

---

## macroeconomía del desarrollo

# R

## igideces y espacio fiscal en América Latina: un estudio de experiencias comparadas

Oscar Cetrángolo

Juan Pablo Jiménez

Ramiro Ruiz del Castillo



NACIONES UNIDAS



Desarrollo Económico

Santiago de Chile, diciembre de 2009



Este documento fue preparado por Oscar Cetrángolo, experto en políticas públicas de la Oficina CEPAL de Buenos Aires, Juan Pablo Jiménez, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y Ramiro Ruiz del Castillo, consultor CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/AECID “Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el combate a la pobreza: el rol de los instrumentos contra-cíclicos (AEC/07/001)” y corresponde al capítulo I del documento preparado por Oscar Cetrángolo y Juan Pablo Jiménez, “Rigideces y espacios fiscales en América Latina”, Documento de Proyecto No. 269 (LC/W.269), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Septiembre 2009.

Se agradecen las contribuciones de Rodrigo Cárcamo, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico y la colaboración de Andrea Podestá y Carolina Serpell, de la misma División son muy apreciadas. Además, se agradece la colaboración de Manuel Silva, consultor CEPAL.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843      ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323357-3

LC/L.3136-P

N° de venta: S.09.II.G.111

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

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

# Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Introducción</b> .....	7
<b>II. Rigideces fiscales: marco conceptual para su análisis y medición</b> .....	11
1. Rasgos generales .....	11
2. Algunas ideas acerca de los efectos de las rigideces fiscales.....	13
3. Razones que explican la existencia de rigideces fiscales: un intento de tipología.....	15
3.1 Rasgos generales de los casos estudiados .....	15
3.2 Un intento de tipología.....	18
4. Recomendaciones y reflexiones finales.....	26
4.1 Algunas recomendaciones en relación con los diferentes tipos de rigideces .....	27
4.2 Nota final sobre el papel de los diferentes poderes del Estado frente a la existencia de rigideces fiscales .....	28
<b>Bibliografía</b> .....	31
<b>Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados</b> .....	33
<b>Índice de cuadros</b>	
CUADRO II.1 RIGIDECES FISCALES EN AMÉRICA LATINA: COBERTURA DE LOS ESTUDIOS DE CASO .....	16
CUADRO II.2 CLASIFICACIÓN DE LAS RIGIDECES FISCALES SEGÚN RASGO DOMINANTE .....	26

**Índice de gráficos**

GRÁFICO II.1	GASTOS INFLEXIBLES: PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA .....	17
GRÁFICO II.2	INGRESOS CON ASIGNACIÓN ESPECÍFICA: PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA.....	17
GRÁFICO II.3	AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INFLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS Y SEGURIDAD SOCIAL.....	19
GRÁFICO II.4	AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INFLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS Y RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES .....	21
GRÁFICO II.5	AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INFLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS E INTERESES DE LA DEUDA .....	22
GRÁFICO II.6	AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INFLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS Y SALARIOS.....	25

## Resumen

---

A pesar de la bonanza macroeconómica y fiscal que la región experimentó desde el 2003 hasta mediados de 2008, la expansión de la crisis internacional generó la necesidad de dar una respuesta fiscal a los desafíos provocados por la misma. Esto ha puesto a prueba las mayores holguras y espacios de política alcanzados en años anteriores. En este contexto, un aspecto importante a considerar es la escasa flexibilidad de los presupuestos públicos de la región.

Debe destacarse que la aparición de rigideces fiscales (que afectan la flexibilidad presupuestaria) no reconoce una sola explicación; por el contrario, ellas son el reflejo de decisiones sociales sobre el rol del Estado, de diversas prioridades de las políticas públicas y de sus formas de financiamiento. Aquí se sostiene que no es tan importante conocer el grado de flexibilidad del presupuesto, sino indagar sobre los tipos de rigideces que presenta cada presupuesto, sus orígenes y justificaciones.

En este trabajo se presenta una introducción conceptual y una evaluación comparada de los casos estudiados. En primer lugar, se analizan y revisan las justificaciones teóricas y discusiones aplicadas con respecto a la pugna política que está detrás de la aparición y persistencia de rigideces en países de la región, siguiendo una tipología que permita clasificar las razones de la existencia de inflexibilidades.

A partir de lo desarrollado en los estudios de caso, que abarcan países de Centroamérica (Costa Rica, Guatemala y Honduras) y de la región andina (Colombia, Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia y Perú), se evalúan los posibles efectos vinculados con la presencia de rigideces fiscales en los presupuestos públicos y su impacto en la gestión de la política fiscal de los países. El objetivo final de este estudio comparativo es ofrecer un conjunto de recomendaciones que permitan orientar sobre futuras mejoras en el manejo de los presupuestos públicos.



## I. Introducción

---

En el período 2003-2008, una especial combinación de coyuntura internacional, situación macroeconómica y manejo de política fiscal derivó en la generación de un más amplio “espacio fiscal” en las cuentas públicas de los países latinoamericanos. La necesidad de dar una respuesta fiscal a la crisis desencadenada a mediados de 2008 ha puesto a prueba las holguras alcanzadas en los años anteriores para enfrentar los desafíos que la crisis implica. Por ello y ante la necesidad de evaluar la mejor manera de aprovechar este nuevo margen de maniobra, se debe tomar nota de la escasa flexibilidad de los presupuestos públicos de la región, como ha quedado de manifiesto en distintos estudios recientes. El análisis de las rigideces fiscales en América Latina –que involucra distintas obligaciones legales, contractuales e institucionales del sector público que tienen impacto presupuestario– se ha convertido en un tópico relevante en la agenda fiscal de la región. Estas son habitualmente presentadas como una importante restricción en la gestión de la política económica en general y de la fiscal en particular.

No obstante, permanece abierto el debate acerca de cuál es el grado de libertad (o discrecionalidad) que deben tener las autoridades fiscales versus el nivel de rigidez de las normas previamente establecidas (reglas), y parece no tener una solución única y universal. Diversos actores sociales podrían confiar en que la autoridad fiscal actúe de determinada manera (lo que dependerá de cuál es el objetivo de política fiscal considerado), pero al no haber garantías de que esto ocurra, tendrán incentivos para limitar la discrecionalidad de los hacedores de política, presionando por el establecimiento de reglas o rigideces fiscales de diverso tipo.

De manera específica, la existencia de rigideces en los presupuestos públicos suele tener dos caras: una negativa, vinculada con las limitaciones a los grados de libertad de la política fiscal, y otra positiva, que relaciona la inflexibilidad con la necesidad de contar con un marco institucional que ayude a alcanzar alguno de los múltiples objetivos de la política fiscal. En este trabajo se intenta la difícil tarea de balancear los argumentos en favor y en contra de las diferentes modalidades que originan cierta rigidez en el manejo de la política fiscal.

Debe reconocerse que la literatura reciente pareciera estar más concentrada en una de aquellas dos caras: la relacionada con la restricción y las disminuciones en los grados de libertad para la política fiscal. Cuesta encontrar, en cambio, estudios destinados a analizar las razones de esta restricción y su vinculación con los distintos objetivos de la política fiscal de cada país. En este trabajo, precisamente, se intenta dar un paso en esa dirección.

De manera preliminar, puede especularse que esta preocupación ha mutado a lo largo del tiempo. En especial, debe tenerse en cuenta que la discusión sobre rigideces o inflexibilidades fiscales tiene una fuerte relación con el ciclo y las perturbaciones macroeconómicas. Durante los períodos de crisis, el establecimiento de rigideces presupuestarias no suele surgir de un diseño financiero apropiado, sino que es el resultado de fuertes disputas por recursos financieros en situaciones de restricciones presupuestarias importantes (vinculadas con contextos de caída de la actividad económica). En momentos de insolvencia, el debate sobre rigideces apunta a las dificultades para el desarrollo de acciones de ajuste, con impacto sobre el espacio fiscal disponible.

Por su parte, en contextos de crecimiento económico –y por ende de ingresos públicos en aumento–, la discusión sobre rigideces presupuestarias se relacionará con las dificultades que estas plantean para afrontar nuevos objetivos, como se señaló más arriba. Es de esperar que exista un consenso aceptable acerca del contenido y modalidad de estas rigideces, de modo que forme parte y ayude a la construcción de un nuevo pacto fiscal en tanto arreglo político y social respecto de las responsabilidades del sector público. De no ser así, tales rigideces serán el claro reflejo de la disputa de intereses de los diferentes sectores o grupos de poder en torno de la dirección de la política fiscal y las agendas de gobierno.

En los hechos, la aparición de rigideces fiscales no reconoce una sola explicación; por el contrario, ellas son el reflejo de decisiones sociales sobre el rol del Estado, de diversas prioridades de las políticas públicas y de sus formas de financiamiento. Aquí se sostiene que no es tan importante conocer el grado de flexibilidad del presupuesto, sino indagar sobre los tipos de rigideces que presenta cada presupuesto, sus orígenes y justificaciones, como forma de contribuir al debate democrático y ayudar en la adaptación del sector público y de su presupuesto a los objetivos que las sociedades de nuestra región les asignen. En este sentido, se puede afirmar que las rigideces serán “deseables” en tanto sean funcionales a los objetivos consensuados de una determinada modalidad de intervención estatal que exija el modo de desarrollo adoptado por la sociedad.

Como se sostiene en Crispi y otros (2004), “la existencia de gastos rígidos expansivos no es un mal en sí mismo; en muchos casos refleja la progresiva expansión de derechos económicos y sociales, y en otros, su crecimiento es el producto de la aplicación gradual de reformas de gran importancia social”<sup>1</sup>. De esta manera, será posible entender el desarrollo de diversas inflexibilidades fiscales como el reflejo de los roles y funciones que el sector público fue asumiendo a lo largo de la historia. Si bien cierto grado de inflexibilidad en el presupuesto puede justificarse por razones tanto teóricas como prácticas, una excesiva rigidez de gastos y recursos puede tener una serie de efectos negativos. Es así como la literatura especializada ha comenzado a ocuparse tanto de las razones que justifican las rigideces fiscales como de los efectos que causan<sup>2</sup>. En esos argumentos se suelen distinguir las rigideces fiscales que se manifiestan como obstáculos en la estructura de las erogaciones (“rigideces del gasto”), de la asignación

---

<sup>1</sup> Crispi y otros (2004), p. 14.

<sup>2</sup> Allier (2006) estima el grado de rigideces presupuestarias para cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Ecuador. Echeverry y otros (2006) estudian el origen y magnitud de las rigideces presupuestarias en Argentina, Colombia, México y Perú.

preestablecida de recursos (“rigideces por ingresos”). En este trabajo se argumentará que no puede evaluarse la pertinencia de estas rigideces sin discutir los objetivos y funciones que las originan. A partir de estas definiciones puede discutirse qué rigideces resultan funcionales a los objetivos de política perseguidos. Como se enfatiza en Cetrángolo y Jiménez (2007), no debe perderse de vista el hecho, una vez más, de que cada enunciado tiene su propia base conceptual que responde a una preocupación específica (hasta podría decirse que habría una justificación para cada uno de ellos). Este enfoque cobra especial interés en relación con las medidas fiscales que los países de la región han tomado para enfrentar la crisis y aquella reformulación presupuestaria que sea necesaria a la salida de la misma.

Por lo mencionado y teniendo en cuenta la importancia de las rigideces fiscales en la gestión presupuestaria de los países de la región, el trabajo de análisis teórico y aplicado que se ofrece en este documento se centrará en evaluar las experiencias comparadas de un grupo de países latinoamericanos, sobre la base de siete estudios de caso, que abarcan países de Centroamérica (Costa Rica, Guatemala y Honduras) y de la Región Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú)<sup>3</sup>. Allí se han revisado las justificaciones conceptuales y discusiones con respecto a la puja política que está detrás de la aparición y persistencia de rigideces, siguiendo una tipología que permita clasificar las razones de la existencia de las inflexibilidades. A partir de lo desarrollado en los estudios, se evalúan los posibles efectos vinculados con la presencia de rigideces fiscales en los presupuestos públicos y su impacto en la gestión de la política fiscal de los países. El objeto final de este estudio comparativo es ofrecer un conjunto de recomendaciones que permitan orientar futuras mejoras en el manejo de los presupuestos públicos.

Con este objetivo en mente, este estudio se ordena de la siguiente manera. Luego de introducir los rasgos generales de los estudios de caso, se ofrece una presentación de los diferentes tipos de rigideces encontrados en los países estudiados. Antes que ello, en la sección II se anticipa una necesaria introducción a los conceptos básicos y efectos de las rigideces. Este trabajo inicial finaliza con una sección destinada a cerrar el estudio mediante un repaso de los elementos más importantes encontrados, un grupo de recomendaciones de política organizadas de acuerdo con los diferentes tipos de rigidez observados y, finalmente, una breve referencia al papel de los diferentes poderes del Estado en el manejo de presupuestos con inflexibilidades.

---

<sup>3</sup> Los autores de los trabajos son: Maynor Cabrera y Juan Alberto Fuentes para los casos de Costa Rica, Guatemala y Honduras; María Dolores Almeida para los casos de Bolivia y el Ecuador, y Juan Carlos Echeverry, Verónica Navas y Andrés Clavijo para Colombia y Perú. Estos trabajos han sido publicados en *Rigideces y espacios fiscales en América Latina*, O. Cetrángolo y J. Pablo Jiménez, compiladores, CEPAL, Santiago de Chile, LC/W.269.



## **II. Rigideces fiscales: marco conceptual para su análisis y medición**

---

### **1. Rasgos generales**

De manera preliminar, se puede establecer que las rigideces fiscales son restricciones institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto público en un plazo determinado. Estos arreglos institucionales que limitan la capacidad discrecional de las autoridades presupuestarias se originan, muchas veces, en la intención de asegurar el cumplimiento de algún objetivo de la política fiscal que se teme pueda no ser atendido debidamente por parte de la autoridad fiscal. Por esto, sería posible sostener que las rigideces surgen de la desconfianza de algunos actores de la política pública respecto de otros.

Esas restricciones institucionales pueden tener diferente sustento normativo e involucran a distintas obligaciones legales, contractuales e institucionales del sector público que tienen impacto presupuestario. Una de las clasificaciones elegidas en algunos de los trabajos se refiere a su “nivel de rigidez”, considerado en relación con el arreglo normativo o institucional que da lugar a su aparición. Es de esperar que una normativa de rango constitucional tenga mayor grado de rigidez que aquella establecida por alguna disposición del Poder Ejecutivo. No obstante, si bien esta clasificación resulta de suma utilidad para el estudio de cada caso en particular, no parece brindar un buen indicio para la comparación de casos.

En cada país se dan razones importantes por las que la rigidez relativa de cada tipo de norma es diferente<sup>4</sup>.

Resulta de suma importancia hacer notar que la definición de las rigideces hace mención a un determinado período de tiempo. En el corto plazo, la casi totalidad del presupuesto tendrá un carácter mucho más rígido, mientras que en el largo plazo todo el presupuesto podrá cobrar mayor flexibilidad. En particular, Echeverry y otros (2009) postulan que se debe considerar como “inflexible” todo componente cuya inclusión en el presupuesto no esté sujeta a la discreción de las autoridades de política en el corto plazo.

Como antes se planteó, habitualmente las rigideces devienen de distintas interpretaciones de los objetivos y funciones del sector público. A su vez, las decisiones presupuestarias son el resultado de un proceso colectivo que involucra a un amplio conjunto de actores políticos que se disputan recursos escasos de acuerdo con sus propias motivaciones e incentivos. De esta forma, los sectores públicos y sus presupuestos resultantes están marcados por estos conflictos y disputas de intereses y por la forma en que estos se resuelven.

Pareciera ser que la única manera de sortear los múltiples obstáculos que surgen de esos conflictos consiste en la construcción de consensos sólidos y sostenibles, que den legitimidad a las políticas de reforma requeridas y posibiliten su financiamiento por parte de los sectores de la sociedad con mayores recursos. Se trata de impulsar y favorecer políticas públicas que ayuden a la construcción de un nuevo pacto fiscal necesario para lograr niveles crecientes de cohesión social y desarrollo económico en los países de América Latina. Teniendo en cuenta que ello requiere impulsar ciertas políticas públicas e implementar reformas importantes en diversas áreas, la conveniencia de incorporar diversos grados de rigideces en los presupuestos debe ser entendida como parte de esos desafíos. Es así que, más allá de que cada uno de los casos deba ser analizado e instrumentado con suma cautela, su planteamiento no puede conducir a considerarlos como aspectos aislados de la estrategia de los gobiernos. Por el contrario, aun cuando se deban atender las particularidades de cada caso, resulta imprescindible resaltar el carácter sistémico de la política pública necesaria.

Las reformas requieren tanto de fuertes consensos y voluntad política, como de capacidad institucional y administrativa que asegure una elevada calidad del gasto público. En América Latina estos dos aspectos tradicionalmente han constituido grandes desafíos para los gobiernos. Cualquiera sea el escenario predominante en el futuro, será fundamental velar por la calidad de las intervenciones sin comprometer la competitividad de las economías.

En suma, se debe asegurar el financiamiento que mejore el acceso de la ciudadanía a las prestaciones sociales, en forma eficiente –al menor costo, de acuerdo con estándares de calidad–, solidaria y oportuna, y teniendo en cuenta el nivel de gobierno más adecuado para esta provisión. Este es el eje del nuevo pacto fiscal necesario. No se trata de un acuerdo logrado en un momento histórico determinado, ni de la sola redacción de un documento para ser avalado por la sociedad. Independientemente de que ese puede ser un aspecto importante en algunos casos específicos, se trata de un trabajo permanente orientado a lograr consensos crecientes en cada uno de los aspectos involucrados. La política fiscal moderna requiere de un aprendizaje continuo y la permanente actualización de las formas de intervención requeridas para aumentar la equidad y el sentido de pertenencia a economías en crecimiento.

Lamentablemente, no siempre es posible construir esos consensos, máxime cuando las necesidades superan largamente a los reclamos de los diferentes sectores de la sociedad. Precisamente, en un contexto de recursos escasos, la inclusión de una nueva problemática en la agenda pública implicará reordenar las prioridades existentes. Para algunos, la participación en la formación de la agenda institucional es limitada, ya que “ciertos grupos e intereses casi siempre carecen de representación en el proceso de creación de la misma”, por lo que el control de la agenda permanece en

---

<sup>4</sup> De hecho, en algunos países hasta podría parecer más fácil reformar algunos aspectos de su Constitución que conseguir la aprobación de una ley. Además, entre otros factores que definirán el nivel de rigidez, es posible mencionar la actuación y relevancia de los organismos de control dentro del proceso presupuestario, así como el accionar del Poder Judicial en la vigilancia y cumplimiento de las normas que establezcan rigideces o inflexibilidades presupuestarias.

manos de las autoridades y de un número relativamente predecible de actores (con mayores recursos y capacidad de organización), que conforman un “subgobierno”<sup>5</sup>. En este marco, es posible considerar la conformación de inflexibilidades presupuestarias como una respuesta a la mencionada disputa por recursos escasos, y las mismas mostrarán cómo diferentes actores logran “triunfar” o “protegerse” de otros actores afectados o involucrados en las diversas formas de puja distributiva en la sociedad. En términos muy generales, el problema de las inflexibilidades, como el del presupuesto en general, es en esencia de orden político. Esto llevaría a algunos autores a considerar que los conflictos políticos redundan con frecuencia en la adopción de políticas o instituciones que resultan “ineficientes desde un punto de vista económico” (Echeverry y otros, 2009).

En este marco debe mencionarse lo planteado por los teóricos de *Public Choice*, que destacan que no se ajustaría a la realidad el supuesto relativo de que el propósito de los encargados de tomar las decisiones de política es lograr el bienestar social. Es así que se derivaría la noción de que, a partir del comportamiento estratégico de agentes gubernamentales y burócratas que buscan atender sus propios intereses, se generarían presupuestos excesivos e ineficientes. Ello porque los beneficios de mayores gastos –y su mantenimiento en el tiempo mediante mecanismos de “rigidización”– serían percibidos exclusivamente por los burócratas, quienes tendrían así un gran incentivo para promover su establecimiento<sup>6</sup>. Esto se vería reforzado por la continuidad en el tiempo de las estructuras burocráticas y sus integrantes, lo que ayudaría a comprender la persistencia de rigideces fiscales. Lo que explicaría en parte la idea de que los salarios públicos sean considerados una partida de gasto de tipo inflexible.

Más allá de esta versión extrema, bajo la cual la burocracia llevaría inevitablemente a una situación subóptima, debe contemplarse la posibilidad de que la inexistencia de la burocracia pudiera derivar en una situación aún peor. Se sostiene aquí que la solución a los dilemas propios de la coexistencia dentro de una sociedad que busca niveles crecientes de cohesión en democracia reclama una significativa intervención estatal. Se trata, en todo caso, de lograr mejores modalidades de intervención estatal cuando esta sea requerida y, en ese sentido, el análisis de la dinámica y rigideces de la política fiscal constituye una temática inevitable. En efecto, siguiendo a Musgrave, “las políticas públicas son introducidas, no como una aberración al ‘orden natural’ de los mercados privados, sino como una manera igualmente válida y natural de enfrentar un diferente grupo de problemas. La mano visible del proceso presupuestario, en definitiva, no es menos ‘natural’ que la mano invisible de los mercados”<sup>7</sup>.

## 2. Algunas ideas acerca de los efectos de las rigideces fiscales

Desde un punto de vista de gestión del gasto fiscal, cuanto mayor sea el grado de rigidez de los presupuestos públicos más difícil será el manejo de la política fiscal ante cambios en el entorno macroeconómico. No obstante, en la medida que los objetivos de política de las diversas inflexibilidades estén alineados con estos instrumentos, mejor se cumplirían dichos objetivos. Así, para poder analizar la efectividad de la política fiscal –incluidas las rigideces identificadas– debe enfatizarse la necesidad de evaluar la totalidad de sus objetivos. Por esta razón, el repaso que se propone no implica una cuestión valorativa sobre la imposición de rigideces.

En la literatura convencional acerca del tema, entre las consecuencias generales relacionadas con la presencia de rigideces fiscales se destaca la menor calidad de las acciones de acomodamiento fiscal frente a las situaciones de crisis. De esta forma, aún en un contexto de expansión económica, la presencia de un conjunto relevante de inflexibilidades presupuestarias que redunden en gasto público

<sup>5</sup> Véanse Cobb y Elder (1993), p. 88.

<sup>6</sup> A esto podría agregarse otro punto, vinculado a que sería posible sostener que los burócratas buscan asegurarse recursos, promoviendo la formación de rigideces, pero que a la vez buscarán mayor discrecionalidad o flexibilidad en el manejo de los recursos obtenidos.

<sup>7</sup> Musgrave, R. (1999), p. 31.

rígido (y expansivo) hará que los ingresos fiscales crecientes no estén enteramente disponibles para poder financiar nuevos programas o acciones de política pública.

Asimismo, las rigideces fiscales promoverán un sesgo a mayores gastos y mayor tributación, y se generarán otros problemas tales como distorsiones en el diseño de la política tributaria, dificultades para llevar adelante una política fiscal anticíclica y pérdida de incentivos para mejorar la eficiencia del gasto público (por contar con recursos garantizados más allá de su desempeño).

Respecto de la calidad de las acciones fiscales frente a contextos de crisis, la presencia de rigideces la afectan negativamente; es así que, usualmente, las autoridades tienden en primer lugar a ajustar los gastos de capital, pero la efectividad de estas medidas es relativa cuando resultan insuficientes para alcanzar el equilibrio fiscal y otras partidas de gasto son “rígidas”<sup>8</sup>. A la vez, las inflexibilidades presupuestarias podrían limitar la capacidad real de reasignación de recursos hacia redes de asistencia social en momentos de crisis socioeconómica.

Junto con lo anterior, es posible considerar que “en la fase de desaceleración del ciclo económico, en que se observa una caída en los recursos tributarios, el Gobierno se ve en la obligación de asumir estos gastos, que se convierten en deudas ineludibles, en detrimento de la salud de las finanzas públicas. Por lo tanto, en períodos de austeridad fiscal, los gastos “obligatorios” no necesariamente coinciden con las prioridades de gasto del Gobierno” (Echeverry y otros, 2009).

Otra forma en que la calidad del acomodamiento fiscal frente a impactos (*shocks*) inesperados sería afectada negativamente por rigideces del Estado, es al amplificar el efecto de políticas fiscales contractivas basadas en incremento de impuestos. La existencia de asignaciones específicas de la recaudación adicional redundaría en mayores aumentos de impuestos que los necesarios en ausencia de aquellas (acompañados de aumentos en gastos no necesariamente deseables en momentos de ajuste), o en una mayor presión para aumentar impuestos con menores afectaciones, más allá de la razonabilidad de su incremento (Podestá, 2007).

Allier (2006) sostiene que las rigideces presupuestarias pueden conducir a un gasto excesivo en algunos sectores a expensas de otros, y menciona el caso de la inversión pública en América Latina, que ha experimentado dificultades para que se le reasignen recursos a partir de la preponderancia dada al gasto social por los gobiernos democráticos que asumieron en los años ochenta, que reflejaron sus prioridades en un número de normas legales que protegían esos gastos.

El conjunto de puntos hasta aquí repasados respecto de los efectos de las rigideces fiscales sobre la autonomía de la política fiscal, remite a la noción de “espacio fiscal” y a la capacidad de los gobiernos para generarlo. Siguiendo a Fanelli y Jiménez (2009), esta dimensión del espacio de política con el que cuenta el gobierno para llevar adelante sus objetivos es una función de tres determinantes: la cuantía de recursos fiscales disponibles, el número de instrumentos independientes para cumplir con los objetivos propuestos y el grado de competencia de las políticas que rivalizan en cuanto al uso de recursos e instrumentos<sup>9</sup>. En este sentido, el impacto que las rigideces tendrán sobre el espacio fiscal puede cambiar en poco tiempo ante la ocurrencia de una perturbación macroeconómica. Los choques macroeconómicos modifican el espacio fiscal no sólo porque influyen sobre los recursos sino también porque determinan el grado e intensidad con que las políticas compiten entre sí.

Resulta interesante revisar el período 2002-2008, que se caracterizó por importantes y crecientes superávits primarios y una fuerte disminución de la deuda pública. En este sentido, la región fue ganando “espacio fiscal” desde comienzos de la década, algo explicado sobre todo por el crecimiento de los ingresos que, sin embargo, no dio lugar a un crecimiento *pari passu* y simultáneo de los gastos. Como se señala en

<sup>8</sup> Además, se puede agregar la idea de que el ajuste de los gastos de capital no siempre es deseable, al no considerar los efectos contractivos de largo plazo sobre la oferta agregada de la economía.

<sup>9</sup> Para más detalle sobre la definición y evolución del “espacio fiscal”, véase CEPAL (2008) y Fanelli y Jiménez (2009).

CEPAL (2008), “los superávits primarios permitieron la cancelación de importantes porciones de deuda pública... y dedicar mayores recursos al gasto de capital y social”<sup>10</sup>.

En sentido contrario, cuando ocurre un choque negativo como el registrado a fines del 2008 y principios del 2009, no sólo disminuyen los recursos y el acceso al financiamiento sino que también las demandas de los sectores afectados por la crisis aumentan y se intensifica la competencia por el uso tanto de los recursos como de los instrumentos de política, que son estructuralmente escasos en la región, disminuyendo en forma más que proporcional el espacio fiscal disponible.

Otra potencial consecuencia de las inflexibilidades presupuestarias es que estas podrían contribuir a la prociclicidad de los gastos públicos. Por una parte, un excesivo grado de afectación de recursos disminuye la capacidad de los gobiernos para efectuar políticas fiscales discrecionales contracíclicas, al limitar la capacidad de ahorro público durante las expansiones económicas. Por otra, dicha afectación de recursos debilitará el rol de estabilizador automático del sistema impositivo, ya que si bien los impuestos reducirán el ingreso disponible y por tanto la demanda de la economía, la asignación específica de dichos ingresos fiscales para el financiamiento de ciertos gastos impulsará la demanda agregada, pudiendo contrarrestar parcialmente el primer efecto.

No obstante, debe reconocerse que la calidad de acomodamiento fiscal en situaciones de perturbaciones macroeconómicas es menor en la presencia de rigideces o inflexibilidades presupuestarias, como también debe señalarse que en contextos de agudas crisis socioeconómicas, los sectores públicos redefinen, muchas veces abruptamente, sus roles y funciones, lo que conduce a saltar, modificar y replantear diversas rigideces fiscales<sup>11</sup>. En este sentido, es posible sostener que en contextos “normales” la capacidad de modificación y remoción de inflexibilidades presupuestarias será menor (y por lo tanto los cambios tenderían a ser marginales) que en situaciones de crisis, donde la redistribución de “recursos” y capacidad de organización que tiene lugar cambia los roles de los distintos actores políticos e institucionales.

### **3. Razones que explican la existencia de rigideces fiscales: un intento de tipología**

#### **3.1 Rasgos generales de los casos estudiados**

Más allá de las consideraciones conceptuales presentadas en la sección anterior, en el estudio de las rigideces en los casos seleccionados en este proyecto se ha debido tomar nota de diversas dificultades relacionadas, por una parte, con las ambigüedades propias de toda categorización y las dificultades que surgen al llevarlas al terreno concreto y, por otra, con las limitaciones de la información utilizada. Ello se vincula con la cobertura del sector público que pudo ser considerada en función de la disponibilidad de datos, y las diferentes definiciones de los universos presupuestarios, donde, en algunos casos, las amortizaciones de la deuda son consideradas como parte del presupuesto público. Además, en cada caso se ha debido tomar decisiones en relación con el período de tiempo considerado en los estudios. En el cuadro II.1 se ofrece el detalle de la cobertura y del período analizado en cada uno de los casos.

<sup>10</sup> Véase capítulo I Panorama Regional en CEPAL (2008).

<sup>11</sup> Un ejemplo de esto es la fijación de reglas macrofiscales en diversos países de la región, en contextos de crisis, que buscaron establecer metas de resultado fiscal y niveles de deuda pública (es decir, estableciendo rigideces), para lo cual se promovió la remoción de otras rigideces vinculadas a asignaciones específicas de gastos o a cláusulas de ajuste salariales. Un caso extremo fue el de la regla denominada “déficit cero” (obligación de equilibrio financiero), establecida en la Argentina a mediados de 2001, en el preludio de la crisis de principios de siglo.

**CUADRO II.1**  
**RIGIDECES FISCALES EN AMÉRICA LATINA:**  
**COBERTURA DE LOS ESTUDIOS DE CASO**

	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	Honduras	Perú
Cobertura de gobierno	Gobierno General <sup>a</sup>	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central
Ejercicio fiscal / período analizado	Añual 2001-2006 <sup>b</sup>	Añual 2006 <sup>c</sup>	Añual 2006	Añual 2001-2006 <sup>b</sup>	Añual 2006	Añual 2006	Añual 2006 <sup>c</sup>
Cobertura del presupuesto Incluye amortización	Si	No	Si	Si	Si	Si	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Almeida (2009a y b), Echeverry y otros (2009) y Cabrera y Fuentes (2009).

<sup>a</sup> Para algún análisis se considera Sector Público no Financiero.

<sup>b</sup> 2001-2006 es el período mínimo de análisis; en algunos casos se extiende hasta 1990.

<sup>c</sup> Para algún análisis se presenta información de 2005.

La posibilidad de llevar adelante un estudio comparado de las rigideces fiscales en países de la región implica el desarrollo de alguna tipología de fenómenos de rigidez fiscal, que sea asimilable para las distintas experiencias por analizar, de manera que permita la comparación y el análisis. Esto se va a relacionar con la caracterización de justificaciones o rasgos dominantes de las inflexibilidades presentadas anteriormente.

Como primera aproximación a la necesidad de clasificar los diferentes fenómenos que derivan en situaciones de rigideces presupuestarias se suele distinguir las rigideces originadas en la política de gasto de aquellas derivadas de la asignación de impuestos. Si bien esta distinción puede ser de utilidad, también se debe reconocer la existencia de una importante ambigüedad en esa clasificación, lo que redundaría en que se encuentre una gran cantidad de situaciones híbridas en donde la rigidez del gasto se manifiesta mediante la preasignación de impuestos. No obstante, en los estudios se ha recogido esta primera clasificación que ayuda a introducir el tema y descubre como primer patrón común a los casos estudiados el mayor peso de las inflexibilidades relacionadas con los gastos del Sector Público. En el gráfico I.1, más abajo, se ilustra este hecho para los diferentes países analizados.

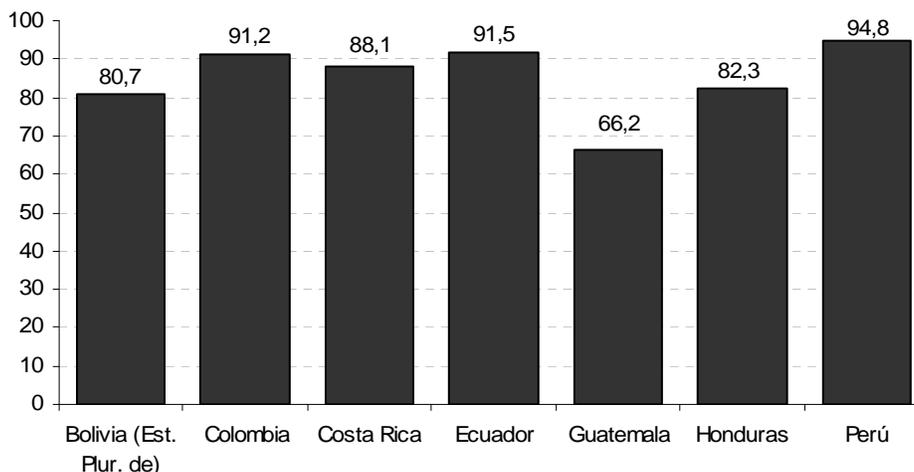
La principal conclusión respecto del peso de las inflexibilidades en cuanto a los gastos se refiere al alto nivel de estas que, salvo en el caso de Guatemala, en 2006 superaron el 80% del universo de gastos considerado. Asimismo, se muestra que tres países de la región andina registran el mayor porcentaje de inflexibilidad de los gastos. Sin embargo, debe llamarse la atención sobre la inconveniencia de comparar indicadores de este tipo, armados bajo criterios no completamente homogéneos.

En el caso de Bolivia, los componentes inflexibles han pasado de dos tercios del presupuesto de gastos del Sector Público no Financiero (gasto total más amortizaciones) en 1990, hasta alcanzar un máximo del 95,4% en 2004 y luego descender a un 80,7% en 2006 (Almeida, 2009a). Para el mismo universo presupuestario, en el período 2000-2006, en Ecuador el gasto inflexible registró un promedio del 88,5% (Almeida, 2009b). Por su parte, en los casos de Colombia y el Perú, las partidas inflexibles de gasto alcanzaron al 91% y 95% en 2006, respectivamente (Echeverry y otros, 2009)<sup>12</sup>.

Dentro de este tipo de rigideces, las más importantes en términos relativos son las vinculadas al pago de salarios públicos, al pago de intereses de la deuda pública y a transferencias (a otros niveles de gobierno y a los sistemas de seguridad social, con mandato constitucional en gran parte de los casos).

<sup>12</sup> Las estimaciones correspondientes al Perú son oficiales.

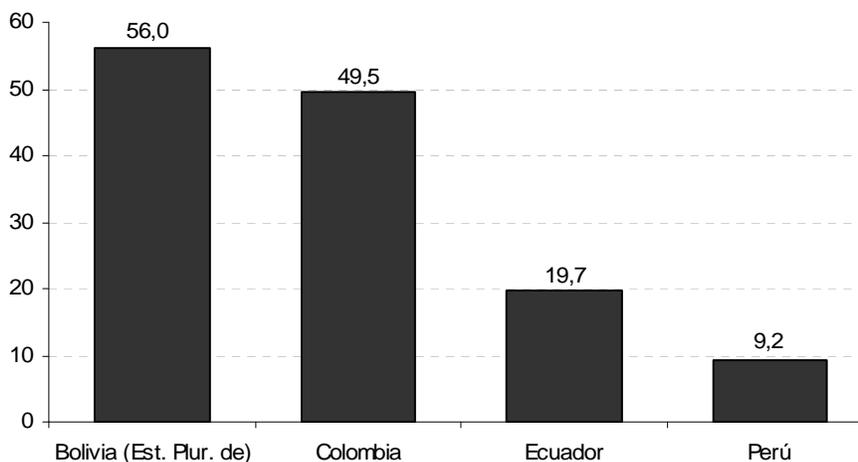
**GRÁFICO II.1**  
**GASTOS INFLEXIBLES: PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA**  
*(Porcentaje del universo presupuestario considerado)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Almeida (2009a y b), Echeverry y otros (2009), y Cabrera y Fuentes (2009).

Al considerar los distintos países, es posible señalar en el caso de Bolivia el alto nivel de las asignaciones específicas de los ingresos, que en 2006 alcanzaron al 56% del total de todas las fuentes de ingreso (Almeida, 2009a). Para el caso del Ecuador, deben mencionarse tanto el crecimiento de las asignaciones específicas de recursos hasta fecha reciente (pasando del 13% al 20% del total de ingresos tributarios entre 1994 y 2006, equivalente al 2,4% del PIB), como la reciente eliminación total de las preasignaciones de los recursos petroleros, que representaron el 1,7% del PIB en 2006 (Almeida, 2009b). Una situación opuesta se da en Colombia, donde las rentas de asignación específica han caído de un 72% a un 50% entre 1998 y 2006 (un 10,4% del PIB en 2006). Por último, llama la atención la situación del Perú, donde sólo el 9,2% de los ingresos totales tenía una asignación específica en 2006.

**GRÁFICO II.2**  
**INGRESOS CON ASIGNACIÓN ESPECÍFICA: PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA**  
*(En porcentajes de ingresos totales)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Almeida (2009a y b) y Echeverry y otros (2009).  
 Nota: No se cuenta con esta información para los casos de Centroamérica considerados.

## 3.2 Un intento de tipología

Está claro que no siempre se podrá hacer una distinción tajante del origen de las inflexibilidades presupuestarias. Más aún, es muy probable que una rigidez fiscal responda a varias razones de manera simultánea. De todos modos, se cree conveniente aclarar algunas diferencias más significativas a partir de los rasgos dominantes de cada caso, con la intención de construir una tipología útil para la discusión de política fiscal en la región.

Como se señaló, la mayor o menor pertinencia de las diferentes rigideces de la política fiscal debe ser evaluada a la luz, precisamente, de sus prioridades y requerimientos. Estos cambian necesariamente en el tiempo, de la misma forma que los valores y prioridades sociales van mutando. Por esta razón, el presupuesto público contendrá muchos componentes que reflejarán acuerdos y decisiones pasados –y será posible encontrar casos de asignaciones específicas de tributos que respondían a cuestiones que ya no tienen la misma “importancia” que en el pasado– y no serán reflejo del debate presupuestario donde estas decisiones son tomadas año a año<sup>13 14</sup>. Ello deberá ser tenido en cuenta al evaluar la pertinencia de ciertas rigideces o inflexibilidades presupuestarias.

Es posible sostener que muchas rigideces presupuestarias responden a la existencia de disputas o pugnas distributivas entre distintos grupos o clases. Esto puede relacionarse con la pugna entre el cumplimiento de distintos objetivos y, de manera especial, cobra relevancia ante la necesidad de instrumentar algún tipo de ajuste fiscal<sup>15</sup>. Bajo esas circunstancias, los distintos grupos de interés tratan de que los costos del ajuste sean transferidos a otros. Esta visión permitiría también entender por qué las rigideces presupuestarias se mantienen en el tiempo, ya que serían una forma de protegerse contra la pérdida de rentas en momentos en que fueran necesarios acomodamientos fiscales<sup>16</sup>. A continuación se presentarán siete grupos de rigideces, teniendo en cuenta sus justificaciones.

En primer lugar, con una gran tradición en la política fiscal y con justificaciones muy claras se encuentran las rigideces relacionadas con programas o políticas diseñadas bajo el *principio de beneficio*. En la medida en que existan políticas públicas destinadas a beneficiar a quienes contribuyan a su financiamiento, resulta razonable que los recursos aportados se asignen con rigidez a esos programas. Precisamente, el principio de beneficio de los impuestos, que estipula que cada individuo debe contribuir al financiamiento de los gastos del Estado de acuerdo con los beneficios que obtiene de los bienes y servicios públicos, es el clásico argumento para justificar la afectación de ingresos a determinados gastos. Así, los impuestos actuarían como cuasi-precios y se esperaría que mejoraran la eficiencia en la asignación de recursos. El caso relevante de aplicación de este principio es el esquema de financiamiento de los sistemas de seguridad social en la región. Se trata de esquemas contributivos, ya que, en teoría, los beneficios solamente son percibidos por los que aportan<sup>17</sup>.

Probablemente, la existencia de sistemas de seguridad social con asignaciones de impuestos al pago de prestaciones, que siguen –en mayor o menor medida en cada caso– al principio de beneficio, constituyan las rigideces de mayor peso cuantitativo en los presupuestos de buena parte de los países de la región. En algunos casos, deben ser entendidas como un salario diferido (previsión social) y en otros, como salario en especie (seguros de salud). No obstante, dependiendo de las cláusulas de proporcionalidad establecidas en cada caso y de la solvencia de los regímenes previsionales, su accionar puede implicar importantes efectos redistributivos entre los contribuyentes al sistema impositivo y los aportantes a estos regímenes de tipo contributivo.

<sup>13</sup> Un ejemplo relacionado sería el caso, en Chile, de las asignaciones a gasto en Defensa de parte de los ingresos provenientes del cobre.

<sup>14</sup> Véase Abuelafia y otros (2005), p. 12.

<sup>15</sup> Una manera de llevar adelante esta disputa es el fenómeno de las llamadas “guerras de espera” entre distintos grupos de interés, que básicamente tienen como objetivo no ser ellos quienes afronten los costos del ajuste fiscal (Alesina y Drazen, 1991, citado en Echeverry y otros, 2007).

<sup>16</sup> Una idea interesante en relación con las rigideces fiscales es planteada por Schick (1990, citado en Cabrera y Fuentes (2009)), quien introduce el apelativo de “pegajoso” para señalar que las rigideces fiscales que puedan favorecer a ciertos grupos o sectores son “pegajosas” para otros grupos, promoviendo su generación inducida.

<sup>17</sup> Aunque debe tenerse en cuenta que no todos los sistemas previsionales se basan en el principio del beneficio.

La necesidad de redefinir el concepto tradicional de protección social para alcanzar a aquellos sectores de la población que difícilmente logran reunir los requisitos establecidos para alcanzar las prestaciones contributivas, también obliga a redefinir los alcances de las rigideces fiscales vinculadas a la protección social y su impacto redistributivo. En algunos casos, la crisis de los sistemas de pensiones genera rigideces que afectan a la disponibilidad de recursos tributarios tradicionales, los cuales, entre otros destinos, debieran financiar las prestaciones asistenciales a los no cubiertos por la seguridad social.

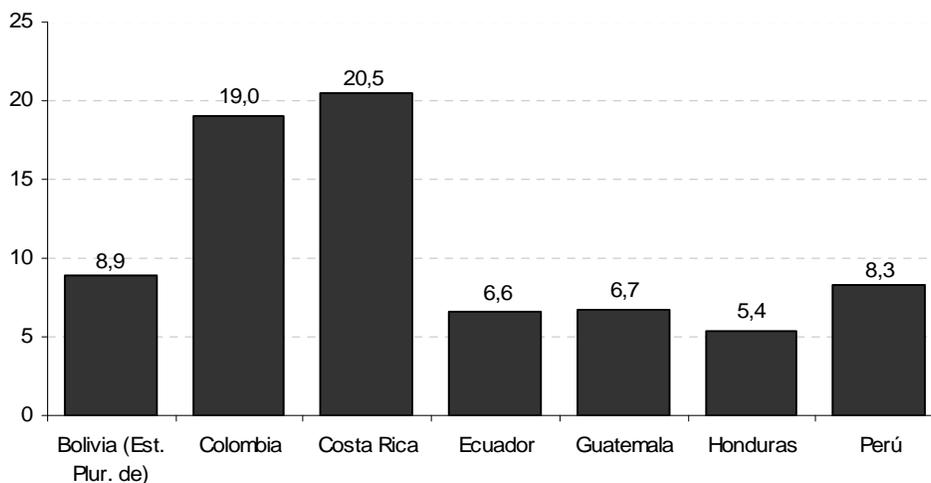
De todas formas, estas rigideces reflejan también las diferencias entre los países en cuanto al nivel de cobertura y de prestaciones de dichos sistemas, reflejo tanto de la conformación del mercado laboral de cada país como de la “madurez” de los sistemas. Por ejemplo, en Honduras las rigideces relacionadas con las jubilaciones y pensiones representan el 0,7% del PIB, en Guatemala y el Ecuador rondan el 1% del PIB, mientras que en Costa Rica llegan al 3,2% del PIB y alcanzan al 4,1% en Colombia<sup>18</sup>.

Un punto relevante en relación con las rigideces fiscales vinculadas a los sistemas de seguridad social es el que se ha dado en el caso de Bolivia. En 1996 este país emprendió una reforma de su sistema de pensiones, pasando a uno de capitalización individual. Pese a que uno de los objetivos era reducir la carga fiscal del sistema, el gasto en pensiones que en 1997 representó el 3,2% del PIB, llegó a 3,7% en 2006 (con un máximo de 4,5% en 2002), y aún representa el 80% del déficit del SPNF, no obstante la eliminación en los últimos años de diversos mecanismos indexatorios (Almeida, 2009a).

Otro caso digno de mencionar es el de Colombia, donde el sistema de seguridad social –a cargo del Instituto de Seguridad Social– ha agotado las reservas disponibles para afrontar el déficit entre aportes y pagos por beneficios, de manera que esta responsabilidad ha recaído en el gobierno central, con un nivel de aportes que se estima llegará al 4,8% del PIB entre 2011 y 2014<sup>19</sup>.

**GRÁFICO II.3**  
**AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INFLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS Y**  
**SEGURIDAD SOCIAL**

(En porcentajes de gastos totales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Almeida (2009a y b), Echeverry y otros (2009) y Cabrera y Fuentes (2009)

Otro caso relevante de rigidez vinculada al principio de beneficio es el que surge cuando el financiamiento de gastos de infraestructura corre por cuenta de los que se benefician con la obra, sea vial o de generación de energía, a través de ingresos provenientes de la venta de combustibles. Por último,

<sup>18</sup> En el estudio de caso del Ecuador se señala el bajo nivel de las preasignaciones de impuestos al sistema de seguridad social.

<sup>19</sup> Véase Echeverry y otros (2007).

podría señalarse también el financiamiento de ciertos servicios comunales (servicio de recolección de residuos) y los pagos a agencias especializadas, como por ejemplo, entes reguladores<sup>20</sup>.

En segundo término están las rigideces del gasto para atender *derechos y garantías establecidas por normas de diferente tipo*. En algunos casos, la asignación mediante diferentes normas legales –incluso la propia Constitución Nacional– puede responder a la existencia de argumentos del tipo “bien meritorio”<sup>21</sup>. Asimismo, las rigideces presupuestarias se han justificado como una solución a problemas de inconsistencia temporal, los que se presentan cuando las políticas públicas elegidas en el pasado dejan de ser óptimas en el futuro. En este contexto, las rigideces del presupuesto actúan como reglas para limitar la discrecionalidad de las autoridades, evitando de esta manera una inadecuada provisión de un bien o servicio prioritario que generará un beneficio para la sociedad en el largo plazo, lo que representaría una expresión de preferencias sociales. Este argumento se utiliza para justificar requerimientos mínimos de gastos y asignaciones específicas de recursos para funciones de gasto público social, como salud y educación.

Estas asignaciones pueden ser de definición genérica sectorial –como valor absoluto o como porcentaje del presupuesto– o bien ser específicas a algún tipo de finalidad. Un caso que merece especial atención se refiere a la introducción de garantías explícitas de provisión asegurada. En buena parte de la nueva literatura sobre derechos y reformas a las políticas sociales, tales garantías son consideradas un paso importante en favor de la consolidación de un Estado que se convierta en garante de derechos concretos, pero, simultáneamente, introducen nuevas rigideces en los presupuestos. Vinculada parcialmente a esta temática, se debe considerar la introducción de definiciones de “gastos prioritarios” o “protegidos” en algunos países.

En tercer lugar, se deben contar las rigideces fiscales derivadas de *las relaciones entre niveles de gobierno*, es decir, del funcionamiento del federalismo fiscal en cada país. De manera especial, debe considerarse la rigidez en la asignación proveniente de los diversos esquemas de transferencias de recursos entre niveles de gobierno, destinados a cubrir los desbalances verticales. En estos casos, aun cuando se trate de recursos de libre disponibilidad para el nivel de gobierno receptor, ellos involucran distintos grados de rigideces en los presupuestos de cada jurisdicción<sup>22</sup>. Como muestra de esa diversidad, a continuación se presenta una clasificación de los sistemas básicos de transferencias intergubernamentales existentes en la región<sup>23</sup>. Pueden distinguirse:

- Repartos entre la Nación y gobiernos intermedios (Argentina, Rep. Bol. de Venezuela).
- Reparto entre la Nación y diferentes niveles de gobierno subnacional (Brasil).
- Sistemas que incluyen recursos provenientes de recursos naturales (México, Perú).
- Sistemas con excepciones (municipios con puerto en Honduras).
- Reparto horizontal (Chile).
- Reparto que incorpora destinos diferentes a los gobiernos subnacionales (universidades en el Estado Plurinacional de Bolivia).
- Reparto de fondos provenientes del alivio de la deuda (Est. Plur. de Bolivia).

<sup>20</sup> De diferente naturaleza, aunque con cierto parentesco en su operatoria, se deben considerar aquellos impuestos cuya asignación rígida a alguna finalidad funciona como argumento para convencer a los miembros del Parlamento sobre la conveniencia de aprobar la medida, y a los ciudadanos de la necesidad de cumplir con el pago de los tributos. Si bien no se trata de ingresos definidos por el principio del beneficio, tienen cierta relación con ese principio, siempre que los contribuyentes perciban que están siendo escuchadas sus preferencias de direccionamiento de las erogaciones (Véase Sevilla, 2004, citado en Podestá, 2007).

<sup>21</sup> La definición de bien meritorio o preferente se refiere a la noción de que puede ocurrir que los individuos, siguiendo sus propias preferencias, no siempre actúen en lo que la sociedad entiende que es su propio interés (aun cuando tengan información completa, “no hacen lo que les conviene”), por lo que de alguna manera la sociedad o gobierno deciden qué bienes y servicios públicos se brindan y financian prioritariamente, según preferencias sociales que se suponen por encima de las individuales (Stiglitz).

<sup>22</sup> Aunque no se consideran las cuentas consolidadas del sector público.

<sup>23</sup> Esta clasificación fue tomada de Cetrángolo (2007).

Diferente será el caso, en cambio, cuando las asignaciones de las transferencias entre niveles de gobierno tienen alguna asignación sectorial específica o cuando tratan de introducir nuevos esquemas de incentivos para funciones en donde las responsabilidades son compartidas.

El nivel de este tipo de inflexibilidades se corresponde en parte con el nivel de descentralización fiscal, más allá de que ninguno de los estudios de caso se refiere a países de organización federal. Mientras que en Honduras las inflexibilidades vinculadas a transferencias desde los niveles nacionales a niveles subnacionales o locales son del orden del 0,5%, del 1,4% en Guatemala y del 2,7% en el Ecuador, para Bolivia (que ha desarrollado un proceso importante de descentralización fiscal), tales inflexibilidades llegan al 10,7% del PIB, con una importante participación de gastos sociales (que denota la transferencia de funciones por parte del Gobierno Central). Por el contrario, estas inflexibilidades resultan muy menores en el caso de Costa Rica.

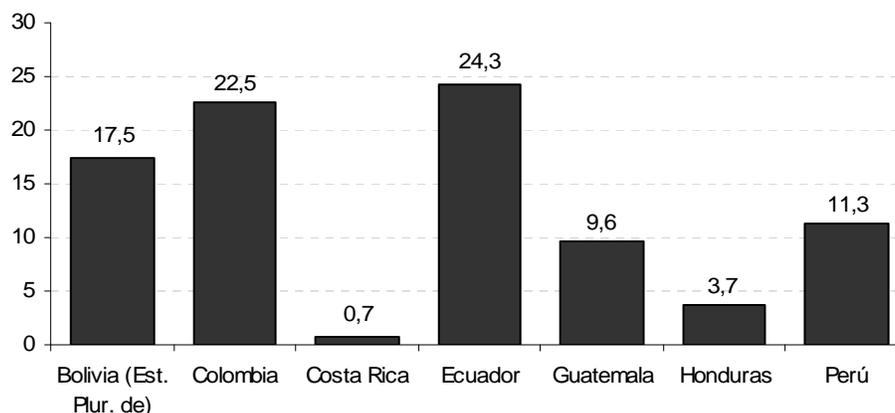
Respecto de la descentralización fiscal, otro caso importante lo constituye Colombia, donde pese a que las rigideces vinculadas a ella alcanzan al 4,9% del PIB (menos de la mitad que en el caso boliviano), la transferencia de recursos está definida a partir de la reforma de la Constitución de 1993, y con un sendero creciente, lo que ha determinado diferentes procesos de negociación para “flexibilizar” el cumplimiento de esta inflexibilidad, no obstante su rango constitucional<sup>24</sup>.

En el caso del Ecuador, es posible mencionar el paulatino grado de descentralización, en particular a partir de la sanción de la Constitución Política de 1998, lo que se ha reflejado en el incremento de las asignaciones a los gobiernos seccionales, que han pasado de representar cerca del 17% de los ingresos corrientes en 2001 a casi el 32% en 2007<sup>25</sup>.

Otro caso donde se destaca el rango constitucional de asignaciones a gobiernos locales (municipalidades) es el Guatemala, donde el llamado “aporte constitucional se combina con la preasignación del denominado “IVA PAZ” –fruto de los procesos de paz de principios de los años noventa<sup>26</sup>.

En el gráfico II.4 se puede apreciar el diferente peso de las transferencias a gobiernos subnacionales en los distintos casos considerados.

**GRÁFICO II.4**  
**AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INFLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS**  
**Y RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES**  
(En porcentajes de gastos totales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Almeida (2009a y b), Echeverry y otros (2009) y Cabrera y Fuentes (2009).

<sup>24</sup> Véase Echeverry y otros (2007).

<sup>25</sup> Véase Almeida (2009b).

<sup>26</sup> Véase Cabrera y Fuentes (2009).

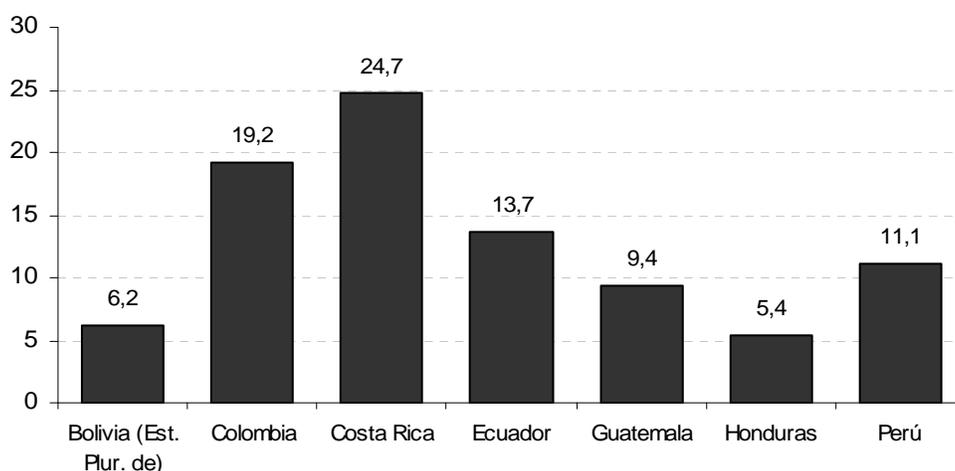
En cuarto término, deben considerarse las rigideces de la política fiscal *vinculadas a la dinámica macroeconómica*. Bajo este concepto general se deben contemplar diferentes modalidades específicas. Por una parte, debe estimarse la presión que el pago de servicios de la deuda ha ejercido sobre las cuentas públicas de los países de la región. De manera especial, la necesidad de atender los intereses de la deuda es usualmente considerada una erogación de la más alta prioridad. Ciertamente, también podría argumentarse que el tema implica la diferente valoración que se le da al conflicto intergeneracional. En este sentido, la rigidez proveniente del pago de los intereses de la deuda podría entenderse como una forma de priorizar el consumo de la generación actual sobre el de la próxima.

En el período 2003-2008, el peso de los intereses ha venido cayendo en los distintos países de la región en línea con la reducción en la relación deuda pública/PIB que llegó a cerca del 32 % del PIB regional (CEPAL, 2007), relajando este tipo de inflexibilidad. De todas formas, esta rigidez no ha dejado de ser trascendente para la gestión fiscal de los países. En el Ecuador, el servicio de la deuda pública representó en 2006 el 11,2% del PIB, mientras que en Colombia llegó al 4,2% del PIB. Por su parte, en Bolivia este servicio ha venido cayendo en el tiempo, llegando al 8% del PIB y combinado con una decreciente participación de los intereses externos (explicada por los mencionados procesos de condonación de deuda multilateral).

Un país donde el peso de esta restricción ha descendido en el tiempo, fruto de la salud fiscal de los últimos años como de las distintas acciones de gestión de deuda pública, es el Perú, donde los servicios de la deuda pública alcanzan a solo el 1,8% del PIB.

Por último, en el caso de los países centroamericanos considerados, el peso de los intereses de la deuda pública también marca importantes diferencias: mientras que en Honduras estos llegan sólo al 0,7% del PIB (reflejando un caso similar pero de mayor intensidad que el boliviano), en Costa Rica la carga de los intereses es muy alta, llegando a superar el 8% del PIB. Así, según Cabrera y Fuentes (2009), este rubro de gasto constituiría la principal rigidez presupuestaria en estos dos países.

**GRÁFICO II.5**  
**AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INFLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS**  
**E INTERESES DE LA DEUDA**  
*(En porcentajes de gastos totales)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Almeida (2009a y b), Echeverry y otros (2009) y Cabrera y Fuentes (2009).

Por otra parte, se deben contemplar las restricciones presupuestarias provenientes de la existencia de cláusulas de ajuste por inflación de diferentes renglones del gasto, en especial de los salarios y haberes previsionales<sup>27</sup>. Estos mecanismos pueden tener diferentes grados de fuerza legal y, aun cuando carezcan de ella, pueden darse rigideces de tipo político tanto o más difíciles de revertir.

Por último, y también vinculado con la situación macroeconómica, es posible pensar que si se generan problemas de solvencia debido a la presencia de “excesivas” rigideces en términos cuantitativos por parte del gasto, su existencia –justificable en muchos casos por razones distributivas– entraría en conflicto con otros objetivos de la política fiscal, como son la estabilización o la solvencia. A partir de esto, es posible pensar en inflexibilidades fiscales que respondan a diferentes objetivos de política fiscal.

Es por ello que el recuento de las razones que generan rigideces fiscales estaría incompleto si no se tratara la propia pérdida de flexibilidad proveniente de definir la necesaria relación entre la política fiscal y el ciclo económico. Como se ha observado en forma aguda en los últimos años en la región, la alta volatilidad de las variables macroeconómicas que mayoritariamente sirven de base para financiar al sector público (PIB, consumo, precios de los productos básicos o ahorro externo) hace necesario el diseño de políticas fiscales acíclicas, cuyo objetivo debe ser disociar la evolución de los ingresos –fuertemente influenciados por el ciclo económico– del desempeño de los gastos, lo que indudablemente significa un menor grado de libertad en la política fiscal.

En los países de la región se han buscado diversas respuestas a este dilema, que van desde decisiones discrecionales de política fiscal a mecanismos más institucionalizados, como reglas fiscales o fondos de estabilización. Además, coincidiendo con las variaciones al alza de los precios de los productos no renovables y su consecuente impacto en los ingresos fiscales, en los últimos años los países han debatido distintos mecanismos que permitan regular la utilización de los excedentes generados. Dependiendo de la definición de esta política y de la institución que la promueva, la importancia de esta rigidez será mayor o menor, así como la posibilidad de cumplir con los objetivos de la política fiscal que atiendan a la existencia del ciclo. Las normas más rígidas no son necesariamente las que aseguran su efectivo cumplimiento.

El repaso anterior sobre rigideces y divergencias entre distintos objetivos de política fiscal se relaciona con la existencia de “conflictos” entre diferentes tipos de rigideces frente a un mismo objetivo de política fiscal: es posible que haya quienes al promover el logro de la solvencia fiscal cuestionen las rigideces vinculadas a cláusulas de ajuste de partida de gasto público social, pero que a la vez defiendan el establecimiento de reglas fiscales, es decir, otra rigidez.

En quinto lugar, existe algún consenso en que cuando un país tiene *ingresos de carácter extraordinario* no se les debe dar cualquier destino, en especial, debe evitarse su uso para financiar gastos corrientes. Es allí donde se genera un espacio para discutir su asignación, involucrando –en la mayoría de los casos– algún tipo de rigidez. Como por ejemplo, en algunos de los países de la región se da el caso de los recursos provenientes de la explotación de productos no renovables (que merecen particular atención por tratarse de ingresos volátiles y agotables); de los recursos extraordinarios derivados de los procesos de privatización de empresas públicas; de los ingresos originados en las iniciativas de condonación de deuda de origen multilateral (HIPC y MDRI) y, en general, en muchos programas desarrollados con asistencia de organismos financieros multilaterales que tratan de asegurar el destino de los fondos mediante la introducción de rigideces en su uso<sup>28</sup>.

En el primero de los casos, de acuerdo con Almeida (2009b), es relevante el del Ecuador, donde en el período 1994-2006 los ingresos petroleros representaron en promedio el 6,4% del PIB y el 27,7% de los ingresos totales. Asimismo, del total de ingresos petroleros, en promedio entre 2004 y 2007, solo un 46,8% permaneció en la empresa estatal Petroecuador, y un 29,2% se asignó directamente a diversos organismos y fondos de asignación específica: en particular, la mayor parte de estos recursos se destinó a

<sup>27</sup> Ver Cetrángolo y Jiménez (2007).

<sup>28</sup> HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) y MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative).

los gobiernos seccionales (57,4% del total; 0,3% del PIB) y a las Fuerzas Armadas (27,6% del total distribuido; 0,1% del PIB). En fecha reciente –abril de 2008–, por medio de la sanción de una ley, se estableció la eliminación de todas las preasignaciones y la derivación de los recursos involucrados al Presupuesto del Gobierno Central. El principal argumento para adoptar esta decisión, que constituye una relevante reducción en la rigidez de los ingresos, ha sido el de la subutilización de recursos en los fondos petroleros involucrados, lo que ha limitado la capacidad de gestión fiscal.

En relación con los programas de asistencia de organismos multilaterales de crédito, puede suceder que los recursos se destinen a usos que los gobiernos consideren relevantes o necesarios según sus propias definiciones de política pública y se genere un importante condicionamiento “externo”, como ocurre en los casos de Bolivia y Honduras. En particular, en Bolivia, en el período 1994-2006, la mitad de la inversión pública tuvo financiamiento externo (con un máximo de 66% en 2004, aunque esto ha venido cayendo a medida que los ingresos tributarios se han ido recuperando en los últimos años). Algo similar ocurre con los recursos de cooperación internacional, de relevancia en los casos antes citados<sup>29</sup>. Así, en el mismo sentido vale la pena mencionar la situación del Ecuador, donde se da una importante dependencia de la inversión en infraestructura respecto del crédito externo (cercano al 20% del total de gasto en capital).

En sexto término, se considera un grupo diverso de rigideces *vinculadas a disputas en el interior del propio sector público*. Si bien es cierto que todas las rigideces son, en mayor o menor medida, manifestaciones de conflictos entre grupos de presión sobre el presupuesto público, existen algunos casos donde esa disputa no reconoce justificaciones ligadas a los grupos antes descritos. En su lugar, encuentran razones en el mero entendimiento de que ciertas finalidades del gasto son más importantes que el resto –lo que obliga a establecer esas prioridades de manera relativamente explícita– o bien en la necesidad de atender ciertos gastos específicos.

En consecuencia, un primer subgrupo de este tipo consiste en rigideces explícitas dentro de los presupuestos, que se han justificado como una forma de asegurar el financiamiento adecuado y oportuno de gastos prioritarios, como por ejemplo, diversos gastos sociales, el Poder Judicial, las Legislaturas o Defensa Nacional. La disputa por el establecimiento de este tipo de rigideces puede tornarse particularmente fuerte en situaciones de dificultades financieras o de insolvencia. De hecho, se trata de intentos de cada sector de quedar al margen de procesos de ajuste.

En el Ecuador, desde 2004, este tipo de rigidez ha dado cuenta de valores en torno del 4,3% del PIB. En Costa Rica, en 2006, la asignación correspondiente al Poder Judicial llegó al 6,4% de los ingresos corrientes. Para el caso de Bolivia, dichos valores se han venido contrayendo paulatinamente desde un máximo de 4,6% en términos del PIB en 2001, hasta llegar a 3,3% del PIB en 2006.

Dentro de este subgrupo también debe considerarse la afectación específica de recursos bajo la justificación de que se trata de una forma de promover la eficacia de ciertas agencias estatales, como es el caso de la asignación a la autoridad impositiva de una fracción pequeña de la recaudación (Allier, 2006). También pueden incluirse los casos, referidos en párrafos anteriores, en que se trate del financiamiento de gastos en diversos organismos con una parte de los ingresos propios.

En el Ecuador, el Servicio de Rentas Internas recibe el 1,5% de los impuestos que administra; en Bolivia, este porcentaje alcanza al 1%. Un caso notable es el de Honduras, donde los recursos asignados al órgano de administración tributaria alcanzan el 2,5% del total de los recursos tributarios.

El segundo subgrupo de este tipo se refiere a rigideces no tan explícitas, pero a veces tan fuertes como las previas debido a las restricciones políticas para la modificación de ciertas erogaciones. Nos referimos, básicamente, al pago de salarios del servicio civil, ya que otros gastos de funcionamiento del Estado, como los bienes de uso y de consumo, a pesar de su necesidad para la realización de diversas tareas operativas, son usualmente variable de ajuste en el contexto de dificultades fiscales.

<sup>29</sup> De hecho, para el caso de Bolivia, en 2006 los recursos de cooperación internacional superaron los 200 millones de dólares, es decir, un 2% del PIB. Véase Almeida (2008a).

Como se mencionó previamente, es importante resaltar la importancia de las inflexibilidades relacionadas con el funcionamiento del sector público, que involucran básicamente a los salarios públicos. Entre los diferentes casos se destaca Honduras, donde este rubro representa el 43,6% de los gastos<sup>30</sup>, mientras que en Costa Rica y Guatemala alcanzan al 29,8% y 22,7%, respectivamente. A su vez, en Colombia llegan al 19,7% de los gastos totales del gobierno central, mientras que representan el 25,8% en el Perú (28,9% si se cuentan los gobiernos regionales). Claramente en el caso hondureño, los salarios públicos conforman la principal inflexibilidad presupuestaria.

**GRÁFICO II.6**  
**AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INFLEXIBILIDADES**  
**PRESUPUESTARIAS Y SALARIOS**  
 (En porcentajes de gastos totales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Almeida (2009a y b), Echeverry y otros (2009) y Cabrera y Fuentes (2009).

Una consideración importante es la presentada en los casos de Colombia y el Perú, relativa al nivel de rigidez de los gastos de capital. En particular, podría esperarse un importante nivel de flexibilidad de aquellos; sin embargo, en Colombia el propio Ministerio de Hacienda califica a los gastos de inversión como inflexibles en un 65%, mientras que la estimación en el caso del Perú alcanzaría al 76,3% (Echeverry y otros, 2009)<sup>31</sup>.

Por último, hemos identificado un séptimo grupo de rigideces que decidimos incluir en esta clasificación aun cuando no forman parte de las estructuras presupuestarias tradicionales. Se trata rigideces *implícitas en la política fiscal* a través de los regímenes de incentivo a sectores o actividades productivas mediante la exención del pago de ciertos tributos. Al tratarse de los denominados “gastos tributarios”, deben ser tratados como rigideces que no se manifiestan de manera explícita en los presupuestos<sup>32</sup>.

Según las estimaciones oficiales disponibles y documentadas en los estudios de caso, en Guatemala, para 2006, los gastos tributarios fueron del 63,5% de los ingresos corrientes. En el caso del Ecuador, en las estimaciones oficiales sobre gastos tributarios para el año 2005 se aprecia que el correspondiente al IVA alcanzó al 2,6% del PIB, mientras que el del impuesto a la renta llegó al 1,2% del PIB para el mismo año. En el caso del Perú los gastos tributarios totales fueron del 2,6% del PIB en

<sup>30</sup> En este caso es de especial importancia el caso de las remuneraciones en el sector Educación.

<sup>31</sup> En los casos de Bolivia y el Ecuador se considera el total del gasto de capital como inflexible.

<sup>32</sup> Para más detalles sobre los problemas de medición de los “gastos presupuestarios”, véanse Jiménez y Podestá (2009).

2006, mientras que para Colombia, la estimación oficial muestra un costo fiscal del 1,4% del PIB en cuanto al impuesto a la renta.

En síntesis, se han considerado siete grupos de rigideces según se resumen en el cuadro I.2. Allí se podrá observar que la clasificación ha permitido diferenciar en cada estudio de caso realizado las causas de las rigideces y su rasgo dominante. No obstante, debe recordarse que es posible que las razones o justificaciones puedan en ciertos casos superponerse.

**CUADRO II.2**  
**CLASIFICACIÓN DE LAS RIGIDECES FISCALES SEGÚN RASGO DOMINANTE**

Rasgo dominante	Tipos específicos encontrados
1. Principio del beneficio	Seguridad social Financiamiento de infraestructura Financiamiento de agencias de gobierno especializadas
2. Derechos y garantías establecidos en normas de diverso tipo	Bienes meritorios Derechos más o menos genéricos Garantías de provisión asegurada Gastos prioritarios o protegidos
3. Relaciones intergubernamentales	Sistemas básicos de transferencia Transferencias con asignación sectorial Otras transferencias entre niveles de gobierno
4. Dinámica macroeconómica	Pago de servicios de la deuda Cláusulas de ajuste de salarios, haberes y otras Política fiscal anticíclica
5. Ingresos extraordinarios	Recursos no renovables (regalías y otros) Privatización de empresas públicas Programas alivio de deuda Préstamos organismos multilaterales de crédito
6. Otras disputas en el interior del sector público	Prioridades explícitas (Poder Judicial, Legislatura, gastos prioritarios, entre otros) Erogaciones políticamente poco flexibles (por ejemplo: pago de salarios y otros gastos de funcionamiento)
7. Implícitas en la política fiscal	Gastos tributarios

Fuente: Elaboración propia.

## 4. Recomendaciones y reflexiones finales

En el presente documento se ha intentado hacer una revisión amplia de las rigideces fiscales en varios países latinoamericanos. En especial, luego de la aproximación al concepto de rigideces o inflexibilidades fiscales, se ha propuesto una evaluación de ellas abordando las distintas razones que estarían en la raíz de su conformación y persistencia en el tiempo, para luego proponer una tipología de inflexibilidades presupuestarias que permitiera un análisis comparativo de las experiencias de siete países de nuestra región, que fueron seleccionados como casos de estudio.

Junto con ello, se repasaron posibles efectos vinculados a la formación de rigideces fiscales, resaltándose la relevancia de analizarlas no solo en función de la forma en que limitan o no la autonomía de gestión de la política fiscal, sino de tener en cuenta cuáles son los objetivos que con esas inflexibilidades se busca atender (lo que se relaciona con las distintas razones que explican su conformación). En este sentido, se procura señalar que las inflexibilidades no se deben valorar solamente por la pérdida de grados de libertad para decisiones discrecionales por parte de las autoridades fiscales.

Se ha visto que los países de América Latina y el Caribe pudieron generar mayor espacio fiscal desde principios de la década (hasta el estallido de la crisis internacional), lo que se reflejó tanto en los crecientes superávits primarios y la reversión de los déficits globales como en el descenso

sostenido de la relación deuda pública/producto, ambos hechos impulsados por el crecimiento de las economías latinoamericanas y el mayor aumento relativo de los ingresos fiscales.

#### 4.1 Algunas recomendaciones en relación con los diferentes tipos de rigideces

De la revisión de las rigideces fiscales a partir de sus rasgos dominantes, surgen claras diferencias entre los países, que muestran de alguna manera cuáles han sido los objetivos que la política fiscal se ha propuesto resolver en cada caso, así como permiten especular sobre cuáles han sido y son los sectores, grupos y niveles de gobierno que han tendido a prevalecer. En especial, se ha ilustrado sobre el diferente peso de algunas inflexibilidades relevantes, como el caso de las vinculadas al funcionamiento del sector público (salarios), las relacionadas con las transferencias a los sistemas de seguridad social y a los niveles subnacionales de gobierno, y con la atención de los servicios de la deuda.

Teniendo en cuenta que las inflexibilidades fiscales deberían ser valoradas o calificadas a la luz de un amplio grupo de objetivos que la política pública en su conjunto intenta atender, su comprensión más completa permitirá entender cuáles son las restricciones que la política fiscal debe afrontar para poder cumplir mejor con los objetivos que, de acuerdo con los necesarios pactos fiscales, deben ser construidos y consolidados en nuestros países.

Precisamente, la tipología aquí seguida brinda algunas pistas acerca de cómo orientar las políticas de reforma fiscal que intenten lidiar con este tipo de inflexibilidades en los presupuestos públicos. La separación de las rigideces de acuerdo con su rasgo dominante permite iniciar un debate que se aparta del mero hecho contable, que refleja la dificultad de modificar la magnitud de una determinada partida presupuestaria para colocar la discusión en el marco conceptual más apropiado en cada caso. Es así que, a continuación, se introducirá un grupo de recomendaciones diferenciadas por tipo de rigidez.

En primer lugar, cuando se presenten rigideces provenientes de asignaciones definidas por el denominado “principio de beneficio”, resulta poco apropiado considerar algún tipo de restricción derivado de la rigidez en sí misma. Por el contrario, se trata de redefinir la política sectorial en la que se inscribe la asignación rígida de los recursos. Ello es particularmente cierto en lo referido a las reformas a los sistemas de seguridad social y su necesaria modernización para alcanzar esquemas de protección social más adecuados a los nuevos problemas de nuestras sociedades<sup>33</sup>. En cambio, cuando se trate del financiamiento de obras de infraestructura, debiera ponerse especial cuidado en definir el uso de los fondos y la duración de las rigideces.

En segundo término, la existencia de rigideces ligadas a diferentes tipos de derechos y garantías – tengan o no relación con la presencia de bienes meritorios– reclama una definición lo más explícita posible de los derechos garantizados, de manera de poder hacer efectivos equitativamente los derechos. Por supuesto, ello demandará una discusión acerca de los fondos disponibles para financiar las garantías de forma clara y al alcance de toda la población y, simultáneamente, derivará en un debate complejo sobre los límites de esas garantías. En la región existen múltiples ejemplos de derechos establecidos de manera genérica que inevitablemente son de cumplimiento ambiguo por parte de los Estados.

El tercer grupo de rigideces es el que se vincula a las relaciones financieras entre diferentes niveles de gobierno. En este caso, existe abundante literatura referente a las reformas requeridas aunque, como es sabido, no existe un consenso amplio al respecto. No obstante, baste decir que la temática del federalismo fiscal y los procesos de descentralización tienen más que ver con la organización política de cada nación que con argumentaciones económicas. Sin embargo, no se deben abandonar los esfuerzos para lograr mejoras en el efecto de los procesos de descentralización y que las transferencias sean las mejores en términos de eficiencia y equidad<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Al respecto, véase CEPAL (2006).

<sup>34</sup> Para un debate sobre los procesos de descentralización en América Latina puede verse Cetrángolo (2007).

En cuarto lugar, la existencia de rigideces vinculadas al entorno macroeconómico llama la atención acerca de la necesidad de redefinir la operación de esas inflexibilidades de modo de asegurar la solvencia fiscal intertemporal. De manera especial, la institucionalización de mecanismos fiscales anticíclicos (ya sea en la forma de reglas de balance estructural o fondos contingentes), aun cuando sea entendida como una rigidez adicional, es una demanda cada vez más clara si se tiene en cuenta la alta volatilidad de los ingresos fiscales.

Las rigideces relacionadas con la existencia de recursos extraordinarios (el quinto grupo) motivan tres tipos de comentarios. Primero, es claro que, en la medida de lo posible, los recursos no deben ser destinados a financiar erogaciones corrientes que difícilmente puedan ser sostenidas una vez que los ingresos se reduzcan o desaparezcan. Segundo, en la región hay cierta experiencia importante acerca de la necesidad de establecer algún tipo de fondo de estabilización en torno de estos recursos. Por último, y en relación con los recursos provenientes de préstamos de organismos multilaterales de crédito, debe considerarse que el Estado no debe hacer las cosas que tienen financiamiento, sino financiar las políticas que se entienden más razonables.

Los dos últimos grupos son, sin duda, los concernientes a aquellas rigideces que deben ser removidas con mayor rapidez. En el sexto grupo se incluyen, en esencia, inflexibilidades provenientes de políticas defensivas de un área del sector público frente al avance de rigideces vinculadas al resto de funciones. Solo un debate claro de prioridades dentro del presupuesto público permitirá recuperar el manejo aceptable de éstas.

Además, debe mencionarse un hecho relevante. Siempre que un sector logra introducir una rigidez para proteger su presupuesto frente a otras finalidades, tratará también de hacer que la partida “protegida” sea lo más flexible posible dentro de su propio sector. En la situación límite, ante el peligro de ajuste fiscal, cada área pugnará por hacer su presupuesto rígido hacia fuera y flexible hacia adentro. No obstante, puede suceder que la excusa utilizada para “rigidizar” una determinada partida obliga a introducir restricciones al presupuesto de su propio sector, introduciéndose una nueva fuente de disputas e ineficiencias.

Finalmente, todo intento por hacer explícitos los efectos de las políticas públicas hoy implícitas en las definiciones de la tributación será un paso adelante indispensable para repensar la racionalidad de cada asignación allí involucrada.

## **4.2 Nota final sobre el papel de los diferentes poderes del Estado frente a la existencia de rigideces fiscales**

Un punto adicional que debe considerarse al evaluar la conformación y mantenimiento de rigideces fiscales es el de la dinámica del proceso presupuestario, y en particular la interacción en torno del mismo entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, actores institucionales relevantes en relación con dicho proceso (de todos modos, se introduce la cuestión del Poder Judicial). La forma en que esta interacción tenga lugar, es decir, el rol de estas dos ramas del Estado en la formulación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto público, permitirá avanzar en el conocimiento del origen de, al menos en parte, las inflexibilidades presupuestarias. Un punto a enfatizar es que no se busca atribuir la formación de rigideces fiscales en función del papel de los poderes del Estado, sino simplemente entender que estas se conformarán de diferente manera, según como se dé en la práctica el juego de los procesos presupuestarios y de los actores institucionales involucrados.

A partir de cómo estén definidas estas competencias o potestades, será posible especular acerca del modo en que se dan las relaciones en el “subgobierno” del proceso presupuestario, una cuestión decisiva para entender la configuración de la agenda institucional y su reflejo en el presupuesto público. En términos de la existencia y persistencia de rigideces fiscales, es clara la importancia de conocer quién tiene mayor o menor capacidad de influir en el proceso presupuestario, donde dichas inflexibilidades quedan plasmadas. Es decir, conocer quién tiene más poder en el proceso presupuestario permitirá ver quién tiene más “discrecionalidad” para establecer rigideces fiscales, así como posibilitará una evaluación cualitativa (es decir, del “nivel”) de su “rigidez”.

De forma breve y genérica se pueden describir las etapas del proceso presupuestario, que incluye la formulación, aprobación, ejecución y control y evaluación de los recursos y gastos involucrados. En relación con la etapa de formulación del presupuesto, es importante señalar las distintas capacidades que los Poderes Ejecutivo y Legislativo tienen en esta parte del proceso: la tarea de formulación le corresponde básicamente al Ejecutivo. Si bien el Parlamento podría participar en esta etapa, lo cierto es que las diferencias de capacidades analíticas y técnicas de los Ejecutivos con respecto a los Parlamentos son generalmente muy importantes. De hecho, estas diferencias condicionarán el rol del Congreso en el resto de las etapas del proceso presupuestario.

Respecto de la etapa de ejecución del presupuesto, debe tenerse presente que la mayor parte de los cambios presupuestarios se producen en la fase de implementación por parte del Ejecutivo, lo que según las circunstancias y potestades conferidas en cada caso tenderá a darle mayor poder a esta rama del Estado. Esto tiene diversos orígenes. Por una parte, el uso discrecional del sistema de cuotas presupuestarias<sup>35</sup> y la subestimación de recursos –que permite dejar en manos del Poder Ejecutivo mayores recursos que los presupuestados– conducen a cambios no menores entre el presupuesto público ejecutado y el presupuesto aprobado por el Congreso.

Por otra parte, a partir de las diferentes normas relativas al proceso presupuestario (que claramente difieren entre países), los Parlamentos tienen un rol limitado en las reasignaciones presupuestarias, que tienen lugar principalmente en el interior del Poder Ejecutivo. Junto con esto, es habitual la creación de fondos extra-presupuestarios de diversa índole, con el propósito de “independizar” el manejo de una porción de los recursos públicos por parte del Ejecutivo.

Así, pueden existir diversos aspectos denotativos de que puede haber modificaciones importantes entre los presupuestos aprobados y los finalmente ejecutados. De esta manera se hace muy relevante la capacidad de los distintos ministerios y organismos de proteger sus presupuestos, que estará relacionada con la calidad técnica y conocimiento (aprendizaje) de la burocracia<sup>36</sup>. Este punto se vincula a la noción de “subgobierno” del proceso presupuestario ya presentada, y en los hechos se torna importante a objeto de poder hacerse una idea de la “discrecionalidad” para establecer o remover en la práctica rigideces fiscales, así como para poder entender su mantenimiento en el tiempo.

Un punto relevante a considerar en la conformación de rigideces en la actividad presupuestaria rutinaria tiene que ver con que usualmente los ajustes y programaciones presupuestarias para futuros ejercicios fiscales se basan muy directamente en el nivel de ejecución del presupuesto en el ejercicio corriente (Molinas y Pérez Liñán, 2005). Esto conduce muchas veces a los organismos públicos a ejecutar recursos en programas o actividades que tal vez no resulten prioritarios para sus definiciones de política pública, antes que “perderlos” en un ajuste presupuestario con la expectativa de poder reasignar tales recursos en períodos próximos.

La etapa siguiente en el proceso presupuestario es la evaluación y control. Es aquí donde cobran especial importancia los órganos de control presupuestario. Su capacidad efectiva en cuanto al desempeño de sus tareas –que implicarán, entre otras, la revisión de la asignación de recursos públicos de acuerdo con el presupuesto (lo que llevará a controlar el “cumplimiento” de las rigideces presupuestarias)– dependerá de diversos factores, entre los cuales es posible mencionar: su rango legal y forma de creación, el modo de designación y renovación de sus miembros, el alcance de su jurisdicción, si tiene o no autarquía presupuestaria, sus capacidades investigativas y sancionatorias, y otros.

En resumen, la situación de los países de América Latina en relación con las atribuciones de asignación o reasignación de partidas presupuestarias se caracteriza por el hecho de que al Poder

---

<sup>35</sup> El sistema de cuotas presupuestarias es la manera operativa en que se regula el ritmo de ejecución del presupuesto. Básicamente, se dividen los créditos presupuestarios vigentes en períodos trimestrales, de modo de ir asignando recursos en relación con la programación financiera del sector público. En la práctica, la definición de qué organismos reciben la totalidad de sus cuotas presupuestarias (potestad en manos del Ejecutivo, usualmente a través de las áreas de Hacienda o Finanzas) es una forma de decidir de facto en la asignación presupuestaria.

<sup>36</sup> Véase Abuelafia y otros (2005).

Ejecutivo le corresponde la formulación del presupuesto para un determinado ejercicio fiscal, mientras que su aprobación compete al Congreso. En este caso, difieren en cada país las atribuciones del Poder Legislativo para realizar modificaciones, tanto al nivel total de recursos y gastos como a su composición: mientras lo primero es posible en algunos países, en otros no se puede modificar el nivel de gastos presupuestado por el Poder Ejecutivo<sup>37</sup>.

También resulta relevante considerar cuál será el tratamiento de las reasignaciones presupuestarias y de qué forma se manejan potenciales recursos adicionales para el fisco, básicamente, a raíz de una mayor recaudación impositiva que la estimada o esperada. En este caso, las alternativas serían: i) que el Congreso tenga participación en el destino de esos recursos adicionales; ii) que el Poder Ejecutivo goce de amplias libertades para su asignación.

Por ejemplo, en diversos estudios sobre la materia se encuentran resultados divergentes en cuanto al peso de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso presupuestario. Por ejemplo, en el caso del Perú, Echeverry y otros (2009) destacan el papel preponderante del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario, a partir de las potestades conferidas en las Constituciones de 1979 y 1993. Por su parte, Cabrera y Fuentes (2009) indica el mayor rol o peso de los Congresos en Costa Rica, Guatemala y Honduras en los procesos presupuestarios. Algo similar señalan Molinas y Pérez Liñán (2005) para el caso de Paraguay, donde se destaca el rol más desdibujado del Poder Ejecutivo, vinculado a los vaivenes institucionales de principios de la década presente<sup>38</sup>. A pesar de la relevancia de conocer el por qué del papel preponderante de un poder sobre otros en los diversos países, esto escapa al alcance de este trabajo.

Un último punto a considerar respecto del manejo del proceso presupuestario y el nivel “efectivo” de las rigideces fiscales, es el de la actuación del Poder Judicial. Como se señala en Eslava (2006), esto no ha sido suficientemente abordado por la literatura. Sin embargo, la capacidad de las Cortes en la definición de la constitucionalidad o legalidad de diferentes iniciativas tributarias y de gasto, así como su capacidad para demandar al resto del Estado el desarrollo de acciones que garanticen diversos derechos constitucionales, permiten tener una idea sobre la importancia del rol del Poder Judicial. Al respecto, resulta muy interesante destacar lo señalado por Cabrera y Fuentes (2009) sobre la importancia del control judicial sobre diversas inflexibilidades fiscales en el caso de Costa Rica. En líneas futuras de estudio se deberá abordar de manera exhaustiva hasta qué punto el nivel de rigidez fiscal depende de los alcances y el accionar del Poder Judicial de cada país.

---

<sup>37</sup> Véanse Rodríguez y Bonvecchi (2004). Asimismo, para una amplia revisión de las experiencias y reformas más importantes en los procesos presupuestarios en la región, véase Martner (2008).

<sup>38</sup> Para el caso de Argentina, tanto Bonvecchi y Rodríguez (2004) como Abuelafia y otros (2005) señalan el menor poder relativo del Congreso en el proceso presupuestario. Por su parte, Alston y otros (2008) mencionan el mayor peso del Ejecutivo para manejar el proceso presupuestario, pero destacan a la vez la interacción entre iniciativas para lograr mayor estabilidad fiscal por parte del Ejecutivo (mediante mayores o nuevos impuestos) y la “concesión” para el establecimiento de asignaciones específicas parciales (i.e. rigideces fiscales) al Congreso.

## Bibliografía

---

- Abuelafia, E., Berenztein, S., Braun, M. y Di Gresia., L. (2005), "Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process in Argentina", Economic and Social Study Series, RE1-05-007, BID, Washington DC.
- Allier, M. (2006), "Measuring budget rigidities in Latin America", Documento mimeografiado, FMI, Washington DC.
- Almeida, M. (2009a), "Rigideces Fiscales en Bolivia", capítulo 2 en Rigideces y espacios fiscales en América Latina, O. Cetrángolo y J. Pablo Jiménez, compiladores, LC/W.269, CEPAL, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2009b), "Rigideces Fiscales en Ecuador", capítulo 3 en Rigideces y espacios fiscales en América Latina, O. Cetrángolo y J. Pablo Jiménez, compiladores LC/W.269, CEPAL, Santiago de Chile.
- Alston, L., Melo, M., Mueller, B y Pereira, C. (2008), "Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process in Brazil", BID, Washington DC.
- Bello, O. y Jiménez, J.P. (2008), "Política fiscal y ciclo en América Latina", presentado en el Taller Regional sobre "Política macroeconómica y fluctuaciones cíclicas", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, inédito.
- Cabrera, M. y J. Alberto Fuentes (2009), "Rigidez fiscal en Centroamérica: los casos de Guatemala, Costa Rica y Honduras", capítulo 5 en Rigideces y espacios fiscales en América Latina, O. Cetrángolo y J. Pablo Jiménez, compiladores, LC/W.269, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2006), "Protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad", (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago de Chile, febrero 2006.
- \_\_\_\_ (2007), Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007, (LC/G.2355-P), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_ (2008), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2007-2008, Santiago de Chile, en prensa.

- Cetrángolo, O. (2007), “Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización”, Serie Políticas Sociales 131, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y J.P. Jiménez, (2007), “Rigideces Fiscales en América Latina: Lineamientos para un estudio de experiencias comparadas”, Documento mimeografiado, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cobb, R y Elder, C. (1993), “Formación de la Agenda: El caso de la política de los ancianos”, en Aguilar Villanueva, L.: Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Miguel Angel Porrúa, México.
- Crispi, J., Vega, A., Cooper, A. y Roeschmann, J. (2004), “Reasignaciones Presupuestarias en Chile: Conceptualización y Análisis Cuantitativo”, Serie de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Echeverry, J.C., Navas, V. y Clavijo, A. (2009), “Rigideces presupuestales en Colombia y el Perú”, capítulo 4 en Rigideces y espacios fiscales en América Latina, O. Cetrángolo y J. Pablo Jiménez, compiladores, LC/W.269, CEPAL, Santiago de Chile.
- Eslava, M. (2006), “The political economy of fiscal policy”, Working Paper 583, Departamento de Investigación, BID, Washington DC.
- Fanelli, José María y Juan Pablo Jiménez (2009), “Crisis, volatilidad, y política fiscal en América Latina”, capítulo 2 en Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas, O. Kacef y J. Pablo Jiménez, compiladores, LC/W.275, CEPAL, Santiago de Chile.
- Heller, P (2005), “Understanding Fiscal Space”, Policy Discussion Paper 05/4, FMI, Washington DC.
- Jiménez, J.P. y A. Podestá (2009), “Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina”, Serie macroeconomía del desarrollo, N° 77 (LC/L.3004-P), CEPAL, Santiago de Chile.
- Martner, R. (2008), “Planificar y Presupuestar en América Latina”, Serie Seminarios y Conferencias 51, CEPAL, LC/L.2859-P, Santiago de Chile.
- Molinas, J. y Pérez Liñán, A. (2005), “Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process in Paraguay”, Economic and Social Study Series, RE1-05-011, BID, Washington DC.
- Musgrave, R. (1999), “The nature of the Fiscal State: The Roots of My Thinking” en Buchanan, J. y Musgrave, R., Public Finance and Public Choice. Two contrasting Visions of the State, The MIT Press, Londres.
- Podestá, A. (2007), “Las rigideces presupuestarias en América Latina”, Documento mimeografiado, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rodríguez, J. y Bonvecchi, A. (2004), “El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 32, CEPAL, LC/L.2225-P, Santiago de Chile



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

97. Rigideces y espacio fiscal en América Latina: un estudio de experiencias comparadas, Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, Ramiro Ruiz del Castillo (LC/L.3136-P), N° de venta S.09.II.G.111 (US\$10.00), 2009.
96. Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú, Stefano Farné (LC/3118-P) N° de venta S.09.II.G97 (US\$ 10.00), 2009.
95. La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. El caso de Perú, Luis Alberto Arias Minaya (LC/L.3108-P) de venta: S.09.II.G.89, (US\$10.00), 2009.
94. Dinámica del empleo y crisis en América Latina: resultados de estimaciones de panel, Lucas Navarro (LC/L.3106-P), N° de venta: S.09.II.G.78, (US\$10.00), 2009.
93. Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal, Manuel Basombrío (LC/L.3099-P), N° de venta: S.09.II.G.81, (US\$10.00), 2009.
92. La tributación directa en Chile: equidad y desafíos, Michael Jorratt De Luis (LC/L.3094-P), N° de venta: S.09.II.G.78, (US\$10.00), 2009.
91. Tributación directa en América Latina: Equidad y desafíos. Estudio del caso de México, Daniel Álvarez Estrada (LC/L.3093-P), N° de venta: S.09.II.G.77, (US\$10.00), 2009.
90. Retos y respuestas: Las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay, Jürgen Weller, con la colaboración de Andrés Véliz (LC/L.3092-P), N° de venta: S.09.II.G.76, (US\$10.00), 2009.
89. La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala, Maynor Cabrera (LC/L.3081-P), N° de venta: S.09.II.G.68 (US\$10.00), 2009.
88. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, Juan Chacaltana (LC/L.3079-P), No de venta S.09.II.G.66, (US\$10.00), 2009.
87. La tributación directa en América Latina, equidad y desafío: el caso de El Salvador, Maynor Cabrera, Vivian Guzmán (LC/L.3066-P), N° de venta: S.09.II.G.60 (US\$10.00), 2009.
86. Flexible Labour Markets, Workers' Protection and Active Labour Market Policies in the Caribbean, Andrew S. Downes (LC/L.3063-P), Sales No.: E.09.II.G.59 (US\$10.00), 2009.
85. Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño, Jerónimo Roca (LC/L.3057-P), No de venta S.09.II.G.55, (US\$10.00), 2009.
84. La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos, Oscar Cetrángolo, Juan C. Gómez Sabaini (LC/L. 3046), N° de venta: S.09.II.G.48 (US\$10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....