte la posibilidad de eliminar la fijación pública de los precios de nudo, la competencia en la comercialización minorista de energía eléctrica e incluso se señala que en telecomunicaciones el problema de las interconexiones desplazará a la fijación tarifaria como principal preocupación regulatoria del sector.

Consistente con esta evolución, diversas leyes sectoriales están asignando tareas relevantes al sistema antimonopolio. Como ha quedado dicho, la Ley General de Telecomunicaciones asigna a la Comisión Resolutiva la tarea de fijar los servicios que deben ser objeto de fijación tarifaria si las condiciones existentes en el mercado no son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria. Algo similar contempla el nuevo marco regulatorio del sector sanitario, la nueva Ley de Emporchi y el proyecto que reforma la ley eléctrica. El cuadro que sigue sintetiza estas facultades.

Cuadro 12
**FUNCIONES QUE ASIGNAN LEYES SECTORIALES
 ASIGNAN A LOS ORGANISMOS ANTIMONOPOLIOS**

	Telecomunicaciones	Sanitario	Portuario	Energía
Comisión Resolutiva	Los precios de los servicios de telecomunicaciones serán libremente establecidos. No obstante, en el caso de la telefonía local, en larga distancia (antes del establecimiento del multiportador) y en el de servicios de conmutación existiere una calificación expresa por parte de la Comisión Resolutiva en cuanto a que no existen condiciones suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria, los precios o tarifas serán regulados.	Corresponde a la Comisión Resolutiva determinar si las empresas concesionarias de servicios eléctricos o de telefonía constituyen monopolio natural o han dejado de serlo.		Los servicios no consistentes en suministros de energía, prestados por las empresas en virtud de su condición de concesionarias de servicio público serán objeto de tarificación en caso que la Comisión Resolutiva considere que las condiciones existentes en el mercado no son suficientes para garantizar un régimen de libertad tarifaria.
Comisión Preventiva Central			La Comisión Preventiva determinará las condiciones para las relaciones de propiedad que mantenga con otros que exploten frentes de atraque competitivos entre sí.	

Fuente: (1) Ley General de Telecomunicaciones; (2) Ley General de Servicios Sanitarios; (3) Ley General de Emporchi y Dictamen Comisión Preventiva Central antimonopolios; (4) Proyecto de ley que reforma Ley General de Servicios Eléctricos.

Por otra parte, y como producto del proceso de privatización las comisiones antimonopolio y la Fiscalía Nacional Económica se han visto confrontadas con un número creciente de casos vinculados a los servicios de utilidad pública. Esta mayor actividad no ha generado ninguna iniciativa legislativa que fortalezca esta débil parte de la institucionalidad pública. (con excepción de un proyecto de ley que fortalece la FNE, y que se ha tramitado muy lentamente)

C. La propuesta de la Comisión Presidencial para la reforma de la institucionalidad reguladora

Desde 1993 se desarrollaron propuestas tendientes a modificar la institucionalidad regulatoria, (Ver Bitrán y Saez (1993) pp. 275-276). Proposiciones en la misma dirección fueron planteadas por Vivián Blanlot. En un ámbito más institucional fue el Ministerio de Economía que impulsó este debate, dando con ello origen a la Comisión Presidencial para la Reforma de la Institucionalidad regulatoria, medioambiental y de Recursos Naturales.

El informe de la Comisión Presidencial, entregado en agosto de 1998 representa el primer esfuerzo de análisis global, sistemático y detallado de la institucionalidad pública del sector y constituye una interesante propuesta de rediseño institucional para el sector. En una primera parte, realiza una descripción de las distintas instituciones relevantes, identificando sus bases normativas, los principales procesos en que les cabe involucrarse, sus estructuras organizacionales, sus atribuciones, su presupuesto y dotación de personal y sus relaciones institucionales. Posteriormente, con base en una metodología común¹⁷ realiza un diagnóstico institucional de cada entidad. Culmina, el informe con una propuesta global de reforma para el sector.

1. El enfoque general del informe

El informe abre discusiones que son fundamentales para abordar una reforma de la profundidad como la que se propone, entre las que destacan, la conceptualización de la regulación y sus objetivos, las consideraciones sobre el sistema político y las condiciones de viabilidad de la reforma.

Para la Comisión el rol regulador del Estado está “destinado a posibilitar una operación eficiente y competitiva de los mercados, siendo el objetivo fundamental en este campo que el sistema económico opere a su máximo potencial, en términos de producción, calidad de servicios, inversiones, progreso tecnológico y protección del medio ambiente”. Se trata en consecuencia de un problema eminentemente técnico donde la política aparece como un elemento distorsionador. En tal sentido, un convencimiento básico atraviesa el documento: la buena regulación presupone que el regulador está protegido de los “objetivos de corto plazo del Gobierno de turno”. De lo contrario, el interés privado queda expuesto a abusos por parte del Estado. En consecuencia, se requiere una instancia independiente del Gobierno y del interés privado que pueda arbitrar y resolver los conflictos. Siendo la regulación un problema de asignación eficiente de recursos, es el criterio técnico el que permite resolverlos de manera ecuánime y eficiente. Por ello, el problema básico en la designación de las autoridades reguladoras es que cuenten con las calificaciones técnicas más altas.

El documento subraya la importancia de distinguir entre dos tipos de instituciones reguladoras. Las instituciones que tienen la autoridad para definir políticas y tomar decisiones que modifican las reglas del juego (Poder Ejecutivo y Legislativo), y aquellas que sólo tienen la autoridad delegada de ejecutar políticas preestablecidas y hacer cumplir las reglas del juego vigentes (organismos reguladores técnicos). Para los autores del informe, no realizar esta distinción puede llevar a la discrecionalidad excesiva, la potencial arbitrariedad y la pérdida de legitimación social de las instituciones públicas. Las primeras se relacionan con las funciones normativas, es decir las que se refieren a la discusión y decisión en torno a la definición del bien común, del deber ser, y de los grandes valores y objetivos sociales y los modos de alcanzarlos y mantenerlos en

¹⁷ El diagnóstico se realiza sobre una pauta de evaluación común, que considera 9 criterios agrupados en tres categorías. La primera categoría ‘racionalidad del sistema’ incluye el tema de la asignación de responsabilidades institucionales y la consistencia entre responsabilidades y atribuciones. La segunda categoría, ‘efectividad reguladora’ incluye los temas selección y composición de la autoridad reguladora, capacidad y motivación de los recursos humanos, financiamiento e infraestructura y agilidad de los procesos administrativos. Finalmente, la tercera categoría, ‘transparencia, responsabilidad y legitimidad’ incluye los problemas referidos a los mecanismos externos de control, la participación de los interesados y los sistemas de apelación y resolución de controversias. (ver Comisión Presidencial de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado (1998) capítulo 4)

vigencia las se incluyen el concepto de instituciones encargadas de la definición de políticas, normas e instrumentos de intervención pública. Las segundas se relacionan con la administración e implementación de los instrumentos de intervención pública, y con la fiscalización del cumplimiento de la normativa por parte de las entidades obligadas por ésta. Estas son denominadas Administradoras de instrumentos reguladores y fiscalización.

A mi juicio, este enfoque básico plantea una serie de dificultades. En primer lugar, la idea de que el objetivo fundamental de las agencias reguladoras está limitado a una función técnica de maximización supone como dado la valorización de los diferentes objetivos. No obstante, la valorización de los objetivos, su prioridad y los procesos que permiten definir la relevancia que se le asigna a la maximización de la producción, la calidad de servicio o el tema ambiental son parte fundamentales de la llamada aplicación de la política regulatoria. La toma de decisiones respecto de estas definiciones no se agota en el proceso legislativo cuando se formulan las normas y políticas generales sino que culminan en la fase de aplicación de las normas regulatorias. En el caso de los procesos tarifarios, por ejemplo, el problema que enfrentan las entidades reguladoras es traducir los criterios legales en fórmulas tarifarias específicas. En condiciones de incertidumbre, de asimetrías de información que dificultan la determinación de la tarifa óptima, el problema fundamental es de naturaleza procedimental de manera de asegurar las condiciones que permiten la expresión de los diversos intereses afectados en un proceso público de determinación de la tarifa en los marcos que define la ley.

Al sobredimensionar la dimensión técnica de la regulación el documento no da cuenta de la dimensión política del proceso regulatorio. Al perder de vista, la naturaleza política de la regulación, lo político aparece como una distorsión, expresada en los “objetivos de corto plazo del Gobierno de turno” respecto de los cuales el regulador debe ser protegido. De esta forma, la preocupación se concentra en erigir un muro de contención que proteja al regulador de lo político, como si ello fuera posible en lugar de crear los mecanismos que permitan crear las condiciones que aseguren una plena participación de los afectados permitiendo así la operación transparente de los complejos procesos de definición del interés público y, en ese contexto, respetando los legítimos intereses privados con estricta sujeción a la ley. De esta forma, se limita la influencia de intereses espúreos y se generan las adecuadas garantías para los inversionistas lo que permite reducir la prima de riesgo y con ello el costo de la prestación de servicios a los usuarios.

Concordamos en tal sentido con Churchill cuando señala que en la regulación: “aún cuando es necesario resolver problemas técnicos difíciles y complejos, ellos son menos importantes que los referidos a la necesidad de que las sociedades establezcan mecanismos aceptables de resolución de conflictos... Mejorar el marco regulatorio debe por tanto centrar primero la atención en desarrollar medios políticos más efectivos de resolver los conflictos. Fórmulas sofisticadas de tarificación no tienen sentido sin un acuerdo básico sobre como deben ser distribuidas las ganancias y las pérdidas” (Churchill, 1995, p.307) Sobre esta base, Churchill sostiene que el problema en los países menos desarrollados, no es tanto la falta de independencia de los organismos reguladores sino la falta de representación política requerida para ser efectivos. El problema del enfoque político predominante en algunos países, sigue señalando, no es el proceso deliberativo en sí mismo, sino la baja participación. Existe poco debate y no están disponibles foros estructurados donde las partes interesadas pueden intercambiar información e involucrarse en procesos de negociación y mediación. En tal sentido, no existen estructuras que permiten a la empresa regulada defender la necesidad de un aumento de tarifas ni que ayuden a los usuarios a entender la vinculación entre tarifas y calidad de los servicios. Es por

ello que resulta esencial abrir los procesos regulatorios asegurando el flujo de información amplia para todos los actores del proceso (id. p. 310)¹⁸

De lo anterior, se deriva que la principal y primera reforma que debe ser impulsada es la que apunta a hacer pública toda información relevante para los procesos regulatorios, garantizar la plena transparencia en los procesos de toma de decisión, generar las instancias de participación para todos los interesados, incluidos los usuarios y sus organizaciones así como las entidades académicas y formalizar los procesos para asegurar el debido proceso y la oportunidad de las decisiones.

El informe contiene un cuestionamiento muy profundo, pero no fundado del sistema político chileno. En nuestra opinión, el informe no toma en cuenta los cambios que ha experimentado el país y que tienen como consecuencia un Gobierno que en democracia lleva ya ocho años con un superávit fiscal considerable, cuya política fiscal nadie podría considerar que ha sido permisiva con el populismo. No da cuenta tampoco, de que la propia ciudadanía ha evolucionado, producto probablemente de los excesos en que se incurrió en el pasado, y que tampoco evalúa positivamente a los gobiernos que incurren en actitudes populistas. Naturalmente, son posibles muchos los perfeccionamientos pero difícilmente es posible sostener que una reforma de la institucionalidad reguladora debe tener como hilo conductor esta preocupación. Por el contrario, la institucionalidad pública regulatoria, con todas las deficiencias ha demostrado su apego a la ley y el respeto de la racionalidad económica.

De lo que se trata, en consecuencia, es avanzar en un rediseño institucional que fortalezca la capacidad del Ejecutivo para garantizar la gobernabilidad general del país, desarrollar los marcos normativos y una política coherente de promoción de la competencia y regulatoria en los aspectos de concesiones, tarifas y desarrollo de la competencia. Para esto resulta fundamental, concentrar en el Ministerio de Economía las facultades indicadas. La idea de la Subsecretaría de Regulación es una opción digna de ser estudiada. Resulta razonable avanzar hacia tres superintendencias (de energía, de telecomunicaciones y de servicios sanitarios) poderosas y responsables frente a la opinión pública. No obstante, ellas tienen que seguir formando parte del Gobierno y no sólo del Estado.

La distinción entre **instancias con funciones normativas** en las cuáles juegan un papel relevante los valores y visiones respecto del bien común y las **entidades administradoras de instrumentos reguladores y de fiscalización** que toman dichas opciones valorativas como dadas reduciendo el carácter de sus decisiones a opciones técnicas no resulta razonable. Las normas son siempre incompletas y en tal sentido su aplicación depende en un margen considerable de la instancia regulatoria. Si no se toma en cuenta esta circunstancia, la consecuencia política práctica de transformar los puestos directivos de las instituciones reguladoras en posiciones que se ubican más allá de la soberanía popular es la constitución de espacios en que la voluntad ciudadana no tiene incidencia. Se le sustraen al ciudadano ámbitos de decisión cruciales en los cuáles se determina la manera como efectivamente se traducen las normas generales. En la práctica es difícil separar la elaboración de las normas de su aplicación ya que los mandatos legislativos son a menudo tan vagos, ambiguos o contradictorios por lo que no existen patrones claros que orienten su aplicación por parte de los técnicos¹⁹. La naturaleza de la actividad legislativa que prevé la participación de

¹⁸ Este aspecto es uno de los más problemáticos en América Latina. En efecto, un estudio sobre tres países concluye: "Los usuarios de los servicios tienen escasa participación en los procesos de regulación; normalmente se enteran de las decisiones cuando ellas ya están fuera de su ámbito de posibilidades de intervención. Esto se asocia, por cierto, con la debilidad de las organizaciones de consumidores en toda la región, constituyendo uno de los factores que contribuye a la poca estructuración y claridad de los procesos reguladores. (Stark, 1997 p. 83)

¹⁹ Conama considera reduccionista el concepto de aplicación de la normativa (otorgamiento de permisos, como la SEIA, fiscalización) pues se trata más bien de "administración de la gestión ambiental" función más compleja con muchas dimensiones uno de los cuales es la fiscalización y que requiere capacidades políticas y técnicas. En tal sentido, desarrolla la idea de la "función política" de la institucionalidad ambiental que consiste en integrar la temática en los diferentes sectores del Estado e involucrar a la sociedad en la protección del MA. Más en general, se considera que la función normativa y su aplicación que concentra la atención del informe deja por fuera numerosas tareas centrales.

todos los interesados, la confluencia de distintas perspectivas ideológicas y profesionales contribuye a que la aprobación de una ley supone el establecimiento de acuerdos que se traducen en textos muy complejos lo que tiene como consecuencia que su aplicación depende singularmente de quiénes deben aplicarla.

En consideración de la importancia que tiene el personero encargado de interpretar las normas legales al aplicar la regulación es razonable y necesario que quiénes asuman estas tareas sean expertos nombrados por quiénes han ganado el favor de la mayoría de los ciudadanos. El límite de la de las facultades discrecionales lo establece el propio texto legal y la posibilidad de recurrir a la justicia. Esto no implica que los funcionarios puedan gozar de cierta estabilidad en los cargos, pero no debería llegarse de ninguna manera a extremos como es por ejemplo la estabilidad de que gozan en Chile los comandantes en jefe de las FFAA.

En este contexto, para el ya citado Churchill es poco realista pensar que los organismos reguladores pueden estar completamente aislados de los procesos políticos. Quién es nombrado como regulador, "su estabilidad en el cargo, su autoridad y el alcance de sus determinaciones son todas decisiones políticas. **En último término, son los líderes del Gobierno quienes tienen que responder por todos los aspectos de la gobernabilidad, incluida la regulación.** "(id.)

El logro de una gran reforma del Estado, en este caso de la institucionalidad regulatoria y de promoción de la competencia no se condice ni con la experiencia en materia de reforma ni con las características de nuestro sistema político. El Estado tiende a perfeccionarse de forma gradual, a través de pequeñas reformas. En tal sentido, la viabilidad de la reforma depende de la capacidad de que la propuesta general se articule con diversos procesos en marcha y se inserte en la agenda política del país.

2. Las proposiciones específicas

Con todo, las proposiciones específicas en materia de rediseño de la arquitectura institucional que realiza la Comisión Presidencial, nos parece bien encaminada. En efecto, como señalamos más arriba, se propone constituir al Ministro de Economía en la autoridad política en materia de competencia doméstica y externa, protección del consumidor y provisión eficiente de servicios sanitarios, telecomunicaciones y energía. De esta forma se corrigen las la falta definiciones derivadas de la ausencia de responsabilidades claramente establecidas al interior del Ejecutivo, se cautela la coherencia de la acción reguladora del gobierno y se acrecienta la agilidad en la toma de decisiones de nivel estratégico. Con tal objeto, se propone concentrar en una Subsecretaría de Regulación la capacidad técnica del MINECON en los temas indicados.

Complementariamente a ello, se propone constituir 3 superintendencias sectoriales responsables de cautelar la provisión eficiente de las telecomunicaciones, energía y servicios sanitarios las que se relacionarían con el Presidente de la República a través del Ministerio de Economía.

Sus objetivos institucionales serían los siguientes: (a) fortalecer la libre competencia; (b) proteger los derechos de los usuarios; (c) proteger la salud de las personas y; (d) evitar daños a los bienes privados y públicos. A estas entidades les corresponderían las siguientes funciones: (a) fiscalización; (b) aplicación de normativa, que se refiere a obligaciones ya establecidas en las leyes sectoriales, incluido el proponer a MINECON los decretos de concesión y; (d) elaborar y proponer a MINECON normativa de mayor rango – anteproyectos de ley y decretos incluidos los que fijan tarifas. Se le asignan también tareas de cautelar el DL 211 sobre defensa de la competencia para lo cual deberán efectuar investigaciones actuando de oficio o a requerimiento del FNE. En caso de detectar presuntas infracciones deberán presentar la denuncia correspondiente, adjuntando todos los antecedentes de la investigación efectuada.

La Comisión propone que sus autoridades continúen siendo designadas por el Presidente de la República, pero con sujeción a algunos requisitos especiales tales como una comprobada calificación profesional, experiencia, independencia, probidad, habilidad gerencial, manejo político y liderazgo. Se propone además, que la designación sea por plazo fijo (3 a 5 años), renovable y que su remoción sólo sea posible por causales preestablecidas en la ley.

La Comisión propone una importante reforma del sistema antimonopolio: (a) la creación de la Comisión de la Libre Competencia como tribunal especializado en aspectos de competencia interna y externa, con jurisdicción en todo el país que sustituye a las Comisiones Preventivas, Comisión Resolutiva y de Distorsiones ; (b) consolidación de la Fiscalía Nacional Económica como órgano especializado en investigar acciones contrarias a la libre competencia en los mercados domésticos y en la importación de mercadería.

Propone también la Comisión la creación de un Tribunal Nacional Económico, concebido como una entidad jurisdiccional especializada bajo la supervisión de la Corte Suprema que se constituiría en una segunda instancia respecto de las decisiones de los entes reguladores y la Comisión de la Libre Competencia.

V. Conclusiones

La experiencia chilena parece dejar en evidencia, aún cuando se requieren estudios específicos sobre la materia, que el logro de mercados competitivos y eficientes requiere una preocupación no sólo por las conductas anticompetitivas sino que hace también necesarias políticas que contribuyan a generar estructuras que favorecen la competencia y reducen las barreras a la entrada. Los casos eléctrico y de telecomunicaciones parecen elocuentes al respecto, particularmente si la institucionalidad reguladora presenta dificultades.

En el ámbito tarifario, destacan la necesidad de perfeccionar la capacidad para acceder a la información requerida y de procesamiento, todo lo cual hace indispensable fortalecer las facultades de los entes reguladores y transformar este trabajo en una tarea permanente. Destaca la necesidad de promover una perspectiva intersectorial, que impulse los procesos de aprendizaje entre sectores y asegure un tratamiento homogéneo de los inversionistas.

La reforma de la institucionalidad regulatoria es una tarea primordial. Es fundamental, entender que si bien la regulación implica el tratamiento de temas técnicos sofisticados incluye dimensiones políticas fundamentales. La regulación requiere generar instancias que permitan una adecuada representación de los intereses afectados y procedimientos transparentes de operación. Es fundamental, reunir los temas político normativos de los sectores analizados en un Ministerio. La propuesta en el caso de Chile, de concentrarlo en una Subsecretaría de Regulación en el Ministerio de Economía es digno de consideración. Complementariamente con ello, las superintendencias sectoriales (que existen o que deben crearse) deberían relacionarse con el Presidente de la República a través del Ministro de Economía.

Bibliografía

- Bernstein, Juan Sebastián (1997), “Mejoramientos al marco regulatorio eléctrico chileno”, Santiago.
- Bitrán, Eduardo y Saavedra Eduardo (1993), “Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado”, Oscar Muñoz (De.)
- Bitrán, Eduardo y Serra, Pablo (1998), “Regulation of privatized utilities: the chilean experience”, Centro de Economía Aplicada, Documentos de Trabajo, Serie Economía
- Bitrán, Eduardo y Saez, Raúl (1998), “Mercado, Estado y regulación”, en Cortazar, René y Vial, Joaquín.
- Blanlot, Vivianne (1992), “Consultoría para el Mejoramiento de la Regulación del Sector Sanitario”, Informe N°1, Análisis de la Legislación y Respuesta de Política, Ministerio de Economía.
- Blanlot, Vivianne (1993), “La regulación del sector eléctrico: la experiencia chilena”, en Oscar Muñoz (Ed.)
- Cabezas, Alberto (1997), “Transición a la TV digital en Estados Unidos y Gran Bretaña: claves de política pública para un proceso de convergencia”, (Versión preliminar)
- Cembrano, Juan; Benario, Pablo y Botteselle, Pablo (1993), “Análisis de posibles mejoramientos del proceso de fijación de valores agregados de distribución”, Comisión Nacional de Energía y Asociación de Empresas de Servicio Público, Santiago, octubre.
- Comisión Presidencial de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado (1998), “Modernización de la institucionalidad reguladora del Estado”, Informe Final, Santiago, agosto
- Cortázar, René y Vial, Joaquín (Ed.) (1998), “Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo”, Cieplan/ Dolmen, Santiago.
- Director General of Telecommunications (DGT) (1997), “Review of Utility Regulation”, Londres , septiembre.
- Galal, Ahmed (1996), “Chile: Regulatory specificity, credibility of commitment, and distributional demands”, en Levy, Brian y Spiller, Pablo.
- Galetovic, Alexander (1996), “Construyendo una economía de mercado. Regulación y desregulación en Chile 1973-1995”, Santiago.
- Iglesias, Rodrigo (1997), “Propuesta de mejoramiento en proceso de fijación de tarifas de distribución”, MINECON, diciembre.
- INECON (1998), “Análisis de la política y gestión tarifaria y de subsidios en los servicios de utilidad pública”, (Primer informe de avance) Estudio encargado por la División Desarrollo de Mercados del Ministerio de Economía, Santiago, Santiago, diciembre.
- Levy, Brian y Spiller, Pablo (1996), “Regulations, Institutions, and Commitment. Comparative Studies of Telecommunications”, Cambridge University Press, Nueva York
- OECD (1997), “The OECD Report on Regulatory reform”, Volume 1: Sectoral Studies, Volumen II: Thematic Studies, Paris.
- Moguillansky, Graciela (1997), “La gestión privada y la inversión en el sector eléctrico chileno”, CEPAL Serie Reformas Económicas.
- Morandé, Felipe (1996), “Incentivos a la discriminación en la industria eléctrica”, Santiago
- Morandé, Felipe y Sánchez, José Miguel (1992), “Incentivos y formas de discriminación en la oferta de electricidad”, Santiago, junio.
- Muñoz, Oscar (Ed.) (1993), “Hacia el Estado regulador. Después de las privatizaciones”, Cieplan.
- Paredes, Ricardo (s/f), “Integración vertical: teoría e implicancias de política pública”, Santiago.
- Presidencia de la República (1995), Mensaje N° 675-330, del 09.05.95, de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que modifica normas relativas al marco regulatorio del Sector de Servicios Sanitarios.
- República de Chile (1990), Ley 18.902. Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios.
- Riesco, Silvia (1998), “Los organismos antimonopolio y las telecomunicaciones, Correo de la Competencia”, Ministerio de Economía Chile.
- Rivera, Eugenio (1998), “Regulación y competencia en los servicios de utilidad pública. La experiencia chilena en la mejora regulatoria”, en Papeles de trabajo, Programa de Estudios Prospectivos, Corporación Tiempo 2000, N° 64, Santiago, noviembre.
- Rudnick, Hugh (1997), “Posibilidades de perfeccionamiento del marco regulatorio del sector eléctrico”, Santiago.
- Sin Autor, “La política eléctrica aplicada en Chile a partir de 1980 y sus resultados”, Santiago.

Tema V

Descentralización fiscal y el problema del financiamiento de la oferta de bienes públicos e infraestructura física en ciudades polo y en grandes áreas metropolitanas: los desafíos más allá del año 2000

Descentralización fiscal y financiamiento de las grandes ciudades de Brasil

Fernando Rezende¹

Resumen

La descentralización fiscal en Brasil no tomó en debida cuenta las necesidades de financiamiento de la infraestructura y de los servicios urbanos en las macrociudades. La brecha entre demandas por inversión y las disponibilidades financieras locales conducirán a un deterioro en la calidad de vida y a menores atractivos para la localización de modernas actividades económicas. Este "paper" aborda el problema señalado y apunta para la necesidad de nuevas soluciones.

I. Introducción

El concepto de una "ciudad mundial" o macrociudad se refiere a un grupo de ciudades que desempeñan un rol especial en la economía internacional. Ellas reúnen condiciones tales como: importantes centros financieros, sedes o centros de altas decisiones de compañías multinacionales, transnacionales y nacionales de gran porte, un rápido

¹ Ex-Presidente del Instituto de Investigación Económica Aplicada (Brasilia) y Profesor de la Fundación Getúlio Vargas (Río de Janeiro y Brasilia). Actualmente se desempeña como Jefe de Asesoría del Ministro de Desarrollo, Industrial y Comercio

crecimiento de los servicios comerciales modernos, grandes polos de manufactura, importantes nudos de transportes y comunicaciones, y tamaño de la población. En Brasil, solamente San Paulo y Río de Janeiro han sido incluidas por Friedman (1986) en el selecto grupo de las ciudades mundiales, cabiéndole a Río el segundo lugar.

En esta ponencia, el caso de Río de Janeiro se utilizará para examinar la cuestión de la situación de las ciudades mundiales de Brasil, bien como la de otras grandes ciudades, en términos financieros. El problema de conferir capacidad fiscal a los gobiernos locales ha sido ampliamente tratado en la literatura sobre federalismo fiscal, pero no se ha dado suficiente atención puntual al caso. Hablando de manera general, los gobiernos locales son tratados como un conjunto uniforme, independientemente del tamaño de cada ciudad o de las funciones que dichos gobiernos desempeñan. Esto conduce a una situación, como la que se observa en Brasil, de una creciente incapacidad de las grandes ciudades para ajustar sus ingresos a sus necesidades de gasto.

El punto de partida del razonamiento que se desarrollará en esta ponencia es que las ciudades mundiales tienen grandes necesidades pero disponen de pocos recursos. Esto lleva a una paradoja: una mayor dependencia de los gobiernos de los estados y del gobierno federal en comparación con las ciudades medianas o menores con relación al suministro de servicios urbanos y sociales. A su vez, la mayor dependencia significa una sumisión más grande a las alianzas políticas y menos espacio para un control social efectivo sobre los gastos públicos. Estos aspectos del problema se comentan en las secciones que siguen, precedidas por una breve exposición resumida de los principales puntos del federalismo fiscal brasileño. Como conclusión, presentamos algunas cuestiones para discusión adicional.

II. Características especiales del federalismo fiscal brasileño en relación a las finanzas locales

Cuatro aspectos importantes se han destacado en el análisis de las relaciones fiscales en la federación brasileña después de las modificaciones introducidas por la Constitución de 1988: la distribución desequilibrada de los ingresos y las necesidades de gasto; las desigualdades horizontales de ingresos fiscales de los gobiernos de los estados y locales; los incentivos para la creación de nuevos municipios y la brecha creciente entre las necesidades y los recursos en el nivel local. Un breve resumen de estas cuestiones se presenta a continuación como una base para el razonamiento que se desarrollará con mayor amplitud en esta ponencia.

A. La distribución desequilibrada de los ingresos y las necesidades de gasto

La Constitución Brasileña de 1988 ha sido acusada frecuentemente de haber promovido una fuerte descentralización de los recursos fiscales sin haber sido seguida por una correspondiente transferencia de responsabilidades a los gobiernos de los estados y municipios. Por un lado, el gobierno federal se quedó con menos recursos pero con más responsabilidades, principalmente en el campo de la seguridad social. Por otro lado, los gobiernos de los estados y municipios que obtuvieron más recursos no habrían asumido más responsabilidades. El resultado de este desajuste entre los recursos y las responsabilidades ha sido una deterioración de los servicios públicos y un aumento del déficit federal.

En realidad, esta crítica merece ser calificada. Los recursos fiscales a la disposición del gobierno federal se vieron afectados negativamente por la reforma fiscal de 1988, pero una gran parte de las pérdidas fue recuperada, ya que las transferencias a los estados y municipios no aumentaron tanto cuanto se esperaba debido a la lenta actividad económica a principios de la

década de los noventa y al aumento de la recaudación proveniente de las contribuciones federales obligatorias, destinadas a programas sociales. Así, la parte correspondiente al gobierno federal del total de ingresos del sector público, que habían bajado a un 55% en 1991, empezaron a subir nuevamente, alcanzando el 59% ya en 1994. Durante ese mismo período, los estados no lograron mantener su participación del 30% que habían conseguido al principio, por lo que volvieron a la situación que ocupaban antes de la reforma (cerca del 25%). Solamente los gobiernos locales pudieron preservar substanciales ganancias relativas.

Como las transferencias no cumplieron las expectativas iniciales, debido a razones económicas e a otras medidas adoptadas para reducir el déficit federal, lo que implicó la reducción de sus bases, la ganancia neta de los municipios y la estabilización de las cuotas de los estados en los niveles históricos sólo se podrían obtener mediante el aumento de su capacidad de imponer contribuciones. En otras palabras, las autoridades de los estados y municipios hicieron un mayor esfuerzo fiscal para soportar el proceso de descentralización, un punto que no se ha enfatizado en algunos análisis, pero que tiene una gran importancia para poder evaluar mejor la reforma fiscal de 1988.

Con relación a las responsabilidades, la historia verdadera también difiere de lo que comúnmente se piensa. Con el dinero federal llegando en menor cantidad y con menor regularidad, los estados y municipios, principalmente estos últimos, se vieron forzados a desviar sus recursos hacia áreas más sensibles desde el punto de vista de sus electores, tales como salud y educación. Esta "descentralización forzada" no excluye la necesidad de un proceso más organizado para transferir responsabilidades federales a los gobiernos de los estados y municipios con el objeto de evitar distorsiones con relación a la atención adecuada de las necesidades sociales básicas de la población².

El resultado de los cambios constitucionales y las reacciones a dichos cambios causaron una deterioración de la calidad del sistema impositivo brasileño, provocada por un aumento de los impuestos sobre ingresos brutos aplicados por el gobierno federal para financiar las obligaciones sociales más nuevas que se crearon al mismo tiempo. Según se mencionó antes, la recuperación parcial de la participación del gobierno federal en el total de la recaudación estaba relacionada con el financiamiento de los beneficios relativos a la seguridad social. Con menos recursos federales disponibles para otros programas sociales, los gobiernos locales entraron en acción para cerrar parcialmente la brecha, un movimiento que los estados no lograron llevar a cabo con el mismo alcance, ya que ellos no pudieron mantener sus ventajas relativas a la recaudación. De cierta forma, estos movimientos indican un esbozo, aún muy borroso, de un nuevo diseño de relaciones intergubernamentales en la federación brasileña, en la que el gobierno federal se involucra más en los riesgos sociales referentes al desempleo, ancianidad e invalidez, haciendo que estados y municipios se tornen más responsables de las acciones tendientes a conceder igualdad de oportunidades para la movilidad social mediante inversiones en la educación básica, salubridad pública y otros programas centrados en los grupos de la población que enfrentan las condiciones más desfavorables.

B. Las desigualdades horizontales en la distribución de los recursos fiscales

El diseño y la puesta en marcha de una propuesta más equilibrada para dividir las responsabilidades en la federación brasileña se ven restringidos por una distribución desproporcional, tanto entre los estados como intermunicipal, de los recursos fiscales. La

² Para un análisis del comportamiento del gasto público en el período posterior a la Constitución de 1988, ver Medici 1995 y Affonso y Raimundo, 1995.

concentración regional de la producción y la base impositiva no dejan mucho espacio para recaudar suficiente dinero por medio de los impuestos locales en la gran mayoría de los cinco mil municipios brasileños, y en un número considerable de los veintisiete estados. Esto hace que se confíe excesivamente en las transferencias convencionales, que tienen un sesgo a favor de las áreas menos desarrolladas y menos pobladas.

Las grandes ciudades que presentan grandes problemas urbanos y sociales no logran resolverlos adecuadamente, aún cuando usan el potencial pleno de su capacidad para aplicar impuestos. Las ciudades menores tampoco consiguen recaudar suficiente dinero por medio de impuestos locales, pero como ellas se benefician de las transferencias de fondos, sus presupuestos *per cápita* suelen ser bastante más altos. En 1995, los ingresos locales *per cápita*, provenientes de los impuestos, presentaban diferencias de hasta siete veces. Por lo general, estos ingresos *per cápita* de los gobiernos locales varían inversamente a la renta y a la población mediante la distinción de las transferencias en los presupuestos de los municipios medianos y pequeños. Las ciudades capitales de los estados están en el grupo menos favorecido, ya que reciben una parte menor de las transferencias federales y también han sido discriminadas en las fórmulas aplicadas por los estados para calcular lo que le toca a cada municipio de acuerdo con la legislación del estado³.

Las desigualdades horizontales en la distribución de recursos fiscales representan un problema difícil para el proceso de descentralización. En particular, ellas no permiten adoptar las recomendaciones usuales para atribuir responsabilidades en una federación por falta de adherencia a la actual distribución de recursos financieros, humanos y administrativos. Altos niveles de urbanización y altos índices de densidad demográfica exigen soluciones tecnológicas complejas para problemas urbanos que deberían permanecer en el área de acción de los gobiernos locales. Como las capacidades financieras no están asociadas a la naturaleza de las demandas ni a la existencia de recursos humanos y administrativos, no es posible obtener eficiencia en los gastos públicos por medio de la descentralización. Para hacer posible la puesta en marcha de un nuevo modelo para atribuir responsabilidades en la federación brasileña, habrá necesidad de resolver ese problema.

C. El incentivo para la creación de nuevos municipios

Una onda de emancipación política condujo al aumento de las desigualdades horizontales en la última década. Las mayores facilidades para dividir los antiguos municipios en dos o tres unidades políticamente independientes, junto con el incentivo fiscal proporcionado por las reglas aplicadas a la determinación de cuotas de los fondos federales para cada una, añadieron mil nuevos municipios a los cuatro mil que existían antes de la promulgación de la Constitución de 1988. Por lo general, los nuevos municipios independientes obtienen una participación mayor que la proporcional con relación a su población, de tal manera que suelen ubicarse entre los municipios mejor dotados de sus respectivos estados por lo que se refiere al ingreso *per cápita*.

En todos los casos, la emancipación deja a la otra parte del antiguo municipio en una situación peor. La razón de ese resultado en particular puede encontrarse en las motivaciones económicas para desear la emancipación. Primero, los distritos locales persiguen la emancipación cuando se dan cuenta del beneficio fiscal derivado de la localización, en su territorio, de actividades que generan una parte considerable de los impuestos del estado recaudados en el área. Cuando no es así, ellos pueden beneficiarse de la obtención directa de una cantidad mayor de las transferencias federales relativas a la cantidad que está siendo invertida en su territorio. En ambos

³ Un análisis de estas diferencias y sus causas puede encontrarse en Rezende, 1995.

casos, la población que permanece en las áreas más pobres del antiguo municipio se queda con menos recursos para cubrir sus necesidades.

D. La brecha creciente entre recursos y responsabilidades

Los cambiantes patrones demográficos de la población brasileña no han sido tratados adecuadamente en los análisis del federalismo fiscal brasileño. Sin embargo, esta es una cuestión muy importante. De cierta manera, las relaciones intergubernamentales y los esquemas de participación en la recaudación aún reflejan interpretaciones antiguas de la dinámica regional, sin tener en cuenta hechos importantes, tales como la metropolización de la pobreza, el ritmo de urbanización, la mayor participación de las ciudades grandes en la población total y las diferencias regionales en la distribución de la población por edad y su transformación con el paso del tiempo.

Este no es el lugar adecuado para entrar en un análisis detallado de los modelos demográficos cambiantes que se han observado en Brasil⁴, sino más bien para señalar su importancia con el objeto de evaluar las demandas por servicios públicos y su concentración espacial. Como el Estado debe centrarse en las necesidades de las familias con bajos ingresos, la dinámica de urbanización y pobreza es un aspecto importante que ha de considerarse. Cuando estos aspectos no se contemplan en el diseño de los mecanismos de asignación de los ingresos provenientes de impuestos y en las fórmulas de transferencia, el desajuste entre las demandas y los recursos se ensancha, conduciendo a una situación curiosa: las ciudades de porte mediano y grande quedan más dependientes de la intervención directa de los gobiernos de los estados y federal en los problemas locales.

Deberíamos observar también las diferencias regionales en la distribución de la población brasileña por edad. Mientras el envejecimiento ya constituye una realidad en las regiones Sur y Sudeste, más desarrolladas, la población joven que vive en las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste presenta altas tasas de crecimiento. Este ritmo desigual de cambio de la distribución por edad se traduce en una dificultad mayor para ajustar recursos y demandas en las regiones menos desarrolladas, ya que los más jóvenes que viven en estas regiones serán el punto focal en los programas sociales de los gobiernos de los estados y municipios, mientras que las demandas de los adultos por beneficios de la seguridad social y compensaciones por desempleo permanecen principalmente en las manos del gobierno federal. De esta manera, una mejor comprensión de las implicaciones demográficas de la descentralización fiscal es esencial para tratar de los desequilibrios antes citados.

III. Grandes ciudades: altas necesidades, bajos recursos

Por lo general, las grandes ciudades tienen grandes problemas. Tránsito congestionado, contaminación, criminalidad, recogimiento y eliminación de basura, vivienda y saneamiento. Cuando las grandes ciudades están rodeadas de pobreza, como es el caso en los países menos desarrollados, las demandas sociales —salud y educación— junto con restricciones a constitucionales a la imposición de tarifas sobre los usuarios de servicios urbanos de carácter colectivo, acarrear una carga más pesada sobre los gobiernos locales. Sin embargo, no siempre éstos tienen la capacidad de recaudar el dinero que necesitan para cubrir sus responsabilidades.

Como se ha dicho, el federalismo fiscal brasileño no favorece a las grandes ciudades. Su posibilidad de aplicar impuestos se ve limitada a los inmuebles urbanos y al suministro de servicios, exceptuando transportes y telecomunicaciones. El setenta y cinco por ciento del impuesto sobre el

⁴ Para ese fin, consultar IPEA, 1997.

valor agregado colectado en su jurisdicción, además de una participación en las transferencias federales a los municipios, junto con el dinero referente a los impuestos locales que pueden recaudar, forman el grueso de sus ingresos. Como los criterios para asignar las transferencias federales y de los estados tienen un sesgo para favorecer a las ciudades menos populosas, las mayores áreas metropolitanas enfrentan dificultades cada vez más grandes para ajustar los gastos a los ingresos.

Río de Janeiro y San Paulo son dos importantes casos que merecen estudio. A pesar de la descentralización del poder de aplicar impuestos y del aumento de las transferencias federales a los gobiernos locales, determinados en la Constitución de 1988, estas dos ciudades, desde entonces, tuvieron su posición rebajada en el rango de los ingresos impositivos *per cápita* de las ciudades capitales brasileñas. En realidad, ellas se beneficiaron de un esfuerzo fiscal mayor, que no fue suficiente para compensar su pequeña participación en las transferencias.

Del lado de los gastos, las presiones han seguido creciendo a medida que pasa el tiempo. Los intereses acumulados sobre la deuda pública para cubrir la brecha entre las necesidades de inversiones y el ahorro local consumen gran parte de los presupuestos locales a medida que la política macroeconómica fuerza el aumento de la tasa de interés para atraer el capital extranjero y mantener la estabilidad monetaria. Al mismo tiempo, los gastos personales no se reducen con rapidez en términos reales, como sucedía en el pasado, ya que la tasa de inflación ha disminuido a niveles comparables con los internacionales en los últimos años (la tasa de inflación en 1988 fue de aproximadamente un 3%). Así, la capacidad de inversión casi desapareció en los últimos dos años, después de haberse beneficiado de la reforma fiscal de 1988.

Comparar las grandes ciudades con las más pequeñas es una forma de revelar la desventaja de las primeras. En Río de Janeiro, los números muestran una renta pública *per cápita* de 454 reales para la parte central del área metropolitana y de sólo 80 reales por habitante para otros importantes municipios que la constituyen⁵. Los números de otros municipios del mismo estado también son dignos de atención. Varios municipios pequeños tienen ingresos *per cápita* equivalente al doble del promedio del estado, que es de 308 reales.

En términos generales, la situación no es muy diferente en el caso de San Paulo con relación a las diferencias metropolitanas de la renta pública *per cápita*, aunque el promedio del área metropolitana de San Paulo⁶ sea mucho más alto que el Ingreso Medio de Río de Janeiro, debido a una actividad económica más desarrollada que se refleja en él en el Área Metropolitana de San Paulo.

Aunque el tamaño de la población no sea el único factor determinante de las demandas de los ciudadanos por servicios urbanos y sociales, las notables diferencias que observamos en la distribución de los recursos de los gobiernos locales en Brasil son motivo de preocupación, particularmente cuando la tendencia demográfica señala una creciente concentración de la pobreza en las grandes ciudades y sus áreas metropolitanas. Mientras más avance el proceso de reforma del Estado para dar énfasis a las responsabilidades del gobierno en cuanto a la eficiencia económica y las desigualdades sociales, mayor será la percepción de las economías generadas por la falta de habilidad de los gobiernos para solucionar los problemas de las grandes ciudades.

Contrastando con la experiencia norteamericana, la población de bajos ingresos en las grandes ciudades brasileñas está concentrada en la periferia de la ciudad, con la mayoría encontrándose fuera

⁵ El área metropolitana de Río de Janeiro abarca 17 municipios habitados por 13,2 millones de personas. Su extensión total es de 6.464 kilómetros cuadrados, de los cuales el 18% se refiere al "municipio" de Río de Janeiro, la capital del estado del mismo nombre. La densidad demográfica llega a cinco mil habitantes por kilómetro cuadrado en la ciudad capital y a 1.700 habitantes en el total del área metropolitana.

⁶ 38 municipios forman el área metropolitana de São Paulo, en la que viven 15.5 millones de personas. La Región Metropolitana de São Paulo - RMSP se extiende sobre una superficie de más de ocho mil kilómetros cuadrados, de los cuales el 19% corresponde a la ciudad propiamente dicha. La densidad demográfica llega a seis mil quinientos habitantes por kilómetro cuadrado en la parte interna de la ciudad y a dos mil por kilómetro cuadrado en el área metropolitana.

de la jurisdicción del municipio, que cuenta con una amplia base fiscal. Por lo general, los pobres viven en la periferia, pero solicitan empleos y servicios del centro. Como resultado, ninguno logra hacer frente a las presiones que sus poblaciones ejercen sobre sus gobiernos. Los municipios más pobres que rodean la ciudad capital abrigan una parte bastante grande de la población total, pero les faltan los medios para proporcionar los servicios demandados. Al mismo tiempo, los más ricos cuentan con más medios pero no son suficientes para cubrir las deficiencias de sus vecinos.

Datos referentes a la distribución de los ingresos del gobierno local en el área metropolitana de Río de Janeiro ilustran bien los desequilibrios fiscales de los que se trata. Los municipios densamente poblados que rodean la ciudad capital y acomodan a la mayoría de las familias de bajos ingresos que viven en esa área⁷ cuentan con un presupuesto cinco veces menor, por habitante, comparado con los recursos administrados por el alcalde de la ciudad de Río de Janeiro. Eso no significa, sin embargo, que esta última esté en una posición mucho mejor. La concentración de pobreza urbana a lo largo del litoral de la Bahía de Guanabara es una de las principales causas de la contaminación del agua, lo que causa grandes daños al turismo de la ciudad. El tráfico sufre por la locomoción de trabajadores que viven en los suburbios y se ganan la vida en el centro. Los hospitales y centros de atención médica, así como las escuelas públicas, están repletos debido a las personas que demandan servicios que no están disponibles en el área donde residen. Las tasas de criminalidad aumentan al unísono de las desigualdades sociales.

De hecho, la mayoría de las responsabilidades para solucionar los grandes problemas de la Región Metropolitana de Río de Janeiro - RMRJ están, supuestamente, en las manos del gobierno del estado. La policía y el control del tráfico, el abastecimiento de agua, el saneamiento y control del medio ambiente son áreas en las que el gobierno local ejerce poca o ninguna interferencia. Aún en los servicios sociales —salud y educación— los gobiernos de los estados tienen una posición dominante en el área metropolitana, con la única excepción de la ciudad de Río de Janeiro.

Tener la responsabilidad no significa que ellos cuenten con los medios para enfrentar la situación satisfactoriamente. La mayor parte del dinero con que los gobiernos de los estados y municipios cuentan para cubrir e impartir la educación básica provienen de los impuestos federales recaudados y destinados para dicho fin compartidos con ellos o devueltos mediante acuerdos bilaterales. Y lo que es todavía peor: no existe dinero federal asegurado para los grandes problemas urbanos que generan exterioridades económicas negativas - congestión de tránsito, criminalidad, contaminación y deficiencias de infraestructura.

Los conflictos de jurisdicción contribuyen a aumentar las dificultades para poder mejorar la administración de los servicios públicos en el área metropolitana. Como ésta es responsable de una considerable parte de la economía, de la población y del electorado, la competencia política es fuerte entre el gobernador y los alcaldes, particularmente en el caso de la ciudad capital. En Río de Janeiro, el área metropolitana genera el 85% de PIB del estado, abriga el 76% de la población y abarca el 75% de los votos. Un grado de concentración mucho más grande que en el caso de San Paulo, cuya área metropolitana tiene el 53% del PIB del Estado y el 49% de la población y de los votos.

Siempre que el Gobernador y el Alcalde de la ciudad no pertenecen a la misma línea política, una situación que no es rara en Brasil, la coordinación de políticas en el área metropolitana sufre un retraso. Cuando el espectro político es amplio, con muchos partidos políticos participando en las elecciones locales, las posibilidades de conflictos son todavía más grandes, ya que los intereses locales tienden a predominar sobre los problemas comunes.

⁷ El "cinturón de pobreza" que circunda la ciudad de Río de Janeiro incluye los municipios de Itaguaí, Nova Iguaçu, Belford Roxo, S. João de Meriti, Nilópolis, Duque de Caxias, Magé e São Gonçalo.

Debido a que el gobierno federal controla el acceso de los estados y municipios a las fuentes externas de financiamiento, las decisiones de inversión están sujetas a la influencia federal. Las instituciones financieras federales administran los fondos que se pueden utilizar para financiar las inversiones en infraestructura y programas sociales, pero las condiciones para conceder empréstitos a los estados y municipios están sujetas a normas aprobadas por el Senado y a los topes máximos, que han estado bajo severa vigilancia del Banco Central. Mientras el déficit del sector público siga siendo un tema de preocupación, el acceso a estos fondos permanece limitado.

Los dificultades de reconciliar las metas de descentralización e integración de las políticas públicas en nivel local, con un alto grado de dependencia del financiamiento federal, pueden exponerse más claramente con la ayuda de tres importantes ejemplos: seguridad, saneamiento y salud.

La seguridad constituye un caso de fronteras mal delimitadas. Se reconoce plenamente que los problemas de seguridad están relacionados con causas que van más allá de las fronteras locales. La delincuencia organizada crece al compás del narcotráfico, contrabando de armas, blanqueo de dinero y otras actividades ilegales que se ubican en la jurisdicción federal. Sin embargo, la responsabilidad general de la seguridad en las ciudades brasileñas está en las manos de los gobiernos de los estados. Por su parte, la policía federal solamente examina ofensas federales y no se inmiscuyen en los asuntos locales. Sólo recientemente, el ayuntamiento de Río de Janeiro creó un cuerpo de policía municipal desarmado, con poder de actuación limitado. Ninguna de las dos policías cuenta con recursos materiales y humanos para combatir la delincuencia organizada en la ciudad de Río de Janeiro. Los recursos insuficientes y la falta de coordinación están en la base de la ineficiente represión a una indeseable alta tasa de criminalidad. Nítidamente, esta es un área en la que el gobierno central tendrá que desempeñar un papel más activo en las grandes ciudades, en estrecha cooperación con el gobierno del estado y los gobiernos locales.

El saneamiento es un caso de centralización forzada en el nivel del estado. El modelo desarrollado en el pasado por el gobierno federal ha forzado a los ayuntamientos a entregar los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado a las empresas públicas del estado. La puesta en práctica de este modelo fue asegurada por el control federal de los fondos disponibles para financiar nuevas inversiones. Solamente las empresas del estado estaban autorizadas a recibir empréstitos para financiar la expansión de servicios. Un esquema de concesión cruzada de subsidios, embutido en la estructura de tarifas de servicios públicos, debería permitir la expansión de servicios en áreas con bajos ingresos en municipios menores, al mismo tiempo en que generaría suficientes ingresos para cubrir costos de operación y liquidación de deudas.

En muy poco tiempo, las fallas de este modelo quedaron evidentes. El control del estado sobre las tarifas de servicios públicos en períodos de alta inflación debilitaba la situación financiera de esas empresas, erosionando la capacidad de inversión y reduciendo el campo para la expansión de servicios en las áreas más pobres a través de la concesión de subsidios. Los costos más altos de las inversiones postergaron la expansión del alcantarillado, causando un gran daño ambiental en las grandes ciudades y áreas metropolitanas, ya que la migración continua y la ocupación ilegal de tierras hicieron que la basura fuese eliminada de manera impropia. La centralización de las decisiones de inversiones en el nivel del estado no aseguró una distribución más racional de las inversiones en el área metropolitana, ya que los intereses políticos interfirieron, más abiertamente, después de la democratización ocurrida a mediados de los años ochenta.

El caso de la salud pública corresponde a una propuesta ambigua de descentralización. El sistema único descentralizado para la salud pública fue concebido para devolver a los gobiernos locales la principal responsabilidad de proporcionar atención médica a su población. El principio de complementariedad estaba en el fondo del modelo desarrollado para la salud pública, siendo los estados responsables de todo lo que estuviera más allá de la capacidad de los municipios, y las dos partes quedando siempre dependientes del financiamiento federal para satisfacer sus necesidades

presupuestarias. Las principales dificultades encontradas actualmente en esta área están relacionadas a una propuesta ambigua de descentralizar la administración sin reducir la dependencia del financiamiento federal. En un contexto de recursos inciertos e inestables, ni las municipalidades ni los gobiernos de los estados sintieron que podrían asumir compromisos de largo plazo con la descentralización de los servicios de salud.

Mientras más grande sea la dependencia de financiamiento externo de las grandes ciudades, más grandes serán las dificultades para mantener un nivel estable en el suministro de servicios públicos. En vista de que el acceso a los recursos depende de negociaciones con otros niveles de gobierno, pueden presentarse cuatro situaciones, según se indica a continuación.

IV. Relaciones intergubernamentales, según las alianzas políticas de estados y municipios con el gobierno federal⁸

Cuadro 1
RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Niveles de gobierno		Estados	
		Alineados	No Alineados
Municipios	Alineados	Muy Buenas	Buenas
	No Alineados	Muy Malas	Malas

Los intereses del gobierno local serán mejor atendidos cuando el poder local esté políticamente alineado con los gobiernos del estado y federal, de la misma manera como se indica arriba. La situación opuesta se enfrentará cuando el estado esté alineado con el gobierno federal, mientras el municipio no lo esté, pues la probabilidad de que se le niegue el acceso a los fondos administrados por el estado y el poder central es muy grande en dicho caso.

La situación intermedia se refiere a otras dos combinaciones posibles. Si el poder local está alineado con el poder federal, pero el estado no lo está, la situación puede considerarse buena, en el sentido en que una alta dependencia de los fondos federales es la regla general. Malo sería el caso en el que tanto el gobierno del estado como el del municipio estén de acuerdo, pero que ambos sean opuestos a la línea del gobierno federal, ya que las conexiones con el centro podrán ser cortadas.

Tres tipos de relaciones intergubernamentales surgen de las combinaciones presentadas. Las llamamos de Cooperación Integrada, Competencia Política y Discriminación Conjunta. La primera se establece cuando los tres niveles de gobierno comparten la misma línea política. En ese caso, hay mayores probabilidades de que el gobierno local consiga los recursos necesarios para cubrir las demandas de su población, ya que el gobierno del estado y el federal pueden actuar de forma complementaria.

Si llega a ocurrir una discriminación conjunta, se enfrentará una situación desfavorable, pues la posibilidad de contar con apoyo superior para reforzar la capacidad local de expansión de los

⁸ La posible combinación esbozada arriba se refiere al alineamiento político con el gobierno federal, incluida la coalición que detiene el poder en el Congreso Nacional sobre el presupuesto federal.

servicios públicos será remota. Las consecuencias son más difíciles de preverse cuando existe una competencia política para ganar una influencia mayor en una área en particular. A corto plazo, el gobierno local puede beneficiarse de los esfuerzos desarrollados por los rivales para atraerlo a la esfera de influencia de cada uno. Cuando la recompensa no vale la pena, la falta de coordinación conducirá al desperdicio y a ineficiencias.

Alineamientos políticos volátiles tienen como resultado modelos muy inestables de relaciones intergubernamentales y condiciones desfavorables para la eficiente administración de los servicios públicos. Esa situación inestable, más que la limitación fiscal, constituye una razón importante para la deficiente aplicación de los recursos y para la baja calidad de los servicios prestados por el sector público. Llevar la estabilidad a las relaciones intergubernamentales es una de las formas más efectivas de mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas.

V. Hacia nuevas soluciones. ¿Las grandes ciudades deberían ocupar un lugar especial en los regímenes fiscales federales?

El financiamiento de las grandes ciudades se beneficiaría de tres importantes medidas. Menor dependencia de las transferencias de recursos de los estados y federales; recursos más garantizados y estables; menor fragmentación de las fuentes de financiamiento.

Para reducir la dependencia de transferencias, la base financiera local tendría que ser incrementada. Pese a los recientes esfuerzos para explotar mejor la base local de impuestos, la recaudación obtenida de la tributación sobre la propiedad en Brasil aún es muy baja en comparación con los estándares internacionales⁹. Para mejorar la recaudación sin sobrecargar a los contribuyentes con un peso insostenible, podría considerarse una redistribución del peso impuesto por los gobiernos de los estados y federal. Sin modificar la división del poder de tasar, esa redistribución podría lograrse permitiendo que parte de la cantidad recaudada de los impuestos sobre la propiedad en el nivel local fuera sustraída del impuesto federal sobre la renta, reduciendo, en consecuencia, la participación municipal en los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta. Esto elimina parte de las reacciones políticas al aumento del impuesto sobre la propiedad, al mismo tiempo en que evita una centralización excesiva de las rentas públicas que han de devolverse a los municipios a través de las transferencias convencionales.

También se recomienda que los usuarios financien una parte mayor del costo de los servicios. La tradición brasileña recomienda que las tarifas cobradas de los usuarios financien los servicios divisibles, mientras que los servicios colectivos deberían ser financiados por los impuestos. Como los ingresos provenientes de los impuestos locales no logran cubrir las necesidades de financiamiento de los servicios colectivos en las grandes ciudades, se han hecho intentos de aplicar una tasa sobre servicios tales como alumbrado y limpieza de las calles, por lo general como un suplemento del impuesto sobre la propiedad. Como esas iniciativas fueron anuladas por el Tribunal Supremo, basándose en su inconstitucionalidad, la cuestión de financiar los costos cada vez mayores de los servicios usados colectivamente aún está a espera de una solución¹⁰.

Aunque la dependencia de las transferencias de recursos podrá reducirse, no podrá eliminarse. Como se ha dicho, las grandes ciudades tienen grandes problemas, cuyas soluciones están más allá de la acción individual. Lo que se necesita es poner en práctica mecanismos de

⁹ Solamente el 5.4% de la recaudación total de impuestos es referente a los municipios.

¹⁰ Para un buen análisis del potencial para aplicar las cuotas pagadas por los usuarios para financiar el suministro de servicios públicos, ver Bird and Tsiopoulos, 1997.

cooperación financiera diseñados correctamente a fin de proporcionar una mayor seguridad sobre la disponibilidad de recursos y su estabilidad duradera.

Un punto importante para lograr una cooperación efectiva es el reconocimiento de que para alcanzar un nivel aceptable de servicios públicos en las grandes ciudades necesitamos el compromiso sólido de todas las entes federados con el suministro conjunto de recursos para la realización de metas previamente acordadas. Fondos especiales, formados por aportes fijos de los presupuestos federales, de los estados y municipales constituyen un dispositivo común. La afectación impositiva también se ha utilizado ampliamente para proporcionar seguridad financiera a las prioridades gubernamentales.

Asegurar recursos es un buen comienzo pero no es lo suficiente en nuestro caso. La mayoría de los problemas urbanos están entrelazados, por lo que necesitan políticas integradas para que se puedan resolver de manera más efectiva. Medidas adoptadas por sectores intergubernamentales distintos para resolver los problemas más importantes de las áreas metropolitanas, como se comentó arriba con relación a Río de Janeiro, conducen a decisiones desarticuladas y a acciones menos eficientes.

Conseguir la integración de las políticas urbanas en Brasil no es un tarea fácil. La autonomía está establecida desde hace mucho tiempo y fue reforzada en 1988. La única posibilidad radica en el diseño de un nuevo modelo de cooperación financiera intergubernamental capaz de inducir a los gobiernos locales de un área metropolitana a buscar conjuntamente los fondos controlados por el estado y por el gobierno central. En dicho modelo, los pedidos, por parte de los municipios metropolitanos, de fondos administrados por el gobierno federal solamente tendrían prioridad cuando fuesen sometidos de forma conjunta y vinculada a un plan director. La economía local no sufriría interferencia, ya que el dinero sería distribuido en base individual. Solamente las decisiones relativas a los proyectos que serían financiados se someterían a un examen más profundo para establecer la cooperación deseada.

¿Las grandes ciudades metropolitanas deberían ocupar un lugar especial en los regímenes fiscales federales? Aunque nos sentiríamos inclinados a dar una respuesta afirmativa a esta pregunta, es poco probable que esa propuesta sea políticamente factible. En vez de requerir una posición preferencial con relación a otros municipios, ellas podrían desarrollar la capacidad de convencer a sus vecinos sobre las ventajas de trabajar juntos. Su capacidad técnica más elevada y su mayor influencia política deberían usarse para reemplazar con una acción colectiva las acciones individuales, a fin de alcanzar mejores resultados para todos.

Bibliografía

- Affonso, José Roberto y Raimundo, JCM (1995), "Federalismo Fiscal no Brasil", Río de Janeiro, mimeografiado.
- Medici, André (1995), "Políticas Sociais e Federação", in Afonso e Silva (org.) A Federação em Perspectiva, São Paulo, UNDAF.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (1997), "O Brasil na Virada do Milênio", Brasília D.F.
- Rezende, Fernando (1995), "Federalismo Fiscal no Brasil", Revista de Economía Política, vol. 15, n° 10.
- Bird, Richard and Tsiopoulos, Thomas (1997), "User Charges for Public Services: Potentials and Problems", Canadian Tax Journal, vol. 45, n° 1.

Buenos Aires: una ciudad mirando más allá del 2000

Eduardo Delle Ville¹

Resumen

El propósito del presente trabajo es la descripción de los procesos de descentralización fiscal que se vienen realizando en la Argentina. La primera parte es una aproximación teórica al concepto de descentralización y sus distintas implicancias. La segunda y tercer parte describen los aspectos relativos a la descentralización fiscal en la Argentina. Finalmente se realiza una descripción del proceso de descentralización tanto fiscal como administrativo que se está produciendo en la Ciudad de Buenos Aires simultáneamente a los cambios institucionales que está sufriendo el Gobierno debido a su nuevo status de Gobierno Autónomo.

I. Introducción

El presente trabajo tiene el objeto describir las características del proceso de descentralización que está sucediendo en la Ciudad de Buenos Aires.

¹ Secretario de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A modo de introducción cabe señalar que desde los orígenes de la organización institucional, a mediados del siglo pasado, la República Argentina adoptó formalmente la forma federal de gobierno. Sin embargo, en el campo fiscal no se produjo una aplicación plena del federalismo: por el contrario, la realidad se caracteriza por una exagerada centralización de las facultades tributarias en el Gobierno Nacional, una mayor descentralización de las responsabilidades de gasto en los Gobiernos Subnacionales desdibujada, en cierta medida, por una elevada dependencia de transferencias nacionales discrecionales para su financiamiento, y por gobiernos locales con roles muy distantes de los requeridos para una asignación óptima de los recursos.

La Ciudad de Buenos Aires, hasta 1994 tuvo un status distinto de los demás municipios del país, por ser la Capital de la República, y su Intendente era elegido directamente por el Presidente de la República. El sistema de coordinación financiera imperante (régimen de coparticipación impositiva de gravámenes administrado por la Nación) participaba compartiendo un porcentaje de la parte que le correspondía a la Nación y no de las que se asignaba a las Provincias. Desde el punto de vista del gasto, buena parte de los servicios locales eran financiados directamente por la Nación.

A partir de la reforma constitucional de 1994 la Ciudad de Buenos Aires adquiere el carácter de Gobierno Autónomo, sus autoridades son elegidas directamente por el voto popular. Desde el punto de vista fiscal asume la condición de Provincia y Municipio tanto por sus facultades tributarias como en sus responsabilidades de gasto. Sin embargo, con relación al sistema de participación impositiva, sólo recibe una suma fija que financia la Nación.

Durante el transcurso del presente trabajo quedarán expuestas las formas teóricas, el devenir histórico y la transformación que se viene operando en el país a partir del año 1994. La primera parte es una aproximación al marco conceptual utilizado para el análisis de este caso. La segunda y tercera parte describen aspectos relacionados a la descentralización fiscal en la Argentina y finalmente un apartado dedicado a analizar los cambios ocurridos en la Ciudad de Buenos Aires a partir de la reforma constitucional de 1994 y la sanción de la Constitución de la Ciudad en 1996.

II. Una aproximación teórica

En la mayor parte de los países latinoamericanos se ha emprendido un proceso de descentralización tanto administrativa como fiscal, tomando relevancia este tema en la agenda política de muchos gobiernos latinoamericanos a partir de la necesidad de reformar las estructuras de sus respectivos estados y adecuarlos a las necesidades de una sociedad inmersa en un marcado proceso de cambio.

Este fenómeno es acompañado por un fuerte avance en la concentración de la población en grandes áreas urbanas y por el traspaso de los servicios básicos con profundas connotaciones distributivas (educación, salud, servicios asistenciales) desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales, muchas veces sin las fuentes de financiamiento necesarias, generando, en consecuencia, importantes brechas fiscales en dichos niveles de gobierno. Simultáneamente, el aumento y concentración de la población en determinados núcleos urbanos ha aumentado las presiones de los ciudadanos sobre los gobiernos locales, especialmente en materia de infraestructura urbana y modernización de los servicios y bienes públicos que brindan estos niveles gubernativos.

Por razones de eficiencia en la asignación de recursos es necesario que el proceso de descentralización fiscal contemple adecuadamente el principio de correspondencia de modo que haya mayor disponibilidad relativa de los recursos financieros de los gobiernos subnacionales asociada a un incremento en la prestación de servicios y provisión de su infraestructura, generando

una relación estrecha entre el gasto de una localidad y la facultad impositiva que esta unidad necesita para afrontarlo.

El federalismo fiscal comprende todos los problemas y situaciones asociadas a un sistema fiscal descentralizado planteando diferentes esquemas de relaciones fiscales intergubernamentales y de sistemas de coordinación financiera. No es el objeto del presente trabajo brindar una receta sobre el mejor proceso y el grado de descentralización posible para cada país, ni siquiera una mera clasificación de los mismos ya que cada uno de ellos se ve afectado por los factores históricos, políticos, socioeconómicos y culturales propios lo que le otorga al proceso características especiales para cada jurisdicción².

Muchos autores consideran a la descentralización como una de las herramientas financieras que permitirá a largo plazo una mayor transparencia y eficiencia en la asignación de recursos y luchar de manera más efectiva y eficiente contra el excesivo centralismo burocrático de las Administraciones Nacionales, reduciendo el nivel del gasto público por efecto del principio de responsabilidad fiscal.

La descentralización tiene, según la literatura, dos variantes bien diferenciadas, cuya clasificación se hace teniendo en cuenta los valores públicos de autonomía local, la gobernabilidad y la responsabilidad fiscal en la gestión de los recursos y gastos de los gobiernos subnacionales hacia sus respectivas comunidades:

- 1) La primera, denominada fiscal o devolución, se produce cuando los gobiernos subnacionales tienen facultades delegadas, constitucional o legalmente, para fijar y recaudar sus propios tributos y la autoridad para decidir, diseñar y ejecutar las políticas y funciones de gasto. Es importante destacar la relación existente entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Subnacionales que se basa en una negociación continúa orientada a que los segundos colaboren en la puesta en marcha de los programas que la Administración Nacional implemente.
- 2) En segundo lugar, la denominada administrativa o delegación, que ocurre cuando la mayor parte de los recursos los recauda el nivel central, para luego transferir los fondos a los distintos niveles locales descentralizados, pero que carecen de autonomía, para que ejecuten las políticas de gasto de acuerdo a los lineamientos y controles que son impuestos por la política nacional. Todas estas entidades carecen de facultades impositivas propias ya que los gobiernos locales solo actúan como agentes del Gobierno Nacional en el ejercicio de un conjunto de funciones o mandatos que interesan al gobierno central.

Incluso, el gobierno central puede utilizar sistemas de transferencias interjurisdiccionales destinadas a compensar diferencias entre los ingresos y gastos de estos gobiernos subnacionales para lograr el cumplimiento de las metas fijadas para cada jurisdicción, sin implicar otorgar con ello alguna facultad impositiva alguna.

A. La descentralización y el contexto macroeconómico

Todo proceso de descentralización, tanto fiscal como administrativa, enfrenta importantes dificultades de tipo económico, político y administrativo; por ello, es conveniente que sea

² Aghon, Gabriel. Descentralización Fiscal en América Latina- Un Análisis Comparativo. En CEPAL/GTZ, pp. 49, "Se cree que existe un claro consenso sobre la necesidad de descentralizar fiscalmente a nuestros países, el reto ahora es determinar cuál es el grado óptimo de descentralización, el cuál obviamente variará según las características económicas, políticas y sociales de cada uno."

desarrollado en un marco de estabilidad macroeconómica, para evitar acumular adicionalmente las dificultades que surgen de las políticas de ajuste y estabilización.

Si bien es reconocido que el diseño y la implementación de las políticas de estabilización macroeconómica deben concentrarse al nivel de los gobiernos nacionales, es conveniente que los gobiernos subnacionales coadyuven al proceso de estabilización manteniendo niveles de gasto y endeudamiento compatibles con dicho proceso.

La finalidad última de todo proceso descentralizador es lograr que exista una correspondencia entre los bienes y servicios que provee cada estado local y las demandas cambiantes de las sociedades que representan; esto es, atender las preferencias locales cuya percepción puede ser incorrecta desde el nivel central de gobierno. Además, la correspondencia entre las decisiones de gasto y las inherentes a la aplicación de impuestos para su financiamiento permitirán ajustar el nivel y composición del gasto al socialmente deseado; de tal forma, la aplicación plena del principio de correspondencia fiscal coadyuva con el propósito de mantener el gasto a niveles compatibles con el equilibrio macroeconómico.

No obstante, la descentralización fiscal en Latinoamérica tiene como asignatura pendiente la construcción de un sistema de financiamiento local autónomo, ya que en la actualidad se presenta como altamente dependiente de las transferencias nacionales.

Por ello es importante destacar que muchas veces no es suficiente descentralizar las decisiones administrativas si ello no es acompañado de la descentralización de las facultades tributarias. Cada gobierno subnacional debe disponer libremente de sus recursos para poder afrontar los problemas de su comunidad y solucionarlos. Si la descentralización es solo administrativa nunca se obtendrán los beneficios plenos de la descentralización.

La finalidad última de todo proceso descentralizador es lograr que exista una correspondencia entre los bienes y servicios que provee cada estado local y las demandas cambiantes de las sociedades que representan, por eso se vuelve vital para el proceso la flexibilidad y capacidad de innovación en la elaboración de las políticas públicas.

B. Coordinación de las políticas fiscales de los diferentes niveles de gobierno

Para la construcción de un sistema de federalismo fiscal sólido es necesario una adecuada definición y coordinación de las políticas de gasto, recaudación y regulación entre los distintos niveles gubernamentales. Esto implica un mayor compromiso de los distintos niveles de gobierno de un país en el logro de los consensos sociales para llevar a cabo el proceso en cuestión, en definitiva la descentralización tanto fiscal como administrativa es una decisión política que debe contar con un grado de consenso básico para una implementación exitosa.

Con igual objeto, la literatura reconoce la necesidad de que los distintos niveles de gobierno posean una mayor integración y coordinación a la hora de implementar las políticas correspondientes a las respectivas jurisdicciones, para evitar la duplicación de los gastos en la implementación de proyectos superpuestos. Es justo reconocer que este es un proceso arduo, ya que muchas veces se vuelve difícil conciliar los intereses conflictivos de las distintas jurisdicciones.

José Antonio Ocampo (1998) sostiene que ningún Pacto Fiscal puede llevarse a cabo si no se consolida el ajuste fiscal, se eleva la producción del Sector Público, se le otorga transparencia al sistema impositivo, se promueva la equidad y se consolide el sistema democrático. La consideración de estos cinco elementos complican adicionalmente la posibilidad de lograr una coordinación de políticas y acciones públicas.

No siempre las relaciones entre las distintas esferas de un gobierno se enmarcan dentro de criterios claros de coordinación fiscal. A veces existen transferencias encubiertas hacia determinadas regiones que realiza el gobierno central a través de distintas herramientas, una de ellas es la inversión pública central que favorece a algunas regiones en desmedro de otras; ello termina siendo, en muchos casos, una transferencia de impuestos destinada a disimular la inviabilidad fiscal de algunas comunidades locales, resignando las ganancias de eficiencia de una sana política de descentralización al sustituirla por un juego de fuerzas políticas pujando en el escenario del gobierno central por obtener ventajas en la asignación regional de recursos administrados por dicho nivel de gobierno.

Para fomentar la responsabilidad de los gobiernos subnacionales es necesario implementar sistemas estables y transparentes de transferencias del gobierno central a los locales. Los déficits de los gobiernos subnacionales pueden afectar negativamente no solo la gestión y los resultados macroeconómicos a corto plazo sino también la equidad intergeneracional en el largo plazo.

C. La descentralización y las funciones fiscales básicas

Gabriel Aghon (1996) partiendo de la clásica clasificación de las funciones básicas de la política fiscal del profesor Musgrave, ha sostenido la conveniencia de concentrar las políticas de estabilización económica (Función de estabilización) y de redistribución del ingreso (función de redistribución) en el nivel central del gobierno, haciendo efectiva la descentralización en la provisión de los bienes sociales (Función de asignación), aunque muchas veces resulte difícil determinar a que nivel corresponde la efectiva prestación de estos.

El criterio más apropiado para determinar que nivel de gobierno debe proveer el bien en cuestión es una combinación del principio del beneficio de Tiebout y el teorema de la descentralización de Oates³, que permiten tipificar una serie de situaciones específicas, entre ellas:

- a) Si el bien o servicio beneficia exclusivamente a una comunidad local debe ser el gobierno local de dicha jurisdicción el responsable de su prestación, ya que en definitiva se hará cargo del costo;
- b) En cambio, cuando un bien o servicio beneficia a más de una comunidad local, pero no alcanza a tener incidencia a nivel nacional, la prestación del mismo debe surgir de un acuerdo entre los gobiernos subnacionales involucrados, de manera que los costos sean compartidos; alternativamente, puede contemplarse la centralización en un nivel intermedio de gobierno, por ejemplo en el estadual o provincial cuando el área de beneficios comprende a varios municipios de un mismo Estado o Provincia.
- c) En este punto es conveniente resaltar la importancia de lograr mecanismos de consenso social y de coordinación gubernamental sobre algunos temas básicos de la sociedad que afectan a determinadas regiones, ya que esta es la única forma de poder solucionar los temas que sensibilizan a la sociedad (por ejemplo en temas relacionados con la salud, educación, asistencia social, etc.);
- d) Por último, los gobiernos nacionales deberán atender las funciones no descentralizables y de regulación. Estas funciones, en general, son aquellas que por su universalidad, deben ser garantizadas a todos los habitantes del país en iguales condiciones, por ejemplo la defensa, las relaciones exteriores y, la provisión de bienes

³ Oates, Wallace (1972) El teorema de la descentralización dice que para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o para los gobiernos subnacionales- será asignado el gasto más eficientemente cuando los gobiernos más cercanos a las jurisdicciones provean el bien de acuerdo a las preferencias y cantidades demandadas por cada unidad local.

públicos con un área de beneficios que abarque a todo el territorio nacional. Además, deberá coordinar sus actividades con las distintas unidades subnacionales.

D. La política tributaria en un contexto descentralizado

En este punto se considera la necesidad de uniformidad de los tributos en todo el territorio nacional de un país⁴, para evitar que se produzcan “guerras tributarias” entre los distintos niveles descentralizados, ya que esto ocasionará efectos negativos en los resultados macroeconómicos esperados y en la eficiencia global de la economía.

Asimismo, debe descentralizarse la aplicación y administración de los gravámenes que no tengan claras economías de escala y que minimicen los derrames sobre los residentes de otras jurisdicciones. A manera de síntesis de este apartado, a continuación se exponen algunos de los aspectos positivos y negativos del proceso de descentralización fiscal:

- a) Dentro de los beneficios que presenta el proceso, se destacan: la posibilidad de acercar las decisiones de gasto a los contribuyentes, favoreciendo la participación social y el control social de las autoridades encargadas de gestionar la provisión del bien o servicio, aumentando de esta manera la responsabilidad política de los funcionarios en sus respectivas gestiones⁵. Esto se completa con la descentralización de los tributos de modo que se pueda confrontar “el beneficio político de gastar” con el “costo político de recaudar” los impuestos necesarios para el financiamiento de dicho gasto.
- b) Los aspectos negativos de la descentralización fiscal tienen que ver con la falta de capacidad administrativa necesaria de los gobiernos subnacionales para afrontar las mayores responsabilidades derivadas de ese proceso, ya sea por contar con estructuras administrativas obsoletas y/o excesivamente burocratizadas, por la existencia de altos niveles de corrupción y clientelismo en algunas regiones; y/o por no poseer el personal idóneo para cumplir con los nuevos mandatos asignados⁶.

Una de las desventajas que observa José A. Ocampo (1998) es que si los gobiernos locales no poseen una situación financiera sólida, difícilmente puedan hacerse cargo de las mayores responsabilidades que le son asignadas, lo que puede derivar en un deterioro de la calidad de los servicios, para que esto no ocurra será necesario que los gobiernos locales implementen políticas de fortalecimiento institucional, con amplios programas de capacitación en tecnologías administrativas e informáticas y normas que prioricen la eficiencia, la eficacia y la transparencia.

También es necesario considerar que la descentralización fiscal no debe generar costos extras a los contribuyentes, ya sea en la prestación de los servicios, por la superposición de tareas en los distintos niveles de gobierno ni complicar, aún más, la administración tributaria.

⁴ Aghon, Gabriel. Descentralización Fiscal en América Latina- Un Análisis Comparativo. En CEPAL/GTZ, pp. 43, “En el caso de los impuestos, deben establecerse ciertos lineamientos que eviten la posibilidad de que los diferentes niveles de gobierno establezcan gravámenes altamente ineficientes o vean reducir su recaudación.”

⁵ Aghon, Gabriel y Krause-Junk, Gerold (1998) Descentralización Fiscal- Marco Conceptual, pp. 57. “En general, la demanda en materia de bienes y servicios públicos difiere de una región a otra debido a criterios de preferencia de los ciudadanos o diferencias de ingresos. Por consiguiente, la prestación de servicios públicos a nivel regional debería ser distinta. De esta manera, se considera que las jurisdicciones independientes o gobiernos regionales o locales tienen mayor capacidad que el gobierno central para proporcionar esa oferta diferenciada.”

⁶ Ter-Minassian, Teresa. Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview, pp. 6, “Overstaffing, poor technical skills and training of employees, and the inability to formulate and implement effective spending programs to fully exploit potential financing sources characterize many regional and local jurisdictions in a number of countries worldwide. The incidence of corruption at the local level is not negligible either.”

III. El federalismo argentino

Desde 1853, constitucionalmente la Argentina adoptó para su gobierno la forma federal, contando con tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial (integrado por 23 provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y el municipal compuesto por más de 1 100 municipios.

La Constitución otorga amplios poderes fiscales a los gobiernos provinciales y garantiza la autonomía municipal; desde 1994 se confirió rango constitucional al régimen de coordinación financiera basado en la participación de impuestos recaudados por el Gobierno nacional (Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos), aunque la aplicación de algún régimen de coparticipación impositiva había dado inicio 60 años antes.

En la organización política institucional argentina y cada uno de los niveles que la componen ejercen funciones comunes a todos, llamadas actividades concurrentes, especialmente en materia de provisión de bienes y servicios; y otras exclusivas de cada gobierno subnacional. El poder tributario está en manos de las provincias, quienes delegan determinadas funciones en el Gobierno Nacional.

En materia tributaria la Constitución nacional reconoce facultades exclusivas al Gobierno nacional en materia de renta aduanera; con relación a los tributos internos se consagra la concurrencia sin condiciones para el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales en el área de la llamada tributación indirecta mientras que para los gravámenes directos la facultad del Gobierno nacional está condicionada (sólo puede aplicar ese tipo de tributos por tiempo determinado...) siempre que la defensa, la seguridad común y el bienestar general del Estado lo exijan”).

No obstante la amplitud de estas definiciones, en la actualidad se registra una fuerte concentración de la recaudación tributaria en el nivel nacional, esta distorsión fue señalada desde las épocas de la Organización Nacional Argentina, Juan Bautista Alberdi sostenía en ese entonces que: “La Federación Argentina es una especie de alcancía en que todas las provincias guardan sus rentas, pero cuya llave está en manos de Buenos Aires (entendiendo a esta como sinónimo del gobierno central) y cuyo tesoro solo sirve al que tiene la llave”.⁷

Como fue señalado, la Constitución nacional define potestades exclusivas y concurrentes de los distintos niveles de Gobierno⁸ en materia de Impuestos. Hasta mediados de la década de los 30

⁷ Juan Bautista Alberdi. Proceso a Mitre, pp. 101, Ed. Caldén. Buenos Aires. Argentina. 1967.

⁸ Esta distinción surge del análisis de los arts. 4º, art. 75 incisos 1 y 2 y art. 121. El art. 4º sostiene: “El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; de la venta y locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de Correos; de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional.” El art. 75 sobre las atribuciones del Congreso manifiesta:

“1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias, imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

(...) No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires en su caso.(...)” El art. 121 que dice: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.”

la capacidad de financiamiento de las provincias se limitó a la recaudación de los impuestos locales; por su parte, la Nación se financió hasta 1890 sólo con los impuestos al comercio exterior y a las transacciones realizadas en la Capital Federal y en territorios nacionales, y, desde entonces comienza a aplicar impuestos a las transacciones en forma concurrente con las provincias.

En 1935 se crea el primer régimen de coparticipación vigente, después de la creación de los impuestos a los ingresos de las personas físicas y jurídicas y sobre el consumo y las ventas, por el cual las provincias delegan en la Nación la administración de dichos gravámenes accediendo posteriormente a una fracción del producido a través del mencionado régimen de participación.

Las provincias y los municipios administran directamente los impuestos sobre la propiedad de inmuebles y automotores, el impuesto sobre los ingresos brutos, que es un tributo multifásico en cascada, y diversas tasas y contribuciones por servicios que brindan.

Los nuevos párrafos incorporados al art. 75 de la Constitución Nacional, sobre la coparticipación federal de impuestos, por la reforma constitucional de 1994, procura una distribución basada en criterios de equidad y solidaridad, a través de indicadores objetivos de aplicación automática. Explícitamente se promueve una mayor correspondencia fiscal, ya que la Constitución establece que los recursos coparticipados deben ser distribuidos entre la Nación y las provincias (distribución primaria) en relación directa a las competencias, servicios y funciones.

Los principios de equidad y solidaridad se definen a través de los objetivos definidos para la distribución entre provincias (distribución secundaria), esto es: fomento de grados equivalentes de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todos los niveles subnacionales.

Los criterios de rendimiento social del gasto público que subyacen en estas definiciones de política fiscal se complementan con otras herramientas de la política económica y social, por ejemplo su relación con la reforma laboral, la desregulación de las obras sociales, el diseño de planes creíbles de infraestructura urbana y desarrollo social. De tal forma, se procura otorgar al gasto fiscal una orientación con claro contenido social ayudando a erradicar algunos de los factores de pobreza. A pesar de las ventajas aparentes que ofrece este nuevo sistema de coparticipación, se debe dictar la respectiva ley acuerdo entre la Nación y cada una de las provincias, que aún sigue siendo una asignatura pendiente de la política argentina.

El sistema de coparticipación federal de impuestos, ha sufrido una gran cantidad de modificaciones desde su implementación, las que, en la actualidad sólo tiene significación histórica; a continuación se analizará el régimen vigente, correspondiente a la última ley de coparticipación (ley 23.548).

La llamada Ley de Coparticipación Federal es una ley convenio, de carácter transitorio y renovación automática, a las que las provincias pueden adherirse, estableciendo la mecánica por la cuál se distribuyen los impuestos entre la Nación y las Provincias. Los impuestos incluidos en la misma son recaudados por la Nación y distribuidos entre ella y las Provincias. Es complementada por acuerdos interjurisdiccionales, denominados Pactos Fiscales, que establecen ciertos lineamientos comunes en materia de tributos locales.

A través de esta ley las provincias se obligan a no imponer tributos similares a los que son objeto de la coparticipación, pudiendo aplicar otros impuestos, que ya he referido con anterioridad.

Existen otras transferencias que reciben las provincias del Gobierno Nacional que son de dos tipos: aquellas transferencias automáticas destinadas a proyectos específicos como son el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), Sistema de Coparticipación Vial, El Fondo para el Desarrollo

de la Energía Eléctrica en el Interior, regalías, etc. Y por otro lado, las transferencias discrecionales que pueden ser condicionadas o no, por ejemplo: los Aportes del Tesoro Nacional (ATN)⁹.

En los primeros 9 meses del año 1998, el total de los recursos transferidos a los gobiernos Provinciales fue de \$13 884.8 millones¹⁰, el 90% corresponde a transferencias de distribución automática, como se detalla en el cuadro 1, y el resto a transferencias de distribución no automática, como se aprecia en el cuadro 2.

Las provincias argentinas tienen, a su vez, regímenes propios de coparticipación hacia sus municipios, salvo dos: Jujuy y San Juan, que las suspendieron entre 1987 y 1988 por respectivas leyes de emergencia económica y solo transfieren la masa de recursos necesaria para cubrir los gastos en materia salarial. La proporción de impuestos distribuidos abarca desde un 7.5% (la Provincia de Tucumán) a un 25% (la Provincia de Tierra del Fuego).

Los municipios pueden recaudar tasas por la prestación de servicios o sobretasas en los impuestos provinciales (por ejemplo: al impuesto inmobiliario), también pueden gravar las ventas de electricidad y gas natural.

El sistema de reparto del actual régimen de coparticipación de impuestos provoca fuertes distorsiones territoriales. Las cuatro grandes provincias (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé y Mendoza) entregan recursos al resto, mientras que las 19 provincias de menor tamaño reciben aportes superiores a los que resultarían del reparto de recursos con carácter devolutivo.

Por otra parte, el traspaso de las funciones del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales ha generado a nivel local ciertas complicaciones en la gestión del equilibrio de las finanzas públicas regionales, que solo podrán ser superadas a través de la coordinación de las políticas fiscales entre los distintos niveles gubernamentales, y estas con las políticas fiscales macroeconómicas diseñadas por el Gobierno Nacional. Para ello, se vuelve un imperativo lograr la disciplina fiscal y una progresiva eficientización del gasto en todos los niveles del gobierno, que persiga como meta final el logro de una mayor equidad fiscal y distributiva.

Tanto los recursos destinados a la Administración Nacional como a las provincias y municipios han incrementado su participación en el PBI en esta última década, aunque la Administración Central lo hizo en mayor proporción. Esto fue así, a pesar de que el gasto de las provincias ha aumentado como consecuencia de las transferencias de los servicios nacionales, entre los que se encuentran los asistenciales, la salud y la educación; agravada por un aumento en la demanda de estos servicios en forma proporcionada con la crisis de desempleo imperante en detrimento de las prestaciones privadas de tales servicios.

El nivel de las transferencias del Gobierno Nacional a las Provincias ha provocado una excesiva irresponsabilidad política a la hora de tomar decisiones de gasto en los distintos niveles de los gobiernos subnacionales. Se puede observar con claridad este fenómeno en la Argentina si se estudia el aumento del empleo público en estas unidades, que en numerosos casos es excesivo¹¹. Esto provoca además de un aumento del gasto, un debilitamiento de los estados locales al alentar el desarrollo de burocracias excesivas y clientelismos políticos.

⁹ Sobre este punto, FIEL observa, luego de la comparar el caso argentino con otros países como Brasil, Estados Unidos y Suiza; que existe una gran dependencia de las provincias de las transferencias que le hace el Gobierno Nacional.

¹⁰ Fuente: Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía Obras y Servicios Públicos.

¹¹ FIEL. Hacia una Nueva Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina, pp. 41, "Así por ejemplo se puede señalar que en términos de asignación la magnitud de los subsidios otorgados a las provincias supuestamente más débiles ha dado lugar a una expansión del gasto altamente ineficiente (...)Más aún la centralización en la ejecución del gasto público ha generado una costosísima burocracia que reduce el nivel de vida de los argentinos".

Cuadro 1

**TRANSFERENCIAS DE DISTRIBUCIÓN AUTOMÁTICA:
DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL**

(Millones de Pesos)

	Enero	Septiembre	Variación		Part. Porcentual	
	1997	1998	millones \$	%	1997	1998
Coparticipación Federal	9 112.8	9 573.2	460.4	5.1	77.3	76.5
Coparticipación Fed. Neta	7 581.6	8 184.4	602.8	8.0	64.3	65.4
Cláusula de Garantía (1)	4.4	0.0	-4.4	-100.0	0.0	0.0
Transferencia de Servlcios (2)	970.6	970.6	0.0	0.0	8.2	7.8
Fondo Compensador Deseq. Pciales.	412.2	412.2	0.0	0.0	3.5	3.3
Suma Fija – Ley 24621 (3)	144.0	6.0	-138.0	-95.8	1.2	0.0
Régimen Sistema Seg. Social	120.8	141.0	20.2	16.7	1.0	1.1
I.V.A.	99.9	107.2	7.3	7.3	0.8	0.9
Bienes Personales	20.9	33.8	12.9	61.7	0.2	0.3
Distribución de Combustibles	1 129.7	1 130.7	1.0	0.1	9.6	9.0
Dirección de Vialidad	258.4	235.2	-23.2	-9.0	2.2	1.9
Fondos Obras de Infr. Eléctrica	129.2	117.6	-11.6	-9.0	1.1	0.9
Fondo Esp. Des. Eléc. Del Interior	87.7	93.8	6.1	7.0	0.7	0.7
Fondo Nac. De la Vivienda	654.4	684.1	29.7	4.5	5.6	5.5
<i>Fondo Educativo</i>	9.7	6.3	-3.4	-35.1	0.1	0.1
Impuesto a las Ganancias Ley 24621	1 140.2	1 284.0	143.8	12.6	9.7	10.3
Necesidades Básicas Insatisfechas (4)	794.9	812.5	17.6	2.2	6.7	6.5
Excedente del Fondo del Conurbano (5)	15.4	141.6	126.2	819.5	0.1	1.1
Suma Fija Ley 24.699 (6)	329.9	329.9	0.0	0.0	2.8	2.6
Impuesto sobre Bs. Personales (ley 24.699) (7)	178.4	287.9	109.5	61.4	1.5	2.3
Régimen de la Energía Eléctrica	96.3	84.1	-12.2	-12.7	0.8	0.7
Total	11 787.9	12 507.2	719.3	6.1	100.0	100.0

Fuente: Secretaría de Hacienda. MEOYSP.

- 1) En virtud del Pacto Fiscal, la Nación garantiza a los estados provinciales una transferencia mínima mensual en concepto de coparticipación federal de \$740 millones mensuales
- 2) Los servicios de educación y salud fueron transferidos a las jurisdicciones provinciales en 1992. Dicha transferencia comprendió 1.905 escuelas con 112.000 docentes y 14.200 no docentes, 19 establecimientos de salud con 92.000 agentes públicos y 22 institutos de minoridad y familia con 1.700 empleados. El costo contabilizado por el gobierno nacional de los servicios transferidos fue de \$ 1.623 millones anuales. El financiamiento se efectúa mediante una retención de la coparticipación correspondiente a las provincias, en forma previa a la distribución secundaria.
- 3) La ley Nº 24.621 estableció la transferencia de \$ 18 millones mensuales al conjunto de las provincias, excluida Buenos Aires. Dicha transferencia se financia de la siguiente forma: \$12 millones de los fondos que le corresponden a la Nación en concepto de coparticipación, y \$ 6 millones de Adelantos del Tesoro Nacional. Esta disposición caducó a fines de 1997 y los montos que figuran en el ejercicio 1998 corresponden a un rezago del año pasado.
- 4) El 4% de la recaudación del impuesto a las ganancias se distribuye entre todas las jurisdicciones provinciales, excluida la de Buenos Aires, conforme al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.
- 5) El 10% de la recaudación hasta un monto de \$650 millones anuales se destina a la provincia de Buenos Aires con destino a obras de carácter social. Si el 10% excede dicho monto, el excedente se distribuye entre las restantes provincias.
- 6) De acuerdo al art. 5 de la Ley 24.699, previa distribución de la recaudación del impuesto a las ganancias se deben detraer \$580 millones anuales con el siguiente destino: \$120 millones al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, \$ 20 millones para Adelantos del Tesoro Nacional y \$ 440 millones al conjunto de las provincias.
- 7) En el segundo semestre de 1996 se suspende la asignación específica al sistema de Seguridad Social de los fondos de este impuesto y se distribuye entre las provincias.

Cuadro 2
DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIA
TRANSFERENCIAS PRESUPUESTARIAS NO AUTOMÁTICAS A PROVINCIAS (*)
(Millones de Pesos)

	Enero 1997	Septiembre 1998 (1)	Var. %	Part. %		Fondo A.T.N.	
				1997	1998	1998(2)	Part.%(2)/(1)
Buenos Aires	14.3	7.9	-44.8	4.8	2.2	7.3	92.4
Catamarca	0.2	2.1	813.0	0.1	0.6	2.1	100.0
Córdoba	6.6	9.4	42.4	2.2	2.7	9.4	100.0
Corrientes	8.2	12.0	46.3	2.8	3.4	11.1	92.5
Chaco	6.3	10.8	71.4	2.1	3.1	9.3	86.1
Chubut	14.3	19.8	38.5	4.8	5.6	8.8	44.4
Entre Ríos	8.7	16.2	86.2	2.9	4.6	16.2	100.0
Formosa	12.5	9.8	-21.6	4.2	2.8	6.0	61.2
Jujuy	11.0	8.4	-23.6	3.7	2.4	8.1	96.4
La Pampa	12.1	18.1	49.6	4.1	5.1	15.2	84.0
La Rioja	62.1	81.6	31.4	21.0	23.2	81.6	100.0
Mendoza	4.5	7.2	60.0	1.5	2.0	7.3	0.0
Misiones	8.5	10.6	24.7	2.9	3.0	10.6	100.0
Neuquen	26.8	31.8	18.7	9.1	9.0	24.7	77.7
Río Negro	13.6	12.4	-8.8	4.6	3.5	3.8	30.6
Salta	9.6	8.6	-10.4	3.3	2.4	8.0	93.0
San Juan	16.3	17.8	9.2	5.5	5.1	17.8	100.0
San Luis	2.2	3.0	36.4	0.7	0.9	3.0	100.0
Santa Cruz	13.9	13.6	-2.2	4.7	3.9	1.2	8.8
Santa Fe	7.2	10.9	51.4	2.4	3.1	10.9	100.0
Sgo. del Estero	12.6	10.7	-15.1	4.3	3.0	10.7	100.0
Tucumán	14.0	16.6	18.6	4.7	4.7	16.6	100.0
Tierra del Fuego	9.5	12.4	30.5	3.2	3.5	6.8	54.8
Total	295.0	351.7	19.2	100.0	100.0	296.5	84.3

Fuente: Secretaría de Hacienda. MEYOSP.

(*) las transferencias no automáticas están constituidas por fondos correspondientes a Aporte: del Tesoro Nacional (ATN), las transferencias del ex Fondo de Desarrollo regional y los subsidios al consumo de gas. Los ATN son administrados por el Ministerio del Interior. El FDR fue creado por el régimen de coparticipación de 1973, destinándole el 3% del total de la recaudación. El régimen de coparticipación sancionado en 1988 elimina esta asignación y establece que las obras autorizadas y las deudas generadas por las mismas serán continuadas con cargo al Presupuesto Nacional. Por último, las condiciones climáticas y de aislamiento de la región patagónica determinaron el otorgamiento de un subsidio a los usuarios residenciales de gas de las provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

IV. Federalismo y reforma pendiente del estado argentino

Para concretar la implementación de sistema de federalismo fiscal es necesario que en todos los niveles de gobierno se respeten los principios elementales de equilibrio fiscal, control y eficiencia del gasto público, reducción de la evasión impositiva y la utilización de criterios racionales para el endeudamiento.

El desafío más importante que deberán afrontar los gobiernos subnacionales es el de mejorar la gestión de cada área, volviéndose indispensable para ello el desarrollo de un sistema de gestión, administración y control financiero acorde con el diseño de un estado moderno y gerencial con la consiguiente necesidad de capacitación de los recursos humanos que componen la organización.

También es de crucial importancia el afianzamiento del federalismo, el mantenimiento de los equilibrios macrofiscales y la reforma de la gestión estatal de los bienes y servicios públicos en los diferentes niveles de gobierno.

El proceso de descentralización debe ser gradual e impostergable tendiente a una mayor correspondencia entre los gastos e ingresos propios de cada nivel de gobierno, otorgando una mayor autonomía fiscal a los niveles subnacionales para que estos puedan profundizar la transformación de cada una de sus administraciones y mejorar, así, la calidad de los servicios prestados.

Cuantiosos desequilibrios verticales a favor del gobierno central tienden a dar origen al uso de transferencias ex-post a los gobiernos subnacionales con el fin de suplir los déficit presupuestarios, que terminan distorsionando todo el sistema federal.

Una de las metas de la descentralización fiscal argentina debe ser la creación de un entorno político-administrativo que apoye la responsabilidad financiera. Esto requiere un sistema de financiamiento local que delegue a las municipalidades más autoridad para generar ingresos que deben ser congruentes con los gastos, atribuciones y competencias asignadas a cada nivel y más capacidad para recaudar y administrar mayores recursos.

Muchos gobiernos subnacionales deben concurrir al endeudamiento, especialmente cuando la transferencia de los servicios no va acompañada por la transferencia efectiva de los recursos, a pesar de lo que sostenga la Constitución Nacional. Existe un gran consenso en la literatura acerca de la idea de que el endeudamiento de los niveles subnacionales debe estar acotado y ser utilizado solo para inversiones de infraestructura que aseguren una tasa de crecimiento que permita el repago de la deuda.

Como lo hemos sostenido con anterioridad, existe un cúmulo de funciones que no deben ser descentralizadas como la planificación estratégica general, la aprobación de las herramientas de regulación básicas y el control en la administración de los recursos a través de la creación de organismos ágiles y neutrales a la hora de fiscalizar los resultados obtenidos.

El régimen de descentralización fiscal debe asegurar una redistribución entre los gobiernos que tienda a igualar prestaciones básicas, que permitan el desarrollo equitativo de las capacidades de los individuos en cualquier punto del país y un acceso igualitario a los servicios básicos como: salud, educación, seguridad, justicia, etc.

Muchos discursos políticos sobre esta materia y algunos autores abogan por la igualación de las economías regionales, sin considerar que esto es una tarea imposible teniendo en cuenta que las divisiones territoriales en la Argentina, tanto provinciales como municipales, se han hecho en base a criterios históricos y políticos de épocas pasadas y nunca se tuvieron en cuenta los principios de eficiencia y rentabilidad económica, por lo que el mapa socio-político muestra una importante heterogeneidad. Por lo dicho, es necesario que la redistribución de ingresos se oriente hacia las personas, abandonando el sesgo redistributivo entre regiones que tiene en la actualidad, y la satisfacción de las necesidades específicas de bienes y servicios de cada comunidad, focalizando así el gasto en los bienes y servicios de cada comunidad.

V. La ciudad de Buenos Aires: pensando en el 2000

A partir de la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires adquirió un status jurídico autónomo, que trajo aparejado el establecimiento de elecciones libres y directas del Jefe de Gobierno de la Ciudad, por primera vez en la historia, lo que dio el puntapié inicial al proceso de

descentralización de la ciudad¹². Asimismo se incluyó a la Ciudad de Buenos Aires como una jurisdicción independiente del sistema de coparticipación.

Desde 1996, cuando asumió el Dr. Fernando De la Rúa como primer Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la administración de la Ciudad comenzó a cambiar. Hasta ese momento, las demás provincias no veían a la Capital Federal Argentina como una unidad político-institucional que tenía facultades similares a la de una provincia argentina, incluso en materia tributaria.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada en 1996, establece la creación de un sistema de Comunas en todo el territorio de la Ciudad de Buenos Aires, cuya conformación definitiva depende de la sanción de la ley respectiva por parte de la Legislatura de la Ciudad.

Si bien la descentralización administrativa en la Ciudad es un hecho, el proceso sufrió una serie de demoras ocasionadas por la necesidad, previa que tuvo el Gobierno de equilibrar sus finanzas¹³ y resolver el caos administrativo de administraciones anteriores, lo que ha impedido la desconcentración efectiva de algunas de sus funciones.

El proceso de descentralización en la Ciudad de Buenos Aires fue concebido como una de las mejores formas que permitirán racionalizar el uso del gasto público y reducirlo a niveles óptimos de eficiencia y eficacia en la prestación de bienes y servicios de mejor calidad.

Este proceso que está siendo implementado en la Ciudad tiene como fin último estrechar los vínculos entre las comunidades y el Gobierno Central y construir así una ciudad acorde con los requerimientos del Nuevo Estado más participativo, descentralizado y transparente en la gestión de sus recursos y gastos.

Podemos distinguir tres facetas del proceso de descentralización que se está llevando a cabo en la Ciudad, que si bien se dan en forma simultánea, cada una de ellas posee características propias, que permiten realizar una clasificación de las mismas. Estas son: la descentralización administrativa, la desconcentración de servicios y la descentralización fiscal.

La descentralización administrativa, comenzó a implementarse con la inclusión en el texto constitucional de la institución de las Comunas, institución que carecía de existencia en la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

También fue consagrada en la Ley 70, recientemente sancionada, de Gestión, Administración Financiera y Control le ha brindado al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la normativa que permitirá el cambio institucional requerido para transformar a la administración en una estructura moderna, eficiente y rápida, implementando un sistema de presupuesto por resultados, la administración financiera a través de la creación de un sistema integrado, un sistema de control externo e interno, el presupuesto participativo y la descentralización a través del sistema de comunas.

Este sistema de Gestión y de Administración Financiera asegura, de acuerdo a lo establecido por la Constitución, el cumplimiento de los principios de redistribución y compensación de las diferencias estructurales existentes entre las comunas.

¹² Rodríguez Afonso, Jose Roberto y Thereza Lobo. *Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias*, p. 3, "Observaciones de experiencias recientes en América Latina y el Caribe, especialmente la brasilera, permiten identificar una clara tendencia en avance de la descentralización fiscal, directamente proporcional a la consolidación de la democracia en la región."

¹³ Rodríguez Afonso, Jose Roberto y Thereza Lobo. *Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias*, p. 15, "En otro sentido, el marco conceptual tiende a aconsejar que las finanzas públicas estén saneadas y la economía estabilizada para iniciar un proceso bien entendido de descentralización, de modo de atenuar los costos esperados en el periodo de transición".

Las etapas del proceso desconcentración administrativa, fueron muy variadas:

- 1) Primero se dividió a la Ciudad en 16 Centros de Gestión y Participación, cuya base geográfica y demográfica servirá como etapa previa para la implementación del sistema de Comunas, una vez que la Legislatura sancione la Ley respectiva.
- 2) La desconcentración de los servicios y actividades desde la Administración Central hacia estos centros, se realizó con el objeto de acercar a las comunidades la prestación de determinados servicios y evitar así que los contribuyentes debieran desplazarse al centro de la Ciudad para realizar trámites de distintos tipos, a través de la puesta en marcha del sistema de ventanillas universales. La desconcentración se realizó mediante “acuerdos de gestión” inter-áreas coordinados por el Consejo para la Descentralización y Modernización.

Los servicios que prestan los Centros de Gestión y Participación incluyen: Registro Civil, Servicios Sociales Zonales, Asistencia Jurídica Gratuita, trámites impositivos, reparación de veredas, aprobación de planos y tareas relativas a la aplicación del Código de Planeamiento Urbano y Edificación, Arbolado urbano, Delegaciones de las Defensorías del Menor y la Familia, Instalación de Centros Culturales, muestras de arte, Servicios de Mediación Comunitaria, Delegaciones de la Dirección de la Mujer, Servicios de ablación de órganos del INCUCAI, Defensa del Consumidor, Recepción de Reclamos y trámites, entre otras.

- 1) En tercer lugar, el Gabinete del Poder Ejecutivo delibera en distintos barrios de la Ciudad, lo que le permite conocer la realidad de cada barrio y estar en contacto permanente con los vecinos de la Ciudad.
- 2) También se implementaron distintas actividades de participación vecinal y de organizaciones intermedias. El mecanismo principal de participación es la realización de Audiencias Públicas donde se discuten temas de actualidad y los ciudadanos afectados pueden emitir su opinión sobre diversos asuntos que los afectan. Estas actividades permitieron la creación de Consejos de Prevención del Delito y la Violencia barriales, la organización de la Navidad Solidaria, jornadas de voluntariado, campañas de Defensa Civil, entre otras.

Se tiene la certeza que el nuevo sistema de desconcentración administrativa no debe implicar ni un aumento de los trámites burocráticos, ni de la dificultad de la formulación de las políticas generales que quedan en poder el gobierno central. Pero es preciso que este sistema conecte directamente los planes con los cálculos de los recursos y que tenga en mira la medición de los resultados.

Los integrantes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que para lograr mayores grados de consenso necesitan considerar la creación de formas de presupuestación y planificación participativas que conecten los objetivos estratégicos con los de corto plazo, posibilitando que los interesados participen a través del sistema de Audiencias Públicas.

En materia de descentralización tributaria, el proceso de descentralización de las funciones de recaudación de recursos y de gasto se enfrenta a una compleja problemática, por un lado, la existencia de recursos escasos y la necesidad de fijar metas a largo plazo y por el otro, una sociedad de necesidades cambiantes y antagónicas que tienen expectativas desmesuradamente altas respecto de los impactos de la acción pública.

Sobre temas impositivos, la Constitución de la Ciudad, prohíbe expresamente a la Comunas la creación de impuestos, tasas y contribuciones, como así también endeudarse financieramente. Se analizan en el presente las formas en que estas unidades comunales participarán de los ingresos tributarios de la ciudad.

La Ley 70, antes mencionada, incorpora como herramienta de gran utilidad a este proceso de descentralización fiscal el presupuesto por resultados propiciando la coordinación de las políticas presupuestarias entre todos los niveles de gobierno y generando una responsabilidad mayor entre los funcionarios con la incorporación de elementos de control para apreciar el efecto del mismo. Es como paso previo, para motivar una adecuada cultura de la descentralización, en la Ciudad de Buenos Aires.

Implementar un proceso de descentralización fiscal en la Ciudad se vuelve una tarea compleja por diversos motivos, por un lado existe la limitación impuesta por la Constitución de la Ciudad y por el otro el caos administrativo heredado de otras administraciones.

Antes de comenzar con la efectiva descentralización fiscal, fue necesario actualizar los registros existentes en la Dirección General de Rentas y empadronamiento Inmobiliario, el primer impuesto analizado fue el inmobiliario, denominado de Barrido, Alumbrado y Limpieza (ABL).

Para ello se realizó un análisis de toda la superficie de la Ciudad a través de un relevamiento aéreo fotográfico, inspecciones y cotejo de las declaraciones juradas presentadas en su oportunidad por los contribuyentes. Esto permitió analizar la superficie construida y sus modificaciones, el destino de la construcción, el estado de conservación, la antigüedad y la categoría de los inmuebles. A través de un sistema de puntajes se avaluaron y categorizaron los inmuebles y así se determinó que impuesto a pagar.

Los informes realizados por al Secretaría de Hacienda y Finanzas, basados en la estricta aplicación de la normativa vigente, dejaron en claro que existían aproximadamente 300 mil inmuebles cuyas superficies no se hallaban incorporadas a la valuación y otras 250 mil que habían sufrido cambios de categorías y de uso.

En los casos en que el recálculo de impuesto generó un aumento del impuesto, se le dio a los contribuyentes la posibilidad de abonarlo a través de un Plan de Facilidades de Pago que les permitió saldar su deuda impositiva. En otros casos esta medida se tradujo en una rebaja de la base imponible, situación en la que se encontraron aproximadamente 50 mil vecinos, cuyo reajuste asciende a la suma de casi 22 millones de pesos. Esta cifra fue devuelta a los contribuyentes por el Gobierno de la Ciudad, una parte de destinó a reducir el monto de las deudas por períodos impagos de algunos de estos vecinos, quedando un remanente de 5.4 millones que se devolverán efectivamente a los vecinos.

También se implementaron planes de facilidades de pago para otros impuestos, a fin de facilitarle a los contribuyentes el acceso a la regularización de sus deudas impositivas y lograr con estas medidas disminuir la evasión fiscal en la Ciudad de Buenos Aires.

Estas políticas se tradujeron en un aumento considerable de la recaudación impositiva durante el último período fiscal. En el año 1998 la recaudación tributaria ascendió a \$ 2 764 millones superando en un 13.8% a la registrada en igual periodo de 1997, superando las estimaciones incluidas en el presupuesto para el año 1998.

El comportamiento de la recaudación lo definió la evolución de los ingresos correspondientes al impuesto sobre los Ingresos Brutos, que experimentó un crecimiento del 17.3% con relación al año anterior, superando su estimación anual en un 8.8%, que se debió en gran medida al estricto control y fiscalización de los comercios por parte de la Dirección General de Rentas y en el impacto en la eliminación de la exención a partir de enero de 1998 en el impuesto a los Ingresos Brutos en sectores de la construcción y la industria.

Otra de las políticas implementadas fue la ampliación de las bocas de cobro de los impuestos, incorporando nuevas entidades bancarias, y el novedoso sistema de Unipago, que permite pagar los impuestos en las distintas cadenas de supermercados, en el horario de 8 a 22

horas todos los días de la semana y en forma totalmente gratuita. Además, en estas máquinas el contribuyente podrá acceder a informaciones sobre la gestión presupuestaria del gobierno.

Pero para que la descentralización fiscal sea realmente eficiente es necesario contar, a nivel local, con una estructura renovada de la Dirección General de Rentas que le permita adecuarse a los requerimientos del siglo XXI. Para ello se abandonó el antiguo esquema de estructura por especialización conceptual por otro de especialización funcional, que destaca las funciones básicas de la administración tributaria: Recaudación, Fiscalización y Legal y Técnica, creándose tres subdirecciones generales que reportan directamente al Director General. La nueva estructura prevé la desaparición de las direcciones especializadas en impuestos, incorporándose nuevas acordes con los requerimientos de una estructura moderna y eficaz, estas son: la de Control de Gestión, la de Inteligencia Fiscal, la de Auditoría, la de Coordinación Jurídica y la de Coordinación con los Centros de Gestión y Participación derivada directamente de la política de descentralización fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Finanzas, asimismo, puso en marcha el llamado a licitación pública del nuevo sistema informático de la Dirección General de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario que abarcará los sistemas de emisión, recaudación, fiscalización, auditoría y control de gestión. El nuevo sistema implementa para cada contribuyente una cuenta corriente impositiva en el cuál figurará el estado de todos y cada uno de los impuestos que abona evitando así cualquier posibilidad de evasión, cuyo principal objeto es mejorar la atención a los contribuyentes, elevando así la calidad de los servicios brindados por el Gobierno de la Ciudad.

Finalmente fueron presentados por el Gobierno de la Ciudad a la Legislatura de la Ciudad, y posteriormente sancionados, los proyectos del primer Código Fiscal y de la Ley Tarifaria de la Ciudad, que introdujeron mejoras en las técnicas de recaudación e incorporaron criterios estrictos de transparencia en materia fiscal, avanzándose en la definición de un sistema de Administración Tributaria Integral que permitirá alcanzar niveles más altos de eficiencia y una mejor calidad de atención al contribuyente.

El nuevo Código Fiscal unificó en la Secretaría de Hacienda y Finanzas la toma de decisiones sobre: interpretación de normas fiscales, la facultad de acordar planes de facilidades de pago para deudas vencidas y para conceder descuentos por el pago anticipado de los gravámenes inmobiliarios y patentes, fijar el calendario impositivo, entre otras.

Los grandes conglomerados urbanos, como es el caso de la Ciudad de Buenos Aires, necesitan para poder acercar las soluciones a los contribuyentes una mayor proximidad, especialmente debido a las constantes variaciones de las preferencias de los ciudadanos, por ello una administración más descentralizada, con unidades locales que abarquen un número menor de contribuyentes, permitirá adaptarse mejor a las demandas cambiantes de los contribuyentes y facilitará una respuesta más eficaz del Gobierno a las mismas, reduciendo los costos políticos, financieros y administrativos en la implementación de las políticas públicas locales.

Bibliografía

- Aghon, Gabriel y Krause-Junk, Gerold (1998), “Descentralización Fiscal: Marco Conceptual”, en Revista de Presupuesto Público N° 36, Año XXV, Argentina, marzo-abril.
- Aghon, Gabriel (1997), “Descentralización Fiscal en América Latina- Un Análisis Comparativo”, en CEPAL/GTZ, Descentralización Fiscal en América Latina, Balance y Principales Desafíos.
- Artana, Daniel y otros (1995), “Finanzas Públicas y Economía Espacial”, editado por Alberto Porto, La Plata, Argentina.
- ASAP (1998), Seminario Provincial Sobre Asuntos Municipales - Exposiciones, Asociación Argentina de Presupuesto, Administración Financiera Pública, Mar del Plata, Argentina.
- Borja J., Perdigo J., Palomar Llovet M., Botella M. y Castells M. (1987), “Organización y Descentralización Municipal”, Fondo Editorial de la Cooperación, Argentina.
- CEPAL (1995), “Descentralización Política Financiera en Francia”, Serie Política Fiscal 74, Cepal Proyecto de Descentralización Fiscal CEPAL GTZ, Santiago de Chile.
- FIEL (1993), “Hacia una Nueva Organización del Federalismo Fiscal en la Argentina”, Argentina.
- Ginestar, Angel (compilador) (1998), “Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público”, Volumen II Notas Introdutorias, UBA – CITAF OEA.
- Laurelli, Elsa y Rofman, Alejandro (Compiladores) (1989), “Descentralización del Estado – Requerimientos y políticas en la Crisis”, Ediciones CEUR.
- Lopez Murphy, Ricardo y Cynthia Moskovitz (1997), “Decentralisation, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance – The Case of Argentine”, FIEL, Documento de Trabajo N° 53, agosto.
- Ministerio De Economía, Obras y Servicios Públicos (1998), “Informe Económico”, Tercer Trimestre de 1998, Año 8, Número 27, enero, Argentina.
- Ocampo, Jose Antonio (1998), “Pacto Fiscal, Gobiernos Locales y Descentralización en América Latina y el Caribe”, en Publicación Dialogo, Oficina de Información al Público para América Latina y el Caribe, OPI/LAC-UNESCO, N° 24, julio.
- Olson, Mancur (1992), “La Lógica de la Acción Colectiva – Bienes Públicos y la Teoría de Grupos”, LIMUSA Noriega Editores, México.
- Porto, Alberto (1990), “Federalismo Fiscal – El Caso Argentino”, Editorial Tesis, Argentina.
- Rodrigues Afonso, Jose Roberto y Thereza Lobo (1996), “Descentralização Fiscal e Participação Em Experiências Democráticas Retardatárias”, en Planejamiento e Políticas Publicas, dezembro, N° 14, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Semestral, Brasília D.F.
- Ter-Minassian, Teresa (1997), “Fiscal Federalism in Theory and Practice”, International Monetary Fund (FMI), Washington.
- Universidad de La Plata (1998), Segundo Seminario Internacional Federalismo y Gobiernos Locales – Participantes y Expositores, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Descentralización fiscal y financiamiento de la inversión en Santa Fe de Bogotá D. C. 1990 – 2001

Alexandra Rojas Lopera y Javier Alberto Gutiérrez¹

Resumen

La descentralización fiscal se convirtió desde mediados de los 80's en uno de los procesos más importantes para los países de la región. En este proceso se destaca el tema de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y se subraya el asunto del financiamiento de la inversión y en general de la disponibilidad de recursos financieros.

En este documento además de tener en cuenta los distintos aspectos del proceso de descentralización en general a nivel Latinoamericano, enfocamos el análisis básicamente en el tema de la descentralización fiscal y en particular lo que tiene que ver con el financiamiento de la inversión en un área metropolitana grande como la de Santa Fe de Bogotá.

¹ Los autores son Subsecretaria de Hacienda Distrital y Jefe de la Oficina de Estudios Económicos respectivamente.

I. Introducción²

Cuando hablamos de descentralización nos referimos a modernización del estado, proceso que involucra tres frentes principales de trabajo, el político, el administrativo y el económico. Se delegan responsabilidades en los gobiernos subnacionales en cuanto a suministro y oferta de bienes y servicios públicos, administración de recursos, generación de ingresos y control de gastos.

La descentralización lleva a formas de gobierno más democráticas y participativas, a una evolución política que arrastra una modernización en el ámbito económico, mejorando la cantidad, calidad y composición de bienes y servicios públicos ofrecidos de acuerdo con las necesidades de los habitantes y las preferencias de los beneficiarios, entre los que se cuentan los propios electores de los mandatarios de los gobiernos subnacionales. La tendencia hacia este sistema es general tanto en regímenes federales como unitarios, inclusive en países con larga tradición centralista.³

A lo largo de la década pasada, muchos de los países de América Latina adelantaron reformas estructurales en sus economías, se dio la tendencia a identificar la modernización del estado con la limitación de su tamaño y a traspasar empresas y actividades públicas al sector privado.⁴ La descentralización fiscal se convirtió desde mediados de los 80's en uno de los procesos más importantes para los países de la región. En lo político se buscó el fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia y la motivación para acercar la comunidad a las autoridades de gobierno. En lo económico se buscó mejorar la equidad y eficacia en la asignación del gasto público y la apropiación de los ingresos en los distintos estamentos de gobierno. En lo administrativo se quiso distribuir las competencias a los niveles subnacionales o regionales.

Así, la discusión acerca de la descentralización comenzó a finales de los 80's y el tema se estudia formalmente desde comienzos de la presente década, analizando y recogiendo experiencias de todos los países de la región. De estos estudios se ha concluido entre otras cosas que los municipios deben colaborar con el estado en los procesos de estabilización, pues esto permite que los recursos destinados a los niveles subnacionales de gobierno permanezcan constantes o incluso se incrementen en términos reales. Por el contrario, con economías inestables los procesos de transferencias caen en términos reales o se ven afectados.

En el proceso de descentralización se destaca el tema de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y se subraya el asunto del financiamiento de la inversión y en general de la disponibilidad de recursos financieros.⁵ En términos generales los municipios cuentan con dos fuentes básicas de ingreso: La que se deriva de otro nivel de gobierno y la determinada por el cobro de tarifas, impuestos o tributos propios de cada municipio y cuentan con ingresos regulares o permanentes y existe la posibilidad de que puedan contar con recursos extraordinarios o de una sola vez, como pueden ser los derivados de la venta de algún o algunos bienes de propiedad pública.

En este documento además de tener en cuenta los distintos aspectos del proceso de descentralización en general, enfocamos el análisis básicamente en el tema de la descentralización fiscal y en particular lo que tiene que ver con el financiamiento de la inversión en un área metropolitana grande como la de Santa Fe de Bogotá. Se quiere evaluar la capacidad de financiamiento de la ciudad, sus actuales fuentes de ingreso y la posibilidad de encontrar nuevos recursos que fortalezcan de manera permanente las finanzas, sin que esos nuevos recursos sean ingresos de una sola vez para la ciudad. Los ingresos ordinarios o regulares, pueden ser percibidos a través de impuestos, tasas, cobro de servicios públicos, ingresos patrimoniales, valorización, e

² Se agradece la colaboración de Orlando Rodríguez R. y de los funcionarios de la Dirección Distrital de Presupuesto. Versión original en español. Traducido al inglés por Hernán Rizzo.

³ Al respecto puede consultarse el libro "Fiscal Federalism in Theory and Practice", FMI, 1997.

⁴ Al respecto puede consultarse el proyecto "Descentralización fiscal en América Latina y el Caribe", Aghón, G., Cepal, 1996.

⁵ Tomado del trabajo "Descentralización y Municipios en América Latina: Necesidades de Información de los Gobiernos Locales", Capítulo 6 sobre recursos financieros de los municipios, CLAD, 1995.

ingresos de transferencias, mientras los ingresos de una sola vez o extraordinarios, como se destacó anteriormente, provienen de la venta de bienes públicos, contribuciones, y aportes especiales, entre otros.

II. Descentralización fiscal y contexto latinoamericano

A. Descentralización fiscal

Es necesario comenzar diciendo que el proceso de descentralización y las relaciones fiscales intergubernamentales tienen una dimensión macroeconómica⁶ y no pueden ser enmarcadas en un contexto exclusivo de ciudad o de municipio. Los resultados del gobierno central afectan a la ciudad y claramente el desarrollo y el manejo político, administrativo y económico de la ciudad afectan el desempeño del gobierno central, especialmente si se trata de una ciudad de la dimensión de Bogotá.

La descentralización fiscal conlleva un aumento de las responsabilidades de los gobiernos regional y local. Entre esas responsabilidades está proveer bienes y servicios públicos, la respuesta a esta obligación varía entre ciudades dependiendo de la habilidad de los distintos gobiernos subnacionales, esta disparidad entre ciudades en la oferta de bienes y servicios públicos da origen a migraciones al interior de cada país e igualmente genera presiones políticas y sociales para las grandes ciudades, a pesar de esto, se considera que la administración y provisión de bienes públicos es más eficiente si es hecha por los gobiernos locales que si se hace desde el gobierno central.

La descentralización de responsabilidades de gasto impone nuevos desafíos para el manejo del gasto público en cada uno de los niveles de gobierno, es por tanto necesario coordinar la política presupuestaria de los gobiernos central y subnacional para asegurar su consistencia con objetivos macroeconómicos nacionales tales como crecimiento, inflación y cuentas externas.⁷ También es necesario promover responsabilidades a todos los niveles de gobierno de acuerdo con las preferencias de todos sus electores con el fin de asignar de manera eficiente los bienes y servicios públicos demandados por la población. De igual manera, se requiere que se lleve a cabo un sano manejo financiero de las operaciones en cada nivel de gobierno. Se necesita una clara definición en la asignación de gastos, en particular para evitar duplicación de funciones y por consiguiente evitar la mala administración en lo que tiene que ver con el gasto de los recursos públicos. Finalmente, es importante que el sistema de transferencias intergubernamentales esté claramente definido para hacer un uso óptimo de las mismas.

La provisión de servicios públicos tiene un impacto económico importante sobre la actividad global de la economía, sobre la asignación de recursos y sobre la búsqueda de objetivos de equidad.⁸ Su financiación tiene un impacto significativo sobre los niveles y tipos de tributación, con consecuencias en la distribución y asignación de recursos. Esta importante dimensión macroeconómica de la actividad del gobierno local presenta muchas dificultades para los diseñadores de política económica en la determinación del presupuesto y ahorro anual para los gobiernos central y local. Los presupuestos del gobierno local siempre se deben tener en cuenta por parte del gobierno central.

El Federalismo Fiscal busca los mejores mecanismos políticos y administrativos para suministrar y financiar los bienes públicos locales y promover a través de la descentralización una mayor eficiencia en la asignación de recursos en la economía e identificar un grado óptimo de

⁶ Tema tratado en el libro "Fiscal Federalism..." editado por Teresa Ter-Minassian, FMI, 1997.

⁷ Mayores desarrollos se encuentran en el mismo libro "Fiscal Federalism...", pp. 16, artículo "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview", escrito por Teresa Ter-Minassian, FMI, 1997.

⁸ Tomado del mismo libro "Fiscal Federalism...", FMI, 1997, pp. 135, artículo "Budgetary and Financial Management", escrito por Barry Potter.

descentralización en materia tributaria y en las responsabilidades de gasto.⁹ Esta teoría del Federalismo Fiscal analiza la estructura vertical del sector público y las interrelaciones que existen entre los diferentes niveles de gobierno y la coordinación que debe existir para el recaudo de recursos y la producción y suministro de bienes públicos. La producción de bienes públicos y su financiamiento se debe llevar a cabo a través de los niveles de gobierno que puedan presentar características más eficientes en el desempeño de sus funciones, esto va a depender del tipo de bien que se quiera producir y que se vaya a ofrecer. Los gobiernos subnacionales tienen un mayor conocimiento de las necesidades de los ciudadanos y así pueden responder con mayor eficiencia a esas necesidades locales suministrando los bienes y servicios que satisfagan a quienes participaron en un proceso democrático de elección de sus gobernantes, este proceso descentralizado debería llevar a una asignación óptima de recursos.

“Sin duda una primera elaboración de los planteamientos del Federalismo Fiscal se encuentra en los aportes de Tiebout, quien a través de un sencillo modelo, demostró que la mejor manera de asignar el gasto público es vía los gobiernos locales, donde los ciudadanos – consumidores revelan mejor sus preferencias que a nivel de las agencias centrales, siempre que estos puedan expresar sus demandas a través del voto”¹⁰

De acuerdo con Tiebout los bienes y servicios públicos deben ser financiados por las personas que los consumen, esa provisión de bienes se financia a través de impuestos, gastos de las transferencias hechas por el gobierno central y en general por medio de los recursos contabilizados dentro de las finanzas públicas locales.

El suministro de bienes públicos por parte de los gobiernos subnacionales promueve una mayor eficiencia del gasto público, debido al mejor ajuste entre las preferencias de los consumidores y el suministro de los bienes. La mayor eficiencia se dará cuando los recursos fiscales disponibles en cada nivel de gobierno sean suficientes para cubrir sus gastos y satisfacer las necesidades de la población. “Este principio de corresponsabilidad fiscal es fundamental y persigue que los impuestos, cargos a usuarios o contribuciones especiales correspondan a los beneficios que les generan los bienes y servicios públicos por ellos consumidos”.¹¹ Las transferencias intergubernamentales y así el gobierno central, buscan compensar las desigualdades en costos de producción, suministro de bienes y capacidad de pago de los ciudadanos. Además de las transferencias, como ya se ha señalado, los gobiernos subnacionales y en especial las grandes áreas metropolitanas cuentan con variados recursos financieros y/o instrumentos fiscales para atender las responsabilidades asignadas por el proceso de descentralización.

B. Contexto latinoamericano, ciudades y municipios

1. Contexto

En América Latina los crecientes déficit fiscales y las presiones por disminuir el gasto (crisis fiscal de los 80`s), hizo que los gobiernos vieran con buenos ojos las propuestas de transferir las responsabilidades de gasto tanto a los niveles subnacionales como al sector privado.¹² Así, la descentralización fiscal se presentó inicialmente como una estrategia de restricción presupuestaria que buscaba lograr el importante equilibrio fiscal.

“Las experiencias latinoamericanas nos muestran que si bien son procesos recientes, se están dando pasos significativos para consolidar la descentralización, aunque estos se desarrollan con distinta intensidad y empiezan a manifestar las dificultades propias de una transición. Dado que

⁹ Ver el tema de “Principios económicos que sustentan la descentralización: El Federalismo Fiscal”, en Aghón, G., 1996, pp. 22. También puede ser consultado el libro “Fiscal Federalism in Theory and Practice”, Teresa Ter Minassian, FMI, 1997.

¹⁰ Aghón, G., Cepal, 1996, pp.24.

¹¹ *Ibid.* pp. 29.

¹² De “Descentralización fiscal en América Latina: Un Análisis Comparativo”, Aghón, G., Cepal, 1996.

estos procesos tardan cierto tiempo en completarse, se está generando una dinámica de ensayo y error de la que van saliendo fortalecidos y, al mismo tiempo, permiten extraer algunas enseñanzas que pueden contribuir a la efectiva implementación de las estrategias descentralizadoras”¹³

Es importante citar los dos tipos principales de modelos: el primero es el de los países donde se concentra el manejo de los recursos a nivel central y se maneja un alto porcentaje de ingresos y gastos del consolidado del gobierno general, con un régimen unitario donde el mecanismo más utilizado para localizar y asignar recursos a los gobiernos regional y local son las transferencias intergubernamentales condicionales. El segundo es el de los países con sistema descentralizado donde los gobiernos regional y local desempeñan sus funciones con autonomía política y fiscal para el manejo de los recursos. En este último caso los gobiernos locales, las ciudades y sus alcaldes tienen mayor poder de decisión sobre el “manejo” de los ingresos y el gasto público, autonomía tributaria, discrecionalidad en el gasto, mayor generación de recursos propios y mayor autonomía en la destinación de las transferencias intergubernamentales. Muchos países de América Latina que están en transición hacia un modelo tipo descentralizado aun no tienen bien definidas las reglas de esta nueva forma de administración pública. Lo que sí se tiene claro es que lo que se busca es hacer más eficiente la asignación de recursos y la producción de bienes y servicios públicos, a lo que se debe sumar una mejor distribución del ingreso.

De acuerdo con el trabajo de Aghón (1996), países como México y Venezuela se clasifican dentro de las federaciones altamente centralizadas, mientras países como Argentina y Brasil se comportan como federaciones relativamente centralizadas en la generación de recursos fiscales. Entre tanto, países como Chile, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú son ejemplos de estados unitarios centralistas que pretenden avanzar hacia esquemas descentralizados.¹⁴

En otro artículo que analiza en particular los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia, Artana y Murphy (1997), se concluye que Chile es el único país que tiene un contexto institucional adecuado que combina la descentralización fiscal con un manejo prudente de la política macroeconómica. Entre tanto, en los restantes países objeto del estudio las constituciones obligan a los niveles subnacionales de gobierno a participar del rendimiento de los impuestos recaudados por el nivel superior, que tienen alto contenido procíclico. El proceso de Colombia se ha caracterizado porque han existido importantes inconvenientes generados por la facilidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales.¹⁵

En el mismo artículo de Artana y Murphy (1997) se encuentra un cuadro importante que vale la pena citar aquí, acerca de la política macroeconómica y la descentralización fiscal en América Latina, allí se expone lo siguiente: En cuanto a restricciones al endeudamiento la legislación de Argentina es poco restrictiva, al igual que la de Brasil y la de Colombia, mientras que la legislación de Chile es correcta. En cuanto a las transferencias las legislaciones de Argentina, Brasil y Colombia son incorrectas, mientras la de Chile es correcta. Finalmente, en cuanto a bases imponibles, Argentina, Brasil y Colombia tienen un contenido cíclico importante, mientras Chile tiene poco contenido cíclico.

Citado atrás el problema derivado del endeudamiento de los gobiernos subnacionales en Colombia, es necesario subrayar el sano manejo que se debe dar a la política de endeudamiento con el fin de prevenir complicaciones financieras por uso irresponsable del sistema de endeudamiento, creando y haciendo cumplir normas que regulen los niveles de endeudamiento de acuerdo con la capacidad de pago que otorgue el respectivo manejo de las finanzas públicas.

En el contexto latinoamericano tal como lo decreta la teoría y se debe trabajar de esa manera en el proceso de descentralización, “la conclusión es que la descentralización fiscal es

¹³ Ibid, pp. 18.

¹⁴ Es interesante revisar el cuadro 1.2 del documento de Aghón, G., Cepal, 1996, que tiene que ver con la organización política de los niveles de gobierno en Colombia, Chile, Argentina, Brasil y Venezuela.

¹⁵ Un análisis completo de este punto para el caso de Colombia se encuentra en Perry y Huertas, Cepal, 1997.

perfectamente compatible con un manejo adecuado de la política macroeconómica si se coordinan las políticas fiscales de los diferentes niveles de gobierno. Ello exige que los gobiernos subnacionales, al igual que el gobierno nacional, enfrenten restricciones en materia de endeudamiento y respecto de sus ingresos corrientes que aseguren la solvencia intertemporal del sector público consolidado.¹⁶

En los países de América Latina uno de los problemas fundamentales es la falta de suficiencia financiera local para enfrentar sus responsabilidades de gasto y provisión de bienes públicos. Así, el financiamiento de los presupuestos locales debe basarse en fuentes de ingreso locales estables, por ejemplo mediante las tarifas de los servicios públicos y los impuestos al patrimonio a lo que debe sumarse las transferencias intergubernamentales que al decir de algunos analistas deben ser constantes en el tiempo en la medida en que las circunstancias económicas de la

mediante la Ley 10 de 1990, donde se le asigna a los municipios la atención básica de salud, quedando los departamentos como responsables de los hospitales regionales y especializados.

En un aspecto tan importante como la vivienda, el servicio se encuentra bastante ligado al gobierno municipal, que participa en el diseño de políticas, planificación, financiamiento y ejecución del servicio.

En seguridad los municipios tienen una amplia participación como era de esperarse. En cuanto a saneamiento ambiental se cuenta con una alta participación municipal, los concejos municipales latinoamericanos han asumido en su totalidad la recolección y disposición de desechos sólidos y la prestación del servicio de agua. En lo que tiene que ver con acueductos y sus actividades derivadas, los gobiernos locales asumen la mayor parte del financiamiento y ejecución. Las políticas sociales son casi exclusividad del gobierno nacional, sin embargo, en México se ha propuesto la descentralización de esta competencia, mientras en Colombia y Venezuela se desarrollan programas sociales propios de los estados y municipios para cubrir en lo posible la amplia demanda social y atender a los sectores más pobres de la población.

Por su parte, en cuanto a las finanzas, como se destaca a lo largo de este trabajo, los municipios cuentan con dos fuentes básicas de ingresos, la primera es la que tiene su origen en otro nivel de gobierno y la segunda es la determinada por el cobro de tarifas y los impuestos o tributos propios de cada municipio. De acuerdo con el estudio del CLAD (1995), los ingresos ordinarios, obtenidos regularmente pueden ser percibidos a través de impuestos, tasas, cobro de servicios públicos, ingresos patrimoniales e ingresos de transferencias regulares, tal como lo hemos venido sosteniendo. Por su parte, los ingresos extraordinarios provienen de la venta de bienes de propiedad de los municipios, las contribuciones, los aportes especiales y los que ingresan eventualmente.

La principal fuente de ingreso para responder con los servicios sociales de los municipios latinoamericanos son las transferencias que se reciben del gobierno central. Después de estos recursos siguen en importancia los ingresos tributarios. Si se analiza el origen de las finanzas por tipo de servicio, en distintos estudios se puede encontrar que para educación, salud, seguridad, vivienda, bienestar, transporte y recreación, las transferencias del gobierno central son fundamentales.

III. Algunos aspectos del proceso de descentralización en Colombia

Desde fines de los años 60's se inició un proceso de descentralización basado en la transferencia automática de ingresos de la nación. La Ley 46 de 1971 estableció el denominado "situado fiscal", el 13% de los ingresos ordinarios de la nación se destina a fondos educativos y de salud departamentales. Sin embargo, el gobierno central mantuvo el control de estos fondos. En 1967 se estableció el impuesto sobre las ventas y un porcentaje de su recaudo fue destinado al

Luego, a través de la nueva Constitución política de 1991 se logró impulsar un proceso de descentralización más integral, en el cual se cualifican y complementan las acciones de cada uno de los niveles de gobierno. Durante la década se ha venido fortaleciendo a las entidades territoriales para que puedan trabajar de manera autónoma en desarrollo de sus distintas responsabilidades.

“La Constitución política de 1991 definió al Estado Colombiano como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Todos los niveles de gobierno –nacional, departamental, local– conforman un ente dinámico que solo funciona de manera adecuada y responde a sus objetivos en la medida en que cada uno de sus órganos ejerza eficazmente las funciones y competencias que se le han encargado. Para ello, la Carta Constitucional promueve la consolidación de la descentralización, como proceso político, concertado y participativo, fundamentado en la transferencia efectiva de poder decisorio, recursos y responsabilidades del nivel nacional de gobierno a las entidades territoriales”.²³

Es claro que uno de los fundamentos de la descentralización es la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, para que, en una forma articulada, cumplan con los objetivos esenciales del Estado en materia de prestación de los servicios básicos, al respecto se ha venido trabajando desde lo expuesto por la Constitución de 1991 pero aún quedan algunos “obstáculos” por resolver. Las competencias estipulan que la nación debe formular políticas y objetivos de desarrollo, asignar los recursos de las transferencias hacia las entidades territoriales; dar asesoría en materia financiera, dictar normas científicas y administrativas para la prestación de los servicios y hacer seguimiento y evaluar el cumplimiento de las políticas y la ejecución de los recursos. Por su parte, los departamentos deben administrar los recursos transferidos, realizar la planeación de los servicios básicos en su jurisdicción, asesorar y apoyar técnica, administrativa y financieramente a los municipios en la ejecución del gasto social y evaluar, controlar y hacer seguimiento de la acción municipal. Entre tanto, los municipios deben ejecutar la política social.

La participación de las finanzas públicas territoriales en las finanzas públicas del sector público no financiero han generado, grandes limitaciones a escala nacional para incidir en el manejo de las finanzas públicas consolidadas. El crecimiento acelerado de los gastos territoriales ha generado una dependencia creciente de las transferencias nacionales y, así mismo, un explosivo proceso de endeudamiento. Por otra parte, los departamentos que reciben regalías de hidrocarburos no incorporan en sus procesos de planeación y presupuestación la información relativa a la tendencia de su producción cuando esta es decreciente, generando desequilibrios estructurales que desembocan en complicadas crisis fiscales.

En el primer lustro de la década de los noventa los ingresos propios del nivel departamental presentaron un crecimiento real anual muy inferior al de su gasto, y más aún, al de sus ingresos por transferencias. Sus gastos crecieron aceleradamente, a ritmos que superaban ampliamente los promedios de los años ochenta. Entre tanto, en el nivel municipal desde mediados de la década pasada se presenta un crecimiento más dinámico y estable de sus ingresos propios, aunque a una tasa muy inferior a la de las transferencias.

En el análisis hecho en 1994, tres años después de la Constitución, se podía concluir que se presentaba una alta dependencia fiscal de departamentos y municipios de los recursos transferidos por la nación. En el mismo año 1994 se encontraba que pese al dinamismo de las transferencias, los departamentos y municipios registraban un incremento en los gastos muy superior al de sus ingresos. Lo anterior llevó a un peligroso proceso de endeudamiento destinado a la financiación del déficit.

La Ley 60 de 1993 reestructuró el sistema intergubernamental de transferencias, cuyo funcionamiento presentaba limitaciones. A pesar de esta y de otras limitaciones, el decir de los expertos en el tema es que “Colombia es uno de los países donde se ha dado un proceso de

²³ En “Cómo va la descentralización”, revista Planeación y Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, 1995.

delegación de funciones más o menos ordenado”²⁴, a pesar de lo anterior, también afirman los estudiosos del tema y en particular del caso colombiano, que ha habido un incremento sustancial y gradual de ingresos hacia los niveles subnacionales antes de clarificar precisamente cuál es la naturaleza y el costo de las funciones transferidas.

En 1994 las autoridades económicas ya tenían indicios de la crisis a la cual se estaban enfrentando varios departamentos y municipios por causa del enorme endeudamiento en sus finanzas públicas. El aumento de las transferencias y el crecimiento acelerado de la deuda municipal generó una explosión del gasto corriente y de capital a nivel local. “El rápido aumento de las transferencias a cargo de la nación entre 1991 y 1996, unido a las consecuencias fiscales de la reforma a la seguridad social y al aumento en el gasto del sector judicial y militar, hizo que, a pesar de tres reformas tributarias sucesivas (1990, 1992, 1995) que incrementaron los ingresos en cerca de 2% del PIB, las finanzas del nivel central de gobierno pasaran de un ligero superávit en 1991 a un déficit cercano al 4% del PIB en 1996.”²⁵

Hay cifras que “demuestran que los bancos no midieron con claridad la capacidad crediticia de los municipios y departamentos: se conformaron con exigir la pignoración de las transferencias gubernamentales o de los impuestos locales como respaldo colateral, bajo el supuesto de que los gobiernos regionales o locales no quiebran, o de que el gobierno nacional vendrá en su ayuda”.²⁶ Es más, muchos nuevos mandatarios recibieron en bancarrota al municipio o departamento. Es el problema de basar un proceso descentralizador casi exclusivamente en transferencias gubernamentales y carencia de regulación adecuada de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Las autoridades económicas deben tener en cuenta que hay que hacer un manejo cuidadoso de los aspectos anteriores, con lo cual será posible evitar desequilibrios fiscales y se podrá ser más eficiente con el gasto público.

Entre las recomendaciones de los expertos para mejorar el proceso de descentralización están: trasladar algunas bases tributarias de la nación a los departamentos y municipios, y limitar el monto de las transferencias y ligarlas más estrechamente con el esfuerzo local.

Recientemente el proceso de descentralización fiscal en Colombia ha mostrado una evolución importante. Se observa un incremento en la autonomía financiera de los gobiernos regional y local y en la provisión de bienes y servicios públicos por parte de éstos hacia su población. Este proceso ha tenido un desarrollo gradual en la asignación de este tipo de responsabilidades.²⁷ A pesar de lo anterior, los índices de dependencia de los ingresos públicos departamentales de las inversiones nacionales y de las transferencias se han incrementado en muchos casos, sin que por ese solo hecho las administraciones seccionales hayan ganado en autonomía o en capacidad decisoria sobre las mejores oportunidades de inversión frente a las necesidades y demandas de sus ciudadanos, es decir, debido a las restricciones financieras los gobiernos locales no pueden actuar con la independencia que el proceso de descentralización esperaba en teoría, a lo anterior se suman los altos déficit que registran algunos departamentos y el hecho de que algunas veces les sea imposible responder con el pago de las nóminas de sus funcionarios y en general con sus diferentes obligaciones.

El Cuadro 1 muestra el mecanismo de transferencias derivado del proceso de descentralización fiscal en Colombia.

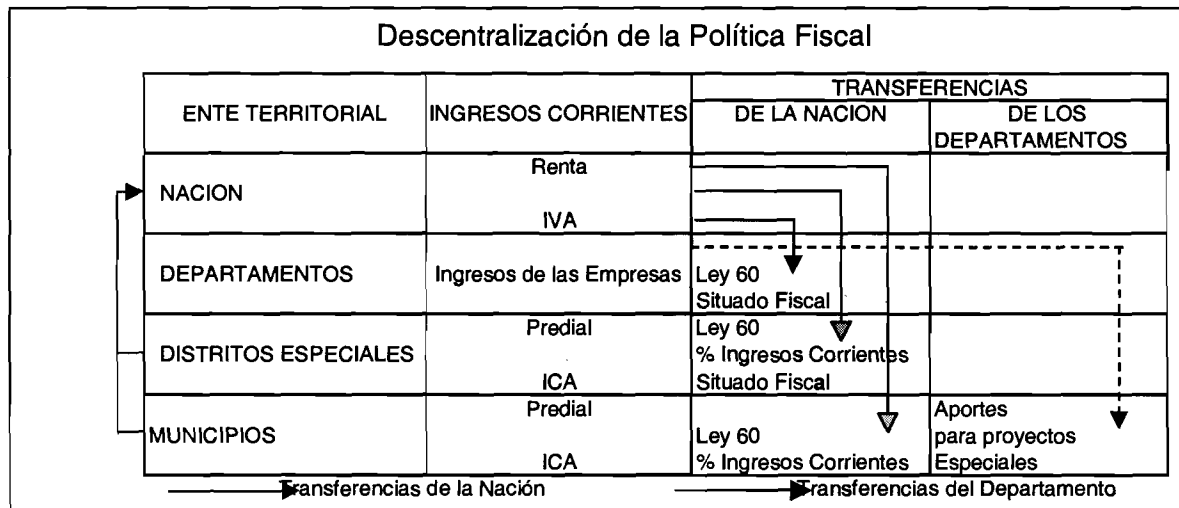
²⁴ Aghón, G., Cepal, 1996, pp. 58.

²⁵ Para consultar las cifras y entrar en detalles puede verse Perry, G., y Huertas, M., Cepal, 1997.

²⁶ Ibid. Pp. 71.

²⁷ Un trabajo reciente sobre descentralización fiscal en Colombia, bastante detallado y completo se encuentra en el libro “Fiscal Federalism in Theory and Practice”, FMI, 1997. Libro editado por Teresa Ter-Minassian. El artículo es escrito por Ahmad, E., y Baer, K., pp.457. Aquí no profundizamos más en este punto ya que no es el objetivo principal del documento.

**Cuadro 1
DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA**



IV. Financiamiento de la inversión en Santa Fe de Bogotá

A. Las finanzas de la ciudad 1990 - 1999

Las finanzas de Bogotá a lo largo de la década que está terminando han tenido una evolución importante y positiva, especialmente a partir de 1993. Con la aprobación de la Constitución Política de 1991 y sus principios de descentralización, los entes territoriales han venido adquiriendo mayor importancia. Sus responsabilidades, competencias y recursos fueron ampliados, al tiempo que aumentó el impacto de sus finanzas sobre los resultados fiscales de la Nación. Todos estos cambios han sido particularmente importantes para Santa Fe de Bogotá, pues además de ser la ciudad con la mayor población, en ella se recauda más del 50% de los ingresos corrientes de la Nación.

El Distrito Capital pasó de tener una situación financiera crítica a principios de la década a tener unas finanzas sólidas. Ahora está en capacidad de financiar parte importante de sus inversiones con recursos propios. Esta solidez ha sido reconocida por las agencias calificadoras de riesgo y ha hecho que la deuda de la ciudad reciba grado de inversión²⁸ por parte de la firma Duff & Phelps Credit Rating Co., es decir, que las inversiones hechas en emisiones de Bogotá son ahora consideradas en el mercado mundial como de bajo riesgo.

1. Consolidado distrital

El consolidado de las finanzas de la ciudad se compone de tres grandes grupos: la Administración Central, los Establecimientos Públicos y las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito. La Administración Central está compuesta por la Alcaldía Mayor, sus Secretarías y los Departamentos Administrativos²⁹. Los Establecimientos Públicos son aquellos que, aunque generan recursos propios, dependen principalmente de las transferencias de la Administración Central y su

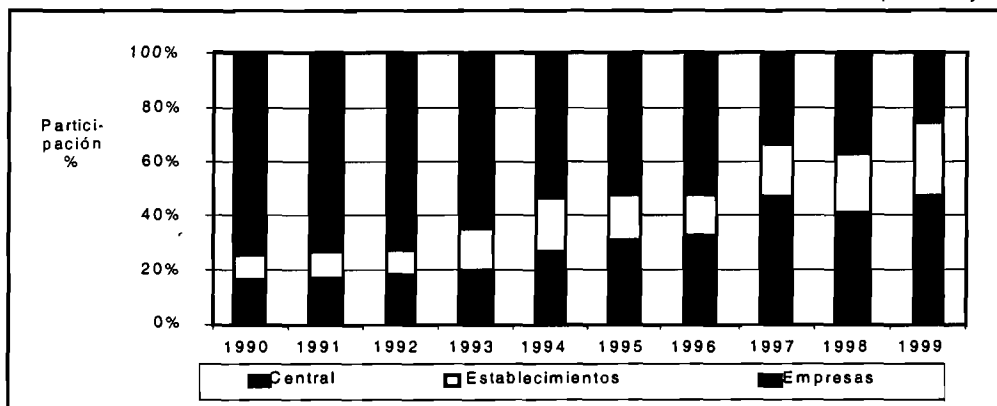
²⁸ Desde 1997 la deuda distrital emitida en moneda extranjera está clasificada como BBB. La deuda denominada en moneda local está calificada como A-.

²⁹ Secretaría de Hacienda, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Tránsito y Transporte, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, entre otros.

función es ejecutar inversiones específicas en diferentes sectores³⁰. Las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito (EICD) se dedican principalmente a la prestación de servicios públicos y derivan sus ingresos de las tarifas cobradas por dichos servicios.

En la década del 90, se presentó un incremento real anual promedio del 10% en los ingresos consolidados de los grupos descritos anteriormente³¹. En 1990, el 73% de los ingresos distritales provenían de las EICD³². Los ingresos generados por la Administración Central (fundamentalmente impuestos) representaban apenas el 17% y los de los establecimientos públicos sólo un 9%. Las cifras indican que el Distrito se financiaba principalmente con ingresos por la venta de servicios públicos pero tenía una reducida base tributaria y una capacidad de gestión muy limitada (Gráfico 1).

Gráfico 1
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS 1990-1999³³
(Porcentajes)



En la década del 90, los gastos (funcionamiento, servicio de la deuda e inversión) aumentaron 9.8% real anual en promedio, para un crecimiento del 97% en el período. En 1990, los gastos de funcionamiento representaban el 36% del total de gastos mientras que en 1999 su participación será de sólo 20%. En el mismo sentido, mientras que en 1990 la inversión representaba sólo el 40% del total de los gastos, en 1999 este rubro representará cerca del 73% del total.

Los gastos de funcionamiento de 1998 aumentaron 13% en relación con 1990, los gastos por concepto de servicio de la deuda disminuyeron en más de 50% y los recursos destinados a inversión se incrementaron en más de 250%.

A principios de la década, las empresas ejecutaban el 72% de la inversión distrital. Los proyectos de inversión más importantes eran la construcción de la Central Hidroeléctrica del Guavio (EEB) y la ampliación de las coberturas de la EAAB y la ETB. La tendencia actual es que la mayor ejecución de inversión esté a cargo de la Administración Central y los Establecimientos Públicos (Gráfico 2).

³⁰ Algunos establecimientos públicos son el IDU, el Fondo Financiero de Salud y el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte.

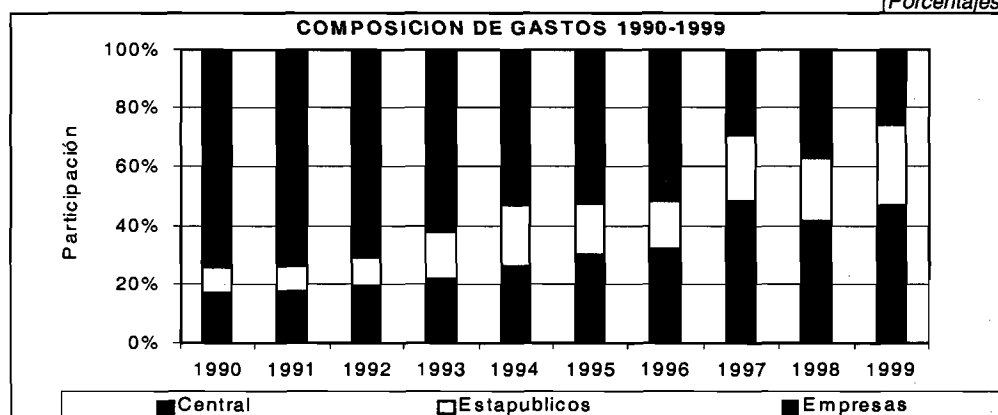
³¹ Las cifras están expresadas en pesos constantes de 1998, por lo tanto todas las variaciones son reales.

³² En esta época las principales Empresas Industriales y Comerciales del Distrito eran la EEB, la ETB, la EAAB y la EDIS.

³³ Los Gráficos que se presentan en este trabajo tienen como fuente la Secretaría de Hacienda de Santafé de Bogotá.

Gráfico 2
COMPOSICIÓN DE GASTOS 1990-1999

(Porcentajes)



Es importante destacar que en la década del 90 ocurrieron cuatro cambios de gran impacto en la estructura financiera distrital. El primero se dio en 1993 cuando se instauró el cobro por concepto de valorización, recaudado por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). Los recursos obtenidos por este concepto, son exclusivamente para realizar inversiones en infraestructura vial y permitieron incrementar significativamente las inversiones en este sector.

El segundo gran cambio se dio en 1994, cuando se fortalecieron aún más los ingresos de la Administración Central mediante la implementación de una reforma tributaria que modificó substancialmente el cobro y recaudo de los tributos. Los principales cambios se realizaron en el impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros y el impuesto Predial. Esto elevó considerablemente los recaudos y por lo tanto la participación de la Administración Central en el total de ingresos distritales a un 27%.

El tercero fue el sistema de transferencias de ingresos corrientes de la Nación a los entes territoriales reglamentado por la ley 60 de 1993. Dicha ley también estableció nuevas responsabilidades de gasto social para la ciudad y aclaró las competencias entre los territorios y la Nación. Las transferencias se incrementaron en el decenio en cerca de 300%.

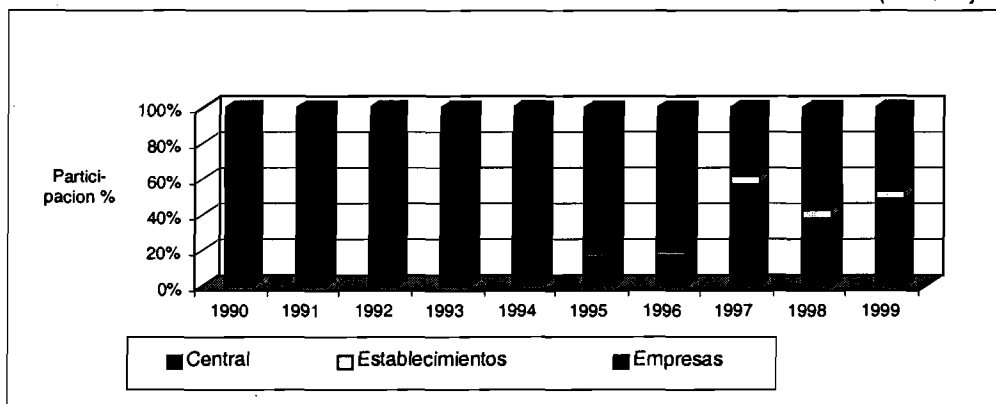
El cuarto dio como consecuencia de la capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá. Esta negociación permitió un profundo saneamiento de la situación financiera del Distrito, pues el alto endeudamiento de la empresa comprometía seriamente las finanzas distritales. Con la capitalización, la EEB dejó de ser una EICD y se convirtió en sociedad por acciones. Este cambio en su naturaleza jurídica y accionaria, hizo que la EEB haya dejado de formar parte de las finanzas distritales. Hasta 1996, los ingresos de las empresas eran mayores que los de la administración central. Como resultado de la capitalización de la empresa, se liberó capacidad de endeudamiento del Distrito, pues hasta 1997 la EEB concentraba la gran mayoría del saldo de la deuda distrital (Gráfico 3).

El Distrito ha financiado parcialmente sus inversiones con endeudamiento. Al analizar la deuda contratada en la década, se observa que desde 1997 hasta la fecha tanto el saldo de la deuda como el servicio³⁴ presentan una tendencia decreciente. La capitalización de la EEB permitió el pago de pasivos por cerca de US\$ 1 400 millones, en consecuencia, los indicadores de endeudamiento mejoraron ostensiblemente. El saldo de la deuda como porcentaje de los ingresos

³⁴ El servicio de la deuda incluye intereses y amortizaciones.

corrientes pasó de 101.4% en 1990 a 47.61% en 1997 y continúa disminuyendo. Actualmente, los indicadores de endeudamiento se encuentran dentro de los límites permitidos por la ley.

Gráfico 3
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL SERVICIO DE LA DEUDA
(Porcentajes)



El endeudamiento del Distrito también presentó una recomposición en cuanto al tipo de deuda. Se exploraron con éxito y mayor agresividad alternativas como la emisión de bonos con el fin de competir en el mercado financiero por mejores tasas. Mientras en 1990 el 57% de las obligaciones eran créditos del BID y sólo el 7% eran bonos, en 1996 los créditos del BID, representaban el 48% mientras que los bonos representaban el 32%.

Las condiciones de la deuda han mejorado. En 1990 casi el 80% estaba contratado a plazos inferiores a los cinco años y en la actualidad el plazo promedio es de ocho años. De la misma manera, una ardua gestión permitió disminuir el costo del endeudamiento. En 1990 el 80% de los recursos estaban contratados a tasas de entre 4 y 7 puntos por encima de la DTF (tasa promedio de captación del sistema financiero). Para 1998, el costo promedio de la deuda es de 3.1 puntos por encima de la DTF.

A partir de 1998, el Distrito cuenta con mayores ventajas en materia de endeudamiento. Una de ellas es la calificación de riesgo de “grado de inversión” ratificada recientemente por Duff y Phelps y otra es contar con la aprobación de un cupo de endeudamiento global para ser utilizado según los requerimientos de caja en cualquiera de los tres años de la actual administración. Estas ventajas, unidas a la diligente gestión de esta administración auguran una tendencia favorable hacia las condiciones de la deuda distrital.

2. Administración Central

En 1992 el Distrito afrontaba una situación económica muy delicada: la generación de recursos propios era muy baja y su nivel de endeudamiento demasiado alto. A partir de la expedición en 1993 del Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá se avanzó en las finanzas del Distrito en algunos atrasos de la ciudad en materia de desarrollo tributario y presupuestal. La consecuente implantación de un plan de ajuste fiscal inició un proceso de recuperación que trajo como resultado el fortalecimiento y la recuperación de las finanzas de la ciudad.

A comienzos de la década, el comportamiento de las finanzas de la administración central distrital eran el reflejo de un modelo cuya prioridad era el gasto sin considerar la sostenibilidad de sus fuentes de financiación. Adicionalmente no existían políticas específicas para el fortalecimiento

de los recursos propios ni una gestión administrativa orientada a la obtención de recursos requeridos para el crecimiento económico de la ciudad.

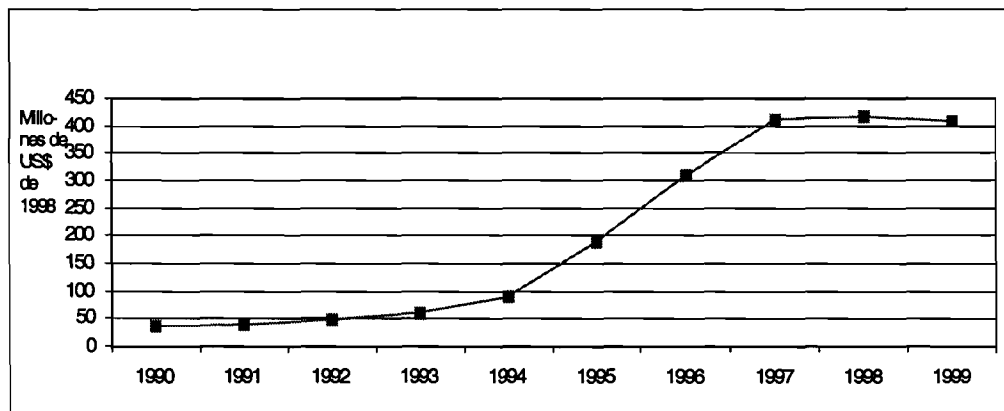
El ahorro corriente promedio entre 1990 y 1992 fue de US\$129 millones, financiando sólo el 29% de la inversión. En estos mismos años, como resultado del incremento sustancial en los gastos corrientes, el ahorro corriente disminuyó como porcentaje de los ingresos corrientes, pasando de 21.4% en 1990 a 17.6% en 1992.

El proceso de fortalecimiento de las finanzas distritales especialmente de los ingresos tributarios y no tributarios, se originó con la descentralización territorial estipulada en la Constitución Política de 1991. Se le otorgó al Distrito Capital un carácter político y administrativo diferenciado del resto del país y se le permitió un régimen especial. Operar como ente territorial exigió fortalecer el aparato fiscal y administrativo y expedir una reglamentación propia, acorde con las necesidades de crecimiento y desarrollo económico de la capital. Entre las principales normas que permitieron la modernización administrativa se encuentran el Decreto - Ley 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá y la Ley 60 de 1993 que establece y distribuye las competencias entre la Nación y los entes territoriales en materias como salud, educación, vivienda y servicios públicos que deben asumir los entes territoriales.

Como consecuencia de la implantación de la Ley 60, la Administración Central comenzó a recibir mayores transferencias de la Nación para financiar las nuevas responsabilidades. Desde 1993, dichos recursos hicieron que los ingresos y la inversión presentaran incrementos significativos. A partir de 1995, la administración central empezó a recibir los recursos del situado fiscal de salud. Como resultado, la participación de las transferencias de la Nación dentro del total de los ingresos de la Administración Central, pasó de 10.4% en 1990 a 26.8% en 1997.

Desde 1997, las transferencias de la Nación no han aumentado debido al menor dinamismo en los ingresos corrientes de la Nación (Gráfico 4). Llama la atención que, aunque las transferencias son importantes, el Distrito ha logrado una gran independencia de los recursos que entrega la Nación pues la mayor parte de sus ingresos son provenientes de recursos de capital y recursos propios. Los mayores ingresos provenientes de la Nación implican como contraprestación mayores responsabilidades de gasto social. En este sentido el Distrito ha tenido que hacer una contribución adicional con sus propios recursos para financiar las responsabilidades de gasto recibidas. De esta manera, desde el punto de vista estrictamente financiero y contrario a la creencia general, la descentralización ha afectado negativamente las finanzas de la ciudad.

Gráfico 4
EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE LA NACIÓN.
(Millones de US\$ dólares de 1998)



En el Cuadro 2 se puede observar un indicador que refleja el comportamiento de las transferencias comparadas con el total de rentas e ingresos, se ve cómo su participación venía aumentando hasta 1997 y a partir de allí no solo no crece más sino que disminuye significativamente. Por su parte, en el Cuadro 3 se observa que los ingresos corrientes que tienen la participación más alta respecto al total de rentas e ingresos reflejan un cambio a la baja en su participación desde mediados de la década, y se espera que esta baje aún más para 1999, todo a favor de los recursos de capital y principalmente los distintos al crédito.³⁵

Cuadro 2
ADMINISTRACIÓN CENTRAL DISTRITAL
RELACIÓN TRANSFERENCIAS / TOTAL RENTAS E INGRESOS

Ejecución presupuestal								Programado	
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0.10	0.10	0.11	0.13	0.13	0.18	0.21	0.26	0.23	0.15

Cuadro 3
ADMINISTRACIÓN CENTRAL DISTRITAL
RELACIÓN INGRESOS CORRIENTES / TOTAL RENTAS E INGRESOS

Ejecución presupuestal								Programado	
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0.63	0.64	0.74	0.65	0.71	0.55	0.48	0.49	0.51	0.32

De otra parte, bajo el Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá, el Distrito adoptó una reforma fiscal que cubrió aspectos tributarios, presupuestales, financieros y administrativos. La reforma tributaria modificó la periodicidad de cobro del Impuesto de Industria y Comercio, creó el sistema de retenciones y amplió la base gravable. Así mismo introdujo modificaciones en el Impuesto Predial Unificado subsanando con el sistema de auto - avalúo, las deficiencias presentadas en la formación catastral. Como resultado de la reforma, se incrementaron los recaudos y los predios gravados pasaron de 500 000 a 1 267 000. El auge de la construcción entre 1994 y 1995 permitió un aumento en el cobro del impuesto de delineación urbana.

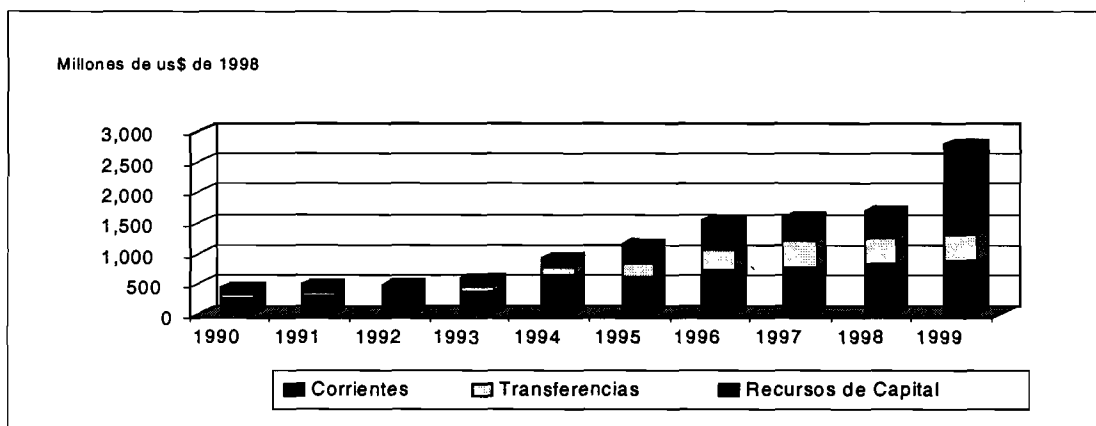
El Estatuto Tributario definió legalmente la contribución por valorización por beneficio general y autorizó el cobro de la sobretasa a la gasolina motor en un porcentaje que a partir de la vigencia 1998 y hasta el año 2020 será del 20%.

En 1995 se adoptó el Plan de Racionalización Tributaria que introdujo modificaciones adicionales al proceso de cobro e incrementó las tarifas del Impuesto de Industria y Comercio, con lo cual se fortalecieron las finanzas distritales.

Como consecuencia de todas las reformas expuestas anteriormente, los ingresos de la Administración Central aumentaron 25% anual real en promedio. En 1994, el incremento fue del 57% debido a la reforma tributaria y en 1996 del 36% debido a la racionalización tributaria. Como resultado, los ingresos de la Administración Central pasaron de representar el 16% de los ingresos distritales en 1990 a alcanzar el 42% en 1998 (Gráfico 5).

³⁵ Los cuadros que se presentan tienen como fuente la información del Anexo 1 de este trabajo, cuyos cuadros fueron elaborados por la Secretaría de Hacienda de Santafé de Bogotá.

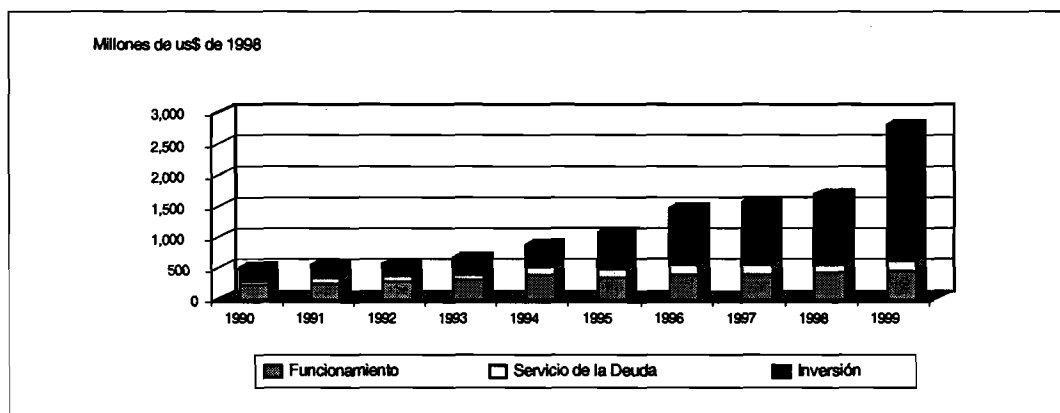
Gráfico 5
EJECUCIÓN DE INGRESOS ADMINISTRACIÓN CENTRAL
(Millones de US\$ dólares de 1998)



Con respecto a los gastos, a comienzos de la década, los gastos de funcionamiento representaban más del 45% del total de gastos de la Administración Central, mientras que la inversión representaba el 40%. Debido a la precariedad de los ingresos por recursos propios y el bajo nivel de ahorro corriente de la época, la mayor parte de la inversión se financiaba con crédito.

Las reformas de la década, además de fortalecer los ingresos, también establecieron esfuerzos para racionalizar los gastos que implicaron la liquidación y reestructuración de algunas entidades³⁶. El total de los gastos de la Administración Central aumentó a un ritmo menor que el del crecimiento de los ingresos, 22% anual real en promedio durante la década. El rubro de mayor crecimiento corresponde a la inversión, que creció cerca de un 450% entre 1990 y 1998. La participación de la inversión en el total de gastos pasó del 40% en 1990 a 66% en 1998.

Gráfico 6
EVOLUCION DE GASTOS ADMINISTRACIÓN CENTRAL
(Millones de US\$ dólares de 1998)

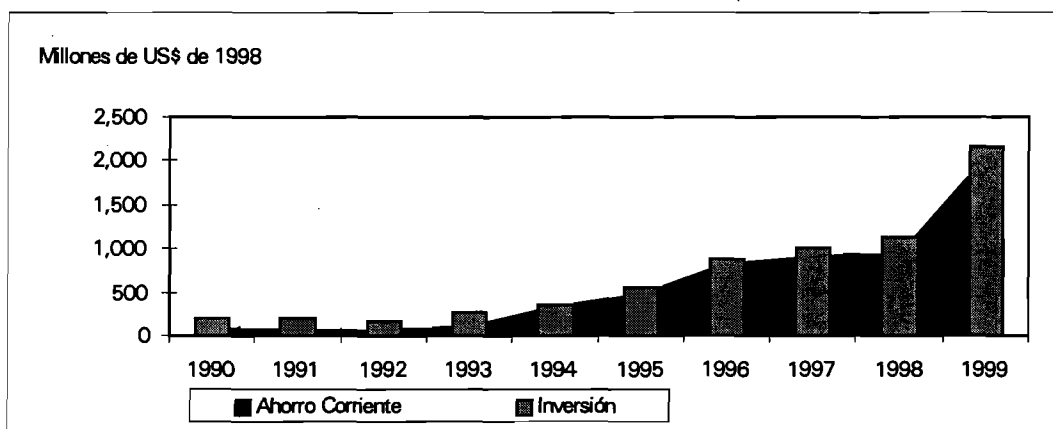


³⁶ Empresa Distrital de Servicios Públicos, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Tránsito y Transporte, y Caja de Previsión Social del Distrito, entre otras

La mayor austeridad y racionalidad en el gasto invirtió su composición. Los gastos de funcionamiento pasaron de representar el 45% del total de gastos en 1990 a sólo el 26% en 1998. Es importante resaltar que el servicio a la deuda pasó de ser el 14% de los gastos a ser sólo el 6% del total.

El fortalecimiento de las finanzas se ha reflejado en la capacidad de la administración central de generar ahorro. En efecto, el ahorro corriente ha presentado incrementos sostenidos, lo que ha permitido financiar un mayor porcentaje de la inversión con recursos propios.

Gráfico 7
AHORRO CORRIENTE VS. INVERSION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL
(Millones de US\$ dólares de 1998)



3. Establecimientos públicos

Las reformas llevadas a cabo durante la década incidieron fuertemente sobre el papel de los establecimientos públicos. Con ellas, adquirieron una gran responsabilidad en la generación de recursos así como en la ejecución de inversión.

En el periodo 1990-1992 presentaron una situación crítica con un decrecimiento en sus ingresos del 2% real. A partir de 1993 se inició una recuperación con un crecimiento del 65%, como consecuencia de varios factores. El primero, la reactivación de las finanzas de la administración central permitió un mayor monto de transferencias hacia los establecimientos. El segundo fue el cobro de valorización por beneficio general (principalmente para financiar el plan vial) aprobado en 1992 e implementado en 1993 que implicó recursos en ese año por más de US\$45 millones³⁷. Las transferencias de la Nación dirigidas al sector salud se incrementaron substancialmente como consecuencia de lo definido en la ley 60 de 1993 y son manejadas por el Fondo Financiero Distrital de Salud.

En los años siguientes la tendencia de los ingresos se mantuvo en términos reales. En 1999 los ingresos se dispararán debido a las mayores transferencias de la administración central.

La composición de los gastos de los establecimientos públicos se modificó de manera significativa durante el periodo. Entre 1990 y 1993 el promedio de participación de los gastos de funcionamiento era de 48% mientras que la inversión representó en promedio el 49%. A partir de

³⁷ US Dollar constantes de 1998.

1994, el peso relativo de los gastos de funcionamiento comienza a decrecer notablemente. En 1998 apenas representan un 17% y la inversión un 81% .

Gran parte de la disminución de los gastos de funcionamiento obedeció a que la expedición de la Ley 80 de contratación, permitió la liquidación de varios de los fondos rotatorios cuyas funciones de inversión fueron asumidas por la administración central. Otro factor que tuvo una influencia importante fue la flexibilización del sistema de seguridad social. Las liquidaciones más importantes fueron las del Fondo Rotatorio de la Secretaría de Obras Públicas, el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Bienestar Social y la Caja de Previsión Social del Distrito.

Gráfico 8
EVOLUCION DE LOS INGRESOS DE ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS
(Millones de US\$ dólares de 1998)

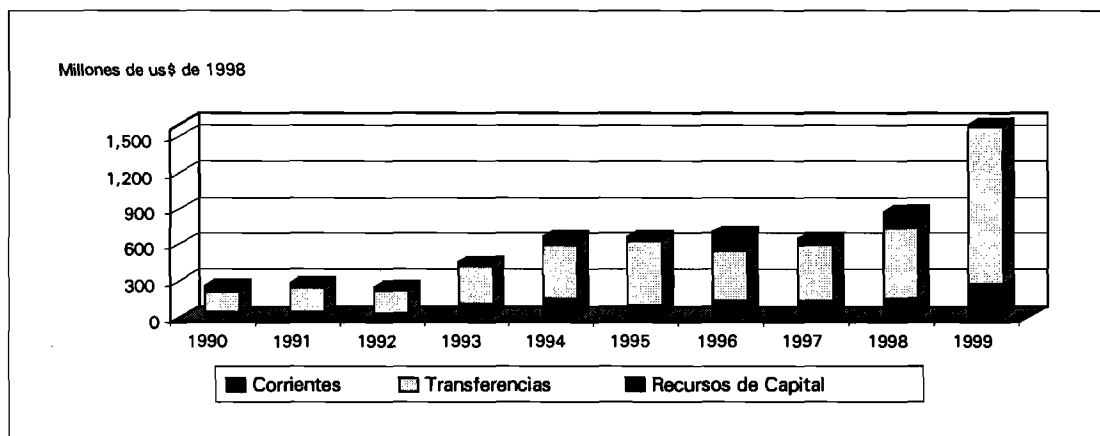
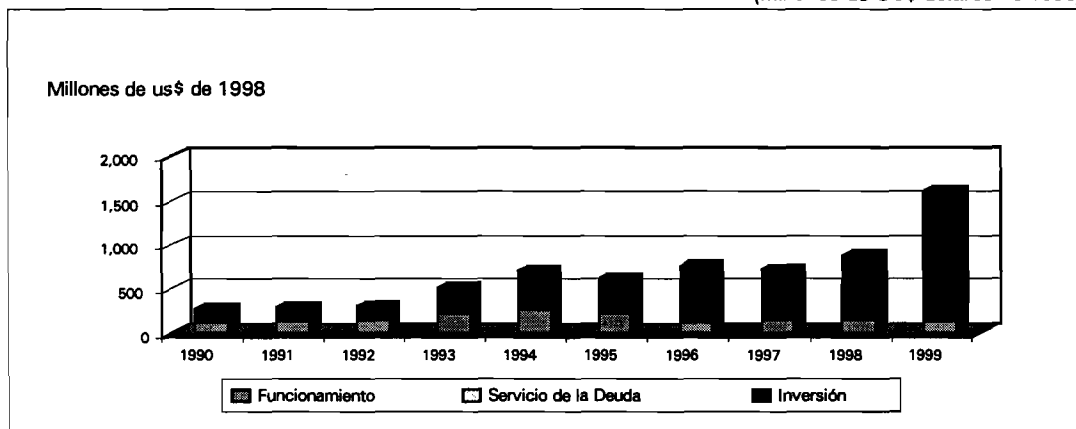


Gráfico 9
EVOLUCION DE LOS GASTOS DE ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS
(Millones de US\$ dólares de 1998)



4. Empresas industriales y comerciales del distrito (EICD)

Las EICD a comienzos de la década eran la fuente más importante de ingresos para el Distrito. En 1990, sus ingresos representaban casi el 75% del total de ingresos distritales. Los cambios en los ingresos de las (EICD) reflejan los cambios que se han presentado en este tipo de empresas cuya participación en el total de los ingresos distritales disminuyó al 33% en 1998. La

razón fue la capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá y su transformación en sociedad por acciones con lo que salió del paquete de empresas distritales.

Los cambios también se presentan en los gastos. El aspecto que más se destaca es la disminución del servicio de la deuda en más del 74%, gracias a la capitalización de la EEB.

La capitalización de la EEB se llevó a cabo a finales de 1997. La negociación se hizo por US\$2 177.5 millones, constituyéndose en un proceso exitoso y sin precedentes en la historia del país. Este dinero se utilizó para cancelar los grandes pasivos que tenían a la empresa al borde de la quiebra y sin ninguna viabilidad financiera. Como resultado, la EEB es hoy una empresa sólida y financieramente sostenible.

Gráfico 10
EVOLUCION DE INGRESOS DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES
(Millones de US\$ dólares de 1998)

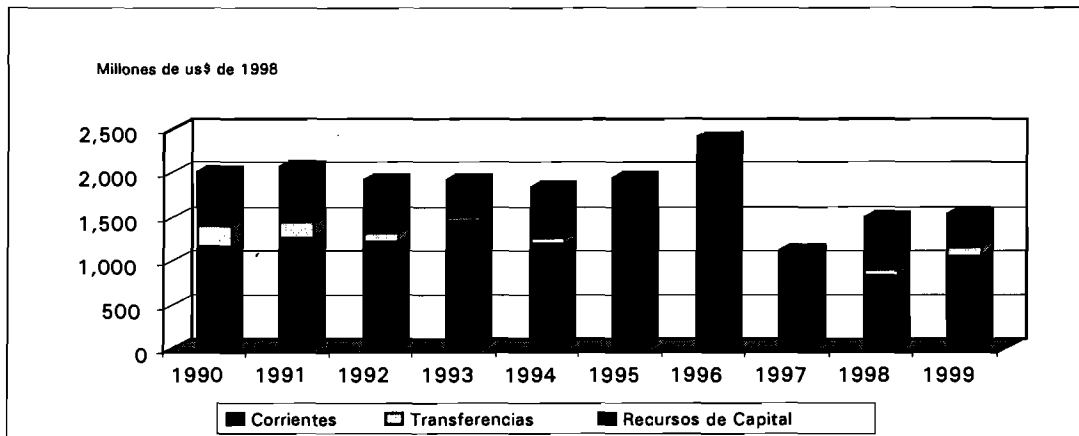
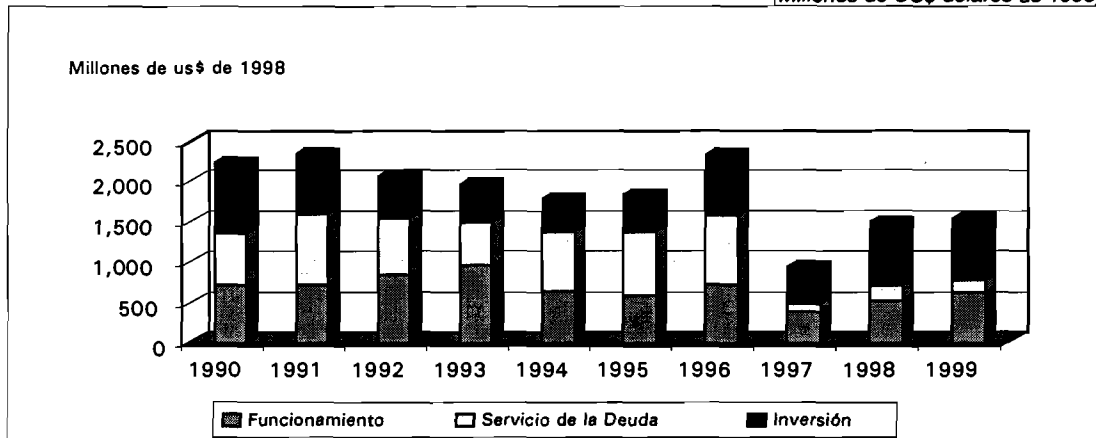


Gráfico 11
EVOLUCION DE GASTOS DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES
(Millones de US\$ dólares de 1998)



Este proceso benefició principalmente a la ciudad que cambió una pesada carga de deudas por una prestación del servicio garantizada, el 81.6% de las acciones de una empresa rentable y la posibilidad de recibir excedentes de capital.

El segundo aspecto para resaltar fue la liquidación de la Empresa Distrital de Servicios Públicos, EDIS en 1995. La empresa se encargaba principalmente de la prestación de los servicios de recolección y disposición de basuras, servicios que pasaron a ser prestados por el sector privado a través de concesiones.

B. Situación actual y perspectivas

La actual administración ejecuta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, adoptado para el período 1998-2001. El Plan contempla como una de sus principales intenciones mantener las finanzas distritales sanas y con perspectivas de crecimiento económico sostenibles. Las inversiones propuestas apuntan hacia la consecución de una infraestructura de bienes y servicios que propicie una mejor calidad de vida para los ciudadanos.

En 1998 se han puesto en marcha distintas estrategias conducentes a la generación de nuevos y mayores ingresos corrientes. Algunas de ellas son el Plan Antievasión, la eliminación de exenciones, el fortalecimiento del Impuesto de Industria y Comercio y el cobro por uso del espacio público. Otra importante fuente de financiamiento serán los recursos de capital provenientes de la contratación de empréstitos y los recursos de capital provenientes de la reducción del capital de la EEB y de la venta de las acciones de la ETB. Estos recursos extraordinarios duplicarán la capacidad de inversión de 1998 y serán invertidos en proyectos de infraestructura durante los próximos años.

El Concejo de Bogotá aprobó el Proyecto de Presupuesto del Distrito para 1999. Este será un año muy especial, pues presenta dos particularidades. En primer lugar el ingreso de los recursos provenientes de la privatización de la ETB y la reducción de capital en la EEB. Estos recursos son muy importantes en la financiación de las inversiones del próximo año, pues representarán el 41% del total de ingresos. En segundo lugar, porque las inversiones en la ciudad se duplicarán en 1999, al pasar de más de US\$1 402 millones en 1998 a más de US\$2 804 millones en 1999. Este aumento significativo en los gastos de inversión del Distrito permitirá reducir el atraso en inversiones de infraestructura que presenta la ciudad.

Los gastos de inversión se destinarán al cumplimiento de las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo: desmarginalización, interacción social, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia y eficiencia institucional.

Las finanzas son bastante sólidas en general, el indicador que se presenta en el Cuadro 4 muestra cómo los ingresos tributarios siguen mostrando una tendencia creciente en relación con los gastos de funcionamiento, lo cual refleja que los gastos fundamentales de la administración están plenamente cubiertos por los ingresos generados. Lo anterior también se observa claramente con la información suministrada por el Cuadro 5.

Cuadro 4
ADMINISTRACIÓN CENTRAL
RELACIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS / GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Ejecución presupuestal							Programado		
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1.12	1.09	1.12	1.12	1.52	1.63	1.77	1.82	1.77	1.71

También es importante subrayar, con base en la información suministrada por el Cuadro 6, algo que se había comentado anteriormente y que tiene que ver con el comportamiento de los recursos de capital, que en relación con la inversión presentan un comportamiento significativo al alza, especialmente después del bajón observado en esta relación en 1997.

En el Cuadro 7 se puede observar que Bogotá recibe menos transferencias que lo que recauda por impuestos e ingresos corrientes y aunque la proporción de transferencias ha venido aumentando respecto a ingresos corrientes la ciudad mantiene una mayor proporción de ingresos corrientes, aunque realmente la brecha es pequeña comparada con lo que se podía observar hasta mediados de la década, lo cual se puede considerar como una buena señal del comportamiento de las finanzas distritales.

Cuadro 5

ADMINISTRACIÓN CENTRAL DISTRITAL
RELACIÓN INGRESOS CORRIENTES + TRANSFERENCIAS / GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Ejecución presupuestal								Programado	
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1.41	1.37	1.40	1.47	1.91	2.34	2.71	2.94	2.87	2.70

Cuadro 6

ADMINISTRACIÓN CENTRAL DISTRITAL
RELACIÓN RECURSOS DE CAPITAL / INVERSION

Ejecución presupuestal								Programado	
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0.26	0.67	0.44	0.50	0.44	0.58	0.54	0.39	0.40	0.69

Cuadro 7

ADMINISTRACIÓN CENTRAL DISTRITAL
RELACIÓN TRANSFERENCIAS / INGRESOS CORRIENTES

Ejecución presupuestal								Programado	
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0.16	0.15	0.15	0.20	0.18	0.32	0.44	0.54	0.45	0.47

Finalmente, es importante anotar que no se encuentra una relación directa entre inversión y endeudamiento, lo cual es sano, la inversión se financia también con endeudamiento pero éste no influye de manera tajante en el comportamiento de la variable inversión.

En definitiva podemos decir que la década del los 90's ha mostrado progreso para la ciudad. Las finanzas distritales evolucionaron significativamente y puede afirmarse que la ciudad en términos financieros está en buena posición para afrontar los desafíos del próximo milenio.

C. El plan de desarrollo y su financiamiento 1998 - 2001

Literalmente, "el objetivo del Plan es generar un cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos, devolviendo la confianza a todos los bogotanos en su capacidad para construir un futuro mejor y dinamizar el progreso social, cultural y económico. Se trata de proyectar y hacer viable a Bogotá para enfrentar los retos y aprovechar las posibilidades que impone una nueva era,

trabajando con miras a mejorar significativamente la calidad de vida para las presentes y futuras generaciones”.³⁸

1. Proyectos

Los proyectos prioritarios del Plan son:

- Sistema integrado de transporte masivo
- Construcción y mantenimiento de vías
- Banco de tierras
- Sistema distrital de parques
- Sistema distrital de bibliotecas

Las prioridades del Plan son la desmarginalización, interacción social, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia y eficiencia institucional. Dentro del punto de eficiencia institucional se busca modernizar el sistema financiero del Distrito, se realizarán ajustes en la estructura financiera del Distrito y se redefinirán algunos procesos tributarios, de presupuestación, ejecución del gasto y contabilidad, que permitan realizar un seguimiento cualitativo y cuantitativo de la gestión pública. Este programa pretende elevar los niveles de eficiencia del gasto público distrital, reducir la evasión y elusión tributarias y garantizar el aumento sostenido de los ingresos, a través de iniciativas como cultura tributaria. Se busca reducir en el período, la evasión tributaria a niveles cercanos al 12% y aumentar el recaudo anual siete puntos porcentuales por encima de la inflación. Se quiere concentrar recursos de inversión pública en la atención de grupos de población más pobre.

Principales proyectos prioritarios: Megaproyectos

- (i) Sistema integrado de transporte masivo: Reestructuración del sistema de transporte de buses. La administración prevé construir y adecuar 5 corredores troncales para operar el nuevo sistema de transporte. El presupuesto estimado del proyecto asciende a US\$521 millones de 1998.
 Construcción de la primera línea de metro: El proyecto será ejecutado bajo la modalidad de Concesión Total, donde el concesionario se encarga del trazado y diseño definitivos de la línea, de su construcción y operación. Así mismo asume los riesgos económicos y técnicos del mismo. La Nación y el Distrito aportarían, respectivamente, el 70% y 30% del valor del proyecto, que el consorcio japonés Jica en 1997 estimó en US\$ 2.495.13 millones.
- (ii) Construcción y mantenimiento de vías: El presupuesto para este proyecto asciende a US\$1.354 millones de 1998. Este Megaproyecto se inscribe en la prioridad de Movilidad y su ejecución está a cargo del instituto de desarrollo urbano.
- (iii) Banco de tierras: Con el propósito de reducir el déficit de vivienda de los hogares más pobres de la ciudad, frenar el desarrollo de urbanizaciones subnormales y garantizar soluciones integrales y desarrollos urbanísticos con vocación de futuro, que incluyan el espacio público para una adecuada infraestructura vial, de servicios públicos y de equipamiento comunal, se pondrá en marcha un sistema para congelar los precios de la tierra rural y suburbana, dotarla de servicios y transferir la valorización a los hogares pobres mediante sistemas mixtos de gestión. El presupuesto del Megaproyecto para

³⁸ Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D. C. 1998 – 2001, “Por la Bogotá que Queremos”.

cuatro años, con el que se podrán adquirir alrededor de 2.160 hectáreas, asciende a US\$380 millones de 1998.

- (iv) Sistema distrital de parques: El presupuesto estimado para el sistema distrital de parques es de US\$191 millones de 1998.
- (v) Sistema distrital de bibliotecas: Se tiene previsto construir cuatro bibliotecas en zonas estratégicas de la ciudad. Cada una contará con una colección de 30 000 libros, materiales audiovisuales, computadores y conexión a Internet. El programa destinará además, recursos para el fortalecimiento de las bibliotecas que actualmente conforman el Sistema Metropolitano de Bibliotecas Distritales, que se encuentra distribuido en las distintas localidades. Para lo anterior, junto con la dotación de bibliotecas escolares, el fortalecimiento de las ya existentes y su interconexión, el Distrito destinará US\$56 millones de 1998, entre 1998 y 2001.

De igual manera el Plan de Desarrollo cubre políticas sectoriales en educación, salud y bienestar social, gobierno, vivienda y desarrollo urbano, medio ambiente, cultura, recreación, deporte y comunicación, planeación y recursos económicos, este último punto quiere promover el crecimiento y desarrollo organizado de la ciudad y modernizar y fortalecer el sistema institucional y financiero distrital. También se consideran políticas sectoriales en servicios públicos, transporte, tránsito y obras públicas y Concejo y organismos de control para coordinar las acciones necesarias para facilitar el ejercicio de las funciones del Concejo, la Contraloría y la Personería y suministrar el correspondiente apoyo en los asuntos de su respectiva competencia.

Dentro del Plan es importante destacar que en el área de cooperación internacional, se coordinarán las acciones pertinentes y se identificarán temas y agencias internacionales para lograr una mayor participación en la financiación de proyectos de gran envergadura a ser ejecutados por el Distrito. Además, la Consejería apoyará la identificación de áreas prioritarias de trabajo y proyectos de inversión que puedan ser desarrollados de manera conjunta por los gobiernos departamental, distrital y municipales, bajo esquemas de cofinanciación, de los cuales se beneficiará la región en su totalidad.

2. Estrategia financiera

El Plan de inversiones es ambicioso, asciende a US\$9.463 millones de 1998, esta cifra supera el 40% del PIB de la ciudad durante 1998. De los US\$9.463 millones, US\$7.150 millones corresponden a la Administración Central, US\$841 millones a los Establecimientos Públicos y US\$1.472 millones a las Empresas Industriales y Comerciales. Este ambicioso Plan es exigente en la cuantía de los recursos requeridos, debido al atraso en inversiones que presenta la ciudad.

Las proyecciones de ingresos y gastos de la Administración Central para los cuatro años indican que los ingresos corrientes y ahorro disponibles para inversión durante el período ascienden a US\$2.103 millones, monto bajo en comparación con las urgentes necesidades de inversión que tiene la ciudad. Por esto, se hace indispensable diseñar una estrategia financiera que permita cumplir con el Plan propuesto y que sea consistente con un sano contexto financiero. La estrategia comprende la generación de nuevos ingresos, el ahorro en algunos gastos y una mayor utilización de fuentes externas. Estos esfuerzos, sin embargo, son de todas maneras insuficientes y por consiguiente se propone como parte de la estrategia la venta de las acciones que la ciudad tiene en la Empresa de Teléfonos de Bogotá ETB, lo cual permitirá duplicar la inversión de la Administración Central. Estos recursos tendrán la siguiente destinación: 25% para vivienda social; 22.5% para educación, salud y bienestar social; 22.5% para infraestructura vial, 10% para transporte – sistema de buses; 10% para alcantarillado y pavimentos locales, y el restante 10% para recreación. Si la venta de las acciones de la ETB superara lo presupuestado, el excedente se destinaría a inversión social en su totalidad.

La inversión de los Establecimientos Públicos con recursos propios asciende a US\$841 millones, mientras que las Empresas Industriales y Comerciales financiarán su inversión en US\$701 millones con ahorro y US\$771 millones con endeudamiento.

3. Generación de nuevos ingresos

La generación de nuevos ingresos se logrará a través de una estrategia tributaria que profundiza los esfuerzos de fiscalización y elimina las distorsiones e inequidades que se presentan en el cobro y recaudo de algunos impuestos. Se busca mejorar el cumplimiento tributario e incrementar los ingresos, y por consiguiente disminuir la brecha existente entre recaudo potencial y recaudo real. Para tal efecto se mejorará la calidad de la información con fuentes exógenas, se tecnificará y capacitará el recurso humano y se insistirá en formar una cultura del buen comportamiento tributario. Se estima que la administración podría recaudar US\$35 millones anuales por este concepto.

La racionalización tributaria comprende la eliminación de ciertos tratamientos preferenciales y el fortalecimiento tributario. Se eliminarán las exenciones o no sujeciones de impuestos distritales que son injustificadas, como aquellas que tienen algunas empresas públicas nacionales. Estas medidas podrían generar al fisco distrital cerca de US\$5.6 millones por año. En relación con el fortalecimiento de los impuestos, se revisará la estructura tarifaria del impuesto de Industria y Comercio, previa homologación del código de actividades económicas con clasificaciones internacionales de corriente uso en entidades públicas y privadas del orden nacional. Un ejercicio de comparación de las tarifas vigentes en Bogotá con otras ciudades del país, indica que en algunos subsectores industriales y de servicios las tarifas son menores que las que se cobran en otras ciudades, lo cual sugiere que se puede hacer esfuerzo tributario en esta dirección.

Por otra parte, el cobro por valorización es un mecanismo muy equitativo ya que se cobra a los dueños de inmuebles quienes a su vez se benefician patrimonialmente de una obra pública. En el Plan de Inversiones se estima un recaudo de US\$250 millones por este concepto, y se propenderá por la utilización de esta figura para otros proyectos diferentes a obras viales.

Entre otros esfuerzos, la Administración clarificará la participación del Distrito en algunos impuestos departamentales, como el de registro, cigarrillos nacionales y el impuesto global a la gasolina.

En resumen, la estrategia tributaria pretende incrementar de manera importante la eficiencia en el cobro de impuestos. Esto se reflejará en aumento real del recaudo por encima de su crecimiento vegetativo, debido a la disminución en la evasión y en las exenciones que generarán aumentos en la base tributaria y a la nivelación en algunas de las tarifas que igualará a Bogotá con las otras grandes ciudades. Sin embargo, estas acciones son aún insuficientes para financiar el plan de inversiones y por tanto se llevarán a cabo otras acciones que tienen que ver con nuevo endeudamiento neto de la Administración Central por valor de US\$701 millones en el período. Este nuevo endeudamiento está dentro de límites financieros razonables y preservará íntegramente la capacidad de pago del Distrito. Para la Empresas Industriales y Comerciales se prevé un endeudamiento neto de US\$771 millones, siendo la Empresa de Acueducto y Alcantarillado quien principalmente hará uso de estos recursos para inversiones prioritarias del sector.

La política de endeudamiento del Distrito está orientada a obtener recursos de crédito mediante una mezcla de instrumentos de deuda, que por un lado garanticen el financiamiento del Plan y por el otro preserven la capacidad de pago de la ciudad. En este contexto la estrategia de endeudamiento diversificará las alternativas de financiación internas y externas, manteniendo un equilibrio entre los parámetros de costo, plazo y riesgo, que garanticen la sostenibilidad de la deuda a corto y largo plazo.

Entre otras fuentes de ingresos se cuenta con el proceso de capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá EEB, de lo cual se estima que podría generar al Distrito unos US\$500 millones en el actual período de gobierno.

Para financiar la realización del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, se destinarán recursos por US\$9.463 millones de dólares de 1998, cuyas fuentes se indican en los tres cuadros del Anexo 2, para la Administración Central, para Establecimientos Públicos, y para Empresas Industriales y Comerciales, respectivamente. Los recursos disponibles para la ejecución del Plan de Inversiones dependerán de la implementación de las estrategias de financiamiento planteadas.

V. Comentario final

La década del los 90's ha mostrado progreso para la ciudad, las finanzas distritales evolucionaron significativamente y puede afirmarse que la ciudad en términos financieros está en mejor posición para afrontar los desafíos del próximo milenio.

Durante el decenio ocurrieron cuatro grandes cambios que determinaron una mejor estabilidad financiera. Primero la Constitución Política de 1991 que introdujo principios de descentralización y la ley 60 de 1993 que aclaró competencias y responsabilidades de los entes territoriales. Contrario a la creencia general, la descentralización ha generado mayores gastos al Distrito que los recursos transferidos por la Nación.

Segundo la expedición del Estatuto Orgánico de Bogotá que reglamentó la autonomía del Distrito Capital. Esto condujo a abrir las posibilidades de nuevos ingresos como el cobro por valorización por beneficio general y la sobretasa a la gasolina motor.

Tercero la racionalización tributaria de 1993, que elevó los recaudos por concepto de impuesto Predial, Unificado de Vehículos e Industria y Comercio.

Cuarto la capitalización de la EEB y el pago de la enorme deuda que pesaba sobre la empresa y el Distrito. Lo anterior permitió oxigenar los ingresos, los gastos y el pasivo de la ciudad y hacer las finanzas distritales mucho menos dependientes de los recursos generados por las empresas industriales y comerciales y mucho más fuertes en cuanto a ingresos corrientes.

El comportamiento de los gastos también sufrió una profunda transformación. La preponderancia de los gastos de funcionamiento ha sido sustituida por los gastos de inversión. Las erogaciones por concepto de servicio a la deuda también lograron una disminución considerable. La consecución de la calificación de grado de inversión refleja la confianza de los mercados financieros en la ciudad.

Todo lo anterior y la gestión de la actual administración auguran una sostenibilidad financiera para la ciudad lo que le permitirá realizar importantes inversiones, requeridas para elevar el nivel de vida de sus habitantes.

Las inversiones programadas para el futuro se financiarán en una proporción importante con recursos extraordinarios de capital. Por lo anterior, se orientan fundamentalmente a gastos de infraestructura, con lo cual se genera un mayor bienestar para la población y se elevan los niveles de competitividad de la ciudad. Se observan niveles sostenibles de inversión, sin embargo, para realizar nuevos proyectos de infraestructura es necesario que el distrito mantenga una política agresiva de expansión de su base tributaria. Se debe incrementar la eficiencia en el cobro de impuestos para tener un aumento real del recaudo por encima de su crecimiento vegetativo. En adición, se debe hacer un mayor esfuerzo tributario, por ejemplo, en aumento de tarifas en algunos subsectores industriales y de servicios que tienen tarifas menores que las que se cobran en otras ciudades del país.

Llama la atención que, aunque las transferencias son importantes, el Distrito ha logrado una gran independencia de los recursos que entrega la Nación pues la mayor parte de sus ingresos son provenientes de recursos de capital y recursos propios. Los mayores ingresos provenientes de la Nación implican como contraprestación mayores responsabilidades de gasto social. En este sentido el Distrito ha tenido que hacer una contribución adicional con sus propios recursos para financiar las responsabilidades de gasto recibidas. De esta manera, desde el punto de vista estrictamente financiero y contrario a la creencia general, la descentralización ha afectado negativamente las finanzas de la ciudad.

Volviendo con los aspectos tributarios, se espera que sea efectiva la tarea propuesta de reducir la evasión, con lo cual los ingresos por este concepto se incrementarían de manera considerable. En adición, se siguen estudiando otros mecanismos para obtener recursos propios y que estos no sean de una sola vez o extraordinarios sino que se pueda contar con dichos ingresos de manera permanente. Lo anterior se tiene en consideración independientemente del buen estado de las finanzas de la ciudad debido a la magnitud de las obligaciones que tiene la administración de una ciudad grande como Santa Fe de Bogotá. Ya a lo largo de 1998 se han puesto en marcha distintas estrategias para generar nuevos y mayores ingresos corrientes permanentes, el citado plan antievasión, la eliminación de exenciones, el fortalecimiento del impuesto de industria y comercio, el cobro por uso del espacio público, entre otros. También hay que tener en cuenta los ingresos extraordinarios derivados de la venta de acciones de la Empresa de Teléfonos de Bogotá y la Capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá.

A lo anterior se suma una adecuada política de endeudamiento, mayores recursos de capital distintos a crédito registrarán los mayores ingresos para los años venideros. El endeudamiento debe estar y estará dentro de los límites financieros razonables y preservará integralmente la capacidad de pago del Distrito.

Se debe promover la participación del sector privado en la prestación de servicios y la construcción de infraestructura urbana, por ejemplo mediante el sistema de concesión como se viene haciendo.

Es importante subrayar el hecho de que el fortalecimiento de las finanzas de la ciudad se ha reflejado en la capacidad de la administración central de generar ahorro. El ahorro corriente ha presentado incrementos sostenidos que han permitido financiar un mayor porcentaje de la inversión con recursos propios.

En adición, pensando en fortalecer aún más las finanzas de Santa Fe de Bogotá, en la Secretaría de Hacienda se han elaborado varios estudios³⁹ que demuestran que existe inequidad en cuanto a los aportes que la ciudad realiza a la nación y al Departamento de Cundinamarca y lo que la ciudad recibe por asignación derivada de esos aportes, si las asignaciones no fueran tan desfavorables para la capital del país, la ciudad podría contar con una suma significativamente mayor de recursos.

Finalmente hay que decir que el Plan de Desarrollo aunque es ambicioso, cuenta con una muy buena estrategia de financiamiento que seguramente permitirá llevar a cabo los proyectos más importantes que se ha propuesto la administración para el período 1998 - 2001.

³⁹ Entre los estudios a que se hace referencia se destaca el de "Relaciones Fiscales de Bogotá con la Nación y Cundinamarca". Mientras el Distrito Capital aporta aproximadamente el 60% de los ingresos tributarios del país, apenas recibe el 9% de éstos.

Bibliografía

- Aghón, G. (1996), “Descentralización fiscal en América Latina, un análisis comparativo”, en *Descentralización fiscal en América Latina, balance y principales desafíos*, Cepal.
- Ahmad, E. y Katherine Baer (1997), “Colombia”, en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Teresa Ter-Minassian Editor, International Monetary Fund.
- Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C. (1998), “Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Santa Fe de Bogotá”, “Por la Bogotá que queremos”, Acuerdo No, 06 de junio 8 de 1998-03-06.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1995), “Descentralización y municipios en América Latina: Necesidades de Información de los Gobiernos Locales”, abril.
- Departamento Nacional de Planeación DNP (1995), Unidad de Desarrollo Territorial, “Cómo va la descentralización”, en revista *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVI, número 2, mayo, Colombia.
- Murphy R. y Daniel Artana (1997), “Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana”, en *Descentralización fiscal en América Latina, nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Cepal.
- Perry G. y Marcela Huertas (1997), “La historia de una crisis anunciada: regulando el endeudamiento de las municipalidades y los departamentos en Colombia”, en *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Cepal.
- Potter, B. (1997), “Budgetary and Financial Management”, en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Teresa Ter-Minassian Editor, International Monetary Fund.
- Secretaría de Hacienda de Santa Fe de Bogotá D.C. (1998a), “Evolución de las finanzas de Santa Fe de Bogotá durante la década del 90”, Mimeo, noviembre.
- ____ (1998b) “Calificación de riesgo Santa Fe de Bogotá Distrito Capital, Documento para la revisión anual Duff and Phelps Credit Rating Co.”, Mimeo, septiembre.
- ____ (1998c), “Relaciones fiscales de Bogotá con la Nación y Cundinamarca”, Mimeo, diciembre.
- Spahn P. (1997), “El gobierno descentralizado y el control macroeconómico”, en *Descentralización fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Cepal.
- Ter-Minassian, Teresa (1997), “Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: An overview”, en *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Teresa Ter-Minassian Editor, International Monetary Fund.

Anexos

Anexo

ADMINISTRACION CENTRAL
COMPORTAMIENTO DE INGRESOS

Miles

CONCEP	EJECUCION								PROGRAMA	
	199	199	199	199	199	199	199	199	199	199
CORRIENT	41,64	58,84	84,25	110,08	231,52	267,60	380,19	472,33	635,62	733,36
TRIBUTARI	38,79	53,93	77,28	100,12	217,24	245,81	358,21	448,23	566,98	684,69
PREDI	6,36	10,14	18,74	22,91	52,38	64,12	80,67	112,32	143,47	184,06
INDUSTRIA COMERCIO Y	17,48	24,53	32,37	43,33	105,72	111,78	158,10	196,62	244,66	306,19
UNIFICADO DE	4,49	5,67	7,46	10,21	19,63	20,09	26,05	29,94	39,29	38,80
CONSUMO DE	8,13	10,50	14,84	18,47	25,01	34,69	41,99	49,74	67,68	77,20
SOBREATASA A LA	0	0	0	0	0	0	25,41	34,05	61,79	64,04
OTROS INGRESOS	2,29	3,08	3,84	5,19	14,48	15,11	25,97	25,54	10,06	14,38
NO	2,85	4,90	6,97	9,96	14,27	21,79	21,98	24,09	68,63	48,66
REGISTRO Y	1,12	1,65	2,47	4,11	6,07	7,82	9,16	11,29	15,06	15,14
DERECHOS E	1,04	1,73	3,64	4,71	6,54	8,00	6,98	6,62	15,87	4,67
OTROS NO	68	1,51	84	1,12	1,66	5,95	5,84	6,18	37,69	28,84
TRANSFEREN	6,87	8,86	12,58	21,75	41,34	85,25	169,14	253,32	286,61	347,36
PARTICIPACION INGRESOS	5,32	7,37	11,46	17,51	31,87	49,29	71,01	80,55	96,93	109,60
SITUADO	0	0	0	0	0	27,93	75,01	154,01	170,53	174,21
OTRA	0	0	66	45	56	13,35	2,45	12,27	7,62	49,86
APORTES ENTIDADES	1,54	1,49	1,06	3,79	8,91	5,57	9,75	6,47	11,52	13,62
RECURSOS DE	17,41	24,42	17,26	38,81	55,15	132,46	244,79	231,60	325,51	1,221,5
CRÉDIT	13,68	21,42	16,07	35,07	46,15	93,73	113,11	41,64	183,45	141,03
OTROS RECURSOS DE	3,73	3,00	1,19	3,74	9,00	38,72	131,67	189,96	142,06	1,080,5
TOTAL RENTAS E	65,93	92,13	114,11	170,66	328,02	485,32	794,13	957,26	1,247,7	2,302,2

Nota: En 1998 se incluyen \$61,104 millones corespondientes a Uso
ELABORO: SHDA-DDP-Subdirección de Consolidación

ADMINISTRACION CENTRAL
COMPORTAMIENTO DE GASTOS

Miles

CONCEP	EJECUCION								PROGRAMA	
	199	199	199	199	199	199	199	199	199	199
FUNCIONAMIE	34,52	49,48	69,16	89,67	143,07	150,91	202,88	246,60	320,96	399,76
ADMINISTRAT	22,43	30,19	43,48	66,60	82,71	85,20	99,63	120,54	150,50	181,09
SERVICIOS	14,80	20,58	29,62	42,79	52,37	53,17	64,38	68,90	93,99	109,93
GASTOS	2,49	3,61	4,02	6,57	11,08	9,87	14,43	18,98	24,64	33,56
APORTES	5,14	5,99	9,83	17,24	19,26	22,15	20,81	32,65	31,87	37,59
TRANSFERENCIAS PARA	11,63	17,69	24,14	19,99	60,32	65,69	101,01	126,06	170,39	218,67
OTROS DE	45	1,60	1,53	3,06	36	13	2,23	0	54	0
SERVICIO	11,33	17,23	23,50	26,65	39,01	67,20	94,62	89,51	103,88	127,17
INTERN	11,33	17,23	23,50	26,65	39,01	67,20	81,69	66,85	71,90	90,31
EXTER	0	0	0	0	0	0	12,79	22,65	31,97	36,86
OTRO	0	0	0	0	0	0	12	0	0	0
INVERSI	61,85	36,70	39,47	78,22	124,65	229,59	452,37	598,01	822,90	1,775,3
DIRECT	5,54	7,02	6,43	19,03	35,91	86,87	246,19	401,32	496,10	771,91
TRANSFEREN	53,33	23,62	28,43	46,85	87,26	135,56	186,61	196,34	325,19	990,35
OTRO	2,98	6,05	4,60	12,34	1,47	7,14	19,55	35	1,59	13,05
TOTAL GASTOS E	107,72	103,42	132,13	194,55	306,74	447,71	749,87	934,13	1,247,7	2,302,2

ELABORO: SHDA-DDP-Subdirección de Consolidación

Anexo 2

ALCALDIA MAYOR DE SANTA FE DE BOGOTA
PLAN DE DESARROLLO 1998-2001 "POR LA BOGOTA QUE QUEREMOS"
 ADMINISTRACION CENTRAL (1)
 FINANCIACION

MILLONES DE DOLARES DE 1998

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	TOTAL
TOTAL INVERSION ADMINISTRACION CENTRAL	1,142	2,057	2,095	1,830	7,124
FINANCIACION	1,142	2,057	2,095	1,830	7,124
INGRESOS CORRIENTES Y AHORRO ADMINISTRACION CENTRAL	544	511	530	546	2,130
RECURSOS VENTA DE ACCIONES E.T.B. (2)	0	535	760	642	1,937
TRANSFERENCIAS DE LA NACION (3)	386	402	420	439	1,646
ENDEUDAMIENTO NETO ADMINISTRACION CENTRAL (4)	124	162	327	146	758
RECURSOS CAPITALIZACION E.E.B.	88	390	0	0	478
PLAN ANTIEVACION Y RACIONALIZACION TRIBUTARIA	0	58	58	58	174

S-HDA-DDP-SCNTP; OAEE-ORR

(1) Contempla transferencias de inversión a entidades descentralizadas

(2) Los recursos se recibirán en 1999, pero los pagos de inversión financiada con esta fuente se hará en los años 1999, 2000, 2001

(3) Incluye Transferencias Ley 60, Regalías y Cofinanciación

(4) Se calcula como desembolsos menos amortizaciones

ALCALDIA MAYOR DE SANTA FE DE BOGOTA
PLAN DE DESARROLLO 1998-2001 "POR LA BOGOTA QUE QUEREMOS"
 ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS
 FINANCIACION CON RECURSOS PROPIOS

MILLONES DE DOLARES DE 1998

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	TOTAL
INVERSION ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	217	186	276	181	860
FINANCIACION	217	186	276	181	860
AHORRO ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	206	113	161	127	606
PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO	0	63	104	42	209
TRANSFERENCIAS NACION (1)	12	12	12	12	50
ENDEUDAMIENTO NETO ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS (2)	-2	-1	-1	-1	-5

S-HDA-DDP-SCNTP; OAEE-ORR

(1) Incluye Transferencias de la Nación que reciben directamente los Establecimientos Públicos

(2) Se calcula como desembolsos menos amortizaciones

ALCALDIA MAYOR DE SANTA FE DE BOGOTA
PLAN DE DESARROLLO 1998-2001 "POR LA BOGOTA QUE QUEREMOS"
 EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES
 FINANCIACION CON RECURSOS PROPIOS

MILLONES DE DOLARES DE 1998

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	TOTAL
INVERSION EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES (1)	581	252	382	298	1,512
FINANCIACION (2)	581	252	382	298	1,512
AHORRO EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES	379	182	74	99	734
ENDEUDAMIENTO NETO EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES (3)	202	69	307	199	778

S-HDA-DDP-SCNTP; OAEE-ORR

(1) Incluye EAAB, Lotería, Canal Capital para todo el periodo del Plan. ETB y SISE solamente en 1998

(2) La inversión de la EAAB se ajustó, para el periodo del Plan de Desarrollo, conforme a su real capacidad financiera

(3) Se calcula como desembolsos menos amortizaciones

Tema VI

Descentralización vs. centralización de los sistemas de pensiones y servicios de seguridad social

Los regímenes de pensiones para el sector público: la razón de ser de su centralización y unificación y la experiencia internacional al respecto

Carla Bertoncino y Kerry Flanagan, Banco Mundial¹

Resumen

Los gobiernos de todo el mundo otorgan pensiones de retiro a los trabajadores que emplean en el sector público. Este documento indaga por qué muchos países están centralizando los planes de pensiones, tanto para los trabajadores del sector público como privado. En primer lugar, examina los argumentos teóricos de la centralización. A continuación, expone lo que ha ocurrido en varios estudios de caso de países de la región Latinoamericana (Argentina, Brasil y México) y de otras partes del mundo (Australia, Francia, Japón y Estados Unidos). El documento examina el aspecto que presentan actualmente los sistemas de pensiones de esos países, los impedimentos que han ocurrido en los planes de reforma de las pensiones del sector público, y las opciones de reforma que se han empleado.

¹ Los autores agradecen el aporte de una serie de personas que colaboraron en la preparación de este documento. A Aniruddha Bonnerjee, Robert Holzmann, David Lindeman, Makoto Ogawa, Robert Palacios y Anita Schwarz del equipo de protección social del Banco Mundial, por sus valiosos e insumos y comentarios. Colaboraron también Louis Charles Viossat y Truman Packard del Banco Mundial y Kate Snow y Peter Beriman de los gobiernos estatales de Australia. Sin embargo, las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

I. Introducción

El presente documento examina los aspectos conceptuales y de otra índole que pueden conducir a un país a contemplar la reforma de los planes de pensiones del sector público. A continuación, analiza lo que ha ocurrido en el mundo, inspirándose en varios estudios de caso de la región latinoamericana-Brasil, Argentina y México-y del resto del mundo-Australia, Francia, Japón y los Estados Unidos.

Ante todo, necesitamos definir qué entendemos por "el sector público". Hemos postulado que esto significa todas las personas que reciben un salario del gobierno, y que comprende el nivel federal, así como los niveles estadual y provincial en los países con estructuras federales. Esto incluye, los funcionarios públicos, los empleados por las empresas públicas, los grupos ocupacionales tales como profesores, policías, trabajadores de servicios de urgencia, jueces e incluso políticos. En los estudios de caso de países, esto representa en promedio un 20% de la fuerza laboral asalariada. Es un área en que llama la atención lo poco que se ha investigado, considerando su importancia potencial en el total de planes pensiones.

La experiencia internacional ha demostrado que casi todos los países han modificado los planes de los sistemas de pensión del sector público en los últimos 20 años. En un trabajo encomendado por el Banco Mundial en 1996, se observó que se habían promulgado disposiciones legislativas para modificar las disposiciones de las pensiones del sector público en dos tercios de los 53 países encuestados.

Ha habido un continuum de opciones que se han implementando, impulsadas sobre todo por las circunstancias de cada país. Las opciones han variado desde cierta armonización de los planes en que los sistemas de pensiones del sector público subnacionales siguen siendo autónomos, pero comienzan a adoptar una "imagen y estilo" más común a medida que frenan los déficit presupuestarios, hasta la unificación completa con un sistema nacional multisector.

Los países han modificado los planes del sector público al mismo tiempo que han emprendido la reforma de los planes generales de pensiones. El motivo principal ha sido la sustentabilidad fiscal. Como casi todos los regímenes de pensiones del sector público han carecido en gran medida de financiamiento, y con mucha frecuencia han sido más generosos que los planes generales de pensiones, ha habido un imperativo para reducir los costos emergentes. La centralización/ armonización ha ocurrido a menudo porque:

- Los planes de pensiones del sector público se han alineado casi siempre con los planes (menos generosos) generales de pensiones;
- Los gobiernos, al hacer más accesibles las pensiones del sector público, han recurrido a las mismas opciones de política como el incremento de las contribuciones y la modificación de las fórmulas lo que deriva en más resultados normativos en el tiempo.

Al mismo tiempo que se aborda la sustentabilidad fiscal, ha habido una tendencia emergente para que los países definan con mayor claridad y separen la función del gobierno como empleador de la función del gobierno como administrador del riesgo social. Muy a menudo los trabajadores del sector público fueron los primeros en ser cubiertos por el seguro social - las disposiciones en materia de enfermedad, invalidez y jubilación formaban parte integral del paquete salarial. A medida que los gobiernos asumieron gradualmente un mandato más amplio para manejar el riesgo social de la comunidad y establecieron disposiciones sobre la jubilación mínima, la diferencia entre el nivel de beneficios para los trabajadores del sector público comparado con el destinado a la comunidad en general destacó la necesidad de que el gobierno:

- Hacer más visible esta parte del paquete salarial como un costo del emperador; y
- Tratar la cuestión de si sus trabajadores necesitaban planes básicos de pensiones distintos de los demás trabajadores.

En particular, en muchos países el empuje de la privatización ha significado que los gobiernos necesitan determinar correctamente el precio del costo de la mano de obra en las empresas públicas que quieren vender, o identificar claramente los costos cuando hay competencia con el sector privado - por ejemplo, maestros y hospitales. También se ha prestado atención a las esferas en que las relaciones especiales entre los trabajadores del sector público y el gobierno como empleador siguen siendo apropiadas, como en el caso de los militares, los jueces y la policía.

El objetivo de este artículo es de carácter explorador, a saber destacar las consideraciones conceptuales y las experiencias de los países con la reforma de pensiones del sector público. Para ello, este artículo se estructura como sigue:

En primer lugar, en la sección II, exploramos los argumentos teóricos sobre si los regímenes de pensiones del sector público actualmente descentralizados deben centralizarse o armonizarse con los planes generales de pensiones. Esta sección se centra también en los aspectos de política económica y el imperativo fiscal.

La sección III ofrece una síntesis de todos los planes de pensiones en nuestros estudios de caso. Actualmente, hay sistemas de pensiones generales muy diferentes en los distintos países y se encuentran en etapas diferentes de su ciclo reformativo. Sin embargo, cabe observar que antes de que ocurra cierta centralización/armonización, hay bastantes puntos en común entre los planes del sector público en todo el mundo.

La sección IV se basa en la experiencia internacional para examinar los posibles impedimentos a la reforma y como pueden encararse.

La sección V establece las opciones que ya se han tomado para guiar a otros países que contemplan reformas. Se sugiere que la reforma es un *continuum*, que puede emprenderse a nivel central, o por los propios gobiernos subnacionales, y que es importante contemplar o tener reformas en curso de los planes generales de pensiones.

Se adjunta un apéndice correspondiente a cada estudio de caso latinoamericano, en que se relata la historia de los planes de pensiones y los esfuerzos de reforma desplegados hasta la fecha.

II. Las justificaciones para la centralización y unificación de los regímenes de pensiones del sector público

Esta sección explora la justificación teórica para centralizar los regímenes de pensiones del sector público con los planes generales de pensiones. Examina también el imperativo fiscal que ha derivado en la centralización y armonización de los planes de pensiones del sector público.

Esto presenta una serie de aspectos algo diferentes de lo que suele tratarse en el debate sobre la descentralización. En vez de preguntarse si los servicios deben delegarse en los niveles inferiores de gobierno - para permitir una mayor participación y control por la comunidad, el análisis se centra en un subgrupo cuya relación con el gobierno es de empleado/empleador y no de ciudadano/gobierno. Sin embargo, en la investigación y preparación de este documento, exploramos el debate sobre si la función "pensión" quedaría mejor descentralizada en los niveles inferiores del gobierno, tal como otras funciones como la educación y la salud, lo han sido con el tiempo. Este tema se toca aquí tangencialmente, para tratarlo en forma más acabada en otra oportunidad.

Ante todo interesa definir con mayor claridad cuál es la finalidad de las pensiones de jubilación, ya que esto nos orientará sobre si la centralización o la descentralización entregará mejores resultados. Los países en cuestión fueron seleccionados en parte por los diversos planes que presentaban. Sin embargo, cada uno de ellos tiene un sistema de pensiones que puede categorizarse en dos niveles:

- El primero está destinado a lograr el objetivo de protección social, asegurando un nivel de ingreso básico al jubilarse; y
- El segundo fomenta la provisión adicional de fondos de retiro para lograr el objetivo de reemplazar el ingreso, y para algunos países, puede tener objetivos complementarios, como aumentar el ahorro nacional.

Casi siempre la participación en el primer nivel es obligatoria y se garantiza un ingreso mínimo básico. Los planes suplementarios del segundo nivel no suelen ser obligatorios, y son fomentados a través de medios indirectos, como el ofrecimiento de ventajas tributarias. Suelen adoptar la forma de un beneficio discrecional del empleador.

Tradicionalmente, los gobiernos en su calidad de "empleadores" fueron los primeros en ofrecer pensiones a sus trabajadores. Tal como en los planes generales de pensiones que se han creado, las pensiones desempeñaban la doble función de ofrecer protección social y un ingreso jubilatorio complementario como manera de recompensar los años de servicio y la lealtad (formando así parte del paquete salarial). La experiencia de los países es que los gobiernos no sólo otorgan planes de pensiones a sus trabajadores que cubren el primer nivel, sino también prestaciones complementarias mucho más generosas que las que otorga el sector privado.

En el plano internacional se ha observado que los países han procurado centralizar sus planes de protección social de nivel primario en momentos en que pueden haber estado aplicando una agenda de descentralización para el otorgamiento de muchos otros servicios. Más adelante examinaremos el por qué de esta situación.

Sin embargo, la centralización de los planes suplementarios de nivel secundario no han tenido mucho ímpetu. Se han dejado para ser negociados como parte del proceso de negociación salarial entre el empleador y el empleado. La forma en que los gobiernos financian estos planes de pensión adicionales para sus trabajadores ha generado a veces cierta "centralización" o armonización, pero esto ha sido motivado por el imperativo fiscal, y no por ningún argumento teórico sólido. Trataremos aquí estos planes suplementarios, en vez de explorar los argumentos teóricos por separado.

A. ¿Por qué centralizar el nivel de "protección social" de las pensiones de retiro?

En la tarea de asegurar un nivel de ingreso básico pero adecuado para sus ciudadanos al jubilarse, hay tres cosas que parecen tener aceptación universal como los aspectos mínimos que deben considerar los gobiernos en su diseño:

- 1) ¿Necesitarán algunas personas más o menos ingreso jubilatorio que otras, y debería haber un sistema diferencial?.
- 2) ¿A medida que el monto de las jubilaciones se convierta en una de las mayores partidas de gasto de cualquier gobierno en el mediano plazo, cómo puede asegurarse la sustentabilidad fiscal?.

- 3) Si la pensión básica va a consistir en un "ingreso mínimo garantizado" habrá una cierta redistribución implícita. ¿Cuán "progresivo" debe ser el sistema?

1. El riesgo social

En el caso de una pensión de jubilación básica, hay alguna diferencia entre el "riesgo social" de los trabajadores del sector público y el de los trabajadores del sector privado? Cuando examinamos este aspecto más a fondo, resulta claro que hay algunas ocupaciones del sector público que necesitan condiciones especiales de retiro. Hay carreras del sector público con una vida laboral más breve que lo normal (los militares), o condiciones más peligrosas (los mineros, la policía) que pueden derivar en un retiro más prolongado que lo normal en la comunidad. Sin embargo, esto también puede ocurrir en el sector privado - por ejemplo, los pilotos de aerolíneas. En muchos países, incluso estos subgrupos especiales participan en el primer nivel. Es mediante los planes de pensiones suplementarios, o los salarios más elevados, que los países han procurado casi siempre zanjar estas diferencias.

Otro aspecto que podría incrementar el riesgo social sería que los trabajadores del sector público recibieran un salario inferior al de sus contrapartes del sector privado, y por lo tanto estuvieran en peores condiciones de auto sustentarse al jubilar (la afirmación de que los trabajadores del sector público son peor pagados que los trabajadores del sector privado se ha utilizado también para justificar porqué las pensiones del sector público debe ser más elevadas - una "nivelación" de los salarios durante el ciclo vital). Sin embargo, la experiencia de los países es muy variada. En algunos, los trabajadores del sector público están en general mucho mejor pagados que los de sector privado. En otros, hay grupos de trabajadores peor remunerados que los del sector privado pero no hay un cuadro homogéneo. Lo que sí puede afirmarse es que los trabajadores mal pagados, sean del sector público o privado, tienden también a recibir pensiones de retiro más bajas.

Resulta claro que, como grupo, no hay factores homogéneos de peso que sugieran la necesidad de elaborar planes básicos especiales que sean diferentes para los trabajadores del sector público que para los trabajadores del sector privado.

2. El manejo del riesgo financiero

Habiendo aceptado que la protección social es importante para las personas jubiladas, esto significa entonces que pasa a ser una de las presiones de costo emergentes más considerables de los próximos treinta a cuarenta años dado el envejecimiento de la población. Por lo tanto, se convertirá en un gran desafío de manejo fiscal.

Las autoridades superiores de gobierno que tratan de que estos planes de pensiones básicos tengan una base fiscal más sustentable, han utilizado opciones como incrementar los aportes de los empleadores y/o los trabajadores, reducir el nivel de las prestaciones futuras, e incluso otorgar subvenciones de su propio presupuesto.

Sin embargo, encaran dos riesgos por no tener cierto control sobre los planes de pensiones de los trabajadores del sector público, al menos al nivel de la "protección social". En primer lugar, si un gobierno decide reducir considerablemente las pensiones de sus trabajadores, este costo recaerá en definitiva en el gobierno central que cumple con la función de protección social - habrá un traspaso costos. En segundo lugar, en una estructura federal, si un gobierno no es capaz de cumplir con sus obligaciones en materia de pensiones, el gobierno central tendrá que "rescatar" de todos modos al gobierno subnacional. Hay casos, incluso en países en que hay una separación federal muy fuerte de las facultades de recaudación y gasto del ingreso, en que el gobierno central ha tenido que intervenir.

Aunque difícil de medir, las obligaciones acumuladas de algunos regímenes de pensiones del sector público están constituyéndose en la partida de costo más considerable de los presupuestos gubernamentales, ya que comprenden no sólo el nivel básico de "protección social", sino también el reemplazo del ingreso. Algunas tasas de reemplazo de los regímenes del sector público, en América Latina en particular, representan el 100% del salario. Según se mencionó en la introducción, la separación del elemento de protección social de lo que podría considerarse como un costo salarial permitiría estimar mejor el costo de la fuerza de trabajo del sector público, y presentaría a los gobiernos con opciones para asegurar la sustentabilidad fiscal, sin comprometer el objetivo de protección social. Aunque el rescate por parte de las autoridades superiores de gobierno puede seguir siendo un riesgo para los planes suplementarios, sería más fácil para el gobierno declinar la responsabilidad de "prestamista de última instancia" en este caso.

Lo anterior subraya también por qué es importante separar el papel del gobierno como empleador del de gestor del riesgo social. Para minimizar el riesgo financiero, es importante diseñar un sistema en que los aportes del empleador no se pierdan, sino que comiencen a devengarse tan pronto como el trabajador entre en funciones. Sin embargo, los gobiernos como empleadores suelen tener sistemas de pensiones que recompensan los años de servicio, donde el trabajador sólo puede acceder a un componente otorgado por el empleador después de un cierto tiempo. Así, un trabajador que cambia de ocupación con frecuencia puede perder prestaciones de jubilación muy valiosas.

3. Redistribución

Dependiendo del nivel de pensión básica o ingreso mínimo que decida un país, es más que probable que haya cierto nivel de redistribución. Hacer que la función de redistribución opere dentro del sistema general de pensiones tenderá a producir un resultado más progresivo que contar con el subsidio cruzado de otros ingresos o, en el caso de los gobiernos subnacionales, de utilizar fondos (no vinculados) suministrados por el gobierno central para otorgar pensiones más generosas a los trabajadores del sector público.

Vale la pena examinar otros dos elementos, ya que suelen utilizarse como una justificación para una mayor centralización :

- Las economías de escala, relativas a los gastos generales administrativos; y,
- El fomento de la movilidad laboral.

B. Los costos administrativos

Aunque se podría construir un argumento en favor de las economías de escala para centralizar la administración de las pensiones, el argumento es bastante más relativo. En la fase de acumulación de un sistema de aportes determinado, el cálculo y la recaudación de los aportes es una función derivada de pagar un salario, y de hecho puede ser más barata que centralizarla. Hay que investigar más en este campo, antes de que podamos demostrar si esta función derivada costaría menos si se centralizara.

Cuando investigamos la experiencia de los países al respecto, tratamos de hallar pruebas de si los gobiernos subnacionales eran capaces de generar una mejor tasa de rentabilidad de los regímenes de pensiones que el gobierno central, centrándonos tanto en los costos de administrar la inversión como en la rentabilidad de la misma. Las pruebas eran someras y dispares. Muy a menudo los gobiernos subnacionales utilizaban varios gerentes de finanzas e invertían en una cartera diversificada (cuando estaban autorizados).Cabría esperar que si los fondos de pensiones se

centralizaran más, se emplearía una estrategia de inversión similar, aunque los costos de gestión podrían reducirse en su conjunto.

En la etapa de las prestaciones, la relación entre el empleador y la persona retirada se desdibuja, y respecto al primer nivel, por las razones ya esbozadas, la pensión base se paga casi siempre con cargo a un fondo común centralizado. En cuanto a los planes suplementarios, la tendencia es que los empleadores, incluidos los gobiernos, "hagan caja" de la prestación (o introduzcan determinados planes de aporte para los nuevos trabajadores), quitándoles así la gestión del pago de un ingreso permanente. Por lo tanto, es más probable que los costos administrativos se transfieran al trabajador.

C. Movilidad laboral

En un mercado que opera libremente, deberían minimizarse los impedimentos a la movilidad laboral. Dado que en muchos países los planes de pensiones no son transferibles, esto podría disminuir la movilidad laboral más allá de lo conveniente, y generar también resultados subóptimos para los trabajadores en términos de pensiones, si estos no son capaces de desplegar de algún modo un "esfuerzo de jubilación" adicional, o perderlo debido a la manera que se ha diseñado de acceder a las prestaciones de jubilación. Este argumento rige tanto para los sectores público como privado. Si hay un primer nivel centralizado, este fomentará la movilidad laboral. En cuanto a los planes suplementarios, la movilidad laboral se fomentaría si las prestaciones de jubilación fueran accesibles del inmediato y plenamente transferibles. Sin embargo, un gobierno que como empleador desea atraer y conservar la fuerza de trabajo calificada, tendrá muy a menudo como objetivo tratar de diseñar un sistema de prestaciones de jubilación para impedir la movilidad laboral. Por sí solo, este no es un argumento de peso para centralizar los planes suplementarios: más bien es el gobierno el que debe tratar de promover las obligaciones plenamente transferibles.

D. Conclusión

Después de examinar estos aspectos, los argumentos para que los gobiernos sigan administrando los planes de protección social para sus propios trabajadores no rinden resultados óptimos para todos. Por motivos de falta de diferenciación, el velar por la sustentabilidad y redistribución fiscal, y centralizar o unificar los planes ha sido la senda que han seguido los países.

III. Descripción de los planes actuales en países seleccionados

Algunos países han decidido armonizar los planes de pensiones del sector público con los planes generales, otros están en vías de hacerlo, y otros aún no se han embarcado en el proceso. En esta sección se hace una breve introducción a las estructuras de pensiones de varios países, junto con el estado actual de los planes de pensiones del sector público. Tal como se mencionó en la introducción, los estudios de caso se eligieron en primer lugar porque presentaban diversos planes, y luego por que se hallaban en diversas etapas de reforma. De la región latinoamericana se seleccionaron México, Brasil y Argentina, y del resto del mundo los Estados Unidos, Japón, Francia y Australia.

A. El marco de las pensiones

Aunque los planes de los países son diversos, se ajustan a un marco general de pensiones de dos niveles.

En primer lugar, los países han introducido planes de protección social para aquellos que no pueden atender adecuadamente a su propio sustento, por ejemplo, por invalidez, por haber obtenido bajos ingresos durante toda su vida laboral o por verse afectados por circunstancias que escapan a su control - por ejemplo, recibir un mal asesoramiento y perder sus ahorros. Para cumplir con este objetivo casi todos los países han establecido planes de pensiones básicos - una "red de seguridad" para asegurar un nivel mínimo de ingreso al jubilarse, el que con mucha frecuencia es redistributivo.

Los planes más comunes para entregar este nivel de protección social son:

- Planes para aquellos que no han podido participar en los planes de seguro social, que son financiados en gran medida por el ingreso general del gobierno central o federal; y
- Planes de seguro social básicos, obligatorios, y en su mayoría con una tasa uniforme. Generalmente están basados en contribuciones y pueden ser complementados por el gobierno.

De nuestros estudios de caso, Australia es el único país que no tiene planes de seguro social. Un 83% de su población retirada recibe cierta forma asistencia con cargo al ingreso general.

Y en segundo lugar, la mayoría de los países encuestados tiene planes de pensiones suplementarios o adicionales. El objetivo del segundo nivel es casi siempre mantener el ingreso o reemplazarlo. Algunos países han hecho obligatorios los planes suplementarios; la mayoría otorga ventajas tributarias para fomentar un mayor ahorro para la vejez.

El cuadro 1 establece una tipología basada en este marco. Los apéndices sobre los países latinoamericanos ofrecen más detalles de los regímenes de pensiones de cada país, así como una reseña de cómo han evolucionado los planes de pensiones.

IV. Impedimentos Posibles a la Reforma

Si, después de examinar estos problemas, un país sigue interesado en cierta unificación o centralización de los planes de pensiones del sector público, tiene que considerar a continuación los impedimentos para lograr la reforma, ya que si los conoce, puede conocer la magnitud de la tarea que queda por delante, y las estrategias que tendrá que aplicar.

A. Los planes generales de pensiones tienen que estar bien desarrollados

Pocos países se han embarcado en modificar los planes del sector público al margen de una reforma más general de los sistemas de pensiones. Por lo tanto, un "impedimento" posible es la voluntad y disposición de un país para practicar, o estar en vías de practicar, una reforma general de los planes de pensiones - un marco bien diseñado dentro del cual puede darse la unificación de los planes de pensiones del sector público. El gobierno central necesita "abogar" por la reforma general de pensiones.

Por ejemplo, si un país desea tener un primer nivel fuertemente redistributivo y está interesado en la equidad, será fundamental que se incluyan también los planes del sector público en el primer nivel. Si un país ha decidido tomar la senda de contar con un segundo nivel plenamente

financiado para los trabajadores del sector privado, necesita decidir si los regímenes de pensiones del sector público no financiados o parcialmente financiados pueden continuar, donde puede estar la posibilidad de rescate por parte del gobierno, y de impactos distorsionadores en la fuerza laboral.

Hasta ahora, la experiencia indica que la mayoría de los países han emprendido grandes reformas de los planes generales de pensiones en los últimos 20 años, modificándose al mismo tiempo los regímenes del sector público, (Argentina, Japón y Estados Unidos), o con posterioridad a ellas (Australia, al menos a nivel federal).

Cuadro 1

TIPOLOGÍA DE LOS PLANES DE PENSIONES EN PAÍSES SELECCIONADOS

País	Primer Nivel		Segundo nivel	
	General	Sector Público	General	Sector Público
Argentina	Tasa contributiva uniforme. Tasa contributiva nominal: 16% (or) 1	Nivel federal unificado con el sistema general. 11 de los 24 fondos provinciales de pensiones se han integrado al sistema general. No hay información disponible sobre las tasas de contribución actuales de los fondos que permanecen independientes. Los fondos provinciales que fueron transferidos al sistema general tenían tasas de contribución entre 24 y 37%.	Los empleados hacen una contribución obligatoria del 11%. Libre elección entre a) invertirla en un fondo de pensiones privado; b) contribuir a un plan definido en función de las prestaciones (plan DP) operado por el administrador general del sistema.	Unificado con el sistema general, o sin separación entre los niveles.
Brasil	Obligatorio, contributivo, de reparto, DP. Tasas de contribución: 20% (or); 11% promedio (o). Dos tipos principales de prestaciones: vejez y años de servicio. De hecho, la de vejez atiende a la finalidad de garantizar la pensión mínima (sobre todo trabajadores rurales), mientras que el grueso de las prestaciones (años de servicio) va a los trabajadores urbanos.	Obligatorio, de reparto, DP. Tasas de contribución de 11,20 y 25% aplicadas a los tramos de ingresos sobre la base de una tasa marginal. Los estados y las municipalidades pueden tener planes independientes. Si no tienen planes separados deben afiliarse al plan general. Para los estados también es de reparto, DP, y las tasas de contribución fluctúan entre 6% y 20%. No hay información disponible sobre las municipalidades.	Ahorro voluntario para la jubilación.	Sin separación entre niveles
México	No contributivo, garantiza la pensión mínima más cuota social (véase el segundo nivel).	A nivel federal, obligatorio, de reparto, DP. Tasa de contribución: 6% (o), 6% (or). A nivel estadual, obligatorio, de reparto, DP. La tasa de contribución varía entre 5% y 27%.	Obligatorio, definido en un función de las contribuciones (DC), con la opción vitalicia de cambio para los trabajadores en transición. Tasa de contribución: 12.5%-17% = 6.5% (or). 5% (o) + cuota social, 1-5.5%.	Sin separación entre niveles.
Australia	De reparto, tasa uniforme, medios comprobados	Disponibles para aquellos con pensiones de retiro bajas, tanto para el sector público como privado	DC obligatorio, 9% (or) para 2002 Franquicias tributarias por ahorro adicional	DC, Tasa mínima de 9% para algunos funcionarios nuevos: sigue siendo esencialmente DP 5% (o), 9 a 22% (or) Franquicias tributarias por ahorro adicional

Cuadro 1 (Conclusión)

País	Primer Nivel		Segundo nivel	
	General	Sector Público	General	Sector Público
Francia	En gran medida de reparto, tasa uniforme, medios comprobados; 3.4% del 95% de los salarios (o) Planes contributivos -Régimen general 6.55% (o) 8.2% y 1.6% de impuesto sobre la nómina (o) -ARRCO 3% (o) 4.5% (or)	Planes del sector público 'reemplazan' a los planes generales 7.85%(o) 25.1% a 44.5%(or)	Suplementos ofrecidos por los empleadores con financiamiento total o parcial Planes de ahorro privado.	
Japón	De reparto, tasa uniforme, medios comprobados Pensión básica, contributivo a partir de los planes de pensiones para los empleados; el gobierno contribuye con un tercio de los costos (se paga al cónyuge)	Idem	Relacionado con la remuneración, componente DP 8,675% (o) 8.675% (or) (menos la contribución al plan básico de pensiones) Hay planes de pensiones adicionales disponibles y financiados (DP, aunque se está considerando DC)	Idem
Estados Unidos	De reparto, tasa uniforme, medios comprobados Planes contributivos 6.2%(o) 6.2% (or)	Los trabajadores del sector público contribuyen al régimen general	Hay planes DP y DC adicionales con ventajas tributarias (un 58% del sector privado está cubierto)	Principalmente planes DP, la contribución promedio es de 6.2% (o); 12.3% (or) También se ofrecen planes de ahorro adicionales

Notas: 1. El impuesto se utiliza también par financiar gran parte de los costos de transición de la reforma. No hay información suficiente para decir en qué proporción sirve ambas finalidades
2. No hay información suficiente para decir qué parte financia las pensiones y cuál la salud. Dado que los trabajadores no pagan contribuciones sobre salarios que superen los diez salarios mínimos mensuales, pero sus empleadores siguen pagando el impuesto de 20%, lo más probable es que la salud se financia con eso, es decir el 30% que contribuyen los trabajadores que ganan menos de diez salarios mínimos mensuales debería financiar casi exclusivamente las pensiones.

B. Grado de diferencia

Uno de los impedimentos más importantes a la unificación o centralización es lo que podría denominarse el "grado de diferencia" entre los regímenes del sector público y los planes generales de pensiones que un gobierno desea implementar en el país. Mientras mayor sea el grado de diferencia, más probable será que se resista el cambio, pero muy a menudo más razones habrá para que se necesite ese cambio. El grado de diferencia puede deberse a varios factores como:

- La generosidad de las prestaciones comparada con los planes generales de pensiones;
- Muchas prestaciones de pensiones del sector público están indexadas de algún modo, mientras que los planes generales de pensiones no lo están (Estados Unidos, cuando se comparan los planes de segundo nivel),o son menos generosos (Brasil) ;

- La estructura de los regímenes - muchos regímenes del sector público son de prestaciones definidas, mientras que en muchos países la tendencia de los planes generales de pensiones es a pasar a las contribuciones definidas (Australia).

El cuadro 2 ilustra este grado de diferencia entre los planes adicionales, por encima del nivel mínimo o básico de la reserva de fondos previsionales, en los casos en que sea necesario hacer la distinción.

La mayoría de los regímenes del sector público están definidos todavía por las prestaciones, mientras que los planes del sector privado tienden a definirse mucho más por las contribuciones (y por definición, plenamente financiados). En los Estados Unidos y Australia, las pensiones del sector público son en promedio 40% a 70% más elevadas que las del sector privado. La tasa de contribución implícita en Estados Unidos es de aproximadamente 18.2% para los empleados del sector público, comparada con una contribución del empleador de 6.2%. En Australia, la tasa de contribución implícita varía entre 13 y 22%. Otro factor importante es que las pensiones del sector público suelen estar mejor indexadas. Por ejemplo, en los Estados Unidos, las pensiones del sector público están indexadas a los precios, mientras que sólo un 8% de las pensiones del sector privado tienen algún factor de indexación. En Brasil, las pensiones del sector público están indexadas a los salarios nominales. Sin embargo, las pensiones del sector privado están indexadas a los precios.

C. Número de regímenes de pensiones del sector público

Del examen de los estudios de caso se desprende que mientras mayor es la autonomía de las unidades subnacionales de un país, mayores son los desafíos que encara la reforma. Japón y Francia han logrado una unificación considerable de los regímenes de pensiones del sector público, ya que los planes de pensiones se han controlado y administrado siempre a nivel central. Por otra parte, todos los demás países - Australia, Argentina, México, Brasil y Estados Unidos- tienen estructuras federales con derechos estatales sólidos.

En general, mientras más firme sea la separación de poderes en una estructura federal, mayor será el número de regímenes de pensiones del sector público. La mayoría de los gobiernos subnacionales de "importancia secundaria" en una estructura federal no sólo tienen un régimen que cubre a los trabajadores generales del sector público, sino también muy a menudo regímenes que cubren a determinados grupos ocupacionales - por ejemplo, profesores, policías, mineros, o trabajadores de las empresas públicas, tales como ferrocarriles o teléfonos. Tal como en el sector privado, puede haber una fragmentación por ocupación e industria. En los niveles inferiores del gobierno, como los niveles municipal o local, es más habitual que los regímenes del sector público estén basados geográficamente en la municipalidad.

El gran número de regímenes que se han desarrollado en países con estructuras federales fuertes puede ser una barrera a la reforma. El cuadro 3 ilustra la magnitud del problema en algunos países - los Estados Unidos tienen 325 regímenes separados, Australia 85 y Brasil más de 1400, ya que cada municipio puede tener su propio régimen. Por tanto, la tarea de llegar a un consenso sobre cierta forma de unificación puede ser de enormes proporciones.

D. La posible oposición de intereses creados

La oposición a la reforma puede venir de una serie de intereses creados y el país que la contemple necesita tener una estrategia para obtener el consenso. El gobierno central tiene que decidir si los problemas son de la envergadura suficiente como para entrar en confrontación con los gobiernos subnacionales, y percatarse de que se precisa cierta cuota de negociación. El costo de esta negociación tiene que factorizarse en el proceso de toma de decisiones.

Cuadro 2

GRADO DE DIFERENCIA ENTRE LOS PLANES GENERALES DE PENSIONES Y LOS PLANES DEL SECTOR PÚBLICO

País	DP/DC General	Sector Público	Tasas de Contribución General	Sector Público	Indicación General	Sector Público	Tasa de reemplazo lograda General	Sector Público
Argentina	Para la mayoría de los trabajadores, medio DP/ medio DC. Para algunos puro DP	En gran parte fusionados en el sistema general. El sistema antiguo era DP	16% (or), 11% (o)	Los fondos subnacionales del sistema antiguo requerían 24-37%	n.d.	n.d.	n.d. para los trabajadores de planes combinados DC y DP. Para el resto, un 53% (27.5% del salario medio nacional + 25.5% del salario medio indexado de los últimos 10 años)	El sistema antiguo otorgaba prestaciones más generosas (en todos los niveles de gobierno) que el sector privado.
Brasil	DP	DP	20% (or), 11% (asalariado promedio)	Federal 11,20,25% Los estados varían 6-20%	A los precios (prestaciones mínimas para el salario mínimo)	Al salario nominal por posición activa	70 a 100% del salario medio de tres últimos años, según la duración del servicio. Grandes incentivos para elegir la opción del 100%.	100% del último salario. La diferente indexación puede hacer que las tasas de reemplazo de hecho lleguen hasta 140%.
México	Sobre todo DC	DP	12.5-17%.	Federal 12% estadual varían entre 5-27%	En el sistema antiguo: al salario mínimo. No se aplica en el sistema nuevo	No observado, pero quizás similar a Brasil	n.d. (El primer nivel garantiza 38% del salario medio).	100% del último salario. No se documentan diferencias en la estructura de prestaciones entre los regímenes federal y subnacional, pero sí diferencias en las tasas medias de reemplazo (más altas para los retirados subnacionales) debido a diferente composición de las pensiones o a una fórmula diferente de indexación (probablemente lo primero).
Australia	Sobre todo DC	Sobre todo DP	9%(or)	5%(o) 9% to 22%(or)	n.d.	A los precios	n.d. (Primer nivel garantiza 25% del salario medio para los solteros; 42% para la pareja)	Hasta 67% del último salario
Francia	DP	DP	12.9%(o) 14.3%(or)	7.85%(o) 25.1% to 44.5%(or)			78%	78%
Japón	DP	DP	8.67%(o) 8.67%(or)	8.67%(o) 8.67%(or)	A los precios	A los precios	68%	68%
Estados Unidos	Sobre todo DP	DP	6.2%(o) 6.2%(or) para pensión básica DP/DC adicional para 58% del sector privado	6.2%(o) 6.2%(or) para la pensión básica Sobre todo adicional 6.2%(o) 12.4%(or)	Sobre todo prestaciones en dólares constantes	50% de los planes tiene ajuste automático - sólo 25% a los precios		40% a 70% más elevados que los trabajadores del sector privado

Cuadro 3

**RELACIÓN ENTRE LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL
Y EL NÚMERO DE REGÍMENES DEL SECTOR PÚBLICO**

País	Estructura Federal	Números \ de Unidades "Secundarias"	Empresas Públicas Separadas	Ocupaciones Separadas	Número de Regímenes del Sector Público
Argentina	Si	23	---	Si	≅ 15
Brasil	Si	26	No	Si	≅ 1 400
México	Si	32	Si	Si	≅ 35
Australia	Si	8	Si	Si	85
Francia	Si	22	Si	Si	15
Japón	Si	47	Si	No	5
Estados Unidos	Si	50	Si	Si	325

E. Los sindicatos

Los trabajadores, representados por los sindicatos, pueden protestar con vehemencia si lo anterior redundaría en la reducción o limitación de las prestaciones de pensiones. El gobierno central tendría que demostrar que existe alguna imperativo para implantar la reforma - como un notorio problema de envejecimiento, o una falta de sustentabilidad fiscal. Hasta ahora, la reforma de los planes del sector público en Francia ha fracasado por la fuerte oposición de los sindicatos. Prácticamente por la misma razón han sido excluidos los funcionarios públicos en México del proceso de reforma que experimentó el sector privado. En el plano subnacional, la oposición de los intereses creados ocupacionales se ve agravada por el deseo de permanecer independiente del gobierno central.

Sin embargo, es posible conseguir que los sindicatos colaboren. Esto ocurrió en Australia con ocasión de la reforma general de pensiones a comienzos de los años noventa. El gobierno laborista de esa época consiguió que los sindicatos aceptaran que se pagaran los aumentos de salarios que se pedían como una contribución al ingreso de la jubilación. Esto se llevó a cabo con los objetivos de mantener bajo el crecimiento de los salarios (y la inflación), incrementar el ahorro nacional, y contener el gasto futuro en pensiones de vejez que se pagan con los impuestos generales

F. Los gobiernos subnacionales

En todos los países encuestados, los regímenes de pensiones del sector público fueron introducidos mucho antes que los planes generales de pensiones (que habitualmente han sido implementados por el gobierno central tanto en los países unitarios como federales como una medida para aliviar la pobreza y como una manera de hacer frente al envejecimiento). Por lo tanto, los regímenes del sector público tienen una génesis diferente, que consiste casi siempre en un contrato suscrito entre el trabajador y el gobierno subnacional para percibir un salario "vitalicio" a cambio de lealtad y longevidad. Si los gobiernos subnacionales siguen considerando que los planes de pensiones que ofrecen son una manera de atraer a los buenos trabajadores, se mostrarán renuentes a permitir cualquier disminución de su poder adquisitivo, y van a tratar de mantener el paquete de compensación global al mismo nivel. Esto puede significar entonces que el costo futuro de los trabajadores se adelanta.

También está el problema de encarar derechos estatales fuertes en aquellos países con estructuras federales. Los gobiernos subnacionales han resentido tradicionalmente la injerencia del nivel federal en sus asuntos. Algunos gobiernos son más exigentes que otros en este aspecto. En

Estados Unidos, por ejemplo, algunos estados –California, Massachussets y Ohio– se negaron a contribuir a los planes de pensiones de primer nivel cuando fueron introducidos en 1935, sosteniendo que esto sólo era otro impuesto del gobierno federal. Los tribunales confirmaron esta posición y estos estados no participan hasta hoy.

G. Los grupos ocupacionales

Casi todos los países han introducido planes generales de pensiones para cubrir la diversa gama de tareas que realiza el sector privado. Esto ha sido posible porque muy a menudo se hizo en una situación "totalmente nueva", donde había una cobertura de pensiones muy exigua.

Dado que los regímenes de pensiones "ocupacionales" del sector público han existido desde hace tanto tiempo, y que su cobertura es tan amplia, surgirá el impedimento de que algunos de estos grupos ocupacionales sostendrán que son singulares, que siempre han sido tratados en forma diferente, y que necesitan seguir siéndolo. Esto se trató en la sección II2 del documento. Habrá determinadas profesiones en que los planes especiales seguirán siendo relevantes, aunque es posible acomodar estos planes dentro de los regímenes generales de pensiones. Un régimen separado existe todavía para la ópera de París, que se inició en 1831. Los miembros de la opera de París tienen una carrera mucho más breve de lo que cabría esperar en otras profesiones (edad de retiro de 50 años para los cantantes y de 40 años para los bailarines) y han sostenido naturalmente que la función que desempeñan es singular. El apoyo del Estado a "las artes "mediante" planes de pensiones" es una larga historia que se remonta incluso a la antigua Grecia y Roma.

Sin embargo, hay algunos grupos ocupacionales con regímenes especiales en el sector público que no son diferentes de los que existen en el sector privado. Un ejemplo lo constituirían los trabajadores de la salud en los hospitales públicos y los de los hospitales privados, ahora que hay un mercado mucho más abiertamente competitivo para muchos servicios monopólicos que antes sólo prestaba el gobierno.

Muchos países mantienen regímenes separados para las fuerzas armadas. Aunque es la situación más común, Francia tiene un régimen que cubre tanto a las fuerzas armadas como a los funcionarios civiles.

H. Los políticos

Tanto en los gobiernos central como subnacional, los políticos suelen tener planes de pensiones incluso más generosos que los existentes para los trabajadores del sector público - definidos por las prestaciones y en gran medida no financiados. Si los políticos no están dispuestos a "guiar con el ejemplo" modificando sus propios planes de pensiones, mientras persiguen la unificación/centralización para los trabajadores del sector público, la reforma podría abortar debido al repudio de la comunidad.

En Australia, los políticos independientes de ambos niveles de gobierno han tratado en ocasiones de introducir una legislación para reducir las pensiones de los políticos, sin éxito ya que sus colegas han anulado todas las mociones de esa índole. Ahora último, en Brasil el poder ejecutivo federal tomó la iniciativa de proponer que se gravaran sus pensiones. Poco antes de que esta proposición se sometiera a votación en el congreso, el poder legislativo decidió incluir sus prestaciones en la propuesta. Al momento de redactar este artículo Brasil había aprobado un incremento de las contribuciones del poder ejecutivo del gobierno federal, salvando parte de la brecha con sus contrapartes estatales.

I. Problemas de la transición

Puede que el período de transición de la reforma plantee problemas importantes para los gobiernos los que tendrán que elaborar estrategias para solucionarlos.

Rara vez la reforma está determinada exclusivamente por un solo factor por lo que es necesario evaluar en conjunto todos los factores. Al considerar el caso fiscal, puede haber presiones para incrementar la cuenta de los salarios si los empleados del sector público quieren que se les compense por las prestaciones (habitualmente) menos generosas que otorgan los planes generales de pensiones.

Por ejemplo, en Australia, los regímenes generosos definidos en función de las prestaciones para los empleados federales del sector público se volverán dentro de poco inaccesibles para los nuevos funcionarios, los que por disposición del gobierno deberán contribuir como mínimo el 9% de sus salarios (el mismo requisito que para los trabajadores del sector privado). Todo nivel superior de contribución se negociará mediante acuerdos en el lugar de trabajo. Ya que los planes cerrados ofrecen tasas de contribución importadas que fluctúan entre 13% y 22%, será interesante ver cómo termina todo esto -¿Podrán los nuevos el trabajadores negociar mayores niveles de contribución, preferirán en cambio negociar mayores salarios como compensación, o podrá el gobierno reducir sus obligaciones implícitas en esta esfera?.

Otro problema importante de la transición será cómo manejar el subsidio cruzado. Muchos regímenes del sector público en el plano subnacional está en mal estado. Esto es particularmente válido para los regímenes que cubren a los "obreros" como los mineros, los ferroviarios, etcétera, donde el perfil etario puede ser mucho mayor que para los empleados del estado, y donde muy a menudo la edad de retiro puede ser menor. El hecho de persuadir a los regímenes de pensiones más robustos a que se unifiquen en un sistema que asuma la "deuda" de otros se ha utilizado con frecuencia como un argumento contra la centralización.

Sin embargo, en los gobiernos unitarios el subsidio cruzado existe. En Japón, algunas empresas comerciales (los ferrocarriles) están en mal estado, y en Francia, las pensiones del sector público son subsidiadas con planes del sector privado mediante mecanismos complejos de "solidaridad financiera".

J. Sistemas administrativos

Pensar en cómo se va a implementar una política y considerar al mismo tiempo las opciones de política propiamente tales es un consejo general que también se aplica al tema de este documento.. El análisis de las implicaciones administrativas de los cambios propuestos puede tener un gran impacto sobre si los gobiernos subnacionales y otros intereses creados están dispuestos a respaldar el cambio. También puede significar que el gobierno central o federal tendrá que contemplar los mayores costos administrativos, por ejemplo, si asume las funciones de recaudación y pago, en caso de que los gobiernos subnacionales no estén dispuestos a cubrirlas.

En el caso de la fusión vertical de los regímenes de pensiones de los funcionarios públicos en Argentina, el gobierno central logró absorber todas las funciones administrativas con un ahorro considerable respecto a la organización descentralizada previa (aunque no conocemos el costo de las operaciones per se, es decir, qué clase de ofrecimiento hubo que hacer a todos los empleados que pasaron a ser superfluos en el proceso).

V. Opciones de Reforma

En las secciones precedentes hemos analizado los aspectos que los países deben considerar cuando decidan si van a unificar los regímenes del sector público, y algunos de los impedimentos que podrían encontrar.

Debe quedar claro que no existe una respuesta "correcta o equivocada" sobre este tema. El cambio puede tardar cierto tiempo y entrañará compromisos - quizás no sea posible unificar "todo de una vez". De hecho, sería mejor buscar la comunidad de sistemas y no su unificación. Cada país tendrá que encontrar su propio camino para superar las circunstancias que confronte.

Sin embargo, en última instancia, puede decirse que la mayoría de los países concuerdan en que es conveniente cierta unificación de los planes de pensiones. En un trabajo encomendado por el Banco Mundial en 1996, se observó que desde 1970, se habían dictado disposiciones legislativas para modificar las disposiciones en materia de pensiones del sector público en 2/3 de los 53 países encuestados².

A. Un "continuum" de reforma

Como era de esperar, hay un continuo de opciones de reforma que se han implementado, impulsadas sobre todo por las circunstancias de cada país. Las opciones van desde un cambio marginal en que los sistemas subnacionales de pensiones del sector público permanecen autónomos, pero comienzan a adoptar una "imagen y aspecto" más común a medida que contienen los déficit presupuestarios, hasta la unificación completa con el sistema nacional de múltiples niveles

El examen somero de las experiencias de nuestros estudios de caso ilustra que la reforma es posible, e indica las diferentes maneras de abordarla. Los planes más unificados se tratan primero, para pasar a continuación a los sistemas que hasta la fecha no han logrado su unificación plena.

El cuadro 4 resume algunas de las opciones de reforma que los países han adoptado para "armonizar" los planes de pensiones del sector público con los planes de pensiones más generales. Según se analiza en la parte III, los países han estado más interesados en asegurar planes comunes para la pensión básica, mientras que la unificación/centralización de los planes de pensión suplementarios es bastante más dispar.

Algunos países han enfocado la reforma de manera más fragmentaria, principalmente "separando" primero los intereses creados de menor cuantía, o aquellos que tienen una mayor justificación -por varias razones- para reformar primero. Esto ha ocurrido sobre todo con las empresas comerciales del gobierno en países que están implementando una agenda de privatización.

B. Sistemas unificados

El sistema más unificado que hemos examinado es el de Japón - un país con un gobierno unitario. Tanto el soporte básico primario como el soporte secundario están unificados con los planes de pensiones para otros trabajadores

Todos los planes de pensiones contribuyen el mismo monto al nivel primario básico de tasa uniforme. El segundo nivel de ingresos tiene tasas de contribución y prestaciones similares en todos los regímenes. Aunque Japón no tuvo el problema de tener un gran número de regímenes

² Véase "Civil Service Retirement Schemes: A Global Survey" (Rajnes, 1996).

diversos, si encaró el problema de tener regímenes separados para los trabajadores del sector público por grupos ocupacionales (por ejemplo, la policía) y empresas del gobierno (impresión y comunicaciones). Esto se racionalizó con el tiempo en un solo sistema. Sin embargo, todavía existen regímenes separados para los trabajadores ferroviarios, telegráficos y telefónicos y tabacaleros y para los trabajadores locales de los servicios públicos. Dado que los sistemas son ahora tan similares, interesa considerar si vale la pena una mayor amalgamación. Japón ha introducido también ciertos subsidios cruzados en sus regímenes, en particular desde otros regímenes al de los trabajadores ferroviarios, cuyos miembros están declinando y por lo tanto tienen un déficit de financiamiento. Hay dos factores que han impulsado este gran enfoque unificador: primero, Japón ha tenido siempre un sistema de gobierno altamente centralizado, que incluye las pensiones y, segundo, tenía el imperativo económico ya que encara una de las relaciones de dependencia por edad más elevadas de los 26 países de la OCDE (el quinto lugar).

Cuadro 4
DIRECCIONES DE LAS REFORMAS RECIENTES DEL SECTOR PÚBLICO

Países	1er soporte unificado	2do. Soporte unificado	Cambio Subnacionales	Cerrar lo planes a los nuevos funcionarios	Pasar ¹ de DP a DC	Aumentar las contribuciones	Disminuir las prestaciones	Unificar las empresas públicas
Argentina	Si	Si	Si	Si	Si	Si para algunas, las disminuye para otras	Si	n.d.
Brasil	No	No	No	n.d.	No	Si para algunas	Si para algunas	Si
México	No	No	No	n.d.	No	No	No	Si
Australia	n.d.	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Francia	Si	No	n.d.	Si	No	No	No	n.d.
Japón	Si	Si	n.d.	No	No	Si	No	Parcialmente
Estados Unidos	Si	No	n.d.	n.d.	Si	Si	Si	n.d.

Nota: La mayoría de los países opera con planes separados para las fuerzas armadas (y a veces también para la policía).
¹ Aun en el caso en que sólo sea parcial.

Francia tiene planes más unificados para el sector público que para los trabajadores del sector privado. Los empleados del sector público contribuyen una proporción de sus salarios (7.85%) y reciben una tasa de reemplazo similar a la de los trabajadores del sector privado, los que contribuyen a tres niveles obligatorios. Aunque la tasa de reemplazo es similar, la tasa de contribución imputada del gobierno para los empleados del sector público es elevada (varía desde 25.1% para los hospitales y trabajadores del gobierno local hasta 44.5% para los "funcionarios públicos"). También hay un subsidio cruzado del régimen general de pensiones del sector privado. Por lo tanto, con menos contribuciones los trabajadores del sector público reciben una prestación similar. Este sería un aspecto que Francia tendría que examinar en cualquier reforma que intente.

C. Unificación con el primer nivel

La mayoría de los países ha logrado la unificación con los planes del primer nivel, o no han tenido que hacerlo debido al diseño de sus sistemas de pensiones (Francia y Australia). Cabe recordar que Japón tiene todos sus planes de pensiones estrechamente alineados para todos los trabajadores.

En 1983, los Estados Unidos instituyeron cambios de amplio espectro a sus planes de pensiones, tanto para su primer nivel como para fomentar un mayor ahorro. Todos los sistemas subnacionales que hacían contribuciones al primer nivel siguen haciéndolo, pero una minoría, que abarca unos 2 millones de trabajadores de un total de 13 millones que componen el sector público, siguen excluidos en virtud de una legislación anterior que así lo dispuso.

Estados Unidos fomenta un mayor mantenimiento y reemplazo del ingreso mediante planes de ahorro con beneficios tributarios. Sin embargo, la participación es voluntaria y alrededor de 50% de los trabajadores del sector privado contribuye. Dado que la mayoría de los trabajadores del sector público están cubiertos por planes obligatorios (definidos todavía en gran medida por las prestaciones), con gran frecuencia terminan con mejores tasas de reemplazo que los trabajadores del sector privado. Puede haber otras razones para racionalizar los planes de pensiones del sector privado, más allá del primer nivel, como la movilidad laboral y los pasivos contingentes, pero Estados Unidos no ha seguido todavía este camino, aunque en ocasiones ha contemplado hacerlo.

D. Algunas reformas del segundo nivel impulsadas por el gobierno central

En las estructuras federales, los regímenes federales del sector público se han vuelto mucho más unificados con los planes generales de pensiones que los regímenes subnacionales, ya que es más fácil efectuar cambios en "su propio territorio". Sin embargo, también han ocurrido cambios iniciados por los propios gobiernos subnacionales, lo que se examina más adelante en la parte V.

Por ejemplo, en Australia los nuevos funcionarios que ingresen como trabajadores federales del sector público no podrán acceder a los regímenes generosos de prestaciones que benefician a ese sector, una vez que el parlamento apruebe la legislación correspondiente. Esta opción de cerrar los sistemas a los nuevos funcionarios se ha utilizado también en Chile, Argentina, Uruguay y Perú.

A los nuevos empleados se les garantizará una tasa de contribución de 9% de los salarios, la misma que hacen los empleados del sector privado, en comparación con tasas de contribución imputadas para los sistemas cerrados de entre 13% y 22%. Todo nivel de contribución más elevado se negociará mediante acuerdos suscritos en el lugar de trabajo. Dado que los empleados podrán elegir donde desean invertir sus contribuciones, y la transferibilidad es una característica importante de los nuevos planes, se reducirán los impedimentos a la movilidad laboral, y se asegurará la sustentabilidad fiscal.

Argentina ha conseguido también grandes avances en esta esfera. El cambio fue impulsado por el hecho de que muchos de los gobiernos provinciales tenían déficit importantes y crecientes, generados en parte por planes de pensiones generosos para el sector público. Una vez que el Banco Central suprimió las "garantías de rescate" para los bancos provinciales, se extinguió el flujo de financiamiento. La transferencia de los regímenes subnacionales a los planes generales de pensiones ha venido ocurriendo desde 1995, habiéndose fusionado actualmente 11 de los 24 fondos (incluida la municipalidad de Buenos Aires). Esto ha ocurrido con cierta asistencia del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo para financiar los costos de la transición y abarcó tanto el primero como el segundo nivel.

México y Brasil cuentan con regímenes para el sector público a nivel subnacional prácticamente independientes, y la diferencia principal estriba en el tratamiento de los empleados de las empresas públicas (en Brasil están afiliados al sistema general). Para los demás, los regímenes subnacionales pueden establecer su propia estructura de prestaciones/contribuciones. Aunque las prestaciones son generalmente muy similares a su contraparte federal, las contribuciones varían considerablemente entre los regímenes. En Brasil, la rama legislativa del

gobierno central disfruta también de franquicias tributarias respecto a su ingreso de jubilación. Esta sería una manera de contener rápidamente los costos en esta esfera, y podría introducirse desde el nivel central.

E. Los gobiernos subnacionales toman la iniciativa

Se da también el caso de que los propios gobiernos subnacionales se han mostrado a menudo dinámicos en modificar sus planes de pensiones, casi siempre para lograr que sus regímenes fueran más sustentables desde el punto de vista fiscal. Como esto suele significar que se emplean las mismas opciones de política, es decir, reducir las prestaciones, modificar los requisitos de elegibilidad, etcétera, muchos regímenes del sector público pasan a ser más normativos con el tiempo, y puede ser más fácil lograr una mayor unificación/centralización con los regímenes generales de pensiones.

En Australia, los gobiernos subnacionales han resistido tradicionalmente la injerencia del nivel federal, aunque muchos de ellos han tomado medidas en forma independiente para minimizar su riesgo a futuras obligaciones de pensiones implementando reformas para limitar las prestaciones.

El gobierno subnacional de Victoria, el segundo estado más populoso de Australia, emprendió dos reformas importantes, la primera en 1988 y la otra en 1993. Se han suprimido todos los regímenes de prestaciones definidas (excepto para los jueces, parlamentarios y trabajadores de servicios de emergencia - policías y bomberos). Los nuevos funcionarios están cubiertos por regímenes de contribuciones definidas con una tasa igual a la que pagan los trabajadores del sector privado. Antes de la reforma de 1993, existían en Vitoria 95 fondos separados: todavía quedan 6 operados por el gobierno subnacional. Otros 7 planes, que cubren a los trabajadores de empresas públicas - por ejemplo los del sector energético eléctrico y los del nivel municipal o local han sido transferidos a la supervisión del gobierno federal.

Con el fin de que los regímenes de reparto cerrados con prestaciones definidas sean más sustentables desde el punto de vista fiscal, se han incrementado las tasas de contribución de los miembros y se han tomado medidas para eliminar las obligaciones no financiadas por varios años. En particular, se han utilizado contribuciones con cargo al presupuesto por una sola vez.

F. Los subgrupos de empleados del sector público con planes menos generosos

Hay subgrupos de empleados del sector público que no necesariamente tienen acceso a los planes (generalmente) más generosos del sector público. Los empleados temporeros y ocasionales, en particular, suelen estar cubiertos por prestaciones mínimas. En Brasil, a los celetistas se les otorgaban tradicionalmente menos prestaciones que a los estatutarios que eran considerados con mayor apego tradicional y duradero al "servicio público" y tenían planes especiales de pensiones diseñados para asegurar su lealtad y longevidad. Es posible asegurar la unificación de estos trabajadores con los planes generales de pensiones.

Se plantea asimismo la cuestión de que los gobiernos necesitan preguntarse acerca de la naturaleza misma de los empleados del sector público y si su papel está cambiando. Algunos de los conceptos de servicio público están erosionándose a medida que los países comienzan a calcular si están obteniendo resultados acordes con el dinero que invierten en el sector público. Si el sector privado puede prestar servicios a menor costo, muchos gobiernos recurrirán a él como solución. Si la lealtad ya no se valora tanto como hace 30 o 40 años, entonces el contrato entre el gobierno y sus trabajadores se habría modificado radicalmente.

G. Las empresas públicas

En algunos países los empleados de las empresas públicas tienen planes de pensiones diferentes a los de los empleados "generales" del sector público, aunque esto varía de un país a otro. Por ejemplo, México tiene planes diferentes - son intermedios entre los planes del sector privado y los de sector público.

A medida que más y más países se embarcan en una agenda de privatización de las empresas públicas, esto plantea también la cuestión de unificar los planes de pensiones, ya que las obligaciones impuestas por los planes más generosos para el sector público pueden hacer que la privatización sea más difícil y se comience a borrar la distinción entre los sectores público y privado. En Australia, donde ha habido una gran agenda de privatización de las empresas del gobierno, tanto a nivel federal como a nivel subnacional, los trabajadores están ahora cubiertos por planes para el sector privado. En Victoria, un estado de Australia, el proceso ha consistido en que a todos los empleados que se transfieren al nuevo empleador se les ha ofrecido un beneficio "de caja" que incluye un beneficio por renuncia y un valor de transferencia. Ya no se les permite participar en los planes de pensiones del sector público. Esto es posible porque Australia tiene un sistema obligatorio para todos los trabajadores que no están cubiertos por planes más generosos.

H. La unificación de grupos ocupacionales

Algunos países han logrado obtener cierta unificación entre las profesiones. En esto va a influir la fortaleza de la estructura federal, y donde va a residir la prestación de servicios. En Estados Unidos, existen planes separados a nivel subnacional para los maestros, policías, etc. En Brasil, los maestros comparten las mismas normas sobre prestaciones tanto en el plano vertical como horizontal, aunque las contribuciones varían según el estado o la municipalidad en que trabajan (para los maestros públicos) y el pago de las prestaciones recae también en el empleador público. Lo bueno de un plan de esta especie es que (como es el caso de Brasil), cuando se propone un cambio de la estructura y normas de las prestaciones, este regirá para todos los que pertenecen a dicha categoría en el país.

En los países unitarios suele ser más fácil llegar primero a la centralización vertical. Así ha ocurrido, por ejemplo, en Japón, donde los maestros privados, que estaban cubiertos originalmente por tres tipos diferentes de planes de pensiones, están cubiertos ahora por el mismo plan.

I. Mejor transferibilidad / planes de transferencia

Si una de las motivaciones principales del cambio es suprimir o minimizar los impedimentos a la movilidad laboral, se podrían examinar los cambios a los planes de transferibilidad y a los planes de transferencia entre regímenes. Esto puede ser problemático en países con estructuras definidas por las prestaciones, pero sería más fácil en regímenes definidos por las contribuciones. Los trabajadores que salieran de un régimen podrían transferir el valor de sus prestaciones devengadas a un régimen definido por las contribuciones.

J. Problemas de coordinación e información

Si la posibilidad de unificar/centralizar, incluso partes del sector público, parece remota, se podrían examinar las opciones de superar los problemas de coordinación y superposición, si es que existen, o tratar de contar con estructuras comunes de información y mayor transparencia sobre donde radican los subsidios para los regímenes del sector público.

Bibliografía

- Actuarial Subcommittee, Advisory Council on Social Security, Prime Minister's Office of Japan (1996), "Financial Report on the Public Pension Plan System, Fiscal Year 1996".
- Aman, T. y D. Kalisch (1998), "Retirement Income Systems: The Reform Process Across OECD Countries", Working Paper AWP 3.4, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Banco Mundial (1999a), "Implementation Completion Report on the Provincial Pension Reform Adjustment Loan", Report Nº 18 683.
- ___ (1999b), "Brazil: A Simulative Look at the Pension Regime for Civil Servants (RJUs)", inédito.
- ___ (1998a), "Project Appraisal Document on a Proposed Loan to Brazil for a State Pension Systems Reform Technical Assistance Project", Report No. 17 965-BR.
- ___ (1998b), "Public Sector Reforms and Policy Coordination in Australia and New Zealand: Relevance for Brazil", Economic Note.
- ___ (1996), "Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development on a Proposed Loan to the Argentine Republic for a Provincial Pension Reform Project", Report No. P-6967-AR.
- ___ (1994), "Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth", World Bank Policy Research Report, Oxford, Oxford University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997), "América Latina tras una década de reformas: progreso económico y social". Informe 1997, Washington, D.C., septiembre.
- Bird, R.M. y F. Vaillancourt (1997), "Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview and Perspective", documento presentado en el International Seminar in Public Economics, Tokio, agosto.
- Brasil, Ministerio de Previsión y Asistencia Social (1998), "Nota Técnica", Nº 10/98, Brasilia, julio.
- Carr, R. y O. Mitchell (1995), "State and Local Pension Plans", Working Paper, Nº 5271, Cambridge, Massachusetts, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Cohn, Amelia (1981), "Previdencia Social e Processo Político no Brasil", São Paulo, Editora Moderna Ltda.
- EBRI (Employee Benefit Research Institute) (1994a), "Questions and Answers on Employee Benefit Issues", EBRI Issue Brief Number, Nº 150, Washington, D.C..
- ___ (1994b), "Retirement Program Lump-Sum Distributions: Hundreds of Billions in Hidden Pension Income", EBRI Issue Brief Number, Nº 146, Washington, D.C..
- Even, W.E., y D.A MacPherson (1997), "Freed From FICA: How Seven States and Localities Exempt a Million Employees from Social Security and Provide Higher Pension Benefits to Retirees", Third Millennium, Advocates for the Future, Inc.
- Fornasari, F., S.B. Webb y Heng-Fu Zou (1998), "Decentralized Spending and Central Government Deficits: International Evidence", documento presentado en el seminario sobre Macroeconomía del Banco Mundial, noviembre.
- Grandolini, Gloria, y Luis Cerda (1998), "The 1997 Pension Reform in Mexico", Working Papers Series, Nº 1933, Washington, DC, Banco Mundial, junio.
- Joint Committee on the Public Service (1988), "Social Security, Including Social Protection of Public Employees in Respect of Invalidity, Retirement and Survivors Benefits" (JCPS/4/1988), Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Manor, James (1997), "The Promise and Limitations of Decentralization", documento presentado en el Forum on Technical Consultation on Decentralization, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), diciembre.
- Mesa-Lago, Carmelo (1997), "Social welfare reform in the context of economic-political liberalization: Latin American cases", World Development, vol. 25, Nº 4.
- ___ (1986), "Comparative study of the development of social security in Latin America", International Social Security Review, vol. 39, Nº 2.
- ___ (1978), "Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality", University of Pittsburgh Press.
- Mitchell, O. (1993), "Public Pension Governance and Performance: Lessons for Developing Countries", Policy Research Working Papers Series, Nº 1199 (WPS 1199), Washington, D.C., Banco Mundial.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1998), "Maintaining Prosperity in an Ageing Society".
- ___ (1997), "Civil Service Pension Schemes", Sigma Papers, Nº 10.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1989), "Employment and Labour Incomes: Government and its Employees; Statistical Appendix", World Labour Report, 1989, Ginebra.
- Phillips, K. (1992), "State and local government pension benefits", Trends in Pensions 1992, Departamento del Trabajo de los Estados Unidos y Pension and Welfare Benefits Administration.
- Qian, Y. y B.R. Weingast (1997), "Federalism as a commitment to preserving market incentives", Journal of Economic Perspectives, vol. 11, N° 4.
- Rajnes, D.M. (1996), "Civil Service Retirement Schemes: a Global Survey", documento enviado al Banco Mundial, gestión del sector público (PSM).
- Romita, Arion Sayao (1993), "Regime Jurídico dos Servidores Públicos civis", São Paulo, Editora LTR.
- Schieber, S. y J. Shoven, (comps.) (1997), "Public Policy Toward Pensions", the MIT Press
- Social Insurance Agency, Japanese Government (1997), "Outline of Social Insurance in Japan 1997".
- Ter-Minassian, Teresa (1996), "Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences", Papers on Policy Analysis and Assessments (PPAA/96/4), Washington, DC, Fondo Monetario Internacional (FMI), abril.
- U.S. Department of Health and Human Services, Social Security Administration, Office of the Actuary (1990), "History of the Provisions of Old-Age, Survivors, Disability, and Health Insurance 1935-1989".
- Weingast, B.R. (1995), "The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development", Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 11, No. 1.

Índice de signaturas

ANSeS	Administración Nacional de la Seguridad Social
ARRCO	Association des Regimes de Retraites Complementaires
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensões
CLS	Consolidacoes das Leis do Trabalho
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INPS	Instituto Nacional de Previdencia Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LOPS	Lei Organica da Previdencia Social
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAYGO	'Pay As You Go'
PPF	Provincial Pension Fund
PSS	Plano de Seguridad Social
RGPS	Regime Geral da Previdencia Social
RJU	Regime Jurídico Unico

Apéndice 1

Argentina

I. El pasado fragmentado: cimientos para un primer soporte

La primera ley de pensiones (que cubría empleo del sector privado) apareció en Argentina en los años veinte. En esa época había una plétora de planes ocupacionales nacionales y subnacionales.

Por mandato público, las pensiones de vejez eran el privilegio de los funcionarios públicos federales, los militares y los oficinistas (más algunos obreros de los ferrocarriles y de la marina mercante) hasta la constitución justicialista promovida por Perón a mediados de los años cuarenta.

En la década siguiente la cobertura se extendió a los policías, los empleados por cuenta propia, y los obreros industriales, comerciales y rurales. Los regímenes de pensiones de los funcionarios públicos provinciales y municipales consistían en acuerdos colectivos hasta comienzos de los años setenta, cuando la legislación nacional se hizo extensiva a estos últimos. Sin embargo, se mantuvo intacto cierto grado de autonomía y una administración descentralizada.

La primera tentativa de unificación tuvo lugar en 1944 con la creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) con el que se asociaron, pero no se fusionaron todos los fondos civiles (salvo los regímenes subnacionales). Un renovado impulso armonizador en los años sesenta condujo a la disolución del INPS y a la fusión de doce fondos nacionales de pensiones en tres entidades bajo la supervisión del Ministerio de Bienestar Social. Los tres fondos semi autónomos comprendían:

- Industria, marina mercante, periodistas - impresores, comercio y sector rural ;
- Funcionarios públicos (incluidos los jueces y maestros), trabajadores de los servicios de utilidad pública y ferrocarriles; y
- Empleados por cuenta propia, profesionales y empresarios.

Esta onda unificadora sufrió otro revés en el segundo lustro de los años setenta cuando el programa de estandarización que Perón había formulado a comienzos de los años setenta no se implementó.

La seguridad social en Argentina entró a los años ochenta relativamente unificada, con una tasa de cobertura elevada (casi 80% de la población económicamente activa) y prestaciones muy generosas pero muy desiguales entre las ocupaciones. Los diferentes planes, aunque supuestamente financiados en un principio, comenzaron de hecho a operar sobre una base de reparto. El incumplimiento de los pagos de pensiones desató una avalancha de demandas judiciales contra el sistema, y las tasas de evasión eran elevadas.

II. La "reforma"

La necesidad de reestructurar y revisar radicalmente el sistema de seguridad social obligó al gobierno a hacer lo que había abortado antes con el INPS y condujo a la creación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en 1991. Sólo entonces pudo Argentina decir que contaba con un régimen de pensiones de primer soporte. Los antiguos planes nacionales

ocupacionales eran definidos en función de las prestaciones, y de reparto y habría cierta redistribución entre ellos; sin embargo, todavía no era un primer soporte en toda la línea. La institución del sistema nacional integrado iba a ser la piedra angular de la reforma sistémica ulterior.

Parte 1: El nivel federal: empleo privado y público

La reforma del sistema operado por la ANSES se promulgó en 1994, de modo que el programa nacional de pensiones de Argentina es quizás el de más corta duración que jamás haya existido. El sistema se transformó en una estructura de dos soportes, el primero operado sobre una base de reparto y definido en función de las prestaciones (financiado por los empleadores, impuestos específicos y asignaciones presupuestarias) y encargado de otorgar una pensión mínima así como pagar los costos de transición de la reforma. El segundo soporte (financiado por los empleados), puede estar definido en función de las prestaciones o de las contribuciones según la libre elección de los trabajadores.

Parte 2: La centralización de los planes subnacionales para los funcionarios públicos

La reforma de pensiones en el plano federal tuvo lugar en medio de una crisis financiera y económica más amplia que ofrecía la oportunidad de practicar una reforma general del sector público y de revisar la relación fiscal entre los gobiernos federal y subnacional. El empuje inicial hacia la unificación de los planes subnacionales no se dio, por lo tanto, en un vacío, sino que formó parte de una tentativa global de racionalizar el sector público. A continuación, se señala la secuencia decisiva de acontecimientos que llevaron a la centralización de los planes de pensiones provinciales para los funcionarios públicos (PPF).³

1991

No sólo se creó la ANSES, sino que lo fundamental fue que se redujeron drásticamente las posibilidades de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. En virtud del plan de convertibilidad, introducido ese año para superar la inestabilidad monetaria, los bancos provinciales ya no podían esperar que el Banco central los rescatara automáticamente en caso de incumplimiento. Los presupuestos provinciales se endurecieron y la carga de sus déficit se hizo mucho más pesada.

1992-1993

La mala salud financiera de las provincias obedecía en gran medida al rubro pensiones, pero al mismo tiempo era el resultado de una serie de otros factores. Dada la importancia creciente de los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos claves, la racionalización de su funcionamiento se volvía imperativa. Los pactos fiscales federales, dictados en los años respectivos y generados por el plan de convertibilidad, contenían una serie de medidas que debían tomar las provincias para minimizar su impacto distorsionador sobre la economía privada, incluida la privatización de las empresas públicas y los bancos⁴. El ofrecimiento del gobierno federal de absorber los PPF apareció en el pacto fiscal de 1993 como parte del paquete general que acarreó también una mayor reducción de la capacidad local de recaudar ingresos.

³ Eso no quiere decir que los acontecimientos en cuestión fueran parte de un "plan maestro" ideado por el gobierno central desde un comienzo: es sólo una secuencia afortunada, o una senda virtuosa, generada tanto por el azar como por hechos deliberados.

⁴ Nótese como las autoridades consiguieron que la cartera de los bancos provinciales mejorara, obligada por el Plan de Convertibilidad, antes de la privatización.

El trato era atractivo en lo financiero pero involucra un alto costo político así como una pérdida considerable de independencia fiscal.

1994

El gobierno federal gana credibilidad al implementar la reforma sistémica de la ANSES. Comienzan las primeras transferencias de PPFs.

1995

Se promulgó una ley de solidaridad en materia de pensiones que abolió la indicación salarial automática y estableció un tope a la magnitud de las pensiones. Aparte de ser una medida de austeridad, destacó el hecho de que toda nación participaba en el esfuerzo de reforma, incluso las provincias que iban a integrar el sistema nacional (hasta entonces sólo la municipalidad de Buenos Aires y dos provincias menores habían aceptado la transferencia).

1996

La fusión de las PPFs en el sistema nacional de pensiones cobra impulso⁵.

1998

Argentina cuenta ahora con un régimen nacional de pensiones de cobertura universal excepto los militares, la policía⁶ y un 50% de las PPFs. El régimen ofrece un soporte primario definido por las prestaciones y la elección de una modalidad sobre la base de prestaciones o contribuciones para el soporte secundario. También hay planes terciarios y las entidades ya mencionadas. Se ha estimado que como resultado de la reestructuración general y de las transferencias de PPFs, el déficit provincial consolidado distribuyó de 3 500 millones de dólares en 1995 a 1 500 millones de dólares en 1997.

III. Lecciones claves

- a) En un entorno descentralizado, democrático las reformas que involucran a los gobiernos subnacionales sólo pueden ser exitosas con la cooperación de estas últimas. Esta hazaña se logró en Argentina porque el gobierno federal creó un conjunto de normas nuevas y demostró que era capaz de ir a la vanguardia en su aplicación. Naturalmente que las obligaciones relativamente modestas acumuladas por las PPFs⁷ contribuyeron también a la credibilidad de la a reforma.
- b) El hecho de ir a la vanguardia no significa necesariamente completar todo en el plano nacional antes de comenzar algo a nivel local. Por ejemplo, el gobierno federal no trató de resolver todos los problemas de organización/administrativos que asolaban a la ANSES a la par de que se introducía la reforma sistémica. En cambio, el gobierno central dejó que la reforma administrativa de la ANSES siguiera su curso mientras se absorbían los PPFs en el sistema nacional de pensiones.

⁵ También con la ayuda de un préstamo conjunto BIRF-BID, véase Banco Mundial (1999).

⁶ Aunque la ANSES administre los planes de pensiones de las fuerzas armadas y la policía, estos últimos siguen beneficiándose de una legislación aparte.

⁷ 733 millones dólares en 1995 contra unos 13 500 millones de dólares de sus contrapartes brasileñas en 1998.

Apéndice 2

Brasil

I. El pasado fragmentado

La historia de los regímenes de pensiones del sector privado brasileño y su unificación progresiva se asemeja más al caso argentino que al brasileño. Durante los años veinte y treinta los planes ocupacionales (Caixas de Aposentadoria e Pensoes, CAPs) se formaron primero sobre una base muy descentralizada y luego se unificaron por categorías sobre una base nacional (Institutos de Aposentadoria e Pensoes, IAPs).

En 1945 se intentó por primera vez la fusión de estos últimos en un instituto de seguridad social único. La propuesta era bastante compleja, y disponía la ejecución (no la regulación) descentralizada, tasas de reemplazo progresivas y la redistribución de los ingresos (contribuciones) entre los estados, pero no se transformó en ley en esa época.

Pese a la pérdida de algunos de sus elementos más progresistas, la propuesta se convirtió en ley en 1960 (Lei Organica da Previdencia Social, LOPS, parte a su vez del Regime Geral da Previdencia Social, RGPS) y dio nacimiento al Instituto Nacional de Previdencia Social (INPS, hoy INSS) en 1966.

La historia de las pensiones de vejez del sector público se aparta sustancialmente de la estructura de centralización casi lineal que presenta el sector privado. El quiebre estructural, como podríamos denominarlo, ocurrió en 1988 la nueva Constitución. Hasta entonces los funcionarios públicos que caían en la categoría de *estatutarios* (porque estaban sujetos a un estatuto especial) tenían sus propios sistemas de pensiones de vejez. La otra categoría, los *trabalhistas* o *celetistas* (sujetos al código general del trabajo, Consolidacoes das Leis do Trabalho, C.L.T.) estaba afiliada al INSS, el plan de general del sector privado. Tal distinción regía por igual para los niveles federal y subnacional (los militares tenían su propio plan de pensiones). Los trabajadores de las empresas públicas estaban afiliados al INSS aunque mantenían planes complementarios generalmente bien financiados.

Se daba el caso que en esa época la mayoría de los funcionarios estatales y municipales eran *celetistas*. Ya que los únicos *estatutarios* pertenecían a las categorías que, independientemente del nivel de gobierno, disfrutaban de todos modos de planes especiales de pensiones (maestros, jueces y policías), el sistema estaba prácticamente centralizado verticalmente.

La Constitución de 1988, imbuida de un nuevo espíritu democrático, amplió en forma implícita y simultánea la definición de *estatutario* para incluir a todos los que antes eran *celetistas* y otorgó a los gobiernos subnacionales la facultad de establecer sus propios planes de pensiones⁸.

Dicha estructura está codificada en el Régimen Jurídico Único (RJU, que comprende el Plan de Seguridad Social, PSS), el estatuto del empleo público que entró en vigor en 1990, luego de las disposiciones constitucionales de 1988. El RJU es un hito en la historia brasileña de las pensiones de los empleados públicos debido a las consecuencias financieras que ha tenido y tendrá sobre los planes. Los estados y las municipalidades, tenían la facultad de establecer sus propias tasas

⁸ "Implícitamente" porque se dejó que los estados y municipios traspasaran los estatutarios al INSS o inscribieran a todos los *celetistas* en el nuevo plan separado junto con los estatutarios. La ventaja a corto plazo de hacer esto último era demasiado conspicua para que los gobiernos subnacionales se abstuvieran.

impositivas sobre la nómina (en cuanto a las prestaciones, era imposible fijarlas por encima de lo establecido en el RJU). Sumada a un aumento del conjunto de funcionarios civiles que disfrutaban de los planes de pensiones del sector público, la medida tenía las características de una "bomba de tiempo" fiscal.

II. El presente descentralizado

Brasil tiene todavía un sistema descentralizado tanto vertical como horizontalmente (26 planes estatales, un plan del distrito federal y más de 1300 planes municipales, los militares, la policía y los maestros, sólo para el sector público). Esto tiene consecuencias dispares entre los planes: entre el sector privado y el sector público y dentro de este último.

En 1997 la relación entre la prestación anual promedio pagada por el RJU federal y la contribución promedio era aproximadamente de 7:1, en tanto que en el sistema RGPS era de 3:1. En 1998, la pensión media mensual del sector público era de 13.4 veces el salario mínimo, mientras que la pagada a un jubilado del sector privado era de sólo 1.8 veces el salario mínimo⁹.

Dentro del sector público una medida aproximada de la disparidad puede hallarse en la relación déficit/ingresos de los funcionarios públicos federales frente al resto de los funcionarios públicos: en el caso federal esa cifra es de aproximadamente 6.5 y para los estados y municipalidades aseguradas es de 3.7. Los funcionarios públicos federales parece ser en promedio mucho mejor pagados que sus contrapartes subnacionales y así, aunque son menos, logran obtener una mayor proporción del gasto. En el plano subnacional, los funcionarios públicos activos tuvieron que contribuir con un impuesto sobre la nómina desde el principio mismo de sus planes, mientras que sus contrapartes federales comenzaron a pagarla en 1992, después de 40 años de la primera ley.

III. La reforma

A semejanza de lo ocurrido en Argentina (pero con obligaciones financieras muy distintas), la oportunidad de reformar el sistema de pensiones la ofreció la lucha contra la hiperinflación. Después de dos años del lanzamiento del "Plan Real" en 1994 y el anclaje correspondiente de la moneda local al dólar estadounidense, quedó muy claro que lo que más amenazaba el mantenimiento de la estabilidad tan duramente ganada era el sistema de pensiones y sus prestaciones tan excesivas¹⁰ (incluso para los estándares latinoamericanos).

La crisis financiera del Asia oriental de 1997 tuvo el efecto del acelerar las conversaciones sobre la reforma. Sin embargo, las cosas son mucho menos sencillas en el caso brasileño que en Argentina. Las razones principales parecen ser:

- a) La falta de ímpetu para una reforma más amplia del sector público (aunque esto ahora se está examinando);
- b) El hecho de que en Brasil era mucho más lo que estaba en un juego: las prestaciones más generosas no sólo encuentran una mayor resistencia al cambio, sino que incrementan también los costos de la transición;

⁹ La diferencia se explica en parte porque el RGPS está encargado del programa de vejez para el sector privado, que es sobre todo una red de seguridad que otorga prestaciones que apenas sobrepasan un salario mínimo.

¹⁰ Interesa señalar que algunos estados ya se dieron cuenta de eso al momento de iniciarse la implantación del Plan Real. De hecho, pasaron a contratar según las viejas definiciones de funcionario público limitando así sus obligaciones de largo plazo.

- c) haber hecho que la facultad de los gobiernos subnacionales para legislar de manera independiente sobre la seguridad social fuera una disposición constitucional.

Las medidas para los planes de los funcionarios públicos federales, se han presentado al parlamento en diciembre 1998 y enero del 1999, donde se han aprobado muchas de las iniciativas. Cabe citar las siguientes:

- a) La tributación de las pensiones de los funcionarios públicos federales, con algunas excepciones;
- b) La introducción de una edad mínima de retiro; y
- c) Cambios sustanciales en materia de derechos adquiridos que evitarán sobre todo que los trabajadores del sector privado se pasen al empleo público al término de su carrera y tengan pleno derecho a las pensiones relativas¹¹.

El gobierno está pensando también en fijar un requisito mínimo de población para que las municipalidades tengan derecho a instituir sus propios planes de pensiones.

Algunos estados han comenzado, mientras tanto, sus propios procesos de reforma¹². Existe la posibilidad de que algunos (dependiendo de la economía política local) intenten una reestructuración radical, que pueda servir de modelo para la reforma en otros estados. Además, todos los niveles de gobierno parecen ahora haber retornado a la vieja dicotomía *estatutarios/celetistas* en términos de las prestaciones otorgadas a las categorías respectivas, lo que ha aliviado las presiones de costos.

En cuanto al sector privado, el único logro que merece mencionarse es el haber retirado de la Constitución la fórmula de prestaciones para el RGPS (la nueva ley para la fórmula de prestaciones figura ahí todavía), mientras que un aspecto importante que todavía necesita superarse es el no haber establecido una edad mínima de retiro.

IV. ¿Más reforma?

Si bien es cierto que cierta reforma de las pensiones de sector público se está llevando a cabo tanto en el plano nacional como subnacional, impulsada sobre todo por el imperativo fiscal, la opción de lograr una mayor centralización todavía no se ha explorado cabalmente.

¹¹ Al parecer, Brasil había resuelto el problema de la transferibilidad con este tipo de orden léxicográfico en que el servicio en el sector público dominaba el servicio en el sector privado, independientemente de las duraciones respectivas. Un método carísimo, sin duda.

¹² También con la ayuda del Banco Mundial, mediante un proyecto de asistencia técnica para reformar los sistemas estatales de pensiones.

Apéndice 3

México

I. El pasado fragmentado

Después de 23 años de lucha política/unionista y de su primera versión elaborada por el general Obregón, en 1943 México promulgó la primera ley de seguridad social que cubre en potencia a todos los trabajadores sin distinciones contra la pérdida de ingresos en la vejez (así como contra otros riesgos).

Antes de eso, sólo los funcionarios públicos federales y los militares disfrutaban de prestaciones prescritas y reguladas por ley (aprobadas en los años veinte), mientras que los trabajadores más poderosos (petróleo, ferrocarriles y energía eléctrica) obtenían tales prestaciones en virtud de convenios colectivos durante los años treinta y cuarenta, sobre todo como parte de las negociaciones para la nacionalización de esas empresas.

La ley de 1943 dio origen al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En contraste con lo que le ocurrió al INPS argentino, el IMSS jamás experimentó su franca disolución durante su historia de reforma pre-sistémica. La aparente continuidad del proceso de unificación/universalización de la seguridad social, ocultó no obstante un sistema mucho más fragmentado y menos difuso en México que en Argentina

Si se considera primero la fragmentación, el IMSS "albergaba" un sin número de planes diferentes tal como lo hizo el INPS de Argentina durante su breve existencia. Pero aunque hay indicios del papel activo de este último en redistribuir los superávits y déficits entre los planes individuales de modo que, al menos desde el punto de vista administrativo, funcionaba como un sistema centralizado, no hay evidencias que parezcan indicar lo mismo en el caso de México. En cuanto a la difusión del sistema, baste decir que a principios de los años noventa la ANSES de Argentina cubría más de 80% de la población económicamente activa (PEA), mientras que el IMSS sólo cubría un 30% de la PEA.

En 1959 se creó el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), el análogo del IMSS para los funcionarios públicos federales y parte de la policía¹³. Tal como en otros casos latinoamericanos considerados aquí, durante todo el siglo los planes de pensiones de los funcionarios públicos subnacionales fueron a la zaga de sus contrapartes federales en adquirir su condición legal. En 1971 la primera tentativa de absorber a todos los funcionarios estatales y municipales en el plan principal de pensiones del ISSSTE no tuvo éxito. Desde entonces el problema ha surgido periódicamente en la arena política de modo que el debate ya lleva veintisiete años y está llegando a su madurez.

¹³ Las fuerzas armadas, así como la policía con sede en el distrito federal, están en regímenes separados.

II. La reforma

Los años noventa se iniciaron con el IMSS en mala situación financiera¹⁴. Esto derivó en gran medida del hecho de que el IMSS había estado tradicionalmente a cargo de programas muy costosos como salud y maternidad, que cubrían también a los trabajadores afiliados a planes de pensiones separados.

Además, el Estado federal no sólo estaba directamente a cargo de pagar las prestaciones de las fuerzas armadas, y de los empleados de la industria petrolera, eléctrica y azucarera (sin contribuciones asignadas), sino que financiaba además automáticamente todo déficit generado por el ISSSTE¹⁵.

La suma de esos dos hechos significaba que el IMSS encaraba un presupuesto más estrecho que el de los planes que cubrían el sector público. Mientras el IMSS tuvo un superávit en el programa de pensiones para compensar los déficit de sus otras ramas de seguridad social, la situación permaneció bajo control. En los años ochenta la situación se volvió inmanejable y en 1992 (después de 26 años de la primera propuesta de reforma) se iniciaron los esfuerzos para reformar el IMSS.

Parte I: El nivel federal: sólo el empleo privado

La reforma del sistema operado por el IMSS se implementó en 1997 conforme al paradigma de los dos soportes. Un aspecto importante que distingue la reforma mexicana de la argentina es que bajo la primera un trabajador en transición puede elegir al jubilarse (opción de cambiarse una vez en la vida) entre recibir las prestaciones de pensiones según la antigua fórmula en función de las prestaciones o según la nueva fórmula en función de las prestaciones más las contribuciones, mientras que en Argentina la elección tiene que ser ex ante y la decisión influye en la estructura de las contribuciones. La ley que respalda la reforma sistémica descarta explícitamente el subsidio cruzado entre las ramas de la seguridad social dentro del IMSS.

Parte II: La reforma en curso: planes de pensiones para los funcionarios públicos federales y subnacionales

Aunque en términos realistas, la reforma de todos los planes de pensiones de los funcionarios públicos (el ISSSTE federal más los ISSSTE subnacionales) tardará todavía algunos años antes de materializarse, la labor preparatoria está en marcha. Se ha finalizado el diagnóstico actuarial y financiero del ISSSTE federal. Sus resultados indujeron al gobierno a iniciar una evaluación detallada de la viabilidad y los costos fiscales de transición de estrategias de reforma alternativas.

En cuanto a los ISSSTE subnacionales, a principios de 1997 el gobierno completó un estudio inicial de las bases datos disponibles y la situación actuarial y financiera de los 32 planes de pensiones de los funcionarios públicos a nivel estadual¹⁶. Ese ejercicio preliminar sugirió que sería aconsejable utilizar un formato estandarizado para la valoración actuarial y financiera para el análisis final que completarán los Estados.

¹⁴ En no poca medida debido a una escalada de los costos administrativos ocasionados también por el paquete de seguridad social extremadamente generoso otorgado a los empleados del IMSS en esa época.

¹⁵ Esa característica, sumada a una bajísima cobertura, creó un sistema de seguridad social extremadamente desigual: un 6% de la fuerza de trabajo recibía prestaciones aristocráticas subsidiadas por el resto de ellas, tres cuartos de las cuales no estaban cubiertas.

¹⁶ El adelanto de la labor técnica preparatoria para la reforma de los regímenes de pensiones del sector público es parte del segundo préstamo de ajuste suscrito con el Banco Mundial para el programa de fomento del ahorro contractual.

Ese formato estándar ha sido aprobado por el gobierno y fue compartido en un seminario celebrado en junio de 1998 con el propósito principal de presentar a los representantes estatales las experiencias internacionales sobre la reforma de pensiones.

Es preciso destacar que, según el leal saber y entender del autor, tal reforma en México no se identifica automáticamente con la unificación con el plan del sector privado. Los problemas de transferibilidad suelen mencionarse entre las razones principales para la reforma, pero una fusión directa con el plan del IMSS no se plantea en forma explícita. Es posible que a medida que prosiga y se profundice el debate, esa opción comience a configurarse.

III. El presente

Por ahora México se mantiene con planes de pensiones para los funcionarios públicos subnacionales separados del sistema federal correspondiente, el que a su vez es diferente del plan para el empleo privado, los diversos planes ocupacionales de las empresas públicas, y los planes para la policía y las fuerzas armadas. Los planes subnacionales (como en Brasil) comparten con su análogo federal una estructura similar de prestaciones pero presentan una amplia variedad de tasas de contribución (en 31 casos objeto de una encuesta reciente, varían desde un mínimo de 5.5% a un máximo de 27%).

Dado que el IMSS ha adoptado una reforma sistémica y está ahora operando un plan de dos soportes, por ahora la brecha entre el sector privado y el sector público (la mayoría con una estructura definida en función de las prestaciones y de reparto) se ha ampliado en vez de encerrarse.

IV. Lecciones

El gobierno mexicano está iniciando el proceso de reforma mucho antes de que adquiera una gravedad extrema. La reforma se está dando en una economía en que la mitad de la población tiene menos de 25 años de edad y hay mayores posibilidades de contener los costos de la transición.

Proyecciones del déficit previsional chileno: gasto público en pensiones asistenciales 1999-2010

Alberto Arenas de Mesa¹

Resumen

El déficit previsional ha significado para el Estado chileno un gasto anual promedio de más de 5% del PIB en los últimos 18 años. El presente trabajo entrega una estimación del compromiso fiscal originado en el pago de pensiones asistenciales para el período 1999 - 2010. Las estimaciones indican que el gasto público en pensiones asistenciales podría aumentar de US\$300 millones en 1999 a cerca de US\$490 o US\$640 millones en el año 2010, dependiendo de los supuestos que se utilicen en la proyección. Si bien la demanda potencial por este beneficio asistencial debería disminuir en las próximas décadas, toda vez que la pobreza y la indigencia han disminuido y deberían seguir disminuyendo a medida que el país continúe creciendo, existen otros factores que hacen esperar que ésta no disminuirá. Es así como, la existencia de un importante número de trabajadores independientes carentes de previsión y de aquellos afiliados al sistema de AFPs que no cumplen los requisitos para optar

¹ Ph.D. en Economía, University of Pittsburgh. Jefe del Departamento de Estudios, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile. Se agradecen los comentarios de los panelistas del Seminario Regional de política fiscal organizado por CEPAL en Brasilia, así como la eficiente asistencia de Paula Benavides y Héctor Hernández. Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan a la institución donde se desempeña.

a la garantía estatal de pensiones mínimas, hacen estimar una creciente demanda por pensiones asistenciales, así como por modificar los requisitos para acceder a este beneficio público.

I. Introducción

El déficit previsional chileno implicó para el Estado un compromiso fiscal que promedió un gasto anual de más de 5% del PIB en los últimos 18 años (Arenas de Mesa y Marcel, 1999). El gasto previsional es la partida presupuestaria de mayor importancia en los gastos corrientes del Gobierno Central chileno, éste representó el 41% del gasto social y el 27% del gasto total del Gobierno Central en 1998 (Dirección de Presupuestos 1999). Las estimaciones sobre el compromiso fiscal en prestaciones previsionales son de suma importancia para mantener una administración equilibrada y responsable de las finanzas públicas.

El presente trabajo entrega una estimación del compromiso fiscal en pensiones asistenciales (PASIS) para el período 1999-2010. El gasto público en pensiones asistenciales es uno de los cinco componentes del déficit previsional chileno. Éste tiene la característica de ser un compromiso fiscal permanente con el sistema de pensiones y de haber extendido sustancialmente su cobertura en las dos últimas décadas, debido principalmente a demandas de la población más carente de recursos. Después de la radical reforma al sistema de pensiones chileno de 1980-81, prácticamente todo el financiamiento de las pensiones asistenciales recae en el Estado. En 1980, cerca del 65% del financiamiento de las PASIS provenía de fuentes distintas al aporte fiscal, en la actualidad, las transferencias recibidas de instituciones previsionales civiles y militares financian sólo un 14% del Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales, siendo el fisco quien financia el 86% restante.

El sistema público de pensiones en Chile otorga más de 1.3 millones de pensiones mensuales, de las cuales más de 350 000 beneficios son pensiones asistenciales. Estas últimas, desde su creación en 1975, fueron diseñadas para beneficiar a la población carente de previsión y de escasos recursos, población tradicionalmente desprotegida de beneficios previsionales. Entre estos sectores se encuentran los trabajadores por cuenta propia, parte de los trabajadores rurales y asalariados del sector informal.

Las posibles futuras presiones fiscales de este programa público, estarán probablemente concentradas en lo que ocurra con los trabajadores por cuenta propia, independientes y aquellos que estando en el sistema de pensiones no cumplen los requisitos para obtener una pensión mínima garantizada por el Estado². Cerca de 1.5 millones de trabajadores independientes se encuentran en el mercado laboral chileno, es bastante probable que una proporción significativa de este grupo sea demandante de pensiones asistenciales en el futuro, ya que entre otras condiciones sólo un 10% de los trabajadores independientes se encuentra afiliado al sistema privado de pensiones de AFPs, y el 5% se encuentra en el sistema público de pensiones (Arenas de Mesa, 1997).

La cobertura de las pensiones asistenciales ha crecido significativamente entre 1975-1999, sin embargo, la demanda potencial aún no se cubre por completo, siendo éste uno de los esfuerzos prioritarios de la actual administración, sumado a la focalización en la entrega de este beneficio, la que en los últimos años ha mejorado, atendiéndose una mayor proporción de población indigente (Mideplan, 1998).

El presente trabajo se divide en cinco secciones además de esta introducción, la sección II entrega una breve reseña del marco legal de las pensiones asistenciales, la sección III presenta la evolución de la cobertura, el valor unitario de los beneficios y el gasto público en Pensiones

² Los afiliados al sistema de AFP, que contribuyen por 20 o más años, pueden postular a pensiones mínimas garantizadas por el Estado.

Asistenciales. La sección IV muestra el déficit previsional chileno para el período 1994-1998; y la sección V las proyecciones de gasto fiscal en pensiones asistenciales para el período 1999-2010. Finalmente, la sección VI entrega las consideraciones finales y comenta los potenciales riesgos fiscales de este programa público asistencial.

II. Marco legal

El programa de pensiones asistenciales fue creado en 1975, ampliándose de esta manera la cobertura en el sistema de seguridad social chileno a los sectores carentes de previsión y de menores recursos.

Tienen derecho a acceder a este programa público asistencial todas las personas mayores de 65 años de edad y los inválidos mayores de 18 años que, además de carecer de previsión, no perciban ingresos propios, o cuyas familias reciben una renta per capita no superior al 50% del valor de la pensión mínima.

De acuerdo a su origen legal, es posible distinguir entre: (i) una pensión asistencial de vejez; y (ii) una pensión asistencial de invalidez, las que se describen a continuación.

- (i) La pensión asistencial de vejez es el subsidio que entrega el Estado a personas de 65 o más años de edad, carentes de recursos y de previsión social, siempre y cuando sus ingresos propios y por persona del grupo familiar al que pertenece no sean superiores al 50% de la pensión mínima que garantiza el Estado a los pensionados del sistema público de pensiones. El potencial beneficiario postula en la municipalidad de la comuna donde reside, la cual procede a presentar sus antecedentes a la Intendencia de la región correspondiente, siendo el Intendente (máxima autoridad gubernamental de la región), el que una vez al mes asigna las pensiones asistenciales de acuerdo a un listado regional de prelación de todos los postulantes de las comunas que forman parte de la región. Es la región la que cuenta con los cupos mensuales, distribuyéndose estos en base a un listado único y al puntaje de los postulantes, el cual se obtiene mediante una ficha de medición socio-económica (Ficha Cas 2)³.
- (ii) La pensión asistencial de invalidez es el subsidio que entrega el Estado a los inválidos mayores de 18 años, pertenecientes a grupos familiares carentes de recursos, y que estén inhabilitados para acogerse a pensión en algún sistema formal de previsión social. El ingreso mensual del postulante y por persona de su grupo familiar no debe ser superior al 50% de la pensión mínima. La postulación y asignación se realiza de la misma forma enunciada para el caso anterior, aún cuando en este caso le corresponde a la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN), del Servicio de Salud correspondiente, certificar la condición de invalidez del postulante.

En enero de cada año, la Superintendencia de Seguridad Social en conjunto con la Dirección de Presupuestos elaboran un decreto de asignación regional de nuevos beneficios. Estos nuevos beneficios se otorgan entre los meses de febrero y noviembre de cada año y sumados a las reducciones en la cobertura causadas por fallecimiento de los beneficiarios, dan la cobertura neta anual en pensiones asistenciales, que como se analizará en la próxima sección ha crecido sustancialmente en los últimos veinte años.

³ Esta ficha de medición se encuentra en proceso de revisión y perfeccionamiento.

III. Cobertura , valor unitario y gasto público en pensiones asistenciales

A. Evolución de la cobertura en pensiones asistenciales

En 1975, con la creación del programa público de pensiones asistenciales se expandió la cobertura en el sistema de seguridad social a sectores carentes de previsión. En dicho año, el programa de PASIS presentó cerca de 28 000 beneficiarios (ver Cuadro 1). En 1977, los beneficiarios de este programa asistencial de pensiones se habían duplicado, alcanzando a más de un 7% del total de pensiones pagadas en el sistema público de reparto.

Cuadro 1

COBERTURA DE LAS PENSIONES ASISTENCIALES EN CHILE: 1975-1999

Año	Pensiones Asistenciales Promedio mensual	Indice (1990 = 100)
1975	27 784	9.5
1976	38 959	13.3
1977	62 245	21.2
1978	91 027	31.0
1979	112 338	38.3
1980	130 982	44.7
1981	155 499	53.0
1982	183 217	62.5
1983	228 718	78.0
1984	278 447	95.0
1985	320 789	109.4
1986	324 115	110.5
1987	321 567	109.7
1988	290 966	99.2
1989	292 321	99.7
1990	293 199	100.0
1991	288 473	98.4
1992	287 403	98.0
1993	291 728	99.5
1994	307 193	104.8
1995	312 358	106.5
1996	321 320	109.6
1997	335 716	114.5
1998	342 465	116.8
1999	351 734	120.0

Fuente: 1975-1986 de Vergara (1990) y 1987-1999 de Superintendencia de Seguridad Social varios números.

La cobertura de las PASIS presentó un crecimiento sustantivo entre 1977 y 1986, los beneficiarios aumentaron en más de 5 veces, pasando de cerca de 62 250 pensionados en 1977 a más de 324 000 beneficiarios en 1986. En 1986, la cobertura en PASIS representó el 23.8% de las pensiones pagadas en el sistema público de pensiones.

Las tasas de crecimiento de los beneficiarios de pensiones asistenciales entre 1975-1986 no eran sostenibles en el tiempo, tanto por razones de demanda y focalización del beneficio, como por motivos financieros y de responsabilidad fiscal. Entre 1986 y 1992, el número de pensiones asistenciales disminuyó en más de un 10%, cayendo a 287 403 beneficiarios en 1992. A pesar de esta caída en el número de beneficiarios, las PASIS alcanzaron una cobertura que superó el 20% de las pensiones pagadas por el Estado en dicho año.

A partir de 1992 las PASIS han aumentado sostenidamente su cobertura. El crecimiento promedio en el número de beneficios es de un 2% anual, alcanzando una cobertura de más de 355 000 beneficiarios en enero de 1999. De esta manera, el crecimiento acumulado ha sido de 24% entre 1992 y 1999. Esto no considera los nuevos cupos a otorgarse en 1999, los que aproximadamente incrementarán la cobertura en PASIS en un 4% respecto de 1998.

Las PASIS representarán a finales de este siglo aproximadamente un 25% de las pensiones pagadas por el Estado chileno. Esta proporción debería continuar creciendo en los próximos años por dos motivos: (i) el número de pensionados del antiguo sistema público de pensiones debe disminuir como es natural en un sistema en extinción y; (ii) el escenario más probable es que la cobertura de las PASIS se incremente moderadamente en la próxima década debido a que aún existen listas de espera, aunque reducidas, en todas las regiones del país.

B. Evolución del valor unitario de las PASIS

Como puede apreciarse en el Cuadro 2, el valor promedio anual de las PASIS ha tenido fuertes fluctuaciones y distintos comportamientos. Esto último queda de manifiesto al comparar la evolución del valor unitario de las PASIS en las décadas de los 80's y los 90's. En la década de los 80's el valor unitario promedio anual tuvo importantes fluctuaciones. Creció en 30% entre 1980 y 1981 y casi un 20% entre 1988 y 1989. Sin embargo, disminuyó casi un 19% entre 1984 y 1985 y experimentó otra disminución de más de un 10% entre 1986 y 1987. Finalmente, después de una década de alzas y bajas, en 1989, el valor unitario (\$17 703) fue tan solo un 5% superior al valor presentado en 1980 (\$16 909), (ver Cuadro 2).

En la década de los 90, la evolución del valor unitario promedio anual ha sido al alza, con la sola excepción de una caída de 7,4% entre 1992 y 1993. De esta manera, todo el período ha sido de un constante crecimiento en el valor unitario de las PASIS. El crecimiento real en el valor promedio fue superior al 7% anual, acumulando un crecimiento real de 86% entre 1990 y 1999. Lo anterior, ha sido reflejo de la prioridad del gobierno de aumentar las condiciones de vida, el nivel de ingresos y el bienestar de los pensionados de menores recursos. Al respecto cabe destacar el incremento de 34.5% del valor unitario de las PASIS en septiembre de 1998, esta medida benefició a más de 350 000 pensionados. Esta variación en el valor de las PASIS puede observarse en el Cuadro 2, al comparar los valores unitarios de 1999 (año en que el efecto del incremento de 1998 tiene efecto completo) y 1997.

VALOR PROMEDIO DE LAS PENSIONES ASISTENCIALES EN CHILE: 1980-1999

Año	Pensiones Asistenciales Valor Promedio (\$de 1998)	Variación (%) respecto al año anterior	Indice (1990 = 100)
1980	16 909		95.5
1981	22 012	30.2	124.3
1982	20 887	-5.1	117.9
1983	19 879	-4.8	112.2
1984	22 317	12.3	126.0
1985	18 100	-18.9	102.2
1986	17 618	-2.7	99.5
1987	15 779	-10.4	89.1
1988	18 877	19.6	106.6
1989	17 703	-6.2	100.0
1990	17 711	0.0	100.0
1991	20 755	17.2	117.2
1992	21 878	5.4	123.5
1993	20 250	-7.4	114.3
1994	21 327	5.3	120.4
1995	22 072	3.5	124.6
1996	23 537	6.6	132.9
1997	23 668	0.6	133.6
1998	26 888	13.6	151.8
1999	32 970	22.6	186.2

Fuente: 1980-1986 de Vergara (1990) y 1987-1999 de la Superintendencia de Seguridad Social varios números.

C. Gasto público en pensiones asistenciales

En los primeros 11 años de existencia de este programa asistencial el gasto público se incrementó sostenidamente aumentando en más de 20 veces, pasando de MM\$3 718 en 1976 a MM\$78 374 en 1986 (ver Cuadro 3). Esto fue consistente con la evolución de la cobertura y del valor unitario promedio de las PASIS (ver Cuadros 1, 2, y 3). Entre 1987 y 1989, el gasto público en PASIS disminuyó, producto de la caída en el valor unitario de 1987 y de la reducción en la cobertura entre 1988 y 1989.

En la década de los 90, el gasto público en PASIS aumentó en términos reales todos los años a excepción del año 1993, debido a la caída de 7.4% del valor unitario promedio de las pensiones asistenciales (ver Cuadros 2 y 3). El gasto público en PASIS más que se duplicó entre 1990 y el presupuesto efectivo de 1999, este último se estima será cerca de 300 millones de dólares (0.41% del PIB).

El gasto público o compromiso fiscal en pensiones asistenciales se ha transformado en un importante gasto corriente para el Gobierno Central, a modo de ilustración el presupuesto de PASIS en 1999 es equivalente a 6 veces el presupuesto de todos los programas de capacitación del Ministerio del Trabajo ejecutados por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, y más de 7

veces el presupuesto de todos los programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del Ministerio de Planificación.

Cuadro 3
GASTO PÚBLICO EN PENSIONES ASISTENCIALES EN CHILE: 1976-1999
(Millones de \$ 1998)

Año	Gasto Público Pensiones Asistenciales	Índice (1990 = 100)
1976	3 718	5.6
1977	8 017	12.1
1978	12 405	18.7
1979	14 521	21.9
1980	23 846	36.0
1981	34 533	52.2
1982	39 564	59.8
1983	48 273	72.9
1984	60 473	91.4
1985	61 659	93.2
1986	78 374	118.4
1987	76 618	115.8
1988	65 910	99.6
1989	62 100	93.8
1990	66 185	100.0
1991	71 846	108.6
1992	75 453	114.0
1993	71 030	107.3
1994	78 616	118.8
1995	82 789	125.1
1996	90 754	137.1
1997	95 348	144.1
1998	110 706	167.3
1999	140 460	212.2

Fuente: 1976-1986 de Vergara (1990) y 1987-1999 de Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

IV. El déficit previsional Chileno: 1994-1998

El gasto público en pensiones asistenciales es uno de los cinco componentes del Déficit Previsional Chileno. Los otros componentes del déficit previsional son: (i) el déficit operacional del antiguo sistema de reparto (ingresos menos gastos previsionales de las antiguas cajas de previsión) ; (ii) los bonos de reconocimiento (instrumento financiero que reconoce los años de cotizaciones en el antiguo sistema a los contribuyentes que se cambiaron al sistema privado de pensiones); (iii) la garantía estatal en pensiones mínimas en el sistema privado de pensiones, y (iv) el déficit previsional militar (ingresos menos gastos previsionales de las instituciones previsionales de las Fuerzas Armadas y Carabineros).

En los últimos cinco años (1994-1998) ha continuado la tendencia decreciente del déficit operacional del sistema público. Esto es consistente con la reducción del número de pensionados del sistema público de pensiones. A pesar de estar a cerca de 20 años de la transición del sistema

público colectivo de pensiones al esquema privado de capitalización individual, el Estado continúa financiando la transición previsional destinando recursos que promediaron más de 5% del PIB entre 1994 y 1998.

Los componentes del déficit previsional pueden clasificarse en compromisos fiscales transitorios y permanentes. El Déficit Operacional y los Bonos de Reconocimiento tienen en común ser compromisos fiscales transitorios que fueron originados directamente por la reforma al sistema previsional de 1980-81. La transición se extenderá en el caso del primero hasta el año 2050 y del segundo hasta el año 2038 (Arenas de Mesa y Marcel, 1993; Pini, 1998).

Las Pensiones Asistenciales y el Déficit Previsional Militar son compromisos fiscales con el antiguo sistema de pensiones, por su parte las Pensiones Mínimas son compromisos del Estado con el nuevo sistema de AFPs. Tanto las Pensiones Asistenciales, el Déficit Previsional Militar y la Garantía Estatal de Pensiones Mínimas del sistema de AFPs, son gastos previsionales a ser cubiertos por el fisco en forma permanente. De aquí la importancia del gasto público en PASIS, ya que estos compromisos de recursos fiscales son permanentes y, hasta la fecha, crecientes en el tiempo.

A. Determinantes del déficit previsional futuro

Aún después de 30 años de operación del sistema privado de pensiones (año 2010), el sector público experimentará importantes déficits vinculados a la reforma previsional. Estimaciones preliminares indican que el déficit previsional chileno promediará anualmente 4.8% del PIB en el período 1999-2010.

El monto efectivo que alcance este déficit está sujeto a una gran incertidumbre en razón de su dependencia de factores que pueden incrementar significativamente los compromisos fiscales.

Un primer factor de gran incertidumbre es el número de beneficiarios que tendrán derecho a Garantía Estatal en Pensiones Mínimas y por tanto impondrán al sector público un menor o mayor compromiso fiscal. Como es sabido el valor de la pensión en el sistema privado de AFPs depende, entre otras variables, de lo que los afiliados acumulen en sus cuentas individuales de capitalización. A su vez, este fondo acumulado depende, entre otras variables, de las remuneraciones del trabajador, la densidad de cotización, la rentabilidad de los fondos de pensiones en los mercados financieros y de las comisiones que cobran las AFPs a sus afiliados. En este contexto, predecir el gasto público futuro en pensiones mínimas tiene una gran varianza. Las estimaciones difieren notoriamente: Ortúzar (1988) calculó un valor presente de US\$614 millones, Wagner (1991) de US\$183 millones, Zurita (1994) entre US\$950 y US\$1 175 millones y Hernández y Arenas de Mesa (1999) en US\$1 350 millones sólo para el período 1999-2010.

Otro factor de incertidumbre es el déficit previsional militar. Este déficit ha crecido a una tasa promedio de 4.4% real anual en los últimos 10 años. En 1989, el déficit previsional militar representó un 1.3% del PIB, porcentaje similar al que se obtiene para 1998 (Marcel y Arenas de Mesa, 1992; Cuadro 4).

Finalmente, están las incertidumbres generadas por los compromisos fiscales en el programa de pensiones asistenciales, que como se ha presentado más arriba tanto en su cobertura como en su valor unitario han estado creciendo sustancialmente en la última década. Si a esto se le agrega que las pensiones asistenciales pretenden cubrir a los trabajadores carentes de previsión, en general aquellos provenientes del sector informal y trabajadores por cuenta propia e independientes, y que este grupo alcanzó a más de 1.4 millones de trabajadores en el mercado laboral chileno, es predecible un aumento de la demanda potencial por este beneficio asistencial, y lo más

preocupante, una presión por disminuir los requisitos para acceder a la pensión asistencial en los próximos años.⁴

Cuadro 4
DÉFICIT PREVISIONAL EN CHILE: 1994-1998
(% del PIB)

Año	Déficit Operacional	Bonos de Reconocimiento	Pensiones Asistenciales	Pensiones Mínimas	Déficit Previsional Militar	Déficit Previsional Total
1994	2.90	0.67	0.29	0.01	1.24	5.1
1995	2.71	0.69	0.28	0.02	1.16	4.9
1996	2.93	0.73	0.30	0.02	1.19	5.2
1997	2.83	0.80	0.29	0.02	1.18	5.1
1998	2.99	0.86	0.34	0.03	1.23	5.5
Promedio						
1994-1998	2.9	0.8	0.3	0.0	1.2	5.1

Fuente: Estimaciones del autor en base a informaciones de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

V. Proyección del gasto público en pensiones asistenciales

Un modelo de proyección del gasto público en pensiones asistenciales debería considerar una estimación del número y valor promedio de las pensiones asistenciales a pagar cada año (ecuación 1). Tanto el número como el valor de las pensiones asistenciales son fijados por el Gobierno Central, el número se modifica cada año con los nuevos cupos otorgados por el gobierno y el valor está fijado por ley, que el propio gobierno puede modificar con la aprobación de una ley en el Congreso.

$$GPASIS = f (NPASIS ; VPASIS) \quad (1)$$

$$NPASIS = f (DDA ; PI65 ; PP65 ; PPTO) \quad (2)$$

$$VPASIS = f (PPTO ; VPM) \quad (3)$$

Si bien es un dato que el gobierno fija los nuevos cupos anuales en PASIS, es también cierto que este número de cupos depende entre otros factores de las listas de espera regionales. Así el número de PASIS (NPASIS, ecuación 2) es una función de la demanda por pensiones asistenciales (DDA), que puede estimarse entre otros factores a través de las listas de espera. La población indigente (PI65) y pobre mayor de 65 años (PP65) también son variables a considerar en la proyección del número de beneficiarios en el programa de PASIS, ya que por definición las PASIS están dirigidas a personas carentes de previsión y recursos. Por último, se incluyó el presupuesto (PPTO) anual asignado al Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales, ya que según este marco presupuestario se crean los nuevos cupos en febrero de cada año (ver ecuación 2).

El valor de las pensiones asistenciales (VPASIS, ecuación 3) puede ser definido como una función del presupuesto (PPTO) asignado al Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales, como también el valor

⁴ Esta presión por disminuir requisitos también podría darse para optar a la pensión mínima, situación que sería aún más delicada desde la perspectiva fiscal.

de la pensión mínima (VPM). Esta última variable debería ser considerada en un modelo de proyección ya que, al menos a partir de 1990, los reajustes previsionales especiales entregados a las pensiones mínimas fueron también proporcionados a los beneficiarios de PASIS. El cuadro 5 presenta la evolución de las pensiones asistenciales y mínimas y la relación entre ellas. La brecha entre las pensiones asistenciales y mínimas ha disminuido, las PASIS eran aproximadamente un 41% de la pensión mínima en 1990 pasando a ser aproximadamente un 51% en 1999. En este contexto, el crecimiento del valor de las pensiones mínimas parece ser un buen estimador para el crecimiento base de las pensiones asistenciales en un año determinado.

Cuadro 5
PENSIONES ASISTENCIALES Y PENSIONES MÍNIMAS: 1981-1999
(\$ de 1998)

Año	Pensión Asistencial (1)	Pensión Mínima (2)	P. Asistencial/Pensión Mínima (1) / (2) en %
1981	22 012	43 275	50.87
1982	20 887	41 060	50.87
1983	19 879	39 057	50.90
1984	22 317	43 869	50.87
1985	18 100	35 582	50.87
1986	17 618	37 691	46.74
1987	15 779	36 127	43.68
1988	18 877	37 159	50.80
1989	17 703	39 142	45.23
1990	17 711	42 741	41.44
1991	20 755	47 915	43.32
1992	21 878	48 915	44.73
1993	20 250	48 852	41.45
1994	21 327	48 832	43.67
1995	22 072	53 716	41.09
1996	23 537	53 674	43.85
1997	23 668	56 324	42.02
1998	26 888	56 118	47.91
1999	32 970	64 147*	51.40

Fuentes: Vergara 1990, Superintendencia de Seguridad Social varios números.

(*) Corresponde a la Pensión Mínima de Enero de 1999.

Una proyección del gasto previsional en PASIS de más largo plazo (30 ó 40 años) debería modelar la demanda potencial por PASIS que estará radicada tanto en la población indigente y pobre mayor de 65 años, los potenciales afiliados al sistema de AFPs que no cumplirán los requisitos para obtener una pensión mínima garantizada por el Estado, y el comportamiento de la fuerza de trabajo independiente que no está cubierta por un sistema de pensiones. El modelo de proyección también debería considerar algún tipo de supuestos con respecto a las tasas de siniestralidad (invalidez) y a la modelación del stock de beneficiarios de PASIS. Finalmente, en un contexto de equilibrio general el modelo podría relacionar crecimiento económico y pobreza e indigencia que son las principales demandas potenciales para este programa público asistencial.

El ejercicio de modelación propuesto se deja planteado para una futura investigación. A continuación se presentan dos estimaciones de gasto público en PASIS que sirven como una estimación inicial de los futuros gastos públicos en PASIS bajo el escenario que se repitan los

comportamientos en las tasas de crecimiento en el número y valor de las PASIS registrados en los últimos 10 años.

En este contexto, la estimación del gasto fiscal en PASIS se realizó proyectando directamente el número de pensiones asistenciales y su valor promedio anual para el período 1999-2010. Para determinar las tasas de crecimiento a partir de 1999 se utilizó la tasa de crecimiento de los últimos 10 años de estas variables 2% para el número y 5.2% para el valor de las PASIS. Estos crecimientos fueron ajustados a 1% y 2.6% respectivamente, ya que en los últimos 10 años se han otorgado beneficios extraordinarios que no deberían repetirse en el futuro, ya que estos estuvieron relacionados a los bajos niveles tanto en número como en valor promedio que registraban las PASIS a finales de los 80's (ver Cuadro 6, escenario base).

Bajo estos supuestos en el escenario base el Estado deberá gastar cerca de US\$490 millones en el año 2010, lo que representará 0.43% del PIB. Así, el gasto público en PASIS será expansivo acumulando un crecimiento real de un 63% en el período (ver Cuadro 6).

Cuadro 6
ESCENARIO BASE
PROYECCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PENSIONES ASISTENCIALES: 1999-2010

Año	Pensiones Asistenciales (MMUS\$ 1999)	Indice (1999 = 100)	% del PIB
1999	300	100.0	0.41
2000	314	104.7	0.41
2001	328	109.4	0.41
2002	343	114.4	0.42
2003	358	119.4	0.42
2004	374	124.8	0.42
2005	392	130.7	0.42
2006	409	136.4	0.42
2007	428	142.6	0.43
2008	448	149.2	0.43
2009	468	156.1	0.43
2010	489	163.0	0.43

Nota: Se asume una tasa de crecimiento de 4% anual para el PIB.

La estimación del gasto público en PASIS, sin embargo, pudiera presentar una elevada varianza ya que tanto el número de cupos PASIS, como el valor promedio son variables que dependen directamente de la autoridad y, por lo tanto, es posible suponer diferentes escenarios para proyecciones de gasto público. Un escenario expansivo, estimado en el presente trabajo, fue suponer que los crecimientos presentados tanto para el número como el valor de las PASIS en los últimos 10 años no son ajustados y se asume se repetirán en el período 1999-2010 (ver Cuadro 7, segundo escenario).

Así, el segundo escenario construido supone un crecimiento anual de los beneficiarios de un 2% y del valor anual de las pensiones reales de 5.2%. De esta manera, el gasto público en PASIS alcanzaría a US\$640 millones en el año 2010. El segundo escenario presenta un compromiso fiscal en PASIS que se incrementa de 0.41% a 0.57% del PIB entre 1999 y el año 2010. La expansión fiscal, en este segundo escenario, sería que el sector público deberá más que duplicar los recursos

destinados al programa PASIS, creciendo en un 113% en términos reales entre 1999-2010 (ver Cuadros 6 y 7). Al comparar los dos escenarios puede apreciarse que el gasto público en PASIS alcanzaría más de US\$490 millones en el año 2007 en el segundo escenario, gasto público que en el escenario base sólo se alcanzaba en el año 2010.

Cuadro 7
ESCENARIO 2

PROYECCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PENSIONES ASISTENCIALES: 1999-2010

Año	Pensiones Asistenciales (MMUS\$ 1999)	Indice (1999 = 100)	% del PIB
1999	300	100.0	0.41
2000	314	104.7	0.41
2001	328	109.4	0.41
2002	343	114.4	0.42
2003	358	119.4	0.42
2004	374	124.8	0.42
2005	392	130.7	0.42
2006	409	136.4	0.42
2007	428	142.6	0.43
2008	448	149.2	0.43
2009	468	156.1	0.43
2010	489	163.0	0.43

Nota: Se asume una tasa de crecimiento de 4% anual para el PIB.

Al comparar las proyecciones de gasto público en PASIS realizadas por Ortúzar (1988) y las estimaciones de este trabajo encontramos sustanciales diferencias. Los resultados de este trabajo, indican que el valor presente (utilizando una tasa de descuento de 7%) de los compromisos fiscales en pensiones asistenciales para el período 1999-2010 alcanzará a US\$2 970 millones, cifra que casi triplica las estimaciones realizadas por Ortúzar (1988) una década atrás (ver cuadro 8). Las principales diferencias se explican por el crecimiento en la cobertura y en el valor de las PASIS que respecto de la década de los 80's han experimentado las pensiones asistenciales en la década de los 90's.

Cuadro 8
VALOR PRESENTE DE LOS COMPROMISOS FISCALES
EN PENSIONES ASISTENCIALES: 1999-2010

(Millones de US\$ de 1998)

Compromiso Fiscal	Ortúzar (1988) (1)	Estimación (1999) (2)	(2) / (1) en %
Pensiones Asistenciales	1 011	2 970	294

Fuente: (1) Ortúzar (1998) y (2) Estimación del autor.

VI. Comentarios finales

El Gobierno Central es quien determina tanto la cobertura general, como el valor de las pensiones asistenciales, bajo este escenario podría asumirse que el gasto público de este programa

asistencial está bastante controlado. Es bastante probable, sin embargo, asumir que el compromiso fiscal en pensiones asistenciales, producto de la demanda regional y potencial del programa puede llegar a duplicarse en la próxima década. Este según los resultados de este trabajo, podría aumentar de US\$300 millones en 1999 a cerca de US\$490 o US\$640 millones en el año 2010, dependiendo del escenario de gasto público que se utilice. El Gasto Público en PASIS representa un 0.41% del PIB en el presupuesto de 1999, en el escenario base este gasto público alcanzará un 0.43% del PIB en el año 2010 y en un escenario más expansivo este alcanzaría un 0.57% del PIB en el año 2010.

La demanda potencial por este beneficio debería disminuir en las próximas décadas, toda vez que la pobreza y la indigencia han disminuido y deberían seguir disminuyendo en Chile si continuamos en la senda de crecimiento económico de los últimos años. Sin embargo, como fue comentado anteriormente, el crecimiento del mercado informal y del importante número de trabajadores independientes que carecen de previsión, hacen estimar que en los próximos años existirá una creciente demanda por pensiones asistenciales y también por modificar los requisitos para acceder a este beneficio público. Además, son potenciales beneficiarios o demandantes de PASIS todos aquellos beneficiarios que no alcancen a obtener la garantía estatal en Pensiones Mínimas (Arenas de Mesa y Marcel, 1999)

El crecimiento del valor unitario de las pensiones asistenciales deberá ser evaluado con extrema cautela por las autoridades económicas, debido a los potenciales desincentivos a participar activamente en el sistema de pensiones que estas medidas podrían generar en los trabajadores de bajas rentas. Podría llegar a ser más atractivo para un trabajador estar fuera del sistema de previsión, evitando de este modo cotizar un 20% de las remuneraciones mensuales y optar a una pensión asistencial en el período de retiro. Estimaciones han presentado que este escenario puede ser muy rentable para trabajadores de bajos ingresos (Wagner, 1991).

La cobertura de las PASIS debería crecer a menores tasas de lo registrado en la última década. No es sostenible crecer en un 25% en cobertura cada 10 años, esto más un crecimiento de 5% real anual en el valor unitario de las PASIS, implica incrementar en más de un 110% el gasto público de PASIS en un década.

En este contexto se hace más necesario que nunca avanzar en la focalización de este beneficio asistencial. La mayor focalización de este beneficio depende de la gestión local y regional, ya que son los municipios y las intendencias regionales quienes finalmente otorgan el beneficio y administran las potenciales demandas de futuros beneficiarios. Los primeros pasos en la focalización de este programa ya se están realizando. Según antecedentes proporcionados por el Ministerio de Planificación, los nuevos beneficios entregados en 1994, 1996 y 1998 muestran grandes avances en la focalización de este programa. Del total de beneficios otorgados un 58,5% fueron destinados a beneficiarios indigentes o pobres en 1994, este porcentaje subió a 75% y a un 100% en 1996 y 1998 respectivamente (Mideplan 1998).

La importancia para el Estado de este programa no es sólo el compromiso fiscal que significa para el sector público, sino también la dimensión que éste representa en el campo de la cobertura de la seguridad social para los sectores de menores recursos. En el año 2010, después de 30 años de transición previsional en Chile, el número de pensionados asistenciales todavía será superior a los pensionados del sistema privado de pensiones, así como también representarán más de un 30% del total de pensiones pagadas por el Estado. Entender la lógica de funcionamiento de este sistema asistencial, y del necesario reforzamiento que los niveles regional y local necesitan para continuar focalizando y controlando el buen funcionamiento del sistema de PASIS, serán las claves para el buen desempeño y el adecuado control fiscal del programa público de pensiones asistenciales.

Bibliografía

- Arellano, José Pablo (1985), "Políticas Sociales y Desarrollo. Chile 1924-1984", Segunda edición, Santiago, Chile, CIEPLAN.
- Arenas de Mesa, Alberto (1997), "Learning from Social Security Pension System Reform in Chile: Macroeconomic Effects, Lessons and Challenges", Tesis de Doctorado, University of Pittsburgh, Pittsburgh, marzo.
- Arenas de Mesa, Alberto y Marcel, Mario (1992), "Social Security Reforms in Chile", Inter-American Development Bank, Occasional Papers # 5, Washington D.C.
- _____(1993), "Proyecciones de gasto previsional 1992 -2038: Un modelo de simulación para los bonos de reconocimiento." Santiago, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Documento de Trabajo, febrero.
- _____(1999), "Fiscal effects of the Social Security Reform in Chile: The case of the Minimum Pension" Paper presentado en el Segundo Foro Regional APEC sobre reformas de fondos de pensiones, Viña del Mar, Chile, abril 26-27.
- Dirección de Presupuestos (1999), "Estadísticas de las Finanzas Públicas", Ministerio de Hacienda, Santiago, Chile.
- Ministerio de Planificación (1998), "Pensiones Asistenciales", Santiago, Mideplan.
- Ortúzar, Pablo (1998), " El déficit Previsional : Recuento y Proyecciones", en Baeza, S. y Manubens, R., *Sistema privado de pensiones en Chile*, Santiago, CEP.
- Pini, Claudio (1998), "El déficit operacional del sistema público de pensiones en Chile: Análisis, proyecciones e implicancias de política.", Borrador preliminar, Tesis de Master, ILADES-Georgetown University, manuscrito, diciembre.
- Superintendencia de Seguridad Social, "Boletín de Estadísticas", varios números, Santiago.
- Vergara, Pilar (1990), "Políticas hacia la extrema pobreza en Chile: 1973-1998", Flacso, Santiago, Chile.
- Wagner, Gert (1991), " La seguridad social y el programa de pensión mínima garantizada." *Estudio de Economía*, Vol. 18, N° 1, junio, pp. 35-91, Santiago, Universidad Católica de Chile.
- Zurita, Salvador (1994), "Minimum pension insurance in Chilean pension system", *Revista de Análisis Económico*, Vol 9 N°1, junio, 105-126, Santiago, Ilades.

Reforma de la seguridad social y federalismo: el caso brasileño

Vinícius Carvalho Pinheiro

Resumen

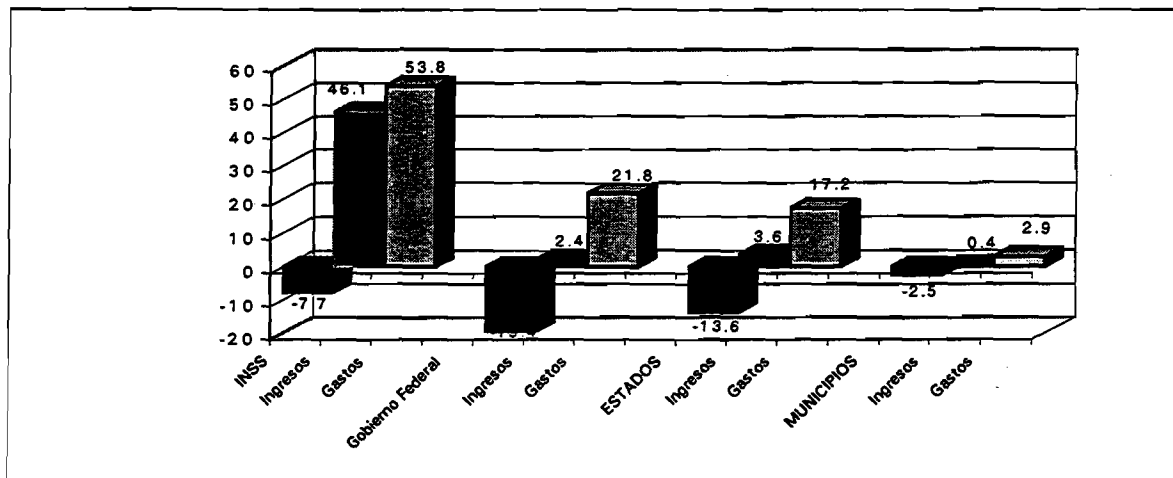
En este texto, son analizadas las recientes modificaciones del sistema de seguridad social de los servidores públicos dentro del contexto federativo brasileño. El artículo demuestra que el modelo de seguridad social inherente al antiguo régimen previsional del sector público era esencialmente una extensión de la política de personal del Estado. La reforma de la seguridad social induce a la transformación de dicho sistema en un modelo contributivo, en el que la provisión de beneficios debe organizarse de acuerdo con sólidos principios actuariales. Esta modificación es necesaria como parte de un proceso más amplio de transformación del papel del Estado en la economía y presenta mejor sintonía con la nueva estructura de la política macroeconómica. El modelo contributivo propicia mayor sostenibilidad de la política fiscal y equidad intergeneracional. Finalmente, el artículo afirma que la reforma producirá un conjunto de efectos positivos relacionados con la transparencia del gasto público. A medida en que la compleja red de subsidios cruzados se vuelve visible y mensurable, deben fortalecerse los fundamentos financieros y democráticos del sistema de seguridad social.

Además, la reforma de la seguridad social brasileña modifica las relaciones entre las diversas esferas gubernamentales en lo que se refiere a la gestión de los sistemas de seguridad social. En lugar del régimen anterior, en el que Estados y Municipios disfrutaban de una cierta autonomía con relación a los parámetros utilizados en la elaboración de sus propios regímenes de seguridad social, surge la necesidad de creación de un marco normativo nacional que establezca criterios para la elaboración de sistemas de seguridad social equilibrados. El artículo afirma que este proceso debe llevarse a cabo respetando la autonomía e independencia de la gestión pública de los Estados y Municipios.

I. Introducción

El desequilibrio de los sistemas de seguridad social de los funcionarios del Gobierno Federal, Estados y Municipios es uno de los principales obstáculos para el ajuste de las cuentas públicas y la sostenibilidad de la política fiscal. Las estimativas relativas a 1998, señalan una necesidad de financiamiento¹ total para las tres esferas gubernamentales del orden de los R\$ 35.5 mil millones. Tomándose también en consideración el déficit del Régimen General de Seguridad Social, se llega al valor de R\$ 43.2 mil millones. (ver gráfico 1)

Gráfico 1
PREVISIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL – INSS Y
SEGURIDAD SOCIAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS PARA 1998
(en R\$ miles de millones)



Fuente: MPAS (Ministerio de Seguridad Social e Asistencia Social), Informe de Previdência Social, vol 10, no. 9, Brasilia, septiembre de 1998.

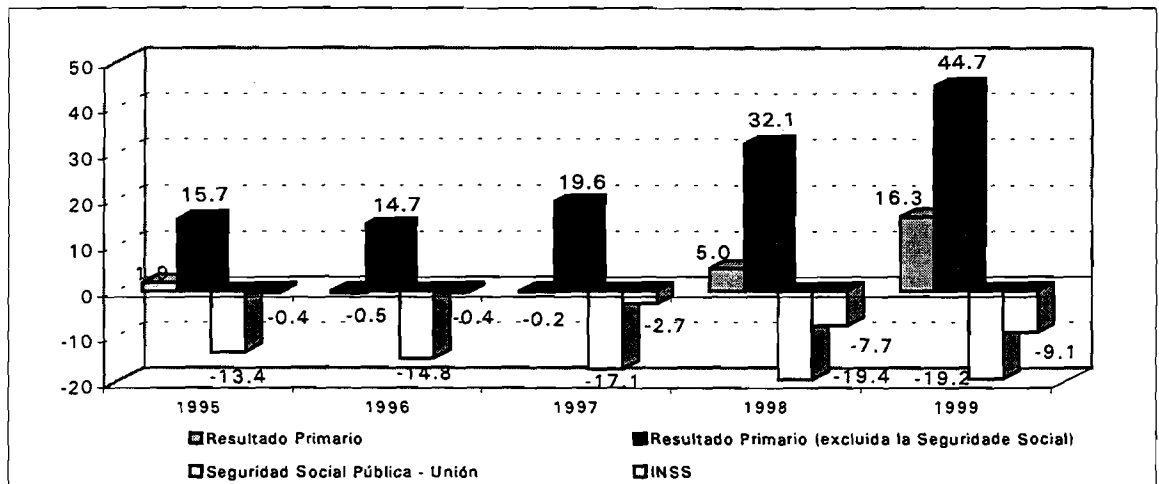
En el caso de que las cuentas de la seguridad social estuviesen equilibradas, el resultado primario del Tesoro Nacional llegaría, en 1998, a un superávit 6.4 veces mayor que el que había sido previsto. Para 1999, las estimativas demuestran que el superávit primario sería prácticamente 3 veces mayor. (ver gráfico 2)

¹ Por necesidad de financiación o resultado del sistema de seguridad social del sector público, se entiende la diferencia entre el gasto con jubilados y pensionistas y la contribución de los empleados. En este concepto, la contribución patronal de los entes públicos no está siendo computada.

Gráfico 2

RESULTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y EVOLUCIÓN DEL RESULTADO FISCAL (1995-1999)

(R\$ mil millones corrientes)



Fuente: MGO (Ministerio de Gestión y Presupuesto) s1999.

Nota: Los datos de 1998 reprogramados y datos de 1999 previstos en el PLO (Proyecto de Ley Presupuestaria)

La seguridad social de los funcionarios públicos es significativamente subvencionada por el conjunto de la sociedad. En el Gobierno Federal, la relación entre la contribución de los integrantes del sistema y la del Estado para la financiación de la seguridad social de los empleados públicos es de 7:1, mientras que, de acuerdo con las reglas que rigen a la iniciativa privada, la relación entre la contribución patronal y la contribución de los empleados es de aproximadamente 2:1. Eso significa que los funcionarios financian apenas el equivalente al 12.5% del gasto de seguridad social.²

¿Cómo llegamos a esta situación? En este texto, se argumenta que las distorsiones de la seguridad social de los funcionarios públicos se deben a la consolidación histórica de un modelo de seguridad social que se configura como un mero apéndice de la política de personal. La característica básica de este modelo, basado en la relación de trabajo *pro-labore facto*, es que los servidores públicos tienen derecho a la jubilación en función de haber trabajado para el Estado y no porque contribuyeron con miras a alcanzar ese objetivo.

La ausencia del vínculo contributivo engendra una lógica política de acción colectiva en que los grupos organizados actúan con miras a adquirir beneficios concentrados, siendo que los costos son transferidos para el conjunto de la sociedad y para las generaciones futuras. Las nuevas generaciones de servidores son las que sufren la carga más onerosa, ya que no tendrán acceso a los mismos beneficios que se pagan a la generación actual, dado que el modelo es insostenible a largo plazo. Los futuros empleados públicos sufrirán una elevada sobrecarga contributiva, además de limitaciones impuestas a la posibilidad de aumentos salariales.

Las distorsiones del sistema de seguridad social son enmascaradas por la falta de transparencia de las cuentas públicas. La tradición presupuestaria considera que el gasto relativo a la seguridad social es apenas un ítem de los gastos de personal. La forma de agregación de las cuentas no explicita los efectos distributivos y el nivel de subsidios implícitos y las transferencias intra e intergeneracionales del sistema de seguridad social de los funcionarios públicos, dificultando el proceso de decisión relativo a la atribución de recursos y al control social de su utilización.

² Ver Cuadro 1

Desde el punto de vista federativo, el hecho de que hasta ahora la seguridad social haya sido tratada como parte de la política de personal provocó una enorme heterogeneidad y fragmentación organizacional del sistema, sin límites claros ofrecidos por un marco normativo nacional. Se desarrolló una miríada de diversos sistemas de seguridad social, no sólo a nivel subnacional, sino también entre los diversos poderes y categorías de funcionarios, propiciando la existencia de condiciones extremadamente generosas, facilitando fraudes y disminuyendo la transparencia y el control del sistema.

La Reforma de la Seguridad Social introdujo cambios estructurales en el sistema previsional del sector público, con la explicitación del carácter contributivo y de la necesidad de equilibrio financiero y actuarial. Es así que se produce una separación parcial entre la política de personal y la política de seguridad social, haciéndose hincapié en ésta última. En primer lugar, esto significa establecer límites a la socialización de los costos de la seguridad social de los funcionarios públicos. En segundo lugar, se condiciona la conformación de los sistemas de seguridad social al equilibrio financiero y actuarial, coherentemente con los principios de sostenibilidad de la política fiscal.

El pasaje del actual sistema en dirección al nuevo involucra elevados costos de transición que deben ser divididos entre los contribuyentes nuevos y los actuales y, principalmente, entre los pasivos. En este sentido, la institución y/o aumento de las alícuotas de contribución para todos los participantes constituye un aspecto fundamental del modelo de ajuste. La ausencia de participación de los jubilados y pensionistas en la financiación de la transición elevaría demasiado el costo para los activos y para el conjunto de la sociedad.

Para atenuar los costos de transición, la Reforma también prevé la posibilidad de asignación de recursos provenientes de la venta de activos estatales para ser capitalizados en fondos de seguridad social. El gasto futuro con la seguridad social de los actuales activos e pasivos es un gasto cuyo cronograma de desembolso presenta un razonable grado de previsibilidad a lo largo del tiempo. En el caso de que haya un aporte inicial y/o escalonado de recursos, a partir de una administración profesionalizada, es posible que el pago de dicha cuenta sea llevado hasta un nivel óptimo, reduciendo la futura carga para el Estado.

Los nuevos cambios constitucionales también inducen a una reorientación de las relaciones entre el Gobierno Federal, Estados y Municipios en lo que se refiere al área de seguridad social, sin perjudicar la autonomía federativa. La consistencia técnica del nuevo modelo de seguridad social exige la elaboración de un marco general de reglamentación en el ámbito del gobierno federal, estableciendo líneas directrices, normas y parámetros básicos para la organización de la seguridad social pública, además de fomentar el intercambio de informaciones y de cooperación técnica con miras al perfeccionamiento de los sistemas de seguridad social.

De la misma manera, se percibe la necesidad de un aparato nacional orientador y normativo con relación a los nuevos fondos de seguridad social para que los riesgos políticos sean mínimos y para inhibir soluciones institucionales frágiles y provisorias.

En este sentido, la Reforma de la Seguridad Social y la legislación infraconstitucional introducen una nueva dimensión de la redefinición del pacto federativo dentro de un esfuerzo conjunto hacia la sostenibilidad de la política fiscal.

II. Los orígenes

El modelo de seguridad social del sector público fue organizado según la relación de trabajo *pro-labore facto*, en que el derecho a la jubilación no está condicionado a la contribución, sino a la vinculación del funcionario al Estado.

En este modelo, al jubilarse, el empleado recibe los proventos de su propio patrón, que es el Estado. Así, el pasivo continúa manteniendo el *status* de funcionario, al contrario de lo que sucede en la iniciativa privada, donde cesa el vínculo de empleo y el costeo del beneficio es responsabilidad del Instituto Nacional del Seguro Social – INSS y/o de un Fondo de Pensión.

La contribución del empleado, cuando existe, financia beneficios para los dependientes, tales como pensiones, o servicios de asistencia a la salud, además de otras modalidades de beneficios asistenciales. El pago de la jubilación, por lo general, es una obligación de la Tesorería, de la misma manera que lo es el pago del salario de los funcionarios activos.

La vinculación entre activos y pasivos en el sector público se verifica al analizarse el mecanismo de reajuste de los beneficios, basado en la variación salarial. De la misma forma, un funcionario pasivo puede perder su beneficio en función de la comprobación de alguna improbidad administrativa durante su período de actividad, algo que no es factible en el caso del trabajador de la iniciativa privada. Así, las reglas que valen para los pasivos son las mismas que se aplican a los trabajadores en actividad.

Las raíces históricas de este sistema radican en la herencia patrimonialista de la formación del Estado. Las instituciones de naturaleza previsional para funcionarios públicos y militares surgieron antes que las instituciones dirigidas hacia los trabajadores de la iniciativa privada. En 1795, un siglo antes de que Otto von Bismark estableciese el primer sistema de seguridad social para los trabajadores alemanes del sector privado, en Brasil ya contábamos con el “Plan de Beneficios de los Huérfanos y Viudas de los Oficiales de la Marina”.

Al comienzo del Imperio, en 1827 y 1835, se crearon, respectivamente, el “Montepío del Ejército” y el “Montepío General de la Economía”. A partir de la República, entre 1888 y 1892, surgieron planes previsionales para los funcionarios del Ministerio de Hacienda, funcionarios civiles del Ministerio de Guerra y obreros efectivos del Arsenal de Marina de la Capital Federal, además del Fondo de Pensiones del Personal de la Imprenta Nacional. En 1890, también fue promulgado un decreto sobre jubilación de los funcionarios de la empresa ferroviaria Central do Brasil, que después se hizo extensivo a todos los empleados de ferrovías.

Elementos estructurales, de naturaleza económica y política explican el origen de estas instituciones de seguridad social. En lo que se refiere a la economía, en ese período, se encontraba en marcha, en el país, una estrategia de desarrollo primario-exportadora, que exigía el fortalecimiento del Estado en cuatro áreas fundamentales de actuación: (i) justicia y control policial interno, con miras a la mantención de la legalidad y del *status quo*; (ii) defensa contra agresiones externas, con la constitución de un ejército para garantizar la soberanía del país; (iii) relaciones diplomáticas, para llevar a cabo la inserción del país dentro del escenario político internacional; y (iv) hacienda, cuyo objetivo era acuñar moneda, controlar las reservas para adecuación al régimen de patrón-oro, recaudar impuestos y controlar los gastos.

Las primeras categorías contempladas con la institución de sistemas de protección social fueron justamente las que garantizaban la base de formación del Estado, con el fortalecimiento del poder militar y, en cierta medida, del poder burocrático, responsable de la administración de las funciones clásicas de hacienda, diplomacia y justicia.

Posteriormente, al final del siglo XIX, la creación de mecanismos de protección social comenzó a abarcar también a los trabajadores de sectores de infraestructura del modelo primario-exportador. A partir de 1890, la creación de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones (CAPs) para los empleados del sector ferroviario, correos, telégrafos, marítimo, portuario, de las compañías de teléfonos y otros trabajadores vinculados a la infraestructura de transporte y energía se explica en función de su crucial importancia para la salida de los productos primarios y para la integración nacional.

En lo que atañe al aspecto político, la concepción del sistema de seguridad social para las categorías vinculadas más directamente al Estado se elaboró de acuerdo con el espectro de posibilidades del modelo de administración pública vigente que, durante los siglos XVIII y XIX, estuvo permeada por el patrimonialismo.

En el Estado patrimonialista, el aparato administrativo opera como un apéndice del poder del monarca quien, respaldado por la tradición, ejerce la plenitud de su voluntad personal. De esta manera, no hay disociación entre el patrimonio público y privado. La administración del Estado y de toda la riqueza del país constituyen una extensión de la propiedad del soberano.

Los cargos eran considerados como donaciones y, en general, eran vitalicios. La remuneración de la actividad era automáticamente convertida en proventos de pasividad. En portugués, el término "servidor" deriva justamente de la relación que los funcionarios mantenían con el soberano. El servidor es mucho más que un trabajador, porque él dedica su vida al Estado y, por lo tanto, al soberano. Como contrapartida, recibe la protección del Estado cuando llega a la pasividad.

Como esta protección se limita al ocupante del cargo, gradualmente fueron creados los Montepíos y, posteriormente, los Institutos de Pensión, que garantizaban beneficios para los dependientes. Éste fue, justamente, el embrión del actual sistema, en el que las jubilaciones son costeadas por las tesorerías y los institutos financian pensiones y otros beneficios.

Durante las décadas de los años 20 y 30, varias categorías de funcionarios públicos ya estaban cubiertas por Institutos de Pensión organizados, inclusive en estados y municipios, configurando un sistema heterogéneo y fragmentado. A pesar de la transformación paradigmática de la administración patrimonial hacia una administración burocrática, permaneció la concepción de que la seguridad social era una mera extensión de la política de personal.

En 1938, se creó el Instituto de Previsión y Asistencia de los Servidores del Estado – IPASE, habiéndose unificado varios montepíos de diversas categorías de funcionarios públicos federales. En esa época, se previa una contribución del 5% para la financiación de pensiones y peculio. El Tesoro Nacional financiaba integralmente las jubilaciones y la asistencia médica. Entre los beneficios, se encontraban la jubilación ordinaria, pagada a los 60 años de edad y 30 años de servicio y la pensión para la mujer y para el hombre inválido mayor de 68 años, estando prohibida la acumulación de beneficios.

Esta contribución estuvo en vigor hasta 1952, cuando el Estatuto del Servidor Público Civil Federal eximió a los servidores estatutarios del pago de la contribución, tanto para las jubilaciones como para las pensiones.

El IPASE sobrevivió a la unificación de los Institutos de Jubilaciones y Pensiones – IAPs, en el Instituto Nacional de Previsión Social – INPS, en 1966. El IPASE sólo fue extinto en 1977, mediante la creación del Sistema Integrado de Seguridad Social, Salud y Asistencia Social – SIMPAS.

Al comienzo de la década de 1980, además de los servidores estatutarios, la administración pública federal estaba compuesta por un gran contingente de servidores, cuya relación de trabajo se regía por la Consolidación de las Leyes Laborales (CLT). Ellos no contribuían para la jubilación, pero existía la previsión de aporte del 5%, posteriormente reajustada al 6%, para la financiación de pensiones.³ En el caso de Estados y Municipios, los funcionarios públicos regidos por la CLT contribuían para el SIMPAS.

Después de la promulgación de la Constitución de 1988, los funcionarios regidos por la CLT (celetistas) se convirtieron en estatutarios en función de la institución del Régimen Jurídico Único,

³ Decreto no. 83.081 de 24/01/79 y Decreto no. 90.817 de 17/01/85.

que también previa la posibilidad de la existencia de regímenes propios de seguridad social dentro del ámbito del Gobierno Federal, Estados y Municipios. Gran parte de los Estados y Municipios adoptó esta política, asumiendo el pasivo de la seguridad social de los servidores que anteriormente habían aportado al sistema general de seguridad social. Actualmente, Estados y Municipios ejercen presión con miras a la transferencia de recursos del Gobierno Federal para saldar las deudas relativas a las compensaciones financieras entre los regímenes previsionales.

En 1991, se produjo el primer intento de cobro de aporte jubilatorio dentro del ámbito del gobierno federal, habiéndose establecido alcúotas que oscilaban entre 9% y 12%. No obstante, dicha iniciativa fue considerada inconstitucional.

Los funcionarios públicos del Gobierno Federal comenzaron a contribuir efectivamente con las jubilaciones y pensiones a partir de 1993, con una alcúota variable de 9% a 12% sobre la remuneración total. A partir de julio de 1997, la alcúota fue unificada en 11%. En enero de 1999, fue aprobado un significativo aumento de las alcúotas de contribución, con alcúotas progresivas por banda de remuneración, que llegan hasta el 25%. Fue instituida también la contribución de los pasivos, analizada en el capítulo IV.

III. Diagnóstico

La ausencia histórica del carácter contributivo en el sistema de seguridad social del funcionario público y los cambios introducidos por la Constitución de 1988 generaron un sistema heterogéneo y fragmentado, poco transparente, altamente deficitario y subvencionado por el conjunto de la sociedad.

A. Gobierno federal

En el Gobierno Federal, entre 1987 y 1997, los gastos con personal aumentaron, pasando de 3.5% del PIB a 5,7% del PIB. De acuerdo con el Gráfico 3, mientras los gastos con personal activo se duplicaron, los gastos con pasivos se cuadruplicaron. De esa manera, la participación de los pasivos en el total del gasto con personal aumentó de 23.2% en 1987 a 42.3% en 1998. La previsión para 2002 es que el gasto con pasivos supere los gastos generados por los activos.

En 1998, la contribución de los servidores financió sólo 12.5% del gasto con pasivos. Para cada R\$ 1.00 que los funcionarios públicos aportaron a su sistema, el Gobierno Federal aportó otros R\$ 7.00, mientras que para los trabajadores de la iniciativa privada, la relación entre las contribuciones del patrón y del empleado es de aproximadamente 2:1. (ver cuadro 1)

Cuadro 1
SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS – UNIÓN
(R\$ mil millones corrientes)

	1995	1996	1997	1998*
Contribución de los Funcionarios Públicos	2.10	2.58	2.58	2.63
Gasto con Beneficios	15.46	17.39	19.68	20.95
Resultado	-13.36	-14.81	-17.10	-18.32

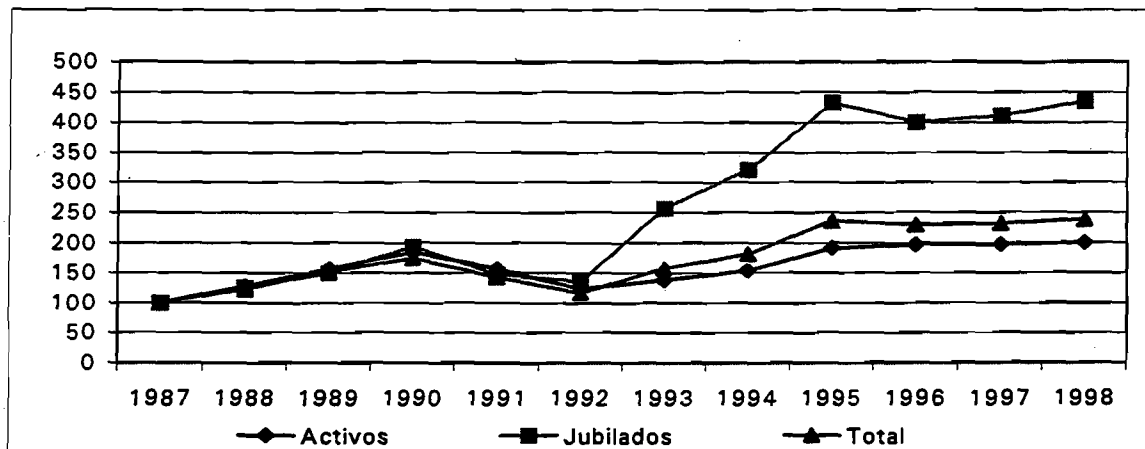
Fuente: MF (Ministerio de Hacienda), Programa de Estabilización Fiscal, Brasilia, noviembre de 1998.

(*) Estimado

Antes de 1998, en el sector público, en general, el jubilado ganaba más que el servidor activo de la misma categoría. Eso sucedía porque, al jubilarse, los funcionarios públicos recibían un aumento de su remuneración neta, porque dejaban de contribuir para la seguridad social. Además, a

nivel federal, hasta 1996, se produjo la incorporación de adicionales que llegaban a 39% del provengo. Se llegó así a tasas de reposición superiores al 100%, y como el reajuste de los beneficios está vinculado a la variación salarial, esta distorsión se mantiene a lo largo del tiempo.

Gráfico 3
ÍNDICES DE GASTOS CON PERSONAL DEL GOBIERNO FEDERAL - ACTIVOS Y JUBILADOS
(Índices 1987=100)



Fuente: MARE (Ministerio de Administración y Reforma del Estado). *Boletim Estatístico de Pessoal* no. 32, Brasília, diciembre de 1998.

Nota: Durante el año 1998, acum. De oct/97 a sept/98.

En el Cuadro 2, puede verificarse la relación existente entre el sueldo y los beneficios para algunas carreras del servicio público. Los datos se refieren solamente a la estructura administrativa del INSS pero son representativos de la situación general. La diferencia entre las jubilaciones y los sueldos mensuales puede llegar a 56%, como en el caso de los contadores. En otras carreras, que presentan niveles de remuneración más altos como el de Fiscal de Contribuciones y el Procurador Autárquico, las diferencias son de, respectivamente, 22.9% y 18.8%.

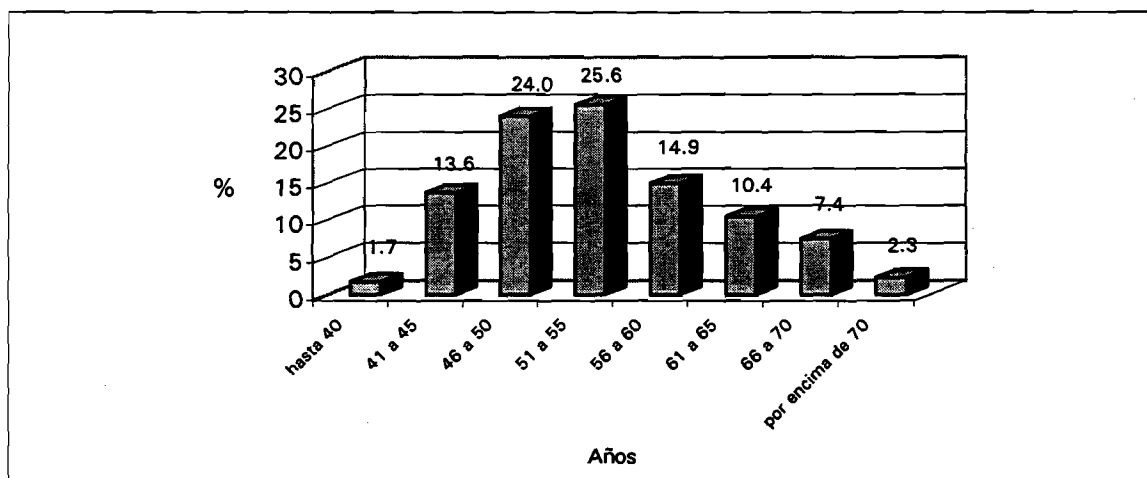
Cuadro 2
BRASIL: SUELDOS MENSUALES Y BENEFICIOS DEL SECTOR PÚBLICO PARA CARRERAS SELECCIONADAS DEL GOBIERNO FEDERAL - 1998

Categoría Funcional	Activo en R\$ (A)	Jubilados/ Pensión en R\$(B)	Difer. (B-A)	Var. (%)
1. Fiscal de Contribuciones	4 791	5 888	1 096	22.9
2. Procurador Autárquico	5 295	6 289	994	18.8
3. Asistente Social	1 389	1 824	435	31.3
4. Médico	1 389	1 805	416	30.0
5. Contador	1 389	2 168	779	56.1
6. Administrador	1 394	1 849	455	32.6
7. Agente Administrativo	951	1 040	89	9.4
8. Auxiliar Operacional de Servicios Diversos	736	987	250	34.0
9. Agente de Portería	802	947	145	18.1

Fuente: INSS (Instituto Nacional de Seguro Social).

El diseño del sistema estimula la jubilación precoz. Además de recibir un ingreso mayor, los jubilados, generalmente, vuelven al mercado de trabajo, tanto en el sector privado como en el sector público, ocupando cargos comisionados y también ingresando a otra carrera a través de concurso público. Tal como lo demuestra el Gráfico 4, 43.9%, de los servidores se jubilan antes de los 50 años y 65% se jubilan antes de los 55 años.

Gráfico 4
DISTRIBUCIÓN DE LA CONCESIÓN DE JUBILACIONES POR TIEMPO DE SERVICIO POR GRUPOS DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS CIVILES DEL PODER EJECUTIVO - 1998



Fuente: MARE: Boletim Estatístico de Pessoal, no. 32, Brasília, diciembre de 1998.

Nota: Durante de 1998, acum. De oct/97 a sept/98

B. Estados y municipios

La institución de regímenes propios de seguridad social en Estados y Municipios, a partir de 1988, se transformó en una trampa para las finanzas públicas de estas esferas gubernamentales. Las ventajas inmediatistas se transformaron en enormes perjuicios, presentes y futuros.

Los incentivos a corto plazo a la proliferación de los fondos e institutos de pensiones para los servidores públicos eran muy claros - (i) ausencia de obligación, por parte del poder público, de recaudar INSS y FGTS, que oneraban en aproximadamente 30% la nómina salarial; (ii) expectativa de transferencia de recursos del INSS referentes a la compensación financiera entre los regímenes y (iii) disponibilidad de recursos originarios de los aportes de los funcionarios.

El alivio inicial fue ampliamente anulado por la deterioración de las finanzas estatales y municipales a medio y largo plazo, en función de las responsabilidades asumidas por los gobiernos con relación al pago de los beneficios de sus empleados.

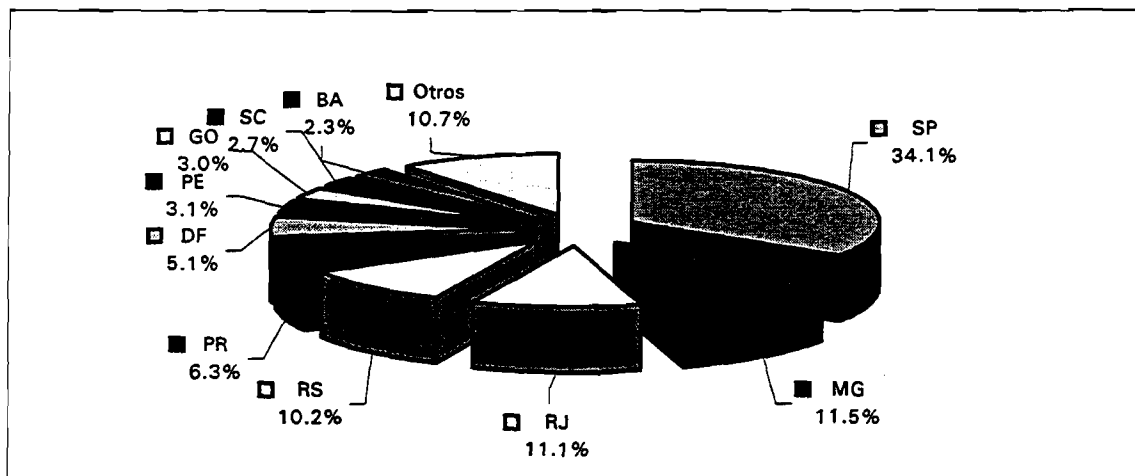
La seguridad social se transformó en uno de los principales problemas de las finanzas de estas esferas gubernamentales, tomándose en consideración la carga creciente que los pasivos representan dentro de la nómina de pagos. Si se mantuvieran las tendencias actuales, los gastos con las jubilaciones y pensiones tenderían a inviabilizar las administraciones públicas, provocando disminución de los salarios de los trabajadores activos y reducción de la disponibilidad de recursos para las políticas públicas locales.

La mayoría de los Estados brasileños utiliza más del 60% de sus ingresos netos para pagar gastos de personal y, en muchos estados, los gastos generados por los pasivos se aproximan a los

gastos con los funcionarios activos, presentando una tendencia hacia el crecimiento acelerado durante los próximos años. Los datos de 1997 indican que el promedio de los gastos con jubilados y pensionistas es de aproximadamente 31.3% del gasto total con el personal y 21.1% de los ingresos netos. En términos agregados, la necesidad de financiamiento de la seguridad social de los Estados, en 1997, representaba aproximadamente 1.8% de PIB brasileño.

El Estado de São Paulo (SP) representa, según el Gráfico 5, 34.1% del resultado agregado de la seguridad social de los Estados. Rio de Janeiro (RJ), Minas Gerais (MG) y Rio Grande do Sul (RS) suman más del 32.8%. En orden decreciente, siguen Paraná (PR) y Distrito Federal (DF). Los otros 21 estados son responsables del 21.8% del resultado agregado de la seguridad social de los Estados.

Gráfico 5
ESTADOS BRASILEÑOS: DISTRIBUCIÓN DEL RESULTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL - 1997



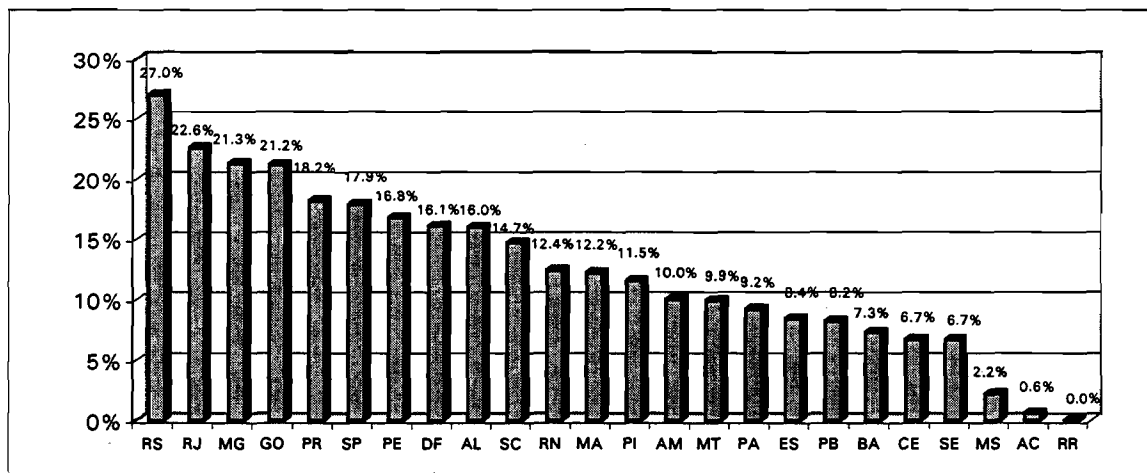
Fuente: DEPEM/SPS/MPAS.

La situación de la seguridad social difiere en los diversos Estados. El conjunto de Estados que enfrenta la situación más grave es encabezado por Rio Grande do Sul, que consume aproximadamente 27.5% de sus ingresos netos para financiar el sistema de seguridad social. En ese Estado, una alícuota de aproximadamente 5% incide sobre activos y pasivos, destinada al instituto para el pago de pensiones, y una alícuota adicional de 2% es recaudada por la Secretaria de Hacienda para el pago de jubilaciones. El gasto con los pasivos representa aproximadamente el 39% de los gastos con personal. En este primer grupo también están Rio de Janeiro (RJ), Minas Gerais (MG) y Goiás (GO), que consumen más del 20% de los ingresos corrientes netos para financiar a la seguridad social. La proporción entre el gasto con seguridad social y el gasto con personal oscila entre 34% y 38% en este grupo y las alícuotas de contribución son, respectivamente de 9%, 8% y 6% para RJ, MG y GO, cabiendo señalar que GO es el único que no recibe aportes de los pasivos.

En un segundo grupo, se encuentran los Estados que gastan aproximadamente de 18% a 15% de los ingresos corrientes netos para financiar el sistema de seguridad social. Son ellos: Paraná (18.2%), São Paulo (17.9%), Pernambuco (16.1%), Distrito Federal (16%), Alagoas (16%) y Santa Catarina (14.7%). De estos estados, São Paulo es el que presenta la menor alícuota de contribución - 6% para activos y pasivos, lo que revela un espacio de ajuste bastante favorable para la seguridad social de los estados, dado el peso de este estado en el conjunto de las cuentas de la seguridad social.

Finalmente, en el tercer grupo se encuentran los demás estados que gastan menos del 12% de los ingresos netos para financiar el sistema. Estos estados todavía no llegaron a un nivel crítico de gastos. (ver gráfico 6)

Gráfico 6
ESTADOS BRASILEÑOS: RESULTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL
CON RELACIÓN A LOS INGRESOS CORRIENTES NETOS - 1997



Fuente: DEPEM/SPS/MPAS.

Con relación a los Municipios, la disponibilidad de informaciones no agregadas es más precaria. Un reciente estudio llevado a cabo por el MPAS, comprobó que 1 388 municipios (aproximadamente 25% del total) poseen sus propios regímenes de seguridad social, abarcando un universo de 1.5 millones de funcionarios públicos. Sumándose los regímenes propios de seguridad social de los estados, se llega a un total de aproximadamente 3.5 millones de funcionarios públicos.

Según los datos relativos a 1996, 943 municipios tienen menos de 20 000 habitantes y 818 tienen menos de 500 funcionarios públicos. Estos son municipios que no presentan escala suficiente para la organización de regímenes propios de seguridad social con un costo razonable.

La institución de estos regímenes no contó con ningún marco normativo nacional. El elevado grado de autonomía de las organizaciones produjo como resultado la proliferación de mini subsistemas con reglas propias. (ver cuadro 3)

Los principales problemas relativos a los sistemas de seguridad social de Estados y Municipios que contribuyen para empeorar los desequilibrios financieros y actuariales, son los siguientes:

- (i) Fragmentación y heterogeneidad legal-institucional. Las reglas de los sistemas de seguridad social de los Estados y Municipios difieren entre poderes, órganos y categorías profesionales, impidiendo la administración y la transparencia del sistema, además de facilitar los fraudes y de impedir el control social.
- (ii) Separación de la financiación entre jubilaciones y pensiones. El diseño de los sistemas de seguridad social municipales y de los Estados consiste en la organización de institutos que son responsables del pago de pensiones, beneficios asistenciales y de salud, mientras que las jubilaciones son financiadas por las tesorerías locales. En general, las alcúotas son cobradas

Cuadro 3

BRASIL: MUNICIPIOS CON REGÍMENES PROPIOS DE SEGURIDAD SOCIAL POR TAMAÑO DE LA POBLACIÓN Y CANTIDAD DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS ESTATUTARIOS

Población – 1997	Nº de Municipios
Hasta 20.000	943
De 20.000 a 50.000	257
De 50.001 a 100.000	89
De 100.001 a 500.000	74
De 500.001 a 1.000.000	14
Más de 1.000.000	11
Total	1 388
Estatutarios – 1996	
Hasta 100	267
De 101 a 500	551
De 501 a 1.000	124
De 1.001 a 5.000	95
De 5.001 a 10.000	31
Más de 10.000	11
Subtotal	1 069
Sin Información	319
Total	1 388

Fuente: DEPEM/SPS/MPAS.

sólo para el pago de las pensiones y recaudadas por los Institutos. Las jubilaciones son tratadas como parte de la nómina de personal. La mayor parte de los funcionarios de los Estados y Municipios son del sexo femenino, predominando los profesionales del área de educación secundaria y primaria. Como las mujeres presentan expectativas de vida más prolongadas que las de los hombres, a medida en que aumenta la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, se produce la disminución de los gastos relativos a pensiones (ya que disminuye la cifra de cónyuges elegibles para recibir pensión) y aumentan los gastos relativos a jubilaciones (que pasan a ser mantenidas durante un período más prolongado). Con la separación de la financiación, este movimiento involucra el aumento de la disponibilidad financiera de los institutos, en detrimento de la sobrecarga que recae sobre las Tesorerías. Este tipo de diseño institucional provoca los siguientes problemas:

- a) **Generosidad del plan de beneficios.** El aumento de la disponibilidad financiera es compensado por la ampliación del espectro de beneficios no previsionales o por el aumento de los gastos relativos a la salud. Los institutos se desvinculan de su clásica función previsional y se transforman en instrumentos de populismo con relación a los funcionarios públicos, ofreciendo políticas de asistencia financiera y habitacional subsidiadas, además de otros beneficios incompatibles con el nivel de los aportes realizados.
- b) **Corporativismo.** En el ámbito de los institutos, se crea una fuerte burocracia, que actúa buscando beneficiarse a si misma, utilizando los recursos financieros disponibles. Existen casos en los que los funcionarios de los institutos tienen sus propios planes de seguridad social, más generosos que los de los otros funcionarios.
- c) **Elevados costos administrativos.** Provocados por la ausencia de incentivos a la eficiencia del sistema.

- d) Incumplimiento de pagos de las tesorerías locales. Frente al estrangulamiento fiscal causado, entre otros factores, por el aumento de los gastos relativos a jubilaciones, las tesorerías locales dejan de transferir los aportes a los institutos.
- e) Desvío de los recursos de la seguridad social. Es común que los gobiernos intervengan en los institutos y utilicen las reservas para otros fines que no son estrictamente previsionales. En muchos casos, se produjo inclusive, la extinción del instituto.
- (iii) Financiación de los beneficios de seguridad social y de asistencia a la salud. Esto disminuye la visibilidad del sistema, además de mezclar beneficios con distinta *rationale* de costeo.
- (iv) Deficiencia del gerenciamiento de recursos. Las reservas acumuladas, generalmente, eran gerenciadas por profesionales que no disponían de la capacitación necesaria para manejar una política de inversiones mediante la combinación óptima entre riesgo y rentabilidad.
- (v) Ausencia de estudios actuariales para la definición de las alícuotas. Las alícuotas de contribución, en general, no fueron definidas con base en estudios actuariales. En la mayor parte de los casos, ellas fueron copiadas del Gobierno Federal o de municipios y estados vecinos. Por lo tanto, estaban mal adaptadas con relación a las realidades locales.
- (vi) Elevada tasa de reposición. El beneficio se calcula a partir de una base elevada de remuneración, incorporando gratificaciones y aumentos legales, lo que provoca que los beneficios sean significativamente mayores que los salarios de los funcionarios en actividad. Existen casos en que los beneficios corresponden al mayor salario de la vida laboral del funcionario.
- (vii) Edad elevada de ingreso al servicio público y falta de renovación de cuadros. El aumento de los gastos relativos a personal limita la posibilidad de recursos para efectuar nuevas contrataciones. Los funcionarios se jubilan y no son substituidos por otros. Esto significa la disminución del potencial de aportes para el régimen. Además, la edad promedio de ingreso al servicio público es más alta que la edad de ingreso a la actividad privada. Las diferencias entre la seguridad social en el sector público y en el privado provocan una selección adversa en el mercado de trabajo, atrayendo hacia el sector público a profesionales que están más cerca de la jubilación.
- (viii) Ausencia de la reglamentación de las compensaciones financieras entre los regímenes de seguridad social. Aún no ha sido reglamentado el dispositivo constitucional que prevé que los regímenes de seguridad social se compensarán mutuamente, a pesar de que el contaje recíproco del tiempo de aporte en la administración pública y en la actividad privada esté garantizado. De esta manera, Estados y Municipios han asumido el pasivo salarial de los trabajadores que ingresan al servicio público y que antes, habían aportado al INSS.
- (ix) Aumentos salariales más elevados que la inflación. En 1994, se concedieron reajustes salariales a los funcionarios de todas las esferas del gobierno, dentro de un espíritu de euforia expansionista del ciclo político-económico previo a las elecciones. Además, al contrario de lo que sucedía en el período anterior, cuando la inflación corroía los gastos, ajustándolos a la disponibilidad de recursos, los ajustes significaron el aumento real y sostenido de los gastos con personal.
- (x) Problemas judiciales derivados de la adopción de medidas de emergencia por parte de los gestores, sin el debido respaldo legal y/o constitucional, que generaron pasivos mayores con relación a los que deberían pagarse.

El resultado de todas estas distorsiones se ve reflejado en los déficits crónicos de los regímenes propios de la seguridad social de los estados y municipios, los que, por su parte, acaban teniendo un impacto corrosivo sobre las finanzas públicas. En 1998, la aprobación de la reforma

constitucional, y la efectivación de una serie de medidas a nivel federal, de los estados y municipal deberán contribuir a revertir esta tendencia.

IV. Reformas

El año 1998, en todo el país, hubo un gran movimiento reformista en el ámbito de la seguridad social de los funcionarios públicos. Además de la aprobación de la Reforma Constitucional de la seguridad social por parte del Congreso Nacional (Cuadro 4), se promulgó una Ley que establece reglas generales para el funcionamiento de la seguridad social y los Estados llevaron a cabo sus propias reformas o elaboraron estudios sobre este tema.

La percepción de que la seguridad social constituía uno de los principales obstáculos que dificultaban el ajuste fiscal fue generalizada, poniendo en jaque al modelo vigente *pro-labore facto*, que fue substituido por un modelo contributivo. La presión ejercida en función de la crisis financiera internacional durante el segundo semestre de 1998 y enero de 1999 tuvo una importancia fundamental para posibilitar la transposición de los obstáculos políticos que se anteponian a la aprobación de las principales medidas relativas a la reforma de la seguridad social.

Las líneas generales del nuevo modelo quedaron plasmadas en la Constitución Federal a partir de la promulgación de la reforma, en diciembre de 1998, particularmente en lo que se refiere a la definición del carácter contributivo y la necesidad de que su organización fuese establecida de acuerdo con criterios capaces de preservar el equilibrio financiero y actuarial. Paralelamente con las modificaciones genéricas formuladas en el texto constitucional, el gobierno implementó medidas destinadas a producir resultados fiscales inmediatos, tales como la Ley General de la Seguridad Social Pública, aprobada el 27 de noviembre de 1998 y la modificación de la estructura de alícuotas de contribución de los funcionarios públicos federales, aprobada el 26 de enero de 1999.

Además, está llevándose a cabo un proceso de elaboración de modificaciones estructurales que serán introducidas mediante legislación complementaria. Se trata de un complejo proceso de compatibilización entre medidas de emergencia de corto plazo y cambios estructurales a largo plazo, que se realiza en el marco de un proceso más amplio de adecuación de intereses políticos y contingencias jurídicas, dentro de un contexto de crisis económica.

A pesar de todo lo anteriormente mencionado, ya es posible delinear los contornos generales del nuevo modelo, así como de la estrategia de transición.

A. El nuevo régimen

La reforma de la seguridad social del sector público implica la transformación gradual de un sistema de reparto con beneficio definido equivalente al último salario, fuertemente subvencionado por la sociedad, en un modelo mixto compuesto por una base obligatoria de reparto con beneficio definido hasta un límite máximo de R\$ 1 200, y una base complementaria y voluntaria, funcionando en régimen de capitalización. En ambas bases, la idea central es la de que haya una vinculación estrecha entre las contribuciones y los beneficios. De esta manera, se producirá la homogeneización parcial entre el sistema de los servidores públicos y el de los trabajadores de la iniciativa privada.

De acuerdo con las nuevas reglas constitucionales, este nuevo régimen mixto para funcionarios públicos es obligatorio para quienes están ingresando a la administración pública y es voluntario para los funcionarios que ingresaron antes de la aprobación de la Enmienda Constitucional. Sin embargo, su implementación todavía depende de la aprobación de una Ley Complementaria por parte del Congreso Nacional.

Cuadro 4

REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA EL SECTOR PÚBLICO

Principales Medidas	Situación Previa	Situación Actual
1. Carácter contributivo y exigencia de equilibrio financiero y actual	No había exigencia de aporte	Se explicita que la financiación se producirá mediante aportes de todos los funcionarios públicos, incluyendo jubilados y pensionistas y que el cálculo de dichos aportes debe preservar el equilibrio financiero y actuarial del sistema.
2. Régimen exclusivo para ocupantes de cargo efectivo	No había una clara definición de a qué tipo de funcionarios públicos se aplicaban las reglas previsionales	Se limita la cantidad de beneficiados por el sistema a quienes ocupan un cargo efectivo.
3. Límite de edad para jubilación por tiempo de contribución	Jubilación a los 35/30 <u>años de servicio</u> para hombres/mujeres, con proventos integrales y 30/25 con proventos proporcionales, sin exigencia de límite de edad.	REGLA PERMANENTE. - Jubilación a los 35/30 <u>años de aporte</u> + 60/55 años de edad para hombres/mujeres - Fin de la jubilación proporcional REGLA DE TRANSICIÓN - Jubilación a los 53/48 años +20% o 40% de aumento (peaje) sobre el <u>tiempo de contribución</u> que falta para completar las jubilaciones integral o proporcional, respectivamente.
4. Fin de la jubilación especial para profesores universitarios	Jubilación a los 30/25 años de trabajo con proventos integrales.	REGLA PERMANENTE - Jubilación a los 35/30 años de contribución + 60/55 años para hombres/mujeres - Fin de la jubilación proporcional - REGLA DE TRANSICIÓN - Jubilación a los 53/48 años + 20% o 40% de aumento (peaje) sobre el tiempo que falta para completar la jubilación integral o proporcional, respectivamente.
5. Establecimiento de límite de edad para la Jubilación de profesores de enseñanza básica y secundaria	Jubilación a los 30/25 años de trabajo con proventos integrales	REGLA PERMANENTE - Jubilación a los 30/25 años de aporte + 55/50 años para hombres/mujeres. REGLA DE TRANSICIÓN Jubilación a los 53/48 años + 20% o 40% de aumento (peaje) sobre el tiempo que falta para completar la jubilación integral.
6. Plazo mínimo	No había límite mínimo de tiempo de ejercicio de función pública para fines previsionales	Establecimiento de un período mínimo de ejercicio de función pública de 10 años, de los cuales, cinco deben transcurrir en el cargo en que se producirá la jubilación.
7. Prohibición de jubilaciones cuyo valor sea mayor que el salario en actividad	En algunos estados y municipios, el funcionario era ascendido al jubilarse, recibiendo adicionales sobre el salario, que eran computados en el cálculo del beneficio.	El límite máximo del beneficio previsional será equivalente al último salario.
8. Prohibición de acumulación de jubilaciones y salarios	Se permitía la acumulación de jubilación y salario.	Las actuales acumulaciones de jubilaciones y salarios tendrán un límite máximo correspondiente a la remuneración de los ministros del Supremo Tribunal Federal. A partir de la Reforma, se prohibirá la acumulación de más de una jubilación y la acumulación de jubilación y remuneración de cargos públicos.
9. Fondos de pensión complementaria	No existía esa posibilidad.	Para los nuevos funcionarios, el poder público podrá instituir un máximo de R\$ 1.200 para beneficios previsionales, siempre y cuando organice Fondos de Pensión Complementaria de carácter voluntario y que puedan funcionar en régimen de contribución definida.
10. Fondos financieros activos		Se explicita en la Constitución la posibilidad de organización de fondos financieros compuestos por activos del poder público para solventar la seguridad social.

* La modificación constitucional que instituyó la obligatoriedad del aporte de los funcionarios públicos había sido llevada a cabo en 1993, mediante la Enmienda Constitucional No. 3

En el componente de reparto del nuevo régimen, la relación entre la contribución del poder público y del funcionario deberá ser de menos de 2:1, hasta un límite máximo de R\$ 1200. Las alcuotas de contribución serán calculadas actuarialmente, de manera individualizada, para que en el momento de la concesión del beneficio jubilatorio los valores actuales de los beneficios y las contribuciones sean igualadas. La administración de este subsistema podrá ser realizada tanto por parte de los gobiernos, como del Instituto Nacional de Seguro Social.

En el componente de capitalización, predomina la idea de que los empleados puedan elegir la mejor combinación entre tasas de contribución, nivel de reposición y edad de jubilación. La edad límite para los hombres es de 60 años, y para las mujeres 55, sumándose al tiempo de contribución de 35 y 30 años para hombres y mujeres, respectivamente.

La contribución del poder público al régimen de seguridad social complementario de los funcionarios debe ser, como máximo, equivalente a la contribución del funcionario, existiendo una escala progresiva inversamente proporcional a la tasa de reposición elegida por el empleado. Los beneficios deberán ser correspondientes al valor acumulado de las contribuciones, capitalizados virtualmente a una determinada tasa de interés.

Este subsistema deberá funcionar en los mismos moldes del sistema de seguridad social complementario cerrado, que formalmente ya existe en el país desde 1977, con administración privada, sometido a un rígido marco de reglamentación y fiscalización por parte del poder público.

B. Transición

El mayor problema del sistema de seguridad social del sector público consiste en administrar los costos de la transición hacia el nuevo régimen. Los nuevos funcionarios deberán ingresar a un sistema equilibrado. Sin embargo, continúa pendiente el tema relativo a cómo financiar el stock de beneficios en manutención, así como las jubilaciones y pensiones de los funcionarios activos que elijan permanecer en el antiguo régimen de reparto, con beneficio definido equivalente al último salario, además del reconocimiento de los aporte anteriores de quienes resuelvan formar parte del nuevo sistema.

La reforma de la seguridad social y la legislación infraconstitucional contienen algunos dispositivos que buscan disminuir la deuda implícita de este sistema, explicados en el Cuadro 4. La medida más importante es establecer la conjugación entre límite de edad y tiempo en que se realizaron aportes para la jubilación. Dentro de las reglas de transición se fijaron como condiciones de elegibilidad para la jubilación, el límite de edad entre 53 y 48 años para hombres y mujeres, respectivamente, y los acréscimos de 20% y 40% sobre el tiempo necesario en ocasión de la fecha de la reforma para solicitar la jubilación integral y proporcional, respectivamente.

Sin embargo, continúa siendo necesario administrar una deuda de derechos adquiridos que debe ser amortizada dentro de un plazo de aproximadamente sesenta años. En primer lugar, es necesario definir cómo y entre quiénes debe ser dividido el costo de dicha deuda. En este sentido, la Ley General de la Seguridad Social Pública establece que el sistema debe ser financiado contando con recursos de los funcionarios en actividad, jubilados y pensionistas, además de los recursos provenientes del poder público.

La Ley anteriormente mencionada también instituye límites para los aportes regulares del poder público, que deben corresponder concomitantemente con un máximo de 12% de los ingresos corrientes netos y con el doble de la contribución de los integrantes del sistema. Se intentó así establecer límites a la socialización del costo del sistema de seguridad social de los funcionarios públicos, repartiendo su peso entre los beneficiarios del sistema.

De esta manera, se crearon mecanismos de ajuste automático de las alícuotas, en el caso de que estos límites no estuvieran siendo respetados. Se trata de un dispositivo de protección a las finanzas públicas frente a los desequilibrios del sistema de seguridad social del sector público.

La consecuencia inmediata de la aplicación de este tipo de dispositivo ha sido el aumento de las alícuotas de los servidores del Gobierno Federal, Estados y Municipios, además de la institución del cobro a los pasivos, en los casos en que aún no había sido instituida. Recientemente, se produjo una modificación en la estructura de alícuotas de contribución de los funcionarios públicos del Gobierno Federal. La alícuota de contribución aumentó, pasando de 11% aplicable sólo a los funcionarios activos, a 11%, 20% y 25% para los funcionarios activos y pasivos que reciben más de R\$ 1 200 y R\$ 2 500, respectivamente. Para que esta medida ofreciera menos resistencias, se establecieron bandas de exención para los pasivos, relacionadas con la edad, remuneración y tipo de jubilación⁴.

Dentro del ámbito de los Estados, entre diciembre de 1998 y enero de 1999, Amazonas, Pernambuco, Sergipe, Paraná y Mato Grosso y el Distrito Federal, aumentaron y/o instituyeron alícuotas de contribución para activos y pasivos. En Maranhão y Ceará, el Poder Ejecutivo ya elevó un proyecto a la consideración de las respectivas asambleas legislativas, proponiendo el aumento de las alícuotas. São Paulo, Rio de Janeiro y Minas Gerais ya solicitaron estudios sobre este tema. Según el Cuadro 5, 15 estados ya cobraron contribuciones a los servidores pasivos.

Es importante subrayar el papel fundamental de la institución del aporte de los pasivos, sin el cual el peso del sistema de seguridad social recaería sobre los funcionarios públicos en actividad y/o sobre el conjunto de la sociedad. En realidad, a nivel federal, el aporte de los pasivos significa un ajuste de la tasa de reposición que, actualmente, es de más de 110%, ya que además de dejar de aportar, y por lo tanto, de recibir el aumento salarial neto, hasta 1996, ellos recibían ascensos en ocasión de su jubilación. Esta práctica continúa estando presente en algunos Estados. Mediante el aporte de los pasivos, las tasas deberán ser ligeramente mayores que 100%, en función de la exención de la banda salarial hasta R\$ 600, demostrando ser todavía bastante elevadas con relación a la experiencia internacional. Estudios del Banco Mundial, consolidando informaciones sobre el sistema de los funcionarios públicos de 53 países, demuestra que, en general, las tasas de reposición oscilan entre 60% y 80%.

Otro dispositivo que ha sido utilizado y/o estudiado principalmente por los Estados para financiar la transición entre los modelos de seguridad social es la institución de fondos integrados por aportes de sus funcionarios, bienes, derechos y activos de todo tipo para el pago de jubilaciones y pensiones.

La reforma constitucional autoriza la creación de estos fondos y la Ley General de la Seguridad Social Pública establece un marco normativo dentro del cual ellos deben estar inseridos en lo que se refiere a criterios de aplicación de recursos y evaluación de bienes incorporados al fondo, aporte inicial, parámetros actuariales, transparencia, participación, composición de consejos, fiscalización y determinación de criterios para la creación y la extinción de dichos fondos.

Se busca proporcionar recursos provenientes de la privatización de empresas estatales, concesiones de servicios públicos, activos no operacionales y créditos de la deuda activa para un fondo capitalizado destinado a garantizar la continuidad del pago de los beneficios previsionales. De esta manera, se colocan a disposición del sistema previsional bienes y créditos, incentivándose un gerenciamiento más eficiente del patrimonio público.

⁴ La alícuota de contribución de 11% se aplica a la parte del salario de los activos y pasivos inferior a R\$ 1 000. La contribución de 20% se aplica a la parte del salario ubicado entre R\$ 1 200 y R\$ 2 500 y la contribución de 25% se aplica a la parte que excede R\$ 2 500. Además, hay exención para los pasivos que ganan hasta R\$ 600 y cuya edad excede los 70 años y jubilados por invalidez que reciben menos de R\$ 3 000.

Bahía, Paraná y Espírito Santo ya crearon fondos de seguridad social para el costeo de beneficios previsionales de sus funcionarios. Sin embargo, cada uno de dichos estados adoptó soluciones completamente diferentes.

Cuadro 5

APORTE PREVISIONAL DE SERVIDORES ACTIVOS Y PASIVOS Y PENSIONISTAS - 1999

Estado	Alícuotas		
	Activos	Pasivos	Pensionistas
GOBIERNO FEDERAL (**)	11% hasta R\$ 1200 20 % entre R\$ 1200 y R\$ 2.500 25% por encima de R\$ 2.500	11% hasta R\$ 1200 20 % entre R\$ 1200 y R\$ 2.500 25% por encima de R\$ 2.500	11% hasta R\$ 1200 20 % entre R\$ 1200 y R\$ 2.500 25% por encima de R\$ 2.500
AC	8% hasta R\$177 10% por encima de R\$177	4% hasta R\$177 5% por encima de R\$177	4% hasta R\$177 5% por encima de R\$177
AM	11% hasta R\$1200 20% por encima de R\$1200	11% hasta R\$1200 20% por encima de R\$1200	11% hasta R\$1200 20% por encima de R\$1200
BA	5.0%	5.0%	5.0%
DF (**)	11% hasta R\$ 1200 20 % entre R\$ 1200 y R\$ 2.500 25% por encima de R\$ 2.500	11% hasta R\$ 1200 20 % entre R\$ 1200 y R\$ 2.500 25% por encima de R\$ 2.500	11% hasta R\$ 1200 20 % entre R\$ 1200 y R\$ 2.500 25% por encima de R\$ 2.500
ES	8.5%	8.5%	-
MG	8.0%	8.0%	-
MT (*)	8% hasta R\$260 12% por encima de R\$260	8% hasta R\$260 12% por encima de R\$260	8% hasta R\$260 12% por encima de R\$260
PE	10% hasta R\$200 12% de R\$200 hasta R\$1200 20% por encima de \$1200	10% hasta R\$200 12% de R\$200 hasta R\$1200 20% por encima de \$1200	10% hasta R\$200 12% de R\$200 hasta R\$1200 20% por encima de \$1200
PR	10% hasta R\$1200 14% por encima de R\$1200	10% hasta R\$1200 14% por encima de R\$1200	10% hasta R\$1200 14% por encima de R\$1200
RJ	9.0%	9.0%	-
RO	8.0%	8.0%	-
RS (*)	7.0%	7.0%	-
SC	8 a 12%	8 a 12%	4 a 8%
SE (*)	11% hasta R\$300 12% de R\$301 hasta R\$600 13% de R\$601 hasta R\$1200 13.5% por encima de R\$1200	10.0%	-
SP	6.0%	6.0%	-
TO	8.0%	8.0%	-

Fuente: DEPEM/SPS/MPAS

Notas: Cuadro actualizado el 20/01/99

(*) Alícuotas también financian la asistencia a la salud

(**) Las exenciones para los jubilados y pensionistas con relación al grupo salarial de menos de R\$ 600 y para los mayores de 70 años y jubilados por invalidez que reciben menos de R\$ 300.

En el caso de Bahía, se trata de un modelo de perfeccionamiento de la administración de hacienda, mediante la creación de un fondo contable separado de la caja de la tesorería estatal y vinculado a la Secretaría de Hacienda del Estado y la extinción del Instituto de Seguridad Social de los Servidores del Estado de Bahía (IAPSEB). Se destinó al FUNPREV la cantidad de R\$ 400 millones, recursos provenientes de la privatización de la Compañía de Electricidad de Bahía (COELBA) y R\$ 40 millones, en las acciones del Estado en el capital de la Empresa Baiana de Aguas y Saneamiento (EMBASA). Además, el FUNPREV heredó del IAPSEB un patrimonio en propiedades evaluadas en R\$ 55 millones.

En Paraná, por otra parte, se optó por un modelo más privatista, a través de la creación de PARANAPREVIDÊNCIA, que es un órgano con personalidad jurídica de derecho privado, sin fines lucrativos, que celebrará contratos de gestión con la administración del Estado. También se prevé la entrada de recursos provenientes de privatizaciones, inmuebles para alquiler y venta, deuda activa, recursos provenientes de concesiones, etc.

La experiencia de Espírito Santo representa un intento de perfeccionamiento del antiguo modelo, mediante la creación de un fondo vinculado al Instituto de Pensión del Estado que también empezó a administrar las jubilaciones, además de las pensiones y otros beneficios.

El Estado de São Paulo cuenta con una propuesta de creación de un fondo de seguridad social, prácticamente elaborada. En Rio de Janeiro, la creación de un fondo con recursos del ente de seguridad social PREVI-BANERJ del antiguo banco estatal que fue privatizado, es una de las principales propuestas del nuevo gobernador. Otros Estados tales como Ceará, Pernambuco, Maranhão, Piauí, Minas Gerais y Rio Grande do Sul están llevando a cabo estudios con miras a la creación de fondos de seguridad social.

Sin embargo, la viabilidad de este modelo depende de la reorientación de las relaciones entre el Gobierno Federal, Estados y Municipios en lo que se refiere a la seguridad social.

C. Reforma de la seguridad social en un sistema federativo

La transición desde un modelo en el que la seguridad social funcionaba como una mera extensión de la política de personal hacia un modelo contributivo, basado en el equilibrio financiero y actuarial, con funcionamiento de fondos de pensión complementarios y/o fondos financieros, exige la existencia de un marco general de reglamentación, orientación y fiscalización dentro del ámbito del gobierno federal.

La ausencia de normas, parámetros y líneas directrices básicas comunes para la organización y funcionamiento de los sistemas de seguridad social de todas las esferas del gobierno constituye un enorme riesgo institucional y político, que representa una amenaza a la construcción de un modelo de seguridad social equilibrado a largo plazo.

En este sentido, las recientes modificaciones de la seguridad social pública se produjeron conjuntamente con la definición de reglas que trascienden las fronteras entre las esferas de gobierno en pro de un objetivo común, que es la construcción de sistemas de seguridad social coherentes con los principios de la sostenibilidad fiscal.

Con este objetivo, se aprobó la Ley General de la Seguridad Social Pública, elaborada de acuerdo con las siguientes orientaciones básicas:

- i) definición de criterios para el funcionamiento de los regímenes propios de seguridad social sobre bases actuariales y financieras equilibradas;
- ii) homogeneización sistémica entre el tratamiento dado a los funcionarios públicos y el tratamiento dado a los trabajadores de la iniciativa privada, tanto en lo que se refiere al subsistema básico, como al complementario;

- iii) creación de mecanismos internos de ajuste dentro del propio sistema de seguridad social, poniendo límites a la socialización de los costos involucrados;
- iv) transparencia de los gastos, contribuciones y subsidios implícitos, permitiendo un mayor grado de control social con relación a las cuentas de la seguridad social del sector público.

Entre los criterios que aseguran el equilibrio financiero y actuarial de los regímenes propios, se encuentra la exigencia de una cifra mínima de integrantes para viabilizar su funcionamiento y la necesidad de evaluaciones actuariales frecuentes. De acuerdo con normas reguladoras del funcionamiento de las entidades cerradas de seguridad social privada, vigentes desde 1977, es necesaria una cantidad mínima de participantes para que las entidades puedan asumir la totalidad de los riesgos cubiertos por los planes de beneficios, conservando el equilibrio actuarial, sin necesidad de reaseguro.

Tal como fue señalado previamente, actualmente existen 1 388 municipios con regímenes propios de seguridad social, de los cuales 943 poseen menos de 20 000 habitantes. La mayoría de estos municipios no tiene la capacidad administrativa y financiera necesaria para la administración de un sistema propio de seguridad social. Aplicándose los mismos criterios válidos para la iniciativa privada, la distribución de riesgos de los planes de beneficios de estos sistemas es inviable desde el punto de vista actuarial, considerándose que, en última instancia, los reaseguradores de los planes son las tesorerías locales.

Además, está previsto el establecimiento de una relación máxima de 2:1 entre el aporte contributivo de la unidad federativa y la contribución de los integrantes del sistema. De esta manera, se establecen las reglas de división del financiamiento del sistema de seguridad social entre los entes estatales y los funcionarios activos y pasivos, adoptando las normas vigentes para la financiación del Régimen General de Seguridad Social, que ahora son de 20% para el aporte patronal (excluyéndose la contribución para el seguro de accidente de trabajo) y 10%, como promedio, para la contribución de los funcionarios. Esta medida corrige la actual distorsión de la situación, en que la contribución del ente estatal cubre prácticamente la totalidad de los gastos con jubilados y pensionistas del sector público, y reduce los recursos para la inversión en las áreas de mayor demanda social.

También está instituyéndose la obligatoriedad del ajuste automático de las contribuciones de los pasivos en el caso de que los gastos netos con jubilados y pensionistas (gasto total - contribuciones de los beneficiados) superen el 12% de los ingresos corrientes netos de la unidad federativa. La idea fundamental presente en la legislación es que el peso de la diferencia del tratamiento concedido a los empleados públicos no debe ser pagado por la sociedad y debe ser dividido entre quienes efectivamente se benefician de estas reglas.

En este sentido, se estableció que la financiación del sistema debe contar con los aportes de activos, jubilados y pensionistas, evitando que esta responsabilidad recaiga exclusivamente sobre los servidores activos o que la sociedad se haga cargo de estos costos.

Por otra parte, se establece que las contribuciones de los funcionarios públicos y de los entes estatales tengan un registro individualizado, para aumentar la transparencia de las cuentas de la seguridad social, además de señalar futuras medidas que deberán ser adoptadas, entre las cuales se destaca la correspondencia apropiada entre el valor de los beneficios y las contribuciones efectuadas.

Otro punto importante es la prohibición de la institución de beneficios que no estén previstos por el Régimen General de Seguridad Social y la vinculación de las contribuciones para el pago de beneficios exclusivamente previsionales. Esta medida contribuye para cohibir ventajas y beneficios concedidos a los servidores públicos, sin el adecuado respaldo contributivo. Con esta medida, los criterios de concesión de beneficios de seguridad social deben ser los mismos que se

aplican a los trabajadores de la iniciativa privada, salvo en las excepciones constitucionalmente establecidas, lo que representa un paso importante en el sentido de establecer un tratamiento más equitativo entre los integrantes del sistema.

Además de los aspectos mencionados se incluye, entre los puntos más relevantes, el establecimiento de criterios para la creación de fondos financieros cuyo objetivo sea garantizar los recursos para el pago de jubilaciones y pensiones a los funcionarios públicos de las tres esferas gubernamentales entre los cuales cabe destacar los siguientes:

- (i) Criterios para evaluación de los activos que deberán ser incorporados, en obediencia a los dispositivos previstos por ley y las alteraciones subsecuentes, impidiendo arbitrariedades en el proceso de determinación de precios de activos patrimoniales. Así, los activos transferidos por el Estado para capitalizar los fondos financieros deben ser evaluados por entidades independientes, para que sus precios sean compatibles con los de mercado.
- (ii) Aplicación de reservas, según las pautas del Consejo Monetario Nacional - CMN, estableciendo criterios similares a los utilizados por los Fondos de Pensión Privados para garantizar la utilización óptima de la combinación entre riesgo, rentabilidad y liquidez por la aplicación de los recursos, y para inserir estos recursos de seguridad social en el contexto más amplio de la política financiera nacional.
- (iii) Independencia administrativa y financiera con relación al ente estatal instituidor, buscando reducir injerencias impuestas por los ciclos políticos en la administración del patrimonio de los fondos y para impedir que el incumplimiento de los pagos por parte del ente público instituidor provoque la insolvencia del fondo.
- (iv) Forma de constitución y extinción del fondo, con miras a crear mecanismos que impidan que un fondo saludable se extinga y su patrimonio sea utilizado con fines no vinculados con la seguridad social.
- (v) Criterios para cuantificación de la contribución inicial por parte de la unidad federativa suficiente para enfrentar una eventual situación de riesgo y para asegurar el mantenimiento del pago de los beneficios.
- (vi) Instancias de control, fiscalización y supervisión, dotadas de mecanismos e instrumentos que permitan la eliminación de distorsiones y abusos y la aplicación de penalidades en el caso en que se produzca la infracción de las normas legales y, finalmente, para evitar que se usen los recursos de los fondos para financiar gastos no relacionados con su finalidad.
- (vii) Prohibición de préstamos con recursos del fondo al ente público instituidor, a sus órganos y entidades, así como a los beneficiarios del fondo, y la compra de títulos públicos, salvo los federales.

Finalmente, es importante mencionar que la coexistencia entre diversos regímenes de seguridad social exige la creación de mecanismos de compensación financiera entre ellos. Se trata de un vacío importante de la legislación brasileña que todavía no ha sido llenado. Actualmente, los trabajadores continúan jubilándose dentro del último régimen al que están afiliados, pudiendo contar el tiempo de aporte en los regímenes anteriores, sin ningún mecanismo que permita la transferencia de recursos entre los regímenes.

De esta manera, se han acumulado pasivos, lastrados en las deudas entre las esferas de gobierno que no pueden ejecutarse, debido a la ausencia de reglamentación sobre este tema. Así, la creación de mecanismos de compensaciones financieras entre los regímenes de seguridad social es el próximo desafío para la coexistencia entre los sistemas de la seguridad social equilibrados.

Algunas de las medidas que se han adoptado son sumamente rigurosas, ya que inducen a la eliminación de regímenes de seguridad social de Estados y Municipios que no cumplan con los requisitos establecidos.

Mientras tanto, la autonomía federativa está preservada, en el sentido de que existe suficiente espacio institucional y legal para la organización de los regímenes, siempre y cuando se respeten los principios relativos al sistema de seguridad social que, así como el de la autonomía federativa, están consagrados en la Constitución. En este sentido, se introduce una nueva dimensión de la redefinición del pacto federativo, relacionado con el esfuerzo conjunto para la sostenibilidad de la política fiscal.

Bibliografía

- MARE (1998), "Boletim Estatístico de Pessoal no. 32", Brasília, diciembre, p. 33.
- Oliveira, J. A. , y Teixeira. S.F. (1985), "(Im) Previdência Social: 60 Anos de História da Previdência no Brasil", Ed. Vozes, Rio de Janeiro, pp. 19-20.
- Pinheiro, V. (1995), "Modelos de Desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina", en Planejamento e Políticas Públicas, vol 12, IPEA, Brasília, diciembre.
- Rajness, D.M. (1996), "Civil Service Retirement Schemes: a Global Survey", Report submitted to the World Bank, diciembre.
- Weber, M. (1968), "Ciência e Política: Duas Vocações", Ed. Cultrix, São Paulo, p. 62

Previsión social: la posibilidad de centralizar o descentralizar estos servicios. Especial referencia al caso argentino

Walter E. Schulthess

Resumen

Durante las tres últimas décadas ha sido materia de discusión dentro del campo de las finanzas públicas, la conveniencia de que determinadas funciones a cargo de los gobiernos centrales pasen a los de menor nivel (provincias, municipios, etc.). Esta controversia que aparece como más apropiada para aquellos países de conformación federal, es también materia de análisis en los gobiernos unitarios, siendo en éstos últimos la disyuntiva entre gobierno central y locales.

En general desde el punto de vista empírico, la tendencia lleva a una mayor descentralización de funciones, aún cuando a partir del análisis teórico es posible identificar casos donde lo apropiado sería la cesión de ciertas acciones por parte de los gobiernos provinciales y municipales, hacia el gobierno nacional. Este proceso de centralización, en los últimos tiempos escasamente se verifica.

No obstante, lo anterior, cabe destacar que las prestaciones que generalmente se incluyen bajo el rótulo de la previsión social, (jubilaciones y pensiones para las personas de cierta edad, pensiones de invalidez y sobrevivientes de beneficiarios), ha sido poco considerado según el conocimiento del autor, tanto por el análisis académico como el práctico.

En este trabajo, primero a través del análisis teórico se observará la conveniencia que los sistemas previsionales cuenten con una organización centralizada, luego se pasará a examinar en particular el caso argentino, para finalizar con unas breves reflexiones tales como la existencia de situaciones de esa índole, solo puede justificarse como una forma de obtener ventajas a través básicamente de la falta de transparencia sobre todo en el financiamiento de esos servicios. Colaborando además para obtener tal situación preferencial, el escaso conocimiento por parte del resto de la sociedad, de estas situaciones que solo benefician parcialmente a algunos, obviamente en desmedro de otros.

I. Introducción

Durante las tres últimas décadas ha sido materia de discusión dentro del campo de las finanzas públicas, la conveniencia de que determinadas funciones a cargo de los gobiernos centrales pasen a los de menor nivel (provincias, municipios, etc.). Esta controversia que aparece como más apropiada para aquellos países de conformación federal, es también materia de análisis en los gobiernos unitarios, siendo en éstos últimos la disyuntiva entre gobierno central y locales.¹

El tema de la descentralización de funciones no solo preocupa al examen técnico-académico, si no que la práctica nos indica que se han tomado un conjunto de acciones tendientes a fortificar la importancia de los gobiernos subnacionales sobre todo en los países del área latinoamericana y de Europa oriental (países emergentes).

En general desde el punto de vista empírico, la tendencia lleva a una mayor descentralización de funciones, aún cuando a partir del análisis teórico es posible identificar casos donde lo apropiado sería la cesión de ciertas acciones por parte de los gobiernos provinciales y municipales, hacia el gobierno nacional. Este proceso de centralización, en los últimos tiempos escasamente se verifica.

El listado de las funciones que se discute si es conveniente que se presten a nivel central, o por el contrario lo apropiado sería que estén a cargo de los subnacionales, es muy rico, extenso y no siempre concensuado.

No obstante, lo anterior, cabe destacar que las prestaciones que generalmente se incluyen bajo el rótulo de la previsión social, (jubilaciones y pensiones para las personas de cierta edad, pensiones de invalidez y sobrevivientes de beneficiarios), ha sido poco considerado según el conocimiento del autor, tanto por el análisis académico como el práctico.

En este trabajo, primero a través del análisis teórico se observará la conveniencia que los sistemas previsionales cuenten con una organización centralizada, luego se pasará a examinar en particular el caso argentino, para finalizar con unas breves reflexiones.

II. La previsión social y la asignación de funciones entre gobiernos de diferentes niveles

Los análisis tendientes a establecer una adecuada distribución de las competencias entre los gobiernos de diferentes niveles se lleva generalmente a cabo a partir de las tres clásicas ramas, enunciadas originalmente por Musgrave R. (1959). Ellas son la provisión de bienes y servicios por parte del estado, las políticas distributivas del ingreso y las acciones macroeconómicas tendientes a lograr la estabilidad económica.

¹ Como trabajos pioneros en este tema pueden indicarse a Musgrave R. (1969) y Oates W. (1972).

Existe un amplio consenso a nivel técnico, que las dos últimas de las citadas acciones, deben preponderantemente estar a cargo del gobierno central, si se desea contar con una apropiada probabilidad de éxito.

A manera de síntesis puede fundamentarse esta posición para el caso de las políticas macroeconómicas, en la necesidad que tanto los argumentos fiscales como monetarios y de endeudamiento público para lograr la estabilidad económica, deben necesariamente encontrarse perfectamente coordinados para esa finalidad y ello será solo factible con una apreciable (sino única) participación del gobierno central.²

A su vez las políticas distributivas se justifican que deban instrumentarse a nivel nacional, sobre todo para evitar que con el traslado de una región a otra los agentes económicos eludan el mayor peso impositivo que les pueda caber o bien para evitar que a través de la concentración de aquellos que podrían beneficiarse de tales políticas regionales, desnaturalicen las acciones que se deseen implementar con tal objetivo.

En materia de asignación de recursos es donde no existe una solución única y por el contrario son más frecuentes las controversias sobre el nivel de gobierno más adecuado de realizar las prestaciones.

En términos generales puede sintetizarse estos aspectos señalando que la asignación de funciones dependerá de consideraciones sobre la oferta y demanda de cada servicio. La existencia de economías de escala en las prestaciones y la necesidad de garantizar un determinado servicio en forma homogénea a todos los habitantes (indivisibilidad) juega un rol importante para que en ciertos casos se haga aconsejable la prestación única a nivel de los gobiernos centrales (ejemplos clásicos la defensa, las relaciones internacionales). En cambio, cuando los servicios a brindarse se deben ajustar a demandas con diferentes características de índole local, conviene que la responsabilidad pase a los gobiernos subnacionales y de esa manera pueda ajustarse adecuadamente la oferta a las características de la demanda que presenta cada región o población.

Con los elementos anteriormente señalados, cuyo principal motivo fue el de brindar una especie de ayuda memoria, cabe preguntarse qué resulta más conveniente para un sistema previsional, que el mismo esté a cargo del gobierno nacional en forma centralizada, o en cambio, administrados a nivel de los estados o incluso de los municipios.

Previo a tratar ese interrogante, cabe realizar una reflexión sobre el método empleado para brindar los servicios previsionales.

La práctica indica, de manera extrema, dos formas distintas de implementar estas prestaciones. Un método, conocido bajo el nombre de "sistema de capitalización", presenta como principal particularidad que el aporte que efectúan las personas se acumula a través de cuentas particulares y donde el beneficio (jubilación o pensión) dependerá exclusivamente del fondo acumulado por cada uno. El otro sistema, denominado "de reparto" se caracteriza por estructurarse de manera tal que los aportes de los empleados y empleadores se aplican para financiar a la clase pasiva existente en ese momento³, bajo el supuesto que los aportantes de hoy (clase activa) recibirán los beneficios previsionales cuando integren la clase pasiva, a través del financiamiento que provendrá de la población activa de esos momentos. El beneficio bajo los sistemas de reparto generalmente no depende de la totalidad de aportes realizados por las personas, si no que pueden provenir de otras definiciones, siendo las más frecuentemente adoptada aquella donde los ingresos percibidos por la persona en sus últimos años como aportante juegue un rol muy importante. En general estas formulaciones más vale pretenden constituir un considerable nexo entre el beneficio jubilatorio y el salario percibido por la persona al final de sus años como aportante. En estos

² Véase López Murphy R. (1994).

³ Los regímenes de reparto pueden conformarse con o sin fondos de reserva. Cuando estos existen son expresamente constituidos para salvar situaciones contingentes de carácter coyuntural.

regímenes generalmente se incluyen beneficios mínimos y máximos permitiéndose de esta forma la posibilidad de incorporar implícitamente políticas redistributivas del ingreso, amén de otras acciones tendientes a lograr igual finalidad.

Para el primer caso, régimen de capitalización, la existencia de cuentas particulares, brinda la oportunidad que el sistema previsional se pueda organizar en forma descentralizada, haciendo que el pase de un empleo a otro cambiando de región geográfica o tipo de empleador⁴, no le acarrearía mayores problemas, pues tal pasaje se haría "llevando consigo los fondos acumulados". Sin embargo, a los fines de facilitar la administración de estos regímenes, tanto desde el punto de vista de los contribuyentes como de los beneficiarios, resulta conveniente que exista un único organismo responsable de esta actividad. En otras palabras las ventajas de la centralización son innegables. A este respecto cabe sí advertir, que en ciertos casos podría arguirse la conveniencia de desconcentrar el sistema, que por cierto no es lo mismo que descentralizar.⁵

De lo anterior y por descarte inferimos que la discusión sobre centralización y descentralización de la previsión quedaría limitada a los regímenes estructurados bajo los principios del método de reparto.

Como ya se advirtiera este método posibilita la aplicación de políticas redistributivas del ingreso y como tal inmediatamente encontramos un determinante de alta ponderación para indicar la conveniencia que tales servicios deban asignarse al gobierno central.

Pero además hay otros argumentos que juegan un rol muy significativo para aconsejar la centralización en estas prestaciones. De ellos, a nuestros fines resultan los de mayor significación aquellos que están dirigidos a la equidad que debe existir en el accionar gubernamental.⁶

Resulta difícil de aceptar que dos individuos que desempeñaron actividades laborales similares e hicieron igual número y montos de aportes previsionales durante su vida, llegado el momento de obtener la jubilación, ésta resulte muy diferente entre sí. Para que ello fuese posible los regímenes previsionales a los cuales aportaron tuvieron que ser diferentes y además el financiamiento también distinto, necesitando por lo menos uno de ellos (aquel que brinde mayores beneficios), otra fuente de recursos más allá de los aportes personales.⁷

Esas diversas fuentes de financiamiento generalmente no son muy transparentes para el público en general y pueden provenir de mayores aportes de los patronos, o la afectación de recursos tributarios.⁸

De mostrarse una situación como la señalada es muy probable que quienes aporten en un determinado régimen harán los reclamos necesarios, para equipararse con los más beneficiados.

Tanto por el aspecto redistributivo del ingreso, como por el de equidad horizontal (tratamiento igual a los iguales), es aconsejable que las prestaciones previsionales se administren en forma centralizada a través de un único organismo de carácter nacional, con ello se evitarán situaciones enojosas tales como que dos docentes similares o empleados del área de salud o de cualquier otra, llegado el momento de la jubilación encuentren que sus beneficios previsionales resultan totalmente distintos, sin existir motivos para que ello ocurra.

⁴ Los cambios del aportante al sistema pueden ser a su vez entre distintos tipos de áreas, como por ejemplo del sector público al privado o viceversa, o entre diferentes ramas de la producción: agropecuaria, industrial, servicios, etc.

⁵ Se entiende por desconcentrar a la separación o división entre los entes operativos para facilitar la prestación de un servicio, sin contar los entes prestadores con facultades para tomar decisiones propias. Véase Ruiz-Huerta Carbonell y Giménez Montero (1990).

⁶ En un régimen de capitalización la equidad horizontal está garantizada, pues las prestaciones exclusivamente dependen de los aportes efectuados por las personas.

⁷ Se descuenta que si bien puede existir mayor eficiencia en la administración de un sistema, esa diferencia no puede llegar a ser de tal magnitud que los menores costos operativos conseguidos permitan beneficios a los afiliados muy superiores.

⁸ También podría el endeudamiento del sistema, por cierto término considerarse una fuente de recursos, pero ello tendrá una limitación en el tiempo, de acuerdo al volumen de deuda que se acumule.

Otras ventajas que suelen mencionarse para auspiciar la centralización de los servicios previsionales, están relacionadas con la movilidad laboral y la posibilidad de observarse importantes economías de escala en la prestación de estos servicios.

La movilidad laboral es un tema que ha ganado significación, estimándose que cuando menos frenos existan en la asignación de la mano de obra, se logrará una mayor eficiencia en el uso de este recurso. Si el sistema jubilatorio es único, administrado desde el gobierno central, prácticamente no existirá impedimento para que un trabajador pase de un empleo a otro, pues nada perderá desde su situación previsional. Obviamente si el método utilizado es el de capitalización, se contará directamente con un instrumento más para alentar la flexibilización laboral.

En cuanto a la posibilidad que se muestren economías por el mayor tamaño que implicaría un régimen centralizado, en cambio de estar dividido en dos o más sistemas, cabe advertir que ello puede parecer bastante lógico, pero es necesario reconocer que no existen, en la práctica, pruebas concluyentes al respecto.

No obstante, lo anterior, cabe apreciar que la realidad nos muestra que existe la descentralización en ciertos regímenes previsionales conformados bajo los sistemas de reparto. ¿Cómo es posible ello? Como ya se expresara, normalmente bajo alternativas de financiamiento no muy claras, ya sea bajo el manto de asignaciones mayores (generalmente del sector patronal) o bien enjugándose desequilibrios financieros a través de aportes especiales, provenientes generalmente de otras fuentes fiscales.

III. El régimen previsional en la República Argentina

La intención de las leyes nacionales 18 037 y 18 038 del año 1968 fue la de unificar los regímenes previsionales y brindarlos a través de una única institución central de carácter nacional, conformándose este sistema bajo el régimen de reparto.

Quedaban fuera de ese régimen tres conjuntos de trabajadores. 1) Las Fuerzas Armadas y Policía Federal quienes tenían un trato diferente, sobre todo porque su régimen de retiros está plenamente ligado a sus sistemas de ascensos y promociones. 2) Tampoco se encontraban obligatoriamente incluidos los empleados públicos provinciales y municipales, tanto los que prestaban sus servicios en la administración central de dichas jurisdicciones como en sus entes autárquicos, autónomos y de sus empresas, quienes podían conformar Cajas locales. 3) También se exceptuaba del régimen general un conjunto de diferentes profesionales universitarios de distintas Provincias, quienes a través de sus Colegios o Consejos Profesionales tenían estructurados regímenes profesionales propios.⁹

Tanto los regímenes de los gobiernos subnacionales, como los correspondientes a las agrupaciones de profesionales, en la práctica implican una descentralización del sistema unificado.

En 1993/94 –Ley 24 241– se produce una significativa transformación del régimen previsional argentino con la incorporación del método de capitalización de fondos con cuentas particulares para cada persona. Este nuevo régimen permite optar por uno de reparto a cargo del gobierno de la Nación o de capitalización, manteniendo ambos un instrumento distributivo del ingreso a través de la Prestación Básica Universal (PBU). Por ésta prácticamente se brinda un beneficio de igual monto para todos los beneficiarios (tanto del régimen de reparto como el de capitalización). Se pretende con este instrumento, la PBU, incorporar un elemento redistributivo del ingreso, aminorándose la desigualdad proveniente de los ingresos percibidos por las personas

⁹ La situación de esos Consejos o Colegios profesionales se consustanció a través de su incorporación al denominado "régimen de reciprocidad" - Res. 363/81 Subsecretaría de Seguridad Social.

durante su participación activa en la fuerza laboral. En términos del léxico previsional, se toma en cuenta el principio de solidaridad a través de la referida PBU.

Este nuevo régimen no cambia las situaciones de excepción del anterior, pero pueden en la práctica visualizarse algunos aspectos dignos de nuestra consideración en lo que atañe a la descentralización del régimen previsional.

En el caso de las fuerzas armadas y policías queda pendiente la corrección de estos sistemas, pues uno de reparto como el existente, demuestra profundos desequilibrios financieros, propios de la naturaleza del régimen laboral y de bajas que impera en esas áreas. La solución no pasa por la descentralización o la centralización de esos servicios, si no que hace a la propia relación laboral.

Los gobiernos provinciales, en algunos casos mantienen sus sistemas jubilatorios propios. En general ellos enfrentan difíciles situaciones financieras, que se han venido salvando a través de aumentos en los aportes de las personas, o del empleador o afectando recursos de las tesorerías gubernamentales. En realidad todas son argucias necesarias para no transparentar la situación real de déficit financieros estructurales.

Estos sistemas además de los señalados problemas financieros, adolecen de pronunciadas iniquidades, donde personas que prestaron sus servicios en determinadas jurisdicciones logran apreciables ventajas a través de la posibilidad de obtención de los beneficios jubilatorios ya sea con una menor edad mínima, menos años de aportes o fórmulas ventajosas para el cálculo del beneficio (esta diferenciación se da a menudo en los funcionarios de más alto nivel de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como así en determinados gremios dentro del gobierno como los docentes, empleados de empresas estatales u organismos independientes).

En general puede expresarse que todos esos sistemas, conllevan fuentes de financiamiento poco transparentes y quienes realmente cargan con el peso de esos regímenes son los contribuyentes de la región (pago de impuestos) o quienes se ven privados de ciertos servicios (educación, justicia, salud, etc.) por tenerse que destinar más recursos a un relativo corto número de personas.

Como ya se mencionara, la situación de un buen número de esas Cajas de Gobiernos Provinciales o Municipales son financieramente inviables, llevando a que varias de ellas hayan sido absorbidas por el Gobierno Central, e incorporándose los aportantes y futuros beneficiarios al régimen general de la Ley 24 241.

En cuanto a los regímenes establecidos por los Consejos o Colegio de profesionales universitarios, cabe advertir que su número se ha visto aumentado en los últimos años. Para ello mucho ha tenido que ver la reforma de la Constitución de la Nación Argentina, acaecida en 1994 y donde se ha incorporado a través de su art. 25 la siguiente cláusula "Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad para los empleados públicos y los profesionales"

En principio, uno estaría tentado en expresar que esa posibilidad de organizar regímenes previsionales propios por parte de los profesionales, si fuesen autofinanciables sería recomendable y quienes defienden esa medida así lo expresan. Además de hacer hincapié en la larga tradición que observan en muchas provincias, se estipula que dichos regímenes aplican normas solidarias, tales como una jubilación mínima o incluso en algunos casos un monto igual de beneficio por persona. Por lo tanto se aduce, se cumpliría con similares requerimientos que los incluidos en el régimen general en cuanto a tomar en cuenta medidas redistributivas del ingreso de las personas.

La crítica a estos sistemas se basa en que dichos regímenes se financian a través de sistemas de aranceles compulsivos, posibles de aplicar pues los citados Colegios o Consejos actúan como organismos de carácter corporativo, no permitiéndose la libre fijación del precio entre los demandantes del servicio y los profesionales involucrados.

Pero además queda otro aspecto y es el de la solidaridad. Sin lugar a dudas como ya se mencionara en esos regímenes por lo general aplican pautas redistributivas, pero ellos dentro del subgrupo de profesionales y no para la totalidad de las personas, tal como se pretende realizar a través del sistema general (Ley 24 241), aplicando la PBU.

Se estima que los argumentos precedentes resultan de peso suficiente como para recomendar que los regímenes previsionales, sobre todo si se encuentran estructurados bajo el método de reparto, deben ser de carácter único y centralizado.

Las descentralizaciones en general provocan situaciones de inequidad, que por diferentes razones muchas veces no son apreciadas por quienes se ven perjudicados, pero ello no puede convertirse en un argumento que justifique la no-centralización de los regímenes de seguridad social. Obviamente si ciertos grupos desean hacer un mayor sacrificio cuando permanecen en la fuerza laboral, por ejemplo mayores aportes personales, nadie podrá estar en contra de esa decisión. Pero lo que ocurre en la práctica es que se hace uso de distintas argucias y se logran ventajas que alguien tendrá que pagar y eso si que es inaceptable.

Finalmente un último párrafo sobre la posibilidad de desconcentrar estos servicios. Ello es recomendable, sobre todo en países tan vastos como Argentina, siendo por lo tanto un justo reclamo el de aquellos que se encuentran más alejados de los principales centros administrativos, el querer contar con unidades operativas más próximas a su domicilio. Ello por cierto no implicará para nada incorporar medidas de inequidad entre los participantes de los regímenes previsionales, que es la principal crítica que merecen los regímenes descentralizados.

IV. Sugerencias finales

La revisión de los motivos que pueden llevar a aconsejar que determinadas funciones del sector público se lleven a cabo a través de los gobiernos estatales o municipales, no ofrece mayores perspectivas, en el caso particular de la previsión social.

Los argumentos que con mayor frecuencia se utilizan para auspiciar la descentralización de ciertos tipos de erogaciones estatales, prácticamente no encuentran argumentos para sostener esa posibilidad. Por algo es que prácticamente en todo el mundo se trata de servicios de índole nacional.

Si se considera que entre los objetivos más relevantes que se le demandan a los regímenes previsionales es el de cubrir a todos los trabajadores (principio de universalidad), como así el de la equidad horizontal (tratamiento de igual entre los iguales) y el de la solidaridad, que implica favorecer a los socialmente más desprotegidos, puede justificarse el por qué estos regímenes por lo general han sido administrados por los gobiernos centrales.

Resulta por cierto muy difícil lograr argumentos en pro de la descentralización de los regímenes previsionales. La existencia de situaciones de esa índole, como en el caso argentino¹⁰ de los subgobiernos y regímenes especiales para grupos de profesionales universitarios, solo puede justificarse como una forma de obtener ventajas a través básicamente de la falta de transparencia sobre todo en el financiamiento de esos servicios. Colaborando además para obtener tal situación preferencial, el escaso conocimiento por parte del resto de la sociedad, de estas situaciones que solo benefician parcialmente a algunos, obviamente en desmedro de otros.

¹⁰ Mucho más significativo es el caso de Brasil donde cada uno de los Estados contaban con regímenes propios, como así también 1 388 municipios. Esto hacía que en 1998 el financiamiento por los propios trabajadores afiliados a esos sistemas, cubriese sólo el 12.5% del gasto. El resto de recursos provenía de otros trabajadores y aportantes a los sistemas tributarios; Pinheiro, V. (1999).

Bibliografía

- López Murphy, Ricardo (1994), "Descentralización fiscal y política macroeconómica", CEPAL, (mimeo), Santiago, Chile.
- Musgrave, Richard (1959), "Teoría de la Hacienda Pública", Ed. Aguilar, Madrid.
- _____(1969), "Sistemas Fiscales", Ed. Aguilar, Madrid.
- Oates, Wallace (1972), "Fiscal Federalism", Harcourt, Brace, Jovanovich, New York.
- Pinheiro, Vinicius (1999), "Reforma da Previdência e Federalismo: o caso Brasileiro", documento presentado al XI Seminario regional de Política Fiscal, Brasilia D.F.
- Ruiz-Huerta Carbonell, Jesús y Giménez Montero, Antonio (1990), "Indíces de Descentralización y Distribución de la Capacidad de Decisión: Una aplicación al caso español". Instituto de Estudios Fiscales (mimeo), Madrid.



NACIONES UNIDAS



Serie


Seminarios y conferencias

Números publicados

- 1 Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL, (LC/L.1369-P), N° de venta: S.00.II.G.59 (US\$ 10.0).
- 2 Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (LC/L.1399-P), N° de venta: S.00.II.G.88 (US\$ 10.0), 2000.
- 3 La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo (LC/L.1456-P), N° de venta: S.OO.II.G.136 (US\$ 10.0), 2000.

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

“El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos”, 1998 (LC/G.1997/Rev.1-P).

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
-  : Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.:..... Fax:..... E.mail:.....

