

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.692  
16 de marzo de 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL

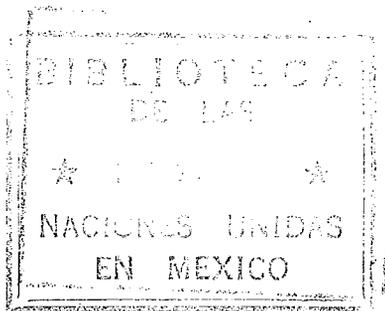
---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

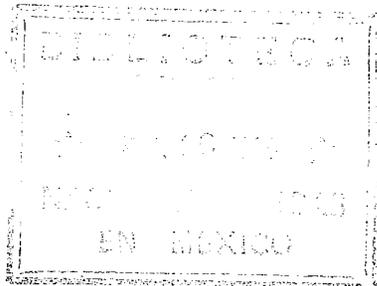
**INFORME DEL SEMINARIO NACIONAL SOBRE  
EL PACTO FISCAL, FORTALEZAS,  
DEBILIDADES Y DESAFÍOS**

*(México, D.F., 27 y 28 de agosto de 1998)*



ÍNDICE

	<u>Página</u>
ANTECEDENTES .....	1
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS.....	3
1. Lugar y fecha.....	3
2. Asistencia .....	3
3. Organización de los trabajos .....	3
4. Sesión inaugural .....	4
5. Sesión de clausura .....	4
B. RESUMEN Y DISCUSIÓN GENERAL DE LAS EXPOSICIONES.....	4
 <u>Anexos:</u>	
I Lista de participantes.....	7
II Lista de documentos.....	9



## A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

### 1. Lugar y fecha

5. El “Seminario Nacional de México sobre el Pacto Fiscal” tuvo lugar los días 27 y 28 de agosto de 1998 en la ciudad de México, D. F.

### 2. Asistencia <sup>1</sup>

6. El seminario contó con la presencia del Lic. José Ángel Gurría, Secretario de Hacienda y Crédito Público y participaron diversos funcionarios de alto nivel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México. Las exposiciones de los diversas temas del Pacto Fiscal estuvieron a cargo del señor José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, y los señores Osvaldo Rosales y Juan Carlos Lerda, funcionarios de la CEPAL/Santiago. Además participaron en el seminario el señor Rómulo Caballeros, Director de la Sede Subregional de la CEPAL en México y los señores José Octavio Martínez y Arturo Montenegro, funcionarios de esta última oficina.

### 3. Organización de los trabajos

7. Los trabajos de la reunión se realizaron tomando como marco de referencia la exposición de los funcionarios de la CEPAL sobre el documento *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997/Rev.1), del 3 de julio de 1998. Se adoptó el siguiente temario:

1. Inauguración
2. El Pacto Fiscal, debilidades, fortalezas y desafíos
3. Ingresos del Gobierno
4. Descentralización fiscal
5. Gasto público
6. Gasto social
7. Seguridad social
8. Modernización del Estado, reforma administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública
9. Clausura

---

<sup>1</sup> Véase la lista de participantes en el anexo I.

#### 4. Sesión inaugural

8. La sesión inaugural corrió a cargo del Secretario de Hacienda, el señor Ángel Gurría, quien en primera instancia agradeció la presencia de los participantes y de la CEPAL. Destacó la importancia de los trabajos regionales de la institución sobre las experiencias de los países de América Latina en cuestiones fiscales. Acto seguido, el señor Ocampo agradeció la invitación y se congratuló de la realización del evento. Mencionó el interés de la CEPAL en estrechar los contactos con los países latinoamericanos.

#### 5. Sesión de clausura

9. El señor Juan Amieva agradeció la presencia de los participantes de la CEPAL, así como los comentarios que despertaron las exposiciones. A su vez, el señor Ocampo hizo lo propio, agradeciendo especialmente la hospitalidad del Gobierno de México para la realización del evento.

### B. RESUMEN Y DISCUSIÓN GENERAL DE LAS EXPOSICIONES

10. El señor Ocampo abordó la exposición sobre el Pacto Fiscal mencionando que por éste se entiende un conjunto de acuerdos políticos explícitos e implícitos en los cuales se define qué hace y cómo se financia el Estado en América Latina. Señaló sus elementos básicos:

- a) La consolidación del ajuste fiscal
- b) La elevación de la productividad del gasto público
- c) La transparencia en la acción fiscal
- d) La promoción de la equidad
- e) El fortalecimiento de la institucionalidad democrática

11. Comentó en detalle estos cinco elementos, haciendo especial referencia a la situación actual de México con respecto a la situación fiscal y sus avances en los años recientes. También hizo mención en general a los instrumentos del gasto público y su evaluación en términos de su costo en cuanto al escrutinio público.

12. Luego de agradecer la hospitalidad de la SHCP, el señor Juan Carlos Lerda abordó la exposición sobre ingresos públicos. Comentó el avance ocurrido en la región en materia de reformas tributarias y modernización administrativa, lo cual ha permitido elevar el coeficiente de tributación. Sin embargo, todavía el tamaño del gobierno es moderado, si se mide por los ingresos, y se compara con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). También señaló que en esta cuestión la heterogeneidad entre países de América Latina es amplia.

13. Se destacó que las reformas en la tributación han conllevado un cambio de composición en los ingresos públicos. Se ha reducido la importancia de los impuestos del comercio exterior y de los tributos directos y se ha elevado la participación de los impuestos indirectos.

14. El señor Lerda hizo especial énfasis en el asunto de la transparencia y en el importante papel que juega la información en el funcionamiento de los mercados; el tema de la información es aplicable, mencionó, en la gestión pública.

15. Al abordar la exposición de la descentralización fiscal, el señor Lerda mencionó la necesidad de definir claramente las competencias entre los gobiernos centrales, regionales y locales, junto con la estimación rigurosa de los costos involucrados en estos últimos. Las transferencias que implica la descentralización deben conciliar criterios de equidad interregional, eficiencia y el esfuerzo recordatorio. Las variables que afectan a estos criterios son cuatro: población objetivo, costos de la prestación de los servicios descentralizados, eficiencia y eficacia en su prestación y definición del esfuerzo fiscal en cada nivel jerárquico. En seguida, señaló las dificultades financieras que plantean los procesos de descentralización, en particular con relación a la autonomía en la gestión del endeudamiento de las provincias o estados y municipios, y que pueden significar una pérdida de control del equilibrio presupuestal. Recomendó extremar las precauciones en este aspecto y mantener un control del endeudamiento y de las transferencias.

16. Sobre el tema del gasto público, el señor Rosales comentó las diferentes situaciones existentes en la región latinoamericana sobre la participación del Estado en la economía. Hizo referencia a las dos corrientes presentes en la región: por una parte, el aumento del nivel del gasto en los países donde éste era bajo y, por otra, su reducción donde era alto. Remarcó que el aumento en el nivel de ingreso genera una mayor participación de los subsidios y transferencias en el gasto, en estrecha vinculación con la prevención social.

17. Ente otros aspectos señaló la importancia del gasto militar en América Latina, el impacto del gasto público sobre la microeconomía, las empresas estatales, la descentralización de la gestión pública y la participación de los agentes privados en el gasto público.

18. En su exposición sobre el gasto social, el señor Rosales mencionó que éste es uno de los mecanismos más importantes con los que el Estado puede influir en la distribución del ingreso. Ello es de relevancia puesto que la concentrada atención en los procesos de estabilización económica, señaló, ha conducido a postergar el objetivo de la equidad en la región.

19. Indicó que la formación del capital humano es uno de los elementos estructurales de la distribución del ingreso. También destacó el tema de la focalización del gasto social en los estratos más pobres de la población, con mayor impacto en los renglones de salud, educación primaria y, en menor medida, en la educación secundaria y universitaria. Los gastos en seguridad social y educación universitaria suelen tener un impacto regresivo sobre el ingreso. En situación intermedia se encuentran los gastos en vivienda.

20. En su exposición sobre la modernización del Estado, reforma administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública, el señor Lerda comentó la fragilidad del Pacto Fiscal vigente en la región, expresada en la vulnerabilidad de las finanzas públicas. Además de ineficiencia, la fragilidad genera incentivos que inducen a sustituir instrumentos costosos políticamente hablando, por otros indirectos y opacos en cuanto a su escrutinio. Ello a su vez se refleja en la política presupuestaria.

21. En seguida analizó con mayor detalle la visibilidad y opacidad de las finanzas públicas. Señaló, en general, que la política presupuestaria forma parte de la primera, mientras que la política cuasifiscal pertenece a la segunda. Las modalidades del gasto público indirecto, entre las que se incluyen las

renuncias tributarias, se traducen en menor recaudación, mayor desperdicio de recursos y estándares inferiores de equidad horizontal y vertical.

**22.** A manera de conclusión, el señor Lerda señaló que en el debate sobre la modernización del Estado y las instituciones presupuestarias debe incluirse la discusión sobre el elemento cuasifiscal de la política presupuestaria. Es necesario analizar sus causas, cuantificar su dimensión y tomar las medidas para eliminarlo.

**23.** Las diversas exposiciones de los funcionarios de la CEPAL motivaron una serie de preguntas y solicitudes de ampliación de comentarios e información por parte de los participantes en el seminario. Los comentarios adicionales de los funcionarios de la CEPAL enriquecieron los temas expuestos y contribuyeron a ampliar las presentaciones sobre la visión regional que ha venido acumulando la CEPAL sobre el Pacto Fiscal.

Anexo I**LISTA DE PARTICIPANTES****México**

José Ángel Gurría, Secretario de Hacienda y Crédito Público

Martín Werner, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público

Santiago Levy, Subsecretario de Egresos

Tomás Ruiz, Subsecretario de Ingreso

Javier Treviño, Oficial Mayor

Eduardo González González, Presidente del Servicio de Administración Tributaria

Jonathan Davis Arzac, Tesorero de la Federación

Ismael Gómez Gordillo, Procurador Fiscal de la Federación

Fernando Solís Soberón, Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

Alma Rosa Moreno Razo, Coordinadora General de Política de Ingresos y Coordinación Fiscal

Mario Alfonso Cantú Suárez, Director General de Política de Ingresos

Ricardo González Orta, Director General Técnico y de Negociaciones Internacionales

Mario Gabriel Budebo, Director General de Política de Ingresos por Impuestos y de Coordinación Fiscal

Jesús Rodríguez y Rodríguez, Director General de Coordinación con Entidades Federativas

Ángel Ramírez Castillo, Administrador General de Recaudación

Marco Vergara Larios, Administrador Central de Operación Recaudatoria

Josefina del Orve Valdivieso, Administradora Especial de Recaudación

José Antonio Alvarado Ramírez, Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestal

Evelyne Rodríguez Ortega, Directora General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales

Eduardo Escalante Macin, Director General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral

Jorge Collard de la Rocha, Director General de Programación y Presupuesto de Energía e Infraestructura

Isaac Martínez y Martínez, Titular de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e informes sobre Gestión Pública

Luis Guillermo Ibarra Ponce de León, Titular de la Unidad de Servicio Civil

Carlos Noriega Curtis, Coordinador General de Asesores del C. Secretario

Vicenta Corta Fernández, Director General de Banca y Ahorro

Genaro Borrego Estrada, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social

Socorro Díaz Palacios, Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Luis de Pablo Serna, Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores

Enrique Robledo Rubio, Director General de Recursos Humanos

Juan Amieva, Director General de Asuntos Hacendarios Internacionales

## **Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**

### Sede en Santiago de Chile

José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo

Oswaldo Rosales, Asesor Secretario Ejecutivo

Juan Carlos Lerda, Asesor Regional

### Sede Subregional en México

Rómulo Caballeros, Director

José Octavio Martínez, Desarrollo Económico

Arturo Montenegro, Oficial de Asuntos Económicos

Anexo II

**LISTA DE DOCUMENTOS**

LC/G.1997/Rev.1

El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos

11