

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

EL PACTO FISCAL

• fortalezas • debilidades • desafíos



NACIONES UNIDAS

SINTESIS

SÍNTESIS

EL PACTO FISCAL FORTALEZAS, DEBILIDADES, DESAFÍOS



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y CARIBE
Santiago de Chile, 1998**

LC/G.2024
17 de abril de 1998

ÍNDICE

	<i>Página</i>
PRESENTACIÓN	5
A. INTRODUCCIÓN	7
B. PRINCIPALES ELEMENTOS DE UN NUEVO PACTO FISCAL.....	10
C. CONSOLIDACIÓN DEL AJUSTE FISCAL.....	12
1. Ingresos públicos: avance incompleto.....	13
2. El déficit, la deuda y los nuevos retos macroeconómicos de la política fiscal.....	18
D. MAYOR PRODUCTIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO.....	24
E. TRANSPARENCIA DEL GASTO PÚBLICO.....	32
F. RESGUARDAR LA EQUIDAD.....	35
G. FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA	40

PRESENTACIÓN

El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos es el más reciente de un conjunto de documentos producidos en los años noventa por la CEPAL en torno a la propuesta de “Transformación productiva con equidad”. Ofrece, como los otros del mismo conjunto, orientaciones para abordar el desarrollo actual y futuro de América Latina y el Caribe; en esta oportunidad, aborda el tema de las finanzas públicas.

La presente publicación tiene por objeto dar una más amplia difusión al primer capítulo de **El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos**. Este capítulo sintetiza los principales planteos del documento, y permite formarse una idea general acerca de su contenido y sus propuestas. El pacto fiscal, entendido como el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y el alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social, se analiza a través de sus cinco aspectos fundamentales: consolidar el ajuste fiscal en marcha, elevar la productividad de la gestión pública, dotar de mayor transparencia a la acción fiscal, promover la equidad y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática.

A. INTRODUCCIÓN

Como es bien sabido, la crisis de la deuda dio lugar a profundos cambios en la estrategia de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. A medida que fue quedando de manifiesto que no se trataba de un evento transitorio sino más bien de un cambio permanente en el entorno macroeconómico, las medidas iniciales se transformaron rápidamente en programas de ajuste estructural orientados a promover las reformas económicas compatibles con el nuevo escenario.

De esta manera, a partir de los ochenta, las economías de América Latina y el Caribe, con diferentes grados de intensidad, iniciaron un amplio programa de reformas estructurales, entre las que destacan la liberalización comercial y la integración económica; la apertura a la inversión extranjera; la liberalización de precios; la desregulación de los mercados financieros; la flexibilización en el mercado de trabajo; la privatización, desincorporación y capitalización de empresas públicas; el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social; y la descentralización fiscal, especialmente de la prestación de servicios sociales en educación y salud.

En buena medida, la crisis de los ochenta reflejó una crisis de la concepción del Estado como actor del proceso de desarrollo. En consecuencia, la reorientación del desarrollo regional ha girado en torno a la revisión del rol asignado al Estado, configurando un cambio permanente de régimen fiscal. Así por ejemplo, los procesos de privatización y modernización han significado en muchos países ingresos extraordinarios en el corto plazo y reducciones permanentes del gasto y el empleo públicos, al tiempo que han incrementado las demandas de un adecuado sistema de regulación de los servicios privatizados. La descentralización significó alterar la distribución de recursos y competencias entre diversos niveles de gobierno y, con ello, los esquemas de transferencias intergubernamentales. De igual modo, la liberalización comercial exigió modificar las estructuras tributarias, aumentando la importancia relativa de las bases imponibles internas (principalmente sobre el consumo, en la forma de impuesto al valor agregado, IVA). Junto con ello, la desregulación del sistema financiero —orientada a promover el desarrollo del mercado interno de capitales— facilitó, en varios casos y con grados diversos, el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social, de sistemas de reparto hacia sistemas de capitalización, permitiendo de paso una ampliación del financiamiento interno del gobierno y del sector privado, incluyendo, potencialmente, los proyectos privados de infraestructura.

El nuevo contexto externo de globalización y el notable incremento de acuerdos comerciales a nivel subregional agregan nuevos desafíos, sin eliminar los anteriores. En efecto, el proceso de globalización acentúa la integración e interdependencia de mercados,

imponiendo un significativo efecto disciplinador en la macroeconomía y en las finanzas públicas, ante la elevada movilidad del capital financiero de corto plazo. A su vez, el fuerte crecimiento de acuerdos de integración o complementación comercial a nivel subregional impone restricciones en el ámbito arancelario, obligando a un gradual ajuste a la menor recaudación aduanera, así como estableciendo desafíos de administración arancelaria y racionalización de la protección efectiva resultante.

En su conjunto, ambas vertientes —cuya interrelación da origen a lo que hoy se conoce como "regionalismo abierto"¹— contribuyen a reducir el grado de autonomía con que las autoridades nacionales pueden tomar y ejecutar decisiones de política económica interna y de política fiscal, en particular. Más aún, en tanto los sucesos recientes de la crisis financiera asiática han puesto de relieve el efecto disciplinador de los mercados, las autoridades económicas nacionales han debido prestar creciente atención a las señales de estabilidad y consistencia que transmite la combinación de las políticas fiscal, cambiaria, monetaria y de manejo de la deuda pública.²

Habiendo transcurrido poco más de tres lustros, hoy puede afirmarse sin reservas que las finanzas públicas de la región han experimentado progresos significativos. Para la mayoría de los países, ya no constituyen causa de desequilibrio y, más aún, contribuyen a fortalecer la estabilidad macroeconómica. De hecho, la magnitud del ajuste fiscal llevado a cabo en la región y la brevedad del lapso en que ello se ha conseguido constituyen un hecho sobresaliente. Por lo mismo, se trata de un factor principal de la actual estabilidad macroeconómica, inédita en varias décadas, y del buen desempeño relativo de la región frente a las turbulencias externas que se iniciaron a fines de 1997. Adicionalmente, se registran avances en los arreglos institucionales de la gestión fiscal. Con ello se han facilitado los ajustes a las exigencias de la globalización, con manejos del déficit y de la deuda pública más compatibles con los patrones internacionales de disciplina presupuestaria.

Con todo, no puede decirse que los problemas fiscales de la región se hayan resuelto y que se trata, simplemente, de persistir en la actual actitud durante un lapso razonable. Por el contrario, múltiples problemas y crisis coyunturales —en muchos casos limitadas en su intensidad y, a la postre, controladas, pero crisis al fin— dan una impresión generalizada de fragilidad, es decir, de que el equilibrio fiscal y la contribución que éste hace al equilibrio macroeconómico general están todavía permanentemente en jaque, y que los logros del pasado inmediato en ese sentido necesitan ser firmemente consolidados antes de concederse cualquier atisbo de complacencia. A ello se agregan las crisis bancarias que, en ausencia de regulación prudencial adecuada, tienden a hacerse más frecuentes con la mayor volatilidad

¹ CEPAL (1994).

² El ajuste fiscal extraordinario promovido por Brasil en noviembre de 1997 —en respuesta a la fuerte inestabilidad y caída de las bolsas nacionales, inducidas por la crisis asiática de octubre y noviembre de ese mismo año— es un ejemplo de los límites impuestos a la autonomía de las autoridades económicas por el efecto disciplinador de los mercados financieros. Tales tipos de ajuste, en cierta medida preventivos, buscan construir o consolidar una reputación de solvencia, prudencia y disciplina presupuestaria, asegurando credibilidad ante los mercados financieros. Esto último busca evitar ataques especulativos sobre la moneda nacional, junto con asegurar continuidad en el ritmo y condiciones de la entrada neta de capital.

de los capitales, y cuyos costos pueden superar ampliamente los de crisis fiscales tradicionales.

Más aún, resulta claro que, por las urgencias de las crisis, el grueso de la atención fue puesto en el alcance y mantenimiento del equilibrio financiero, dejando en un segundo plano la atención a otros posibles objetivos de la política fiscal, aún cuando tales objetivos hayan concitado fuertes consensos. Así, por ejemplo, los propósitos de equidad tendieron a ser dejados de lado durante los años ochenta, tanto en el diseño de la estructura tributaria como en la del gasto público, aunque en esta última materia se observan avances importantes durante la década actual. Por su parte, los esfuerzos por mejorar la transparencia de las cuentas públicas, por diseñar una nueva gestión gubernamental orientada a resultados y por mejorar la discusión democrática del presupuesto son, por decir lo menos, insuficientes.

Estas consideraciones nos sirven de base para proponer la tesis de fondo de este trabajo: la robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del “pacto fiscal” que legitima el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser sus objetivos erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar el Estado, de dónde deben surgir los mismos y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización. Por el contrario, un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

Sin embargo, el éxito de la profunda transformación de la economía que está teniendo lugar, reseñada sintéticamente en párrafos anteriores, se dificulta si el Estado no está en condiciones de hacer el aporte necesario. Así, la privatización de servicios públicos debe ser acompañada de una regulación eficiente; la acumulación de capital humano y la provisión de infraestructura de calidad son determinantes fundamentales del crecimiento económico; y la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo es necesaria para la estabilidad política y social que requiere un proceso estable de crecimiento. Sin embargo, el Estado no puede encarar sistemática y eficientemente sus tareas si el pacto fiscal no es operativo. Recomponer, renovar el pacto fiscal resulta, así, enormemente necesario. Esta es, a no dudar, una tarea política y técnica de gran envergadura, pero, como se pretende exponer en este documento, puede decirse que además de necesaria es posible, por cuanto están dados los elementos para emprenderla.

En efecto, el conocimiento y la discusión de muchos de los componentes de un nuevo pacto fiscal están ya avanzados, y el esfuerzo mayor es el de progresar en esa tarea y, sobre todo, en articularlos coherentemente, en lo técnico, y gestar el consenso social, en lo político. La siguiente sección propone algunas reflexiones sobre sus elementos más importantes, y el resto de este capítulo muestra los progresos en cada una de estas áreas y las políticas que podrían contribuir a su consolidación.

B. PRINCIPALES ELEMENTOS DE UN NUEVO PACTO FISCAL

A pesar de los importantes avances registrados en muchos países en materia de institucionalidad, política y administración fiscal, en general estos siguen siendo insuficientes para que los Estados de la región puedan enfrentar sólidamente los desafíos del entorno nacional e internacional del cambio de siglo. La consolidación de los importantes avances fiscales realizados en el período reciente exige generar consensos duraderos sobre un régimen fiscal capaz de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materias de crecimiento y distribución. Ello, a su vez, hace necesario llegar a acuerdo sobre visiones de mediano plazo en torno al nivel, composición y tendencias del gasto público y la tributación. En ausencia de bases sólidas en este sentido, el equilibrio podría alterarse al reaparecer presiones fiscales y, por ende, macroeconómicas, algunas de ellas manifestadas a través de mecanismos no transparentes. Por ello, **la consolidación del ajuste fiscal** es el primer elemento de todo nuevo pacto fiscal. A esto vale la pena agregar que, por su importancia y porque el Estado es el principal agente social que puede ocuparse de ella, dicha consolidación debe ser compatible con la posibilidad de enfrentar la variabilidad coyuntural de la actividad económica, ya sea por causas internas o externas. Los agentes económicos privados se benefician si su entorno macroeconómico no experimenta crisis y variaciones bruscas, y la política fiscal cuenta con instrumentos de importancia para este fin.

Dicho esfuerzo ha de realizarse en un contexto en que la sociedad civil plantea elevadas exigencias de eficiencia a la acción pública, en principio comparables a las que eventualmente pueden resultar de la utilización del mercado en la asignación de recursos. Por ello, **eleva la productividad del gasto público** es un imperativo que no puede estar ausente de un pacto fiscal que sea satisfactorio para la sociedad. Un reordenamiento de las funciones que desempeñan distintas instituciones públicas, la introducción de claros criterios que permitan mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de su gestión y la incorporación de nuevos agentes que, sujetos a una regulación adecuada, presten servicios sociales y de infraestructura tradicionalmente reservados al Estado, son caminos que se han venido gestando para responder a esta demanda de la sociedad.

En estrecha relación con los puntos anteriores, el éxito de todo ajuste macroeconómico está condicionado por la capacidad para hacer un seguimiento detallado de los ingresos y gastos que lo determinan. Este seguimiento es también necesario para garantizar una adecuada productividad del gasto y es, por lo demás, elemento esencial de los acuerdos democráticos que son esenciales para una fiscalidad sana. En ese sentido, y tal como se expondrá con algún detalle en páginas posteriores de este documento, la historia reciente del sector público en la región da lugar a graves preocupaciones, pues ha sido considerable la opacidad de las finanzas públicas y de la acción estatal en general. En no pocas ocasiones han explotado en manos de las autoridades desequilibrios fiscales ocultos a través de operaciones cuasifiscales insuficientemente conocidas o contabilizadas. Los agentes sociales

han tenido, además, la sensación de que, protegidos por la falta de transparencia, algunos se han beneficiado y otros perjudicado injustamente con estas operaciones, y que la misma ineficiencia de la gestión pública creció a su amparo. Por ello difícilmente podría consolidarse un nuevo pacto fiscal operativo si no formara parte del mismo una preocupación explícita y mecanismos claros orientados a dotar de la máxima **transparencia** a la acción fiscal.

Si bien los países de la región han optado inequívocamente por un régimen de producción confiado al mercado, donde los individuos puedan realizar al máximo su iniciativa y sus potencialidades, es también cierto que en todos ellos subsiste con fuerza la noción de que el progreso que interesa es también el progreso como sociedad, es decir el avance simultáneo de personas unidas por valores ciudadanos comunes, que guardan entre sí una relación de solidaridad y que entienden que el progreso colectivo no es antagónico con el de los individuos sino más bien complementario y reforzante. Una de las manifestaciones más importantes de esta relación de solidaridad es la noción de que en cada momento histórico de la vida de una nación hay un nivel de equidad cuyo alcance es responsabilidad de la sociedad. En particular, la sociedad suele confiar al Estado un papel muy crucial en la **promoción de la equidad**, y el pacto fiscal resulta incompleto e insatisfactorio si ese papel se omite, se descuida o se cumple insuficientemente. Aquí resultan de importancia tareas de promoción de la igualdad de oportunidades, con sus expresiones, por ejemplo, en el ámbito de la educación, la salud y el empleo, y tareas de protección a poblaciones vulnerables; y no puede quedar descuidada la equidad con que se recauden los recursos que el Fisco emplea para éstas y para sus demás tareas.

Por último, debe recordarse que en los países de la región existe un compromiso cada vez más profundo con los valores de la democracia política, y que su fortalecimiento es una preocupación compartida por la generalidad de los sectores sociales. En ese contexto, el pacto fiscal no sólo está sujeto a la **institucionalidad democrática** sino que es en verdad un componente esencial del fortalecimiento de dicha institucionalidad. Esto es así porque las pautas de convivencia democrática no pueden sino salir beneficiadas por un proceso de discusión del que emerjan compromisos ampliamente consensuados sobre la magnitud y composición del gasto público y su financiamiento, así como de un adecuado control sobre la gestión pública. En este ejercicio democrático deben intervenir efectivamente —más allá de su participación formal— el poder legislativo y las ramas del poder ejecutivo nacional, así como las autoridades correspondientes a niveles territoriales descentralizados y la sociedad civil, por los canales que correspondan.

Un nuevo pacto fiscal que consolide las reformas en proceso, promoviendo así un entorno macroeconómico estable; que comprometa al fisco a usar eficientemente los recursos; que contemple mecanismos transparentes de acción pública; que prevea la equidad como objetivo importante, y que contribuya a afianzar una institucionalidad democrática, es condición para que progrese el proceso de transformación productiva con equidad en el que se ha comprometido la región. Las secciones restantes de este capítulo, así como el resto de este informe, pretenden contribuir a la necesaria discusión sobre este nuevo pacto.

C. CONSOLIDACIÓN DEL AJUSTE FISCAL

Como es sabido, los elevados déficit públicos de los gobiernos centrales y de los sectores públicos no financieros en la primera mitad de los años ochenta, generaron presiones inflacionarias y desequilibrios externos en numerosos países de la región. De allí que la consolidación fiscal constituyese pieza central de los planes de estabilización, primero, y de ajuste, después, llevados a cabo por los países de América Latina y el Caribe durante las dos últimas décadas.

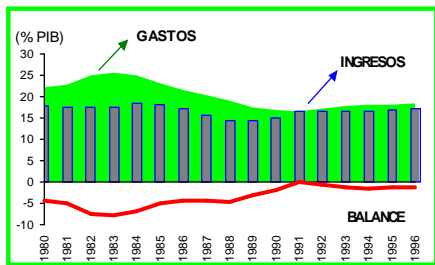
En esta materia, los avances son significativos. El balance regional de las finanzas públicas muestra, en efecto, progresos indudables, los cuales se reflejan en una notable reducción del déficit y un manejo muchos más cuidadoso tanto de éste como de la deuda pública. Durante los años ochenta, el ajuste descansó básicamente en la contracción en los niveles de gasto. En los noventa, el avance se ha basado más, en el caso de América Latina, en la mayor generación de ingresos, lo cual ha permitido una recuperación de los niveles de gasto. Esta recuperación no ha sido compartida por los países del Caribe, donde se ha mantenido en general la tendencia a la reducción del gasto (véase el gráfico I-1).

Gráfico I-1

BALANCE GLOBAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES

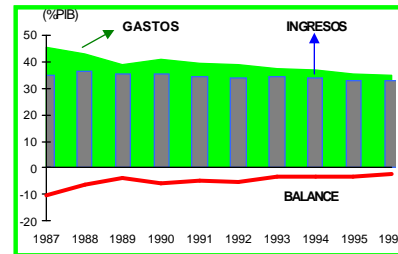
(Porcentaje del PIB)

1.a América Latina



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

1.b El Caribe



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

La exigencia de otorgar una fuerte prioridad al componente fiscal del objetivo de estabilización macroeconómica se tradujo en una relativa postergación de otros objetivos de las finanzas públicas. Entre estos últimos, el más perjudicado fue, sin duda, el referido a la función distributiva del sector gobierno.³ El resultado muestra un considerable abandono del objetivo de equidad —principalmente, vertical— en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, en general, y de la política fiscal, en particular. En años recientes, numerosos gobiernos han adoptado medidas —particularmente en el campo del gasto social— que reflejan una creciente conciencia de la gravedad de la situación social a lo largo de muchos años y especialmente a partir de los ochenta. Según veremos más adelante, ello se refleja, en particular, en una recuperación notoria del gasto público social en América Latina, la cual no es compartida, sin embargo, por los países del Caribe.

La favorable tendencia en las cuentas públicas oculta, sin embargo, varios fenómenos que evidencian todavía un cierto grado de fragilidad en los logros. Ciertas experiencias, al contabilizar los ingresos de privatizaciones sobre la línea, tienden a sobreestimar la solidez del ajuste, pues se basan en ingresos estrictamente no recurrentes. Por otra parte, se ha acentuado la dependencia de las finanzas públicas respecto del ciclo económico, lo que introduce inestabilidad en el gasto y cierta vulnerabilidad en el propio ajuste fiscal. La expansión del gasto durante las fases de recuperación cíclica de la actividad económica, basada en ingresos tributarios transitorios y en el acceso fácil al financiamiento externo, es sucedida por fuertes ajustes del gasto una vez que desaparecen unos y otro. La inadecuada regulación de las operaciones cuasifiscales da lugar a desajustes cuantiosos en varios países, entre los cuales se destacan durante la década actual aquellos asociados a crisis bancarias. La descentralización ha generado nuevos desafíos y, en algunos países, se ha vuelto importante fuente de desequilibrios fiscales. Finalmente, pese a la reducción del déficit, la carga de la deuda pública sigue siendo elevada.

En las páginas que siguen se analizan dos elementos de la consolidación del ajuste fiscal, aquellos relativos a la evolución de los ingresos públicos y del déficit y la deuda gubernamentales. La evolución del gasto se detalla en la sección D.

1. Ingresos públicos: avance incompleto

Desde mediados de los ochenta, todos los gobiernos de la región, con diferencias de grado y de alcance, han introducido importantes reformas a sus respectivos regímenes tributarios y arancelarios, complementadas por otras de modernización de la administración tributaria. Si bien se presenta una marcada heterogeneidad de situaciones, en general se puede afirmar que el enorme esfuerzo realizado en materia de reformas impositivas contribuyó a un aumento, todavía modesto, en el coeficiente de tributación en América Latina (aunque no en el Caribe), acompañado de importantes mejoras en la estructura y administración tributarias. Los países de la región muestran, en cualquier caso, una gran heterogeneidad respecto de sus niveles y composición de ingresos públicos, dadas sus diferencias de nivel de ingreso, de

³ Evidencias de aumentos en la desigualdad de la distribución de ingresos en la mayoría de los países de la región, en particular referidos a zonas urbanas, pueden verse en CEPAL (1997a), cap. I).

estructura productiva, de inserción comercial y de políticas y administración tributarias (véase el capítulo III).

El tamaño promedio del sector público, medido a través de sus ingresos, es moderado en la región, y claramente inferior al de la OCDE y al de las economías asiáticas. El promedio latinoamericano de los ingresos totales del Gobierno central aumentó levemente, desde poco menos del 15% del PIB en 1990 a un 17% del PIB en 1996 (véase el gráfico I-1); la mayoría de los países se concentra en el rango de 15 a 20% del PIB, y sólo Haití y Guatemala recaudan menos del 10% de esa variable. Al incluir al sector público no financiero, los ingresos totales recaudados se elevan desde 25.5% del PIB en 1990 a casi 28% en 1996, y aumenta también la convergencia de los países en torno a valores superiores al 20% del PIB. Por su parte, la media de ingresos totales de los gobiernos centrales del Caribe, aunque cae levemente en los noventa, aún se mantiene por encima del 30% del PIB. En el marco de estas tendencias, los ingresos tributarios recaudados por los gobiernos nacionales (sin considerar las contribuciones a la seguridad social) aumentaron de 11.8% en 1990 a 13.6% del PIB en 1996 en América Latina, pero se redujeron de 29.5 a 27.2% en el caso del Caribe. Aunque para el conjunto de América Latina el coeficiente medio de tributación superaba el existente en 1980, la mitad de los países de la región mantenían una presión tributaria inferior a la de dicho año.

La comparación de la presión tributaria entre regiones depende en forma decisiva del nivel de las contribuciones a la seguridad social. La presión tributaria de los países de la OCDE es de 38% del PIB (en 1995), incluyendo 9 puntos de las contribuciones a la seguridad social, de modo que la presión tributaria efectiva, neta de contribuciones a la seguridad social, es allí de 29% del PIB. Las contribuciones a la seguridad social representan en promedio un 2% del PIB en América Latina y, según los señalamos en el párrafo anterior, la presión tributaria neta de dichas contribuciones un 13.6% del PIB. En cualquier caso, este es sólo uno de los factores de la gran heterogeneidad de los niveles de tributación característicos de la región, los cuales reflejan, entre otros factores, la eficacia de los sistemas impositivos, las decisiones sobre el tamaño del gobierno, y el financiamiento alternativo que provee la renta petrolera en aquellos países que tienen acceso a ella (véase el gráfico I-2). Estas comparaciones muestran también las grandes potencialidades para aumentar la tributación en muchos países, particularmente de América Latina, sin afectar su competitividad.

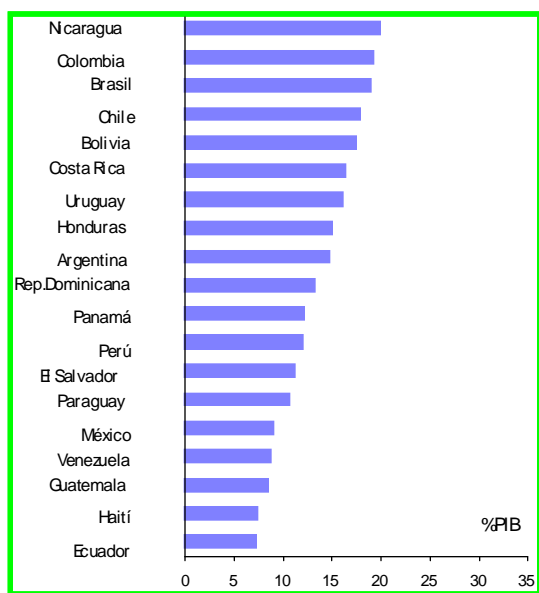
En términos de estructura del comercio, los procesos de liberalización y de integración han llevado a disminuir drásticamente el nivel medio y la varianza de los ingresos arancelarios, reduciéndose la importancia del comercio exterior en el financiamiento estatal, especialmente en los países medianos y grandes de América Latina. Este fenómeno ha generado, sin embargo, tensiones fiscales en el caso de las economías pequeñas del Caribe, donde cerca de un tercio de los ingresos totales proviene del comercio exterior. En menor medida, este fenómeno también se ha producido en Centroamérica, de manera que en ambas zonas las perspectivas de la integración económica subregional están muy ligadas a la consolidación de nuevas fuentes de ingresos fiscales.

En muchos otros aspectos, el sistema tributario muestra cambios de consideración respecto del existente a inicios de los ochenta. Se ha reducido el número de bases imponibles y se ha alterado la base territorial y funcional de los impuestos, de los de

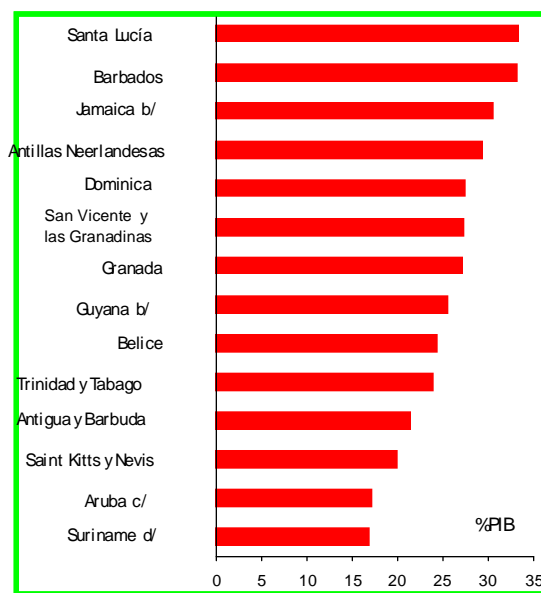
comercio exterior hacia los tributos internos, y de los impuestos directos hacia los indirectos. La tendencia a apoyarse crecientemente en el IVA, junto con favorecer la neutralidad en la asignación, permite un aumento de la cobertura sectorial de los impuestos indirectos, reduciendo las exenciones y facilitando el control de la evasión. Por otra parte, se ha incrementado el mínimo imponible en el impuesto de renta, reduciendo el número de tramos y el nivel máximo de las tasas marginales del impuesto a las personas (de 47 a 28%, en promedio) y a las empresas (de 43.3 a 35.5%), al tiempo que se ha acudido a un uso más generalizado de criterios presuntivos de tributación en algunas actividades, para reducir la evasión.

Gráfico I-2
PRESIÓN TRIBUTARIA DE LOS GOBIERNOS CENTRALES^a
(Porcentaje del PIB)

2.a América Latina



2.b El Caribe



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Menos contribuciones a la seguridad social.

^b Datos de 1995.

^c Datos de 1992.

^d Datos de 1993.

A través de este proceso, el abandono de los impuestos directos como mecanismos de recaudación ha avanzado más de lo deseable en América Latina. En efecto, en la OCDE, el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos (cuatro quintas partes por impuesto

a la renta personal), en tanto en América Latina los impuestos directos suman sólo el 25% de la recaudación (la mayor parte por renta de las empresas). La mayoría de los países de la región recauda sólo entre 20 y 30% de sus ingresos tributarios a través de impuestos directos. Sólo Colombia, México y Panamá muestran una estructura más balanceada, con impuestos directos entre 40 y 50% del total de ingresos tributarios. En el Caribe, la estructura tributaria se asemeja más a la OCDE que a América Latina, ya que allí los impuestos directos representan, en promedio, el 40% de los ingresos tributarios, y varios países —Aruba, Barbados, Guyana, Jamaica, Antillas neerlandesas, Suriname y Trinidad y Tabago— han sobrepasado dicho promedio en los últimos quince años.

Los ingresos por privatizaciones desde fines de los ochenta han sumado en la región alrededor de 96 000 millones de dólares, con diversa intensidad entre países pero con un ciclo temporal parecido: dinamismo inicial y desaceleración posterior, como resultado natural de un menor número de empresas disponibles para la venta. El valor de las ventas representa sólo el impacto fiscal de corto plazo. Los efectos de largo plazo, que son objeto de atención en el capítulo IX, no han sido objeto de cuantificaciones apropiadas.

La evasión, la elusión y la renuncia fiscal siguen siendo aspectos débiles en la recaudación. Esto difícilmente se explica como resultado de tasas excesivas, dado que en la región se registra una asociación positiva entre nivel de éstas y la eficacia recaudatoria de los tributos. En particular, en el caso del IVA, países con alícuotas comparativamente altas, como Brasil, Chile y Uruguay, presentan tasas de eficacia recaudatoria relativamente elevadas, en tanto lo contrario sucede en países de alícuotas bajas, como Bolivia, Ecuador y Paraguay. Esto parece indicar que la calidad de la administración tributaria es un factor decisivo en los niveles de recaudación, y que puede compensar con creces el eventual desincentivo al incumplimiento tributario que emane de alícuotas más altas. De allí el rol privilegiado de su fortalecimiento en los programas de control a la evasión y elusión de los tributos.

En administración tributaria, las reformas aplicadas se han orientado a elevar la jerarquía burocrática y la autonomía técnica de las administraciones tributarias y aduaneras. Del mismo modo, se han tendido a concentrar las funciones normativas en la administración nacional, al tiempo que se descentralizan las funciones operativas de fiscalización y recaudación a nivel territorial o de gobiernos subnacionales. Aunque existe también una tendencia a unir las administraciones de impuestos y aduanas, y en un caso (Argentina) integrar aún las contribuciones a la seguridad social, esta tendencia es algo menos marcada. Finalmente, se ha generalizado el esfuerzo por simplificar normas y procedimientos administrativos, así como el de incorporar modernas tecnologías de información en el procesamiento y fiscalización de las declaraciones y en la cobranza y devolución de impuestos, buscando reducir el costo de la recaudación y mejorar la productividad de los servicios tributarios.

En síntesis, las reformas impositivas en la mayoría de los países, aunque muestran importantes logros en los diversos ámbitos, todavía distan de cumplir a cabalidad los clásicos objetivos de suficiencia recaudatoria, simplificación de normas y procedimientos, neutralidad en la asignación de recursos y equidad en la distribución de la carga. En el agregado, el desempeño tributario muestra, en particular, una mejora marginal en suficiencia recaudatoria, la persistencia de elevados índices de evasión, elusión y renuncia fiscal, y una

pérdida de presencia de la equidad vertical en el debate tributario. De ahí la necesidad de persistir en reformas orientadas a mejorar los ingresos públicos. A continuación, se mencionan someramente algunos campos de acción en esta materia.

a) Privilegiar cuatro áreas para fortalecer los ingresos: lucha contra la evasión, fortalecimiento de la tributación directa, impuestos verdes y gravámenes a algunas actividades financieras en la economía global

Las comparaciones internacionales indican que el coeficiente medio de tributación en América Latina es bajo —no así el del Caribe— y que existe un amplio margen para mejorar los ingresos públicos en muchos países. En esta materia, tanto por razones económicas como políticas, se debe privilegiar una estrategia de combate a diversas formas de evasión fiscal, mediante el fortalecimiento de la administración tributaria. Ello constituye una señal clara a los agentes económicos y a la sociedad como un todo, en el sentido de que, así como el cumplimiento de la ley es un prerequisite de la vida democrática, el cabal cumplimiento del código tributario es una condición necesaria para dar vida efectiva al pacto fiscal en que se apoya la gobernabilidad económica y política. El análisis precedente indica que existe un amplio margen para fortalecer la tributación directa (especialmente a las personas) en la mayoría de los países de América Latina. Mientras la lucha contra la evasión incrementaría la equidad horizontal, esta reforma contribuiría a mejorar la equidad vertical. A ello se podría agregar la posibilidad de utilizar en mayor escala “impuestos verdes”, los que generan además efectos positivos sobre la protección ambiental, y son aún incipientes en la región. A estas fuentes valdría la pena agregar otras derivadas de gravar algunas operaciones financieras, especialmente de carácter especulativo; sin embargo, estas deberían aplicarse en el marco de arreglos institucionales y procedimientos internacionales que impusieran cargas similares en todos los países, para evitar que dichos gravámenes den lugar a desviación de los flujos de **recursos**. Para dotar de viabilidad política a todos estos esfuerzos, es necesario que el mayor nivel de recaudación vaya estrictamente ligado a mayor productividad en el gasto y a prácticas institucionales que minimicen el espacio a las posibilidades de corrupción.

b) Continuar los esfuerzos por simplificar el régimen y la administración tributaria para minimizar la evasión y la elusión

Al reducir las bases imponibles, algunas de ellas de bajo rendimiento recaudatorio, se reducen los “costos de cumplimiento” de los contribuyentes y, con ello, los incentivos para eludir o evadir el cumplimiento de las obligaciones. Un sistema con bases amplias y alícuotas uniformes es menos vulnerable a intentos de evasión —básicamente por las mayores facilidades de control por parte de la administración tributaria— que otro en el que existan múltiples exenciones, deducciones o tasas diferenciadas. Por otra parte, la simplificación del sistema tributario reduce los requerimientos de información, limitando procedimientos administrativos más complejos, que tienden a incentivar la elusión y la evasión. La simplificación debe ir de la mano con la unificación de atribuciones legales sobre una misma base impositiva, ya que cuando ésta está difundida en diversos niveles de gobierno (como en el caso de Brasil), tiende a dificultar las operaciones de control.

c) Disminuir la oferta de incentivos tributarios y, junto con ella, la correspondiente renuncia de recaudación impositiva (“gastos tributarios”)

Este tipo de instrumentos genera opacidad en el diseño y ejecución de la política fiscal, pues el gobierno generalmente no dispone de estimaciones actualizadas acerca de los volúmenes que deja de recaudar, ni tampoco respecto de quiénes se apropian de los correspondientes beneficios. La falta de transparencia, característica de estos “gastos tributarios” está muy vinculada a la considerable discrecionalidad con que los gobiernos asignan sus beneficios, lo que los transforma en un vehículo muy conveniente para diferentes modalidades de captación de renta (*rent-seeking*) y corrupción. Por lo tanto, el uso de los incentivos tributarios no sólo afecta adversamente el criterio de suficiencia recaudatoria, sino también el principio de equidad. De hecho, la potencial regresividad de este instrumento puede contribuir a neutralizar los esfuerzos distributivos que el gobierno realice a través de otros instrumentos de política, sean éstos tributarios o fiscales en general.

El argumento clásico que avala estas exenciones es el de favorecer en la asignación de recursos, a sectores o regiones seleccionados por las autoridades económicas. Sin embargo, como habitualmente no se conocen los volúmenes de recursos canalizados a los agentes favorecidos, ni tampoco se efectúan evaluaciones de los resultados, suele no quedar claro el cumplimiento de dicho objetivo. Más aún, si se justifica la prioridad concedida, resultaría más eficiente para lograr el mismo objetivo una asignación explícita de recursos en el presupuesto, lo que además facilitaría la evaluación de la eficiencia del gasto. En ausencia de una decisión en tal sentido, debe al menos estimarse un presupuesto de renuncia fiscal, el cual debe ser presentado, conjuntamente con el presupuesto ordinario, a consideración de los parlamentos, permitiendo, de paso, una mayor transparencia en la gestión fiscal (véase más adelante el punto E, relativo a la transparencia del gasto público).

d) No considerar la generación de ingresos públicos como el objetivo principal de los procesos de privatización

Debido a su carácter no recurrente, la generación de ingresos públicos no debe ser el objetivo principal de los procesos de privatización. Es esencial, en particular, evitar que los ingresos por privatizaciones se utilicen para financiar gastos corrientes. La experiencia regional indica que el uso más eficiente de dichos recursos es la recompra de deuda pública, con descuento, en los mercados secundarios, cuando dicha deuda está disponible.

2. El déficit, la deuda y los nuevos retos macroeconómicos de la política fiscal

En los siete años transcurridos de la presente década, nunca excedió el 2% del PIB el déficit promedio de los gobiernos centrales de 19 países de la región para los cuales existe información. Esto representa un esfuerzo notable de disciplina fiscal, si se considera que, en los años posteriores a la crisis de la deuda, dicho déficit representaba cerca del 8% del PIB (véanse nuevamente el gráfico I-1 y el capítulo V). Se trata pues de un logro espectacular a

nivel internacional, que supera lo alcanzado durante el mismo período en buena parte del mundo industrializado.

Todos los indicadores tradicionales —necesidades de financiamiento, déficit primario y ahorro corriente— muestran una mejoría adicional en los años noventa, especialmente en aquellos países cuya situación era más frágil a comienzos de la década. No obstante, con la excepción de Chile, no se han logrado sostener niveles globales de superávit, y en algunos casos se mantienen situaciones de fragilidad fiscal (Brasil, Colombia, Costa Rica, Haití y Honduras), en su mayoría abordadas en los últimos años por las autoridades respectivas. Por otra parte, en años más recientes, hay cierta tendencia al deterioro de las cuentas públicas. En 1996, por ejemplo, quince de los diecinueve países con información registraron un déficit.

Esto último muestra en realidad una preocupante tendencia procíclica de las finanzas públicas regionales, que ha tendido a acentuar en vez de morigerar el ciclo económico. En varios casos nacionales, la convergencia de una drástica reducción en la tasa de inflación, la retoma del crecimiento, la reanudación del financiamiento externo y los ingresos por privatizaciones, generó una situación fiscal transitoriamente más favorable que el escenario de tendencia que enfrentan las finanzas públicas. En ocasiones, este proceso ha sido estimulado por los programas de ajuste, supervisados por organismos multilaterales de financiamiento cuya atención se centra excesivamente en indicadores de déficit que no consideran el impacto del ciclo económico. Esta práctica relaja la disciplina fiscal en la fase ascendente del ciclo, obligando a realizar severos ajustes cuando el entorno internacional es adverso, como ha acontecido con la crisis mexicana a fines de 1994 y con el actual impacto de la crisis asiática. Las estimaciones que se presentan en el capítulo IV de este informe indican que el gasto público tiene en la región, en efecto, un comportamiento cíclico mucho más pronunciado que en los países de la OCDE y el sudeste asiático.

No menos importantes han sido los problemas asociados a los costos de ciclos financieros mal administrados, en un contexto en el cual la volatilidad de los flujos de capital ha tendido a acrecentarse con el proceso de globalización. En muchos casos, estas crisis están asociadas a una liberalización de variables financieras (tasas de interés, crédito bancario o cuenta de capital de la balanza de pagos) sin un simultáneo reforzamiento de la regulación y supervisión prudencial de los bancos y otros intermediarios, con miras a tener en cuenta los riesgos de pérdida que afectan a los procesos crediticios y de inversión en mercados financieros más libres. En efecto, una deficiente regulación prudencial durante las fases de bonanza o desregulación permite a las entidades financieras asumir riesgos excesivos; se da así lugar a posteriores quiebras y a costosos programas de rescate, que incluyen préstamos a bancos faltos de liquidez, programas de compra de cartera, reprogramación de créditos con tasas de interés preferenciales o, si se trata de créditos externos, con condiciones cambiarias preferenciales, entre otras medidas. En unos pocos casos, el fisco ha asumido explícitamente las pérdidas, pero en otros ha dado lugar a operaciones cuasifiscales del banco central. La intervención tardía ha tendido en estos casos a acrecentar las pérdidas. Las más costosas han sido las crisis bancarias de Argentina y Chile de comienzos de los años ochenta, donde dichas pérdidas alcanzaron entre 40 y 60% del PIB. Las principales crisis financieras de la década actual (México, Paraguay y Venezuela) han generado obligaciones fiscales o cuasifiscales equivalentes entre 8 y 18% del PIB (véase el capítulo V).

Asimismo, los procesos de descentralización han generado dificultades macroeconómicas nada despreciables, fundamentalmente asociadas a cuatro fenómenos: a) la descentralización mayor en los ingresos que en los gastos, que ha caracterizado este proceso en algunos países (Brasil y Colombia); b) el uso generalizado de sistemas de participación en las rentas nacionales, que reducen los grados de libertad de la política tributaria, ya que aumentos en los recaudos tributarios generan automáticamente, por la vía de aumentos en las transferencias, mayores gastos; c) la ausencia de control del endeudamiento territorial; y d) la falta de incentivos adecuados a la generación de recursos propios en las regiones. La excesiva dependencia de las transferencias nacionales es una de las características desafortunadas de la descentralización en América Latina: ellas suelen financiar más de la mitad de los gastos locales contra una tercera parte en los países de la OCDE. Así las cosas, los esfuerzos por mejorar la gestión pública mediante la administración descentralizada de servicios deben estar acompañados de una solución a estos dilemas macroeconómicos, que pueden terminar por derrotar el propio proceso (véase el capítulo VIII).

La evolución de la deuda pública muestra también avances importantes, gracias, en particular, a los programas de reducción adoptados desde fines de los años ochenta. La relación deuda pública/PIB se redujo de 50 a 30% entre 1988 y 1992, estabilizándose luego, aunque con grandes diferencias entre países y con aumentos significativos en algunos de ellos. Sin embargo, el problema de la deuda externa dista mucho de haber sido superado, según se refleja en el peso importante de los costos de su servicio, en la alta proporción que representa la deuda pública en la deuda externa total y en el hecho de que en muchos países dicha proporción, así como la relación deuda externa/PIB, supera los niveles que caracterizaron los años anteriores al estallido de la crisis. En unos pocos países, la deuda interna ha comenzado a jugar un papel importante (Brasil, Colombia, Costa Rica y, en menor medida, Argentina), favoreciéndose del desarrollo de los mercados financieros nacionales, pero generando también en algunos momentos presiones sobre dichos mercados.

En los últimos años, se ha adquirido en la región una conciencia creciente sobre un elemento generalmente olvidado de la deuda pública: la deuda previsional. Ello ha llevado a introducir procesos de reforma en los sistemas de seguridad social, limitando y redefiniendo la participación pública en dicho ámbito. El impacto de tales reformas en las finanzas públicas es considerable, tanto por la magnitud de la deuda involucrada como por las exigencias fiscales que impone la transición previsional (véase el capítulo VII).

El cambio total e instantáneo hacia cuentas de ahorro individuales obligatorias implica reconocer dos componentes de la deuda previsional: a) el valor presente de las pensiones de quienes se encuentran pensionados a la fecha de vigencia de la reforma (la deuda previsional con los jubilados); y b) el valor presente de las contribuciones (o beneficios a los cuales dan derecho) que hasta la fecha de vigencia de la reforma han realizado (adquirido) aquellos que aún permanecen activos (la deuda previsional con los activos). La suma de ambos valores, menos el valor de las reservas del sistema antiguo, constituye una aproximación de la deuda previsional implícita.

La deuda es elevada para países cuya fuerza de trabajo y población están relativamente envejecidas, en que las tasas de cotización y de reemplazo son altas y existe una alta relación de cotizante por asalariado. Para un primer grupo de países, cuya deuda previsional se estima sobre 200% de PIB (Argentina, Brasil y Uruguay), realizar una

sustitución total e inmediata de un sistema por otro implica recursos fiscales por un monto anual superior a 6% del PIB por un lapso de cuarenta años (asumiendo una amortización lineal y una tasa de descuento de 5%). En un segundo grupo de países (Chile, Costa Rica, Cuba y Panamá), con una deuda previsional entre 90% y 200% del PIB, se deberían destinar recursos fiscales por montos entre 2.8 y 4.6% del PIB. En situaciones más factibles de financiar la totalidad de la deuda previsional se encuentran aquellos en que ésta fluctúa entre 20% y 50% del PIB (Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), los cuales deberían asignar recursos fiscales anuales en montos equivalentes a cifras entre 0.7 y 1.4% del PIB.

Desde el punto de las finanzas públicas, la viabilidad de realizar un cambio total e inmediato del sistema de pensiones debe ser ponderada por las autoridades pertinentes en cada país. Un caso citado frecuentemente en el debate regional es la experiencia chilena, donde se transfirió al Estado la responsabilidad financiera por el costo total de la reforma. Este costo incluye: el pago por el déficit operacional (para amortizar la deuda con los jubilados y pensionados), el pago de los bonos de reconocimiento (para amortizar la deuda por las contribuciones pasadas que realizaron los activos al momento de la reforma y que llegan a la edad de jubilación o se pensionan), el pago de los subsidios para pensiones mínimas a aquellos que, habiendo contribuido durante un período legal, no acumulan un monto que permita financiar la pensión mínima, y el pago de las pensiones asistenciales para los indigentes. Estos compromisos han significado hasta el presente, para las finanzas públicas, un esfuerzo muy superior a las proyecciones originales, y parte de su financiamiento requirió en su oportunidad (1981-1987) de un importante ajuste en la estructura del gasto fiscal social, que redujo la disponibilidad de recursos para programas en educación, salud y vivienda. Aparte de estas consideraciones fiscales, es necesario tener en cuenta los efectos distributivos, especialmente en lo que concierne al prorrateo del costo fiscal entre las diferentes generaciones de contribuyentes y jubilados.

Para enfrentar los problemas mencionados, se proponen cuatro importantes líneas de acción:

a) Morigerar el carácter cíclico de las finanzas públicas

Es necesario corregir el manejo excesivamente procíclico de las finanzas públicas, rescatando un enfoque estabilizador que privilegie las tendencias de mediano plazo en la economía y las propias variables fiscales. Por cierto, la validez de un enfoque anticíclico de las finanzas públicas depende de su consistencia, es decir, de que opere en ambas fases del ciclo, ahorrando las holguras en la fase de auge, para poder acudir a las reservas en períodos adversos. Con este fin es necesario contar con algunas reglas sobre el gasto y con algún diseño institucional que asegure la simetría fiscal en el ciclo.

En materia de reglas presupuestarias, se ha sugerido acotar el crecimiento del gasto corriente a niveles estables y no superiores al crecimiento tendencial de la economía, dando a los impuestos un rol activo para atenuar las fluctuaciones del ciclo económico. En materia institucional, junto a los conocidos fondos de estabilización del precio del café (Colombia) y del cobre (Chile), se plantea la conveniencia de establecer un fondo de estabilización de la recaudación tributaria, donde se contabilizarían y acumularían los ingresos transitorios

durante los períodos de auge, para evitar igualmente una excesiva contracción del gasto durante la posterior fase descendente. Este manejo debe ser complementado con otro, también anticíclico, del endeudamiento público, en particular del crédito externo.

En esta misma orientación, es importante que los gobiernos de la región concedan mayor importancia a diferenciar el componente cíclico y el componente estructural del déficit público, al estilo de las economías de la OCDE. Por de pronto, la alta elasticidad-ingreso de las importaciones es un indicador del marcado componente cíclico propio del actual patrón de crecimiento. Como la estructura tributaria ha acentuado su dependencia de los impuestos indirectos, la fluctuación de los ingresos aduaneros, y del IVA por importaciones, indica que los cálculos tradicionales pueden subestimar la magnitud del componente cíclico.

Realizar un seguimiento del déficit cíclico y estructural del sector público, con información estandarizada y oportuna, facilitaría los debates fiscales de mediano plazo, evitando además ajustes traumáticos en la coyuntura. Del mismo modo, dotaría de mayor estabilidad a los programas sociales, pues podría acudir a los ingresos públicos o a la inversión pública como variables de ajuste al ciclo. Ello ayudaría a mejorar el impacto de los programas sociales, ya que una vez corregidos los escenarios de vaivenes pronunciados en el gasto social, es más factible concentrarse en el análisis de su impacto y en las correcciones necesarias en su desempeño.

b) Prevenir las crisis bancarias y, en caso de que se presenten, diluir los patrimonios de los accionistas de las entidades en crisis y asumir las pérdidas por la vía fiscal

Dados los elevados costos fiscales y cuasifiscales de las crisis bancarias, su prevención es una de las actividades de mayor rentabilidad social. La experiencia regional e internacional indica que una combinación de entornos macroeconómicos menos volátiles y una regulación prudencial fuerte son particularmente eficaces para dicha prevención. Lo primero puede ser apoyado con medidas financieras orientadas a elevar el costo de la entrada de capitales de corto plazo (encajes a pasivos externos) o de captación de menor duración del sistema financiero (encajes mayores para captaciones de plazos cortos), así como con un manejo fiscal menos procíclico. Las medidas de regulación prudencial deben estar orientadas a evitar que las entidades crediticias asuman riesgos excesivos durante la fase de auge, a cubrir adecuadamente los riesgos asumidos, adoptando incluso requisitos más estrictos que los propuestos por el comité de Basilea (dada la más alta volatilidad financiera en la región) e incluyendo en la regulación a filiales y subsidiarias del exterior, así como al conjunto de los conglomerados financieros que constituyen una unidad empresarial. En caso de que se presenten crisis, es esencial que los patrimonios de los accionistas de las entidades disminuyan en función de las pérdidas acumuladas y que se evite a toda costa salvar deudores que hayan participado en prácticas engañosas o al borde de la legalidad. Asimismo, los gobiernos deben aportar los recursos necesarios para capitalizar directamente entidades en crisis, si ello se considera conveniente, o para cubrir las pérdidas cuasifiscales del banco central, impidiendo en este último caso que estas pérdidas se reflejen en una expansión del crédito interno.

c) Manejar con cautela los efectos macroeconómicos de la descentralización

Para manejar los efectos macroeconómicos de la descentralización, la experiencia regional indica, en primer término, que es esencial una clara definición de las competencias entre el nivel central y el regional y local, y una estimación rigurosa de los costos necesarios para financiar las de estos últimos. Las transferencias que se diseñen con este propósito deben estar desligadas de la recaudación de impuestos nacionales, y deben preferir modalidades que concilien criterios de equidad interregional, eficiencia y esfuerzo fiscal. Para ello han de tenerse en cuenta cuatro variables, cuya importancia relativa debe ponderarse en función de las condiciones nacionales: población objetivo (sistema de capitación), costo de prestación de los servicios descentralizados, eficiencia y eficacia en su prestación y nivel del esfuerzo fiscal regional o local. La experiencia aconseja también diseñar mecanismos estrictos de seguimiento y control del endeudamiento y del uso de las transferencias. Destaca igualmente la importancia de robustecer la capacidad de recaudación local, así como las capacidades técnicas de gestión administrativa y financiera a nivel regional y local.

En estas materias, existen en la región experiencias recientes de manejo más responsable y coordinado del endeudamiento territorial, con miras a minimizar efectos macroeconómicos adversos y a favorecer una mejor utilización del ahorro, como viene aconteciendo en Colombia. En el mismo ámbito, destaca la puesta en marcha de programas de saneamiento y ajuste fiscal a nivel subnacional, como es el caso de algunas provincias de Argentina y estados en Brasil, y los recientemente iniciados en departamentos de Colombia. En estos programas se establecen metas de reducción del déficit fiscal mediante el fortalecimiento y modernización de las bases tributarias subnacionales, la reducción de los gastos de funcionamiento y el establecimiento de compromisos de pago de las deudas contraídas. Existen casos exitosos de fortalecimiento de la tributación local (impuestos a la propiedad y a la valorización). Este proceso debe ser reforzado mediante el otorgamiento a los gobiernos subnacionales de adecuados grados de autonomía para administrar sus recursos.

d) Vigilar el impacto fiscal de las reformas a la previsión social

Aun en ausencia de crisis financieras que pudieran afectar la rentabilidad mínima garantizada de los fondos de pensiones, es posible que la deuda previsional que se hace explícita, y las transferencias necesarias para cumplir con las pensiones mínimas y asistenciales, hagan necesario el aporte de recursos fiscales adicionales. La experiencia chilena confirma esta apreciación. De ahí que la principal lección de esa experiencia sea que la transición de un sistema de financiamiento de las pensiones a otro exige un enorme esfuerzo en las finanzas públicas.

En la práctica han surgido modelos alternativos de reformas, que combinan cuatro estrategias, de modo de aprovechar las bondades del sistema de capitalización pero a la vez minimizar la deuda previsional explícita. La primera estrategia busca reducir los compromisos financieros que el sistema contrae a futuro, modificando las condiciones de elegibilidad y el monto de las fórmulas para obtener los beneficios. La segunda representa un cambio sólo parcial hacia un sistema de capitalización, y permite la coexistencia de un

sistema de reparto y otro de capitalización, definiéndose la distribución de afiliados entre ambos sistemas de acuerdo a consideraciones fiscales o de otra naturaleza (Argentina, Colombia, Uruguay). La tercera estrategia consiste en diseñar, al menor costo posible, un mecanismo de incentivos para el traslado de una persona o de una cohorte al nuevo sistema. La cuarta continúa con el sistema de reparto pero lo administra conforme a un régimen de contribuciones definidas en forma hipotética (nocial), esto es, donde cada contribuyente cuenta con una cuenta individual pero hipotética, que se capitaliza a una tasa de retorno similar a la tasa de crecimiento del salario promedio con que se reunieron las contribuciones (Italia, Letonia, Suecia; en estudio en Costa Rica y Polonia). La información presentada en el capítulo VII muestra que, en general, los países de la región han tendido a adoptar una combinación de las tres primeras, como se puede apreciar en los casos de Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay. La última debería ser objeto de mayor atención en el futuro.

La forma de financiamiento no está prefijada en la mayoría de los casos, pero puede consistir en una combinación de impuestos corrientes, deuda pública e ingresos de privatizaciones, entre otros. Basar el financiamiento sólo en los impuestos significa una pesada carga para la mayor parte de las generaciones actualmente activas; inversamente, basarlo en deuda (bonos del Estado) alivia a las generaciones presentes y traslada el costo de la transición hacia las futuras.

D. MAYOR PRODUCTIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO

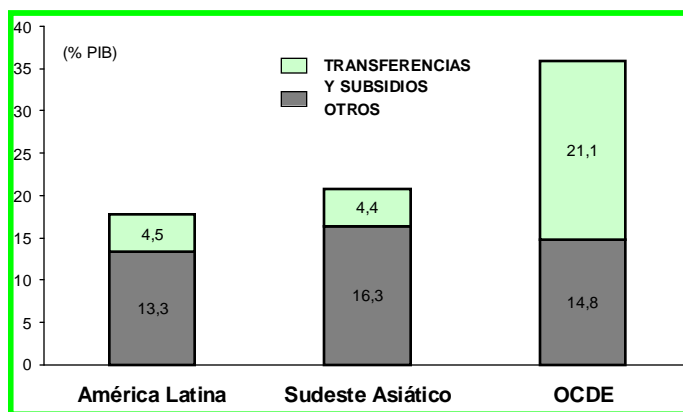
La participación promedio del Estado en la economía muestra un patrón diferenciado por subregiones; en los años noventa ascendió a un 36% del PIB en Caribe y un 27% en América Latina. Los patrones de gasto también han sido divergentes en una y otra subregión durante la década actual. Mientras la importancia del gobierno central en los países del Caribe ha seguido declinando, aproximándose a los niveles de los países de la OCDE (36% del PIB), en América Latina ha tendido a aumentar, pero se mantiene aún distante de dichos niveles y de los del sudeste asiático (véase el gráfico I-3). En América Latina, la tendencia al aumento del gasto público ha surgido fundamentalmente en los países que tenían un nivel inicial de gastos relativamente más bajo, mientras en los demás ha ocurrido lo contrario. En conjunto con las tendencias observadas en el Caribe, esto indica que ha habido cierta convergencia en la magnitud del gasto público de los distintos países de la región. Vale la pena señalar, por otra parte, que en los países latinoamericanos sobre los cuales se cuenta con información, la recuperación del gasto no ha estado acompañada de un incremento del empleo público, que ha descendido como proporción del empleo no agrícola en la década actual: de 15.3% en 1990 a 13.0% en 1996 (véase el capítulo IV).

La experiencia internacional señala que el gasto público tiende a aumentar junto con el grado de desarrollo, lo que indica que es un “bien superior”. Este patrón está claramente asociado al desarrollo de la seguridad social. En efecto, al examinar tanto la evolución del gasto en los países de la OCDE como en América Latina, se aprecia una clara tendencia al mayor peso relativo del componente de transferencias y subsidios, asociados en gran medida

a la previsión social, cuando crece el ingreso por habitante. No obstante, aun cuando se ajusta en función de dicho factor, el tamaño del gobierno central es menor en América Latina que en la OCDE y el sudeste asiático (véase nuevamente el gráfico I-3).

En términos de composición destaca sin duda la recuperación del gasto público social en América Latina, que desafortunadamente no ha sido compartida por el Caribe, donde dicho gasto muestra todavía una tendencia ligeramente descendente, como se indica más adelante. Asimismo, mientras la inversión pública tiende a recuperarse en varios países latinoamericanos en la década actual, ha seguido disminuyendo en el Caribe. Por otra parte, en la mayoría de los países se registra en los años noventa una reducción de la participación relativa de los pagos de intereses y de funciones no directamente relacionadas con la actividad productiva y social.

Gráfico I-3
**COMPOSICIÓN DEL GASTO TOTAL
 GOBIERNO CENTRAL**
(Promedios regionales 1990-1996)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, e información del Fondo Monetario Internacional (FMI).

El gasto militar alcanza, en promedio, a un 10% del gasto del gobierno central en América Latina, lo que equivale a 1.9% del PIB. Ambos porcentajes son los más bajos de las regiones en vías de desarrollo. A estas cuantías habría que sumar los gastos en orden y seguridad interna, que representan en promedio 1.3% del PIB. Cabe observar, sin embargo, que la reducción de los gastos militares no ha ido a la par con los avances en la democratización regional y los esfuerzos de pacificación, lo que indica que el “dividendo del desarme” aún no se ha manifestado. De hecho, a lo largo de la década, América Latina ha sido la región donde menos se han reducido los gastos militares respecto del PIB. Se trata, por lo tanto, de un gasto relevante, cuyo examen, por variadas razones, no es transparente y

que no suele asignarse de acuerdo a criterios competitivos ni es objeto de información y evaluación adecuadas.

En general, los esfuerzos por aplicar políticas que mejoren la eficiencia del gasto público, aunque promisorias, han resultado insuficientes. Persiste la tendencia a poner el énfasis en la magnitud de las asignaciones, más que en la eficacia, eficiencia y calidad del gasto público. Pese a intentos pioneros, todavía son incipientes los esfuerzos por alentar la productividad a través de cambios en la cultura de la administración pública hacia una de gestión orientada a resultados. Se registran, sin embargo, logros en varios frentes de reorganización institucional orientada a mejorar la eficiencia del gasto: en el manejo más eficiente de las empresas públicas, en la gestión descentralizada del gasto público, especialmente social, y en el diseño de mecanismos que permiten la participación de nuevos agentes en áreas tradicionalmente reservadas al Estado. Los avances en todas estas materias son elementos destacados de las “reformas de segunda generación” que han iniciado los países de la región.

Cabe destacar, en efecto, que durante la década actual se detecta un creciente interés de las autoridades por los efectos microeconómicos de las finanzas públicas. En tal sentido, existe consenso sobre la necesidad de que los programas de gasto público expliciten y cumplan objetivos precisos, del menor costo y la mayor calidad posibles. Como resultado de ello, han venido difundiéndose nuevos paradigmas de la gestión pública, que parten del reconocimiento del derecho que tienen los ciudadanos —como contribuyentes y usuarios de los servicios— a ser tratados como clientes cuya satisfacción importa, y que introducen nuevos criterios administrativos basados en la obtención de resultados. Esta nueva cultura de gestión pública está asociada al diseño de novedosos esquemas mediante los cuales las entidades públicas rectoras de un sector establecen los objetivos y resultados esperados de la gestión de la institución prestadora de dichos servicios o incluso los “contratan” formalmente, y el cumplimiento de las metas establecidas es objeto de evaluaciones periódicas. A nivel global, las entidades rectoras también se someten al proceso de establecimiento de objetivos y metas, en virtud de contratos con el jefe de gobierno o las entidades fiscales o de planificación. En algunos casos, los destinatarios del gasto público (por ejemplo, los padres de familia en el caso de la educación) participan en la toma de decisiones y el control. En un proceso un tanto más incipiente, en algunos casos se vinculan las remuneraciones de los funcionarios al cumplimiento de los objetivos y metas propuestos. A partir de programas pilotos ejecutados en varios países de la OCDE, estos esquemas se han venido introduciendo en la región. Se destacan, en particular, los avances logrados en esta materia en Chile, Colombia y Costa Rica (véase el capítulo X).

En el caso de las empresas públicas ha habido, sin duda, avances en la racionalización del manejo de los sistemas tarifarios. Estos avances reducen los consuetudinarios atrasos en los reajustes —provocados por tácticas de corto plazo para frenar un proceso antiinflacionario o atenuar algún conflicto distributivo— que invariablemente culminaban en “tarifazos” y terminaban afectando la gobernabilidad del país. Aunque hay en la región ejemplos destacados de empresas públicas manejadas con criterios de racionalidad económica, abundan los casos en que los criterios políticos predominan en la elección de los directorios y gerentes, así como en el manejo diario de las empresas, y en los que dicha gestión carece de la transparencia adecuada y se presta, por lo tanto, a diversas modalidades

de corrupción. Todos los países de la región, incluidos los que más han avanzado en el proceso de privatización durante las dos últimas décadas, han conservado importantes empresas públicas en su patrimonio, por lo que su administración continuará ocupando un lugar destacado en el manejo eficiente de los recursos públicos.

La descentralización fiscal ha avanzado en la región, en un proceso que conjuga tanto imperativos políticos de profundización democrática, mediante el acercamiento del gobierno a los ciudadanos, como el objetivo de aumentar la eficacia y eficiencia del gasto público, en especial en aquellos servicios, como los sociales, en cuya prestación no existen economías de escala. Su grado de avance ha dependido no sólo de decisiones políticas, sino también del tamaño del país. Se trata de un proceso complejo, en el que entran en juego equilibrios políticos y económicos delicados. Algunas de sus principales dificultades están relacionadas, como hemos visto, con efectos macroeconómicos adversos, asociados al diseño imperfecto de los esquemas de competencias y recursos, a inadecuados sistemas de transferencias, a falta de controles eficaces del endeudamiento territorial, y a la inexistencia de facultades o incentivos para la generación de recursos propios. Como veremos en una sección posterior, también existe el peligro de que la descentralización afecte adversamente la equidad interregional (véase el capítulo VIII).

En materia de mejoramiento de la prestación de servicios, la experiencia acumulada todavía no es suficiente, pero en todo caso ella indica que la posible mejoría se encuentra limitada por dos factores fundamentales: la excesiva dependencia de recursos nacionales y la notable centralización del manejo de los recursos humanos, que reduce considerablemente el margen de acción de las autoridades locales para administrar los servicios y, por ende, responder por su gestión, así como las posibilidades de aprovechar la participación de la comunidad en todo su potencial. La información relativa a la evolución de la eficiencia del gasto —medida a través de indicadores de costo, impacto y de la evolución de la calidad de los servicios— es ambigua, puesto que revela tanto éxitos como retrocesos. Existen, por otra parte, casos exitosos en que se han ampliado los canales de participación ciudadana en la elaboración del presupuesto y en la prestación o control de servicios locales, pero éstos pueden considerarse todavía insuficientemente desarrollados en el conjunto de la región.

Lo ocurrido en la región indica que la privatización de empresas públicas da lugar a mejorías en la administración y en la productividad, tanto durante la fase preparatoria para la venta como cuando su administración pasa a agentes del sector privado, aunque no existen realmente evaluaciones completas de los efectos sectoriales de los procesos de privatización que permitan apreciar, en particular, los beneficios recibidos por los consumidores en términos de costo y calidad de los servicios públicos que han sido objeto de dichos procesos. La mejoría está íntimamente ligada, en el caso de sectores donde existen importantes fallas de mercado, a su regulación (véase el capítulo IX).

La privatización ha estado acompañada, en muchos países, del desarrollo de esquemas que promueven la participación del sector privado en nuevos proyectos de infraestructura. Aparte de los problemas regulatorios mencionados, estos esquemas exigen importantes decisiones en torno al otorgamiento de garantías por parte del sector público.⁴ Su concesión

⁴ Estas garantías se otorgan también, aunque con mucho menor frecuencia, en el caso de privatizaciones de empresas existentes.

indica que el gobierno actúa como entidad aseguradora contra riesgos regulatorios, de fuerza mayor, comerciales (venta o rentabilidad mínima) y financieros (garantía de disponibilidad de recursos), y asume pasivos contingentes que pueden hacerse efectivos en cualquier momento. El diseño de estos esquemas determina la forma en que se reparten los costos entre el agente privado y el gobierno y, por lo tanto, también influyen en la apropiación de los beneficios netos de la inversión correspondiente por parte del agente y toda la comunidad.

En el caso de los sectores sociales, existen mecanismos ya consolidados de participación de agentes privados en el manejo de fondos de emergencia e inversión social. En este campo, existen casos destacados de manejo transparente, eficiente, rápido y flexible para atender demandas sociales específicas. Han demostrado ser, además, mecanismos eficaces para captar recursos externos, pese a que la evaluación del impacto efectivo de los programas financiados por estos fondos es insuficiente. Por lo tanto, preocupa que la mayoría de sus acciones hayan estado orientadas al alivio temporal de la situación de algunos grupos vulnerables, más que a superar las condiciones estructurales que afectan a la población pobre, en especial la falta de capital humano para incorporarse a los mercados formales de trabajo. Su articulación con los programas más generales de la política social también ha sido generalmente escasa (véase el capítulo VI).

En los últimos años se han abierto también múltiples espacios de participación de agentes privados, solidarios y comunitarios en los programas permanentes de la política social. Estos espacios suponen el rediseño de los sistemas de previsión social, así como diversos mecanismos de participación en la provisión de servicios de educación, salud, nutrición y viviendas sociales, entre otros, y ofrecen importantes posibilidades de complementación de los sectores público y privado, que pueden ser utilizadas para perfeccionar los servicios, en particular cuando permiten que exista competencia en su provisión. La respuesta de los agentes privados tiende a ser mayor cuando se trata de servicios para los sectores medios y más pudientes de la población, y también es mayor en las ciudades más grandes que en las pequeñas o en las zonas rurales. Esto indica que la oferta de servicios públicos no es plenamente sustituible y que, si se desea llegar a los sectores más pobres, se requieren mecanismos específicamente dirigidos a fomentar la oferta destinada a ellos, muy especialmente mediante la promoción de organizaciones comunitarias. Además, la existencia de normas regulatorias adecuadas es particularmente importante en este ámbito para evitar problemas de equidad, como se verá en una sección posterior. Los problemas de información de los usuarios y de control de calidad también son particularmente delicados en estos casos y, en general, obedecen a la falta de instituciones que faciliten la información adecuada y esquemas regulatorios apropiados para la prestación de los servicios correspondientes.

A partir de estas consideraciones, se recomiendan las siguientes líneas de acción:

a) Fomentar una cultura de la gestión pública basada en dos conceptos básicos: la escasez de recursos públicos y la obtención de resultados

La tendencia de muchos, tal vez la mayoría, de los agentes gubernamentales a solucionar los problemas de sus sectores mediante mayores asignaciones demuestra lo poco

desarrollado que está el concepto de que los recursos públicos son escasos. La priorización de los objetos de gasto, tanto entre distintos sectores como al interior de ellos, debe ser, por lo tanto, objeto de constante atención, así como la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios gubernamentales. La reorientación del gasto hacia los sectores sociales y de infraestructura debe profundizarse, y centrarse en los que puedan tener mayores efectos en la equidad y crecimiento. En esta materia, vale la pena considerar las posibilidades de reducir el gasto militar, apropiándose en mayor medida de los “dividendos de la paz”.

Por otra parte, el nuevo paradigma de la gestión pública orientada a resultados debe generalizarse. Esto exige no sólo cambios institucionales que conduzcan al establecimiento de mecanismos formales en virtud de los cuales las entidades públicas establezcan regularmente objetivos y metas de gestión y evalúen en forma periódica los resultados, sino también una alteración de las instituciones informales (normas, valores, usos y costumbres). Este proceso es esencialmente evolutivo y exige, por lo tanto, un esfuerzo persistente de varios gobiernos para que se arraigue firmemente en la práctica cotidiana de la gestión pública. Como es obvio, este proceso debe ir acompañado de políticas de capacitación de los cuadros técnicos del sector público, dentro de una política más general de modernización del Estado que establezca incentivos adecuados al mejor desempeño.

b) Consolidar criterios de eficiencia en la administración de las empresas públicas

Todo gobierno debe determinar si para alcanzar sus metas —en materia de equidad, asignación de recursos y crecimiento económico, entre otras— es conveniente en determinados sectores mantener empresas productoras de bienes y servicios o acudir al sector privado para su manejo, sujeto a mecanismos indirectos de regulación. Si opta por la primera de estas rutas, las empresas deben ser ejemplos de eficiencia administrativa y transparencia, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales de gestión moderna, tanto en el manejo de los recursos humanos como financieros. Las empresas públicas deben ser, por lo tanto, objeto preferente de la aplicación de los nuevos paradigmas de gestión pública orientada a resultados a los cuales hemos hecho alusión, y estar sujetas a contratos de desempeño y evaluaciones periódicas y públicas de su labor, ya sea de las entidades rectoras del sector al que pertenecen o de una unidad especial de empresas públicas altamente tecnificada. Sus gerentes y directorios deben ser seleccionados conforme a criterios de excelencia profesional y deben estar sometidos a un régimen de estímulos y sanciones, en función del grado de cumplimiento de sus convenios de desempeño.

Un elemento esencial de la administración de dichas empresas es el manejo adecuado de sus precios o tarifas. Si se considera adecuado otorgar subsidios a un sector, región o a un grupo social en particular, lo más conveniente es que los subsidios sean transparentes y se incluyan en el presupuesto público, para que sean explícitamente evaluados por los representantes elegidos por la sociedad. Una alternativa es el diseño de sistemas transparentes de manejo de subsidios cruzados, como el que se viene desarrollando en Colombia, según el cual los estratos más pudientes están sujetos a contribuciones, definidas por ley, que deben pagar en adición a la tarifa que cubre los costos de prestación del servicio; estas contribuciones alimentan un fondo de solidaridad, con el que se financian los subsidios, también explícitamente definidos, a los estratos más pobres.

c) Descentralizar efectivamente los servicios, cuando se considere conveniente

El gran reto de la descentralización es como combinar el diseño de un buen sistema de financiamiento, que corrija los problemas macroeconómicos ya señalados, con la entrega efectiva de la administración de servicios a los gobiernos subnacionales. La autonomía administrativa debe extenderse a las instancias proveedoras de servicios (centros de salud, escuelas y otros), para que puedan responder por sus resultados. La experiencia regional indica que un sistema excesivamente rígido, en el que las entidades territoriales y el proveedor directo del servicio no cuente con la autonomía necesaria, ni en la administración de recursos ni en el ámbito laboral, no permite lograr los avances que se esperan de la descentralización en términos de eficiencia.

Lo anterior exige el diseño de esquemas institucionales que, junto con otorgar autonomía, garanticen la orientación, el seguimiento y la coherencia entre el proceso de descentralización y las demás políticas y programas gubernamentales. El gobierno nacional debe reforzar su papel normativo, regulador y orientador del proceso, mientras los gobiernos subnacionales deben mejorar la administración financiera de sus recursos y su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la prestación de servicios básicos y promover la participación de la comunidad. Este proceso de desarrollo institucional debe ir acompañado de programas de capacitación a los funcionarios públicos de distintas categorías y de un adecuado sistema de información, que permita el seguimiento y la evaluación de las transferencias intergubernamentales y, en general, del logro de las metas establecidas en los programas de descentralización.

d) Ordenar adecuadamente el proceso de privatización

Lo ocurrido en la región indica que las privatizaciones deben orientarse fundamentalmente a mejorar la eficiencia de los sectores a los que pertenecen las empresas que se traspasan al sector privado. Por este motivo, aparte de la clara definición de objetivos y la transparencia que debe caracterizar al proceso, es necesario fortalecer previamente el rol regulador y promotor de la competencia cuando las empresas que se privatizan constituyen monopolios naturales o presentan significativas imperfecciones en sus mercados. De esta manera, se evita que la mayor eficiencia interna de las empresas traspasadas se obtenga a costa de un deterioro del funcionamiento de los mercados y del bienestar de los consumidores. Esto implica tanto reducir barreras a la entrada, cuando sea posible, como evitar modalidades de traspaso que puedan conducir a una integración vertical u horizontal.

En el caso de empresas públicas que operan en mercados imperfectos, es factible en algunos casos reestructurarlas previamente, identificando los segmentos potencialmente competitivos y privatizándolos. En los que sigan siendo estatales, se puede incorporar capital privado minoritario, como una forma de incentivar el mejoramiento de la gestión.

El problema de los pasivos contingentes generados por las garantías otorgadas en el marco de los nuevos esquemas de participación del sector privado en obras de infraestructura exige que las autoridades asuman la responsabilidad de controlar, evaluar y presupuestar los riesgos en que incurre el Estado. Esto supone, en primer término, diseñar esquemas de participación del sector privado que minimicen el otorgamiento de garantías, limitando los riesgos asumidos por el gobierno a aquellos que no son asegurable en el

mercado y que el sector privado efectivamente no pueda controlar, lo que desincentiva la demanda de garantías en estos casos y limita los riesgos gubernamentales. Las garantías que se otorguen deben ser valoradas, estimando tanto su costo, en caso que se hagan efectivas, como la probabilidad de que ello ocurra. Las estimaciones, aunque imperfectas, deben tomarse en cuenta en el debate anual sobre el presupuesto. Más aún, es preferible que se incluya en el presupuesto el costo anual de dichos pasivos, es decir del “seguro” que ha otorgado el Estado al inversionista, y las reservas correspondientes deben traspasarse a las entidades que han otorgado la garantía o depositarse en un fondo central administrado por la Secretaría o el Ministerio de Hacienda. Esto evitaría, por lo demás, el uso excesivo de garantías, dado que ellas implican la sustitución de un gasto público muy costoso, es decir, de la inversión equivalente en caso de que la realice el sector público, por un gasto que no tiene aparentemente costo alguno, la garantía.

e) Fomentar con criterios pragmáticos la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios en la ejecución de programas sociales

Los fondos de emergencia y de inversión social han demostrado ser un mecanismo eficaz de complementación de los ámbitos público y privado. El fomento de estos fondos debe ir acompañado de mecanismos que garanticen su financiamiento a largo plazo, evaluaciones periódicas de impacto de sus programas y una reorientación de sus acciones hacia programas de superación de la pobreza estructural.

En los programas regulares de política social existen también múltiples oportunidades para la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios. En muchos casos, sin embargo, la prestación de servicios por parte del Estado no es sustituible. Por lo tanto, deben desarrollarse, en forma pragmática, sistemas mixtos en los que participen distintos tipos de agentes, sujetos a una regulación adecuada y común, y a exigencias de información a los usuarios y de control de calidad de los servicios prestados. Esto permitiría utilizar las oportunidades que brinda la provisión competitiva de servicios sociales, creando al mismo tiempo instrumentos de acción estatal que han sido poco desarrollados en el pasado. En el diseño de estos sistemas se debe evitar, en particular, que la oferta de servicios se concentre en los sectores más pudientes, dado que esto generaría problemas de equidad. Por lo tanto, puede ser necesario el desarrollo de sistemas apropiados para garantizar que la oferta se oriente efectivamente a los sectores más pobres de la población, entre otras cosas mediante acciones de fomento de organizaciones comunitarias con este fin.

E. TRANSPARENCIA DEL GASTO PÚBLICO

Los presupuestos nacionales no toman plenamente en consideración actividades gubernamentales cuyos efectos son equivalentes al cobro de impuestos y a la concesión de subsidios y, que por lo mismo, no son sometidas al examen y la aprobación del poder legislativo. Este tipo de operaciones, que denominaremos “cuasifiscales”, conducen a una considerable opacidad de las actividades financieras del sector público, puesto que impiden conocer la magnitud real del gasto público, su distribución sectorial y, por ende, los efectos

distributivos derivados de la acción pública. Igualmente, ocultan la verdadera magnitud de la carga tributaria y las distorsiones que puede provocar. Violan, por lo tanto, los principios de unicidad y universalidad presupuestaria y dificultan el control macroeconómico que ejercen las autoridades fiscales. Transgreden igualmente los principios de buena gobernabilidad (transparencia, responsabilidad y predictibilidad) y pueden crear condiciones más proclives al desarrollo de prácticas de corrupción (véase el capítulo II).

En buena medida, la opacidad de las actividades fiscales de los gobiernos de la región responde a razones políticas. Al no existir un pacto fiscal ampliamente aceptado respecto del papel, la magnitud y las modalidades de intervención del Estado, los gobiernos tienen un incentivo para sustituir instrumentos políticamente “costosos” —los impuestos y los gastos con cargo al presupuesto que éstos deben financiar— por otros más “baratos”, que operan a través de los canales burocrático-administrativos y no están, por lo tanto, sujetos al mismo grado de escrutinio u oposición parlamentaria. De esta manera, se sustituyen subsidios explícitos por beneficios tributarios, líneas de crédito privilegiadas y subsidios cambiarios; en lugar de efectuar gastos sociales para determinados grupos se adoptan regulaciones obligatorias que obligan al sector privado a hacerlos, y se reemplaza el apoyo presupuestario explícito con garantías gubernamentales que se harán efectivas en el futuro si se cumplen ciertas condiciones. En efecto, el “precio” de prácticas más transparentes está vinculado al grado de dificultad que el Ejecutivo pueda tener para concertar un acuerdo político respecto de la magnitud de la carga tributaria o de la conveniencia de realizar determinados gastos y, por ello, el alcance del ámbito cuasifiscal está relacionado con la fortaleza o debilidad del pacto fiscal.

Algunas de las prácticas cuasifiscales más destacadas son las operaciones de salvamento en casos de crisis cambiarias y el otorgamiento de garantías a inversionistas privados. Igualmente importantes son los gastos tributarios y las regulaciones obligatorias. Los primeros corresponden a gastos que realiza el sector privado y que generan distintos beneficios tributarios: exenciones, tasas preferenciales, deducciones y prórrogas de pagos. Por ser financiados con cargo a las obligaciones tributarias, constituyen subsidios o gastos públicos indirectos. Las regulaciones obligatorias consisten en la sustitución de un gasto público por la obligación legal que se impone a agentes privados de proveer o financiar directamente la oferta de algún bien o servicio, por lo general una protección social a los trabajadores o una intervención ambiental. A diferencia del gasto tributario, en este caso se impone un gravamen adicional al agente privado, con cargo al cual realiza el gasto estipulado por ley.

Cabe destacar que otro de los elementos que tienden a generar una considerable opacidad en las cuentas fiscales es la falta de información o su deficiente calidad (véase el capítulo V). Aunque se ha avanzado considerablemente en muchos países, sobre todo como consecuencia de diversas coyunturas de crisis macroeconómica, aún queda mucho por avanzar en este frente. Este problema afecta no sólo a las partidas cuasifiscales, sino incluso a las cuentas fiscales. Entre los múltiples problemas que se presentan en este campo, conviene señalar la inadecuada cobertura, consistencia y comparabilidad entre distintos períodos de las estadísticas disponibles; la tendencia a realizar mediciones de gasto sobre la base de valores de caja en lugar de causación o valores devengados; la falta de una

adecuada contabilidad de la deuda pública y la ausencia casi total de estimaciones del patrimonio público (activos, pasivos y patrimonio neto).

Para realzar la transparencia de las finanzas públicas, se recomiendan dos líneas de acción:

a) **Reducir las prácticas cuasifiscales, mediante la incorporación de una mayor parte de las operaciones de esa naturaleza en el presupuesto público o la elaboración de presupuestos complementarios de renuncia fiscal, de regulaciones obligatorias y de garantías**

Para realzar la transparencia de las finanzas públicas, es deseable ir reduciendo el alcance de las prácticas cuasifiscales e incluyéndolas en el presupuesto público. Eso permitiría un mayor control macroeconómico, un adecuado análisis de los efectos sectoriales y distributivos de la política fiscal, un buen control democrático y, en fin, el tener una visión global de los costos de las múltiples actividades desarrolladas por el Estado y de los recursos necesarios para financiarlas. Una vez que se explicitan los apoyos fiscales que reciben determinados sectores sociales, productivos o regionales, también se puede hacer evidente la conveniencia de suprimirlos o proporcionarlos a través de otro instrumento de política. De este modo, dotar de transparencia a estas operaciones, junto con evitar las difícilmente justificables, permite que el financiamiento de las que tengan mayor legitimidad dé origen a una discusión sobre la eficacia técnica de los instrumentos escogidos para conseguir un determinado objetivo de política pública.

Una alternativa a la plena integración de esas operaciones en el presupuesto es la elaboración de presupuestos complementarios, que se presenten al Parlamento como un anexo. Estos presupuestos complementarios abarcarían tres áreas:

Presupuesto de renuncia fiscal: en este ámbito, se aplicaría la práctica adoptada por Alemania y Estados Unidos a fines de los años sesenta, e imitada por muchos países de la OCDE con posterioridad, de informar al Parlamento el monto, las razones y el destino de los “gastos tributarios” generados por las exenciones, las tasas preferenciales, las deducciones y el diferimiento de obligaciones tributarias. Esto permitiría, por lo demás, racionalizar estos beneficios. En todo caso, ellos deben otorgarse bajo condiciones estrictas, por plazos determinados, sin derecho a renovación automática y sujetos a evaluación de resultados.

Presupuesto de regulaciones obligatorias: habida cuenta de que los objetivos de la políticas públicas pueden lograrse no sólo a través de la provisión presupuestaria directa de bienes y servicios públicos, sino también de la acción del sector privado, en virtud de regulaciones obligatorias, conviene estimar también el costo de estos últimos para dicho sector y considerarlos como gastos públicos financiados con contribuciones de destinación específica. Esto permite, por lo demás, un análisis explícito de los beneficios que reciben directa o indirectamente de la acción pública distintos sectores sociales, productivos o regionales, e incluso considerar su posible racionalización.

Estimación de las garantías públicas otorgadas: como ya se ha señalado, las garantías otorgadas por las entidades públicas en los proyectos de infraestructura debe ser objeto de estimación periódica y, de ser posible, el monto actual del “seguro” equivalente

debería presupuestarse explícitamente. Más allá de este caso particular, toda garantía pública debe ser objeto de estimaciones periódicas. En esta materia, adquiere particular relevancia la necesidad de estimar periódicamente el valor de los pasivos contingentes asociados a los sistemas de pensiones. Aunque la práctica de calcular los valores actuariales de las pensiones otorgadas por el Estado ha recibido un impulso con las reformas en curso de los sistemas de seguridad social, esta práctica no se ha extendido de la misma manera a la estimación de los pasivos contingentes que viene asumiendo el Estado en dichas reformas, en particular las garantías de pensión mínima.

Vale la pena destacar que el principio según el cual en el Parlamento se debe discutir el conjunto de la política fiscal implica que el gobierno debe presentarle un análisis de todas las finanzas públicas, incluidos los efectos de la acción de las entidades autónomas, tanto las empresas públicas como los gobiernos regionales y locales. Por lo tanto, dicha práctica debe ser adoptada en aquellos países en los que no se aplica todavía.

b) Realizar un mayor esfuerzo por mejorar la información fiscal

La relevancia pública de esta tarea es incuestionable, ya que de ella depende no sólo el control macroeconómico, sino la eficacia y eficiencia de la acción pública. Es, por lo tanto, un tributo al fortalecimiento de valores democráticos que exige la presentación a la comunidad de cuentas específicas, transparentes y oportunas del quehacer del Estado. Como se ha señalado, éstas deben abarcar no sólo el ámbito de las acciones fiscales sino también de las cuasifiscales, y no sólo las cuentas de resultados sino también la hoja de balance del sector público (activos, pasivos, patrimonio neto). Por supuesto, esto debe complementarse con la dotación de personal calificado y recursos tecnológicos apropiados a las entidades responsables de dicha información y de fomentar debates académicos sobre los grandes temas conceptuales que sirven de base a las estimaciones fiscales (uso de criterio de caja por contraposición a valores devengados; medición del valor agregado de las actividades gubernamentales; selección de índices para deflactar las series de gasto; definición clara de cierto tipo de gastos, como el militar; diferentes definiciones de déficit y métodos de estimación; modo de inclusión de las privatizaciones en la contabilidad fiscal; métodos de estimación de los activos, los pasivos y el patrimonio público, y métodos de estimación de los pasivos contingentes del gobierno en ese contexto).

F. RESGUARDAR LA EQUIDAD

Como se ha señalado, la necesidad de otorgar una alta prioridad a los objetivos de estabilización macroeconómica se tradujo en las últimas décadas en una relativa postergación de los otros objetivos de la política fiscal, en especial el de contribuir a mejorar la equidad. Como se verá más adelante, durante la década actual se ha producido un retorno parcial a este objetivo, que se refleja en la recuperación del gasto social en América Latina. Sin embargo, dado el inmenso reto que este tema implica para la región, deberá ser abordado cada vez con más determinación en el futuro inmediato.

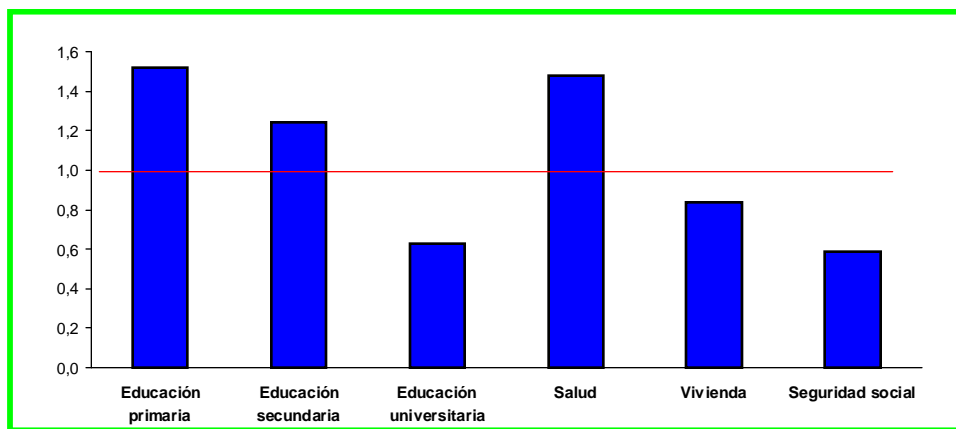
El gasto social es, sin duda, el componente más importante a través del cual el Estado influye en la distribución del ingreso (véase el capítulo VI). Hay, en efecto, muchas evidencias de que el efecto del gasto social en la distribución secundaria del ingreso es significativo. Además, a largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite incidir en uno de los factores estructurales de la distribución del ingreso. Los estudios realizados demuestran, en particular, que una mayor asignación de recursos a educación, que permita mejorar la distribución del capital humano en la sociedad, puede influir mucho más en la equidad que lo estimado en los estudios de incidencia distributiva a corto plazo.⁵

Los datos disponibles para América Latina sobre distribución secundaria del ingreso indican que, en términos absolutos, los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social. Sin embargo, como proporción de los ingresos de los distintos estratos sociales, los subsidios que se canalizan a través de dicho gasto a los sectores más pobres de la población son más altos que para los demás. Este patrón global es el resultado de efectos distributivos muy diferentes de distintos tipos de gastos. Como se indica en el gráfico I-4, la focalización en los pobres, es decir, la proporción del gasto que se destina a los pobres comparado con la proporción de la población en estado de pobreza, es elevada en los casos de los gastos en salud, educación primaria y, en menor medida, educación secundaria. Por el contrario, los destinados a seguridad social y educación superior suelen tener una tendencia regresiva. Los gastos en vivienda se encuentran en una situación intermedia, ya que benefician fundamentalmente a estratos de ingresos medios. Estos datos indican, por lo tanto, que existe un amplio margen para mejorar la distribución del ingreso a través del gasto social, y también para mejorar su focalización.

⁵ Véanse las últimas ediciones del “Panorama social de América Latina”, y Banco Interamericano de Desarrollo (1997).

Gráfico I-4

ÍNDICES DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN LOS POBRES^a



Fuente: CEPAL, sobre la base de José Rodríguez, “Educación y distribución del ingreso en el Perú”, *Gestión pública y distribución de ingresos: tres estudios de caso para la economía peruana*, Documento de trabajo, N° 115, Washington, D.C., BID, 1992; I. Santana y M. Rathe, “El impacto distributivo de la gestión fiscal en la República Dominicana”, serie Documentos de trabajo, N° 107, Washington, D.C., BID, 1992; J.C. Navarro, “El impacto del gasto público en educación en Venezuela”, *Gestión fiscal y distribución del ingreso en Venezuela*, Caracas, Programas para la Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, BID, 1991; G. Márquez, “El sistema de seguros sociales en Venezuela”, *Gestión fiscal y distribución del ingreso en Venezuela*, Caracas, Programa para la Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, BID, 1991; R. Urriola, “Incidencia del gasto público social en Ecuador”, serie Política fiscal, N° 97 (LC/L.1027), Santiago de Chile, CEPAL, 1997; M. Urquiola, “Inversión en capital humano y focalización del gasto social: análisis de la asistencia y cobertura de servicios sociales por quintiles”, serie Documentos de trabajo, N° 8, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), 1993; M.C. Vargas de Flood y M. Harrigue, “Impacto distributivo del gasto social en Argentina”, documento presentado al Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto distributivo, Santiago de Chile, 1993; C.E. Vélez, “La incidencia del gasto público social en Colombia”, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1994; Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), *Programas sociales: su impacto en los hogares chilenos*, Santiago de Chile, 1990; I.H. Petrei, “Distribución del ingreso: el papel del gasto público social”, documento presentado al VII Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 1995.

^a Índice de focalización = porcentaje del gasto social percibido por la población destinataria/porcentaje de la población destinataria como porcentaje de la población total. Promedios simples de países con información disponible.

La modalidad de financiamiento de dicho gasto tampoco tiene efectos distributivos neutrales. Cuando se financia con impuestos directos tiende a ser más progresivo que cuando lo hace con IVA y, lo que es igualmente importante, cuando los recursos son insuficientes y el mayor gasto se traduce en una aceleración de la inflación, pueden anularse sus impactos distributivos favorables. Aunque estos efectos de la estructura de financiamiento en la distribución del ingreso son menos importantes de lo que se suponía en el pasado, no son irrelevantes y han sido, por lo demás, muy poco analizados en el ámbito académico en las

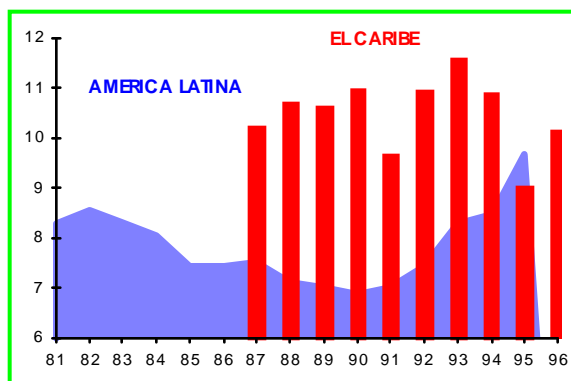
últimas décadas. En este sentido, resulta preocupante la acentuada pérdida de importancia relativa de la tributación directa en América Latina, en especial del impuesto sobre la renta personal, cuyos efectos distributivos son posiblemente los más importantes.

Desafortunadamente, este tipo de consideraciones se enfrenta a la ya mencionada escasez de estudios sobre la incidencia distributiva de la política fiscal. En efecto, la práctica de elaborar el presupuesto sobre la base de ejercicios de consistencia macroeconómica raramente se complementa con otros cálculos del impacto distributivo de diversas opciones presupuestarias. Es indudable que contra ello conspira la complejidad técnica de la tarea y la insuficiencia de información y estudios sobre la materia. Casi ningún país de la región cuenta con estudios de incidencia tributaria suficientemente completos y actualizados y pocos con análisis de incidencia del gasto, ya sea a nivel sectorial o global. Por lo anterior, los estudios de incidencia presupuestaria, que miden el impacto distributivo neto de la política fiscal, son aún más escasos.

En el gráfico I-5 se resume la evolución del gasto social en América Latina y el Caribe en las dos últimas décadas. Los años ochenta se caracterizaron por una brusca reducción de la inversión social. Debido al doble efecto de la menor proporción del PIB destinada al gasto social y de la disminución del ingreso por habitante, el gasto social per capita se redujo en América Latina en un 24%. Durante la década actual, ambos factores han tenido un efecto positivo, por lo que en 1995 el gasto social per cápita superaba ya en un 18% los niveles existentes en América Latina a inicios de los años ochenta. Cabe señalar que esta evolución positiva del gasto social no se observa en el Caribe, donde dicho gasto ha fluctuado desde 1987 entre 9% y 11% del PIB, con una tendencia levemente descendente, y el gasto per cápita ha continuado disminuyendo. No obstante, en los países del Caribe el gasto público por lo general ha seguido siendo superior al promedio latinoamericano.

Cabe mencionar que en el caso de América Latina el escenario positivo mencionado debe matizarse en tres sentidos diferentes. En primer término, aún existen grandes disparidades entre los países de la región en términos de la prioridad otorgada al gasto social, dado que en muchos de ellos el gasto social todavía es cuantitativamente insatisfactorio. En segundo lugar, una proporción muy alta del crecimiento del gasto social, sobre todo en los países donde es elevado, se ha destinado a seguridad social, específicamente al pago de pensiones, el componente que se distribuye en forma menos progresiva. El incremento de los gastos en capital humano también ha sido inferior a lo que indican las cifras mencionadas. En el caso de educación, de hecho, el gasto real per cápita para América Latina apenas había recuperado en 1995 la magnitud de 1980 y seguía siendo inferior en numerosos países. Por último, su marcada reducción en los años ochenta y su recuperación en los noventa reflejan, en gran medida, el ciclo macroeconómico de la región y revelan, por lo tanto, el comportamiento procíclico que ha caracterizado la evolución del gasto social.

Gráfico I-5
**EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
 GOBIERNO CENTRAL**
(Porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Por otra parte, algunas de las reformas orientadas a incrementar la eficiencia del gasto social han tenido efectos distributivos preocupantes, que deben ser objeto de atención especial. En efecto, existen pruebas de que un proceso de descentralización sin adecuados resguardos puede tener un serio impacto en la equidad territorial. Así, en algunos casos sobre los cuales se cuenta con datos comparativos (Argentina, Brasil y México en el sector educativo) existe evidencia de que la dispersión en la calidad de este servicio ha tendido a aumentar (véase el capítulo VIII).

Asimismo, las reformas orientadas a ampliar el espacio para la gestión privada en la provisión de servicios pueden tener efectos adversos, si no están acompañados de adecuados sistemas de solidaridad, como lo muestra el sistema privado de salud en Chile. En efecto, en estas condiciones, tales reformas pueden estimular prácticas de selección adversa de los usuarios, es decir, de concentración de los usuarios de mayores ingresos y con menores riesgos de salud en función de la edad en el sector privado, y de los que tienen menores recursos y los grupos de edad con altos riesgos en el sector público. Por lo demás, este sistema, lejos de reducir las demandas de recursos públicos en el sector correspondiente, puede llegar a acrecentarlas (véase el capítulo VII).

De este análisis se derivan las siguientes recomendaciones:

a) Incentivar los estudios y estimaciones regulares de la incidencia distributiva de la política fiscal

La razonable inquietud por asegurar el saldo no inflacionario de las cuentas públicas debe complementarse con un interés similar por el impacto de las políticas públicas en lo que respecta a la equidad. Esto exige que se otorgue particular atención al análisis de la incidencia distributiva de la política fiscal, mediante estudios actualizados del impacto de la

tributación en distintos estratos socioeconómicos y la generalización de los que analizan los efectos del gasto público, tanto global como, muy especialmente, de los programas específicos destinados a los grupos de menores ingresos. Estos estudios deben servir de base para estimaciones de la incidencia presupuestaria, es decir, de los efectos distributivos netos del presupuesto. Así como los gobiernos y muchos analistas calculan los efectos macroeconómicos de la política fiscal, deberían estimarse regularmente los efectos distributivos de dicha política. Este ejercicio es aún más necesario cuando el Parlamento se enfrenta a importantes decisiones en este frente, es decir, a cambios importantes en la estructura tributaria o del gasto público. En estos casos, el análisis del impacto distributivo debería ser uno de los elementos fundamentales de la decisión. Estos análisis deben abarcar, además, todas las esferas cuasifiscales, especialmente las renuncias tributarias y las regulaciones obligatorias.

b) Consolidar la recuperación del gasto social, mejorar su focalización y estabilizar su financiamiento

Dada la importancia de los efectos distributivos del gasto social, es necesario consolidar su recuperación en América Latina y poner fin a la tendencia desfavorable que ha tenido en los países del Caribe. Además de elevar su prioridad fiscal en términos cuantitativos, hay que racionalizar los gastos, eliminando o reduciendo los de tipo administrativo que sean redundantes, y focalizar mejor sus beneficios. Esto último no sólo exige otorgar la más alta prioridad a los que tengan mayores efectos redistributivos, sino también diseñar mecanismos que permitan reducir e incluso revertir la regresividad de algunos tipos de gasto. No menos importante, para evitar los traumas particularmente severos que se derivan del comportamiento procíclico del gasto social, los esfuerzos dirigidos a estabilizar el gasto público deben otorgar una prioridad especial al gasto social.

c) Reconocer nuevamente, también por razones de equidad, la importancia de la tributación directa, especialmente de las personas

No sólo por razones de suficiencia de la recaudación, sino también de equidad, es conveniente otorgar un mayor peso a la tributación directa, especialmente sobre la renta personal, cuya incidencia distributiva es la más favorable. En cuanto a la tributación indirecta, y sujeto a un análisis detallado de sus efectos que afectan desfavorablemente la simplicidad del régimen y la administración, no debe descartarse el uso, por razones de equidad, de tasas diferenciadas (tarifas más bajas a algunos bienes básicos de la canasta familiar de los sectores más pobres), siempre y cuando se cuente con resguardos técnicos y administrativos para evitar filtraciones o distorsiones marcadas en la asignación de recursos. Tampoco puede descartarse el uso de sistemas transparentes de subsidios cruzados de los servicios públicos, a condición de que no generen distorsiones en la fijación del precio básico del servicio ni conduzcan a una sustitución considerable del consumo por bienes o servicios más costosos desde el punto de vista social.

d) Vigilar los efectos de la descentralización en términos de la equidad

El diseño de los sistemas de transferencia a los gobiernos subnacionales para el financiamiento del gasto social debe regirse por criterios redistributivos explícitos. Igualmente, en la prestación de apoyo institucional a dichos gobiernos y en el seguimiento del proceso de descentralización se debe vigilar que este último no genere una mayor dispersión en la cobertura y calidad de los servicios entre distintas áreas de un país.

e) Incluir claros mecanismos de solidaridad en el diseño de esquemas de participación privada en servicios sociales

Al diseñar los esquemas de participación privada en la provisión de servicios sociales, se debe otorgar atención prioritaria a los mecanismos de solidaridad, para evitar fenómenos de selección adversa de los usuarios. Ello debe ir unido al diseño de mecanismos de información a los usuarios sobre las alternativas de prestación de servicios y de control de calidad, con el fin de proteger, en particular, a los sectores sociales de menores ingresos.

G. FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

Las finanzas públicas están en el centro del proceso democrático. Como bien se sabe, en la era moderna los parlamentos surgieron del deseo de reducir el poder que tenía el soberano para imponer tributos y disponer de los recursos recaudados. Más allá de esta consideración histórica, sin embargo, no hay quizás temas que preocupen más a la ciudadanía que el saber cómo será gravada y qué uso se hará de sus contribuciones al fisco.

En una era de afortunada profundización de la democracia en la región, las instituciones fiscales no deben ser ajenas al desarrollo de una institucionalidad acorde con los principios de participación y división de poderes. Existen obvias reservas sobre la capacidad del sistema democrático para responder a las expectativas de gasto público sin producir desequilibrios macroeconómicos, y en la región hay múltiples casos que tienden a justificar esas reservas. Pero también es cierto que la falta de consenso democrático en torno al pacto fiscal suele conducir a prácticas indeseables: la multiplicación de operaciones cuasifiscales que reducen la transparencia de la política fiscal, con las consecuencias ya señaladas (véase el capítulo II), y las inflexibilidades presupuestarias que se derivan de la creación de rentas con destinación específica, solicitada por los sectores descontentos con el ejecutivo o el legislativo, para obligar a la autoridad fiscal a llevar a cabo determinadas acciones (véase el capítulo IV).

El diseño de las instituciones fiscales debe regirse por tres consideraciones. En primer lugar, éstas deben responder a múltiples objetivos, como mínimo a los siguientes: i) permitir niveles de ingresos y gastos compatibles con el equilibrio macroeconómico y el crecimiento;

ii) garantizar un uso de los recursos acorde con los planes de gobierno que surgen del proceso democrático, y iii) ofrecer incentivos a un buen uso de los recursos. En segundo término, se debe tener en cuenta a todos los actores sociales que las integran: el poder ejecutivo nacional, los gobiernos subnacionales, las entidades públicas autónomas, el parlamento, los organismos de control y la sociedad civil. Por último, también hay que tener presente las instituciones informales, es decir, las normas de comportamiento, las reglas implícitas y las costumbres. A diferencia de las primeras, que pueden ser modificadas mediante actos legales o reformas administrativas, las segundas son necesariamente el resultado de un proceso evolutivo prolongado.

El desarrollo institucional que ha tenido lugar en la región en las últimas décadas sólo da una respuesta parcial a estos múltiples requerimientos. En general, el énfasis ha recaído en el refuerzo de las instituciones formales del poder ejecutivo nacional encargadas de que se cumpla el primero de los objetivos señalados, es decir que las finanzas públicas contribuyan a los equilibrios macroeconómicos. En esta dirección apuntan el fortalecimiento de las Secretarías o Ministerios de Hacienda y los bancos centrales autónomos, de las direcciones tributarias, de los sistemas integrados de gestión financiera y de las instituciones privadas de investigación o de otro tipo que fiscalizan el buen manejo macroeconómico. Sin embargo, por no formar parte de un proceso más amplio, orientado a generar consensos sobre las virtudes de dichas prácticas, permean escasamente las instituciones informales e incluso incentivan prácticas perversas: continuos enfrentamientos dentro del ejecutivo y entre éste y el poder legislativo, búsqueda de mecanismos cuasifiscales para evadir los controles por parte de las entidades descontentas del poder ejecutivo, o por parte del poder legislativo, y creación de rentas con destinación específica para limitar la capacidad decisoria de la autoridad fiscal. Las medidas orientadas a la creación de autoridades fiscales autónomas acrecientan en vez de resolver estos últimos problemas.

El incipiente desarrollo de instituciones encargadas de impulsar una cultura de administración pública orientada a resultados se relaciona con el tercer objetivo mencionado, es decir, incentivar el buen uso de los recursos, lo que, a diferencia del caso anterior, apunta más a mejorar las instituciones informales. Sin embargo, es paradójico que coincida con el mantenimiento de instituciones formales de control fiscal que continúan utilizando técnicas anticuadas contrarias a este propósito, e incluso con el virtual desmantelamiento de la mayoría de los sistemas nacionales de inversión pública, con lo que se termina dando más importancia a la eficiencia de los gastos de funcionamiento que a los de inversión (véase el capítulo X). Como hemos señalado, la descentralización está orientada también al cumplimiento de este objetivo, pero si no está bien concebida, puede poner en peligro el equilibrio macroeconómico. En cambio, un esquema de descentralización que mantenga un excesivo control central para evitar este problema puede terminar por eliminar la autonomía necesaria para una gestión eficiente.

El desmantelamiento de los sistemas nacionales de inversión pública es parte de un proceso generalizado de debilitamiento de los organismos de planificación, que los administraban en el pasado, y se refleja en la paradójica ausencia de instituciones que velen por el cumplimiento del segundo de los objetivos señalados: la consistencia entre las asignaciones presupuestarias y las prioridades de gobierno. El otorgar esta función al Ministerio de Hacienda, es decir, al organismo que por definición tiene como propósito

fundamental el cumplimiento del primero de los objetivos señalados, puede conducir a que el segundo pierda prioridad. Una alternativa que se viene prefiriendo en algunos casos es la de otorgar dicha función a la Secretaría o Ministerio de la Presidencia o a la Oficina del Primer Ministro, pero en tal caso es esencial garantizar que las funciones políticas de dichas oficinas no releguen a segundo término el cumplimiento de este objetivo de carácter más específicamente fiscal.

Los problemas son aún más agudos cuando se incorporan otros actores. Con unas pocas excepciones, hay una notoria asimetría entre la estructura fiscal de los gobiernos nacionales y subnacionales. La falta de apoyo técnico calificado al Parlamento impide que éste sea una contraparte efectiva de la autoridad fiscal y del poder ejecutivo en general y que pueda cumplir, por lo tanto, sus funciones en torno a los tres objetivos mencionados. Debido a este hecho, y al escaso desarrollo de la capacidad de análisis fiscal en la sociedad civil (con excepción, como se ha indicado, de unos cuantos centros de análisis macroeconómico) en la mayoría de los casos la discusión del presupuesto no pasa de ser un ejercicio protocolar, sin sustancia real, que no contribuye, por lo tanto, a profundizar los acuerdos sociales que podrían conducir a un sólido pacto fiscal y, por ende, a fortalecer la democracia.

A las consideraciones anteriores valdría la pena agregar que, como es obvio, la actividad presupuestaria es un proceso dinámico, en que las decisiones se van adoptando en distintas etapas, a medida que la información de que disponen las autoridades se modifica y surgen nuevos problemas. Aparte de la flexibilidad necesaria que esto supone, vale la pena destacar la importancia de un adecuado sistema de información para el buen funcionamiento de cualquier institución presupuestaria. No hay, en realidad, nada tan desintegrador, desde el punto de vista institucional, como las grandes sorpresas que se derivan de deficientes sistemas de información, en particular la constatación de que ciertos gastos (cuasifiscales) o pasivos ocultos (deudas no registradas, pasivos contingentes no contabilizados y deudas previsionales no estimadas, entre otros) han desequilibrado las cuentas de tal manera que es necesario reconstruir enteramente los acuerdos políticos que constituyen la base del presupuesto en un momento determinado.

El análisis anterior lleva a concluir que es necesario:

a) Incentivar el desarrollo de instituciones fiscales equilibradas y democráticas

Las instituciones que se desarrollen deben cumplir con los tres objetivos señalados, permitir la participación de todos los actores y tratar de influir en las normas y prácticas informales. Ello implica, en primer término, fortalecer las instancias del poder ejecutivo encargadas de velar por la coherencia entre la distribución de recursos fiscales y los programas de gobierno, e instaurar prácticas que contribuyan al buen manejo de los recursos. Implica, en segundo lugar, dar más apoyo técnico a los actores más débiles del proceso presupuestario: los gobiernos subnacionales, los parlamentos y la sociedad civil. Indica, por último, que no sólo se debe prestar atención a las instituciones formales sino también al mundo de las reglas y prácticas informales, ámbito en el que el debate público y la generación de consensos democráticos son insustituibles.

b) Perfeccionar la información necesaria para el buen funcionamiento de la institucionalidad fiscal

Los esfuerzos ya mencionados para mejorar la información fiscal son, así, esenciales, no sólo para garantizar la transparencia de la acción pública, sino para el buen funcionamiento de las instituciones fiscales.