

INT-1599

~~CEPAL (1599)~~

Borrador para discusión  
Sólo para participantes

22 de Enero de 1996

---

CEPAL  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

VIII Seminario Regional de Política Fiscal  
Organizado por CEPAL/PNUD con el copatrocinio de FMI, BID y Banco Mundial

Santiago, Chile, 22-25 de Enero de 1996



***"EL PAPEL DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA ESTABILIZACIÓN SOSTENIBLE:  
RESULTADOS OBTENIDOS EN AMÉRICA LATINA"\*/***

Teresa Ter-Minassian  
Gerd Schwartz

---

\*/ Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.



Notas para la intervención de la Sra. Ter-Minassian  
en el VIII Seminario sobre Finanzas Públicas de la CEPAL  
22 de enero de 1996

El papel de la política fiscal en la estabilización sostenible:

Resultados obtenidos en América Latina 1/

**I. Introducción y generalidades**

El tema de esta presentación es, en muchas maneras, muy familiar para todos los asistentes a este seminario. Los países latinoamericanos no sólo han probablemente alcanzado una marca mundial, por lo menos en los últimos años, en el número y en la variedad de programas económicos puestos en marcha para estabilizar sus economías, sino que, además, estos programas han sido objeto de numerosos análisis. Durante mi intervención haré referencia a algunos de esos estudios; otros se discuten en el trabajo que está en preparación, sobre el cual está basada esta charla. Los análisis realizados se han centrado en los aspectos macroeconómicos de los programas de estabilización. Ha habido mucho debate en la literatura sobre la importancia y eficacia relativas de los llamados instrumentos ortodoxos (austeridad monetaria, reducción del déficit público y política de cambio) en comparación con los enfoques "heterodoxos", es decir, la intervención directa del gobierno en los procesos de formación de salarios y de precios. Hasta ahora se ha prestado menor atención a la naturaleza específica del componente fiscal de los programas de estabilización en América Latina. Si bien en numerosos estudios se hace mención a la importancia de la credibilidad y la sostenibilidad de los conjuntos de medidas fiscales, son pocos los intentos que se han hecho para analizar el impacto que ha tenido la naturaleza y la calidad del ajuste fiscal en el

---

1/ Esta intervención está basada en un trabajo que se está preparando conjuntamente con G. Schwartz, quien también trabaja en el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional. Las opiniones expresadas en dicho trabajo y en esta presentación son las de los autores y no necesariamente las de la institución.

éxito o el fracaso de ciertos programas de estabilización en la región. <sup>1/</sup> En el trabajo antes mencionado estamos intentando efectuar un examen más sistemático del papel de la política fiscal en una amplia gama de programas de estabilización en América Latina desde principios de los años ochenta. Quisiera presentarles algunas conclusiones preliminares de este análisis y a la vez aprovechar, para la preparación del documento final, los valiosos comentarios de los participantes de este seminario.

Comenzaré planteando la justificación teórica del concepto de que no sólo la cantidad, sino también la naturaleza y la calidad de los componentes fiscales de los programas de estabilización son importantes para lograr su éxito duradero. A continuación me referiré a los resultados obtenidos en algunos países latinoamericanos para ilustrar el argumento teórico.

## II. ¿Por qué son importantes la naturaleza y la calidad del ajuste fiscal?

En la literatura--y me aventuraría a afirmar que también entre la mayoría de los responsables de la política económica en América Latina--se observa actualmente un amplio consenso en cuanto a que los programas eficaces de estabilización no pueden basarse únicamente, ni siquiera primordialmente, en medidas heterodoxas, como alguna vez arguyeron quienes propusieron la teoría de la inflación inercial. Los resultados de varios intentos de estabilización fallidos, o que por lo menos no perduraron, basados principalmente en la congelación de salarios y precios así lo demuestran, por lo menos en lo que respecta a América Latina durante los años ochenta. Se reconoce, entonces, en general, que la estabilización eficaz requiere un núcleo de medidas

---

<sup>1/</sup> Véase sobre todo S. Perry y A. Herrera, "Finanzas Públicas, Estabilización y Reforma Estructural en América Latina" (BID, Washington, 1994) y W. Easterly, C. Rodrigues y K. Schmitt Hebbel: "Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance" (BIRF, 1994).

"ortodoxas" de política, encaminadas a reducir la demanda interna a niveles congruentes con la oferta disponible, y que las medidas heterodoxas (como la desindexación de sueldos y contratos) podrán desempeñar un papel de respaldo a las medidas ortodoxas, especialmente en países con una tasa de inflación persistentemente elevada.

Los puntos de vista y los enfoques son diferentes en lo que respecta a si un programa de estabilización deberá utilizar como ancla nominal, el tipo de cambio o una meta monetaria. La respuesta depende, entre otros factores, de la disponibilidad de reservas en divisas (o de financiamiento externo) para sustentar un tipo de cambio fijo, de la estabilidad (o falta de ella) de la demanda de dinero y, hasta cierto punto, de la historia de los esfuerzos previos de estabilización, lo que puede influir en la credibilidad de uno u otro enfoque.

Se reconoce, en general, que el ajuste fiscal desempeña un papel decisivo en los esfuerzos de desinflación, que sean basados en el tipo de cambio o en la política monetaria. Quienes postulan lo que P. Montiel, en un trabajo de 1989 <sup>1/</sup> llamó "la perspectiva fiscal de la inflación" señalan que la principal causa de la alta inflación es el abultado déficit fiscal, porque provoca una expansión monetaria excesiva. <sup>2/</sup> Es evidente que desde esta perspectiva, la reducción del monto del déficit fiscal a un nivel compatible con el financiamiento no monetario es condición indispensable para el éxito de un programa de desinflación. No obstante, aún desde un marco analítico diferente (la llamada "perspectiva de balanza de pagos de la inflación") --que considera que los motores principales de la inflación son los desequilibrios de balanza de pagos actuando a través de la depreciación del tipo de cambio-- puede considerarse necesario reducir el déficit fiscal para abatir la inflación, dado que la contracción fiscal reduce la demanda interna, mejorando de esa manera la

---

<sup>1/</sup> Montiel, P.J.: "Empirical Analysis of High Inflation Episodes in Argentina, Brazil and Israel", FMI, *Staff Papers.*, Vol. 36, No. 3 (septiembre de 1989).

<sup>2/</sup> Los partidarios de esta postura también reconocen que pueden producirse efectos de realimentación de la inflación sobre la magnitud del déficit fiscal (p.ej., por medio del efecto Tanzi y el impacto de la alta inflación sobre los pagos de intereses nominales de la deuda pública).

cuenta corriente de la balanza de pagos y, al fortalecer la confianza en la política económica del gobierno, puede ayudar a detener o a revertir las salidas de capital.

Si bien la necesidad del ajuste fiscal en los programas de estabilización y desinflación puede, por consiguiente, considerarse parte de la "sabiduría recibida", en general la literatura no ahonda en las características deseables de este ajuste. Sin embargo, como señaló V. Tanzi en un trabajo de 1990, <sup>1/</sup> deben resolverse cuatro cuestiones principales al diseñar el componente fiscal de un programa de estabilización: 1) medir la magnitud del desequilibrio fiscal existente; 2) determinar el tamaño del ajuste fiscal necesario; 3) seleccionar las medidas fiscales de alta calidad necesarias, y 4) establecer la secuencia correcta de la ejecución de las medidas seleccionadas.

Cada uno de estos pasos está plagado de considerables dificultades. Para estimar el tamaño del déficit fiscal que sea congruente con los objetivos macroeconómicos de un programa de estabilización se requeriría, en principio, emplear un modelo econométrico complejo y confiable. Por lo menos se requiere una evaluación bien fundamentada de ciertas variables macroeconómicas clave, como la demanda de dinero compatible con las metas de inflación y producto. La medición del desequilibrio fiscal existente suele dificultarse por la carencia de los datos fiscales, como la cobertura insuficiente (p.ej. de las operaciones de las instituciones descentralizadas, los fondos extrapresupuestarios o los gobiernos subnacionales), largas demoras en la provisión de datos por parte de las entidades gastadoras, falta de información sobre los compromisos de gastos y atrasos de pagos, existencia de amplias operaciones cuasifiscales, etc.

Una de las principales dificultades para evaluar la magnitud del ajuste fiscal necesario es distinguir, dentro de la evolución del saldo fiscal, entre los factores exógenos y los endógenos, y entre los cambios temporales y los duraderos. Tal como lo señalan, entre otros, Meller (1992) y Talvi (1995), un programa de estabilización (incluso uno que se base principal o únicamente en

---

<sup>1/</sup> Tanzi, V., "Fiscal Issues in Adjustment Programs in Developing Countries", Development Studies Working Paper No. 26 (Turín/Oxford); Centro Studi Luca D'Agliano/Queen Elizabeth House, septiembre de 1990).

medidas heterodoxas) puede tener importantes efectos positivos iniciales sobre el saldo de las cuentas públicas.

- En primer lugar, el descenso de la inflación deberá influir positivamente, en general, sobre la razón entre la recaudación impositiva y el PIB, como reflejo del efecto Tanzi inverso. La magnitud de este efecto será obviamente mayor cuando más largos sean los desfases existentes en la recaudación de impuestos y más acusada la reducción inicial de la inflación.

- En segundo lugar, es probable que esta disminución estimule el consumo a través del efecto de riqueza real y, en ciertas circunstancias, mediante un cambio en la distribución del ingreso en favor de grupos con una propensión marginal a consumir más alta. <sup>1/</sup> En la medida en que la recaudación impositiva (p.ej, el IVA) esté vinculada al consumo, el auge consumista (por lo general de corta duración) provocará un incremento en la razón impuesto/PIB.

- Tercero, el descenso de la inflación, y de las tasas de interés nominales, tendrá un considerable efecto moderador sobre los pagos de intereses de la deuda pública, reduciendo de esa manera el déficit global (pero no necesariamente el operacional) del presupuesto.

- Por último, los programas de estabilización basados en un tipo de cambio nominal fijo implican frecuentemente una apreciación real del tipo de cambio, lo que a su vez puede tener un impacto neto muy positivo en el saldo fiscal si el país registra una cuantiosa deuda pública interna y la proporción de los impuestos al comercio exterior dentro de la recaudación total es relativamente baja. Por el contrario, en países con una deuda externa relativamente baja y una alta proporción de impuestos al comercio exterior, o en países donde el sector público es exportador neto (es decir, los países productores de petróleo), una devaluación del tipo de cambio al principio del programa tendría un impacto favorable en el presupuesto.

---

<sup>1/</sup> El trabajo de Razin y Sadka presentado en este seminario destaca estos efectos para el caso de Israel.

La magnitud de estos efectos endógenos en el presupuesto variará, por supuesto, de un país a otro, y puede no ser fáciles de cuantificar en todos los casos. Lo que es más importante es que a menudo es difícil evaluar *ex ante* la durabilidad de dichos efectos. Si bien el incremento de la recaudación impositiva debido al efecto Tanzi inverso puede considerarse permanente (siempre que la inflación se mantenga en un nivel bajo), es más difícil predecir con exactitud si va a concluir el auge consumista y en qué momento sucederá eso, o cual sería la evolución del tipo de cambio real. A su vez, es probable que la incertidumbre en torno a la durabilidad de una mejora fiscal resultante de estos factores endógenos afecte la credibilidad del programa de desinflación y, tarde o temprano, terminarán cumpliéndose las expectativas de fracaso resultantes.

Tras examinar brevemente algunas de las dificultades que probablemente deban enfrentar quienes formulan la política económica al evaluar la magnitud del ajuste fiscal requerido, pasaremos a las cuestiones vinculadas con su naturaleza y composición. ¿Por qué estas cuestiones son importantes para fines de estabilización? En nuestra opinión, esto se debe a dos importantes conjuntos de razones. En primer lugar, porque una reducción del déficit puede tener diferentes efectos sobre la demanda agregada y la oferta, dependiendo de la índole de las medidas específicas que se adopten para reducir el déficit. Evidentemente, los incrementos en los distintos impuestos y/o las reducciones en diferentes categorías de gastos afectan de manera diferente los componentes de la demanda agregada, los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir y por lo tanto, con el curso del tiempo, el potencial de crecimiento de la economía.

En segundo lugar, los programas de política fiscal del mismo tamaño pueden diferir profundamente en su sostenibilidad y en la percepción que de los mismos pueden tener los agentes económicos, con efectos diferenciales en las expectativas y en el comportamiento del mercado. Específicamente, las medidas fiscales que son --y así las perciben los agentes económicos dentro y fuera del país-- políticamente factibles, socialmente equilibradas y de índole duradera, tienen más probabilidades de gozar de mayor credibilidad y de afectar apropiadamente el comportamiento del

mercado que las medidas que, debido a su carácter temporal y a la falta de viabilidad política, se perciben como fácilmente reversibles.

Existe, por supuesto, gran variabilidad entre los países en cuanto a las características que confieren alta calidad y sostenibilidad a un programa fiscal. En la evaluación de la viabilidad política y social, así como de la factibilidad administrativa, de las medidas fiscales específicas, es menester tener en cuenta la coyuntura en la que se encuentra cada país. Por ejemplo, un conjunto de medidas fiscales estructurales perfectamente bien concebido y equilibrado puede no ser factible o creíble si se pone en práctica durante los últimos meses de poder del gobierno.

No obstante, a partir de diferentes resultados obtenidos en los países, pueden formularse algunas generalizaciones sobre las medidas fiscales de alta calidad. Por el lado del ingreso fiscal, se afirma en la literatura actual que las reformas tributarias sostenibles y de alta calidad son las que están encaminadas a: simplificar el sistema impositivo mediante la eliminación de impuestos relativamente improductivos; ampliar la base tributaria, al mismo tiempo que se simplifica la estructura de tasas y se reducen las tasas impositivas marginales elevadas; establecer un tratamiento uniforme, evitando exenciones e incentivos especiales y reduciendo de esa manera el alcance de la planificación y la elusión tributaria, y, en lo que se refiere a la administración tributaria; fomentar el cumplimiento de los contribuyentes mediante procedimientos más firmes para supervisar, detectar y corregir el incumplimiento de las obligaciones, incluyéndose además el establecimiento de sanciones eficaces, pero realistas. Estos principios básicos de la política y la administración tributarias se han reflejado en alguna medida en las reformas fiscales efectuadas en todo el mundo, como en la introducción del IVA en un gran número de países, la reducción de las tasas marginales superiores de la mayoría de los impuestos a la renta, y la modernización de muchas administraciones tributarias. No obstante, la resistencia que oponen grupos de intereses y una confianza quizá injustificada en la eficacia de los incentivos fiscales no han favorecido, como hubiese sido deseable, el avance hacia el establecimiento de una mayor uniformidad en materia impositiva.

En lo que se refiere al gasto público, también existe cierto grado de consenso, al menos en teoría, sobre la conveniencia de: eliminar, aunque sea progresivamente, los gastos improductivos (como los proyectos de inversión que terminan siendo "elefantes blancos", así como el gasto militar excesivo); considerar una provisión presupuestaria adecuada para operación y mantenimiento; sustituir los subsidios de precios generalizados por transferencias a los segmentos más pobres y vulnerables de la población; dar prioridad a los servicios básicos al asignar los escasos recursos para salud y educación; y reducir el exceso de personal en la administración pública, en tanto se fomenta su productividad y profesionalismo. Lamentablemente este consenso, en la mayoría de los casos respaldado por la asistencia técnica y el asesoramiento de las instituciones internacionales pertinentes, no suele traducirse suficientemente en acciones concretas por la resistencia de poderosos grupos de presión que se verían gravemente afectados por estas medidas relativas al gasto. <sup>1/</sup>

Se reconoce además ampliamente que, en algunos países, un esfuerzo de ajuste fiscal sostenible y de alta calidad requeriría reformas institucionales y estructurales de vasto alcance, las cuales, si bien es improbable que resulten en ahorros presupuestarios a corto plazo, son de crucial importancia para la perspectiva a más largo plazo de las finanzas públicas. Estas reformas pueden incluir, entre otras:

- Un programa bien diseñado y cuidadosamente ejecutado de privatización de empresas estatales.
- Reformas del sistema de seguridad social, especialmente las pensiones, que estén en peligro de perder viabilidad financiera a mediano plazo si no se tomaran medidas correctivas de amplio alcance, sobre todo en países que registran un envejecimiento de la población.

---

<sup>1/</sup> Véase G. Schwartz y T. Ter-Minassian, "El impacto distributivo del gasto público: Un panorama general", trabajo que será presentado en una sesión posterior de esta conferencia.

- Reformas de los sistemas existentes de gestión del gasto público para mejorar, en particular, la selección de prioridades de gasto y la evaluación *ex post* de la eficiencia de los programas de gasto en función de sus costos.

- Reformas difíciles y políticamente delicadas, sobre todo en los países federativos, del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, a efectos de asegurar que la tendencia actual hacia la descentralización de gastos no impida indebidamente el control macroeconómico ni la equidad distributiva dentro del país.

Los programas de ajuste que no comienzan por lo menos a abordar estos problemas tenderán a padecer de una credibilidad limitada.

Debe reconocerse, sin embargo, que muchos programas de ajuste --incluidos, como veremos en seguida, la mayoría de los programas de estabilización en América Latina en los años ochenta, tienden a basarse más en soluciones instantáneas (*quick-fix*) (es decir, a través de medidas fáciles de implementar a un costo político relativamente más bajo, pero que con frecuencia no perduran y provocan distorsiones) que en medidas de alta calidad, como las señaladas anteriormente. Cabe mencionar, entre estas soluciones instantáneas, las siguientes:

- Medidas impositivas de emergencia, como la aplicación de recargos o impuestos temporales de efecto distorsionante (p.ej., impuestos a las exportaciones o a las transacciones financieras).
- Pago anticipado de obligaciones impositivas futuras, lo que acrecienta al ingreso fiscal actual a expensas del ingreso futuro.
- Amnistías tributarias, lo que desincentiva el cumplimiento futuro de las obligaciones fiscales.
- Planes de ahorro forzado y/o conversión forzada de instrumentos de deuda pública.
- Recortes generalizados en programas de gasto no correspondientes a prestaciones preceptivas (*entitlement programs*).

- Grandes recortes o retrasos en los programas de inversión y en los gastos para operación y mantenimiento de las inversiones existentes.
- Compresión excesiva de los salarios reales de los empleados públicos.
- Atrasos en los pagos a proveedores o incluso, en algunos casos, en los salarios del sector público.
- Operaciones de ingeniería financiera encaminadas a posponer los pagos de intereses de la deuda pública.
- Operaciones cuasifiscales del banco central o de instituciones financieras estatales.
- Uso de las empresas públicas no financieras para fines cuasifiscales (p.ej., gravando impuestos extraordinarios a sus beneficios, permitiendo que se descapitalicen o impidiéndoles ajustar su fuerza laboral según las necesidades).

Los responsables de formular la política económica también deben confrontar cuestiones complejas al determinar la secuencia de implementación de las medidas de ajuste fiscal. Perspectivas macroeconómicas y financieras aconsejan asignar prioridad, en tiempo y esfuerzo, a las medidas de las cuales puede esperarse un rápido ahorro presupuestario. También las consideraciones políticas se inclinan en la misma dirección, es decir, hacia el uso eficaz del monto limitado de capital y voluntad políticos del gobierno. Cabe señalar, no obstante, el riesgo de que se aplacen medidas de reforma de índole más estructural, cuyos efectos son menos inmediatos pero potencialmente más duraderos, y que de esta manera dichas medidas no comiencen a producir beneficios hasta que ya sea demasiado tarde para sustentar la estabilización.

### III. Resultados obtenidos de la aplicación de programas en América Latina

Un examen completo y detallado del tamaño, el contenido y la calidad del ajuste fiscal en los muchos esfuerzos de estabilización emprendidos en los países de América Latina en los años ochenta y en los primeros años de la década de los noventa, está claramente fuera del alcance de mi intervención de hoy. Por consiguiente, me limitaré a ilustrar los puntos teóricos analizados anteriormente haciendo referencia a algunos resultados obtenidos en esos programas.

Una primera observación que puede plantearse, basándose en un examen global de los esfuerzos de estabilización en toda América Latina, es que la calidad y la sostenibilidad de los programas de ajuste en la región parecen ir en aumento. Los casos que dieron resultados duraderos en materia de estabilización y desinflación durante los años ochenta son, en general, más la excepción que la regla. Chile, Bolivia (con el Nuevo Programa de Política Económica de 1985) y México (con el Pacto de Solidaridad de 1987) constituyen los principales ejemplos de países en que el ajuste fue duradero. En cambio, los casos de Argentina, Brasil, Perú y, en menor medida, Uruguay y Venezuela durante los años ochenta, muestran una serie --en algunos casos, a un ritmo acelerado-- de intentos para lograr la estabilización con resultados satisfactorios cada vez menos duraderos. Sólo en Argentina pueden identificarse 13 programas de estabilización de este tipo entre mediados de 1985 y el final de 1990. En Brasil, se pusieron en marcha por lo menos cinco programas de estabilización de gran alcance entre los primeros meses de 1986 (el Plan Cruzado) y 1991 (el Plan Collor II). Sin embargo, en los últimos años, estos países --con excepción, hasta ahora, de Venezuela-- han puesto en práctica programas de ajuste más completos y viables.

Si bien los efímeros esfuerzos de estabilización realizados durante los años ochenta tienen obviamente características específicas diferentes, también poseen algunos rasgos comunes. Quizá la

principal característica común es que ninguno de ellos logró señalar en forma convincente un cambio fundamental en la orientación de la política económica (un cambio de régimen, para usar la terminología de Kiguel y Liviatan). <sup>1/</sup> Esta falta de credibilidad puede considerarse, a su vez, como una consecuencia de varios factores:

- Una falta de coherencia en la combinación de políticas (policy mix) debido, por ejemplo, al exceso de medidas "heterodoxas", (especialmente en congelaciones de precios cada vez más ineficaces), o a la utilización de un tipo de cambio fijo como ancla sin el respaldo de una austeridad fiscal y monetaria adecuada, o a un desequilibrio en la combinación de las políticas fiscal y monetaria, lo que se tradujo en tasas de interés reales muy altas, entradas de capital con fines especulativos y apreciaciones reales excesivas del tipo de cambio.
- Una dependencia excesiva de factores endógenos, y con frecuencia de breve duración, para mejorar el saldo fiscal.
- La incapacidad de llevar a cabo las reformas fiscales básicas y la aplicación exclusiva o generalizada de medidas de ingreso y de gasto de tipo "quick fix".
- Una falta de aplicación de reformas estructurales complementarias, como la privatización, la liberalización del comercio exterior y la reestructuración del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales.

---

<sup>1/</sup> M. Kiguel y N. Liviatan, "Stopping Three Big Inflations", en R. Dornbusch y S. Edwards: Reform, Recovery and Growth, Latin America and the Middle East, Chicago University Press, 1995.

Ampliaremos a continuación cada uno de estos puntos con algunos ejemplos de países. La mayoría de los programas de estabilización que se han puesto en marcha en América Latina hasta la fecha se han visto afectados por desequilibrios más o menos graves en la combinación de políticas. La medida en que las consecuencias de estos desequilibrios han influido en los resultados obtenidos en el frente de la estabilización, y el timing de esas consecuencias han variado según la gravedad del desequilibrio. Los programas de estabilización, como el Plan Cruzado de Brasil o el Plan Inti de Perú en 1985, que incluían medidas "heterodoxas" no respaldadas por políticas financiera y fiscal restrictivas, tuvieron un éxito claramente efímero. En cambio, los programas, como el Pacto de Solidaridad de México, la Ley de Convertibilidad de Argentina y el Plan Real de Brasil, que incluyen políticas de precios y de ingresos junto con políticas fiscal y monetaria restrictivas, lograron mantener un nivel de desinflación más duradero, a un costo bajo desde el punto de vista del crecimiento económico.

La importancia de respaldar un tipo de cambio nominal que sirva como ancla, con una adecuada austeridad fiscal y monetaria puede ponerse de relieve principalmente comparando los intentos fallidos de Argentina para fijar el tipo de cambio en el marco de algunos de los programas de estabilización adoptados durante los años ochenta con el éxito hasta la fecha de la Ley de Convertibilidad. El hecho de que esta última fuera respaldada por importantes reformas fiscales y financieras y de que, después de ataques especulativos contra la moneda, las autoridades estuvieran dispuestas a adoptar medidas fiscales con prontitud --como en marzo de 1995, poco antes de las elecciones presidenciales-- fue sin duda fundamental para garantizar la sostenibilidad del régimen cambiario.

Hay muchos ejemplos de desequilibrios en la combinación de políticas fiscales y monetarias, incluso en los programas que han dado resultados satisfactorios relativamente duraderos. La

experiencia reciente de Brasil se incluye indudablemente en esta categoría, ya que la situación fiscal mejoró inicialmente en 1994 después de la introducción del Plan Real, pero cambió radicalmente en 1995 debido a los aumentos excesivos de los salarios de la administración pública y del gasto de los gobiernos estatales y locales.

En varios países de América Latina, los desequilibrios fiscales mejoraron considerablemente en las primeras etapas de los programas de estabilización. Sin embargo, estas mejoras obedecían principalmente a factores endógenos y, en varios casos, no perduraron. El efecto Tanzi inverso desempeñó un papel importante en los programas de ajuste de varios países, como Argentina, <sup>1/</sup> Bolivia y Chile, <sup>2/</sup> así como en la fase inicial del Plan Cruzado. El auge del consumo impulsado por la desinflación aumentó el ingreso fiscal y fue una de las repercusiones iniciales de los programas de estabilización de Brasil (el Plan Cruzado y también el Plan Real), México y Uruguay. En este último caso, se estima <sup>3/</sup> que durante el período 1991-93, el déficit presupuestario ajustado según el ciclo superó el déficit real en nueve puntos porcentuales acumulativos del PIB. Esta estimación también incluye el impacto positivo de la apreciación real de la moneda en el saldo presupuestario durante ese período. El cambio radical en la evolución de estos factores temporales (a medida que estas economías entraban en un período recesivo, o que se depreciaban los tipos de cambio) puso de relieve la fragilidad de la mejora de la situación fiscal.

---

<sup>1/</sup> Machinea y Fanelli, en el estudio "Stopping Hyperinflation: The Case of the Austral Plan in Argentina, 1985-87" publicado en 1988 en "Inflation-Stabilization--The Experience of Israel, Argentina, Brazil, Bolivia, and Mexico", edición a cargo de Bruno di Tella, Dornbusch y Fischer, Cambridge, MIT Press, 1988, estimaron que el mejoramiento del coeficiente ingreso fiscal/PIB debido al efecto Tanzi inverso durante el Plan Austral ascendió a unos dos puntos porcentuales del PIB.

<sup>2/</sup> Véase P. Meller, "Latin American Adjustment and Economic Reforms", documento de trabajo de la UNCTAD No. 53, Ginebra, 1992.

<sup>3/</sup> Véase E. Talvi, "Fiscal Policy and the Business Cycle Associated with Exchange Rate Stabilization", documento de trabajo del BID, Serie No. 3B, Washington, 1995.

Como se mencionó anteriormente, los programas de estabilización menos eficaces se basaron ampliamente en las medidas de ingreso fiscal y gasto tipo solución instantánea. Por ejemplo, Argentina durante 1983-87, Chile en 1984-87 y Colombia en 1985-88 recurrieron en muchas ocasiones a la aplicación de impuestos al comercio exterior, a pesar de sus deficiencias bien conocidas en materia de asignación de los recursos. Algunos países utilizaron regímenes de tipos de cambio múltiples como una forma implícita de impuestos a la exportación. Argentina y Brasil recurrieron repetidamente a la aplicación de impuestos a las transacciones financieras, debido a que su recaudación es relativamente fácil. También utilizaron en muchos casos los planes de ahorro forzado, las conversiones forzadas de instrumentos de deuda pública y la congelación de activos financieros. El costo de dichos planes desde el punto de vista de la confianza del público aún puede observarse en las altas tasas de interés reales que exigen los tenedores de activos financieros, especialmente en Brasil. La mayoría de los programas también se basaron en gran medida en los ajustes discontinuos, y en algunos casos excesivos, de los precios administrados, especialmente de las empresas públicas. No cabe duda de que estas políticas tuvieron efectos adversos sobre la productividad y sobre la labor que desempeñan las personas encargadas de la gestión de estas empresas. Además, los retrasos en la aplicación de los ajustes necesarios de estos precios --lo que obligó, en última instancia, a subirlos fuertemente-- con frecuencia tuvieron un impacto negativo sobre las expectativas de inflación, el comportamiento de los salarios e incluso en algunos casos (p. ej., Venezuela en 1989) dieron lugar a disturbios sociales.

En cambio, algunos de los programas más eficaces incluyeron una amplia gama de reformas tributarias respaldadas por el fortalecimiento de la administración tributaria. En el marco del programa de Bolivia de 1985 se sustituyó un sistema complicado e ineficaz de más de 400 impuestos y derechos diferentes por un sistema simplificado de nueve impuestos, principalmente al consumo y al patrimonio. El programa de México de 1987 y los programas de estabilización más

recientes de Argentina (1991) y Perú (1990) también incluyeron importantes reformas tributarias. El programa de México incluyó reducciones de las tasas impositivas (especialmente de los aranceles de importación y de los impuestos a la renta), combinadas con medidas para ampliar la base impositiva y reforzar el cumplimiento. El Plan de Convertibilidad de Argentina eliminó varios impuestos distorsionantes, como los impuestos al comercio exterior y a los activos financieros, reduciendo al mismo tiempo las exenciones y los incentivos. Además, se adoptaron importantes medidas para reforzar la administración tributaria. El programa Fujimori de 1990 en Perú incluyó reformas de gran alcance de la política tributaria (con una simplificación drástica del sistema tributario y reducciones de las exenciones, así como la introducción de algunos impuestos de emergencia) y de la administración tributaria. En los últimos meses, Brasil ha empezado a aplicar importantes reformas tributarias, como la simplificación de los impuestos a la renta, y se han presentado propuestas para sustituir el impuesto al valor agregado (el IPI) a nivel federal con una base reducida, por un impuesto que se aplica sobre la misma base amplia que el impuesto al valor agregado a nivel estatal (el ICMS).

Los programas de estabilización de América Latina son un buen ejemplo de las dificultades (que experimentan todos los países del mundo) para seleccionar y llevar a cabo reducciones del gasto basadas en criterios de eficiencia y equidad. La descripción de Haussmann de las reformas del gasto en Venezuela a mediados de los años ochenta <sup>1/</sup> se aplica a muchos programas de estabilización en América Latina de ese período. Según Haussmann, no se establecieron criterios estratégicos para reorientar el gasto y se efectuaron recortes en aquellos ámbitos en los que era fácil efectuarlos. En general, debido a la poca flexibilidad relativa de los gastos salariales y de los programas de prestaciones sociales (como los pagos de la seguridad social y las transferencias a los

---

<sup>1/</sup> Haussman, R., "Venezuela", en "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", edición a cargo de J. Williamson, IIE, abril de 1990, Washington.

gobiernos subnacionales), en una etapa inicial se redujeron principalmente la inversión pública y los gastos de operación y mantenimiento. En varios casos, cuando era necesario efectuar un ajuste fiscal especialmente importante, los gobiernos también recurrieron a la congelación de los salarios y de la contratación en el sector público y, en unos pocos casos, a la acumulación de atrasos en los pagos de salarios, pensiones e intereses de la deuda pública.

En varios programas de estabilización, incluidos algunos de los que dieron mejores resultados, como el plan de Bolivia de 1985, y los programas más recientes de Argentina y Perú, se establecieron topes estrictos a los pagos, basados en la disponibilidad de ingresos fiscales. En este contexto, varios países de América Latina efectuaron avances importantes en el fortalecimiento del control financiero sobre los gastos, especialmente los del gobierno central. En 1986, Brasil puso en marcha un amplio proyecto de reforma y modernización del sistema de información para la gestión financiera del gobierno central. En los últimos años, se han establecido, o se están estableciendo, sistemas similares en otros países de América Latina. Sin embargo, hasta ahora la mayor parte de estos sistemas no abarcan adecuadamente las operaciones de los organismos descentralizados, sobre todo las de los niveles subnacionales de gobierno. Además, estos sistemas tienen por objetivo primordial ejercer un control financiero. Hasta la fecha, se han logrado pocos avances en el fortalecimiento de otros aspectos de la gestión del gasto público, como las técnicas presupuestarias y la evaluación *ex-post* de la calidad y la eficacia de costo del gasto público (el llamado análisis de value for money).

Los estudios disponibles sobre el impacto distributivo de la política de gastos en los programas de estabilización de América Latina parecen indicar que el efecto ha sido negativo en la mayoría de los casos a pesar de que la caída de la inflación por si misma habra beneficiado los

grupos más pobres. <sup>1/</sup> Las presiones de poderosos grupos de intereses y, en general, la falta de peso político de los grupos más pobres de la población han obstaculizado la reorientación de los gastos sociales en salud y educación hacia aquellos programas (como la atención básica de la salud y la educación primaria) que podrían beneficiar en mayor medida a los pobres, y el fortalecimiento del sistema de protección social. El logro de mejoras significativas en ambos campos sin poner en peligro el ajuste fiscal sigue siendo la principal tarea a la que deberán hacer frente los encargados de la política económica en toda América Latina en los próximos años.

Sin duda, se han aplicado reformas fundamentales en algunas esferas de la política de gastos del sector público en varios países de América Latina. Las reformas de la seguridad social en Chile, y en los últimos años en Argentina, representan ejemplos notables a este respecto. Además, se han logrado avances significativos en algunos países de América Latina (especialmente en Chile, Argentina, Bolivia y Perú) en materia de reestructuración y privatización de las empresas públicas, reduciéndose así la carga sobre el presupuesto, y mejorando la eficiencia del sistema productivo. No obstante, parece justo señalar que las necesidades de reformas estructurales en áreas relacionadas con las finanzas públicas siguen siendo extensas para la mayoría de los países de América Latina. Las principales de estas necesidades son: 1) continuar los avances en la reestructuración y la privatización de las empresas públicas, incluidos los bancos estatales; 2) reformar los sistemas de seguridad social, para garantizar su viabilidad financiera en el mediano plazo, con tasas impositivas sobre la nómina moderadas, y 3) llevar a cabo, especialmente en los estados federales, una amplia reforma del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales. Si bien es probable que estas reformas no se traduzcan en rápidas mejoras de las cuentas públicas --de

---

<sup>1/</sup> Véanse, en particular, los estudios de O. Altimir, "Distribución del ingreso e incidencias de la pobreza a lo largo del ajuste", Revista de la CEPAL, No. 52, 1994; E. Cardoso y A. Helwege, "Populism, Profligacy and Redistribution", en R. Dornbusch y S. Edwards: *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, University of Chicago Press, 1991, y S. Morley, "Structural Adjustment and the Determinants of Poverty in Latin America", University of Vanderbilt, working paper No. 92, Nashville, 1992.

hecho, algunas reformas, como la reestructuración bancaria o la reforma del sistema de pensiones de acuerdo al estilo chileno, incluso pueden tener repercusiones negativas a corto plazo sobre el presupuesto-- no llevarlas a cabo en un período razonablemente corto podría poner en peligro, en el mediano plazo, los logros alcanzados con tantas dificultades en materia de ajuste fiscal .

Consideraciones de economía política parecen indicar que hoy las condiciones para la aplicación de reformas estructurales de gran alcance son probablemente mucho mejores que durante los años ochenta. En primer lugar, las jóvenes democracias de hace diez años han adquirido solidez y credibilidad. Además, a pesar de las dificultades experimentadas en el último año, a raíz de la crisis de México, la mayoría de los países de América Latina han vivido algunos años de notable crecimiento económico, y han reducido significativamente la carga de la deuda externa. También cabe destacar que, después de un período prolongado de inflación elevada, ha surgido un entorno político y social propicio para la desinflación y la estabilidad financiera. Los electores de varios de los principales países de América Latina han premiado a los gobiernos que habían introducido programas de estabilización duraderos. Por último, América Latina, mediante las reformas del comercio exterior y del sector financiero, se está integrando cada vez más en la economía mundial. Los encargados de la política económica, y en número creciente, los ciudadanos de estos países, están reconociendo que las reformas estructurales, aunque perjudican inevitablemente a algunas personas, son necesarias para que los países puedan aprovechar plenamente las ventajas potenciales de la globalización.

Todas estas consideraciones nos llevan a considerar, con cauto optimismo, que no se desperdiciarán los avances logrados por la mayoría de los países de América Latina en materia de desinflación en los últimos años, que las recesiones que sufre actualmente la región darán paso en breve plazo a recuperaciones equilibradas, y que los gobiernos querrán y podrán continuar (o

emprenderlo, si aún no lo han hecho) un ajuste de alta calidad de las finanzas públicas de sus países.



