

Panorama de la gestión pública

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

LC/IP/L.243
Mayo de 2004

La versión final de este documento fue coordinada por Juan Martín, Asesor Especial del Secretario Ejecutivo de la CEPAL para la Dirección del ILPES y Ricardo Martner, Jefe del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública del Instituto. En la primera parte colaboraron Bárbara Castelletti, María Victoria Espada y Varinia Tromben y, en el capítulo IV, Luis Mauricio Cuervo, Iván Finot y Carlos Sandoval. En la segunda parte colaboraron Juan Cristóbal Bonnefoy y, en la sección 2 del capítulo III, Eduardo Aldunate, Edgar Ortigón y Juan Francisco Pacheco.

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

Índice

Presentación	7
Primera parte: El estado de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe	11
Capítulo I: Visión de conjunto	13
1. Evolución del saldo global	13
2. El sistema tributario: avances incompletos.....	16
3. El comportamiento pro-cíclico del gasto público	19
Capítulo II: Los ingresos públicos	25
1. Los ingresos tributarios: nivel y composición	26
2. Las tasas efectivas de imposición	33
3. El fortalecimiento de la administración tributaria	34
4. La medición del gasto tributario	36
5. Los esfuerzos para armonizar los sistemas tributarios.....	38
Capítulo III: El gasto público	41
1. El gasto público según la clasificación económica.....	46
2. El gasto público según la clasificación funcional.....	53
Capítulo IV: Los procesos de descentralización	55
1. Cambios en la constitución de las autoridades ejecutivas subnacionales.....	56
2. Caracterización de los gobiernos subnacionales de la región....	58
3. Los desequilibrios fiscales vertical y horizontal.....	63
4. Las transferencias intergubernamentales	65
5. El endeudamiento subnacional	71
6. Los desafíos pendientes	75
Capítulo V: La deuda pública	77
1. Principales tendencias.....	77
2. La dinámica de la deuda pública	83
Capítulo VI: Saldo público y ciclo macroeconómico	91

Segunda parte: Las innovaciones en materia presupuestaria	99
Capítulo I: Las reglas macro-fiscales: ¿nuevas respuestas a un antiguo debate?	101
1. La regla de equilibrio presupuestario y sus excepciones	101
2. El sesgo de déficit y sus soluciones: ciclos políticos, ciclos económicos.....	104
3. El sesgo pro-cíclico de la política fiscal.....	107
4. Estabilización macroeconómica y políticas fiscales	110
Capítulo II: Las políticas contra-cíclicas en la práctica	115
1. Los fondos de estabilización de los ingresos públicos.....	115
2. Reglas macro-fiscales de mediano plazo	119
3. La presupuestación plurianual	126
Capítulo III: Transparencia informativa y gestión de los riesgos fiscales	131
1. Los sistemas integrados de administración financiera	133
2. Sistemas nacionales de inversión pública	135
3. Transparencia y bases contables	155
4. La estimación de los pasivos contingentes.....	160
Capítulo IV: Participación ciudadana en el proceso presupuestario	167
1. El gobierno electrónico y el empoderamiento de la ciudadanía.....	168
2. Planificación y presupuestos participativos	170
Capítulo V: La gestión pública por resultados	175
1. La medición de resultados: problemas empíricos	176
2. La planificación estratégica y la formulación presupuestaria	177
3. Modelos de evaluación y control de la gestión por resultados.....	180
4. La discrecionalidad gerencial.....	184
Bibliografía	191

Índice de cuadros

Cuadro 1	América Latina y el Caribe: resultado global del gobierno central	15
Cuadro 2	América Latina y el Caribe: factores explicativos del crecimiento del gasto público	23
Cuadro 3	América Latina y el Caribe: tasas de crecimiento anual del gasto público	24
Cuadro 4	América Latina y el Caribe: alícuotas del impuesto al valor agregado (IVA)	29
Cuadro 5	América Latina y el Caribe: Alícuota del impuesto a las personas jurídicas naturales.....	32
Cuadro 6	Gasto tributario en países seleccionados.....	38
Cuadro 7	América Latina y el Caribe: evolución del tamaño del Estado según cobertura institucional, 1990-2001.....	44
Cuadro 8	América Latina y el Caribe: clasificación funcional del gasto público, 1990, 1995 y 2001.....	54
Cuadro 9	Algunas características de los gobiernos subnacionales en países seleccionados.....	59
Cuadro 10	Financiamiento de las transferencias territoriales básicas.....	67
Cuadro 11	Criterios para la distribución de las transferencias territoriales básicas.....	69
Cuadro 12	América Latina y el Caribe: deuda pública total y componente externo, 1990-2002	79
Cuadro 13	Dinámica de la deuda pública	86
Cuadro 14	Estimación de la elasticidad tributaria para algunos países.....	95
Cuadro 15	Componente cíclico del saldo público	96
Cuadro 16	Síntesis de reglas fiscales vigentes en economías avanzadas.....	120
Cuadro 17	Procedimientos presupuestarios en la Unión Europea	122
Cuadro 18	América Latina y el Caribe: resumen de reglas macro-fiscales vigentes	125

Cuadro 19	Innovaciones presupuestarias instrumentadas en países de América Latina y del Caribe y de la OCDE	132
Cuadro 20	Comparación de algunos sistemas nacionales de inversión pública	140
Cuadro 21	Matriz de riesgos fiscales	161
Cuadro 22	Comparación de cuatro aproximaciones para medir el riesgo fiscal	163
Cuadro 23	América Latina y el Caribe: algunas estimaciones de pasivos contingentes	164
Cuadro 24	Principales características de los modelos de evaluación	181

Índice de recuadros

Recuadro 1	Las tasas efectivas de imposición	33
Recuadro 2	Las transferencias corrientes en Argentina	49
Recuadro 3	El impacto fiscal de las reformas de pensiones en algunos países de América Latina.....	50
Recuadro 4	Reformas recientes del impuesto inmobiliario.....	60
Recuadro 5	El fondo común municipal de Chile	66
Recuadro 6	Argentina: el Acuerdo Federal de 2002	68
Recuadro 7	Regulación del endeudamiento subnacional en Colombia.....	74
Recuadro 8	La ley de responsabilidad fiscal en Brasil.....	75
Recuadro 9	Aspectos contables de la deuda pública	80
Recuadro 10	Metodología de cálculo de la deuda pública en Brasil.....	81
Recuadro 11	Estrategias de gestión de la deuda pública.....	82
Recuadro 12	Cuánto estabilizan los estabilizadores fiscales automáticos	92
Recuadro 13	Componentes estructural y cíclico del saldo público	93
Recuadro 14	El Fondo de Compensación del Cobre en Chile	118
Recuadro 15	El Fondo Nacional del Café en Colombia	119
Recuadro 16	Caja versus devengado: la medición del déficit fiscal en Colombia.....	157
Recuadro 17	Problemas en la valoración e identificación de activos públicos	158
Recuadro 18	El manejo de los pasivos contingentes en Colombia	165
Recuadro 19	Planificación y presupuesto participativo en Brasil	171
Recuadro 20	El enfoque de género y los procesos presupuestarios	173
Recuadro 21	Vinculación de la planificación estratégica con el presupuesto en el Perú.....	179
Recuadro 22	Transición a una gestión por resultados: el programa <i>Avança Brasil</i>	186
Recuadro 23	Los compromisos de resultados en Costa Rica	188

Índice de gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe: ingresos y gastos del gobierno central	14
Gráfico 2	Comparación internacional de la carga fiscal, 1999-2000	17
Gráfico 3	Comparaciones internacionales: evolución del gasto público, 1973-2002	19
Gráfico 4	Comparaciones internacionales: composición del gasto público, 1997.....	20
Gráfico 5	Relación entre gasto público y PIB por habitante, 1999	21
Gráfico 6	América Latina y el Caribe: relación entre gasto público y apertura comercial, 1990-2002	22
Gráfico 7	América Latina y el Caribe: gasto público y ciclo económico, 1980-2001	23
Gráfico 8	América Latina y el Caribe: ingresos del gobierno central, 2002.....	26
Gráfico 9	América Latina y el Caribe: carga tributaria del gobierno central por país, 1990-2002	27
Gráfico 10	América Latina y el Caribe: carga y composición de los ingresos tributarios, 1990-2000	27
Gráfico 11	América Latina y el Caribe: eficacia recaudatoria del IVA, 2002	30

Gráfico 12	América Latina y el Caribe: composición de los impuestos a la renta (gobierno central), 2002.....	31
Gráfico 13	Tasas efectivas de imposición, 1990-2000.....	34
Gráfico 14	América Latina y el Caribe: evolución del gasto público, 1980, 1990 y 2002	42
Gráfico 15	Países seleccionados: gasto público, según cobertura internacional, 1990-2002.....	45
Gráfico 16	América Latina y el Caribe: composición el gasto público del gobierno central, 2001	47
Gráfico 17	América Latina y el Caribe: gasto en personal del gobierno central.....	47
Gráfico 18	América Latina y el Caribe: transferencias corrientes del gobierno central.....	48
Gráfico 19	América Latina y el Caribe: pago de intereses de la deuda pública	51
Gráfico 20	América Latina y el Caribe: costo y plazo de las emisiones de bonos internacionales.....	52
Gráfico 21	América Latina y el Caribe: gasto de capital, según nivel de desarrollo, 1990-2000	53
Gráfico 22	Modalidades para la constitución de las autoridades locales	57
Gráfico 23	Ingresos totales por nivel de gobierno, CIRCA 1990 y 2000	61
Gráfico 24	Gastos totales por nivel de gobierno	61
Gráfico 25	Gasto de los gobiernos subnacionales como proporción del gasto público total, por tipo de servicio, 1985 y 1996.....	62
Gráfico 26	La magnitud del desequilibrio fiscal vertical, 1996	64
Gráfico 27	Transferencias territoriales y autonomía subnacional	70
Gráfico 28	Niveles de endeudamiento subnacional en países seleccionados.....	73
Gráfico 29	Ingresos tributarios y crecimiento económico.....	94
Gráfico 30	Saldos cíclicos en países seleccionados	97
Gráfico 31	América Latina y el Caribe: episodios de finanzas públicas pro-cíclicas, 1990-2000-Saldo global	107
Gráfico 32	América Latina y el Caribe: episodios de finanzas públicas pro-cíclicas, 1990-2000-Saldo primario	108
Gráfico 33	América Latina y el Caribe: episodios de finanzas públicas pro-cíclicas, 1990-2000-Deuda pública	109
Gráfico 34	La política fiscal como instrumento de estabilización: un “mapa mental”	113
Gráfico 35	Interrelaciones entre los distintos subsistemas que componen un SIAF	133
Gráfico 36	División de funciones entre las gerencias operativas y los servicios administrativos financieros	135
Gráfico 37	Tipos de asignaciones aprobadas por el poder legislativo	160
Gráfico 38	Control de gestión en Chile: integración al ciclo presupuestario	182

Presentación

Como se sabe, la crisis de la deuda dio lugar a profundos cambios en la estrategia de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. A medida que fue quedando en evidencia que se trataba de un cambio permanente en el entorno macroeconómico, y no tan sólo de un evento transitorio, las medidas iniciales desembocaron rápidamente en programas de ajuste estructural compatibles con el nuevo escenario. A su vez, la crisis de los años ochenta dio contenido real a una discusión subyacente acerca del patrón de intervención del Estado como actor del proceso de desarrollo. En consecuencia, la reorientación del desarrollo regional ha girado en torno a la revisión del papel asignado al Estado y a sus modalidades de intervención.

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

La orientación de las reformas estructurales y el nuevo papel asignado al Estado indujeron un cambio permanente de régimen fiscal. Así por ejemplo, los procesos de privatización y modernización han significado en muchos países ingresos extraordinarios en el corto plazo y

reducciones permanentes del gasto y el empleo públicos, al tiempo que han incrementado las demandas por un adecuado sistema de regulación de los servicios privatizados. La descentralización significó alterar la distribución de recursos y competencias entre diversos niveles de gobierno y, con ello, los esquemas de transferencias intergubernamentales. De igual modo, la liberalización comercial, exigió modificar las estructuras tributarias en la dirección de aumentar la importancia relativa de las bases imponibles internas (principalmente sobre el consumo, en la forma del impuesto al valor agregado). Adicionalmente, la desregulación del sistema financiero —orientada a promover el desarrollo del mercado de capitales doméstico— facilitó, en varios casos y con grados diversos, el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social, desde sistemas de reparto hacia sistemas de capitalización, permitiendo de paso una ampliación del financiamiento interno al gobierno, las empresas y las familias.

El ímpetu y las nuevas características de la tercera fase de globalización, así como el notable incremento de los acuerdos comerciales a nivel subregional y con otros países y regiones del mundo imponen desafíos que se agregan a los anteriores. En efecto, el proceso de globalización acentúa la integración e interdependencia de mercados, imponiendo un significativo efecto disciplinador en la macroeconomía y en las finanzas públicas, ante la elevada movilidad del capital financiero de corto plazo. A su vez, el fuerte crecimiento de los acuerdos de integración subregionales y de complementación comercial con otros países y regiones imponen restricciones en el ámbito arancelario, obligando a un gradual ajuste a la menor recaudación aduanera, como bien ilustra la reciente discusión en Chile.

En su conjunto, estos desarrollos contribuyen a reducir el grado de autonomía con que las autoridades nacionales pueden tomar y ejecutar decisiones de política económica y fiscal, en particular. Más aún, en tanto los sucesos posteriores a la crisis financiera asiática de 1997 han puesto de relieve el efecto disciplinador de los mercados, las autoridades económicas nacionales han debido prestar creciente atención a las señales de estabilidad y consistencia que transmite la combinación de políticas fiscal, cambiaria, monetaria y de manejo de la deuda pública.

Hoy puede afirmarse sin reservas que las finanzas públicas de la región experimentaron progresos significativos en los dos últimos decenios. De hecho, la magnitud del ajuste fiscal llevado a cabo en la región y la brevedad del lapso en que ello se ha conseguido representa un evento sobresaliente, inédito en varias décadas. Para varios países, las finanzas públicas ya no constituyen causa de desequilibrio y, más aún, contribuyen a fortalecer la estabilidad macroeconómica. Adicionalmente, se registran avances en los arreglos institucionales de la gestión fiscal. Ello ha facilitado los ajustes a las exigencias de la globalización, con manejos del déficit y de la deuda pública más compatibles con los patrones internacionales de disciplina presupuestaria.

Con todo, no puede decirse que los problemas fiscales de la región se hayan resuelto; para la mayoría de los países, las turbulencias externas que se iniciaron a fines de 1997 han deteriorado notablemente las finanzas públicas. Múltiples problemas estructurales y crisis coyunturales que todavía subsisten dan una impresión generalizada de vulnerabilidad. Los equilibrios macroeconómicos y, en particular, el control de las finanzas públicas están todavía jaqueados; los logros del pasado inmediato necesitan ser consolidados. A ellos se agregan las crisis bancarias que, en ausencia de regulación prudencial adecuada, tienden a hacerse más frecuentes con la mayor volatilidad de los capitales, y cuyos costos pueden superar ampliamente los de crisis fiscales tradicionales.

Más aún, resulta claro que, por las urgencias de las crisis, el grueso de la atención fue puesto en el alcance y mantenimiento del equilibrio financiero, dejando en un segundo plano la atención a otros posibles objetivos de la política fiscal, aún si tales objetivos concitaran fuertes consensos. Así, por ejemplo, los propósitos de equidad tendieron a ser dejados de lado a partir de los años ochenta, tanto en el diseño de la estructura tributaria como en la del gasto público, aunque en este último caso se registran avances importantes durante la década de 1990. Por su parte, los esfuerzos

por mejorar la transparencia de las cuentas públicas, por estructurar una nueva gestión gubernamental orientada a resultados y por mejorar la discusión democrática del presupuesto, aunque valiosos, son todavía insuficientes.

El propósito de este documento es explorar el rumbo que han tomado las políticas presupuestarias en este nuevo ambiente. En la primera parte se examina la situación de las finanzas públicas, y se insiste en la trascendencia que ha tenido el entorno macroeconómico, tanto por la volatilidad de los flujos de capital y del propio crecimiento económico como por el altísimo costo de refinanciamiento que ha tenido la deuda pública en los últimos años, generando así una bola de nieve en que una proporción creciente de los ingresos públicos es destinada al pago de intereses.

En la segunda parte se resaltan las experiencias donde se han aplicado políticas contracíclicas, las que han permitido recuperar el instrumento fiscal en la tarea de suavizar las fluctuaciones macroeconómicas. Estos intentos están marcados por los esfuerzos en transformar el presupuesto en un instrumento plurianual de planificación del gasto público, en fijar metas estructurales de saldo y de deuda, y en desarrollar sistemas contables de base devengado que permitan a los gerentes públicos administrar con un horizonte de mediano plazo. Se presenta además un amplio panorama de las innovaciones presupuestarias que han marcado la década de 1990, desde los sistemas integrados de administración financiera hasta los esfuerzos por desarrollar una gestión pública por resultados.

Estas observaciones sirven de base a la tesis avanzada por la CEPAL (1998a): la robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del pacto fiscal que legitima el papel del Estado y el campo de responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser sus objetivos erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar el Estado, de dónde deben surgir los mismos y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización. Por el contrario, un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

Dirección del ILPES

Primera parte: El estado de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe

Al finalizar la media década perdida (que cubre el período 1998-2002), el panorama de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe es heterogéneo. Los países que lograron aprovechar el auge de principios de los años noventa para reducir su deuda pública han sorteado con relativa tranquilidad este período; los demás han debido enfrentar duros ajustes en sus finanzas públicas. Puede afirmarse que buena parte de los problemas de sostenibilidad tienen su raíz en la dinámica perversa de la deuda pública. No es menos cierto sin embargo que en algunos países se desencadenó una dinámica de gasto público creciente, y divergente respecto de la trayectoria mucho más moderada de los ingresos públicos. El deterioro del saldo público ha sido persistente, lo que dio lugar a una acumulación de deuda insostenible en varios países de la región.

Existe una tensión permanente entre la escasez de ingresos fiscales y la dificultad de ajustar el gasto público en contextos políticos cambiantes. A esta fragilidad crónica se agrega un peso de la deuda pública que afecta seriamente las perspectivas de crecimiento económico y de reducción de la pobreza.

La primera parte de este documento describe las tendencias de las finanzas públicas en lo que se refiere a ingresos, gastos y deuda pública en diecinueve países de la región, comparando también con las evoluciones de los países de la OCDE. Se examinan asimismo las consecuencias de los procesos de descentralización, que culminan en varios casos en sendas modificaciones de las leyes vigentes para acentuar el control sobre el gasto público sub-nacional.

Capítulo I: Visión de conjunto

A pesar de los signos alentadores que comienzan a emerger, como la mejora generalizada de la situación macroeconómica y la perseverancia de los procesos de ajuste, el panorama regional de las finanzas públicas sigue siendo complejo. Aunque resulta evidente que una reactivación sostenida podría aminorar estos problemas, es apremiante generar mecanismos que permitan acometer los numerosos desafíos pendientes: morigerar el carácter pro-cíclico de la política fiscal y acrecentar el control sobre el gasto público; mejorar las políticas redistributivas y hacer más eficiente la administración tributaria; y finalmente reducir el altísimo costo de la deuda pública.

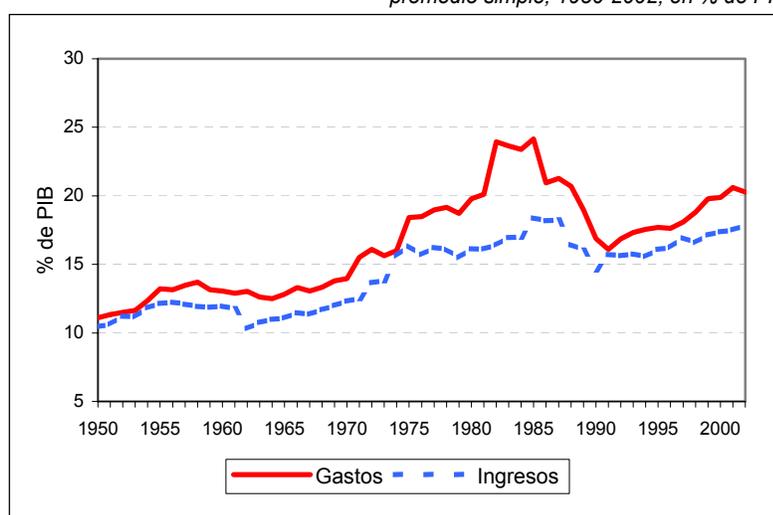
1. Evolución del saldo global

Las economías de América Latina y el Caribe crecieron a tasas superiores al 5% anual entre 1950 y 1980, con un gasto público ascendente en términos de su participación en el PIB (gráfico 1)¹. En la década de 1980, los agudos desequilibrios externos, las crisis sistémicas de los sectores financieros y la alta inflación mermaron los ingresos fiscales y aumentaron los gastos, con una progresión exponencial del pago de intereses de la deuda externa. El ajuste consiguiente se prolongó durante toda la década, reduciendo el déficit y contrayendo notablemente la participación del gobierno en las economías.

¹ En esta comparación, se utiliza el Gobierno Central como unidad de referencia. La evolución reciente de las finanzas públicas subnacionales y del sector público no financiero se examina con detalle más adelante.

En los años noventa, la reactivación del crecimiento económico, el diseño de mejores sistemas tributarios y la estabilidad cambiaria permitieron una fuerte recuperación de los ingresos fiscales. En efecto, entre 1990 y 2002, dieciséis países de la región aumentaron la recaudación tributaria del gobierno central. Han sido especialmente notorios los aumentos de recaudación por concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y, en menor medida, de los impuestos directos. La recuperación de los ingresos fiscales facilitó, a su vez, la elevación del gasto público en más de tres puntos porcentuales del PIB, en promedio, a lo largo de los años noventa: de un 17.0% en 1990 a un 20.4% en 2002. Estos mayores ingresos hicieron posible una recuperación del gasto público social. Esta tendencia fue más intensa en la primera mitad de la década de 1990 y a partir de entonces comenzó a atenuarse.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
promedio simple, 1950-2002, en % de PIB



Fuente: CEPAL sobre la base de datos oficiales

En efecto, la situación fiscal de la región se ha deteriorado fuertemente a partir de 1997, pues los ingresos públicos han mermado como consecuencia de la desaceleración económica, del aumento de la informalidad y de la falta de mecanismos eficaces de fiscalización (véase el cuadro 1). La combinación de déficit públicos persistentes y de un alto costo de financiamiento de la deuda puso en duda la sostenibilidad de las cuentas fiscales en un buen número de países de la región. Las tasas de interés reales pagadas por la deuda pública han sido muy superiores a las del crecimiento económico, poniendo en peligro la solvencia del sector público.

Una proporción elevada y muchas veces creciente de los ingresos fiscales ha sido absorbida, por lo tanto, por el pago de intereses. Esta bola de nieve ha obligado a las autoridades a emprender costosos procesos de ajuste en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y otros países. Además de la sucesión de choques externos, las dificultades recientes son también la consecuencia de políticas fiscales pro-cíclicas. Los países que ganaron grados de libertad durante la década de 1990, disminuyendo el peso de la deuda pública en períodos de auge económico, lograron enfrentar de mejor forma la actual desaceleración económica.

En la teoría económica existen variadas alternativas para describir la relación entre ingresos y gastos públicos. La causalidad puede ir desde los impuestos a los gastos (modelo *tax and spend*), en que se supone que primero se dispone de los ingresos y sólo luego se toman las decisiones relativas

a los gastos. Alternativamente, se puede suponer que el gasto fiscal es compensado *ex-post* por mayores ingresos impositivos (modelo *spend and tax*), o también se puede plantear que existe una relación bi-direccional, según la cual idealmente las decisiones gubernamentales toman en cuenta simultáneamente gastos e ingresos.²

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RESULTADO GLOBAL DEL GOBIERNO CENTRAL
(como porcentaje del PIB)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	-0.4	-1.9	-2.8	-1.4	-1.8	-3.0	-2.1	-3.8	-0.3
Bolivia	-1.3	-1.3	-1.3	-3.0	-3.3	-3.6	-4.6	-7.1	-8.1
Brasil 1/	0.5	-5.0	-3.7	-3.0	-4.0	-3.4	-1.2	-1.4	-0.3
Chile	0.8	2.4	2.1	1.8	0.4	-1.4	0.1	-0.3	-0.8
Colombia	-0.7	-2.3	-3.7	-3.7	-4.9	-5.9	-6.8	-5.7	-6.9
Costa Rica	-3.5	-3.5	-4.0	-2.9	-2.5	-2.2	-3.0	-2.9	-4.3
Ecuador	3.6	-1.4	-2.4	-1.2	-4.1	-2.9	0.1	-1.7	-0.8
El Salvador	-1.3	-0.6	-1.8	-1.1	-2.0	-2.1	-2.3	-3.6	-3.2
Guatemala	-2.3	-0.5	0.0	-0.8	-2.2	-2.8	-1.8	-1.9	-1.0
Haití	-1.7	-4.1	-2.0	-0.6	-1.1	-1.4	-2.2	-2.8	-2.5
Honduras 2/	-6.4	-3.1	-3.5	-3.2	-1.9	-4.4	-5.7	-6.0	-5.3
México	-2.5	-0.6	-0.2	-1.1	-1.4	-1.5	-1.3	-0.7	-1.8
Nicaragua	-19.3	-0.5	-1.6	-1.3	-1.9	-4.9	-7.6	-11.4	-2.1
Panamá	-0.7	0.8	0.2	-0.3	-4.5	-2.2	-1.2	-1.8	-1.9
Paraguay	3.8	0.0	0.0	1.4	0.0	-2.8	-4.5	-0.5	-2.3
Perú	-7.9	-3.3	-1.4	-0.8	-1.1	-3.1	-2.7	-2.9	-2.2
R. Dominicana	0.4	1.1	0.0	0.9	0.6	-0.5	1.1	0.4	0.1
Uruguay	-0.1	-1.9	-1.8	-1.6	-1.2	-3.8	-4.0	-4.4	-4.7
Venezuela	-2.4	-4.3	0.6	1.9	-3.8	-1.6	-1.6	-4.2	-3.5
Promedio simple	-2.2	-1.6	-1.4	-1.1	-2.1	-2.8	-2.7	-3.3	-2.7
Promedio ponderado	-0.9	-2.9	-2.2	-1.8	-2.8	-2.8	-1.6	-1.9	-1.3

Fuente: ILPES, sobre la base de información oficial.

1/ corresponde al resultado operacional.

2/ saldo global sin amortizaciones de la deuda pública.

Esta diferenciación, un tanto abstracta, permite ilustrar sin embargo la tendencia a establecer “derechos” sobre el presupuesto público, sin precisarse simultáneamente el correspondiente financiamiento. En varios países, sendos procesos constitucionales derivaron en el otorgamiento de derechos de salud, de pensiones y de educación establecidos como porcentajes del PIB o del presupuesto. En otros casos, la descentralización de la provisión de bienes públicos, en un contexto de escasez crónica de recursos tributarios de origen local, terminó en un fuerte incremento de las transferencias a los gobiernos sub-nacionales. Estas transferencias representan así derechos adquiridos, por entidades territoriales o por personas, definidos en función de pisos expresados como porcentajes del PIB, y por lo tanto sus montos son de muy difícil control.

Muchas reformas significaron de esta manera un fortalecimiento del modelo *spend and tax* (en que el impuesto correspondiente es dejado para más adelante, tal vez para las próximas generaciones) en desmedro de una organización de las finanzas públicas más armónica, en que las decisiones de gasto tengan un correlato inmediato en la estimación de los ingresos. El significativo incremento de las transferencias que se produjo en la década de los noventa es uno de los puntos esenciales del problema fiscal actual en varios países.

El propósito de este capítulo es exponer la situación de las finanzas públicas de los países de América Latina y el Caribe. Más que concentrarse, como es habitual, en los déficit y en las deudas,

² Cheng (1999) busca establecer una causalidad entre gasto e ingresos públicos en varios países de América Latina.

se ilustran con una perspectiva comparativa las tendencias y dinámicas de largo plazo de gastos e ingresos públicos. Aunque existen múltiples dificultades para la recolección de datos (lo que por lo general desanima a los especialistas para emprender una tarea de esta índole), este esfuerzo es primordial para disponer de un panorama medianamente claro de las finanzas públicas de la región.

2. El sistema tributario: avances incompletos

Una de las funciones principales de los impuestos es financiar el gasto de bienes y servicios del gobierno, de modo que la elección del nivel de ingresos implica, en el mediano plazo, restringir el nivel de gasto del sector público. Más allá de las recomendaciones tradicionales de evitar impuestos que distorsionen la asignación de recursos, la teoría económica ofrece una guía muy limitada en cuanto a la decisión del nivel de la carga tributaria y de la estructura impositiva. Una forma de evaluar si los niveles y estructuras impositivas son “adecuados” es comparando la relación entre impuestos y PIB para un número amplio de países, controlando por algunas variables explicativas como el ingreso por habitante, el grado de apertura de las economías, la participación de la agricultura en el PIB y la de la minería en el total de exportaciones, y otras variables. Estas regresiones de panel permiten calcular una presión tributaria “óptima” para cada país, la que se compara a la tasa efectiva³.

Muchos estudios relacionan negativamente la presión tributaria, o el gasto público, con el desempeño económico. Pero no es posible avanzar conclusiones sólidas al respecto⁴: hay países que han crecido satisfactoriamente con un nivel alto de impuestos, y muchos otros tienen un mediocre desempeño macroeconómico y una presión tributaria reducida. Antes bien, la causalidad parece ser inversa: a medida que los países crecen, la base tributaria se amplía y el sistema puede volverse más progresivo, todo lo cual redundará en un círculo virtuoso entre crecimiento, gasto público, nivel de impuestos y progresividad del sistema.

Una manera sencilla de abordar el tema es mediante la comparación de lo que ocurre en América Latina y el Caribe y en otras regiones del mundo. En este sentido, se observan grandes diferencias en cuanto al nivel y la composición de la carga tributaria (gráfico 2). Así, en 2000 la carga tributaria en la OCDE representó aproximadamente 2.2 veces la presión tributaria de América Latina y el Caribe. En términos de composición, resalta la mayor importancia relativa de los tributos directos en los países de la OCDE, así como también la relevancia de las contribuciones de la seguridad social. En América Latina y el Caribe, los sistemas tributarios están vertebrados sobre la imposición indirecta y, en este sentido, se ha argumentado que, sistemáticamente, la recaudación directa es más baja que en otras regiones con tasas similares.⁵

Los niveles de presión tributaria de América Latina y el Caribe y de Asia del Este son similares, aunque la composición es muy diferente. Los países asiáticos muestran una carga mayor por impuestos directos, y contribuciones a la seguridad social de un monto poco significativo. La carga tributaria en América Latina y el Caribe exhibió un aumento promedio de tres puntos y medio del PIB entre 1990 y 2002, incluyendo las contribuciones a la seguridad social y de aproximadamente dos puntos y medio si no se contabilizan estas últimas. En 2002, la región registró una presión impositiva del 15.5% del PIB.

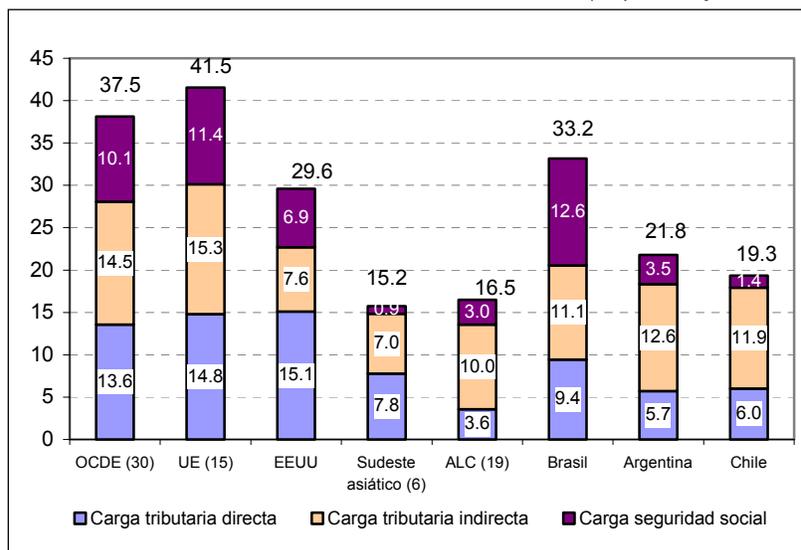
³ Estas estimaciones también reflejan la “capacidad tributaria” de un país. Véase Tanzi y Zee (2000) para una discusión del método y Barreix y Villela (2003) para el análisis de estimaciones recientes de la capacidad tributaria en el MERCOSUR.

⁴ Para un examen de la literatura referida a los determinantes empíricos del crecimiento y en particular del impacto de gastos e ingresos públicos, véase por ejemplo Martner (2000).

⁵ La situación es distinta en los países del Caribe de habla inglesa, con una mayor ponderación de los impuestos directos en los ingresos tributarios. Al respecto véase CEPAL (1998a).

Gráfico 2
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA CARGA FISCAL, 1999-2000

(en porcentajes del PIB)



Fuente: Países de la OCDE, "Revenue Statistics of OECD Member Countries" (OECD), 2001. Países del sudeste asiático, "Government Finance Statistics" (FMI), 2000. Países de América Latina, elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de cada país.

* Las cifras de la OCDE tienen cobertura de Gobierno General, al igual que Argentina, Brasil y Chile. El resto tiene cobertura de Gobierno Central.

Cabe destacar, sin embargo, que los promedios esconden diferencias importantes dentro de los países de la región. Por ejemplo, Brasil exhibe una carga tributaria que se eleva por sobre los 35 puntos del PIB a nivel de gobierno general, monto superior al de Estados Unidos. Argentina y Chile también exhiben cifras superiores al promedio, situándose ambas en torno al 20 % del PIB.

Durante los años ochenta se emprendieron una serie de reformas de gran importancia en los regímenes tributarios de los países de América Latina y el Caribe. Estas reformas se realizaron en un contexto de apremiante necesidad de recursos para afrontar la grave situación de la caja fiscal y el elevado endeudamiento público. La década de 1990 se caracterizó por la profundización de dichos procesos. Aunque siempre los objetivos inspiradores de las reformas han sido la suficiencia, neutralidad, simplicidad y equidad del sistema tributario, los resultados obtenidos no han sido óptimos.

Los problemas para lograr la suficiencia recaudatoria se agudizaron en la "media década perdida", esto es el quinquenio 1998-2002, principalmente como consecuencia del bajo crecimiento económico. A pesar del esfuerzo por ampliar las bases tributarias, aumentar las alícuotas y fijar impuestos extraordinarios, la región está lejos de lograr suficiencia recaudatoria. Muy probablemente, merced a los buenos resultados obtenidos durante la primera mitad de los años noventa, se relajaron los esfuerzos orientados a mejorar la eficiencia de las administraciones tributarias, especialmente en lo que se refiere a la fiscalización.

Se ha buscado alcanzar el objetivo de neutralidad otorgando una mayor homogeneidad a las tasas del IVA y reduciendo la cantidad de exenciones. Se han disminuido, asimismo, las tasas marginales de los tramos más altos del impuesto a la renta. Con la liberalización comercial y la consecuente consolidación y disminución generalizada de aranceles, también se ha reducido la protección a algunos sectores de la economía. La neutralidad internacional ha comenzado a cobrar

más importancia con la proliferación de los tratados bilaterales de libre comercio y de los acuerdos para evitar la doble tributación. La esperada configuración del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) también debería tener impactos significativos en el sentido de armonizar los sistemas tributarios, aunque en este ámbito aún falta un largo camino por recorrer.

La simplicidad, por su parte, se ha materializado a través de una legislación más sencilla, del perfeccionamiento de normas y procedimientos y del fortalecimiento de los sistemas administrativos. Además, se han eliminado algunos impuestos de bajo poder recaudatorio. Destaca también la adopción de nuevos sistemas de recaudación (red bancaria), la generalización de la retención en la fuente y el desarrollo de nuevos sistemas de información. Persisten sin embargo duplicidades de funciones en algunos países federales, con estructuras impositivas diferenciadas y entes recaudadores en varios niveles de gobierno.

Respecto de la equidad, se ha tratado de dar un mayor énfasis a la equidad horizontal (los agentes con igual potencial recaudatorio deberían tener igual carga tributaria) por sobre la equidad vertical (los agentes deberían tener una carga tributaria acorde a su capacidad contributiva). Es así como se ha tendido a una mayor generalidad en los impuestos, con menores exenciones, especialmente en el caso del IVA y del impuesto a la renta. Pocos progresos se han registrado en lo que se refiere a la equidad vertical de los sistemas tributarios.

Aunque en el inicio de las reformas se consiguieron notables aumentos recaudatorios, dos décadas después se aprecia un leve aumento con respecto a los niveles previos a la crisis de la deuda, existiendo una gran concentración en las recaudación de impuestos al consumo y una baja recaudación de los impuestos a la renta. La tarea de diseñar sistemas tributarios modernos se mantiene inconclusa en América Latina y el Caribe, en algunos países porque las tasas son aún muy bajas, en otros debido a la persistencia de exenciones que distorsionan el sistema tributario y, en la mayoría, por la poca atención que se le ha otorgado a la equidad vertical en las reformas recientes.

Los actuales sistemas tributarios son de hecho regresivos, lo que determina el empeoramiento de la distribución del ingreso una vez considerada la acción de los impuestos.⁶ En los casos en que el IVA es el impuesto principal, todo el sistema tiende a ser regresivo, pues los sectores de menores ingresos pagan proporcionalmente una fracción mayor de los impuestos que gravan los bienes de primera necesidad.

Se ha insistido reiteradamente que el concepto relevante es la “incidencia neta” de la política fiscal, que le atribuye principalmente al gasto público la tarea de conferir progresividad mediante su focalización en los sectores más pobres.⁷ El problema es que el gasto con características redistributivas, como las transferencias directas, tampoco ha aumentado significativamente, lo que por lo demás se refleja en los escasos avances (y en algunos casos los francos retrocesos) que se han registrado en materia de redistribución del ingreso en América Latina y el Caribe durante los años noventa.

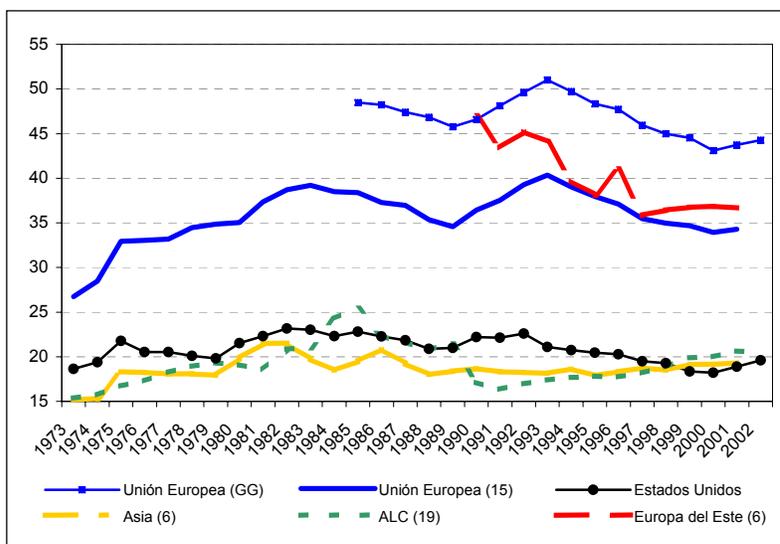
⁶ Gómez Sabaini, Santieri y Rossignolo (2002) llegan a esta conclusión analizando la estructura impositiva de Argentina. Los principales impuestos que causan esta relación son, en orden de regresividad, las contribuciones a la seguridad social, los impuestos internos sobre bienes y servicios y el IVA. Los impuestos más progresivos son aquellos que gravan las ganancias de personas, las ganancias de sociedades y los impuestos inmobiliarios provinciales y municipales. Estos resultados parecen fácilmente generalizables al resto de América Latina.

⁷ Véase por ejemplo Martín (1997) para una discusión sobre el tema. Por su parte, para un panel de 10 países en desarrollo, Chu, Davooda y Gupta (2000) muestran que los cambios en el coeficiente de Gini entre 1970 y 1990 son explicados por la relación entre impuestos directos e indirectos, por la tasa de cobertura de la escuela secundaria, por el grado de urbanización y por la inflación. Estas estimaciones muestran que las políticas redistributivas exitosas tienen por lo tanto diversas aristas y no se limitan al aumento del gasto social.

3. El comportamiento pro-cíclico del gasto público

El gasto público como porcentaje del PIB es comúnmente utilizado como indicador para medir la participación del Estado en la economía, aunque no toma en cuenta la actividad reguladora que ejercen los gobiernos. Como se observa en el gráfico 3, el “incrementalismo racional”⁸ que caracterizó al proceso presupuestario en los países de la OCDE ha sido progresivamente sustituido por un “decrementalismo racional”, caracterizado por el establecimiento de reglas macro-fiscales y de metas plurianuales de reducción de déficit y de contención del gasto público.⁹ La disminución del gasto como porcentaje del PIB es notoria en el caso de la Unión Europea a partir de la aplicación del Tratado de Maastricht. También es nítido el carácter contra-cíclico del gasto público, con la alternancia de episodios de contracción del gasto en períodos expansivos y de mayor peso del Estado en períodos de desaceleración del nivel de actividad. Se observa asimismo que el tamaño del Estado en los países del Este de Europa recientemente incorporados a la Unión Europea tiende a converger hacia el promedio.

Gráfico 3
COMPARACIONES INTERNACIONALES: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO, 1973-2002
(gobierno central, en porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL para América Latina; FMI para los demás países.

Aunque el nivel del gasto es muchísimo más bajo en el caso del gobierno federal en Estados Unidos, su evolución es similar a la reseñada, con una etapa de crecimiento durante los años ochenta y de decrecimiento durante los noventa. Para los próximos decenios se espera un fuerte crecimiento del gasto público, del orden de diez puntos del PIB, en salud y pensiones, asociado al envejecimiento de la población.¹⁰ En los países del sudeste asiático la evolución del gasto público

⁸ Según la expresión de Tarschys (2002). El incrementalismo “racional” se caracteriza por un proceso concertado de incremento del bienestar otorgado por el Estado. El “decrementalismo racional” aplica técnicas de control del gasto en una perspectiva plurianual.

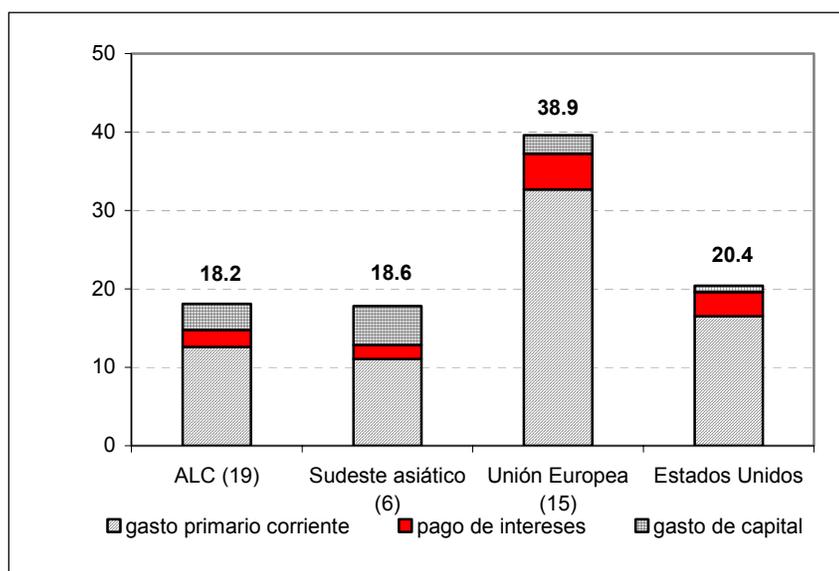
⁹ Una excelente reseña respecto de las principales etapas de las finanzas públicas en los países de la OCDE puede consultarse en Schick (2002).

¹⁰ Para una estimación reciente, véase Crippen, 2003.

durante el período 1980-2002 es inversa a la seguida por las dos regiones más industrializadas del mundo. Estos países presentan durante los años ochenta los mismos niveles de gasto público y volatilidad que América Latina y el Caribe, con una tendencia al aumento del tamaño del sector público durante los años noventa, más marcada en la segunda mitad de la década. En lo que se refiere a la composición del gasto público (véase gráfico 4), se observa que América Latina y el Caribe exhibe una proporción relativamente menor en materia de inversión pública en relación al sudeste asiático, pero mayor a las de Unión Europea y Estados Unidos.

Gráfico 4
COMPARACIONES INTERNACIONALES:
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO, 1997

en % de PIB

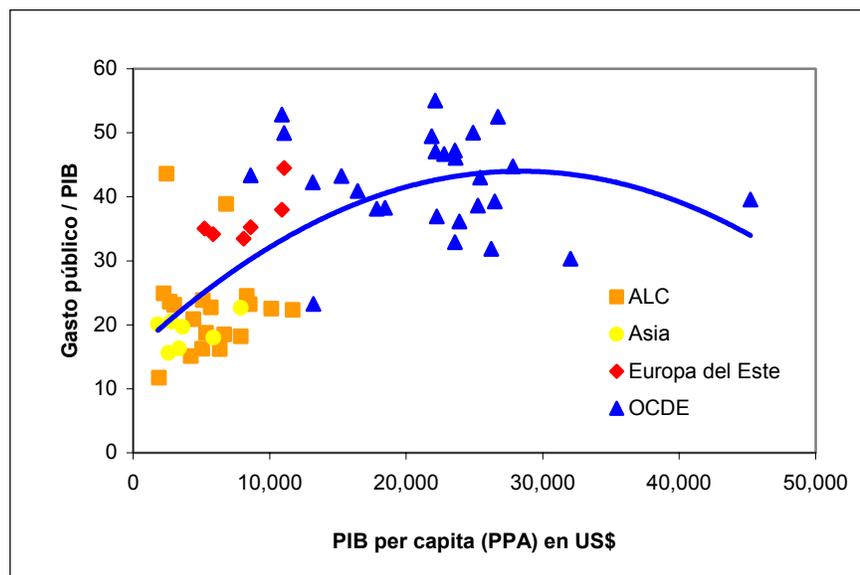


Fuente: CEPAL para América Latina, Banco de Desarrollo de Asia para el sudeste asiático, FMI para los otros países. El año de comparación para todos los países es 1997.

El tamaño del Estado en América Latina y el Caribe se recuperó durante la última década, se mida éste por el lado de la recaudación tributaria o del gasto público. Más allá de la natural recuperación asociada a una restricción presupuestaria menos severa, es posible avanzar explicaciones adicionales a la dinámica creciente del gasto. En primer lugar, parece verificarse una relación positiva entre el gasto público y el nivel de ingresos¹¹. El gráfico 5 muestra el nivel de gasto público en relación al ingreso por habitante (medido en dólares de igual poder adquisitivo) para un grupo de países desarrollados y en desarrollo.

¹¹ El gasto público depende del incremento de la población y del nivel de desarrollo económico. En lo que se conoce como la ley de Wagner, en efecto, las mejoras en el nivel de vida generan una mayor demanda por los servicios del Estado, especialmente en bienes públicos clásicos como la educación, la salud, la infraestructura y los programas sociales. El gasto público aumentaría rápidamente durante las fases iniciales e intermedias del crecimiento, pero tendería a estabilizarse cuando las economías alcanzan niveles relativamente avanzados de desarrollo.

Gráfico 5

RELACIÓN ENTRE GASTO PÚBLICO Y PIB POR HABITANTE, 1999*(en porcentajes del PIB y dólares con paridad de poder de compra)*

Fuente: CEPAL para la serie de gasto público de América Latina, FMI y OCDE para serie de gasto público para los demás países. Banco Mundial para serie de PIB por habitante (medido en dólares de igual poder adquisitivo).

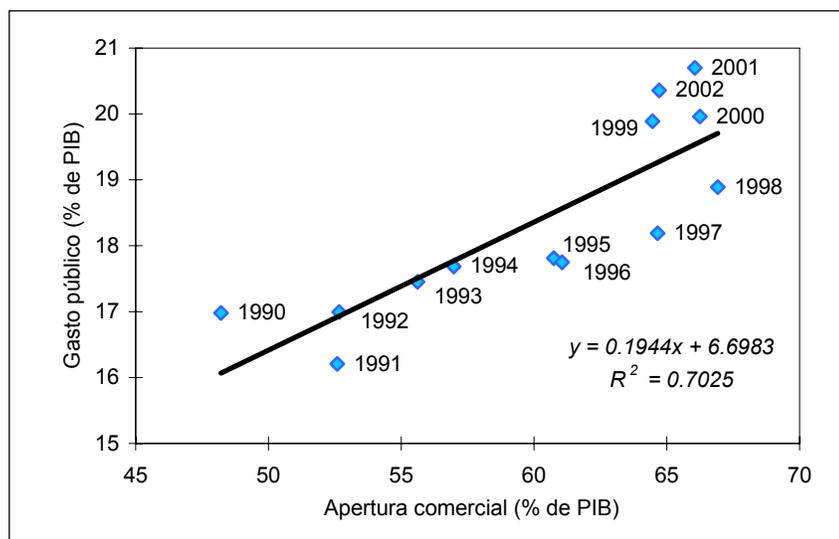
En segundo término, parece haber una nítida correlación entre el comercio exterior y el gasto público, como lo ilustra el gráfico 6 para 18 países¹² de América Latina y el Caribe. Para una muestra de 125 países, Rodrik (1998) estableció una relación positiva entre el tamaño del Estado y el grado de apertura al exterior. En palabras del autor: “la asociación estadística entre la apertura y el gasto de gobierno parece ser robusta. No es una relación espuria generada por variables omitidas. Ni es un artificio de la muestra de países seleccionados o de una fuente de datos específica. La verdadera cuestión es por qué esta relación existe.”¹³ El autor explica esta relación por la función de aislamiento de las turbulencias que cumple el Estado ante riesgos externos crecientes. El gasto público se transforma en un instrumento reductor de riesgo, siendo un sector “seguro” en comparación con el sector de los bienes y servicios comercializables. Esto se refleja especialmente en los programas de transferencias y de seguros de desempleo en los países industrializados, y en el empleo y subsidios públicos en los países en desarrollo.

¹² Se ha omitido de la muestra el caso de Panamá dada su especial situación, que se refleja en un coeficiente de apertura comercial muy elevada (191% de PIB en promedio para el periodo analizado).

¹³ La correlación obtenida es aún más alta cuando se reemplaza la apertura económica por indicadores de riesgo más precisos, como un índice de concentración de las exportaciones o un indicador de la variabilidad de los términos de intercambio. La variable con mayor poder explicativo se define como el producto entre la apertura y la desviación estándar de los términos de intercambio. Para un país con un nivel de 20% de consumo de Gobierno, promedio de la muestra, un alza en el grado de apertura de 10% incrementaría el consumo de Gobierno en 0,8 puntos de PIB en un país con una variabilidad de los términos de intercambio igual al promedio de la muestra, y en 1,7 puntos en un país cuyos términos de intercambio varían en una desviación estándar por sobre el promedio de la muestra.

Gráfico 6

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN ENTRE GASTO PÚBLICO Y APERTURA COMERCIAL, 1990-2002
(promedio para la región, en porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, ILPES para datos de gasto público y CEPAL, División de Estadísticas y proyecciones para datos de comercio exterior.

En tercer lugar, otra corriente de la literatura económica (Peacock y Wiseman, 1961) explica el crecimiento del gasto público por un efecto de histéresis.¹⁴ En el caso del gasto público, este efecto se produce cuando eventos extraordinarios (en especial las recesiones) provocan un aumento del gasto público, y el mismo no retorna a su nivel previo, una vez que cesan los eventos extraordinarios. La confirmación empírica de este argumento no parece sencilla. El gráfico 7 muestra la evolución, entre 1980 y 2001, del gasto público y de la brecha del PIB.¹⁵ Si el efecto histéresis se verificase, el gasto debería aumentar cuando la brecha del PIB es negativa, y luego mantenerse cuando ésta se vuelve positiva. Pero sucedió exactamente lo contrario: en los primeros años ochenta, aumentó el gasto público como proporción del PIB, pero después se contrajo como consecuencia de la recuperación del crecimiento y de los procesos de ajuste fiscal. Durante los años noventa el comportamiento fue claramente pro-cíclico, lo que es obviamente contradictorio con la hipótesis del efecto de histéresis del gasto público¹⁶.

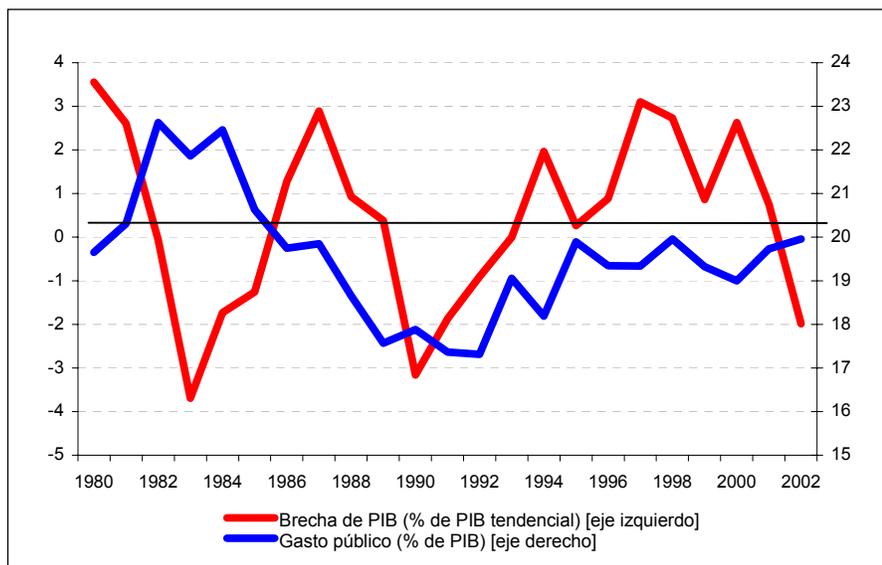
Para comprobar el poder explicativo del crecimiento económico y de la apertura comercial, se estimó un modelo con datos de panel para 18 países de la región en el período 1990-2001 (cuadro 2). Los resultados confirman que tanto el nivel de ingreso por habitante (ecuación 1) como el grado de apertura (ecuación 2) son variables explicativas significativas del nivel del gasto público como proporción del PIB. Al agregarse ambas variables en la estimación (ecuación 3), se observa un cierto grado de co-linealidad, pero ambas variables siguen siendo significativas al 95% de probabilidad.

¹⁴ En física, la histéresis se define como el fenómeno por el que el estado de un material depende de su historia previa, y se manifiesta por el desfase del efecto sobre la causa que lo produce. En economía se dice que no hay un retorno al estado original.

¹⁵ La brecha de PIB se mide como porcentaje del PIB potencial y corresponde a la diferencia entre PIB efectivo y PIB potencial. Este último fue calculado en base al filtro Hodrik y Prescott con un factor de ponderación de 100.

¹⁶ Un análisis más detallado del comportamiento pro-cíclico del gasto público puede consultarse en el próximo capítulo.

Gráfico 7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO PÚBLICO Y CICLO ECONÓMICO 1980-2001
 (en porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

La elasticidad del gasto público respecto del producto (rezagado un año) se situaría en 1.3 (ecuación 3), lo que significa que cada punto de crecimiento del PIB implicaría un crecimiento de 0.3 puntos del gasto público como porcentaje del PIB en el largo plazo. Muy probablemente, lo que refleja esta correlación entre gasto público e ingreso por habitante durante la década de 1990 no es otra cosa que el tradicional sesgo pro-cíclico del gasto público. Cabe mencionar que esta elasticidad es levemente inferior a la calculada para los países de la OCDE (Borchening et al. 2001).

Cuadro 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FACTORES EXPLICATIVOS DEL CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO

(Datos de panel: 1990-2001 para 18 países)

Método de estimación: Mínimos cuadrados con variables ficticias (LSDV), logaritmos			
La variable dependiente es G/Y			
	(1)	(2)	(3)
Constante	-0.780*	0.478**	-0.245
(G/Y) ₋₁	0.652**	0.671**	0.650**
Ap ₋₁		0.148**	0.094*
Y ₋₁	0.191**		0.103*
R ²	0.913	0.920	0.915
Ecuación de largo plazo			
Log (Ap)		0.45	0.268
Log (Y)	0.55		0.293

Fuente: cálculos de los autores en base a datos de la CEPAL. ** significativo al 99%; * significativo al 95%. Las variables utilizadas son el gasto público total (Gobierno central, G) sobre PIB (Y), el Producto Interno Bruto de paridad de poder de compra por habitante, expresado en dólares de 1995 y calculado por el banco Mundial (Y), y el indicador de apertura comercial sobre PIB (la suma de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios sobre PIB, Ap).

A su vez, cada punto porcentual de crecimiento de la apertura comercial de los países implica un incremento de 0.3 puntos del gasto público (ecuación 3). Estos coeficientes también son significativos y comparables a los calculados por Rodrik (1998). Estos resultados indicarían que la creciente globalización va de la mano de una mayor presencia del Estado en la economía y que el nivel de ingreso por habitante y el grado de apertura de las economías predicen apropiadamente el tamaño del sector público.

En suma, el gasto público total como porcentaje del PIB ha mostrado un incremento anual de 1.4% entre 1991 y 2002 (cuadro 3), considerando el promedio simple de los países de la región. Los componentes más dinámicos han sido las transferencias (3.6% anual), seguido del gasto de capital (3.2% anual), mientras que los gastos de consumo (personal y compra de bienes y servicios) aumentaron sólo un 0.3% anual. La separación por subperíodos muestra una aceleración del gasto entre 1998 y 2002 respecto de 1991-1997, que se explica sobre todo por el incremento del pago de intereses de la deuda pública. La inversión, por el contrario, ha disminuido su ritmo de crecimiento en los últimos años.

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL GASTO PÚBLICO
(en porcentajes del PIB)

	1991-1997	1998-2002	1991-2002
Gasto total	0.8	2.3	1.4
-Gastos corrientes	0.3	3.0	1.4
-Consumo	-1.4	2.7	0.3
-Transferencias	3.7	3.6	3.6
-Intereses de la deuda	0.3	3.0	1.4
-Otros	-5.9	0.4	-3.3
-Gastos de capital	4.3	1.7	3.2

Fuente: CEPAL/ILPES

Nota: Los promedios anuales son geométricos

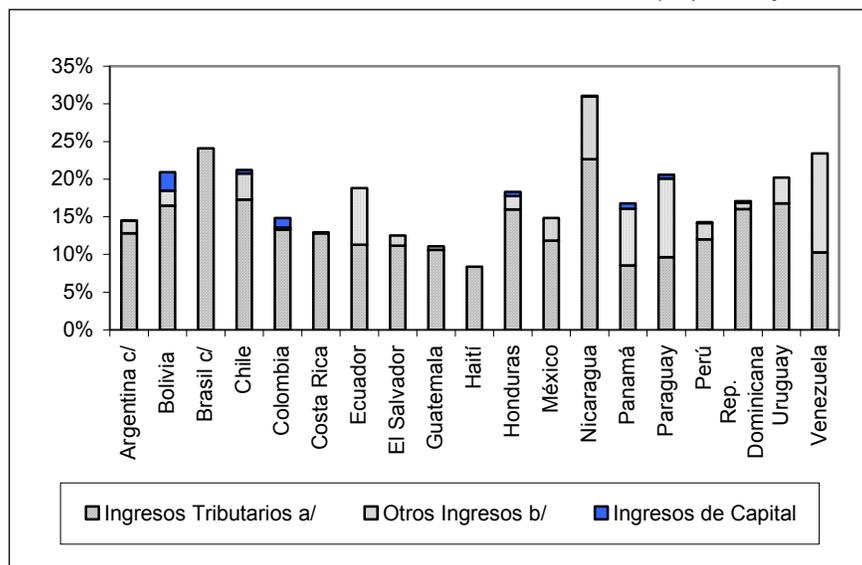
Capítulo II: Los ingresos públicos

En el gráfico 8 se presenta la composición de los ingresos del gobierno central, excluidas las contribuciones a la seguridad social. En primer lugar, vale destacar la escasa ponderación que tienen los ingresos de capital en el total de ingresos que captan los gobiernos centrales en los países de la región, con las excepciones de Bolivia (2.5% del PIB) y Colombia (1.2% del PIB). En segundo lugar, cabe señalar que en varios países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras y Uruguay) los ingresos tributarios constituyen prácticamente la única fuente de ingresos corrientes de los gobiernos centrales. En un segundo grupo (Bolivia, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela), los ingresos tributarios son complementados por otros ingresos corrientes originados en las rentas de recursos naturales (hidrocarburos y minería). En Nicaragua y, en mucha menor medida en El Salvador y República Dominicana, las donaciones contribuyen a elevar los ingresos corrientes respecto de los ingresos tributarios. En Panamá y Paraguay los otros ingresos corrientes derivados de actividades de servicios también complementan los ingresos tributarios del gobierno central.

Gráfico 8

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL (*), 2002

(en porcentajes del PIB)



Fuente: ILPES, CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

Notas: (*) Excluidas las contribuciones a la seguridad social

a/ Los ingresos tributarios son netos de devoluciones

b/ Las donaciones recibidas se incluyen en "Otros Ingresos". Para Nicaragua representan un 7.2% del PIB, para El Salvador un 0.3% del PIB y para República Dominicana un 0.1% del PIB.

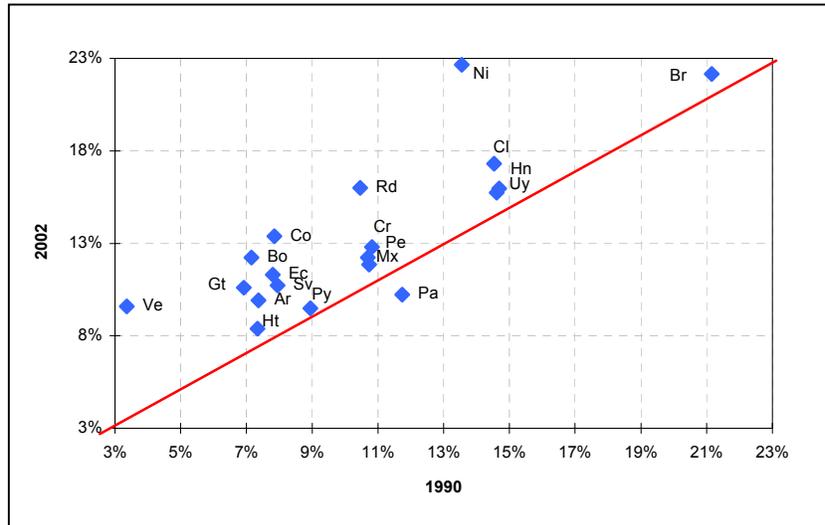
c/ Para Argentina y Brasil se han utilizado las cifras de Gobierno General. En el caso de Brasil, además, las cifras corresponden al año 2000.

1. Los ingresos tributarios: nivel y composición

La carga tributaria, es decir el total de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB, se elevó casi tres puntos porcentuales para el conjunto de la región en el período 1990-2002. Esta evolución es generalizada ya que un único país de la región (Panamá) redujo su carga tributaria (véase el Gráfico 1.8). No obstante esta tendencia general, se aprecian significativas diferencias entre países respecto de la magnitud del incremento. Así, los aumentos de la carga tributaria han sido particularmente notables en Nicaragua (más de nueve puntos porcentuales del PIB) y en Venezuela, República Dominicana, Colombia y Bolivia, todos con aumentos de la carga tributaria entre cinco y seis puntos porcentuales del PIB. Cabe advertir, asimismo, que los aumentos han sido proporcionalmente mayores en aquellos países cuya carga tributaria inicial (1990) era menor en términos relativos.

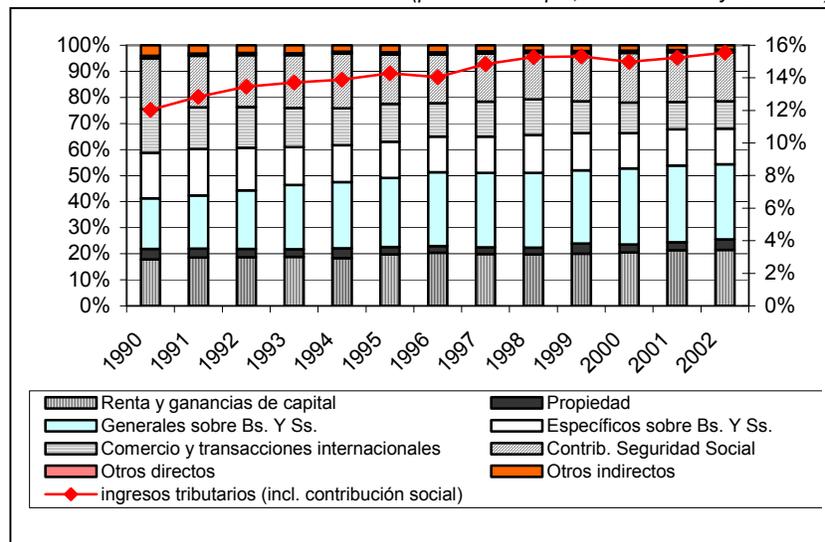
En cuanto a la composición de los ingresos tributarios también se aprecian diferentes evoluciones en los agregados regionales. Así, mientras el impuesto general sobre bienes y servicios (básicamente el IVA) aumentó su ponderación en el total de la carga tributaria, los impuestos al comercio y transacciones internacionales y los impuestos específicos sobre bienes y servicios redujeron las suyas. El resto mantuvo su ponderación en el período 1990-2002, aunque dado el incremento verificado en la carga tributaria total, su recaudación aumentó en términos absolutos (véase el gráfico 9). En suma, la liberalización comercial, con la consecuente reducción de las tasas arancelarias, y los procesos de simplificación tributaria que fueron adoptados a lo largo de los años noventa, indujeron un importante cambio de composición en la estructura tributaria que básicamente se expresa en el incremento del IVA como pivote fundamental para sostener el crecimiento de la carga tributaria y para sustituir otras bases de tributación.

Gráfico 9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CARGA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL POR PAÍS, 1990-2002
(en % de PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales de cada país y, en algunos casos, fuentes secundarias. **Notas:** Se presentan ingresos netos de petróleo. En Brasil se incluye el ICMS, de competencia estadual, pero excluye COFINS, PIS/PASEP, IPMF/CPMF, CSLL, incluyéndolos en contribuciones sociales.

Gráfico 10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CARGA Y COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, 1990-2002
(promedio simple, en % del total y % de PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a cifras oficiales de cada país.

Nota: En algunos casos las cifras de contribuciones a la seguridad social no corresponden a las cuentas del Gobierno Central.

a) Los impuestos indirectos

Aunque el impuesto al valor agregado (IVA) ya era un componente importante de la estructura tributaria al principio de los años noventa (23.1% en 1990), fue ganando ponderación relativa a lo largo del período 1990-2002. En ese último año representó más de un tercio de los ingresos tributarios en la región (35.1% de los ingresos tributarios y 5.2% del PIB).

Vale destacar que el IVA se fue insertando en las estructuras tributarias de los países de la región de manera paulatina. Brasil y Uruguay fueron los países pioneros cuando introdujeron este impuesto en los años sesenta. En el decenio siguiente, lo incorporaron Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú. En la década de 1980 fue introducido en el resto de los países de la región, con las excepciones de El Salvador, Paraguay y Venezuela, países que incorporaron el IVA recién en los años noventa.

Las razones para adoptar el IVA fueron múltiples, entre las que cabe mencionar su amplia base potencial, su neutralidad intertemporal, internacional y nacional, y su relativamente fácil recaudación. En comparación con las distintas versiones del anterior impuesto a las ventas, el IVA presenta dos ventajas esenciales. Por un lado, genera flujos de información a lo largo de los procesos de producción, distribución y venta, con lo cual facilita la tarea de fiscalización y, por otro, el mecanismo crédito-débito que lo caracteriza incentiva la declaración por parte de los contribuyentes, con lo que disminuyen las necesidades de control fiscal.

Más allá de su adopción generalizada en los países de la región, el IVA presenta importantes diferencias de un país a otro, tanto en lo que se refiere a la amplitud de la base gravada como a las alícuotas (variedad y tasas) que en cada caso se aplican. Respecto del primer tema corresponde señalar que en algunos países se gravan tanto bienes como servicios de manera general, mientras que en otros se toma como base los bienes y sólo algunos servicios y, en unos pocos, el impuesto se aplica exclusivamente a los bienes. En los últimos años, dada la importancia creciente del IVA en la estructura tributaria, la tendencia ha apuntado hacia su generalización a todos los bienes y servicios, con eliminación de las excepciones, aunque éstas son políticas todavía de difícil instrumentación en algunos países.

En cuanto a las alícuotas una primera diferenciación se puede establecer entre aquellos países que han instrumentado tasas múltiples (para distinguir entre diferentes tipos de consumo) y los que han adoptado una tasa única de aplicación general. Así, por ejemplo, Argentina, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua y Panamá utilizan un sistema de tasas múltiples, mientras que el resto impone tasas únicas y uniformes. Nuevamente la tendencia apunta a disminuir el número de tasas diferentes con el objeto de simplificar la administración del impuesto.

A su vez, las alícuotas (únicas o promedio en el caso de tasas múltiples) vigentes en los países de la región presentan dos características básicas (véase el cuadro 4). Por un lado, una tendencia generalizada al aumento, ya que entre 1994 y 2002 el promedio regional de las tasas del IVA se incrementó en casi tres puntos porcentuales del PIB. Nuevamente esta es una evolución uniforme, ya que un único país (Bolivia) redujo la alícuota, mientras que todos los demás la mantuvieron o aumentaron. Por otro lado, se aprecian marcadas diferencias entre los países en cuanto a la magnitud de la alícuota aplicada. En efecto, algunos países (Argentina, Brasil y Uruguay) aplican tasas superiores al 20%, mientras que Panamá y Paraguay han adoptado tasas que no superan el 10%. La gran mayoría de los países de la región aplica tasas que se ubican entre estos dos valores.

En términos comparativos, vale señalar que en 2002 el promedio simple de las tasas del IVA que se aplicaron en América Latina y el Caribe se ubicó casi cinco puntos porcentuales por debajo del promedio simple de los países de la Unión Europea (14.7% y 19.6% respectivamente). Asimismo, vale destacar que en el caso de la Unión Europea la dispersión de tasas entre países fue menor que en América Latina y el Caribe (con una la desviación estándar de 3.0 en el primer caso y 4.4 en el segundo).

Cuadro 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
ALÍCUOTAS DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)

	Tasas		
	1994 a/	2000 b/	2002 c/
Argentina d/	18	21	21
Bolivia	14.92	14.92	13
Brasil d/	20.48	20.48	20.48
Chile	18	18	19 e/
Colombia	14	15	16
Costa Rica	8	13	13
Ecuador	10	12	12
El Salvador	10	13	13
Guatemala	7	10	12
Honduras	7	12	12
México	10	15	15
Nicaragua	10	15	15 f/
Panamá	5	5	5
Paraguay	10	10	10
Perú	18	18	18 g/
R. Dominicana	6	8	12
Uruguay	n/d	23	23 h/
Venezuela	10	15.5	16
Promedio AL	11.5	14.3	14.7
Desviación estándar AL	4.7	4.6	4.4

Fuente: Tanzi (2000) para la información de alícuotas de 1994 y 2000, Centro de Administración Tributaria (CIAT) para alícuotas de 2002.

a/ A marzo de 1994.

b/ A julio de 2000.

c/ A julio de 2003.

d/ Las cifras de recaudación corresponden al Gobierno General.

e/ La tasa del 19% estará vigente a partir de octubre de 2003.

f/ La tasa general se reducirá al 14% a partir de mayo de 2004, bajo ciertas condiciones.

g/ El 18% incluye un 2% de ámbito municipal.

h/ La tasa básica es del 23%, la mínima es del 14%.

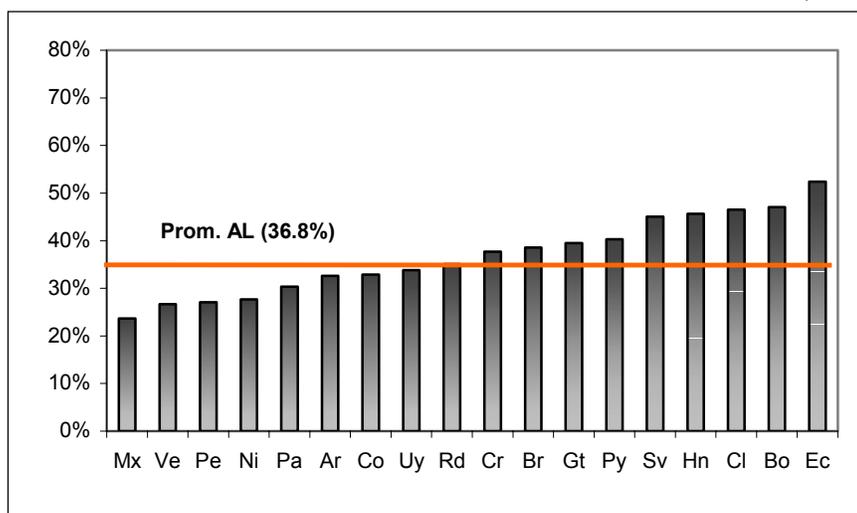
Por otra parte, la eficacia recaudatoria del IVA¹⁷ es comparativamente baja en la región ya que alcanzó un 36.8% en 2002 (a título ilustrativo, la eficacia recaudatoria en los países desarrollados abarca un rango que va desde 75% en Canadá y España hasta 95% en Nueva Zelanda y Suecia).¹⁸ También en este caso se observan importantes diferencias entre los países de la región, según se aprecia en el gráfico 10. Así, mientras Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Honduras exhiben tasas cercanas o superiores al 50%, nueve países (México, Venezuela, Perú, Nicaragua, Panamá, Argentina, Colombia, Uruguay y República Dominicana, de menor a mayor) muestran eficacias recaudatorias por debajo del promedio regional (36.8%). Vale enfatizar que no parece existir correlación entre el nivel de las tasas y la eficacia recaudatoria, ya que ambos grupos de países incluyen algunos con tasas bajas y otros con tasas elevadas.

¹⁷ La eficacia recaudatoria del IVA se define como el porcentaje de la recaudación efectiva respecto de la recaudación potencial. Esta última se estima a partir del valor del consumo privado que registran las cuentas nacionales al que se le aplica la tasa del IVA.

¹⁸ Para un análisis comparativo del cumplimiento del impuesto al valor agregado en países desarrollados y en desarrollo, véase Silvani y Brondolo (1993).

Gráfico 11

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EFICACIA RECAUDATORIA DEL IVA, 2002



Fuente: CEPAL/ ILPES sobre la base de cifras oficiales de cada país.

Nota: Las cifras de recaudación de IVA para Argentina y Brasil (ICMS) se refieren a la cobertura de gobierno general.

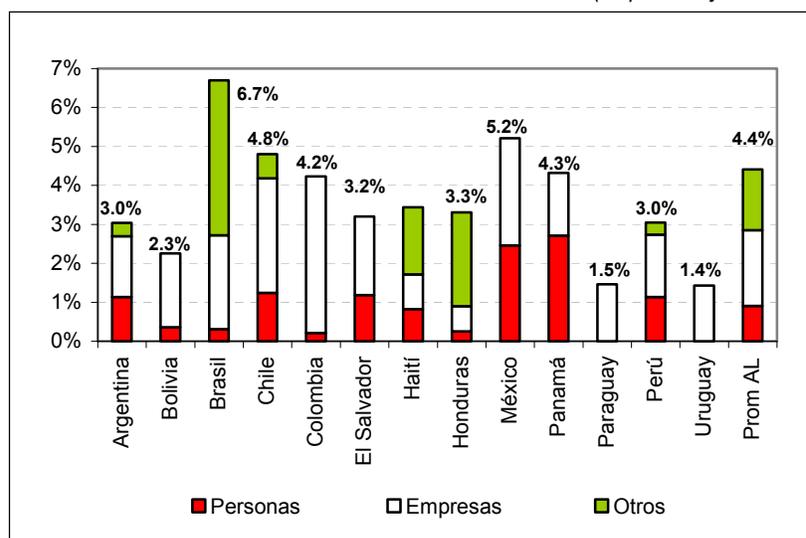
Por su parte, en América Latina y el Caribe los principales impuestos sobre el consumo específico están representados por combustibles, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, cigarrillos y algunos servicios básicos, como telefonía y electricidad. Como carga tributaria promedio representan alrededor de dos puntos del PIB y, en términos recaudatorios, alrededor de un 13,5% de los ingresos totales en 2002. Esta estructura se ha mantenido sin mayores cambios durante el periodo 1990-2002. Las principales reformas en la materia incluyeron un mayor ordenamiento normativo, así como aumentos en las alícuotas, especialmente en el caso de los combustibles. Dada la baja elasticidad precio que registran estos consumos, es frecuente la imposición con tasas elevadas, ya que sus respectivas bases son reducidas en varios casos. Asimismo su gran capacidad recaudatoria y su bajo costo administrativo los convierten en un instrumento por medio del cual los gobiernos pueden captar recursos de manera rápida.

En cuanto al impuesto al comercio y a las transacciones internacionales, vale mencionar que la recaudación por este concepto equivalió a algo menos de dos puntos porcentuales en el promedio de América Latina y el Caribe en 2002. Vale recordar que los países de la región transformaron drásticamente sus regímenes comerciales y cambiarios en el marco de las reformas económicas que fueron introducidas a partir de los años ochenta, cuando redujeron los promedios arancelarios y la dispersión en torno a los mismos. El proceso de eliminación de barreras arancelarias a las importaciones fue especialmente intenso entre fines de los años ochenta y principios de los noventa. La firma y ejecución de acuerdos de liberalización comercial en el ámbito de esquemas subregionales y de acuerdos bilaterales permitieron que los países continuaran avanzando en el resto de la década de 1990. En consecuencia, el nivel promedio de los aranceles se redujo de un 45% a mediados de los años ochenta a cerca de 12% en 2000, con tasas máximas del orden del 35% y unas pocas de mayor nivel. La mayor parte de las medidas administrativas y no arancelarias que incidían sobre las importaciones también fueron eliminadas al igual que los escalonamientos, estableciéndose estructuras arancelarias más uniformes (CEPAL, 2001b). Como consecuencia de estos programas, y a pesar del mayor volumen de comercio que los acompañaron, la carga tributaria originada en este impuesto fue disminuyendo en el periodo 1990-2002 (de 2.1% del PIB en 1990 a 1.7% del PIB en 2002).

b) Los impuestos directos

La carga tributaria originada en los impuestos a la renta y ganancias de capital en América Latina y el Caribe ha fluctuado entre dos y tres puntos porcentuales del PIB en el período 1990-2002. La apertura tradicional del impuesto a la renta según personas naturales (familias) y jurídicas (empresas) indica que, en 2002, las primeras contribuyeron 0.9 % del PIB y las segundas 2.0% del PIB, en promedio para la región (véase el gráfico 11). La evolución de la recaudación en el período 1990-2002 fue dispar. Así, mientras la recaudación del impuesto a las personas naturales se mantuvo en torno al 1% del PIB, la recaudación del impuesto a las personas jurídicas aumentó en casi un punto porcentual del PIB en el período. Estos niveles de recaudación en América Latina y el Caribe son muy bajos en comparación con los que se verifican en otras regiones del mundo. Así, por ejemplo, el promedio de recaudación del impuesto a la renta y ganancias de capital en la Unión Europea fue, en 2001, 10 puntos porcentuales del PIB (OCDE, 2003a).

Gráfico 12
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPOSICIÓN DE
LOS IMPUESTOS A LA RENTA (GOBIERNO CENTRAL), 2002
(en porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de cada país.

Notas: Los datos de Argentina corresponden al Gobierno General. Las cifras de Colombia corresponden a 1999 y las de El Salvador y Honduras a 2000. "Otros" incluye retención a la fuente y ajustes.

Las reformas encaradas por varios países de la región en el período 1990-2002 en el impuesto a las personas naturales han apuntado a la rebaja de las tasas marginales máximas, al aumento de las tasas mínimas y a la disminución del número de tramos imposables. La tasa máxima promedio de la región ha disminuido en casi tres puntos en el último decenio, mientras que las tasas mínimas promedio se elevaron en poco más de dos puntos porcentuales en igual periodo (véase el cuadro 5). Esta estructura difiere significativamente de la que rige en los países de la Unión Europea, con alícuotas que prácticamente duplican a las vigentes en la región. A su vez, el impuesto sobre las personas jurídicas también experimentó cambios de importancia, ya que las alícuotas múltiples, según el sector de actividad u otro criterio, que existían a principios de los años noventa, fueron sustituidas por tasas únicas (véase nuevamente el cuadro 5 y las notas correspondientes). De hecho, sólo cinco países (Costa Rica, Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela) mantienen una estructura diferenciada para este gravamen, aunque decreciente en el período. En el promedio regional, la

diferencia entre tasas mínima y máxima pasó de 25.9 puntos porcentuales en 1992 a sólo 3.4 puntos porcentuales en 2002. Vale destacar que, en comparación con los países de la Unión Europea, las diferencias en las tasas de imposición nominales del impuesto a las personas jurídicas son menos acentuadas que las correspondientes a las tasas nominales que se aplican a las personas naturales. Las tasas promedio mínima y máxima del impuesto a las personas jurídicas en la región equivalieron a 89 y 85% respectivamente de los promedios vigentes en la Unión Europea.

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ALÍCUOTAS DEL IMPUESTO A LAS PERSONAS JURÍDICAS Y NATURALES

	Personas jurídicas				Personas naturales			
	1992		Julio 2003		1992		Julio 2003	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Argentina	20	20	35	35	15	30	9	35
Bolivia	0	0	25	25	10	10	13 a/	13 a/
Brasil	25	40	15 b/	15 b/	10	25	15	27.5
Chile	15	35	16,5 c/	16,5 c/	5	50	5	40
Colombia	30	30	35	35	5	30	0.10 d/	21.58 d/
Costa Rica	30	30	10 e/	30 e/	10	25	10 f/	25 f/
Ecuador	0	44.4	25 g/	25 g/	10	25	5	25
El Salvador	0	25	25	25	10	30	10 h/	30 h/
Guatemala	12	34	31	31	4	34	15	31
Honduras	0	40.2	15	25	12	40	10	25
México	0	35	34 i/	34 i/	3	35	3	34 i/
Nicaragua	0	35.5	30	30	8	35.5	10	30 j/
Panamá	2.5	45	30	30	3.5	56	4	30
Paraguay	0	30	25 k/	30 k/	0	0	N/A	N/A
Perú	0	30	27	30 l/	6	37	15	30
República Dominicana	0	49.3	25	25	3	70	15	25
Uruguay	0	30	35 m/	35 m/	0	0	N/A	N/A
Venezuela	20	67.7	15 n/	34 n/	10	30	6 o/	34 o/
Promedio AL	8.6	34.5	25.7	29.1	6.9	31.3	9.1	28.5
Desviación estándar AL	11.6	13.7	7.9	5.3	4.2	17.4	4.8	6.3
Promedio UE p/	36.4	37.9	28.9	34.1	17.1	53.0	19.5	48.3
Desviación estándar UE p/	---	---	7.5	4.3	---	---	14.1	7.4

Fuente: Tanzi (2000) para cifras de 1992 y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) para cifras de 2003.

a/ El Régimen Complementario al IVA grava los ingresos de las personas físicas y sucesiones indivisas con la alícuota del 13%. El ejercicio de profesiones liberales y oficios se grava con el Impuesto sobre las Utilidades a una tasa efectiva de 12,5%. b/ Se aplica impuesto adicional de 10% sobre las utilidades que exceden al valor resultante de la multiplicación de R\$ 20.000 por el número de meses del respectivo período de liquidación. c/ La tasa única del 16,5% se incrementará al 17% a contar del 1 de enero de 2004. Las empresas del Estado deben pagar, adicionalmente, un 40% de sus utilidades.

d/ En el último intervalo de la tabla, el impuesto será el que figure frente al mismo más el 35% de la renta gravable que exceda de \$84.300.000. e/ Las alícuotas del 10%, 20% y 30% aplican un impuesto extraordinario de 2%, 4% y 6% respectivamente, por un período de 12 meses (01.01.03 al 31.12.03).

f/ Se refiere a las personas físicas con actividades lucrativas a las que también se les aplica un impuesto extraordinario de 2%, 3%, 4% y 5% (sobre el 10%, 15%, 20% y 25%, respectivamente). Las remuneraciones recibidas en relación de dependencia se gravan al 10 y 15%, según el tramo de ingreso, y se les aplica un impuesto extraordinario de 1,5 y 3%, respectivamente. La medida aplica por un período de doce meses (01.01.03 al 31.12.03). g/ Aplica un tipo impositivo de 15% sobre las utilidades reinvertidas por las sociedades. h/ La suma a pagar no debe exceder del 25% de la renta imponible del ejercicio. i/ La alícuota máxima se reducirá un 1% anualmente hasta fijarse en 32% en el año 2005. j/ Tarifa progresiva aplicable para el ejercicio fiscal 2003/2004. k/ La tasa del 25% (IMAGRO) se aplica sobre las rentas procedentes de actividades agropecuarias. La tasa del 30% recae sobre el resto de actividades. l/ Las personas jurídicas no domiciliadas son gravadas con tasa de 30%, salvo las siguientes actividades: los intereses provenientes de créditos externos (4,99%), intereses que abonen al exterior instituciones bancarias y financieras como resultado del uso de sus líneas de crédito en el exterior (1%), rentas derivadas del alquiler de naves y aeronaves (10%) y dividendos recibidos de personas jurídicas domiciliadas (4,1%). m/ Alícuota vigente del 01.05.2002 al 01.01.2004. n/ Tasa para sociedades en general. Existen tasas especiales para asociaciones sin fines de lucro (6% al 34%) y explotación de hidrocarburos y minas (60% y 50%, respectivamente). o/ Aplica la tasa del 34% a los no residentes. Se aplica una tasa proporcional de 60% sobre las regalías provenientes de la explotación de minas. p/ Las cifras de 2003 corresponden a 1999.

El impuesto al patrimonio, por su parte, aportó tan sólo un 0.6% del PIB y menos del 5% del total de la recaudación como promedio regional en 2002. La contribución de este impuesto es mayor en algunos países (Bolivia, Colombia, Uruguay y Venezuela), pero sin constituir un aporte sustancial en ningún caso. En la mayoría de los países las entidades recaudadoras son los gobiernos locales y, con mucha frecuencia, sus capacidades de gestión y fiscalización están muy poco desarrolladas. Entre otras falencias, destacan el uso de sistemas de autovaloración por parte del propietario que incentivan a declarar un valor menor al real; la falta de actualización con la debida frecuencia de las tasaciones; las deficiencias en la construcción y actualización de los catastros; y las amplias exenciones, incluyendo a las propiedades fiscales.

2. Las tasas efectivas de imposición

El estudio comparado de las tasas efectivas de imposición, que separa la incidencia de la carga tributaria sobre distintas bases (trabajo, capital y consumo), constituye un instrumento útil para el análisis de la evolución y composición de la carga tributaria (véase el recuadro 1). En el gráfico 12 se presentan las estimaciones correspondientes a los países de América Latina y el Caribe en el período 1990-2000, utilizando la metodología propuesta en Mendoza y otros (1994). Entre los años extremos de dicho período se aprecian incrementos en la imposición efectiva de 3.8% sobre el trabajo, de 1.9% sobre el consumo y de 1.2% sobre el capital. Cuando se desagrega la imposición efectiva sobre el trabajo entre costos laborales y no laborales, se comprueba que sólo el 20% corresponde al primer rubro, porcentaje que equivale a alrededor de dos puntos porcentuales del PIB y que no ha experimentado mayores variaciones en los años noventa. Por el contrario, en el mismo período la imposición efectiva sobre los costos no laborales se ha incrementado en más de cuatro puntos porcentuales, como consecuencia de los aumentos en las contribuciones a los sistemas de seguridad social, especialmente en el caso de Brasil, país que además incide fuertemente sobre el promedio regional.

Recuadro 1 LAS TASAS EFECTIVAS DE IMPOSICIÓN

La descomposición de las tasas efectivas de imposición en tres categorías (consumo, trabajo y capital) permite entender la estructura tributaria de cada país, así como también las diferencias existentes entre los países. Los indicadores vinculan los ingresos tributarios con su categoría correspondiente en las cuentas nacionales. La tasa efectiva de imposición sobre el capital (K) muestra la relación entre los impuestos a la propiedad, a la ganancia de capital, y a la renta empresarial con el excedente neto de la economía. La tasa efectiva de imposición sobre el trabajo (L) muestra la relación entre los impuestos a la nómina y a la fuerza de trabajo y las contribuciones a la seguridad social con los sueldos y salarios de los empleados dependientes. Por último, la tasa efectiva de imposición sobre el consumo (C) muestra la relación entre los impuestos indirectos con el consumo público y privado.

Tasa efectiva sobre el capital (K): Esta tasa se calcula utilizando al excedente bruto de explotación como aproximación de la base gravable del capital, mientras que dentro de los ingresos por esta vía se incluyen los correspondientes a las empresas y los impuestos de propiedad.

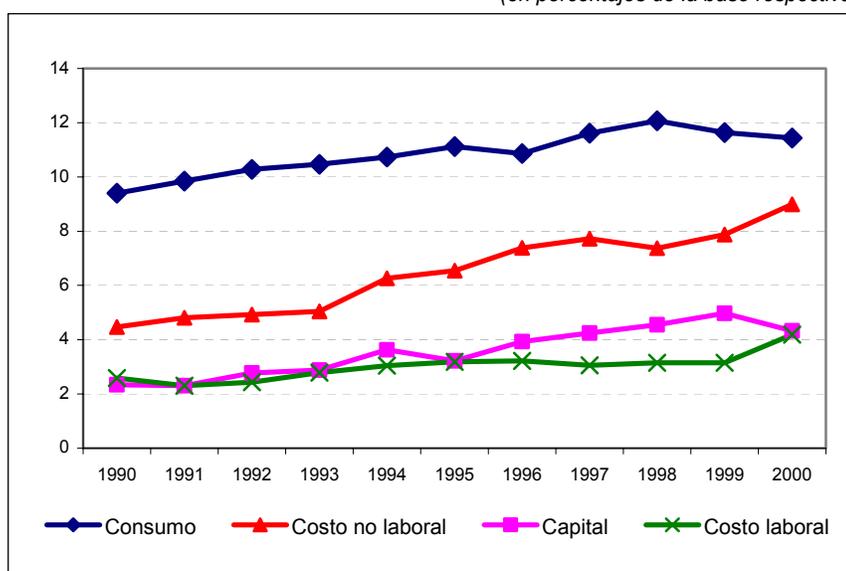
Tasa efectiva sobre el trabajo (L): Se consideran dentro de los ingresos provenientes del trabajo los costos laborales (CL) correspondientes a los impuestos a la renta personal y los costos no laborales (CNL) que incluyen contribuciones a la seguridad social e impuestos sobre nómina de trabajo. Finalmente la tasa efectiva se obtiene utilizando como base tributable la remuneración asalariada.

Tasa efectiva sobre consumo (C): Se estima por el cociente entre la suma de los impuestos indirectos y el total del consumo privado y público que registran las cuentas nacionales.

Fuente: Mendoza y otros (1994).

La comparación de estos resultados con los correspondientes a la Unión Europea confirma y refuerza algunas de las aseveraciones anteriormente expuestas, sobre todo en el sesgo que muestran los países de América Latina y el Caribe hacia la tributación sobre el consumo en desmedro de las fuentes de tributación sobre el capital y el trabajo. En efecto, mientras la tasa efectiva de recaudación sobre el consumo en la región equivalió a más de la mitad de los correspondientes registros en la Unión Europea (11.8% y 20.8% en 2000 respectivamente), la tasa efectiva de recaudación sobre el capital no alcanzó a un cuarto del porcentaje equivalente en la Unión Europea (5.0% y 23.6% en 2000 respectivamente). Las diferencias son también amplias en las tasas efectivas de recaudación sobre el trabajo, tanto en relación con los costos laborales (3.7% y 17.0% en 2000 respectivamente) y no laborales (7.8% y 24.8% en 2000 respectivamente)¹⁹.

Gráfico 13
TASAS EFECTIVAS DE IMPOSICIÓN, 1990-2000
(en porcentajes de la base respectiva)



Fuente: CEPAL.

3. El fortalecimiento de la administración tributaria

En los años noventa, las mayores tasas de crecimiento económico impulsaron una recuperación de la carga tributaria. En general, la elasticidad de la recaudación tributaria es superior a la unidad. En las fases expansivas del ciclo, debido a que el crecimiento produce un aumento de la economía formal y genera un incremento más que proporcional de las importaciones y de los impuestos asociados. Por el contrario, en las fases recesivas la recaudación cae más que proporcionalmente debido a la inversión de los mecanismos anteriores y también por el significativo aumento de la evasión.

La relación entre inflación y recaudación tributaria también es contundente. En primer lugar, porque la inflación disminuye el valor real de la recaudación fiscal al existir rezagos entre la

¹⁹ Excepto por la imposición efectiva sobre el capital, las diferencias son menores cuando se compara a la región con Estados Unidos y Japón en 2000. Así, la recaudación efectiva sobre el capital alcanzó 22.7% (Estados Unidos) y 18.7% (Japón); sobre el consumo, 9.3% (Estados Unidos) y 13.6% (Japón); sobre los costos laborales, 13.9% (Estados Unidos) y 4.6% (Japón); y sobre los costos no laborales, 11.6% (Estados Unidos) y 16.5% (Japón).

generación del impuesto y su recolección (Tanzi, 1978). Segundo, debido a que la inflación disminuye los ingresos reales, las familias y las empresas intentarán mantener su ingreso real disponible a través de un menor pago de impuestos (Fishburn, 1981). En América Latina y el Caribe, los mecanismos de indización, los menores plazos de recolección de impuestos y las mejoras introducidas en el registro de contribuyentes y en la función de fiscalización, han tendido a reducir estos problemas, pero no los han eliminado por completo.

Así, la estabilidad macroeconómica, entendida como la combinación de alto crecimiento y baja inflación, es la principal condición para una mayor recaudación tributaria. Cuando el entorno es recesivo y la inflación ascendente, cualquier sistema tributario enfrenta dificultades para evitar la merma de los ingresos.

Por otra parte, la ejecución de la política tributaria requiere de un marco institucional y arreglos específicos adecuados a sus funciones y objetivos. En particular, la recaudación de ingresos por concepto de impuestos internos y aduaneros, así como de contribuciones a la seguridad social, exige la intervención de un mecanismo administrativo que debe satisfacer ciertas condiciones mínimas (de inserción institucional y de organización interna) para que pueda funcionar apropiadamente. En relación con el primer tema, inserción institucional, vale destacar que cuando las recaudaciones alcanzadas por la administración tributaria dependen de la capacidad y condiciones políticas de quienes las conducen –antes que del normal funcionamiento de las reglas, normas y procedimientos emanados de los códigos y reglamentos correspondientes-, es obvio que se está en presencia de un marco institucional débil. Esta debilidad del contexto institucional se presta para que variados intereses particulares capturen a la organización, o para que surjan prácticas corruptas u otros tipos de problemas. Además, en ambientes de pronunciada fragilidad institucional es frecuente que no existan reglas de aplicación general, porque las propias normas legales suelen establecer excepciones que permiten escapar a sus consecuencias mediante actos discrecionales. En tales casos las reglas tienden a ser inestables, no siempre se cumplen, o su cumplimiento depende de las circunstancias. Como cabe imaginar, semejante entorno institucional da origen a situaciones de inseguridad jurídica y debilita la eficacia de la administración tributaria.

En consecuencia, es necesario que la administración tributaria evite la fragilidad institucional que suelen afectar a diversas agencias públicas. De hecho, en años recientes el reconocimiento de esta realidad ha permitido adoptar reformas administrativas que elevan la jerarquía de las administraciones tributarias, colocando su conducción bajo el mando de funcionarios con el rango de viceministro (Costa Rica y Cuba), subsecretarios (México), secretario (Argentina y Brasil), o superintendente (Perú y Venezuela). Asimismo, se han registrado importantes progresos en dirección al fortalecimiento institucional de las administraciones tributarias, mediante la creación de estructuras legales que les asignan diversos grados de autonomía funcional, administrativa, técnica y financiera (como en Argentina, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela, entre otros países). Un caso particular es Chile que, con frecuencia, es puesto como el modelo a seguir en materia de administración tributaria en la región; aunque han habido importantes innovaciones en la planificación estratégica y en la gestión del servicio, su inserción institucional no ha experimentado cambios.

Además de la mayor jerarquía burocrática y autonomía de actuación concedidas a las administraciones tributarias de la región en años recientes, cabe mencionar varios hechos relevantes respecto de su organización interna. En primer lugar, se ha apuntado a consolidar estructuras organizativas definidas por funciones principales (información, asistencia al contribuyente, normativa y técnico-jurídica, recaudatoria, fiscalizadora y cobranza, entre otras) y secundarias o de apoyo (por ejemplo, informática, control interno, capacitación y estudios). En consecuencia, quedan relativamente pocos países cuyas administraciones tributarias continúan adoptando una organización por impuestos (República Dominicana) o mixta (como Guatemala y algunos países del Caribe).

Segundo, se han adoptado modernas técnicas de gestión y del planeamiento estratégico como instrumento para ubicar la administración tributaria entre las agencias de primera categoría o de excelencia del sector público; la firma de contratos de gestión entre la administración tributaria e instancias burocráticas superiores (por ejemplo, el ministro correspondiente o el Presidente de la República), destinados a institucionalizar un sistema de gestión pública por resultados sujeto a evaluación periódica externa. Como parte de este esfuerzo, se ha apuntado a la concentración de funciones normativas en el nivel central, complementada por una fuerte tendencia a la descentralización operativa y a la simplificación de normas y procedimientos de la administración tributaria para aumentar la eficacia de su actuación.

En tercer término, se han reducido los costos unitarios de recaudación, transfiriendo al sector bancario la responsabilidad por la recepción de declaraciones y el cobro de deudas tributarias, y abandonando los métodos manuales tradicionales de revisión y control en favor del uso de medios informáticos y sistemas de registro únicos de contribuyentes, así como el diseño de regímenes especiales de carácter presuntivo para micro y pequeñas empresas y para otros contribuyentes de difícil control. De manera complementaria, se ha buscado minimizar los costos de cumplimiento de las obligaciones impositivas, tanto para los contribuyentes individuales como para las micro y pequeñas empresas, a través de la simplificación de los formularios, la reducción del número de tasas, mejora en los sistemas de información y atención al cliente, la simplificación de las declaraciones y la disminución de la necesidad de presentar documentación de respaldo junto con aquellas, la posibilidad de cumplir las obligaciones tributarias por medios electrónicos e inclusive vía internet, entre otros recursos.

Cuarto, se han materializado importantes esfuerzos para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración mediante la dotación de mayores y mejores recursos humanos, ofreciendo adecuadas carreras administrativas (con mecanismos de contratación, evaluación, asignación de responsabilidades, capacitación, remuneración y promoción bien definidos), complementadas con recursos materiales y de informática igualmente adecuados.

Por último, si bien es cierto que cada país tiene sus arreglos administrativos propios, últimamente se ha observado en la región una tendencia a la integración de la administración de impuestos internos y aduaneros (como por ejemplo en Brasil, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Venezuela). En el caso de Argentina la integración llega a su máxima expresión al agrupar impuestos internos, aduanas y contribución a la seguridad social en una Administración Federal de Ingresos Públicos.

En cualquier caso, los países de América Latina y el Caribe todavía tienen mucho que avanzar en materia de eficiencia y eficacia de sus administraciones tributarias, especialmente si se las compara con las de países más desarrollados. En efecto, aunque las administraciones tributarias de la región operan con menores recursos presupuestarios y humanos, sus costos de recaudación son superiores a los de sus contrapartes de países más desarrollados (CEPAL, 1998a).

4. La medición del gasto tributario

El término “gasto tributario” es ampliamente utilizado para referirse a las exenciones, exoneraciones, créditos, deducciones, aplazamientos y algunas devoluciones de impuestos. En sentido amplio, el gasto tributario puede entenderse como aquella recaudación que se deja de percibir, producto de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales, y cuya finalidad es favorecer o estimular determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía. También se le conoce como “renuncia tributaria”, aludiendo al hecho de que el fisco desiste, parcial o totalmente, de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social. Los gastos tributarios se presentan, por lo tanto, como instrumentos fiscales alternativos a los programas de gasto directo y a los subsidios monetarios.

La medición del gasto tributario reviste enorme importancia para la transparencia de las finanzas públicas. Sin embargo, por tratarse de una tarea compleja y que generalmente afecta a intereses particulares, muchas veces es postergada o simplemente ignorada. El propósito de un sistema de información para el control y cálculo del gasto tributario es dotar de mayor transparencia a las cuentas públicas, reduciendo posibles injerencias políticas y discrecionalidad administrativa en la distribución y el aprovechamiento de los beneficios. Al mismo tiempo, se trata de estimar las implicaciones presupuestarias de la correspondiente pérdida de ingresos tributarios y, en particular, compararla con los gastos directos que sustituyen. En tanto se pueda desagregar la información sobre gasto tributario por tipo de impuestos aplicables a distintos sectores de actividad y regiones de destino, será posible identificar a los “ganadores” y “perdedores” de tal política y, en consecuencia, trazar sus efectos distributivos.

En general, el uso de incentivos está respaldado por argumentos económicos ya que ellos permiten corregir las imperfecciones del mercado, explotar las economías de escala e instrumentar los objetivos de la política social. Bajo ciertas condiciones, un gasto tributario puede ser más efectivo que un subsidio directo. Pero se trata de instrumentos cuya evaluación es compleja, pues sus efectos son difíciles de estimar, y pueden propiciar la captura de rentas y la evasión fiscal, lo que hace que los sistemas sean aún menos equitativos. Además, los gastos tributarios suelen dar origen a una considerable opacidad en el sistema impositivo dada la dificultad de realizar estimaciones sobre lo que se deja de recaudar.

Por otro lado, disponer de una medida del gasto tributario también permite evaluar el desempeño del sistema tributario y orientar su administración. Los sistemas impositivos con una mayor presencia de regímenes especiales suelen exhibir niveles más altos de complejidad tributaria y más espacios para la evasión y elusión, por lo que la cuantía del gasto tributario puede ser ilustrativa del desempeño y de las áreas vulnerables del sistema tributario.

Todos los gobiernos reconocen la necesidad de contar con información cuantitativa sobre los gastos tributarios, pero no hay acuerdo sobre la mejor manera de difundirla, ni sobre su uso ni incorporación en cuentas especiales del presupuesto. En un estudio realizado por la OCDE en 1999 se indica que tres cuartas partes de los países que integran dicha Organización declaran regularmente el gasto tributario y aproximadamente la mitad lo hacen en la documentación presupuestaria.

En general, los países recurren a la medición *ex post* de la renuncia fiscal, para calcular el monto en que se reducen los ingresos fiscales debido a determinadas disposiciones. El uso de otros métodos, como el cálculo de la recaudación *ex ante*, que mide el aumento esperado de los ingresos en caso de que se elimine la exención, y del gasto equivalente, que mide el costo de otorgar el mismo beneficio monetario mediante un gasto directo, plantea problemas de cálculo y de incertidumbre en la estimación de los cambios de comportamiento de los agentes. Estados Unidos es el único país que consigna conjuntamente las cifras correspondientes al cálculo de la renuncia fiscal y el gasto equivalente.

En América Latina y el Caribe, un cada vez mayor número de países provee información sobre el gasto tributario, en algunos casos como parte del presupuesto anual (Brasil, según establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal) y en otros como información complementaria al presupuesto. Como se aprecia en el cuadro 6, los montos son muy significativos en todos los casos, con un mínimo de 1.6% del PIB para Brasil y un máximo de 9.2% del PIB para Colombia.

En relación con los impuestos de origen del gasto tributario, cabe señalar que en Argentina, Ecuador y Perú predominó el impuesto al valor agregado, mientras que en Chile prevaleció el impuesto a la renta. En cuanto a su destino, vale mencionar que en el caso de Argentina el 80% del gasto tributario (2.8% del PIB) correspondió a tratamientos establecidos en las leyes de los respectivos impuestos y el resto a beneficios otorgados en los diversos regímenes de promoción

económica, regional y sectorial. En el caso de Chile, el gasto tributario (4.4% del PIB) se dirigió principalmente al sector financiero (61.3%), al sector inmobiliario (12.6%) y a la educación (7.4%).

Cuadro 6
GASTO TRIBUTARIO EN PAÍSES SELECCIONADOS
(en porcentaje del PIB)

País	2001
Argentina	3.1
IVA	1.5
Renta	0.7
Otros	0.9
Brasil	1.6
Chile	4.4
IVA	0.8
Renta	3.6
Colombia a/	9.2
Ecuador	4.9
IVA	2.6
Renta empresas	0.7
Renta personas	1.6
Perú b/	1.9
IVA	1.6
Renta	0.2
Otros	0.2
Uruguay a/	6.55

Fuentes: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de Argentina; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de Brasil; Servicio de Impuestos Internos de Chile; para Ecuador Roca, Jerónimo y Vallarino, Hugo, "Medición del Gasto Tributario en Ecuador, Manual de Procedimientos" (2003); Superintendencia de la Administración Tributaria (SUNAT) de Perú; Simonit (2002) y Barreix y Villela (2003) para datos de Colombia y Uruguay.

Notas: a/ Los datos de Colombia y Uruguay corresponden a 1999; b/ los datos de Perú son una estimación de los gastos tributarios del 2003.

En un contexto caracterizado por crecientes dificultades para instaurar nuevos impuestos o mayores tasas impositivas, la eliminación de exenciones y las limitaciones en las deducciones tributarias emergen como fuentes significativas de recursos fiscales en el futuro.

5. Los esfuerzos para armonizar los sistemas tributarios

La liberalización comercial y financiera que ha caracterizado la actual fase del proceso de globalización significa un gran desafío para las administraciones tributarias. Por un lado, la integración global de los mercados de capitales dificulta la tarea de gravar los recursos financieros, dada la facilidad con que éstos pueden desplazarse hacia otros países con ventajas tributarias, impuestos bajos, o paraísos fiscales. Asimismo, el hecho de que la mayoría de estas transacciones se realizan actualmente por medios electrónicos dificulta la acción fiscalizadora de las administraciones tributarias.

Por otro lado, la mayor apertura comercial ha hecho disminuir considerablemente los recursos tributarios derivados del comercio y transacciones internacionales, imponiendo la necesidad de una compensación mediante los tributos internos. Asimismo, como resultado de la reorganización de la producción a escala global, numerosas filiales de empresas transnacionales se han establecido en los países de la región articuladas a sistemas internacionales de producción integrada. Con ello, se han intensificado antiguos dilemas para las administraciones tributarias,

especialmente en relación con los precios de transferencia, pues las empresas pueden trasladar sus ganancias hacia lugares donde la legislación sea más benevolente (Tanzi, 2000). Al respecto, desde finales de los años noventa, la OCDE ha instrumentado diversas acciones para luchar contra la competencia fiscal nociva en todas sus formas.

La magnitud de estos desafíos hace necesaria, entonces, la revisión de una serie de factores que actualmente están afectando, en mayor o menor medida, a las bases tributarias. En primer lugar, se hace necesario establecer acuerdos multilaterales o bilaterales que faciliten el intercambio de información tributaria y la cooperación administrativa, para comprobar la información provista por los contribuyentes que generan rentas en el extranjero, así como mejorar la eficiencia y eficacia de las tareas de control y verificación de las respectivas administraciones tributarias. De esta manera, se podría potenciar el desaliento a las actividades elusivas y evasoras, al tiempo que se protegerían los intereses de los contribuyentes que generan rentas en el exterior.

En segundo término, es necesario impulsar los tratados que evitan la doble tributación. Este tema ha ido adquiriendo importancia en la región a partir de los años noventa liderado inicialmente por México y Venezuela y, posteriormente, por Argentina y Chile. La experiencia internacional ha contribuido a este desarrollo ya que el modelo utilizado por las Naciones Unidas ha servido de base para los tratados entre países de la región y el modelo de la OCDE para los celebrados entre países de América Latina y el Caribe y del mundo desarrollado.

Por último, la profundización de los procesos de integración subregional que están vigentes en la región requiere armonizar los sistemas tributarios de los países miembros. En la medida en que aumenta la movilidad de los factores y de los bienes, la política tributaria adquiere mayor importancia en las decisiones de localización. En este sentido, la convergencia tributaria evitaría que las decisiones de inversión se vean afectadas por consideraciones de tipo fiscal y, sobre todo, reduciría la competencia fiscal entre los países miembros.

En la región, la experiencia al respecto es más bien limitada, debido a las dificultades para definir criterios que permitan una convergencia de los sistemas tributarios. Algunos progresos se han materializado en la CARICOM, en el Mercado Común Centroamericano y en el Mercosur, principalmente mediante la eliminación de tratamientos discriminatorios que atentan contra el libre acceso al mercado común, y la unificación de los gravámenes a las importaciones después de la adopción de un arancel externo común. Sin embargo, en los Tratados de Asunción y de Ouro Preto del MERCOSUR, por ejemplo, no se prevé la cesión de soberanía, en particular en el ámbito tributario en favor de reglas comunitarias. A pesar de la importancia del esfuerzo de coordinación, que muestra claramente la experiencia internacional, los problemas de ajuste de la tributación indirecta pueden presentar dificultades políticas muy importantes, dados los problemas de federalismo fiscal que enfrentan los principales socios.²⁰

²⁰ Véase Barreix y Villela (2003).

Capítulo III: El gasto público

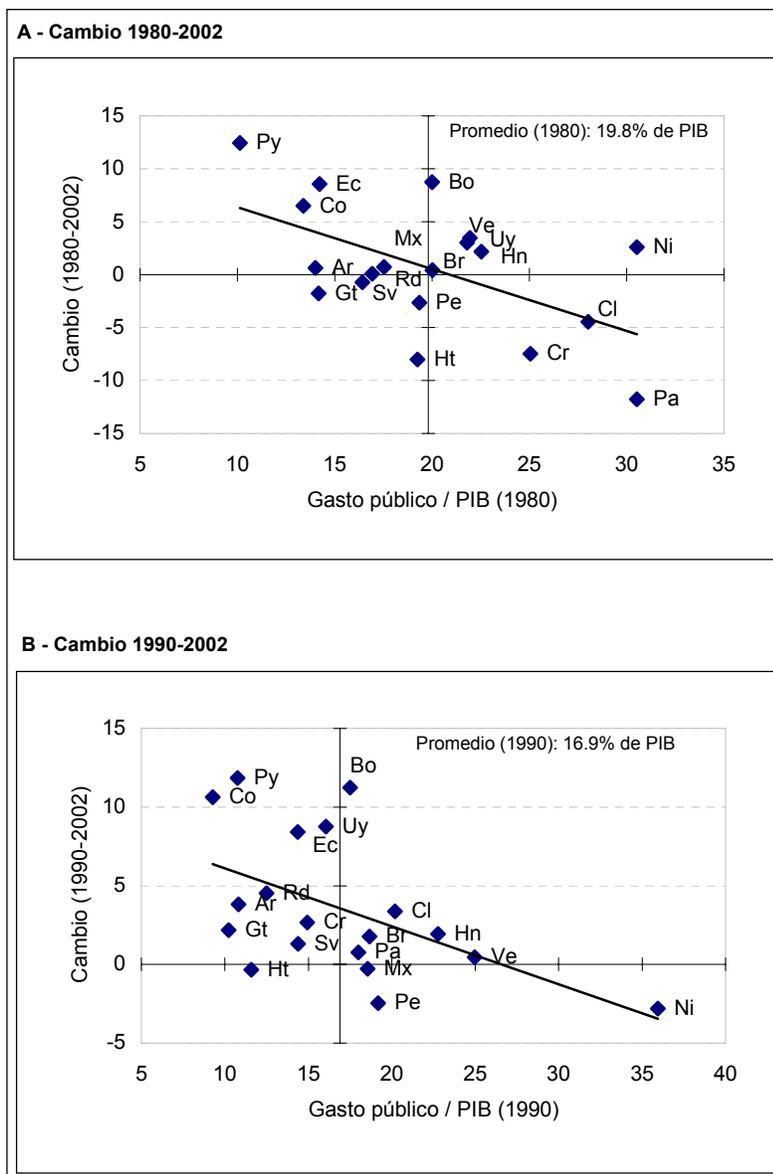
Como ya se mencionó, en el período 1990-2002 se produjo un incremento significativo del gasto público del gobierno central, pero el mismo obedece a situaciones muy variadas según los países. Por un lado, cabe analizar si se trata de un crecimiento sostenido o de una recuperación. Para dilucidar este aspecto se compara el nivel de gasto público en cada país respecto de 1990 y de 1980, tomando en consideración que durante los años ochenta la mayoría de los países de América Latina y el Caribe experimentó una significativa caída en el nivel del gasto público. Por otro lado, interesa indagar si se está en presencia de convergencias ascendentes y descendentes del nivel del gasto público como proporción del PIB de los distintos países en relación con la media regional, ya que se observan importantes diferencias entre países tanto en la proporción del gasto público respecto del PIB como en sus respectivas tasas de crecimiento.²¹

En el gráfico 13 se comparan los niveles del gasto público como proporción del PIB en 2002 con los valores correspondientes a 1980 (panel A) y a 1990 (panel B). Considerando simultáneamente ambos paneles se identifican cuatro grupos de países. En el primer grupo el gasto público como proporción del PIB se ha incrementado fuertemente, tanto si la base de comparación es 1980 como 1990. En algunos casos el aumento ha sido notable como, por ejemplo, en Bolivia (de 17.5% en 1990 a 28.7% en 2002), en Colombia (de 9.3% en 1990 a 28.7% en 2002), en Ecuador (de 14.4% en 1990 a 19.6% en

²¹ El análisis se basa en los datos correspondientes al gobierno central. Sin embargo, cuando la información lo permite, el mismo se extiende al gobierno general y al sector público no financiero. La base de datos completa, según las distintas definiciones, se puede consultar en el sitio WEB del Instituto, www.ilpes.org.

2002) y en Paraguay (de 10.8% en 1990 a 21.6% en 2002). Esta dinámica podría calificarse de convergencia ascendente, ya que el nivel del gasto público como proporción del PIB se situaba muy por debajo del promedio regional tanto en 1980 como en 1990, con la excepción de Bolivia. En general, como se verá más adelante, las causas de esta expansión del gasto público como proporción del PIB están asociadas a procesos de descentralización y de aumento de la cobertura y ampliación de los beneficios de la seguridad social.

Gráfico 14
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO,
1980, 1990 Y 2002
(en porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, ILPES sobre la base de datos oficiales.

El segundo grupo también tuvo un crecimiento significativo entre 1990 y el 2002, entre dos y cinco puntos porcentuales del PIB, pero que tan sólo le permitió recuperar los niveles previos a la crisis de los años ochenta. Este grupo incluye a Argentina, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Venezuela y especialmente Uruguay, cuyo gasto creció casi diez puntos porcentuales del PIB si se compara el valor de 2002 con el de 1990, pero sólo dos puntos porcentuales del PIB si la base de comparación es 1980. En otros casos (Chile, Costa Rica y especialmente Panamá) hay un crecimiento bastante significativo cuando se compara 2002 con 1990, pero el nivel de gasto público como proporción del PIB es todavía inferior al de 1980. También para estos tres países hubo una dinámica de contracción del gasto público que produjo una convergencia descendente hacia el promedio regional.

En un tercer grupo de países el gasto público como proporción del PIB se mantuvo o se redujo. En el caso de México dicha relación ha sido relativamente constante y, como el promedio regional se redujo sustancialmente entre 1980 y 1990, su nivel de gasto público como proporción del PIB fue superior al promedio regional de 1990 e inferior al de 1980. En el caso de Perú, el gasto público como proporción del PIB en 2002 fue inferior al nivel registrado en 1990 y también al correspondiente a 1980.

El cuarto grupo de países reúne a los casos polares los que, además, ilustran sobre la amplitud del rango de variación del gasto público como proporción del PIB entre los países de la región. Así, en el caso de Haití el gasto público se redujo en 10 puntos porcentuales del PIB durante los años ochenta y no se recuperó en 1990-2002, alcanzando sólo 10.6 % del PIB en 2002. En el caso de Nicaragua, el gasto público (30.1% del PIB en 2002) aumentó en comparación con el valor de 1980, pero disminuyó respecto de 1990, contrariando la tendencia regional. Un tercer caso interesante es Venezuela ya que es ilustrativo de la gran volatilidad del gasto cuando las finanzas públicas dependen de manera importante del precio del producto más importante de exportación; así, por ejemplo, el gasto público pasó de 18.8 % del PIB en 1999 a 25.4% del PIB en 2002.

Para disponer de una visión más completa de la evolución del tamaño del Estado, medido por el gasto público en proporción del PIB, es conveniente examinar otras definiciones de gobierno, en particular gobierno general y sector público no financiero. El primer concepto (gobierno general) es especialmente relevante en algunos gobiernos de organización federal, como Argentina y Brasil, en los que parte importante del gasto público se produce en el nivel provincial y estadual respectivamente. Por otra parte, el concepto de sector público no financiero es más apropiado para dar cuenta de la variedad de estructuras organizacionales y financieras que emergieron de las reformas estructurales de los años noventa. Los procesos de privatización y de concesión de las empresas públicas, muy intensos durante el período, implicaron una pérdida de protagonismo y una reducción significativa del peso económico de las empresas públicas. Pero el propio crecimiento de las que se mantuvieron como propiedad pública, especialmente en el área de los recursos naturales, compensó en algunos casos la merma inicial.

Cuadro 7

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO
DEL ESTADO SEGÚN COBERTURA INSTITUCIONAL, 1990-2001**
(en porcentajes del PIB)

	Gasto público, 2001			Variación respecto de 1990		
	Gobierno central	Gobierno general	Sector público no financiero	Gobierno central	Gobierno general	Sector público no financiero
Argentina	18.2	22.7	32.6	6.4	2.4 ^{1/}	5.3
Bolivia	28.1	30.8	32.8	10.6	8.9	-2.4
Brasil	20.2	39.1	...	1.5	-0.5 ^{2/}	...
Chile	23.5	25.4	35.6	3.3	3.9	-2.1
Colombia	20.0	...	39.3	10.5	...	18.3
Costa Rica	16.6	25.5	27.1	1.7	4.0	-4.3 ^{7/}
Cuba ^{6/}	...	49.6	...	...	-18.5	...
Ecuador	23.4	...	25.6	9.0	...	-0.7
El Salvador	15.6	18.2	18.6	1.2	2.2	1.7
Guatemala	12.9	15.1	...	2.7	3.8 ^{3/}	...
Haití	10.1	...	...	-1.4	...	...
Honduras	26.0	...	36.3	3.3	...	0.3
México	18.9	...	22.7	-1.8	-3.4 ^{4/}	-4.9
Nicaragua	38.8	44.5	46.1	2.8	7.0	6.9
Panamá	20.7	...	30.7	2.7	...	3.5
Paraguay	22.0	...	34.1	11.3	...	14.1
Perú	17.3	19.4	...	-1.9	-1.4	...
Rep. Dominicana	16.3	...	...	3.8	...	...
Uruguay	24.2	38.6	...	8.1	0.9 ^{5/}	...
Venezuela	24.5	...	31.1	-0.5	...	-3.6 ^{8/}
América Latina	20.9	30.5	31.6	3.9	5.1	3.0

Fuente: CEPAL.

Notas: 1/ corresponde al sector público nacional no financiero para el período 1993-2001. 2/ corresponde al período 1998-2000. Último dato disponible: 2000. 3/ corresponde al período 1995-1999. Último dato disponible: 1999. 4/ corresponde al período 1990-1998. Último datos disponible: 1998. 5/ corresponde al período 2000-2001. 6/ Según CEPAL (2000a): "Es difícil caracterizar las cuentas fiscales según los criterios tradicionales entre gobierno central, gobierno general y sector público no financiero. A título ilustrativo se podría decir que la presentación se acerca al concepto de "gobierno general" excepto que: no se incluye el pago de interés sobre deuda pública, las cuentas empresariales corresponden a transferencias operacionales, y los gastos de inversión incluyen tanto la inversión real del gobierno como la que realiza el resto del sector público" (p.152). 7/ Corresponde al Sector Público Reducido. 8/ Corresponde al Sector Público Restringido.

Tomando en consideración el promedio simple, el gasto público como proporción del PIB (excluyendo Cuba)²² alcanzó a 20.9% del PIB en 2001 y aumentó en el período 1990 y 2001 casi cuatro puntos porcentuales del PIB para el concepto de gobierno central (19 países). Para el concepto de gobierno general (12 países) el gasto público registró 30.5% del PIB en 2001 y creció cinco puntos porcentuales del PIB en el período 1990-2001. En cuanto al concepto de sector público no financiero (14 países), el gasto público fue de 31.6% del PIB en 2001 y subió tres puntos porcentuales del PIB en el período 1990-2001. La disminución más drástica se registró en México, para las tres definiciones de gobierno. En algunos casos los procesos de descentralización han resultado en un abultamiento del peso del gobierno central (Colombia), cuando su financiamiento ha dependido fuertemente de las transferencias, o en un incremento significativo del gobierno

²² Frente a la crisis económica que azotó a Cuba después del derrumbe del bloque comunista, la reforma fiscal buscó dos objetivos centrales: la estabilización macroeconómica y la racionalización de las actividades productivas y funciones del sector público. Esto explica en gran parte la notable disminución del tamaño del Estado (-18.5 puntos de PIB entre 1990 y 2001). Véase CEPAL (2000a) para un estudio completo de las reformas estructurales durante los noventa en Cuba.

general como en Costa Rica y Nicaragua. A nivel de sector público no financiero, Colombia registra un incremento de dieciocho puntos porcentuales del PIB en el período 1990-2001; Paraguay, de catorce puntos porcentuales; Nicaragua, de siete puntos porcentuales y Argentina, de cinco puntos porcentuales del PIB. El sector público no financiero se redujo en sólo seis de los quince países para los que se dispone de información. En los casos de Bolivia, Chile, Ecuador y Honduras el tamaño del sector público no financiero se redujo o aumentó levemente, lo que contrasta con un incremento mucho más significativo de los conceptos de gobierno central y gobierno general. El gráfico 1.5 muestra la evolución durante los años noventa de los tres conceptos de gobierno, para ocho países que disponen de esta información.

Gráfico 15
PAÍSES SELECCIONADOS: GASTO PÚBLICO, SEGÚN COBERTURA INSTITUCIONAL, 1990-2002
(en porcentajes del PIB)

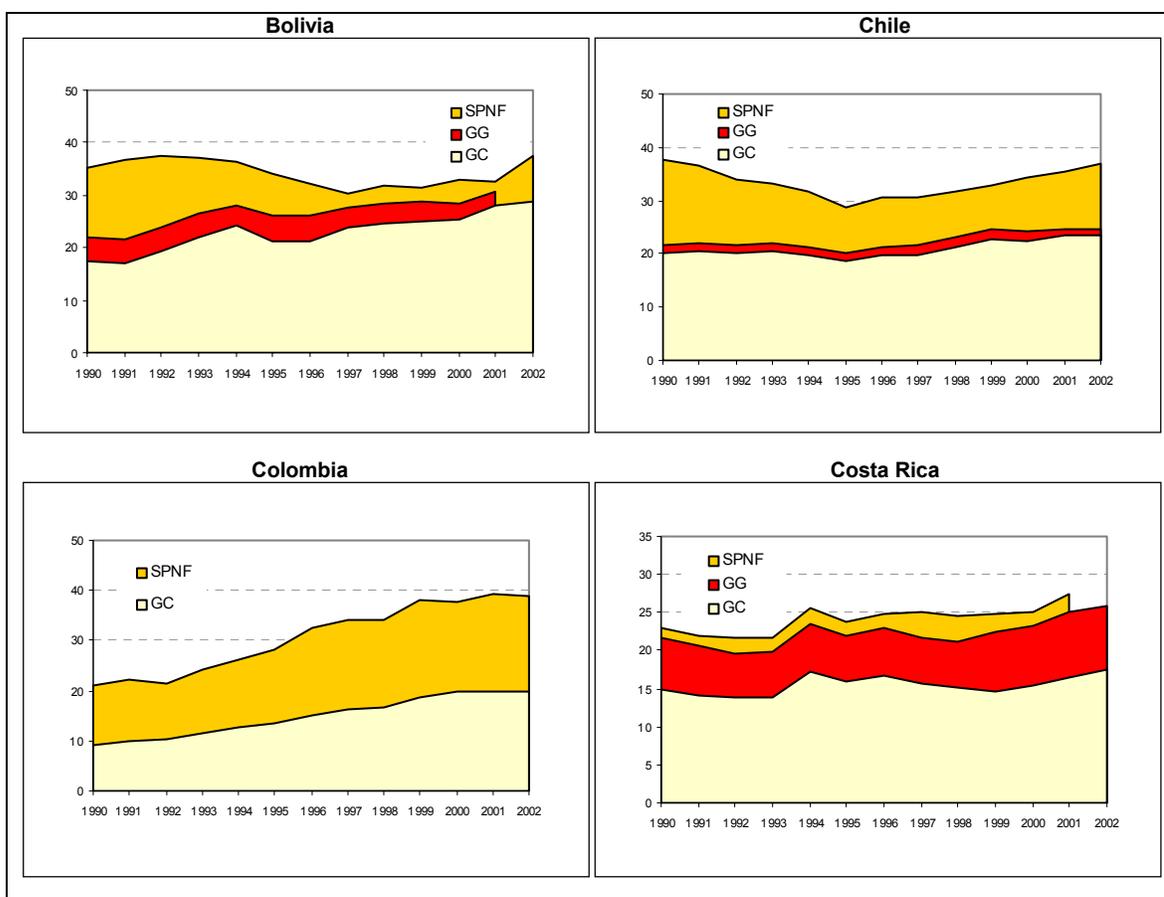
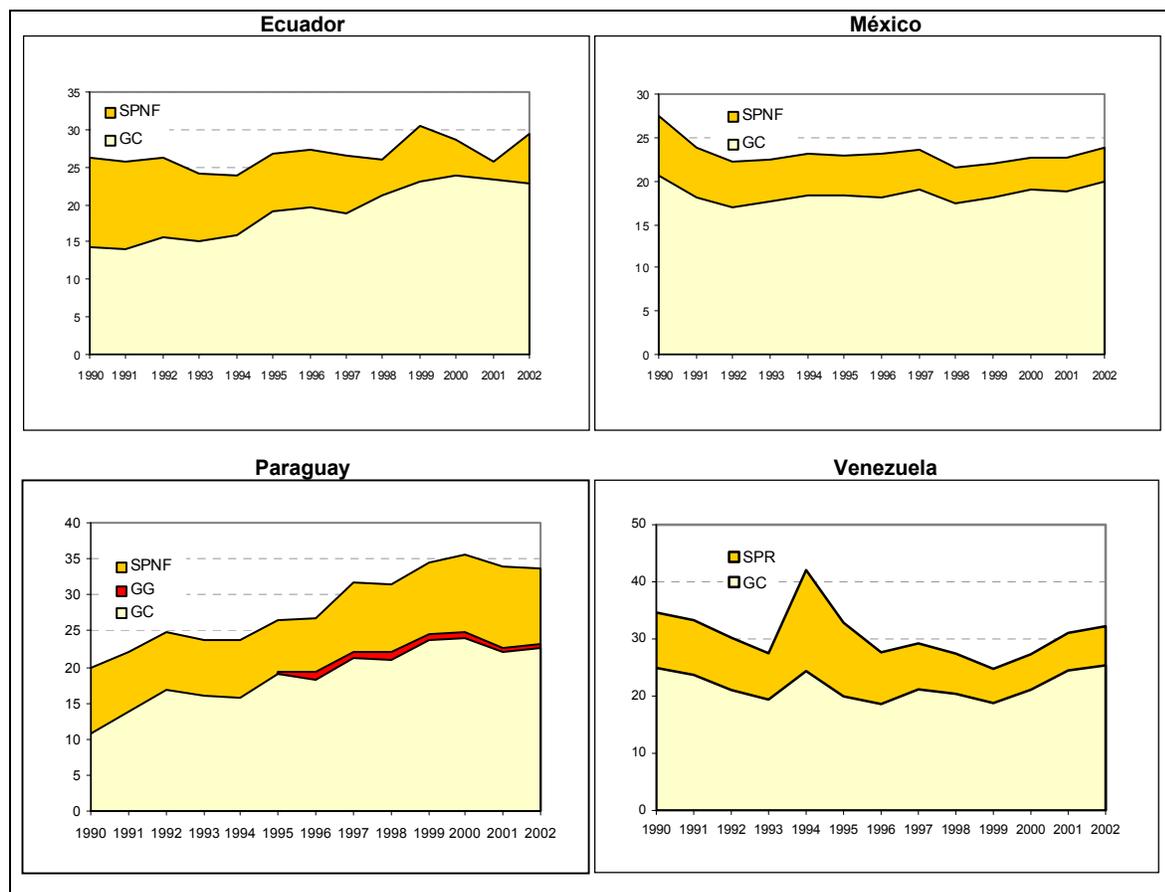


Gráfico 15 (conclusión)



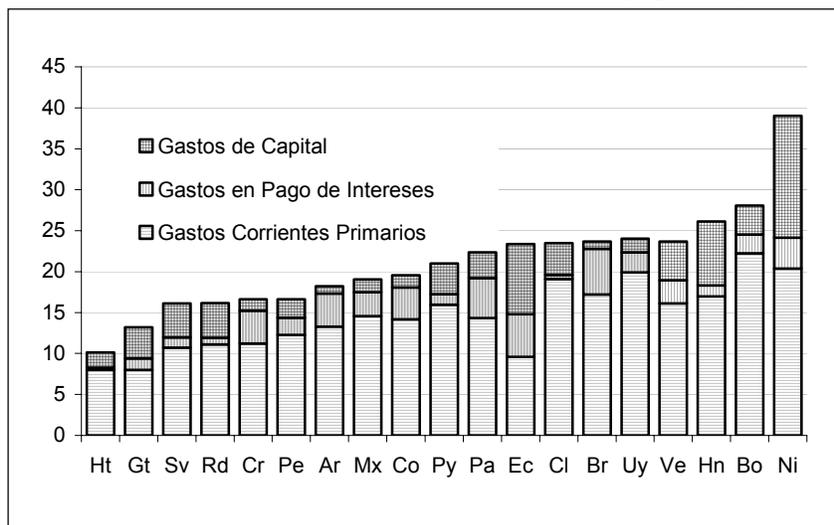
Fuente: CEPAL.

Notas: GC corresponde a Gobierno central; GG corresponde a Gobierno general; SPNF corresponde al Sector público no financiero; SPR corresponde al Sector público reducido [Venezuela].

1. El gasto público según la clasificación económica

La clasificación económica de las operaciones de gasto del sector público da cuenta del impacto económico de las transacciones del gobierno. El gráfico 15 muestra el desglose de la clasificación económica para diecinueve países de la región e ilustra una situación deplorable: en once de los diecinueve países el pago de intereses es superior o igual a los gastos de capital. Esta situación limita evidentemente el desarrollo de la infraestructura en estas economías e hipoteca su capacidad de crecimiento en el futuro.

Gráfico 16
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPOSICIÓN
DEL GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO CENTRAL, 2001
(en porcentajes del PIB)

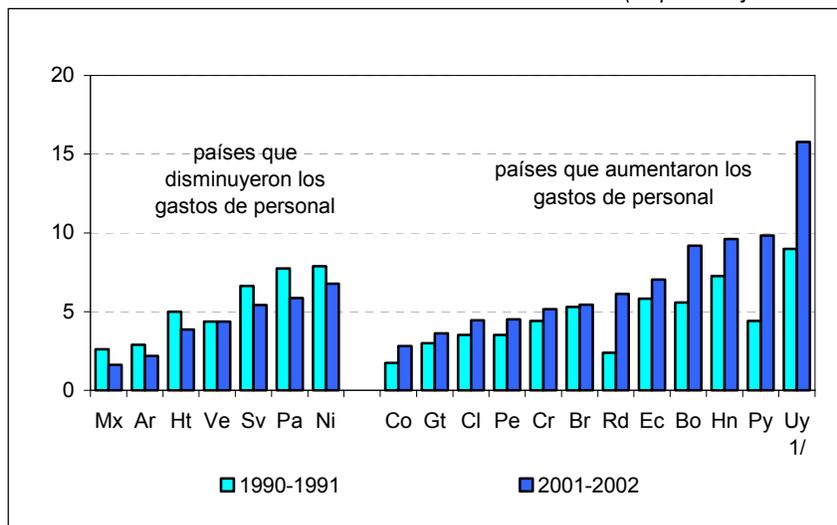


Fuente: CEPAL, ILPES sobre la base de datos oficiales.

Nota: Para Brasil, el gasto de capital corresponde al año 2000.

El **gasto de personal** del gobierno central, como promedio simple de los países de la región, aumentó en un punto porcentual del PIB entre 1990 y 2002. Como se muestra en el gráfico 16 (12 países) este componente del gasto público muestra comportamientos diferenciados según los países. La contracción es muy marcada en Argentina, Haití, México, Venezuela y en buena parte de Centroamérica. Por el contrario, el aumento es considerable en Bolivia, Honduras, Paraguay y Uruguay, aunque en este último caso se incluye el gasto en seguridad social.

Gráfico 17
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
GASTO EN PERSONAL DEL GOBIERNO CENTRAL
(en porcentajes del PIB)



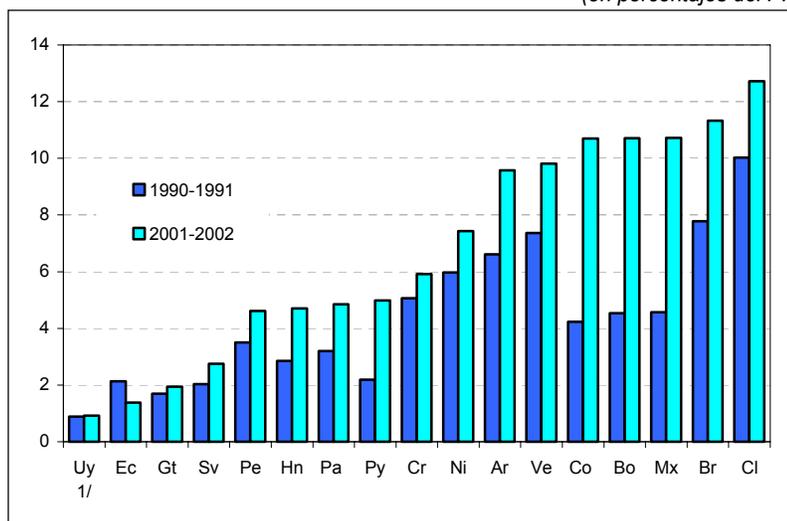
Fuente: CEPAL, ILPES sobre la base de datos oficiales. 1/ incluye Previsión social

Aunque en los primeros años de la década de 1990, el ajuste se realizó predominantemente mediante la reducción del número de empleados y el congelamiento de las remuneraciones, estas últimas tendieron a recuperarse. En el caso de varios países centroamericanos, los compromisos firmados entre las autoridades y la sociedad civil dentro del contexto de los Acuerdos de Paz generaron incrementos en los gastos de personal por concepto de indemnizaciones a los desmovilizados, y reajustes de salarios que habían sido postergados por muchos años.

A su vez, el **gasto en transferencias** del gobierno central, destinadas al sector privado (incluyendo las prestaciones a la seguridad social) y al resto del sector público, se ha incrementado en todos los países de la región, con la excepción de Ecuador. Como se puede observar en el gráfico 17, son considerables los aumentos por este concepto en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela. En el caso de Colombia, los cambios emanados de la Constitución de 1991 produjeron un fuerte incremento de las transferencias a las entidades territoriales. En el caso de Chile, cabe destacar que el elevado nivel de las transferencias (casi trece puntos porcentuales del PIB), se explica por las transferencias al sistema de previsión y al sector privado, ya que las transferencias a los municipios representan apenas 0,2 puntos del PIB.

Las modificaciones de los regímenes de seguridad social generaron fuertes gastos de transferencias, especialmente en Bolivia, Brasil y Colombia. Estos procesos no necesariamente han resultado en mayores déficit fiscales, pues también se han incrementado los ingresos generales y las contribuciones a la seguridad social.

Gráfico 18
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
(en porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, ILPES sobre la base de datos oficiales.

Las Transferencias corrientes incluyen prestaciones a la seguridad social.

1/ Para Uruguay no se muestran las prestaciones a la seguridad social (éstas se encuentran incluidas en los gastos de personal).

En el caso de Argentina (véase el recuadro 2), las prestaciones de la seguridad social han adquirido un gran peso, en un contexto de fuerte merma de los ingresos con posterioridad a la reforma de los sistemas de pensiones. En el caso de Chile, las mismas reformas generaron un déficit cuantioso, el que se cubrió con impuestos generales y con la reducción de los gastos de salud y

educación²³. En general, como se muestra en el recuadro 3, el déficit generado por la privatización de los fondos de pensiones ha sido cuantioso, y sus efectos persistirán hasta el 2040.

La mayoría de las transferencias representan derechos adquiridos, por entidades territoriales o por personas, y por lo tanto sus montos son de muy difícil control. El significativo incremento de las transferencias que se produjo en la década de 1990, no siempre con el financiamiento correspondiente asegurado, es uno de los puntos centrales del problema fiscal actual en varios países.

Recuadro 2

LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES EN ARGENTINA

La Administración Nacional de Argentina (que corresponde a la Administración central, los organismos descentralizados, las instituciones de la seguridad social y las cajas de pensiones anteriormente provinciales) realiza transferencias corrientes que representaron 4% del PIB en 2002. Sin embargo, para obtener una idea más precisa de los gastos de transferencias de la Administración Nacional, se deben considerar también las transferencias a las provincias por el sistema de coparticipación federal (4.2% del PIB) y las transferencias a las personas por la vía de las prestaciones a la seguridad social (5.3% del PIB).

1. Las transferencias corrientes: el Gobierno Nacional transfiere recursos al sector privado (tanto a las personas como al sector empresarial), al resto del sector público, y al sector externo. Cabe destacar que durante el período 1990-1992, las prestaciones a la seguridad social se incluían en las transferencias corrientes al sector privado, lo cual explica el quiebre que se observa entre 1992 y 1993.
2. Las transferencias a las personas vía prestaciones a la seguridad social: la reforma del sistema de pensiones realizada en 1994 dio lugar a un sistema mixto en el que conviven los regímenes de reparto y capitalización.
3. Las transferencias a las provincias de los impuestos coparticipados: según la ley N. 25.570, la distribución de recursos se hará de acuerdo a lo siguiente a partir del 1/03/02:
 - La Ley N. 23.548 de coparticipación federal de impuestos dispone la siguiente distribución primaria: 42,34% al Tesoro Nacional; 56,66% a las Provincias; y 1% al Ministerio del Interior (Fondos de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias – ATN)
 - La Ley N. 24.130 otorga al Estado Nacional el derecho de retener de la masa de los impuestos coparticipados: el 15% para atender el pago de las obligaciones del sistema de pensiones nacional y otros gastos operativos; y la suma de \$45,8 millones mensuales para ser distribuida entre los estados provinciales.
 - Para algunos impuestos existe un mecanismo de distribución previo a lo señalado anteriormente: IVA (89%); Ganancias (64%), Transferencias de inmuebles (100%), Premio a los juegos (80,6%), Capital de las cooperativas (100%), Ganancia mínima presunta (100%), e Intereses pagados (100%).

ARGENTINA: TRANSFERENCIAS CORRIENTES DEL GOBIERNO NACIONAL

(base devengado, % de PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Transferencias corrientes ^{1/}	6.0	6.2	7.4	4.0	3.5	3.6	3.3	3.0	3.1	3.4	3.4	3.6	4.0
- Al sector privado	5.4	5.8	7.0	1.3	1.5	1.9	1.7	1.5	1.6	1.8	1.7	2.1	2.6
- Al sector público	0.5	0.4	0.3	2.6	2.0	1.7	1.6	1.5	1.4	1.6	1.6	1.5	1.4
- Al sector externo	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.0
Prestaciones seguridad social ^{1/}				6.0	6.4	6.2	6.3	5.9	5.8	6.1	6.2	6.2	5.3
Transferencias a las provincias ^{2/}				5.4	5.2	5.1	5.2	5.4	5.5	5.6	5.7	6.1	4.2

Fuente: Ministerio de Economía de Argentina, Secretaría de Hacienda.

Notas explicativas:

1/ A partir de 1993, se abre la partida "prestaciones a la seguridad social" que corresponde a las jubilaciones y pensiones y que antes estaba incluida en las transferencias al sector privado. Lo cual explica el quiebre de la serie.

2/ corresponde a las transferencias a las provincias de recursos de origen nacional.

¹ Entre paréntesis se indica el porcentaje de la recaudación total del impuesto destinado a la coparticipación entre la Nación y las provincias.

²³ Véase Cetrangolo (2003) para un examen de la incidencia fiscal de estas reformas en Argentina, y Uthoff (2003) para el caso de Chile.

Recuadro 3

**EL IMPACTO FISCAL DE LAS REFORMAS DE PENSIONES
EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA**

En América Latina y el Caribe se han aplicado tres modelos de reforma de pensiones: sustitutivo, paralelo y mixto. El modelo sustitutivo (Bolivia, Chile, El Salvador y México) consiste en reemplazar totalmente el sistema público por un sistema privado. En el modelo paralelo (Colombia y Perú) compiten dos sistemas: el público reformado y el nuevo sistema privado. Finalmente, en el modelo mixto (Argentina y Uruguay), el sistema público otorga una pensión básica y el sistema privado ofrece una pensión complementaria. Las reformas de los sistemas de pensiones aplicadas a partir de los años ochenta en América Latina buscaban alcanzar una mayor eficiencia en los sistemas e incrementar el ahorro nacional. Diversos estudios han planteado sin embargo que el impacto neto sobre el ahorro nacional de las reformas de los sistemas de pensiones no ha sido muy significativo. En cambio, el impacto fiscal ha resultado cuantioso. El Estado, cualquiera sea la modalidad de la reforma, tiene costos de corto y de mediano plazo:

- El déficit en el sistema público es inmediato, pues los asegurados se trasladan (totalmente o parcialmente) al sistema privado y el sistema público se queda con las pensiones exigibles pero sin cotizantes;
- A mediano plazo, el “bono de reconocimiento” equivale al valor de las cotizaciones acumuladas en el sistema público por todos los asegurados que se trasladaron al sistema privado;
- Un pasivo contingente significativo, con la garantía de una pensión mínima para todos los asegurados cuya cuenta individual es insuficiente para financiarla.

Estos tres costos son variables según las modalidades de la reforma adoptada por el país y los factores económicos y demográficos que tienen efectos sobre el costo fiscal (edad de jubilación, cobertura del sistema, esperanza de vida al nacer, entre otros). Chile es el país que presenta el costo fiscal más elevado, pues se instrumentó una privatización total del sistema. En el otro extremo se encuentra Bolivia, que dio prioridad a la reducción del costo fiscal. En el cuadro siguiente se presentan las proyecciones hasta el año 2040 de los costos fiscales asociados a las reformas de los sistemas de pensiones en seis países de América Latina.

**COMPARACIÓN DE LAS PROYECCIONES DE COSTOS FISCALES DE LOS SISTEMAS DE
PENSIONES, 1995-2040**

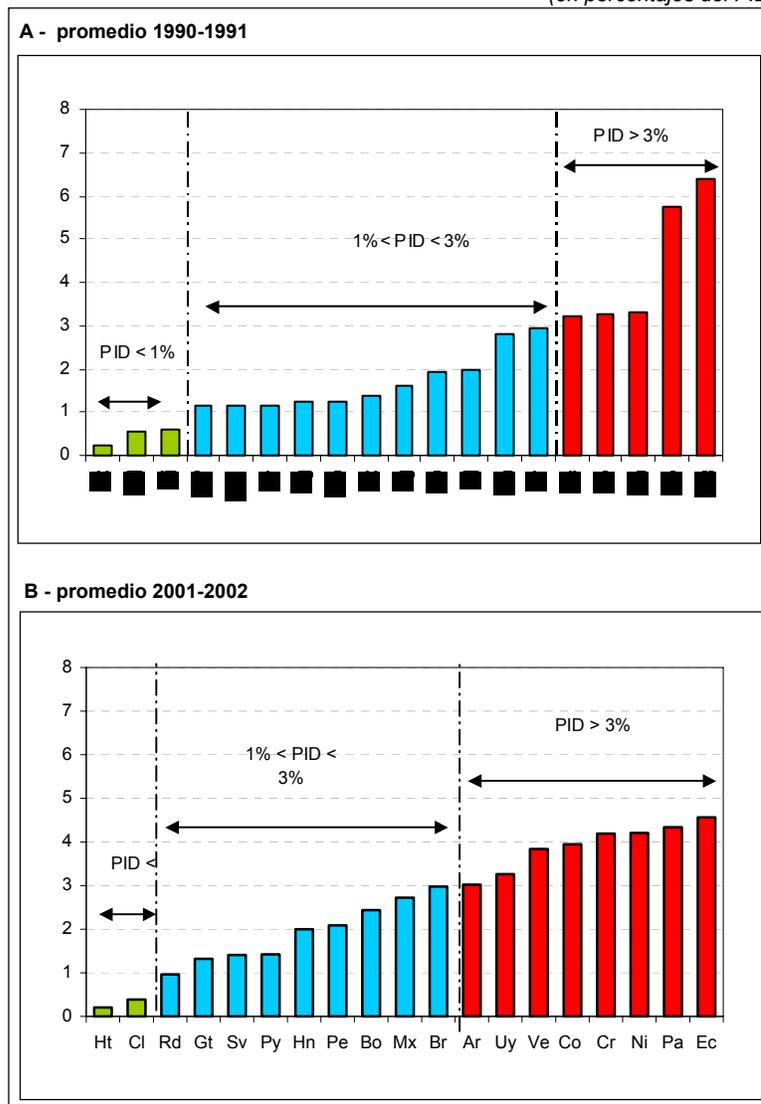
(en porcentajes del PIB)

	1995	2000	2010	2020	2030	2040
Argentina	2.5	1.8	0.8	0.3	0.0	- 0.3
Bolivia	0.2	2.2	...	0.9	---	0.2
Chile	4.9	6.1	5.2	3.6	3.3	3.3
Colombia	0.9	1.5	2.5	2.2	...	---
México	1.0 (1997)	---	1.0 (2015)	---	1.2 (2025)	---
Uruguay	1.8	2.3	1.9	1.8	1.7	1.6

Fuente: Mesa-Lago (2000), p.33.

El pago de **intereses de la deuda pública** interna y externa por parte de los gobiernos centrales de la región, en promedio, se ha incrementado en los últimos años. Para los 19 países analizados, el pago de intereses de la deuda aumentó de 2.2% de PIB en 1990 hasta 2.5% del PIB en 2002. Sin embargo, estos promedios esconden condiciones dispares (véase el gráfico 18). Considerando tres grandes grupos definidos por el monto del pago de intereses como proporción del PIB (nivel alto: pago superior a 3%; nivel mediano: pago entre 1% y 3%; nivel bajo: pago inferior a 1%), y comparando los resultados del bienio 2001-2002 con los del bienio 1990-1991, se observa que la composición de los grupos ha cambiado. A principio de la década de 1990, el grupo de nivel alto estaba compuesto por cinco países (en orden creciente: Ecuador, Venezuela, Honduras, Perú y México), mientras que en 2001-2002 este grupo se componía de ocho países, también en orden creciente: Argentina, Uruguay, Venezuela, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Ecuador.

Gráfico 19
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PAGO DE INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA
(en porcentajes del PIB)



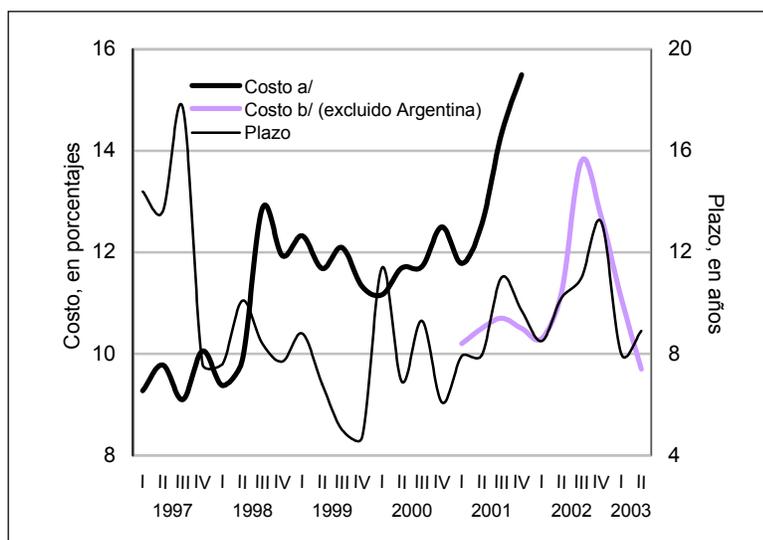
Fuente: CEPAL/ ILPES sobre la base de datos oficiales. Cobertura: gobierno central consolidado. * para Brasil solo se muestra el año 1991, para Guatemala y Paraguay solo se muestra el año 2001

El grupo que paga intereses de la deuda pública por debajo de un punto porcentual del PIB está constituido, en 2001-2002, por sólo dos países: Haití (cuya deuda es básicamente concesional) y Chile (país en que buena parte de la deuda pública del Gobierno Central se compone de compromisos de largo plazo con el Banco Central a tasas muy bajas). El resto de los países de la región se ubica en el nivel intermedio.

Los pagos de intereses de la deuda siguen constituyendo una carga agobiante para muchos países. Sin embargo, como promedio en la región la deuda pública ha disminuido en relación con los primeros años noventa. Esta aparente contradicción se explica por las condiciones de emisión de deuda (menores plazos y mayores costos) que deben enfrentar los gobiernos. En efecto, a partir del plan Brady, que consolidó el desarrollo de un mercado secundario de bonos, las emisiones de bonos

en los mercados internacionales adquirieron una importancia creciente, concentrándose inicialmente en los países de mayor tamaño relativo de la región (Argentina, Brasil y México). Después de tres crisis financieras durante la década de 1990, las condiciones de emisión de los bonos cambiaron radicalmente en términos de plazos y costos (véase el gráfico 19). El plazo promedio de las nuevas emisiones de la región se redujo drásticamente, al tiempo que el costo se elevó considerablemente a partir de la moratoria rusa, situación que recién comenzó a revertirse en el segundo trimestre de 2003.

Gráfico 20
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
COSTO Y PLAZO DE LAS EMISIONES DE BONOS INTERNACIONALES

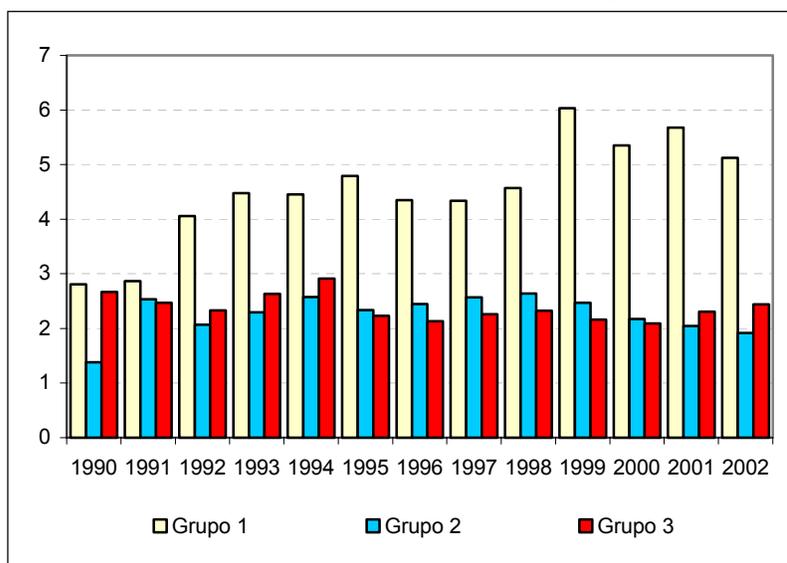


Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del FMI, J.P. Morgan y Merrill Lynch. Corresponde a la suma del diferencial promedio de las colocaciones de bonos y del rendimiento de los bonos alargo plazo del Tesoro de los Estados Unidos

La evolución del **gasto de capital** de los gobiernos centrales de la región es de difícil análisis. Existe un comportamiento divergente en la composición del gasto público, especialmente en los patrones de inversión pública. El promedio simple del gasto de capital aumentó de 2.5% del PIB en 1990 a 3.6% del PIB en 2002. Sin embargo, el promedio ponderado el gasto de capital disminuyó desde 2.5% del PIB a 2.2% del PIB durante el mismo período.

Sin duda, esta disparidad se debe a un comportamiento distinto según el nivel de desarrollo relativo de los países. Este comportamiento diferenciado se puede apreciar si clasificamos a los países en tres grupos: nivel alto, medio y bajo de producto por habitante. El grupo de países de producto por habitante bajo muestra niveles elevados y crecientes de gasto de capital, en comparación con los otros dos, posiblemente como consecuencia de que el sector público es el principal inversionista en dichos países. En el grupo de países de producto por habitante alto, el gasto de capital como proporción del PIB es relativamente constante en todo el período, con la importante excepción de Brasil, cuyo gasto de capital disminuyó dos puntos porcentuales del PIB entre 1990 y 2002.

Gráfico 21
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: GASTO DE CAPITAL,
 SEGÚN NIVEL DE DESARROLLO, 1990-2000**
 (en porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL sobre la base de datos oficiales. Grupo 1: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana. Grupo 2: Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú. Grupo 3: Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay, Venezuela.

2. El gasto público según la clasificación funcional

La clasificación funcional del gasto público permite aproximarse a los propósitos o funciones a las que están destinados los recursos fiscales. Habitualmente esta clasificación distingue cuatro categorías principales: a) las funciones generales (gobierno, defensa, justicia y seguridad interna) que corresponde a la provisión de bienes públicos necesarios para el funcionamiento básico de un país y de sus instituciones; (b) las funciones económicas (promoción y regulación de la actividad productiva y de los servicios de infraestructura) que aseguran la provisión de bienes y servicios que corrigen fallas de mercado; (c) las funciones sociales (salud, vivienda, educación, previsión y subsidios de distinto tipo) que apuntan a promover bienes meritorios y a la redistribución del ingreso; y (d) la función destinada a financiar el déficit pasado de las actividades del sector público (intereses de la deuda pública). En el cuadro 8 se presentan estas categorías funcionales del gasto en 1990, 1995 y 2001 para once países seleccionados de la región que cuentan con la información relevante. La comparación entre países tiene todas las dificultades ya mencionadas y que se derivan de las distintas definiciones de gobierno. Por este motivo, el análisis se concentrará en la evolución de las partidas de gasto en cada país.

Vale destacar el fuerte aumento del gasto social en la totalidad de los países seleccionados, con dos casos (Argentina y Panamá) en los que dicha expansión se reduce ligeramente después de 1995.²⁴ En materia de funciones generales, sobresale el nivel del gasto en Bolivia y su incremento (Brasil y Colombia), mientras que en Costa Rica, Panamá y Uruguay ocurrió lo contrario, ya que los gastos correspondientes se han contraído. A modo de comparación, en la Unión Europea el gasto destinado a las funciones generales del gobierno se sitúa en torno a 6% del PIB, con tendencia

²⁴ El aumento del gasto social, y sus causas, se encuentran documentados en el panorama social de América latina de la CEPAL (2001c).

estable, mientras que el promedio simple de los países seleccionados de la región alcanzó a 4 % en 2001. En cuanto a los gastos destinados a funciones económicas, que incluyen subsidios a diversos sectores, no se observan tendencias generales definidas en los países de América Latina y el Caribe, aunque el nivel es elevado en algunos casos (Bolivia, México y República Dominicana). Nuevamente a título comparativo, el promedio simple regional, 2.5% del PIB, equivale casi a la mitad del correspondiente valor en la Unión Europea (4.5% del PIB).

Cuadro 8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CLASIFICACIÓN
FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO, 1990, 1995 Y 2001
(en porcentajes del PIB)

País	Años	Gasto Total a/	Funciones Generales	Gasto Social	Gasto Producción	Pago Intereses
Argentina	1990	11.5	2.2	6.8	1.5	1.0
	1995	15.8	2.8	10.3	1.1	1.6
	2001	17.1	2.7	9.8	0.9	3.8
Bolivia	1990	15.3	4.7	6.6	3.6	0.3
	1995	21.1	6.4	9.0	3.4	2.3
	2001	26.8	6.0	14.1	4.6	2.1
Brasil b/	1990	8.7	2.4	4.8	0.4	1.1
	1994	21.8	4.5	13.7	1.9	1.7
	1998	28.7	5.6	16.2	1.3	5.7
Chile	1990	19.6	3.7	12.2	2.4	1.9
	1995	18.1	3.2	12.1	2.6	0.7
	2001	22.5	3.9	16.0	2.6	0.5
Colombia	1990	9.9	3.3	3.4	2.3	1.0
	1995	13.4	3.9	6.5	1.7	1.2
	1999	18.8	4.8	9.3	1.3	3.3
Costa Rica	1990	20.2	3.3	12.4	2.1	2.4
	1995	22.4	2.9	13.1	2.0	4.3
	2001	23.9	2.2	15.7	2.2	4.0
El Salvador	1990	10.9	4.4	3.4	1.9	0.8
	1995	13.7	4.9	4.9	1.9	1.4
	2001	14.3	5.0	7.3	2.1	1.2
México	1990	17.9	1.4	5.6	3.6	8.0
	1995	15.9	1.7	8.1	3.8	2.9
	2000	15.9	2.0	9.1	4.3	2.1
Panamá	1990	21.6	4.6	13.9	1.4	1.6
	1995	22.6	3.9	15.7	1.3	1.6
	2000	25.6	3.7	15.0	1.8	5.1
R. Dominicana	1990	11.7	2.5	5.3	4.3	0.5
	1995	15.4	2.0	6.6	5.3	0.9
	2000	16.0	3.7	6.9	4.0	0.8
Uruguay	1990	23.3	5.0	14.6	2.0	1.9
	1995	28.9	4.1	21.7	2.0	1.6
	2001	31.3	4.2	22.8	2.6	2.5

Fuente: Para datos de gasto público, "Government Finance Statistics Yearbook" años 1999, 2001 y 2002, del FMI. Para datos de PIB, CEPAL, División de Estadísticas y Proyecciones.

Notas: a/ Para mantener la coherencia con la clasificación funcional, no se incorporan los posibles ajustes, por lo que la suma de los distintos gastos puede no coincidir con el gasto total; b/ corresponden a los intereses reales.

Capítulo IV: Los procesos de descentralización

Desde los años ochenta, y en especial durante la década de 1990, la descentralización pasó a ocupar un lugar fundamental en las políticas públicas de la región. Dos razones explican este hecho. Según la primera, de orden político, se visualiza a la descentralización como una forma de acercar el gobierno a los ciudadanos y, de esa manera, es parte de los esfuerzos de democratización en marcha. La posibilidad de promover una efectiva participación ciudadana a nivel subnacional es uno de los argumentos que justifican un traspaso de responsabilidades a esos niveles de gobierno. La segunda razón es de orden económico. En el marco de los procesos de reestructuración del Estado, la descentralización aparece como una forma de incrementar la eficiencia en la provisión de servicios, especialmente de los sociales, en cuya prestación no existen grandes economías de escala. La mayor flexibilidad de la gestión y el mayor acceso a información sobre las preferencias y necesidades de la población a nivel subnacional refuerzan los argumentos a favor de la eficacia de la prestación descentralizada de servicios (CEPAL, 2001a).

La creciente importancia adquirida por las reformas descentralizadoras, que se expresaron tanto en reformas constitucionales como en normas legales, se tradujo en cambios significativos de la estructura del sector público. La descentralización promovió un Estado más cercano a las comunidades y revalorizó a los gobiernos subnacionales como instancias de resolución de problemas

y de generación de oportunidades para el desarrollo. En tal sentido, se avanzó en el fortalecimiento de los gobiernos y administraciones de los niveles local e intermedio para el ejercicio de sus funciones como gestores y proveedores de servicios básicos y ejecutores o como responsables de la asignación del gasto público en el territorio.

En general, todos los procesos de descentralización se inscriben en el marco más amplio de la reforma del Estado y no de la mera gestión pública. Esto exige modificaciones sustantivas de la administración y del gobierno, de la sociedad civil y de los partidos políticos como mecanismos tradicionales de articulación de intereses. Estas condiciones dificultan el avance y la evaluación aislada del proceso, que únicamente adquiere sentido en el contexto más amplio de la matriz histórica de las relaciones entre los componentes señalados.

Por lo tanto, estos cambios suponen modificaciones en la cultura política que asume diversas expresiones según las estructuras preexistentes y con las particularidades propias de los estados federales o unitarios. Estas expresiones presentan diferencias tanto en la escala subnacional privilegiada por el proceso, esto es provincial, estadual o regional y municipal o local, como en la figura de la entidad territorial, ya sea un órgano de gobierno y administración que ejerce jurisdicción sobre un recorte territorial, ya sea la concepción del territorio como entidad descentralizada. Cabe mencionar que, salvo en algunos países de régimen federal, la tendencia del proceso ha sido marcadamente municipalista, con un reciente interés por los niveles intermedios de gobierno.

Vale destacar que, desde un punto de vista económico, el proceso de descentralización también ha tropezado con problemas y limitaciones. En primer lugar, ha inducido en varias experiencias una expansión del gasto público consolidado, no siempre acompañada de un incremento acorde de los ingresos. Esto a su vez, ha contribuido a acentuar los desequilibrios macroeconómicos y, en algunos casos, ha redundado en mayor endeudamiento. En segundo término, la descentralización ha venido promoviendo un traspaso de responsabilidades a los gobiernos subnacionales, incluyendo la oferta de servicios básicos (salud, educación y saneamiento ambiental) y, en algunos casos, de la inversión en infraestructura social y física. Debido a las diferencias en los niveles de recursos entre las jurisdicciones de mayor y menor nivel de desarrollo y de las dispares capacidades administrativas, se observa una tendencia hacia la acentuación de las desigualdades en la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos y meritorios ofrecidos. Esto explica los esfuerzos gubernamentales y las iniciativas legislativas tendientes a revisar los sistemas de transferencias, con el propósito de avanzar hacia una mayor eficiencia y, especialmente, una mayor equidad en el gasto social descentralizado. En tercer lugar, no siempre existe una clara asignación de competencias o adecuados sistemas de coordinación vertical entre los distintos niveles de gobierno y, tampoco, un sistema adecuado de seguimiento y evaluación del gasto descentralizado.

La evidencia disponible corrobora tanto la necesidad de fortalecer las instituciones y los recursos humanos disponibles exigidos por la descentralización como la conveniencia de establecer sistemas de seguimiento y evaluación de dicho proceso. Como respuesta a las dificultades mencionadas, los países de la región han venido introduciendo diversas innovaciones y mejores prácticas en distintas áreas críticas (CEPAL, 2001a). La difusión y el aprendizaje en torno de estas innovaciones pueden contribuir a fortalecer los procesos de descentralización en América Latina y el Caribe.

1. Cambios en la constitución de las autoridades ejecutivas subnacionales

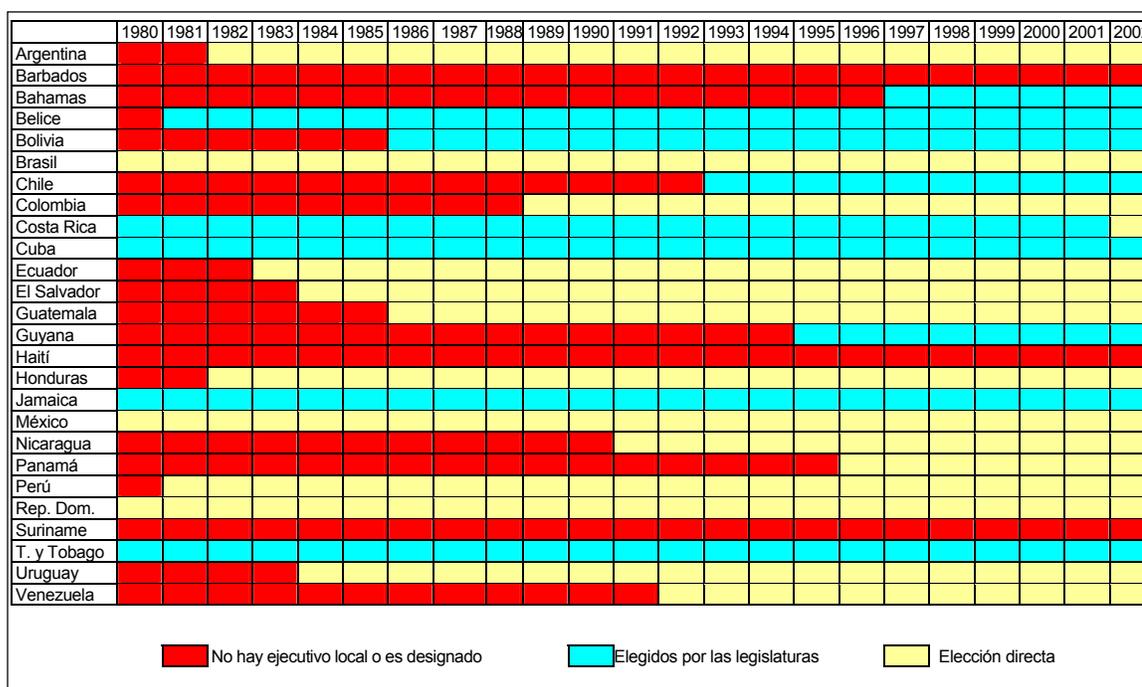
La denominación de los años ochenta como “la década perdida” ensombrece algunos cambios de importancia estratégica asociados a los procesos democratizadores que vivió América Latina y el Caribe en esos años. Uno de ellos, es el inicio o la aceleración de la secuencia de reformas institucionales que afectó a los parámetros, a las reglas de juego y a las instituciones que rigen las relaciones entre los diferentes niveles territoriales del Estado y del gobierno. Estas modificaciones se

produjeron tanto en los países de organización federal como unitaria y contribuyeron al proceso general de democratización de la vida política en los países de la región.

La modalidad de constitución de las autoridades locales es uno de los cambios más cruciales en tal sentido. En 1980, de un total de 27 países de América Latina y el Caribe, en sólo tres (Brasil, México y República Dominicana) las autoridades se constituyeron por medio de una elección popular. En 1985, esta cifra ascendió a nueve países, a los que cabría agregar otros cuatro en que las autoridades ejecutivas locales fueron elegidos de manera indirecta, a través de los respectivos legislaturas municipales cuyos miembros, a su vez, fueron elegidos de manera directa. Hacia fines de los años noventa la situación se invirtió completamente, ya que en sólo tres países (Barbados, Haití y Surinam) las autoridades ejecutivas locales fueron designadas por el poder ejecutivo nacional. En el resto, la elección de las mismas fue directa (16 países) o indirecta (8 países), según se aprecia en el gráfico 22).

Gráfico 22

MODALIDADES PARA LA CONSTITUCIÓN DE LAS AUTORIDADES LOCALES



Fuente: datos actualizados por el ILPES, sobre la base de BID/IPES, 1997

Cabe agregar que este proceso ha estado acompañado de nuevos mecanismos para promover una mayor participación ciudadana en los asuntos locales por medio de cabildos y consultas a la comunidad. Estos procedimientos, aunque incipientes, privilegian una gestión orientada a la rendición de cuentas, al control ciudadano y al ejercicio de una planificación que contribuya al fortalecimiento del capital social, a la generación de confianza entre los actores involucrados y a la construcción de gobernabilidad. El creciente protagonismo de los actores subnacionales, mucho más complejo que antes, está íntimamente ligado con tales procesos de redistribución del poder político y de la administración pública entre las entidades subnacionales.

Desde un punto de vista económico, con el avance del proceso descentralizador cobró importancia la dimensión territorial, además de la sectorial, en la prestación de servicios, la responsabilidad financiera y de control social del gasto, los procesos de formulación de políticas

públicas y la concertación entre los distintos actores del ámbito territorial. En este sentido y aunque sean prácticas muy recientes, los gobiernos subnacionales más dinámicos han venido asumiendo también creciente responsabilidad en el fomento económico del territorio. Con este fin, cumplen un papel en facilitar y promover alianzas con el sector privado, para gestionar y consolidar iniciativas que inciden en la competitividad de las empresas y en el dinamismo de las economías subnacionales.

Estos importantes cambios en las modalidades de constitución de las autoridades y en la mayor participación de las comunidades subnacionales fueron simultáneos a los programas de estabilización y ajuste que se emprendieron para enfrentar la crisis externa y fiscal de los años ochenta. Así, a las consideraciones políticas que hicieron de la descentralización una parte central de la estrategia de consolidación democrática, se sumaron las necesidades de transformación de las finanzas públicas, en todos sus ámbitos y niveles. Posteriormente, las reformas económicas de apertura, liberalización y promoción de la participación privada, incidieron igualmente en el perfil que adquirieron los procesos de descentralización en los distintos países de la región.

2. Caracterización de los gobiernos subnacionales en la región

El panorama de los gobiernos subnacionales en la región es variado en la medida en que coexisten gobiernos de organización federal y unitaria. En el cuadro 9 se presentan algunas de las características de los gobiernos subnacionales de Argentina, Brasil, México, Venezuela, Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador. En primer lugar, cabe señalar la diferencia entre Argentina, Brasil y México, y los demás países del grupo, respecto de la importancia relativa de los gobiernos del nivel intermedio (provincias y estados, según el caso).

En estos tres países, la importancia política y fiscal de los gobiernos del nivel intermedio es muy significativa. Sus autoridades se constituyen a partir de elecciones directas como corresponde a su calidad de países federales y además, disponen de recursos propios por la facultad de imponer distintos impuestos: sobre las ventas brutas de las empresas, en Argentina; sobre el valor agregado, en Brasil, y sobre el ingreso de las personas, en México. Ello se refleja en la importancia relativa del promedio de ingresos generados en este nivel que alcanzó en 2000 a 40.3% en Argentina, 26.5% en Brasil y 18.1% en México. Esa situación contrasta con la de los demás países, incluido Venezuela que tiene organización federal, puesto que los gobiernos del nivel intermedio tienen menor peso relativo, ya sea por razones políticas o fiscales. Así, en Venezuela, Colombia y Ecuador sus autoridades se generan mediante procesos de elección directa, pero sus facultades impositivas se restringen a impuestos de menor importancia: sobre timbres en Venezuela, sobre alcoholes y tabacos en Colombia y prácticamente ninguno en Ecuador. En Bolivia, en cambio, los recursos de los gobiernos del nivel intermedio (departamentos) provienen de regalías por la explotación de hidrocarburos, pero sus autoridades (prefectos) son designadas por el gobierno nacional. En Chile, las autoridades de los gobiernos del nivel intermedio (regiones) también son designadas por el gobierno nacional y disponen de escasos recursos propios.

En lo que se refiere al nivel municipal, las diferencias entre sistemas federales y unitarios es menos significativa. Para empezar, las autoridades de los gobiernos locales en todos los países del grupo son elegidos mediante elecciones directas, con la excepción de Bolivia en que la elección es indirecta. Además, las potestades tributarias son muy semejantes: se aplican a la propiedad inmueble, a la propiedad y circulación de vehículos, y a la autorización de funcionamiento de empresas (patentes). Las excepciones en este caso son Argentina²⁵ y Brasil, países en los que el impuesto a la circulación de vehículos está asignado a los gobiernos del nivel intermedio. Por

²⁵ Vale destacar que en Argentina las jurisdicciones del nivel intermedio (provincias), con la excepción del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, coparticipan impuestos a los municipios que la integran, según modalidades y porcentajes que varían de provincia a provincia.

último, la generación de ingresos propios en los gobiernos municipales es baja, ya que, en 2000, osciló entre 5.4% en Brasil y 15.8% en Bolivia. Algunas de las iniciativas de reforma del impuesto inmobiliario se presentan en el recuadro 4.

Cuadro 9

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN PAÍSES SELECCIONADOS

	Argentina	Brasil	México	Venezuela	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador
NIVEL INTERMEDIO	Provincia	Estado	Estado	Estado	Departamento	Región	Departamento	Provincia
Número de jurisdicciones	24	27	32	24	9	13	33	22
Elección de representantes	Directa	Directa	Directa	Directa	Indirecta	Indirecta	Directa	Directa
Elección del ejecutivo	Directa	Directa	Directa	Directa	Designación	Designación	Directa	Directa
Principales impuestos	Ingresos de empresas	Ventas	Ingresos de personas		Regalías	Regalías	Alcoholes y tabacos	
Participación en ingresos (%)	40.3	26.5	18.1		7.0	-		
NIVEL LOCAL	Municipio	Municipio	Municipio	Municipio	Municipio	Municipio	Municipio	Municipio
Número de jurisdicciones	1110	5200	2400	335	311	335	1077	220
Elección de representantes	Directa	Directa	Directa	Directa	Directa	Directa	Directa	Directa
Elección del ejecutivo	Directa	Directa	Directa	Directa	Indirecta	Directa	Directa	Directa
Principales impuestos	Tasas y aseo	Inmobiliario	Inmobiliario	Inmobiliario	Inmobiliario y vehículos	Inmobiliario y vehículos	Inmobiliario y vehículos	Inmobiliario y vehículos
Participación en ingresos (%)		5.4	5.4		15.8	7.6		

Fuente: Elaboración propia y datos del FMI (2003a).

Nota: Los datos para Argentina, Brasil y México corresponden a 1998, para Perú y Ecuador a 1999 y para Bolivia y Chile a 2000.

Recuadro 4

REFORMAS RECIENTES DEL IMPUESTO INMOBILIARIO*(Los casos de Santafé de Bogotá, Colombia; La Paz, Bolivia; y Quito, Ecuador)*

El considerable rezago del avalúo catastral con respecto al valor comercial de los inmuebles y, por tanto, el deterioro de la recaudación del impuesto predial de la ciudad capital de Colombia fue uno de los factores determinantes para el establecimiento de un nuevo marco legal que permitiera hacer ciertas reformas al régimen fiscal de la ciudad; en 1994 se adoptaron la figura del auto-avalúo como base imponible del gravamen, así como un conjunto de normas para su adecuada administración (declaración privada del impuesto, pago a través del sistema bancario y algunos incentivos fiscales). El resultado más evidente de estos cambios a partir de ese año fue el significativo incremento del recaudo del impuesto predial en Santafé de Bogotá, especialmente durante el primer año de aplicación, período en que se duplicaron los ingresos por este concepto. Este aumento se debió más al incremento del número de predios que pagaba el tributo que a un alza sustantiva del recaudo por predio; lo que se produjo fue una "mejor distribución de la carga tributaria y una significativa disminución de la evasión" (Piza, 1996)

En el caso de Bolivia, la Ley de Participación Popular de 1993 (norma básica que rige el proceso de descentralización) eliminó la participación directa del gobierno central en el manejo del impuesto sobre la propiedad inmueble. Por consiguiente, tal como ocurrió en La Paz, el municipio asumió directamente la administración y recaudación del impuesto, otorgándole alta prioridad a su potencial y modernización, lo que condujo a un significativo crecimiento de los ingresos por este concepto, que casi duplica el del año 1994. Junto con esto, a nivel local se procuró modernizar el proceso de recaudación, mediante la implantación de un sistema computarizado de carácter integrado para el registro de contribuyentes y, recientemente, actividades importantes de fiscalización (Cuevas, 1996). En similar situación quedaron las demás localidades que lo soliciten y tengan capacidad administrativa para recaudar directamente el tributo.

En cuanto al caso que Quito, destaca la iniciativa de la ciudad de modernizar su catastro a través del sistema CIMA (catastro integral multifinalitario automatizado), que se implantó con recursos técnicos, humanos y financieros propios y que en 1994 se extendió al área rural cuando se promulgó la Ley del Distrito Metropolitano. Estas modificaciones recibieron una importante respuesta ciudadana, que se reflejó en un aumento significativo del recaudo del impuesto predial, destinado posteriormente a obras locales prioritarias.

A manera de reflexión final, se podría deducir del primer caso que existen opciones interesantes como el auto-avalúo, que contribuye a una mayor responsabilidad fiscal del ciudadano y debe complementarse con adecuados sistemas de declaración privada y con una administración tributaria más eficiente. En el segundo caso resaltan la importancia de la mayor autonomía y responsabilidad de las autoridades locales en relación con un tributo típicamente local, así como de los elementos básicos de una tributación moderna. Finalmente, en el tercer caso queda en evidencia el valor de una buena relación entre la municipalidad y la comunidad en la realización de las labores catastrales y de la confianza en que los mayores recursos recaudados se destinarán a la misma población.

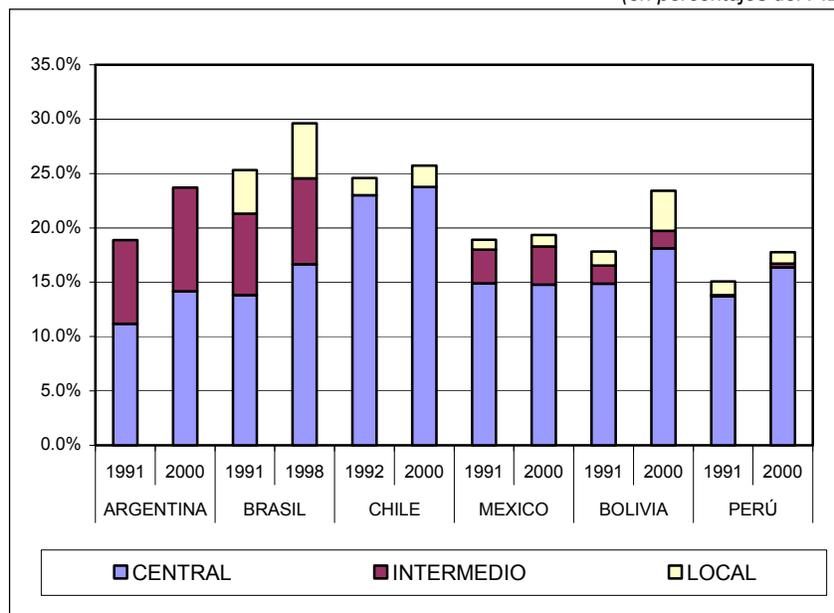
IMPUESTO PREDIAL COMO PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS CORRIENTES MUNICIPALES*(En porcentajes)*

Año	Santafé de Bogotá	La Paz	Quito
1993	17.0	11.0	6.8
1994	18.1	22.0	6.7
1995	20.0	25.0	8.1

Fuente: CEPAL, 1998a

La diferenciación anterior se corrobora cuando se analiza la composición de los ingresos fiscales totales, según el esfuerzo fiscal de cada nivel de gobierno, excluidas las transferencias entre los distintos niveles. En el Gráfico 23, se muestran los ingresos totales y según nivel de gobierno en porcentajes del PIB, a principios y a fines de los años noventa, de un grupo de países para los que se dispone de la información pertinente. Como se aprecia, Argentina y Brasil y, en menor medida México, exhiben una importante participación de los gobiernos del nivel intermedio en la generación de los ingresos totales. Bolivia también muestra niveles significativos, mientras que Chile carece por completo de ingresos generados por los gobiernos del nivel intermedio y en Perú son relativamente menores, aunque crecientes. A su vez, cinco de los seis países (excluida Argentina) generan ingresos en los gobiernos del nivel municipal, aunque las participaciones son relativamente bajas, con la excepción de Bolivia en 2000.

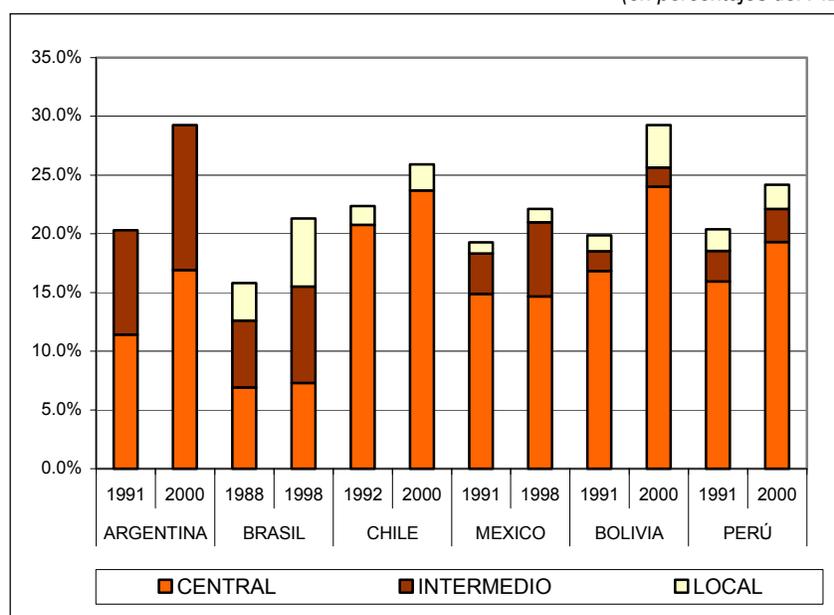
Gráfico 23
INGRESOS TOTALES POR NIVEL DE GOBIERNO, CIRCA 1990 Y 2000^a
(en porcentajes del PIB)



Fuente: FMI (2003a), cifras no consolidadas. Para Brasil: Rezende y Afonso, "A Federacao Brasileira, Desafios y Perspectivas", Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Brasil.

Nota: a/ Incluye contribuciones a la seguridad social y excluye transferencias. Para Brasil se consideran ingresos tributarios disponibles.

Gráfico 24
GASTOS TOTALES POR NIVEL DE GOBIERNO^{a/}
(en porcentajes del PIB)



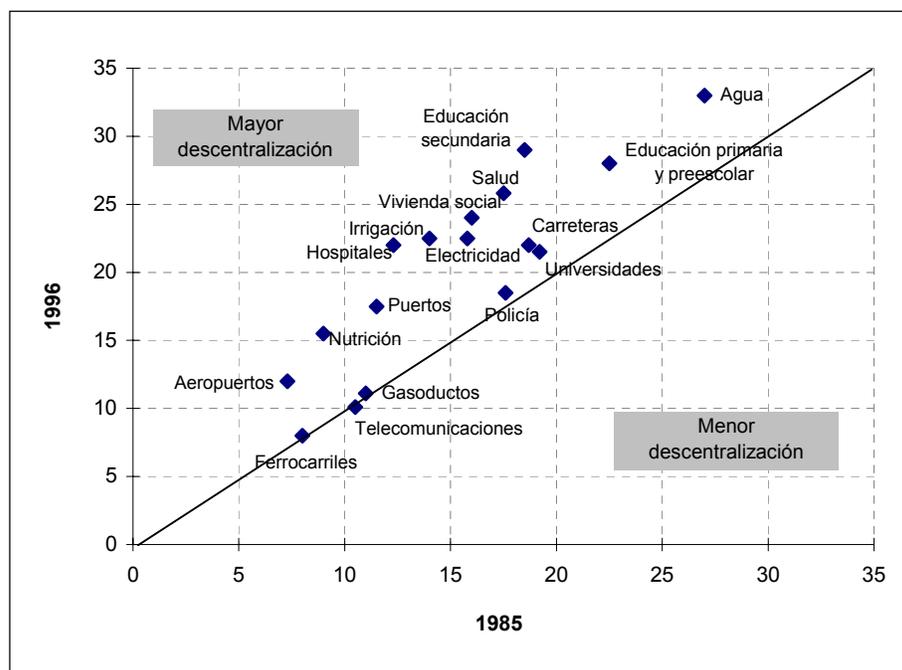
Fuente: FMI (2003a), cifras no consolidadas. Para Brasil José Serra y José Afonso (1999), "Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexoes", Revista do BNDES Rio de Janeiro V. 6, No 12.

Nota: a/ Excluye pagos de intereses de la deuda

Como se observa en el gráfico 24, el gasto de los gobiernos del nivel intermedio guarda una estrecha relación con la respectiva capacidad de generación de ingresos propios. Así, en Argentina y Brasil el gasto de los gobiernos del nivel intermedio (provincias y estados respectivamente) alcanzó en 2000 a alrededor de diez puntos porcentuales del PIB, mientras que en México dicho gasto correspondió a 3.5% del PIB, en Bolivia a 1.6% y en Perú a 0.5%. Por su parte, el gasto público del nivel de gobierno municipal es una proporción baja del gasto público total, aunque como proporción del PIB creció en todos los países. El caso más destacado es Bolivia en que pasó de 1.3% del PIB en 1991 a 3.7% del PIB en 2000, como consecuencia del proceso de descentralización hacia los municipios iniciado en 1994. En Brasil aumentó de 5.5 a 6.3% del PIB y en Chile de 1.6 a 2.2% del PIB entre el principio y el fin del decenio.

La importancia relativa del gasto subnacional en cada país corresponde, asimismo, con las responsabilidades actuales de los gobiernos subnacionales en la provisión de infraestructura básica (principalmente de transportes y de riego) en todos los casos, en prácticamente la totalidad de los servicios de educación escolar y de salud en Argentina y Brasil (aunque en este segundo caso con un importante financiamiento adicional del gobierno federal) y en la provisión de infraestructura social en todos los demás. Como se aprecia en el gráfico 25, la descentralización se ha orientado primordialmente hacia las políticas sociales, según surge de la evolución que, entre 1985 y 1996, ha mostrado la relación entre el gasto ejecutado por los gobiernos subnacionales respecto del total nacional en diversos servicios (educación, salud, provisión de agua potable, nutrición y vivienda social).

Gráfico 25
GASTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO PROPORCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL, POR TIPO DE SERVICIO, 1985 Y 1996



Fuente: BID/IPES, 1997

La descentralización de los servicios de educación y salud adoptó diversas modalidades en los países considerados. En Argentina y Brasil estos servicios nunca habían dependido enteramente del gobierno central; en consecuencia, la descentralización consistió en transferir a las provincias, en el primer caso, y a los estados y a los municipios, en el segundo, los establecimientos que estaban a cargo de los respectivos gobiernos centrales. En cambio en los otros países, donde tales servicios dependían por entero del gobierno central, se comenzó por descentralizar la construcción de infraestructura. pero el régimen de personal y el financiamiento del gasto correspondiente aún se mantiene, en lo primordial, centralizado. Esta separación de las decisiones, si bien resulta conveniente para fines de equidad social, introduce un factor de ineficiencia en los procesos productivos, que coloca a los establecimientos públicos en inferioridad de condiciones.

En algunos países también se observa una tendencia a establecer una separación entre la provisión y el financiamiento de los servicios de educación y salud (véase CEPAL, 1998b). Una de las modalidades que adoptan estos procesos de descentralización es definir a los establecimientos como unidades de provisión. En el caso que se trate de establecimientos públicos, éstos suscriben un contrato por resultados que, entre otras cosas, estipula la posibilidad de utilizar los eventuales superávits de explotación para mejorar los salarios de sus empleados. También se habilita la participación de establecimientos privados que concursan por los recursos públicos de financiamiento. Un esquema de este tipo se aplica a la educación en Chile y a la salud en Brasil. Otras experiencias son la descentralización del sistema de salud instaurado en Colombia en 1994 y el programa federal de transferencias de libre disponibilidad para los establecimientos educativos instrumentado en Brasil desde 2000.

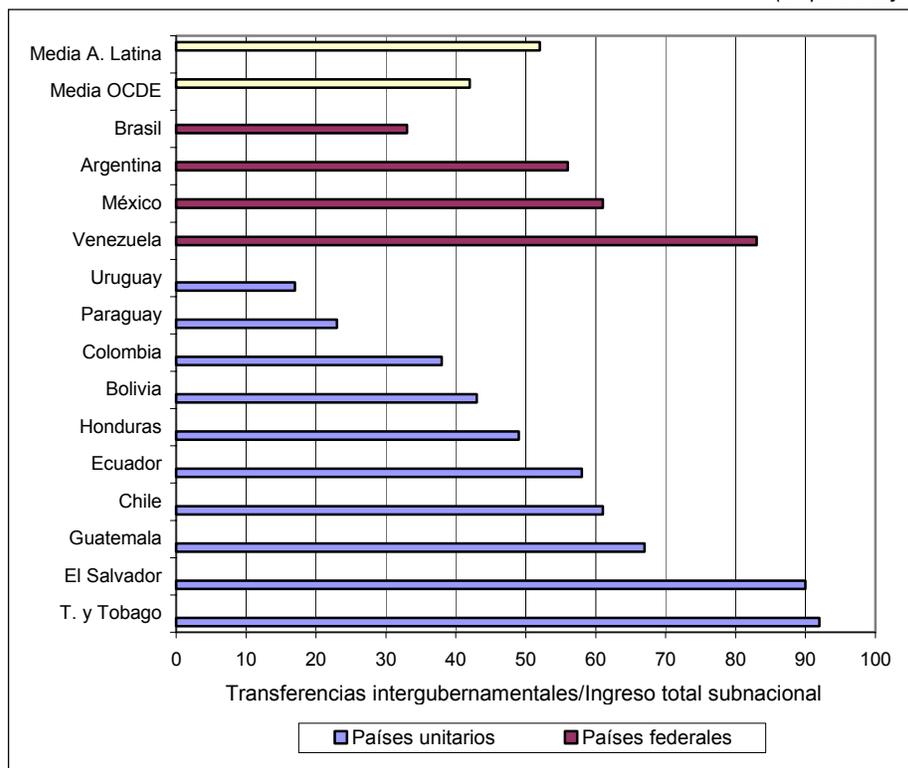
Estos esquemas resultan ser más eficaces cuando los usuarios pueden escoger entre diversos prestadores y existe un sistema de evaluación previa de los establecimientos. En estos casos se pueden aplicar subsidios a la oferta (como ya descrito), o a la demanda (prestación de servicios de salud y financiamiento de vivienda), y aun al consumo (por ejemplo, en los servicios de educación) en función del costo económico de los servicios y de la capacidad de pago de los usuarios.

3. Los desequilibrios fiscales vertical y horizontal

No obstante las particularidades y diferencias nacionales, en los sistemas con niveles de gobierno múltiples hay razones comunes que conllevan a la formación de desequilibrios fiscales de dos tipos: vertical y horizontal. El primero hace referencia a la formación de un desequilibrio estructural entre ingresos y gastos subnacionales, como consecuencia de que las bases impositivas locales son relativamente restringidas y, por ende, tienden a estar muy por debajo del costo total de los bienes y servicios cuya provisión es preferible en el nivel subnacional. El desequilibrio vertical que así se origina implica y justifica el montaje de un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales de los niveles superiores hacia los inferiores. Por otro lado, existe una gran heterogeneidad en la distribución territorial de la riqueza y de la actividad económica, la que da lugar a significativas diferencias en cuanto a las posibilidades de recaudación de ingresos tributarios de las distintas jurisdicciones. Como bien se sostiene (Bird, 2001, p.8) "... Hay dos problemas fundamentales. Primero, el gobierno central puede hacer una más eficiente recolección de impuestos que los gobiernos subnacionales. Segundo, las bases fiscales potenciales varían ampliamente entre jurisdicciones. El primero de estos problemas da origen al desequilibrio vertical mientras el segundo genera el desequilibrio horizontal...". las transferencias del gobierno central que reciben los gobiernos subnacionales y sus ingresos fiscales totales. En primer lugar, vale destacar que alrededor de la mitad (52%) de los ingresos totales de los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe, provinieron de transferencias del gobierno central en 1996. A título comparativo, cabe señalar que en los países de la OCDE, el indicador alcanzó a 42% ese mismo año, hecho que ilustra acerca del carácter estructural que adquiere el desequilibrio vertical en todos

los países. Vale destacar, asimismo, que el desequilibrio vertical también refleja las fuertes y crecientes disparidades territoriales que caracterizan a los países de la región en materia de producto por habitante (véase Cuervo, 2003).

Gráfico 26
LA MAGNITUD DEL DESEQUILIBRIO FISCAL VERTICAL, 1996
(en porcentajes)



Fuente: BID/IPES, 1997

En el caso particular de América Latina y el Caribe se aprecia, asimismo, una gran variabilidad en el indicador. En efecto, mientras que en algunos países (Trinidad y Tobago, El Salvador y Venezuela) las transferencias del gobierno central sobrepasaron holgadamente el 80% del ingreso total de los respectivos gobiernos subnacionales, en otros países (Uruguay, Paraguay, Brasil y Colombia) las transferencias representaron menos del 40% del total de los ingresos de los gobiernos subnacionales. El resto de los países de la región se ubica en un rango de 40 y 70%.

El desequilibrio horizontal, es decir el que se produce entre las distintas jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno, es difícil de analizar debido a que no se dispone de la información pertinente. Sin embargo, en general existen profundas diferencias entre jurisdicciones, ya que las mayores recaudaciones se concentran en aquellas donde se localizan las actividades económicas más dinámicas y los residentes de mayores ingresos. Por ejemplo en Argentina, el 85% del PIB se genera en sólo 5 de las 24 jurisdicciones provinciales y las 500 empresas mayores concentran más del 85% de su inversión en 7 jurisdicciones, mientras que otras 6 sólo lograron atraer el 1.9% de la inversión (Cetrángolo y Jiménez, 2003). Es muy posible, asimismo, que estas diferencias se hayan acentuado durante la década pasada como consecuencia de la mayor heterogeneidad inducida por el proceso de globalización, que se ha manifestado en la ampliación de la brecha entre territorios

ganadores y perdedores. En algunos países (por ejemplo, Chile) se han constituido fondos especiales para paliar estas diferencias tanto a nivel de regiones como de municipios, mientras que en otros países (por ejemplo, Argentina) los esquemas de coparticipación de impuestos incluyen un componente con similar objeto.

4. Las transferencias intergubernamentales

En las transferencias intergubernamentales se suelen distinguir dos modalidades: una, las transferencias básicas, cuya finalidad es la de apoyar decisiones subnacionales autónomas; la otra, las transferencias dirigidas, que se orientan primordialmente a instrumentar políticas de interés nacional a través de los gobiernos subnacionales.

En el primer caso, es importante observar si las transferencias van acompañadas de un esfuerzo fiscal propio de los gobiernos subnacionales, para que las mismas sean complementarias y no sustitutas en el financiamiento de los bienes y servicios locales. En relación con las transferencias dirigidas es importante determinar en qué grado están contribuyendo a los resultados de política nacional que las inspiran. En tal sentido, deben ser justipreciadas mediante un sistema de seguimiento, control y evaluación en el que se identifiquen, con transparencia, las responsabilidades para el buen funcionamiento de la provisión de bienes y servicios.

Las **transferencias básicas** se financian, por lo general, a través de un sistema de coparticipación de impuestos. En estos esquemas, algunos impuestos son compartidos entre los distintos niveles de gobierno y, además, distribuidos entre las jurisdicciones que integran cada nivel subnacional, según criterios establecidos en el orden nacional. En el cuadro 10 se presentan los tipos de impuestos y la proporción de los mismos que actualmente se dedica a financiar las transferencias territoriales en varios países de la región. En los casos de Bolivia, Colombia y Venezuela se coparticipan prácticamente todos los impuestos nacionales, mientras que en Argentina y México sólo algunos de ellos y en Brasil únicamente se coparticipan dos impuestos nacionales. El caso de Chile es peculiar debido a que las transferencias básicas hacia el nivel de gobierno municipal se originan en ese mismo nivel, es decir que los municipios que perciben mayores ingresos deben transferir un porcentaje de los mismos a los que captan menores ingresos, mediante el Fondo Común Municipal (véase el recuadro 5).

Algunos de estos sistemas han experimentado importantes y frecuentes cambios a través del tiempo. El sistema que más modificaciones ha tenido es el de Argentina que fue creado en 1935 mediante tres leyes, una por cada impuesto coparticipado. En 1987, ante las dificultades políticas para sancionar una nueva ley que modificara el sistema, se estableció un régimen transitorio de distribución de recursos tributarios entre el gobierno central y las provincias. La nueva norma implicó importantes modificaciones en las distribuciones primaria y secundaria de recursos. Por un lado, se estableció el más alto porcentaje a distribuir al conjunto de las provincias de toda la historia del sistema y se expandió la lista de impuestos que integran el sistema de coparticipación. Por otro, se abandonó todo criterio explícito para definir los coeficientes de la distribución secundaria (entre provincias). En vez de los que regían durante la vigencia de la normativa previa (1973-1984) y que se basaban en el número de habitantes, las brechas de desarrollo y la densidad de población, se decidió distribuir los recursos según el promedio de las transferencias efectivamente realizadas a cada provincia en el período 1985-1987. Como resultado de estos cambios, en los primeros años noventa, se observó un fuerte incremento de las transferencias a las provincias, el considerable aumento de las transferencias condicionadas en detrimento de las básicas y la constancia de las transferencias totales a partir de 1992, con independencia de los cambios en la recaudación nacional. Junto con la considerable simplificación de la estructura de los ingresos coparticipados a lo largo de la década de 1990, se advierte que el sistema de distribución ha adquirido una complejidad y fragilidad muchísimo mayor que en toda la historia del sistema de coparticipación

(Cetrángolo y Jiménez, 2003). La situación actual de las relaciones financieras entre el gobierno nacional y las provincias se detalla en el recuadro 6.

Recuadro 5

EL FONDO COMÚN MUNICIPAL DE CHILE

El Fondo Común Municipal es un instrumento de distribución de recursos entre municipios y también recibe aportes variables del nivel de gobierno central. Los municipios realizan aportes al fondo en virtud de los ingresos que recaudan. Los municipios entregan al Fondo:

- 60% de sus ingresos por impuesto territorial (impuesto a la propiedad de bienes raíces);
- 50% de los permisos de circulación (impuesto a la tenencia de vehículos);
- 65% de los ingresos por concepto de patentes comerciales de las comunas de Providencia, Las Condes y Vitacura;
- 0.5% del precio de venta en la transferencia de vehículos;
- 100% de los ingresos por multas impuestas por los Juzgados de Policía Local, por infracciones de tránsito, detectadas por medio de equipos de registro de infracciones; y

También el Fondo recibe aportes fiscales, a través de lo que disponga cada año la Ley de Presupuestos del gobierno nacional.

Por otra parte los municipios reciben recursos del Fondo en relación a una serie de criterios fijados por el nivel de gobierno central. Del total de recursos del Fondo, un 90% se distribuye según los siguientes criterios:

- 10% por partes iguales para cada comuna;
- 10% en relación a un índice de pobreza relativa;
- 15% en proporción de la población;
- 30% en relación a la cantidad de predios exentos de impuesto territorial; y
- 35% en proporción inversa al ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, medido en términos del promedio nacional. Para la determinación de estos valores, se adoptan los promedios correspondientes al trienio previo al año en que se calculan los coeficientes de distribución.

El 10% del FCM se distribuye de la siguiente manera:

- 50% por eficiencia en la gestión, medida como la menor proporción del gasto operativo para realizar las funciones asignadas en relación a los ingresos propios de los años anteriores; y
- 50% para proyectos de prevención de emergencias.

Este componente del fondo no puede sobrepasar la suma del gasto en personal y bienes de consumo que corresponde a cada comuna.

En general, el uso de los recursos recibidos del Fondo Común Municipal no está directamente condicionado por la autoridad central.

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. SUBDERE.

Cuadro 10

FINANCIAMIENTO DE LAS TRANSFERENCIAS TERRITORIALES BÁSICAS

País	Nivel	Sistema	Porcentaje	Impuestos
Argentina	Provincias	Régimen de coparticipación federal	El porcentaje legal es 56.67%, pero el efectivo es variable según el impuesto	IVA Ganancias Consumos específicos y otros
Brasil	Estados	Fondo de participación de los estados	21.5%	Renta Productos industrializados
	Municipios	Fondo de participación de los municipios	22.5%	Renta Productos industrializados
México	Estados	Fondo general de participaciones	20%	Renta Producción y Servicios Comercio Exterior Vehículos
Venezuela	Estados	Situado constitucional	20%	Total ingresos ordinarios nacionales
Bolivia	Municipios	Coparticipación tributaria	20%	Todos los impuestos nacionales, menos el impuesto especial sobre hidrocarburos
		Diálogo nacional	-	Alivio a la deuda (donaciones)
Colombia	Departamentos y municipios	Situado fiscal	Variable	Total ingresos corrientes nacionales
		Participación municipal	22%	
Chile	Municipios	Fondo común municipal	50% (aprox.)	Inmuebles, vehículos y actividades económicas

Fuente: Elaboración propia, a partir de la legislación de cada país.

El sistema de Colombia es otro que ha experimentado importantes cambios. A partir de 2001 los recursos provenientes de la participación municipal y del situado fiscal han pasado a integrar un único Sistema General de Participaciones para el conjunto de las entidades territoriales (departamentos y municipios). El fondo así conformado dio lugar a dos subsistemas: uno de redistribución social y otro de redistribución territorial. El primero, que actualmente recibe el 83% de los recursos coparticipados y que es operado por las entidades territoriales, está destinado a financiar los servicios de educación y salud, en función de las necesidades de los habitantes, mediante subsidios a la oferta en educación y a la demanda en salud. El segundo subsistema, denominado Participación de Propósito General, tiene como objetivo financiar la provisión local de infraestructura y servicios básicos. Los criterios de distribución de estas transferencias favorecen a las jurisdicciones de mayor población rural, de mejor desempeño en la recaudación local y de mayor eficiencia administrativa. En ambos subsistemas la ley establece el papel subsidiario de los departamentos respecto de los municipios.

ARGENTINA: EL ACUERDO FEDERAL DE 2002

Después de la salida de la convertibilidad a principios de 2002, el gobierno nacional cerró una nueva negociación con los gobiernos subnacionales tendiente a sentar los nuevos parámetros en materia de transferencias de recursos a las provincias, meta de déficit y renegociación de la deuda. En resumen, ello implicó los siguientes compromisos básicos:

- abandono de la suma fija de transferencias adoptada en el Compromiso Federal de 1999 y su reemplazo por los coeficientes establecidos por la legislación vigente más el 30% del impuesto a los créditos y débitos;
- renegociación de las deudas provinciales con el objeto de convertirla en deuda en pesos según la paridad u\$s1 = \$1.4, con una tasa máxima del 4% y ajuste por precios, a 16 años de plazo con tres de gracia. El tratamiento de las deudas contraídas bajo leyes extranjeras seguirá los mismos lineamientos que el que obtenga por el Estado Nacional. En lo que se refiere al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (GCBA) vale recordar que esta jurisdicción no adhirió al mecanismo de renegociación de deuda;
- establecimiento de un límite del 15% a la afectación de recursos coparticipados para el pago de servicios de las deudas reestructuradas;
- reducción del 60% del déficit fiscal de las jurisdicciones y limitaciones al endeudamiento provincial.

En el marco de este Acuerdo Federal, el gobierno nacional firmó acuerdos bilaterales con algunas provincias. El Ministerio de Economía suscribirá con cada una de las provincias lo que ha denominado Programa de Financiamiento Ordenado (PFO), por el cual se otorga financiamiento mensual a las provincias para atender los déficits financieros (base caja) acordados y los servicios de amortización de la deuda pública correspondientes al año en curso. En 2002 suscribieron los acuerdos las provincias de Buenos Aires, GCBA, Córdoba, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Mendoza, Tucumán, Jujuy, Río Negro, Misiones, Santa Fé y La Rioja. Los acuerdos suscriptos se basan en tres ejes centrales:

- reducir el nivel de déficit fiscal de las provincias, mediante políticas de racionalización del gasto público y aumento de la recaudación impositiva,
- no incrementar el endeudamiento público provincial (incluyendo las cuasimonedas),
- realizar las reformas pendientes en cada una de las jurisdicciones firmantes.

Las políticas a implementar resultan particulares a cada provincia, en función del nivel de desequilibrio fiscal y el grado de avance de las reformas. De no cumplirse estos compromisos en los plazos acordados, está previsto que el acuerdo caduque y que el financiamiento otorgado sea devuelto por la provincia.

Para garantizar el repago del préstamo, las provincias ceden un porcentaje de los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos. Por los recursos desembolsados del Préstamo, ajustados por un índice combinado, las provincias abonarán mensualmente, a partir de enero del 2003, un interés variable, que va desde el 2% y hasta el 8% anual, en función de la reducción del déficit financiero alcanzado a fines del 2002. El capital será amortizado en 36 cuotas mensuales, iguales y consecutivas a partir de enero de 2004.

Fuente: Cetrángolo y Jiménez, 2003

En cambio, en Brasil y en México siguen en vigencia los sistemas originales con pocas modificaciones. En el primer caso, el sistema está diseñado para favorecer a las macro regiones de menor desarrollo relativo (Norte, Nordeste y Centro-Oeste) y, en México, la mayor eficiencia fiscal de los estados. En Chile, se tiende a acentuar gradualmente la capacidad de redistribución del sistema, aumentando los aportes que los municipios con mayores recaudaciones deben efectuar al Fondo Común Municipal. En Bolivia, cuyo proceso se orienta principalmente al nivel municipal, los recursos provenientes de la Ley de Participación Popular (1994) se han complementado recientemente con las donaciones que hacen los acreedores en el marco de los programas de alivio a la deuda nacional. Estos recursos deben ser desembolsados en un plazo de diez años, en función de prioridades definidas a partir del Diálogo Nacional de 2000; en 2002 la suma anual de desembolsos incrementó en un 50% los recursos de la coparticipación, pero este porcentaje se irá reduciendo progresivamente.

A su vez, los países tradicionalmente han utilizado diversos criterios para la distribución secundaria (entre jurisdicciones de un mismo nivel) de los fondos de coparticipación. En el cuadro 11 se presenta dicha información para algunos países de la región, sobre la base de las legislaciones en cada caso vigentes.

Cuadro 11

CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS TERRITORIALES BÁSICAS

Criterios	Argentina Provincias	Brasil Estados	México Estados	Venezuela Estados	Bolivia Municipios	Colombia Municipios	Chile Municipios
Unidades territoriales	Actualmente sin criterio definido. Entre 1973 y 1984 rigieron los siguientes porcentajes	85% Norte, Nordeste y Centro-Este		30% en partes iguales			9% en partes iguales
Densidad poblacional	10%						
Número de habitantes	65%	50%	45%	70%	100% de recursos participados	40%	13.5%
Ingreso por habitante	25% inverso a ingreso por habitante	50%	10% inverso a recursos coparticipados por habitante		100% de recursos de alivio a la deuda nacional	40% según necesidades básicas insatisfechas	27% según propiedades exentas 9% según niveles de pobreza
Incremento recaudación			45%			10%	
Eficiencia administrativa						10%	36.5%
Previsión de emergencias							5%

Fuente: Elaboración propia, a partir de la legislación de cada país

Por último, vale destacar una tendencia reciente según la cual una parte de las transferencias básicas que reciben los gobiernos subnacionales debe ser destinada a determinados fines en proporciones mínimas preestablecidas y, en otros casos, no pueden excederse ciertos límites para determinados usos. Así, en Argentina un monto fijo, que en 2001 equivalió a 12.3% de los recursos coparticipados, debe ser destinado a la educación escolar. En Brasil, al menos un 25% debe ser destinado a educación y los gastos en personal no pueden exceder el 50%. En Venezuela la mitad de las transferencias deben ser destinadas a la inversión productiva. En Bolivia, no puede utilizarse más de un 25% de los recursos de coparticipación para gastos de funcionamiento y, de las donaciones, un 10% debe ser destinado a salud, un 20% a educación y el 70% restante distribuido según la población ponderada por niveles de pobreza.

Las **transferencias dirigidas** son de muy diferente tipo en los países de América Latina y el Caribe. Hay tanto fondos sectoriales, característicos de los países federales que son administrados por los gobiernos del nivel intermedio, como fondos de cofinanciamiento, típicos de los países unitarios, creados para financiar proyectos locales (no siempre municipales) donde el gasto se decide centralmente sobre la base de la evaluación de cada proyecto presentado. Ejemplos del primer caso son el Fondo Nacional de Vivienda, el Fondo de Vialidad Provincial y el Fondo de Electrificación Rural, de Argentina; las transferencias del Sistema Único de Salud y el aporte federal a la Contribución Social para el Salario de Educación, de Brasil, y los fondos de aportaciones para Educación Básica y Normal, y para los Servicios de Salud, de México. Algunos ejemplo del segundo caso son el Fondo de Inversión Productiva y Social, de Bolivia; el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), de Perú, y los fondos de desarrollo social de los países centroamericanos.

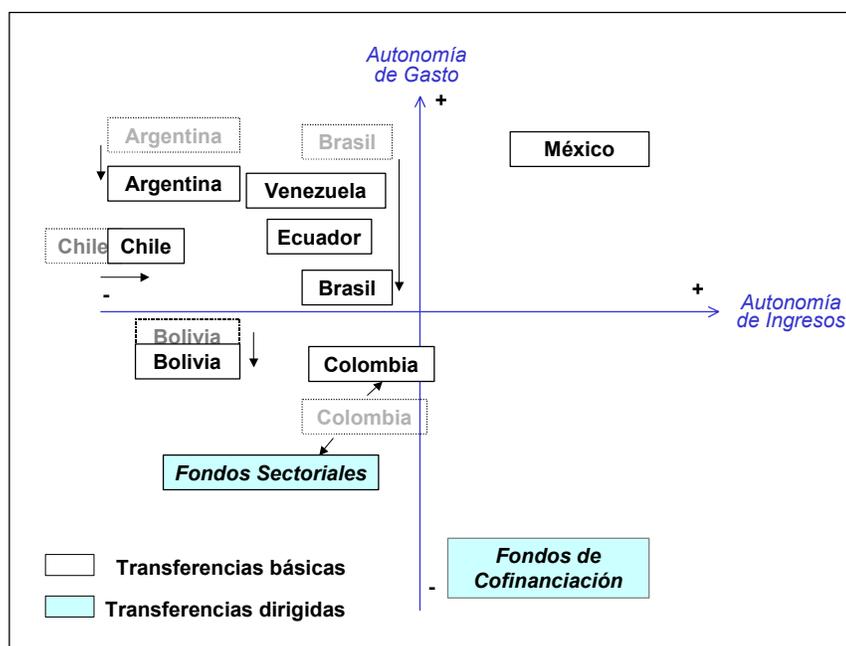
La administración de los recursos de los fondos de los países federales está descentralizada en el nivel intermedio, mientras que la de los fondos de inversión social se mantiene centralizada o, a lo más, desconcentrada. En estos últimos, con frecuencia se induce a los gobiernos municipales a

comprometer sus transferencias de libre disponibilidad para poder acceder a estos recursos e incluso se condicionan los desembolsos al cumplimiento de determinadas metas (el caso de Bolivia). En consecuencia, la inversión local se tiende a sesgar hacia las prioridades definidas por el gobierno central, aunque indirectamente también se estimula el aumento de la recaudación local.

Los sistemas de transferencias descritos pueden clasificarse según estimulen la autonomía de los ingresos y del gasto de los gobiernos subnacionales, con la finalidad de obtener distintos patrones de correspondencia fiscal. En el gráfico 27 se muestran las posibles combinaciones de estos dos criterios. En el eje horizontal (ingresos) se distingue entre los casos en que las transferencias hacia los gobiernos subnacionales están desvinculados de su esfuerzo de recaudación propio (lado izquierdo) y aquellos en que las transferencias dependen de la cuantía o de los incrementos de la recaudación subnacional (lado derecho). En el eje vertical se diferencia, según el grado de condicionamiento de las transferencias. En la parte superior se registran los casos de nulo o bajo condicionamiento y, en la parte inferior, aquellos de mayor condicionamiento. Así, se configuran cuatro cuadrantes: superior derecho (alta autonomía de ingresos y gastos, superior izquierdo (alta autonomía de gastos y baja de ingresos), inferior izquierdo (baja autonomía tanto de ingresos como de gastos, e inferior derecho (alta autonomía de ingresos y baja de gastos).

Gráfico 27

TRANSFERENCIAS TERRITORIALES Y AUTONOMÍA SUBNACIONAL



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del FMI, 2003a.

Como se aprecia, el patrón que prevalece en América Latina y el Caribe aún una elevada autonomía en el gasto y nulo o bajo compromiso de generación de ingresos subnacionales. Este es el patrón que corresponde a Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela y que se ha denominado “descentralización política del gasto”. Quizás debido a que no existen incentivos para que los gobiernos subnacionales concurren en mayor medida al financiamiento de la provisión de bienes y servicios, algunos gobiernos nacionales han comenzado a aplicar mayores condicionamientos a las transferencias básicas mediante la aplicación de cotas mínimas y máximas a distintos rubros de gasto,

como ya se mencionó. En consecuencia, la tendencia es hacia una reducción en la autonomía del gasto de los gobiernos subnacionales.

Un caso singular es el de México cuyo sistema de coparticipación (ramo 28) mantiene la libre disponibilidad de las transferencias, pero vincula la cuantía de los montos a percibir por cada uno de los estados con el incremento en su recaudación de ingresos propios. En este caso, que se podría denominar como de “autonomía responsable” se apunta a un mayor compromiso de los gobiernos subnacionales con la generación de ingresos propios para apuntalar sus decisiones autónomas de gasto.

Otros países (Colombia y Bolivia) combinan baja autonomía en el gasto y escasa vinculación entre las transferencias y la generación de ingresos propios. En Colombia, el nuevo Sistema de Participaciones introdujo una clara diferenciación entre las Participaciones en educación y salud, que corresponden a un sistema de redistribución social de carácter nacional operado por los gobiernos subnacionales, y la Participación de propósitos generales que permite decisiones más autónomas pero, al mismo tiempo, vinculadas al esfuerzo de recaudación de los gobiernos subnacionales. Bolivia se ubica en este grupo esencialmente debido a la preponderancia, en el conjunto de las transferencias, de los fondos de cofinanciación que exigen la concurrencia de fondos locales para instrumentar políticas definidas en el orden nacional. Los fondos sectoriales también se ubican en este cuadrante, ya que por definición son recursos que reciben los gobiernos subnacionales para operar políticas de interés nacional.

Esta clasificación permite diferenciar las situaciones, el tipo de opciones estratégicas disponibles y los retos específicos para una adecuada gestión de las variantes. Así, por ejemplo, en los casos de transferencias automáticas, poco condicionadas y desvinculadas del esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales, existe una mayor probabilidad de que se generen presiones sobre el equilibrio fiscal nacional. Esta probabilidad será mayor cuando se tenga la expectativa de que, en caso de dificultades, el gobierno nacional acudirá en auxilio de los gobiernos subnacionales que, de esta manera, evitarán asumir los costos de sus propias decisiones. Esta situación no constituye ciertamente el mejor de los mundos (CEPAL, 1998a).

En principio, sería más apropiado una mayor correspondencia fiscal entre ingresos y gastos como base de la autonomía de los gobiernos subnacionales. El problema es cómo lograrlo. Es frecuente que los gobiernos subnacionales tengan mayor disposición a recibir recursos que a aceptar nuevas responsabilidades y que el nivel central esté más dispuesto a desprenderse de competencias que a permitir mayores grados de autonomía tributaria. En todos estos casos se producen problemas de asimetría fiscal, que no permiten una responsabilidad fiscal compartida. Sin embargo, este argumento debe ser calificado por los fundamentos y la lógica de las transferencias intergubernamentales. Por un lado, en varios casos (por ejemplo, Argentina) las transferencias entre niveles de gobierno son la contrapartida de una cesión de potestades tributarias hacia el nivel nacional y, por otro, las marcadas disparidades territoriales en los países de la región hacen que las transferencias sean inevitables para cautelar niveles mínimos de equidad territorial.

5. El endeudamiento subnacional

Desde la perspectiva macroeconómica, lo que ha ocurrido en América Latina y el Caribe durante los últimos años es indicativo de que, tanto en la etapa inicial de los procesos de descentralización fiscal como en el período de transición en que se encuentra buena parte de los países de la región, se producen fuertes presiones políticas y fiscales para el traspaso neto de recursos desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales y, en menor medida, de atribuciones, lo que de alguna manera dificulta el manejo equilibrado de las finanzas públicas. En efecto, en los últimos años este proceso se caracterizó por una redistribución muy asimétrica de responsabilidades, ingresos y gastos entre las distintas instancias del gobierno. En algunos países, los ingresos se descentralizaron más que los gastos, como sucedió en Brasil y Colombia, donde se incrementaron sustancialmente las

transferencias intergubernamentales, especialmente a partir de sus respectivas reformas constitucionales. En otros países, ocurrió lo contrario como lo demuestran los casos de Argentina y Chile, en los que primero se avanzó en el traspaso de atribuciones, especialmente en las áreas de educación y salud, para después definir el financiamiento de dichos servicios.

Como balance general, cabe destacar que los procesos de descentralización han estado caracterizados por la conjunción de algunos de los siguientes factores: una confusa transferencia de atribuciones e insuficiente consideración de las necesidades de coordinación; el traspaso de importantes montos de recursos conforme a las distintas modalidades de transferencias intergubernamentales, sin la correspondiente asignación de responsabilidades por los gastos; y una estructura impositiva inapropiada que, unida a una administración tributaria débil, condujo a un diseño inadecuado del sistema de transferencias. En varios casos, estas falencias derivaron en un excesivo endeudamiento de las entidades subnacionales.

En el caso de los países federales (Argentina y Brasil) el uso creciente y excesivo del endeudamiento subnacional indudablemente ha dificultado la gestión macroeconómica, y constituye uno de los aspectos más controvertidos en las actuales discusiones gubernamentales encaminadas a solucionar los problemas financieros que dicho comportamiento ha provocado en el pasado. En la primera mitad de los años noventa, esta fuente de financiamiento fue en aumento también en países de organización unitaria como Colombia y Ecuador, llegando a alcanzar cifras realmente elevadas que presionaron al conjunto de las finanzas públicas.

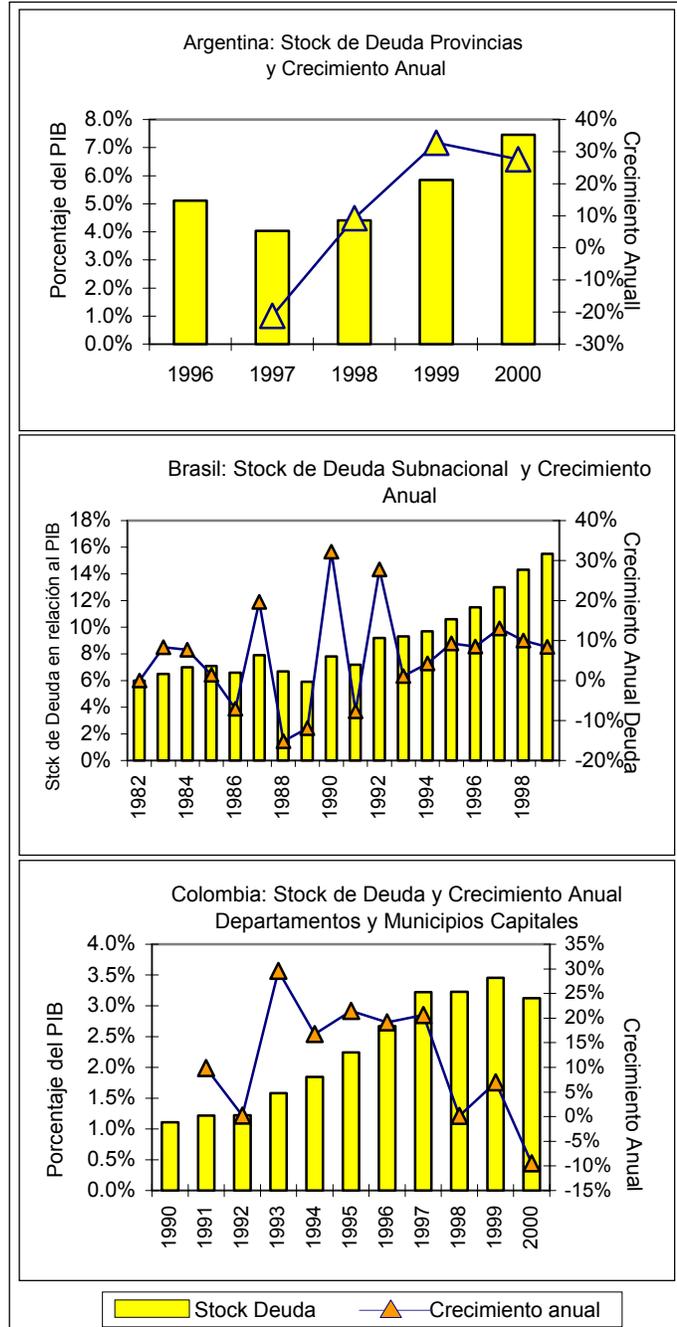
Una cuestión que se ha planteado con frecuencia, tanto en la literatura como en el debate político en los países que confrontan este tipo de situaciones, es cuál debe ser la función de coordinación que corresponde al gobierno nacional respecto de la capacidad de endeudamiento de las unidades subnacionales. Los argumentos utilizados para ponderar el grado y necesidad de esta coordinación desde el nivel nacional aluden a dos preocupaciones principales. Por un lado, el interés por inducir un manejo contra-cíclico de las finanzas públicas y, por el otro, la potencial amenaza sobre las finanzas del conjunto derivada del endeudamiento excesivo de algunas de sus unidades, sobre todo cuando existen garantías o colaterales que inducen una apreciación sesgada de los riesgos, impidiendo así una evaluación adecuada por parte del mercado. En el sentido opuesto, también se han avanzado argumentos para minimizar dicha coordinación. En este caso se sostiene que la posibilidad de un manejo contra-cíclico de la política fiscal en un sistema de instancias múltiples de gobierno es reducido y que, además, las imperfecciones se podrían resolver si las restricciones de presupuesto fueran claras y firmes, es decir, si los gobiernos nacionales no acudieran al rescate de los gobiernos subnacionales que enfrentan situaciones de insolvencia financiera.

Vale la pena mencionar que más recientemente se ha venido fomentando un manejo responsable y coordinado del endeudamiento territorial, con miras a minimizar sus posibles efectos macroeconómicos. En tal sentido, se han puesto en marcha programas de saneamiento y ajuste fiscal a nivel subnacional en provincias de Argentina, estados de Brasil y en departamentos de Colombia, con buenos resultados (véase el gráfico 28). En estos programas se han establecido metas claras para la reducción del déficit fiscal, a través del fortalecimiento y la modernización de las bases tributarias subnacionales, la disminución de los gastos de funcionamiento y la adopción de compromisos de pago de las deudas contraídas.

Las medidas adoptadas para limitar el endeudamiento subnacional van desde el caso de Chile, país en el que prácticamente siempre ha estado prohibido, pasando por el de Colombia, que instrumentó en 1997 un “sistema de semáforos” (véase el recuadro 7) que reduce los límites de endeudamiento a medida en que éste aumenta, hasta llegar a la promulgación de leyes de responsabilidad fiscal a partir de un saneamiento de las finanzas subnacionales como ilustra el caso de Brasil (véase el recuadro 8). La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (2002) de Ecuador señala la obligatoriedad de las autoridades subnacionales de rendir cuenta trimestral de los presupuestos y del estado de la hacienda; cuando existan caídas de sus ingresos

corrientes propios, los consejos provinciales o municipales deberán reducir gastos para mantener su equilibrio presupuestario; y, en todos los niveles de gobierno, se limita la deuda circulante a un 5% de los ingresos corrientes como máximo.

Gráfico 28
NIVELES DE ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL EN PAÍSES SELECCIONADOS
(Como proporción del respectivo PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas oficiales: Argentina, Ministerio Economía; Brasil, Banco Central do Brasil; Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

Recuadro 7

REGULACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL EN COLOMBIA

Entre 1992 y 1994, los empréstitos de los departamentos aumentaron de un 0.21% del PIB a un 0.50%, en tanto que los de las municipalidades pasaron de un 0.47% a un 1.04%. Este notable aumento del endeudamiento de los gobiernos subnacionales con el sector financiero se vio reforzado por un acelerado proceso de descentralización fiscal, cuya principal característica fue el incremento sustancial de las transferencias intergubernamentales, y se ha traducido en una significativa expansión del gasto corriente y de capital a nivel subnacional, que viene influyendo en las finanzas consolidadas del sector público.

Frente a este panorama, y de conformidad con el artículo 364 de la Constitución de 1991, se planteó la conveniencia de adoptar una nueva norma sobre endeudamiento territorial que en el plano fiscal estimulara el ahorro y evitara el excesivo endeudamiento garantizando la capacidad de pago de las entidades subnacionales. Para ello, se establecieron indicadores de solvencia y de sostenibilidad de la deuda, promoviendo adecuados sistemas de contabilidad, controles descentralizados y evaluación de los programas de inversión.

En este contexto fue aprobada la ley 358 de 1997, que representó un gran paso adelante en este campo. Esta norma reconoce tres grados de alerta (Perry y Huertas, 1997); moderado, intermedio y de endeudamiento crítico (semáforos verde, amarillo y rojo, respectivamente), determinados por indicadores de liquidez (relación entre interés y ahorro operacional) y de solvencia (relación entre el saldo de la deuda y los ingresos). Cabe mencionar que las entidades territoriales cuyos niveles de solvencia sobrepasen el límite permitido deberán aplicar planes de desempeño y de saneamiento financiero, que seguirán vigentes hasta que recuperen su solvencia y puedan ser nuevamente sujetos de crédito. En los niveles moderados (verde) o en ciertos casos calificados del nivel intermedio (amarillo) se autoriza el endeudamiento autónomo.

NIVELES DE ENDEUDAMIENTO

Nivel	Indicador de liquidez	Indicador de solvencia
Moderado (verde)	Hasta el 40%	Hasta 80%
Intermedio (amarillo)	Entre 40 y 60%	Hasta 80%
Crítico (rojo)	Más de 60%	Más de 80%

En una simulación realizada por el Ministerio de Hacienda de Colombia sobre el posible impacto de la nueva disposición en una muestra de 331 localidades, se observó que si bien la norma constituye un importante avance hacia la solución del problema de excesivo endeudamiento y reconoce la conveniencia de modificar los procedimientos administrativos y de control, los límites asignados a los nuevos indicadores, particularmente de la situación de endeudamiento crítico, parecen todavía amplios y deberán ser objeto de evaluaciones futuras.

Según la información disponible en 1998, los 11 departamentos estaban en situación de endeudamiento crítico (semáforo rojo) y de los 43 municipios, 17 estaban en situación de endeudamiento moderado (verde), 7 en niveles intermedios (amarillo) y 19 en niveles críticos (rojo).

Fuente: CEPAL, 1998a y Echavarría, Rentería y Steiner, 2002.

Recuadro 8**LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN BRASIL**

La ley de responsabilidad fiscal en Brasil, en vigencia desde el año 2000, se aplica a todos los niveles de gobierno limitando el gasto con especial referencia al gasto en personal. Para el nivel central señala un límite máximo del 50% del gasto en personal en relación con los ingresos corrientes, a nivel estatal y local este límite es el 60%. (incluyendo el gasto en los órganos legislativos y de control respectivos)

También se hace mención a los límites del endeudamiento para cada nivel de gobierno, en donde el Congreso los fija, con base en la propuesta del Presidente. Contiene reglas y plazos muy precisos para volver a los límites fiscales cuando estos se hayan superado. Además que imposibilita que las autoridades subnacionales aumenten la deuda para el pago de gastos corrientes.

La ley establece que ninguna autoridad puede crear un nuevo gasto continuo (de más de dos años) sin que este se encuentre financiado, con lo cual se imposibilita comprometer ingresos en el largo plazo.

El Senado Federal establece límites para la deuda pública, mediante propuesta del Presidente de la República. Dichos límites se definen también como porcentuales de los ingresos de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. Esto significa que los gobernantes deberán respetar la relación entre la deuda y su capacidad de pago. Por lo tanto, no podrán aumentar la deuda para el pago de gastos periódicos. Incorpora el principio que el gobernante que verifique el traspaso de los límites de endeudamiento, deberá tomar providencias para regularizarse dentro del plazo de doce meses, reduciendo el exceso en por lo menos el 25% en los primeros cuatro meses.

La Ley además considera metas fiscales trianuales, reglas más estrictas para los periodos eleccionarios y la prohibición del refinanciamiento de la deuda entre los niveles del Estado. Se considera el acápite para el control ciudadano de las finanzas públicas mediante el Informe de Gestión Fiscal además de balances simplificados bimensuales en todos los niveles del Estado.

Fuente: elaboración propia sobre la base de documentos oficiales

Los controles al endeudamiento subnacional se justifican como medidas preventivas y de manejo de sus impactos fiscales sobre las cuentas generales del sector público. No obstante, vale la pena tener en cuenta que este endeudamiento no es el único componente a considerar a la hora de mirar los posibles efectos de desestabilización macroeconómica de la descentralización fiscal. En particular, vale tomar en consideración que en algunos casos la delegación de funciones en los niveles subnacionales no fue acompañada de una disminución proporcional en el gasto del gobierno nacional en los sectores que se descentralizaron (Bird, 2001). Por consiguiente, el adecuado manejo del endeudamiento público subnacional debe ser mirado de forma integral, pues requiere de adaptaciones en las reglas de juego, de revisiones en los sistemas de transferencias y de disminución en el gasto público nacional correspondiente.

6. Los desafíos pendientes

Entre los procesos de reforma del Estado, la descentralización se destaca por las amplias perspectivas que ofrece en América Latina y el Caribe. En su dimensión política, complementa y refuerza la consolidación de la democracia y la gobernabilidad en los países de la región. En lo económico, ofrece posibilidades de incrementar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos locales y la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales.

Aunque el proceso es relativamente reciente en la región, ha puesto en evidencia algunas de las dificultades y los riesgos macroeconómicos relacionados con las asignaciones de recursos que surgen en la transición hacia un modelo de gestión más descentralizado. También ha dado origen a nuevas dinámicas, algunas de cuyas manifestaciones más claras son la adopción de innovaciones y

mejores prácticas en distintas áreas de la gestión fiscal y en la provisión descentralizada de servicios.

En gran parte de los países de la región, el proceso de descentralización fiscal está entrando en lo que se podría llamar “una segunda fase” en la que, además de depurar el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, debe traducirse en una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos y de una mayor disciplina y responsabilidad fiscales de los gobiernos subnacionales. Esto exige un adecuado marco legal, que conduzca a una clara delimitación de atribuciones y recursos entre los distintos niveles de gobierno y, lo que no es menos importante, a una efectiva coordinación intergubernamental que garantice su seguimiento y evaluación.

Desde una perspectiva macroeconómica, un adecuado proceso de descentralización debe comprender cuatro elementos: i) una clara asignación a los niveles subnacionales de gobierno de una mayor responsabilidad en lo que respecta a la realización de gastos, campo en el que pueden actuar con mayor eficacia; ii) una mayor autonomía financiera y las correspondientes facultades tributarias, que permitan una generación estable de recursos y un comportamiento responsable en materia fiscal; iii) una adecuada definición de las transferencias intergubernamentales, que hagan posible superar el desequilibrio fiscal vertical y los problemas de eficiencia y equidad inherentes a la transición a un esquema descentralizado de gestión; iv) reglas claras sobre la utilización del endeudamiento por parte de los gobiernos subnacionales, que establezcan adecuados controles y, si la situación lo exige, impongan fuertes restricciones.

Una de las áreas de trabajo más importantes de la agenda de descentralización es el aumento de los ingresos propios de las entidades territoriales, muy especialmente de los impuestos inmobiliarios y de las distintas modalidades de cargos y contribuciones por servicios. El adoptar una estrategia que estimule la adopción de medidas fiscales a nivel local, una mayor disciplina presupuestaria y una amplia participación de la comunidad en el control y la fiscalización de la gestión pública, en particular de los servicios más estrechamente ligados al mejoramiento de la calidad de vida, constituye un requisito básico de un proceso sostenible de descentralización fiscal.

Las transferencias intergubernamentales deben regirse por criterios de equidad regional, eficiencia y esfuerzo fiscal. Por lo tanto, es conveniente determinarlas en función de cuatro criterios fundamentales, cuya importancia relativa debe variar en función de las condiciones nacionales: población destinataria, costos de prestación de los servicios, eficiencia y eficacia de la prestación, y esfuerzo fiscal propio.

La descentralización supone la asignación de nuevos papeles a las distintas instancias de gobierno y los actores del proceso. En tal sentido, el fortalecimiento institucional exige que el gobierno nacional refuerce su papel normativo, regulador y orientador del proceso, y a las entidades subnacionales la modernización de la administración financiera y de su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la prestación de servicios básicos y asegurar la participación de la comunidad en el seguimiento y la evaluación de la gestión pública territorial. Este proceso de desarrollo institucional debe ir acompañado de programas de capacitación para los funcionarios públicos de los distintos niveles de gobierno. También es prioritario poner en marcha un adecuado sistema de información, que permita el seguimiento y la evaluación de las distintas instancias de gobierno en el uso correcto de las transferencias intergubernamentales y, en general, en el logro de las metas establecidas en los programas de descentralización.

Capítulo V: La deuda pública

1. Principales tendencias

Desde la crisis de los años ochenta, la gestión de la deuda pública ha sido una preocupación constante en los países de América Latina y el Caribe y en los organismos financieros internacionales. Justamente por ello llama la atención que subsistan todavía tantas dificultades en términos de definición y cobertura para su contabilización (véase el recuadro 9). Los organismos internacionales de crédito y las calificadoras de riesgo muestran un sesgo ya que siempre utilizan el dato más alto para hacer sus evaluaciones, lo que además de producir un daño enorme a las finanzas públicas de los países de la región, resulta engañoso en algunos casos. Por ejemplo, la deuda no consolidada del sector público en Brasil representaba más de 70 puntos porcentuales del PIB en 2001, mientras la deuda consolidada era ligeramente superior al 50% del PIB (véase el recuadro 10). Sin una metodología homogénea que permita una contabilidad completa de activos y pasivos, lo habitual debería ser registrar, para efectos comparativos, la deuda pública bruta consolidada del gobierno general, es decir sin incluir el Banco Central y las empresas públicas. Si existieran operaciones cuasi-fiscales relevantes o pasivos contingentes de alta probabilidad de ocurrencia, sería apropiado consignarlas por separado a fin de evitar mezclar “peras con manzanas”.

Los coeficientes entre deuda y producto del gobierno central comenzaron a disminuir desde fines de los años ochenta hasta alcanzar su nivel mínimo en 1996.²⁶ A partir de 1997, este indicador volvió a aumentar, coincidiendo con la reversión del ciclo macroeconómico. Esta evolución ilustra una verdadera maldición de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe: cuando los flujos de capital disminuyen drásticamente, se agudizan las necesidades de financiamiento del sector público, tanto por la reducción del nivel de actividad como por el aumento, medido en la moneda nacional, del costo de la deuda externa.²⁷

En el cuadro 12 se presentan los coeficientes de deuda pública del gobierno central como proporción del producto y el porcentaje de la misma que constituye deuda externa para los países de América Latina y el Caribe. En once de los diecinueve incluidos en el cuadro el coeficiente entre deuda pública y producto se redujo entre 1990 y 2002; en algunos de estos países (Chile, Ecuador, México y República Dominicana) la reducción fue muy significativa. En cambio, en siete países de la región la relación entre deuda pública y producto aumentó fuertemente, mientras que Bolivia mantuvo de manera estable dicho coeficiente. Mención aparte merece la evolución en 2001-2002 de la relación deuda pública y producto en Argentina y Uruguay. En ambos casos, el brusco salto del coeficiente que siguió a las devaluaciones de sus respectivas monedas, ilustra de manera contundente el denominado “pecado original”. En Argentina, sin duda el régimen de convertibilidad redujo artificialmente el peso de la deuda pública sobre el PIB. Este indicador casi triplicó su valor a partir de 2002, después de la devaluación y de la profundización de la recesión, aunque también se podría argumentar que el tipo de cambio de equilibrio debería ser menor al registrado durante 2002. La situación inversa se registra en Ecuador, pues la persistencia de la inflación apreció el tipo de cambio real.

En lo que se refiere a la composición de la deuda, los datos muestran una clara tendencia a un uso más intensivo de los instrumentos de deuda interna, lo que debería reducir la exposición de los países a los vaivenes cambiarios, al menos en los casos en que estos instrumentos no están indizados con el dólar. Los casos especialmente destacados, en este sentido, son Brasil, Colombia, Costa Rica y México.

²⁶ Una completa descripción de los datos disponibles para los países de América Latina y el Caribe en materia de deuda pública puede consultarse en el sitio Web del ILPES.

²⁷ La obligación de los países de la región de emitir sus deudas en moneda extranjera (o indizadas a ésta) se conoce en la literatura como el “pecado original”; véase por ejemplo Céspedes, Chang y Velasco (2002).

Cuadro 12

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DEUDA PÚBLICA TOTAL Y COMPONENTE EXTERNO, 1990-2002*(en porcentaje del PIB y porcentaje respecto de la deuda pública total)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	---	---	---	29.4	31.3	33.7	35.7	34.5	37.6	43.0	45.0	53.7	134.4
	---	---	---	---	---	---	---	74.1	74.0	69.5	66.3	61.2	62.8
Bolivia	82.9	72.5	71.5	83.6	90.0	85.8	76.7	70.0	68.7	71.8	71.6	78.7	82.9
	---	---	---	83.5	83.2	83.2	81.8	80.8	79.7	76.8	74.2	68.4	66.5
Brasil	---	12.8	12.1	9.5	12.9	13.3	15.9	18.7	25.0	30.1	31.0	32.8	35.6
	---	116.9	93.2	81.0	49.3	26.3	9.9	10.4	16.8	26.3	24.2	25.1	35.2
Colombia	13.0	12.6	14.0	13.7	12.9	12.8	14.9	15.7	20.9	27.7	35.2	43.9	44.3
	87.2	89.0	80.5	69.3	63.8	58.6	54.1	50.2	52.0	51.1	49.5	50.1	50.3
Costa Rica	---	25.7	22.8	22.8	25.5	26.4	31.3	28.6	37.4	33.7	35.4	37.2	38.6
	---	65.4	61.2	52.7	44.0	40.3	27.7	26.1	20.5	24.4	27.7	28.3	29.9
Chile	42.8	38.3	32.2	29.7	26.6	19.0	14.7	12.6	12.4	13.4	13.0	15.1	15.8
	42.0	42.9	42.2	39.7	39.7	32.1	28.1	24.2	25.0	28.6	26.3	29.9	36.5
Ecuador	166.2	117.2	87.7	85.1	71.1	59.1	58.7	51.7	56.3	83.6	71.8	58.0	51.1
	97.1	96.8	97.9	96.8	89.1	87.6	85.1	86.4	81.4	78.4	75.2	77.0	77.7
El Salvador	---	---	---	67.9	64.0	65.1	56.0	49.8	42.1	42.2	43.0	45.0	41.5
	---	---	---	64.0	60.9	61.2	64.5	66.8	66.2	64.1	59.2	56.1	66.9
Guatemala	20.7	17.4	16.2	15.0	15.6	13.5	13.7	13.7	13.7	16.6	16.5	17.0	15.8
	55.9	55.2	56.2	55.2	57.7	62.4	60.5	61.1	65.5	67.1	64.8	67.4	71.5
Haití	---	---	---	---	---	---	39.4	38.5	37.2	36.4	41.2	43.4	47.8
	---	---	---	---	---	---	66.7	70.1	69.7	68.6	68.9	68.1	70.9
Honduras 1/	84.4	81.0	76.8	85.9	94.6	87.0	82.2	80.3	72.7	77.2	68.8	68.7	70.5
	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
México	44.4	37.4	27.9	25.4	22.3	34.2	30.1	25.2	25.7	25.7	22.9	22.9	22.9
	51.7	56.0	57.8	57.6	64.3	79.3	75.6	66.6	64.6	56.9	47.1	41.6	39.7
Nicaragua	650.9	395.8	404.6	409.8	480.8	414.9	230.6	336.3	321.7	297.8	277.2	272.5	---
	100.0	100.0	98.6	95.6	95.1	95.7	89.3	58.7	63.0	63.3	64.0	62.8	---
Panamá	67.7	60.8	56.0	62.3	61.7	58.9	79.9	75.7	74.5	80.5	76.0	82.1	61.3
	69.2	69.5	70.7	57.6	59.0	61.5	69.8	71.1	72.4	70.3	72.6	74.8	100.0
Paraguay 1/	12.8	11.5	8.2	9.4	7.2	10.0	9.7	10.3	12.8	20.9	25.9	29.2	38.8
	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Perú	64.7	60.9	59.6	63.6	53.4	47.8	45.1	31.8	40.3	47.1	45.3	45.1	47.2
	---	---	---	---	---	---	---	---	85.5	80.2	79.2	78.9	78.2
R. Dominicana 1/ 2/	63.6	60.8	50.0	47.5	37.8	33.5	28.6	23.7	22.3	20.9	18.8	19.6	20.9
	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Uruguay	---	---	---	---	---	---	---	---	---	25.6	30.9	37.8	76.4
	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Venezuela 2/	---	---	---	---	---	---	42.8	31.8	28.7	27.4	26.2	28.8	35.6
	---	---	---	---	---	---	84.5	84.8	85.1	80.6	68.5	62.1	67.1

Fuente: CEPAL, Naciones Unidas

Notas:

1/ solo incluye deuda pública externa.

2/ corresponde a la deuda del sector público.

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (recuadro 9) establecen que el principal objetivo de la gestión de la deuda pública consiste en “hacer posible la satisfacción de las necesidades de financiamiento del sector público y el cumplimiento de sus obligaciones de pago de mediano y largo plazo al más bajo costo posible, en forma compatible con un nivel prudente de riesgo” (véase el recuadro 11).

La utilización de un marco teórico de administración de activos y pasivos para la gestión de la deuda pública es un método útil, pues el análisis de costos y riesgos de la cartera de instrumentos de deuda del sector público se vincula directamente con los ingresos fiscales. En el marco de este análisis, se examinan las características y los riesgos de los flujos de caja de activos y, en la medida de lo posible, se seleccionan pasivos con características similares, con el objeto de minimizar las posibilidades de falta de liquidez producto del descalce de plazos y monedas.

ASPECTOS CONTABLES DE LA DEUDA PÚBLICA

El Manual del Fondo Monetario Internacional define la deuda pública de la siguiente manera: “La deuda se compone de todos los pasivos que exigen el pago de intereses y/o de principal por parte de un deudor a un acreedor en una fecha o fechas futuras. Por consiguiente, todos los pasivos del sistema de Estadísticas de Finanzas Públicas son deuda excepto las acciones y otras participaciones de capital y los derivados financieros” (Véase el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001, Fondo Monetario Internacional, p. 143). Cabe mencionar que el Manual recomienda tratar las obligaciones a futuro del sistema de seguridad social y los pasivos contingentes como notas de información y no como deuda pública.

- a) Recordemos que el endeudamiento público es el resultado de las operaciones de crédito público y puede originarse por:
- b) la emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo o mediano plazo, relativos a un préstamo;
- c) la emisión y colocación de bonos y letras del Tesoro, cuyo vencimiento supere el ejercicio fiscal;
- d) la contratación de préstamos con instituciones financieras;
- e) la contratación de obras, servicio o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio fiscal, siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente;
- f) el otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento es superior al período del ejercicio fiscal; y por último,
- g) la consolidación, conversión y renegociación de otras deudas.

Existe sin embargo una gran heterogeneidad respecto de los datos de deuda pública. Además de la importancia de los pasivos contingentes (Una síntesis de las diversas estimaciones de pasivos contingentes para algunos países de América Latina puede consultarse en el próximo capítulo) en algunos casos, se puede enumerar los siguientes problemas de clasificación:

- La consolidación de los datos dentro de una misma esfera de gobierno. El Manual 2001 del FMI no hace referencia al tratamiento de la deuda del Gobierno central con instituciones pertenecientes a otras esferas del propio Estado (por ejemplo las cajas de seguro social o las cooperativas de vivienda que son tenedores de bonos de la Tesorería), de manera que en algunos países se presentan datos consolidados (en algunos casos ello se presenta como deuda neta) y no consolidados. Cuál es el número relevante? Algunos plantean que lo importante es el registro de la deuda, sin importar la naturaleza del tenedor, pues en todos los casos la obligación de pago existe. Otros sin embargo señalan que al hacer la consolidación (por ejemplo entre las cajas de seguro social y el Gobierno Central en el ejemplo anterior) se reconoce que los flujos financieros dentro del mismo sector público no tienen los mismos efectos macroeconómicos que el endeudamiento con el sector privado. A nivel de Gobierno General, la metodología empleada por la Unión Europea es precisa: “Government debt means the total gross debt at nominal value at the end of the year of the sector of general government, with the exception of those liabilities the corresponding financial assets of which are held by the sector of general government”. Subsiste en cualquier caso la duda respecto de cuál es la mejor metodología a nivel de Gobierno Central, cobertura a la que se refieren la mayoría de los datos.
- La contabilidad de los pasivos (deuda bruta) y activos (deuda neta) del sector público. En algunos casos se procede a una contabilidad parcial de los activos del sector público;
- La integración de la deuda del Banco central dentro de la deuda del Gobierno central; en algunos casos se incluyen los pasivos pero no los activos (reservas internacionales), lo que tiene como consecuencia un abultamiento de la deuda en países en que la base monetaria es significativa;
- La diferenciación entre deuda pública directa e indirecta; no es acaso el otorgamiento de avales y garantías un pasivo contingente y no una deuda pública cierta?
- La deuda interna pública: tres países de la región no publican datos oficiales de su deuda pública interna: Honduras, Paraguay, y República Dominicana.

Recuadro 10

METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE LA DEUDA PÚBLICA DE BRASIL

La deuda bruta del Gobierno Federal (el Gobierno Federal está compuesto por la administración directa e indirecta, el sistema público de seguridad social y los fondos públicos federales que no poseen características de intermediarios financieros) corresponde al total de los pasivos del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales, el sistema financiero público y privado, el sector privado no financiero y el resto del mundo. Las obligaciones vinculadas al área externa son convertidas a reales por el tipo de cambio de final del período. Los valores de la deuda bruta del Gobierno Federal son calculados sobre la base de la posición de cartera, sin tomar en consideración las operaciones comprometidas por el Banco Central. Para obtener la deuda neta, se deducen los créditos representados por títulos públicos federales que se encuentran en poder de sus órganos de administración directa e indirecta, de fondos públicos federales (inversiones de la seguridad social, del Fondo de Asistencia Social y de otros fondos en títulos públicos) y de los estados y municipios.

Los rubros más significativos de la deuda neta del Gobierno Federal (36.4 puntos del PIB) para el 2002 son:

- Los títulos del Tesoro Nacional que no están en poder del Banco Central: deuda pública interna federal compuesta por títulos públicos emitidos por el Tesoro Nacional (+34.2);
- Las deudas securitizadas (+1.5);
- La cartera de fondos constitucionales y otros fondos y programas del Gobierno Federal (-3.4);
- Los recursos del Fondo de Asistencia al Trabajador, FAT (-4.9);
- La Ley 9.496/1997 (-14.0): Las deudas de estados y municipios, renegociadas con el Gobierno Federal en el ámbito del Programa de Apoyo a la reestructuración y el Ajuste Fiscal de los Estados (PARAFE);
- La Ley 8727/1993 (-1.3): Renegociación de las deudas de estados y municipios existentes en 30/6/1993, refinanciadas por la Unión;
- Otras deudas reestructuradas (-2.1);
- Créditos del Gobierno Federal (-2.3);
- Relación con el Banco Central de Brasil (+12.5): Resultado neto entre las disponibilidades del Gobierno Federal en el Banco Central y la cartera de títulos públicos federales del Banco Central;
- La deuda externa (+16.5).

La deuda del gobierno federal es informada como bruta y neta con una periodicidad mensual, cuya diferencia en el ejemplo de 2002 asciende a más de 15 puntos porcentuales del PIB en el nivel del Gobierno Federal. La deuda neta del sector público consolidado (compuesto por el gobierno general, el Banco Central y las empresas públicas no financieras de los tres niveles de gobierno) corresponde a la deuda neta del gobierno nacional (es decir el Gobierno Federal y el Banco Central) sumada al saldo neto de endeudamiento de los gobiernos subnacionales con el gobierno nacional, el sistema financiero público y privado, el sector privado no financiero y el resto del mundo. También se incluyen el sistema público de la seguridad social estadual y municipal y los fondos públicos estaduais y municipales que no poseen las características de intermediarios financieros. A esta saldo se le hacen diversos ajustes para llegar al concepto de deuda fiscal neta: por privatizaciones patrimonial, sobre la deuda externa (fluctuaciones cambiarias) y sobre la deuda interna (lo que también incluye fluctuaciones cambiarias al estar buena parte de la deuda interna indizada al dólar). La deuda neta del sector público armonizado no considera la base monetaria, conforme a la metodología seguida por el Grupo de Monitoreo Macroeconómico del MERCOSUR. La pregunta surge: ¿cuál es el dato apropiado?

LA DEUDA PÚBLICA DE BRASIL

	1998	1999	2000	2001	2002
Deuda neta Gobierno Nacional	25.0	30.1	31.0	32.7	36.0
Gobierno federal	25.6	29.9	30.2	33.3	36.4
Banco central	-0.6	0.2	0.8	-0.6	-0.4
Deuda bruta Gobierno General	54.8	59.1	64.5	70.4	72.7
Deuda neta Gobierno General	39.1	46.3	45.9	51.6	55.2
Gobierno federal	25.6	29.9	30.2	33.3	36.4
Estados y municipios	14.1	16.3	16.3	18.3	18.9
Deuda neta Sector Público consolidado (A)	41.7	49.2	49.4	52.6	56.5
Gobierno General	39.1	46.3	45.9	51.6	55.2
Banco central	-0.6	0.2	0.8	-0.6	-0.4
Empresas públicas no financieras	2.6	2.9	2.2	1.6	1.8
Deuda neta sector público armonizado					51.8
Ajuste de privatización (B)				-4.8	-4.1
Ajuste patrimonial (C)				5.8	5.6
Ajuste metodológico sobre deuda externa (D)				4.2	8.0
Ajuste metodológico sobre deuda interna (E)				5.8	9.6
Deuda fiscal neta (A-B-C-D-E)				41.6	37.5

Fuente: Banco central de Brasil

ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Las estrategias de gestión de la deuda en que se recurre en exceso a deudas en moneda extranjera o indizadas en moneda extranjera, y deuda a corto plazo (inclusive de tasa de interés flotante) son muy riesgosas. Por ejemplo, la deuda en moneda extranjera puede parecer, *ex ante*, menos costosa que la deuda en moneda nacional del mismo plazo de vencimiento (que puede entrañar un mayor riesgo de liquidez, así como primas de liquidez), pero puede resultar más costosa en los mercados de capital inestables o en casos de depreciación de la moneda. Por otra parte, los responsables de la gestión de la deuda deben tener en cuenta que el régimen cambiario elegido puede afectar a los vínculos entre la gestión de la deuda y la política monetaria. Por ejemplo, la deuda en moneda extranjera puede parecer menos costosa en un régimen de tipo de cambio fijo, en que la inestabilidad cambiaria está sujeta a límites, pero puede resultar muy riesgosa si el régimen cambiario se vuelve insostenible.

Debería elaborarse un marco que permita a los responsables de la gestión de la deuda pública identificar y llegar a una solución de compromiso entre el costo y el riesgo de la cartera de instrumentos. Habitualmente los encargados de la gestión de la deuda pública manejan varios tipos de riesgos; un papel importante del órgano encargado de la gestión de la deuda consiste en identificar esos riesgos, evaluar en lo posible su magnitud y elaborar la mejor estrategia viable para llegar a una solución de compromiso entre costo y riesgo. Para cumplir esos cometidos deben tener acceso a diversas proyecciones financieras y macroeconómicas. Para evaluar el riesgo, los responsables de la gestión de la deuda deberían efectuar regularmente pruebas de tensión de la cartera de la deuda, basadas en las perturbaciones económicas y financieras a las que el sector público —y en forma más general el país— pueda estar expuesto. A los efectos de realizar esas evaluaciones los responsables de la gestión de la deuda deben tener en cuenta el riesgo de que el gobierno no logre renovar su deuda y se vea obligado a incurrir en incumplimiento, lo que supone costos cuyos efectos no recaen tan sólo sobre el presupuesto público. También deben tener en cuenta la interrelación entre la situación financiera del sector público y la de los sectores financiero y no financiero en épocas de tensiones, a fin de que las actividades de gestión de la deuda del sector público no exacerben los riesgos que afectan al sector privado. En general, los modelos utilizados deben permitir a los responsables de la gestión de la deuda pública efectuar los siguientes tipos de análisis de riesgos:

- Elaborar proyecciones de los costos futuros del servicio de la deuda en un horizonte de mediano a largo plazo, tomando como base supuestos referentes a factores que influyen sobre la capacidad de atención del servicio de la deuda; por ejemplo los siguientes: nuevas necesidades de financiamiento; perfil de plazos de vencimiento del saldo de la deuda; características, en cuanto a tasas de interés y monedas, de la nueva deuda, proyecciones referentes a tasas de interés y tipos de cambio futuros, y la evolución de variables no financieras pertinentes (por ejemplo, en el caso de algunos países, precios de los productos básicos).
- Generar un “perfil de la deuda” consistente en indicadores clave de riesgos de la cartera de la deuda —existente y prevista— a lo largo del horizonte de las proyecciones. Un perfil típico debería incluir indicadores tales como relación entre deuda a corto plazo y a largo plazo, relación entre deuda en moneda extranjera y en moneda nacional, composición de monedas de la deuda en moneda extranjera, plazo de vencimiento medio de la deuda y perfil de las deudas que van haciéndose exigibles.
- Calcular el costo previsto de la deuda en términos pertinentes para los objetivos del gobierno (por ejemplo, en relación con el impacto de la deuda sobre el presupuesto público).
- Calcular el riesgo real del futuro costo del servicio de la deuda, resumiendo los resultados de pruebas de tensión elaboradas sobre la base de las perturbaciones económicas y financieras a las que puedan verse expuestos el gobierno, y en forma más general, el país.
- Resumir los costos y riesgos de estrategias alternativas de gestión de la cartera de instrumentos de deuda pública, como base para la adopción de decisiones informadas sobre futuras alternativas de financiamiento.

En los mercados financieros adecuadamente desarrollados, los encargados de la gestión de la deuda pública habitualmente aplican alguno de los dos procedimientos siguientes: determinan periódicamente una estructura de la deuda conveniente a fin de orientar las emisiones de nuevos instrumentos para el período subsiguiente, o establecen puntos de referencia estratégicos que orienten la gestión diaria de la cartera de deuda del sector público. Por lo general esos puntos de referencia se expresan como objetivos numéricos de indicadores clave de riesgos de la cartera, como la relación entre deuda a corto plazo y a largo plazo o entre deuda en moneda extranjera y en moneda nacional. La distinción esencial entre esos dos métodos se refiere a la medida en que los encargados de la gestión de la deuda pública operan regularmente en los mercados financieros para alcanzar el “punto de referencia”.

Fuente: “Directrices de la gestión de la deuda pública” (2000), FMI y Banco Mundial.

2. La dinámica de la deuda pública

Aunque muchos países hicieron significativos esfuerzos de reducción de la deuda a principios de la década de 1990, la combinación de altas tasas de interés (atribuibles en gran parte a las turbulencias en los mercados crediticios y al sesgo pro-cíclico de las agencias calificadoras de riesgo), de alzas del tipo de cambio en los casos en que la deuda pública tiene un componente externo significativo, y de episodios recesivos, ha tenido consecuencias devastadoras sobre las finanzas públicas hacia el final de los años noventa. En varios países, el presupuesto fiscal se ha visto envuelto en una dinámica explosiva de crecimiento de la deuda -- en un proceso del tipo bola de nieve -- en la que de manera típica una proporción creciente de los ingresos fiscales es absorbida por el servicio de la deuda.

La sostenibilidad de la deuda pública no es otra cosa que la solvencia de largo plazo del gobierno. La restricción presupuestaria intertemporal se expresa a través de dos identidades equivalentes: una, que la deuda pública es igual al valor actualizado de los excedentes primarios futuros anticipados; y dos, que el valor actualizado de la deuda para un horizonte que tiende al infinito es nulo²⁸. La sostenibilidad puede definirse como una condición de estabilidad de la deuda pública en un mundo determinista, o de estacionariedad en un mundo estocástico. Más que la existencia de déficit, lo que pone en peligro la solvencia del gobierno es su persistencia en un nivel excesivo. La dinámica de la deuda puede expresarse de la siguiente manera:

$$D_t = D_{t-1} - SG_t + SF_t \quad (1)$$

donde D_t es la deuda pública, SG_t el saldo global del gobierno, el subíndice t corresponde al año corriente y SF_t es el ajuste “stock-flujo”, que permite asegurar la consistencia entre el endeudamiento neto y la variación del saldo de la deuda pública. Este ajuste incluye múltiples variables, como la acumulación de activos financieros, las variaciones de la deuda pública atribuibles a fluctuaciones cambiarias de la moneda local y entre las monedas en que están denominadas las deudas, y otras discrepancias estadísticas, las que pueden representar en algunos casos el registro contable de los “esqueletos dentro del armario”²⁹.

Los tres componentes del cambio del saldo de la deuda pública son el saldo primario, el efecto “bola de nieve” y el ajuste entre *stock* y flujo:

$$D_t = D_{t-1}(1 + i) - SP_t + SF_t \quad (2)$$

donde SP_t es el saldo primario e i la tasa de interés implícita en moneda doméstica. En relación al PIB, la ecuación puede ser reformulada de la siguiente manera:

$$\frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \cdot \frac{1+i}{1+n} - \frac{SP_t}{Y_t} + \frac{SF_t}{Y_t} \quad (3)$$

Y_t es el PIB expresado a precios corrientes de mercado, y n es su tasa de crecimiento.

Reordenando términos se tiene:

²⁸ Esta condición no es necesaria para asegurar sostenibilidad, en la medida en que es posible manejar déficit primarios de manera continua si la tasa de interés es inferior a la tasa de crecimiento de la economía.

²⁹ Esta expresión resume gráficamente los múltiples episodios en que las deudas contingentes se hacen ciertas, por ejemplo, o en que el Estado asume deudas de niveles inferiores de Gobierno, y que por lo tanto no se registran en los flujos. Véase en la sección siguiente el listado de pasivos contingentes y la matriz de riesgos fiscales asociada.

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = -\frac{SP_t}{Y_t} + \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \cdot \frac{i - n}{1 + n} + \frac{SF_t}{Y_t}, \quad (4)$$

o, si las minúsculas representan proporciones sobre el PIB:

$$\Delta d = -sp + d_{-1} \cdot \frac{i - n}{1 + n} + sf \quad (5)$$

El cuadro 13 presenta una expresión cuantitativa de la dinámica de la deuda como proporción del PIB (Δd), separando el saldo primario en relación al PIB (sp), el efecto bola de nieve (que depende del diferencial entre la tasa de interés en moneda doméstica y la tasa de crecimiento real del PIB, n , multiplicado por el *stock* de deuda anterior), y el ajuste sf .

La tasa de interés implícita pagada por la deuda pública es muy diferente según los países. En los países de ingresos bajos, la tasa es mínima y estable a lo largo de los años (es el caso de Bolivia, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua), pues éstos tienen acceso a créditos concesionales por parte de los organismos internacionales. La excepción es Guatemala, país en que se combina una moderada deuda pública con un pago de intereses relativamente significativo. En los países de ingresos medios, podemos distinguir dos grupos bien diferenciados. En el primero (Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) la tasa de interés implícita es en general moderada. Nótese que en Chile, Paraguay y República Dominicana el stock de deuda pública sobre PIB es bajo mientras que en Ecuador, Perú y Panamá este coeficiente es mucho mayor.

En el segundo grupo (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela) la tasa de interés implícita ha sido muy superior a la tasa de crecimiento de la economía durante la década de 1990; el efecto bola de nieve ha tenido efectos nefastos sobre las finanzas públicas. Se comprende que acometer objetivos de estabilización o de reducción de la deuda pública resulta sumamente complejo en un escenario de alta volatilidad. Estos países tuvieron sistemáticamente una diferencia negativa entre el saldo primario efectivo y el requerido para estabilizar la deuda pública.

En los casos de Argentina y Uruguay el efecto bola de nieve fue en ocasiones superior a cuatro puntos del PIB entre 1999 y el 2001, como consecuencia de tasas de crecimiento negativas y tasas de interés crecientes. Las devaluaciones de 2002 acrecentaron el problema, llevando a niveles insostenibles el peso de la deuda pública externa. En Uruguay, ello ha significado un ajuste fiscal de proporciones y una reestructuración de los pasivos externos. En Argentina el compromiso de mantener en los próximos años un superávit primario de tres puntos del PIB no permite asegurar el pago del exorbitante monto de intereses devengados (que ascendería a 8 puntos del PIB si se asumiese una tasa de interés del 8% y un stock de deuda de 100%). En tales condiciones, la única salida a la crisis pasa por compartir pérdidas con los acreedores.

Brasil mantiene superávit primarios sistemáticos a partir de 1999. La Ley de responsabilidad fiscal de Brasil estableció metas fiscales anuales para el saldo primario, para los tres ejercicios siguientes, contenidas en la *Lei de Diretrizes Orçamentarias* (LDO). La LDO se prepara anualmente y establece las reglas generales para la elaboración presupuestaria del año siguiente. El anexo de metas fiscales debe contener las metas anuales, en valores constantes y corrientes, relativas a los ingresos, gastos, resultado nominal y primario y monto de la deuda pública, para el ejercicio al que se refiere y para los dos siguientes, siendo, en la práctica, metas trienales. El objetivo fue obtener superávit primarios que permitiesen la estabilización de la deuda pública como

proporción del PIB. Ello no fue suficiente para contener el crecimiento de la deuda pública, dados el bajo crecimiento y el deterioro de las condiciones de financiamiento; el efecto bola de nieve no ha sido menor a dos puntos de PIB por año, con un máximo de cinco en 1999. Aunque el pago de intereses ha tenido una trayectoria creciente, la propia fijación de metas de saldo primario (en vez de metas de saldo global) es un gran logro, pues ha permitido separar el objetivo fiscal de las fluctuaciones de las tasas de interés y del tipo de cambio. Así como entre 1999 y el 2002 ello significó déficits globales superiores a los esperados, la reversión de las malas condiciones financieras a partir de 2003 debería representar el inicio de un círculo virtuoso, conducente a una rápida absorción de la relación deuda pública y PIB. La redención del “pecado original” parece acercarse.

En el caso de Colombia, la reducción en el crecimiento y la devaluación cambiaria aumentaron la deuda pública en más de 13 puntos porcentuales del PIB en el período 1998-2002. A ello también ha contribuido un persistente saldo primario negativo. Las recientes medidas de ajuste fiscal, complementadas con una mejora en las condiciones de financiamiento, deberían permitir frenar la dinámica de endeudamiento que ha caracterizado al sector público en los últimos años. En Costa Rica se ha producido una situación similar, especialmente porque la tasa de interés implícita ha sido muy elevada en términos comparativos. Un componente significativo de la deuda pública es doméstica, con altas tasas de interés: ello muestra que no se escapa a este efecto bola de nieve ni al “pecado original” con un simple cambio de composición de la deuda.

Luego del choque del Tequila, que significó un efecto bola de nieve de más de cinco puntos del PIB, México sí emprendió la ruta a la redención. Aunque la tasa de interés implícita ha seguido siendo muy alta, el stock de deuda y el pago de intereses asociado han disminuido paulatinamente, tanto por saldos primarios superavitarios como por la tendencia a la apreciación del peso en los últimos años. La gran dependencia con respecto a los ingresos petroleros en Venezuela hace que el saldo público sea extremadamente volátil; también lo es el efecto bola de nieve, que superó ocho puntos del PIB en el 2002 por efecto de la devaluación del tipo de cambio y de la profunda crisis que afectó al país.

En términos generales, un proceso combinado de generación sistemática de superávits primarios, de mecanismos de autoseguro (como los fondos de estabilización o los esquemas de prepago de deuda durante las fases de auge o de reducción de las tasas de interés), y de mejoramiento de las condiciones de financiamiento parece ser el único camino hacia un mayor grado de sostenibilidad de la deuda pública. Ante los devastadores efectos de la dinámica de la deuda pública en un entorno recesivo, son necesarios aportes sustantivos de las Instituciones Financieras Internacionales, procurando abaratar el costo financiero en los países de ingresos medios, reduciendo el rigor de la condicionalidad cuando corresponda, disponiendo procedimientos ordenados de reestructuración de la deuda externa, y promoviendo mecanismos de Bonos Soberanos indexados a la capacidad de pago de los países.³⁰

³⁰ Véase por ejemplo Borenzstein (2002) para un desarrollo de esta última propuesta. Sobre las primeras, el sitio Web del FMI incorpora documentos y recoge el amplio debate que se desarrolló entre el 2002 y el 2003 sobre la condicionalidad estructural y sobre los mecanismos de reestructuración de la deuda soberana.

Cuadro 13

DINÁMICA DE LA DEUDA PÚBLICA

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina – Administración central													
1. Balance global	-0.4	0.0	0.6	0.4	-0.9	-1.9	-2.8	-1.4	-1.8	-3.0	-2.1	-3.8	-0.3
2. Pago de intereses	0.9	1.2	1.2	1.1	1.2	1.6	1.5	1.9	2.2	2.9	3.4	4.0	2.0
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	---	---	---	4.2	5.2	4.5	5.4	6.4	7.7	7.9	8.9	3.8
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	-1.8	10.6	9.6	5.9	5.8	-2.9	5.5	8.0	3.8	-3.4	-0.8	-4.4	-10.8
5. Balance primario ^{2/}	0.5	1.3	1.7	1.4	0.4	-0.2	-1.3	0.5	0.5	-0.1	1.3	0.2	1.8
6. Efecto bola de nieve					-0.4	2.6	-0.3	-0.9	0.9	4.3	3.8	6.3	8.8
7. Ajuste "stock flow"					2.7	-0.4	0.9	0.2	2.7	1.0	-0.5	2.6	73.6
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}		---	---	---	1.9	2.4	1.9	-1.2	3.1	5.4	2.1	8.7	80.6
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	---	---	---	29.4	31.3	33.7	35.7	34.5	37.6	43.0	45.0	53.7	134.4
Bolivia – Gobierno central													
1. Balance global	-1.3	0.7	-1.0	-3.9	-3.5	-1.3	-1.3	-3.0	-3.3	-3.6	-4.6	-7.1	-8.1
2. Pago de intereses	1.2	1.3	1.5	1.9	2.2	2.2	2.2	2.0	1.9	1.5	1.8	2.3	2.5
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	1.6	2.1	2.7	2.7	2.4	2.6	2.7	2.7	2.2	2.5	3.2	3.2
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	4.6	5.4	1.7	4.3	4.8	4.7	4.5	4.9	5.0	0.3	2.3	1.3	2.8
5. Balance primario ^{2/}	-0.1	2.1	0.5	-2.0	-1.3	0.9	0.9	-1.0	-1.4	-2.1	-2.9	-4.8	-5.6
6. Efecto bola de nieve		-3.0	0.3	-1.1	-1.7	-2.0	-1.6	-1.6	-1.6	1.3	0.1	1.3	0.3
7. Ajuste "stock flow"		-5.4	-0.8	11.2	6.8	-1.4	-6.6	-6.1	-1.1	-0.3	-3.1	0.9	-1.7
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	-10.4	-1.0	12.1	6.5	-4.3	-9.0	-6.7	-1.3	3.1	-0.2	7.1	4.2
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	82.9	72.5	71.5	83.6	90.0	85.8	76.7	70.0	68.7	71.8	71.6	78.7	82.9
Brasil – Gobierno central													
1. Balance global	0.5	-4.7	-5.4	-6.1	-0.6	-5.0	-3.7	-3.0	-4.0	-3.4	-1.2	-1.4	-0.3
2. Pago de intereses	-1.2	1.1	1.7	1.5	1.7	2.3	1.6	1.5	5.7	5.5	3.2	3.3	2.7
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	---	13.1	12.3	17.6	17.5	12.4	9.4	30.4	22.1	10.5	10.6	8.2
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	-4.4	1.0	-0.3	4.5	6.2	4.2	2.5	3.1	0.1	1.0	4.0	1.5	1.5
5. Balance primario ^{2/}	-0.5	-3.6	-3.6	-4.7	1.1	-2.4	-0.7	0.3	0.8	2.3	2.1	2.3	2.7
6. Efecto bola de nieve			1.7	0.9	1.0	1.7	1.3	1.0	5.7	5.2	1.9	2.8	2.1
7. Ajuste "stock flow"			-6.0	-8.2	3.4	-3.7	0.6	2.1	1.5	2.2	1.1	1.3	3.4
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}		---	-0.7	-2.6	3.4	0.4	2.6	2.8	6.3	5.1	0.9	1.8	2.8
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	---	12.8	12.1	9.5	12.9	13.3	15.9	18.7	25.0	30.1	31.0	32.8	35.6
Chile – Gobierno central													
1. Balance global	0.8	1.5	2.1	1.8	1.6	2.4	2.1	1.8	0.4	-1.4	0.1	-0.3	-0.8
2. Pago de intereses	1.9	2.1	1.3	1.2	0.9	0.7	0.5	0.4	0.6	0.3	0.4	0.5	0.3
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	4.8	3.5	3.7	3.1	2.6	2.8	2.8	5.1	2.6	3.3	3.7	2.0
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	3.7	7.3	10.8	6.9	5.0	9.0	6.9	6.8	3.3	-0.7	4.4	2.8	2.1
5. Balance primario ^{2/}	2.6	3.5	3.5	3.0	2.5	3.0	2.6	2.2	1.0	-1.0	0.6	0.2	-0.5
6. Efecto bola de nieve		-1.0	-2.5	-1.0	-0.5	-1.6	-0.7	-0.5	0.2	0.4	-0.1	0.1	0.0
7. Ajuste "stock flow"		0.1	-0.1	1.4	0.0	-3.0	-1.0	0.7	0.6	-0.4	0.3	2.2	0.2
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	-4.5	-6.1	-2.6	-3.0	-7.6	-4.4	-2.1	-0.2	1.0	-0.4	2.1	0.7
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	42.8	38.3	32.2	29.7	26.6	19.0	14.7	12.6	12.4	13.4	13.0	15.1	15.8
Colombia – Gobierno nacional central													
1. Balance global	-0.7	-0.2	-1.6	-0.7	-1.4	-2.3	-3.7	-3.7	-4.9	-5.9	-6.8	-5.7	-6.9
2. Pago de intereses	1.1	1.2	1.0	1.1	1.2	1.2	1.9	2.0	2.9	3.3	4.4	4.0	3.9
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	9.0	8.2	7.9	8.4	9.5	14.5	13.7	18.6	15.8	15.9	11.2	8.9
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	4.3	1.8	3.6	4.4	5.9	4.9	1.9	3.3	0.8	-3.8	2.2	1.4	1.6
5. Balance primario ^{2/}	0.3	1.0	-0.6	0.4	-0.2	-1.1	-1.8	-1.7	-2.0	-2.5	-2.4	-1.7	-3.0
6. Efecto bola de nieve		0.9	0.5	0.5	0.3	0.6	1.6	1.5	2.8	4.3	3.7	3.4	3.2
7. Ajuste "stock flow"		-0.4	0.3	-0.4	-1.4	-1.7	-1.4	-2.4	0.4	-0.1	1.4	3.5	-5.8
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	-0.5	1.5	-0.3	-0.8	0.0	2.0	0.8	5.2	6.7	7.6	8.7	0.4
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	13.0	12.6	14.0	13.7	12.9	12.8	14.9	15.7	20.9	27.7	35.2	43.9	44.3

Cuadro 13 (continuación)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Costa Rica – Gobierno central													
1. Balance global	-3.5	-2.4	-1.5	-1.5	-5.4	-3.5	-4.0	-2.9	-2.5	-2.2	-3.0	-2.9	-4.3
2. Pago de intereses	2.6	3.3	2.9	2.4	3.2	4.3	4.6	3.8	3.2	3.6	3.6	4.0	4.3
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	---	11.1	10.7	14.1	16.9	17.5	12.1	11.2	9.7	10.6	11.2	11.5
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	3.6	1.6	8.8	7.1	4.6	3.9	0.8	5.4	8.3	8.0	2.2	1.0	2.8
5. Balance primario ^{2/}	-0.9	0.8	1.3	0.9	-2.2	0.8	0.6	0.9	0.7	1.4	0.6	1.1	0.0
6. Efecto bola de nieve			0.5	0.8	2.1	3.2	4.4	2.0	0.8	0.6	2.8	3.6	3.1
7. Ajuste "stock flow"			-2.1	0.2	-1.6	-1.4	1.1	-3.9	8.8	-2.9	-0.4	-0.8	-1.7
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	---	-3.0	0.1	2.7	0.9	4.9	-2.7	8.8	-3.7	1.7	1.8	1.4
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	---	25.7	22.8	22.8	25.5	26.4	31.3	28.6	37.4	33.7	35.4	37.2	38.6
Ecuador – Gobierno central													
1. Balance global	3.6	1.4	-0.3	0.4	-0.1	-1.4	-2.4	-1.2	-4.1	-2.9	0.1	-1.7	-0.8
2. Pago de intereses	0.9	1.2	1.2	1.1	1.2	1.6	1.5	1.9	2.2	2.9	3.4	4.0	2.0
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	0.7	1.0	1.2	1.5	2.3	2.6	3.3	4.3	5.1	4.1	5.6	3.5
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	3.0	5.0	3.0	2.2	4.4	3.0	2.3	3.9	1.0	-7.9	2.3	6.0	3.4
5. Balance primario ^{2/}	7.0	4.6	3.3	3.7	3.0	1.6	1.3	2.8	-0.1	3.9	6.5	2.7	2.6
6. Efecto bola de nieve		-6.8	-2.3	-0.8	-2.4	-0.5	0.2	-0.3	1.7	8.0	1.5	-0.3	0.0
7. Ajuste "stock flow"		-37.7	-23.9	1.9	-8.6	-9.9	0.7	-3.9	2.9	23.1	-6.8	-10.8	-4.3
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	-49.1	-29.4	-2.7	-13.9	-12.0	-0.4	-7.0	4.7	27.2	-11.8	-13.8	-6.9
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	166.2	117.2	87.7	85.1	71.1	59.1	58.7	51.7	56.3	83.6	71.8	58.0	51.1
El Salvador – Gobierno central													
1. Balance global	-1.3	-3.2	-3.6	-1.3	-0.7	-0.6	-1.8	-1.1	-2.0	-2.1	-2.3	-3.6	-3.2
2. Pago de intereses	1.3	2.6	2.3	2.0	1.6	1.4	1.6	1.4	1.3	1.2	1.4	1.3	1.6
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	---	---	---	2.3	2.1	2.4	2.4	2.6	2.9	3.3	2.9	3.5
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	4.8	2.8	7.3	6.4	6.0	6.2	1.8	4.2	3.8	3.4	2.1	1.9	2.3
5. Balance primario ^{2/}	0.0	-0.6	-1.2	0.7	0.9	0.8	-0.2	0.2	-0.7	-0.9	-0.9	-2.3	-1.6
6. Efecto bola de nieve					-2.3	-2.5	0.4	-0.9	-0.5	-0.2	0.5	0.4	0.5
7. Ajuste "stock flow"					-0.7	4.4	-9.7	-5.1	-7.8	-0.6	-0.6	-0.8	-5.6
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	---	---	---	-3.9	1.1	-9.1	-6.3	-7.7	0.1	0.8	2.0	-3.5
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	---	---	---	67.9	64.0	65.1	56.0	49.8	42.1	42.2	43.0	45.0	41.5
Guatemala – Gobierno central													
1. Balance global	-2.3	-0.1	-0.5	-1.3	-1.4	-0.5	0.0	-0.8	-2.2	-2.8	-1.8	-1.9	-1.0
2. Pago de intereses	1.1	1.6	1.0	0.9	0.9	1.0	1.1	0.8	1.1	1.3	1.2	1.4	1.2
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	7.7	5.6	5.6	5.9	6.5	8.3	5.5	8.0	9.7	7.4	8.4	7.4
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	3.1	3.7	4.9	4.0	4.1	5.0	3.0	4.4	5.1	3.9	3.4	2.4	2.0
5. Balance primario ^{2/}	-1.2	1.5	0.4	-0.4	-0.5	0.5	1.2	0.0	-1.1	-1.5	-0.5	-0.5	0.3
6. Efecto bola de nieve		0.8	0.1	0.2	0.3	0.2	0.7	0.1	0.4	0.8	0.6	1.0	0.9
7. Ajuste "stock flow"		-2.5	-0.9	-1.8	-0.1	-1.9	0.7	-0.1	-1.5	0.6	-1.3	-1.0	-1.8
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	-3.2	-1.3	-1.2	0.7	-2.2	0.2	0.0	-0.1	2.9	-0.1	0.5	-1.2
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	20.7	17.4	16.2	15.0	15.6	13.5	13.7	13.7	13.7	16.6	16.5	17.0	15.8
Haití – Gobierno central													
1. Balance global	-1.7	-1.1	-2.4	-2.4	-3.2	-4.1	-2.0	-0.6	-1.1	-1.4	-2.2	-2.8	-2.5
2. Pago de intereses	0.2	0.2	0.2	---	---	0.6	0.5	0.7	0.7	0.8	0.5	0.3	0.1
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	---	---	---	---	---	---	1.9	1.8	2.2	1.3	0.7	0.3
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	-0.1	0.2	-5.5	-8.0	-17.6	9.5	5.6	3.2	2.9	2.9	1.9	-0.7	-1.5
5. Balance primario ^{2/}	-1.5	-0.8	-2.1	---	---	-3.5	-1.5	0.2	-0.3	-0.6	-1.7	-2.5	-2.4
6. Efecto bola de nieve								-0.5	-0.4	-0.3	-0.2	0.6	0.8
7. Ajuste "stock flow"								-0.2	-1.2	-1.1	3.3	-0.9	1.2
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	---	---	---	---	---	---	-0.9	-1.3	-0.8	4.8	2.2	4.4
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	---	---	---	---	---	---	39.4	38.5	37.2	36.4	41.2	43.4	47.8

Cuadro 13 (continuación)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Honduras – Gobierno central													
1. Balance global	-6.4	-3.3	-4.9	-9.3	-5.5	-3.1	-3.5	-3.2	-1.9	-4.4	-5.7	-6.0	-5.3
2. Pago de intereses	2.6	4.0	3.8	3.4	3.9	3.8	3.5	3.4	2.8	2.2	1.6	2.1	1.8
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	4.7	4.7	4.5	4.6	4.0	4.0	4.1	3.5	3.1	2.1	3.1	2.7
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	-0.3	2.7	5.8	7.1	-1.9	3.7	3.7	4.9	3.3	-1.5	4.8	2.7	2.0
5. Balance primario ^{2/}	-3.7	0.7	-1.1	-5.8	-1.6	0.6	0.0	0.2	0.9	-2.1	-4.1	-3.9	-3.4
6. Efecto bola de nieve		1.7	-0.8	-1.9	5.7	0.3	0.3	-0.6	0.2	3.3	-2.0	0.3	0.5
7. Ajuste "stock flow"		-4.4	-4.4	5.2	1.4	-7.2	-5.1	-1.1	-6.8	-0.9	-10.4	-4.3	-2.1
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	-3.4	-4.2	9.1	8.7	-7.6	-4.8	-1.9	-7.6	4.5	-8.4	-0.2	1.8
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	84.4	81.0	76.8	85.9	94.6	87.0	82.2	80.3	72.7	77.2	68.8	68.7	70.5
México – Gobierno central													
1. Balance global	-2.5	2.9	4.2	0.5	0.0	-0.6	-0.2	-1.1	-1.4	-1.5	-1.3	-0.7	-1.8
2. Pago de intereses	8.2	4.6	3.2	2.3	1.9	3.8	3.7	3.6	2.5	3.2	3.2	2.9	2.6
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	10.3	8.7	8.2	7.5	17.1	10.9	11.9	9.9	12.2	12.5	12.5	11.3
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	5.1	4.2	3.7	1.8	4.5	-6.2	5.4	6.8	5.0	3.7	6.8	-0.4	0.9
5. Balance primario ^{2/}	5.6	7.5	7.4	2.8	1.9	3.2	3.5	2.5	1.1	1.6	2.0	2.2	0.8
6. Efecto bola de nieve		2.6	1.8	1.8	0.7	5.5	1.8	1.4	1.2	2.1	1.4	3.0	2.3
7. Ajuste "stock flow"		-2.1	-3.8	-1.5	-1.9	9.6	-2.4	-3.8	0.4	-0.6	-2.2	-0.8	-1.6
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	-7.0	-9.5	-2.5	-3.0	11.9	-4.1	-4.9	0.5	-0.1	-2.7	0.0	0.0
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	44.4	37.4	27.9	25.4	22.3	34.2	30.1	25.2	25.7	25.7	22.9	22.9	22.9
Nicaragua – Gobierno central													
1. Balance global	-19.3	4.2	-3.4	-0.1	-5.3	-0.5	-1.6	-1.3	-1.9	-4.9	-7.6	-11.4	-2.1
2. Pago de intereses	0.0	1.2	2.9	4.0	5.4	4.1	3.1	4.8	4.8	2.8	3.3	3.8	4.7
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	0.2	0.7	1.0	1.3	0.9	0.7	2.1	1.4	0.9	1.1	1.4	1.7
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	-0.1	-0.4	0.8	-0.4	4.0	4.4	5.1	5.4	4.1	7.4	6.4	3.0	1.0
5. Balance primario ^{2/}	-19.3	5.4	-0.4	3.9	0.0	3.6	1.5	3.5	2.9	-2.1	-4.3	-7.6	2.6
6. Efecto bola de nieve		3.5	-0.3	5.6	-10.4	-16.5	-17.1	-7.3	-8.8	-19.5	-14.8	-4.4	1.9
7. Ajuste "stock flow"		-253.2	8.7	3.5	81.5	-45.7	-165.8	116.5	-2.8	-6.4	-10.1	-7.9	
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	-255.0	8.8	5.2	71.0	-65.9	-184.4	105.7	-14.5	-23.9	-20.6	-4.7	
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	650.9	395.8	404.6	409.8	480.8	414.9	230.6	336.3	321.7	297.8	277.2	272.5	
Panamá – Gobierno central													
1. Balance global	-0.7	-2.5	-1.3	0.5	-0.7	0.8	0.2	-0.3	-4.5	-2.2	-1.2	-1.8	
2. Pago de intereses	3.1	2.5	4.1	2.9	3.4	2.9	2.8	3.2	3.1	3.8	4.4	4.5	
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	3.7	6.7	5.2	5.5	4.7	4.7	4.0	4.2	5.2	5.5	6.0	
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	8.1	9.0	8.2	5.3	3.1	1.9	2.7	4.7	4.6	3.5	2.6	0.4	
5. Balance primario ^{2/}	2.4	0.0	2.8	3.4	2.7	3.7	3.0	2.8	-1.4	1.7	3.2	2.7	
6. Efecto bola de nieve		-3.3	-0.8	-0.1	1.4	1.7	1.2	-0.5	-0.3	1.2	2.2	4.2	
7. Ajuste "stock flow"		-3.6	-1.1	9.8	0.6	-0.7	22.8	-0.8	-2.2	6.5	-3.6	4.6	
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	-6.9	-4.7	6.3	-0.7	-2.7	20.9	-4.2	-1.2	6.0	-4.6	6.1	
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	67.7	60.8	56.0	62.3	61.7	58.9	79.9	75.7	74.5	80.5	76.0	82.1	
Paraguay – Gobierno central													
1. Balance global	3.8	0.4	-0.8	0.8	2.4	0.0	0.0	1.4	0.0	-2.8	-4.5	-0.5	-2.3
2. Pago de intereses	1.5	1.0	0.9	0.8	0.7	0.7	0.6	0.5	0.7	0.8	1.2	1.3	1.5
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	7.6	8.0	9.6	7.1	10.0	5.6	5.0	7.1	6.2	5.5	5.2	5.1
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	3.1	2.5	1.7	4.0	3.0	4.5	1.1	2.4	-0.6	-0.1	-0.6	2.4	0.2
5. Balance primario ^{2/}	5.4	1.4	0.1	1.6	3.1	0.8	0.5	1.9	0.7	-2.0	-3.3	0.8	-0.8
6. Efecto bola de nieve		0.6	0.7	0.4	0.4	0.4	0.4	0.2	0.8	0.8	1.3	0.7	1.4
7. Ajuste "stock flow"		-0.6	-3.9	2.3	0.6	3.2	-0.3	2.2	2.5	5.3	0.4	3.4	7.3
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	-1.3	-3.3	1.2	-2.1	2.8	-0.3	0.6	2.6	8.1	5.0	3.3	9.5
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	12.8	11.5	8.2	9.4	7.2	10.0	9.7	10.3	12.8	20.9	25.9	29.2	38.8

Cuadro 13 (conclusión)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Perú – Gobierno central													
1. Balance global	-7.9	-2.5	-3.9	-3.6	-3.2	-3.3	-1.4	-0.8	-1.1	-3.1	-2.7	-2.9	-2.2
2. Pago de intereses	7.6	3.9	4.4	4.2	3.6	3.3	2.4	1.8	1.9	2.1	2.2	2.2	2.0
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	6.0	7.3	7.0	5.7	6.2	5.0	3.9	5.9	5.2	4.6	4.8	4.5
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	-5.4	2.7	-0.4	4.8	12.7	8.6	2.5	6.8	-0.5	0.9	3.0	0.2	5.2
5. Balance primario ^{2/}	-0.3	1.4	0.6	0.5	0.4	0.0	1.0	0.9	0.8	-1.0	-0.6	-0.7	-0.2
6. Efecto bola de nieve		2.1	4.7	1.3	-4.0	-1.2	1.2	-1.2	2.0	1.7	0.7	2.1	-0.3
7. Ajuste "stock flow"		-4.4	-5.4	3.3	-5.8	-4.4	-2.9	-11.2	7.2	4.0	-3.1	-3.0	2.3
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	-3.8	-1.3	4.0	-10.2	-5.6	-2.7	-13.3	8.4	6.8	-1.8	-0.3	2.2
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	64.7	60.9	59.6	63.6	53.4	47.8	45.1	31.8	40.3	47.1	45.3	45.1	47.2
República Dominicana – Gobierno central													
1. Balance global	0.4	3.4	3.3	0.2	-0.6	1.1	0.0	0.9	0.6	-0.5	1.1	0.4	0.1
2. Pago de intereses	0.4	0.7	0.5	1.3	0.9	0.9	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.8	1.1
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	1.1	0.9	2.6	1.8	2.4	1.6	1.7	2.2	2.2	3.4	4.4	5.7
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	-5.5	0.9	8.0	3.0	4.7	4.3	7.2	8.2	7.4	7.8	7.3	2.7	4.2
5. Balance primario ^{2/}	0.9	4.1	3.8	1.4	0.3	2.1	0.5	1.4	1.1	0.0	1.8	1.2	1.2
6. Efecto bola de nieve		0.1	-4.0	-0.2	-1.3	-0.7	-1.7	-1.7	-1.2	-1.2	-0.7	0.3	0.3
7. Ajuste "stock flow"		1.2	-3.0	-0.9	-8.1	-1.5	-2.7	-1.8	0.9	-0.2	0.4	1.7	2.2
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	-2.8	-10.8	-2.6	-9.7	-4.2	-4.9	-4.9	-1.4	-1.4	-2.1	0.8	1.4
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	63.6	60.8	50.0	47.5	37.8	33.5	28.6	23.7	22.3	20.9	18.8	19.6	20.9
Uruguay – Gobierno central													
1. Balance global	-0.1	0.3	0.3	-1.0	-1.9	-1.9	-1.8	-1.6	-1.2	-3.8	-4.0	-4.4	-4.7
2. Pago de intereses	1.7	1.5	1.3	1.3	1.2	1.4	1.3	1.4	1.3	1.8	2.0	2.5	4.0
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	---	---	5.6	5.5	6.5	6.3	6.9	6.2	7.6	8.0	8.0	10.7
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	0.3	3.7	8.3	3.5	7.0	-2.3	5.0	5.4	4.4	-3.4	-1.9	-3.4	-1.6
5. Balance primario ^{2/}	1.6	1.9	1.6	0.3	-0.8	-0.6	-0.6	-0.2	0.2	-2.0	-2.0	-1.9	-0.6
6. Efecto bola de nieve				0.5	-0.3	1.9	0.2	0.3	0.4	2.6	2.6	3.7	4.7
7. Ajuste "stock flow"				-2.0	-0.9	-3.5	-0.6	0.6	1.7	-2.3	0.7	1.3	33.7
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	---	---	-1.8	-0.5	-1.1	0.3	1.1	1.9	2.4	5.3	6.9	39.0
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	---	---	23.3	21.5	21.0	19.9	20.2	21.3	23.2	25.6	30.9	37.8	76.8
Venezuela – Sector público reducido													
1. Balance global	-0.3	-4.8	5.3	0.8	-2.7	-0.3	-4.2	0.4	1.2	-1.5	-5.5	-0.8	1.7
2. Pago de intereses	4.8	4.2	4.1	4.6	5.2	6.2	4.9	2.9	2.9	3.1	3.0	3.3	5.5
3. Tasa de interés implícita (%) ^{1/}	---	---	---	---	---	---	---	6.7	9.2	10.9	10.9	12.6	19.1
4. Tasa de crecimiento del PIB (%)	6.5	10.5	7.0	-0.4	-3.7	5.9	-0.4	7.4	0.7	-5.8	3.8	2.9	-8.8
5. Balance primario ^{2/}	3.6	3.6	5.8	2.1	13.3	5.7	-6.8	-3.6	4.3	-0.7	-4.3	4.5	1.1
6. Efecto bola de nieve								-0.3	2.7	5.1	1.9	2.5	8.8
7. Ajuste "stock flow"								-14.3	-1.5	-7.2	-7.3	4.6	-1.0
8. Cambio en el saldo de la deuda pública ^{3/}	---	---	---	---	---	---	---	-11.0	-3.1	-1.3	-1.1	2.6	6.7
9. Saldo de la deuda pública (final de año)	...	...	...	...	...	...	42.8	31.8	28.7	27.4	26.2	28.8	35.6

Fuente: CEPAL, Naciones Unidas

Notas explicativas:

1/ Pago de intereses de la deuda en el período t en porcentaje de la deuda en el período t – 1;

2/ Déficit primario excluye el pago de intereses de la deuda pública, línea 8 = línea 1 - línea 2;

3/ Línea 8 = suma de las líneas 5, 6 y 7.

Capítulo VI: Saldo público y ciclo macroeconómico

El primer objetivo que debe acometer entonces una regla macrofiscal es asegurar el control de la deuda pública en el mediano plazo (lo que se logra fijando objetivos plurianuales de superávit primario, con supuestos plausibles de tasas de interés, tipo de cambio y tasa de crecimiento de la economía), ya que el tema de la sostenibilidad de la deuda pública y de la solvencia del sector público se ha vuelto fundamental en la formación de expectativas de los agentes económicos. Pero si el criterio es buscar un presupuesto equilibrado en condiciones económicas “normales”, es necesario también estimar la magnitud del componente cíclico, también conocido como la sensibilidad marginal del saldo público a variaciones del PIB.

Las fluctuaciones del nivel de actividad económica ejercen una influencia significativa en las cuentas públicas, y estos cambios tienen a su vez un efecto estabilizador sobre el PIB. Los estabilizadores fiscales automáticos se definen como aquellos ingresos y gastos públicos que se vinculan directamente al ciclo económico. Su importancia depende de muchos factores, como son el peso del sector público en la economía, la progresividad del sistema tributario, los esquemas de empleo público y de subsidios al desempleo, la sensibilidad del desempleo a las variaciones del PIB. Estas características estructurales varían considerablemente de país a país, y también a lo largo del tiempo (véase el recuadro 12).

Durante una recesión, las autoridades (por decisión propia o por imposición externa) buscan evitar el deterioro de las cuentas públicas, ejerciendo políticas procíclicas que pueden empeorar la situación

económica general. Es importante identificar con precisión la magnitud de estos mecanismos para evitar ajustes excesivos. La variación del ingreso o del gasto público tiene carácter cíclico cuando es producida por la diferencia entre el producto observado y el producto potencial o tendencial³¹. En la metodología de la OCDE (Giorno y otros, 1995) se descompone el saldo efectivo en un componente cíclico y en otro estructural. La brecha del PIB se calcula como porcentaje del PIB potencial, de manera que el saldo cíclico es positivo cuando el PIB efectivo es superior al potencial y negativo cuando es inferior. Expresado en porcentajes del PIB, el saldo estructural se obtiene como la diferencia entre el saldo efectivo y el cíclico. La idea es que el saldo estructural represente un indicador adecuado del impulso fiscal (véase el recuadro 13).

Recuadro 12

CUÁNTO ESTABILIZAN LOS ESTABILIZADORES FISCALES AUTOMÁTICOS

El grado en que los estabilizadores automáticos pueden suavizar el ciclo económico difiere significativamente entre países. Su magnitud depende de la estructura de impuestos y gastos y del grado de apertura de las economías. Como se sabe, en economías más abiertas la política fiscal es menos eficaz; se necesitan comparativamente fluctuaciones presupuestarias mucho mayores para obtener un mismo grado de estabilización del PIB. Pisani-Ferry y otros (1993) estiman un efecto estabilizador superior a 35% en Alemania y Francia; en economías más cerradas como Estados Unidos y Japón, el efecto es más significativo aún, a pesar de que la magnitud de los estabilizadores automáticos es menor (OCDE, 1993). En Estados Unidos, Weise (1996) calcula que una anulación de la reacción anticíclica del saldo público (compensando el déficit producido con menores gastos) aumentaría entre un tercio y la mitad la amplitud de las recesiones.

Nuevas estimaciones de la OCDE (1999), a partir de simulaciones del modelo INTERLINK, sitúan el impacto de los estabilizadores automáticos en un promedio de 25% para sus países miembros en los años noventa. Ello quiere decir que las fluctuaciones del PIB se reducen en un cuarto cuando se compara una situación en que no se compensan los cambios producidos en gastos e ingresos públicos con otra en que sí se nivelan, con máximos superiores a 100% en países como Finlandia y Dinamarca (lo que significa que la volatilidad del PIB hubiese sido dos veces superior sin los estabilizadores fiscales automáticos) y mínimos cercanos a 7% en Irlanda y Austria. Estos resultados merecen ser calificados, pues los modelos utilizados no toman en cuenta los eventuales efectos de un alza del riesgo-país producido por el deterioro, aún transitorio, de las finanzas públicas, ni tampoco el impacto de efectos no-keynesianos que pueden ser significativos si la situación inicial es de una deuda pública elevada (respecto de los efectos no lineales de la política fiscal véase, por ejemplo, Sutherland, 1997).

La Comisión Europea (2001), con simulaciones realizadas con el modelo QUEST, diferencia el impacto estabilizador según la naturaleza del choque al que es sometida la economía de sus países miembros. Cuando el impacto se refiere a un cambio en el consumo privado, los estabilizadores automáticos reducen en un 30% en promedio las fluctuaciones del PIB. En estos países el peso de los impuestos sobre el consumo es alto, y por lo tanto el potencial de estabilización de la política fiscal es elevado cuando se trata de mitigar las fluctuaciones excesivas del consumo privado. Obviamente, la contrapartida a una menor volatilidad del PIB es una mayor variabilidad del déficit público.

Por otra parte, el impacto de los estabilizadores automáticos se reduce sustancialmente si los choques afectan otros componentes de la demanda agregada, como la inversión privada o las exportaciones, o si se trata de un choque de oferta. Cuando la reducción de la demanda agregada afecta a la inversión privada o a las exportaciones, la estabilización automática fluctúa entre 10 y 15%; cuando se produce una disminución de la productividad laboral agregada su efecto es inferior al 10%. Estos cálculos se obtienen simplemente como el producto del multiplicador del gasto público, obtenido a partir de las simulaciones realizadas con el modelo, y el peso del sector público en la economía. En el caso de los países de América Latina y el Caribe lamentablemente no se dispone de información confiable respecto de los valores de los multiplicadores de gasto público, especialmente por el escaso desarrollo que han tenido en los últimos años los modelos macroeconómicos. Pero un valor mínimo del multiplicador igual a la unidad es imaginable, lo que agregado al tamaño del sector público en las economías entrega una estimación de la capacidad de suavizar las fluctuaciones no inferior a 20% en promedio.

³¹ Existe una extensa literatura en que se discute cuál de estos conceptos es el más apropiado para medir la brecha del PIB (véase por ejemplo European Commission, 2001). En este documento se utilizan los conceptos de PIB potencial y de PIB tendencial indistintamente, lo que implícitamente supone que el segundo es igual al primero. Se utiliza el filtro HP ($\lambda=100$) para la estimación del PIB tendencial.

En el caso de muchos países de América Latina y el Caribe esta información es insuficiente, puesto que existen múltiples fuentes de ingresos no tributarios, que van desde las utilidades de empresas públicas exportadoras de materias primas hasta ingresos por privatizaciones, y además la variación de los ingresos tributarios también se explica por otras variables, como la inflación. Es por ello que el concepto de saldo estructural, como recién definido, puede no ser el indicador más preciso para evaluar la orientación de la política fiscal; se trata más bien de una medida del saldo público “corregido por la influencia de las fluctuaciones cíclicas del nivel de actividad”. Sin perjuicio de lo anterior, el fijarse objetivos de déficit independientes de otras oscilaciones de corto plazo (como el precio de las materias primas) es un objetivo de primera importancia, y corresponde también definir una “normalidad” para estos ingresos no tributarios. Se supone en lo que sigue que el gasto público no está automáticamente correlacionado con el ciclo macroeconómico, dada la inexistencia o poca importancia de los seguros de desempleo en la región.

Recuadro 13**COMPONENTES ESTRUCTURAL Y CÍCLICO DEL SALDO PÚBLICO**

La siguiente ecuación del déficit público ilustra bien la problemática de la política fiscal:

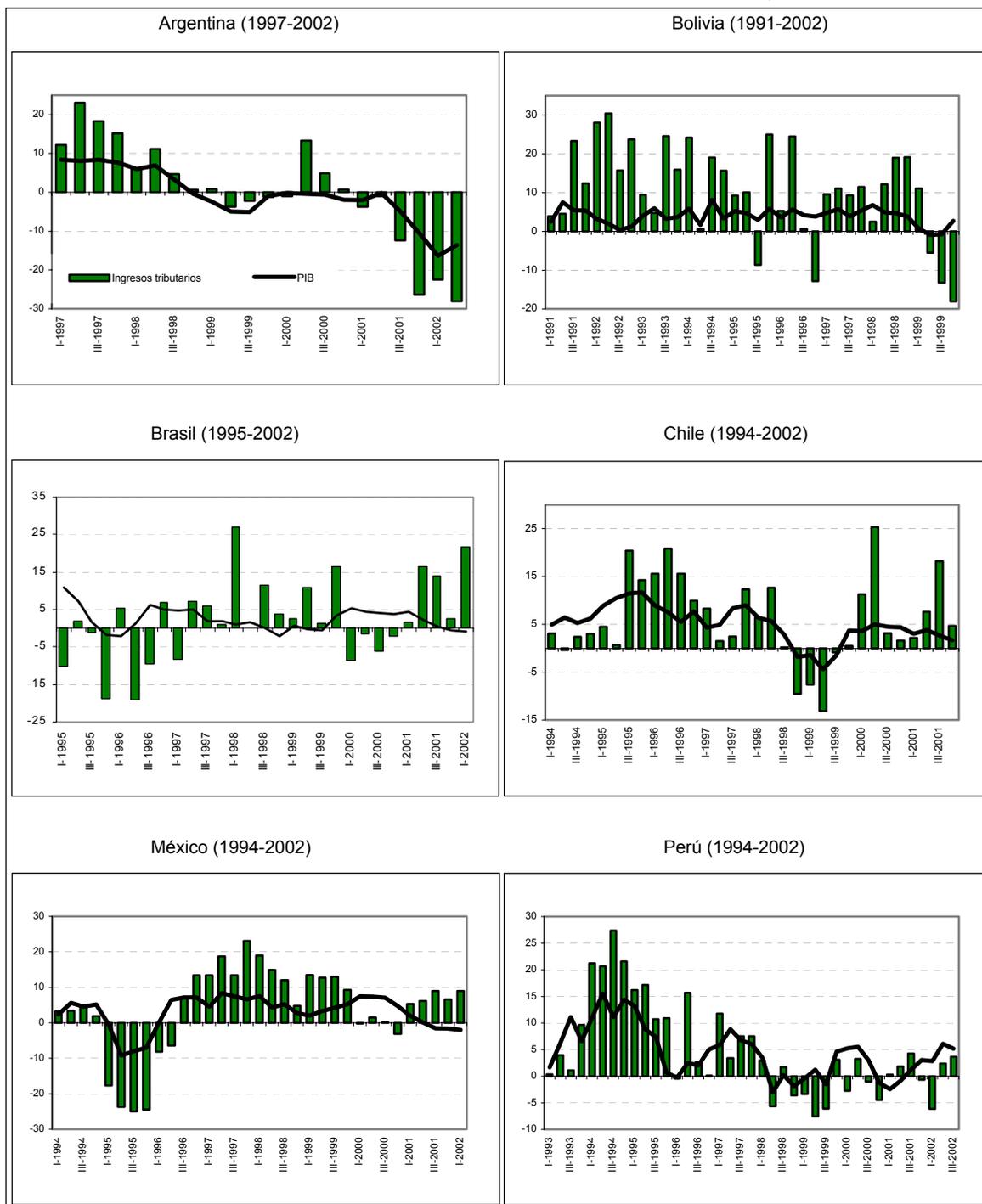
$$d = d_e - (\alpha + \beta)GAP$$

Donde d es el déficit público efectivo, d_e representa el componente estructural del déficit público, α la sensibilidad marginal del déficit a la brecha del PIB (o déficit cíclico), β la reacción discrecional de las autoridades al ciclo (o déficit discrecional), y GAP la brecha del PIB. Cualquier regla macro-fiscal debe tener en cuenta estos tres elementos: un objetivo de déficit estructural de mediano plazo, cláusulas de excepción y de transitoriedad cuando existan fluctuaciones macroeconómicas imprevistas, y algún margen de maniobra para afrontar situaciones recesivas persistentes. El componente fijo estructural debería ser nulo si no existe un sesgo de déficit. En ausencia de políticas discretionales ($\beta=0$), el objetivo de la política fiscal es dejar actuar a los mecanismos espontáneos de los estabilizadores automáticos. Como corolario, la deuda pública absorbería las fluctuaciones cíclicas, con un valor constante en promedio. Este criterio, que privilegia el objetivo de estabilización del nivel de actividad por sobre metas anuales de déficit, supone la existencia de algún mecanismo de consistencia dinámica y de simetría que asegure la sostenibilidad de mediano plazo de la deuda pública.

La alta correlación entre los cambios en los impuestos y el PIB puede observarse para ciertos países en el gráfico 29. En general, se percibe una variación más que proporcional de la recaudación de impuestos. Sin embargo, existen episodios en que esta elasticidad es incluso negativa, reflejando tal vez cambios en la legislación y revelando la dificultad de estimar con un mínimo de precisión este parámetro clave. Por una parte, las reformas tributarias modifican las bases y las tasas de los principales impuestos, haciendo muy difícil la estimación econométrica de la elasticidad tributaria. Por otra, la misma es sensible al ciclo macroeconómico, pues los ingresos suelen caer más rápidamente que el PIB en épocas recesivas y aumentar más que proporcionalmente al inicio de una recuperación. Las crisis en América Latina y el Caribe se caracterizan usualmente por drásticos ajustes externos, en los cuales el consumo privado, y sobre todo su componente importado, caen mucho más que el PIB. Por todo lo dicho, es esperable una elasticidad de recaudación superior a la unidad. En el caso del IVA, por ejemplo, este parámetro depende de la elasticidad del volumen de importaciones respecto del PIB (si es superior a uno, el IVA recaudado sobre bienes importados es más que proporcional) y de la correlación positiva entre la evasión y el ciclo económico, aspectos que no se toman en cuenta en general pero que pueden ser muy significativos en algunas

situaciones. El cuadro 14 muestra estimaciones de la elasticidad de recaudación de los ingresos tributarios, para datos trimestrales en algunos países.

Gráfico 29
INGRESOS TRIBUTARIOS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO
(variación real en 12 meses)



Fuente: cálculos propios.

Cuadro 14

ESTIMACIÓN DE LA ELASTICIDAD TRIBUTARIA PARA ALGUNOS PAÍSES
(Variable dependiente: logaritmo de ingresos tributarios totales, ITT; T de Student entre paréntesis)

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	México	Perú
Constante	-7.83 (-3.78)	-11.81 (-3.52)	-1.68 (-1.57)	-3.75 (-3.26)	-2.72 (-2.33)	-1.67 (-2.19)
Log (ITT)_1	0.32 (2.32)	0.46 (3.88)	-0.02 (-0.23)	0.27 (1.80)	0.70 (8.28)	0.56 (5.42)
Log (PIB)	1.23 (5.13)	1.23 (3.98)	0.94 (5.83)	0.88 (4.48)	0.56 (4.10)	0.56 (4.17)
R ²	0.839	0.916	0.933	0.949	0.919	0.941
F	26.07	127.9	86.9		120.6	68.2
Nº de observaciones	25	39	30	50	36	38
Durbin Watson	1.67	2.07	1.53	2.01	1.50	1.84
Ecuación de largo plazo						
Log (PIB)	1.81 (6.07)	2.29 (2.24)	0.92 (12.5)	1.22 (20.1)	1.87 (5.58)	1.13 (9.12)

Fuente: Martner y Tromben (2003)

La elasticidad es superior a uno en cinco de los seis casos examinados. Ello parece normal en los países en que la tasa tributaria es baja, como Bolivia y México. El alto valor de la elasticidad en el caso de Argentina refleja la fuerte caída de los ingresos tributarios durante el episodio recesivo, lo que puede explicarse por la disminución de las importaciones y de sus aranceles, por la alta evasión y por las reformas de la seguridad social. En el caso de Chile, el impacto en la recaudación tributaria de la reducción del ritmo de crecimiento en los años recientes ha sido contrarrestado por políticas de fiscalización muy activas. En Brasil la elasticidad es inferior a uno, lo que tal vez sea el reflejo de una alta presión tributaria.

Para las tasas tributarias promedio de la región, inferior a 20%, el saldo cíclico representa un mínimo de un punto porcentual del PIB para una brecha de PIB de 5% y de dos puntos porcentuales del PIB para una brecha de 10%, si suponemos una elasticidad ingreso unitaria. En otras palabras, la semi-elasticidad del saldo público a cambios en el nivel de actividad sería al menos 0.2, lo que se compara con el valor de 0.5 obtenido para el promedio de la Unión Europea (Buti, Franco and Ongena, 1997), y de la OCDE (Van der Noord, 2000). El cuadro 15 muestra los valores mínimos y máximos del componente cíclico del saldo público para países de la OCDE y para América Latina y el Caribe. De acuerdo a estas estimaciones, la brecha del PIB (como porcentaje del PIB potencial) varió entre mínimos de 13% y máximos de 17% en países como Argentina, Perú, Chile y Uruguay en el período 1980-2001. En la Unión Europea, por contraste, el mismo indicador escasamente excede un 4% del PIB de tendencia.

Cuadro 15

COMPONENTE CÍCLICO DEL SALDO PÚBLICO

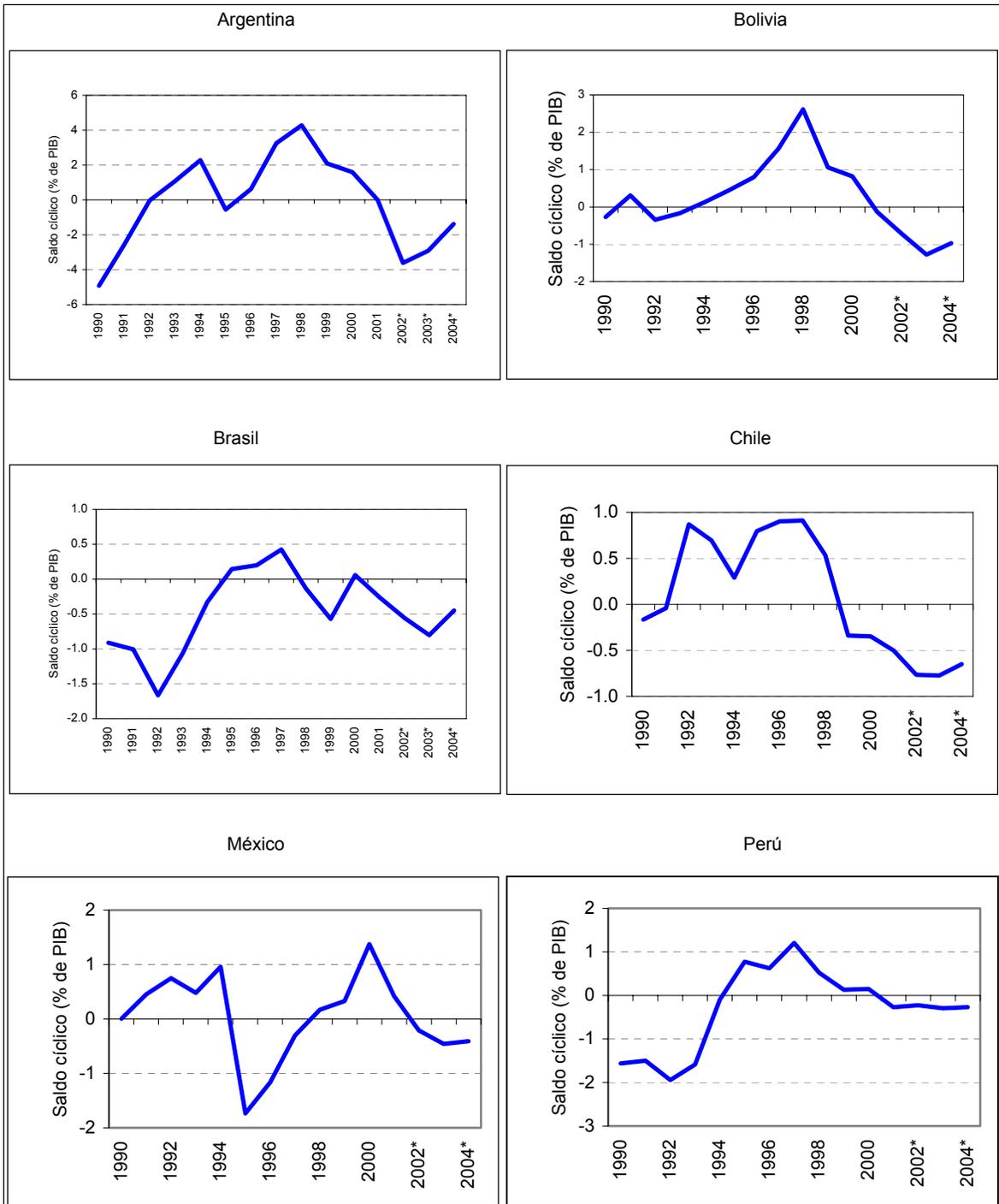
	Carga tributaria (% de PIB) (2001)	Sensibilidad marginal al saldo público al PIB (2001) 2/	Brecha de PIB (% del PIB tendencial)		Componente cíclico del saldo público (% de PIB)	
			Min	Max	Min	Max
Argentina	20.2	0.36	-13.0 (90)	9.4 (98)	-4.9 (90)	4.3 (98)
Bolivia	14.7	0.34	-0.7 (92)	4.9 (98)	-0.3 (92)	2.6 (98)
Brasil	35.1	0.35	-5.9 (92)	2.7 (97)	-1.7 (92)	0.4 (97)
Chile	18.7	0.22	-15.0 (83)	4.6 (97)	-0.5 (01)	0.9 (97)
Colombia	17.5	0.18	-2.9 (99)	4.6 (98)	-0.5 (99)	0.8 (97)
Costa Rica	19.5	0.20	-5.7 (82)	8.8 (80)	-0.7 (82)	1.1 (99)
Ecuador	18.8	0.19	-5.5 (99)	4.4 (97)	-0.6 (00)	0.5 (97)
El Salvador	12.9	0.13	-3.8 (91)	5.0 (95)	-0.4 (91)	0.7 (95)
Guatemala	11.1	0.11	-4.7 (86)	5.1 (81)	-0.3 (86)	0.4 (81)
Honduras	16.6	0.17	-3.1 (83)	3.4 (93)	-0.5 (99)	0.6 (93)
México	12.5	0.24	-6.0 (95)	5.1 (00)	-1.7 (95)	1.4 (00)
Nicaragua	26.3	0.26	-6.8 (80)	6.9 (87)	-1.2 (89)	2.1 (84)
Panamá	14.5	0.15	-12.9 (89)	7.0 (86)	-1.1 (88)	0.9 (86)
Paraguay	11.1	0.11	-4.5 (86)	5.1 (81)	-0.3 (86)	0.4 (81)
Perú	13.6	0.14	-11.2 (92)	15.9 (87)	-1.6 (92)	1.5 (87)
R. Dominicana	16.3	0.16	-6.1 (91)	7.3 (00)	-0.8 (91)	1.0 (00)
Uruguay	23.2	0.23	-8.7 (84)	9.5 (81)	-1.2 (85)	2.1 (98)
Venezuela	9.4	0.09	-4.1 (90)	6.0 (92)	-0.3 (99)	0.5 (97)
Dinamarca	49.0	0.80	-3.6 (81)	3.8 (86)	-2.4 (81)	2.6 (86)
Suecia	53.2	0.65	-4.6 (93)	3.7 (90)	-4.1 (93)	3.2 (90)
Países bajos	39.9	0.65	-3.4 (83)	2.4 (74)	2.9 (83)	1.8 (74)
Bélgica	45.3	0.60	-2.9 (93)	2.0 (90)	-2.1 (93)	1.3 (90)
Reino Unido	37.4	0.50	-4.0 (82)	5.1 (88)	-2.7 (82)	3.1 (89)
Alemania	36.4	0.50	-3.8 (67)	4.3 (91)	-1.8 (67)	2.4 (91)
Italia	41.8	0.45	-3.4 (75)	3.1 (80)	-1.2 (75)	1.1 (80)
Francia	45.4	0.40	-2.1 (85)	3.2 (90)	-1.1 (85)	1.6 (90)
España	35.2	0.40	-4.5 (60)	5.3 (74)	-2.1 (85)	2.7 (90)
Grecia	40.8	0.40	-2.7 (94)	2.9 (89)	-1.2 (94)	1.3 (89)
Portugal 2/	34.5	0.35	-1.8 (94)	3.4 (90)	-0.7 (94)	1.2 (90)
Unión Europea 2/	41.6	0.50	-2.2 (83)	3.2 (73)	-1.3 (83)	1.6 (90)
Nueva Zelanda	34.8	0.57	-5.2 (92)	1.9 (86)	-3.2 (92)	1.3 (86)
Canadá	35.2	0.41	-4.6 (88)	4.0 (88)	-2.3 (92)	1.7 (88)
Australia 2/	31.5	0.28	-2.8 (92)	2.1 (89)	-0.9 (92)	0.6 (89)
Estados Unidos 2/	29.6	0.25	-1.8 (91)	2.0 (89)	-0.6 (91)	0.6 (89)
Japón 2/	27.1	0.26	-2.3 (95)	3.1 (91)	-0.5 (95)	0.4 (91)
OCDE 2/	37.4	0.49	-4.6 (90)	2.7 (86)	-3.1 (90)	1.6 (86)

Fuente: cálculos propios para países de América Latina. Comisión Europea (2002) para países europeos. OCDE (2002) para demás países. Para Ingresos tributarios de países de la OCDE: "Revenues Statistics 1965-2001", OCDE (2002 Edition). La cobertura institucional es gobierno central, excepto para Argentina, Bolivia y Brasil (gobierno general).

1/ La sensibilidad marginal se calcula multiplicando la carga tributaria (2001) por la elasticidad de los ingresos tributarios al PIB. La elasticidad tributaria se estima para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México y Perú. Para los otros países de América Latina suponemos que la elasticidad es de 1.

2/ 2000

Gráfico 30
SALDOS CÍCLICOS EN PAÍSES SELECCIONADOS
(% del PIB)



Fuente: cálculos propios sobre la base de datos de Finanzas Públicas de ILPES, CEPAL. Para las proyecciones se hizo el supuesto de constancia de la presión tributaria, y se utilizaron las proyecciones de PIB de la CEPAL para el cálculo de la brecha de PIB.

Aunque estos indicadores son útiles para orientar la toma de decisiones, es preciso interpretar sus resultados con cautela. Debido a la variedad de métodos existentes para estimar el PIB potencial, a la extraordinaria variabilidad de la elasticidad-ingreso de la recaudación tributaria en los países de la región, y a los cambios aún mayores que se producen en la composición del PIB (y por lo tanto en la sensibilidad de los impuestos a estos movimientos), la precisión de este tipo de indicadores deja mucho que desear. Parece más razonable analizar la situación cíclica de las finanzas públicas en términos de máximos y mínimos y de tendencias plurianuales que en función de estimaciones precisas para cada año. Las metas deben ser discutidas con un margen de error apropiado, habida cuenta de la fuerte dependencia de los resultados de las finanzas públicas al ciclo macroeconómico. Como reza el refrán, más vale tener aproximadamente la razón que estar precisamente equivocado.

El componente cíclico es relevante no sólo por su importancia en el presupuesto anual, sino por su persistencia durante varios períodos. En términos generales, se observa la relevancia del componente cíclico en la mejora de las cuentas públicas en los primeros años del decenio de los noventa. Por ejemplo, una sucesión de tres o cuatro años de bonanza elevó la percepción de un potencial de crecimiento más elevado, lo que indujo un comportamiento fiscal más laxo; los hechos se encargaron de demostrar retrospectivamente que esos análisis eran demasiado optimistas. Esta reflexión tiene su trascendencia, cuando se observa que la principal causa de fracaso de las experiencias de programación plurianual del presupuesto es el excesivo optimismo respecto del crecimiento de mediano plazo. Con todo, parece necesario encarar este sesgo con métodos como los expuestos para asegurar una programación fiscal que sea más consistente y transparente. Por otra parte, los episodios recesivos recientes muestran con nitidez la dificultad de establecer un horizonte de normalidad. El desafío, entonces, es diseñar estrategias que permitan hacer endógenos los efectos del ciclo sobre las finanzas públicas, como se verá más adelante.

Segunda parte: Las innovaciones en materia presupuestaria

En los procesos presupuestarios modernos la disciplina de los agregados fiscales debe ser complementada con la efectividad en la asignación de recursos y la eficiencia operacional en la entrega de servicios. Los esfuerzos que buscan dotar de una mayor transparencia y eficiencia la asignación de los recursos públicos en América Latina y el Caribe han sido notables. Sin embargo, las reformas presupuestarias se han efectuado de manera muy heterogénea, dadas las particularidades nacionales y los énfasis de política; han sido además muy vulnerables a los cambios de gobierno y a las coyunturas económicas.

Para lograr los objetivos reseñados, la gestión pública requiere avanzar en las cinco áreas que son objeto de esta segunda parte: las reglas macro-fiscales; las políticas anti-cíclicas y la presupuestación plurianual; la transparencia informativa y la gestión de los riesgos fiscales; la participación ciudadana en el proceso presupuestario y la gestión pública por resultados. Nótese que esta clasificación supone una secuencia. Así, la evaluación de resultados sólo tiene sentido si se asegura a los gerentes públicos un ambiente de mínima estabilidad en los recursos asignados y si los programas aplicados tienen algún grado de legitimidad pública.

Capítulo I: Las reglas macro-fiscales: ¿nuevas respuestas a un antiguo debate?

El debate entre discrecionalidad y reglas tiene una ya larga tradición en la literatura macroeconómica. En el ámbito de la política fiscal, esta discusión ha resurgido con fuerza luego de los múltiples episodios de descontrol que han ocurrido en América Latina y el Caribe. La exhortación al equilibrio en el manejo de las finanzas públicas es al menos tan antigua como el imperio romano (ver Kopitz, 2001); también pueden encontrarse llamados a la prudencia fiscal en la Biblia¹ (ver Balassone y Franco, 2001).

1. La regla de equilibrio presupuestario y sus excepciones

La regla de equilibrio se basaba probablemente en la analogía entre las finanzas del gobierno y de las familias, en tiempos en que el presupuesto del Estado era el presupuesto del monarca. En palabras de Adam Smith, “lo que es prudente en la conducta de cualquier familia, difícilmente puede ser desquiciado en la de un gran reino”. David Ricardo lo plantea en los siguientes términos: “la deuda es una de las más terribles plagas que nunca se han inventado para afligir a una nación... un sistema que nos hace menos prudentes, que nos enceguece

¹ Las siguientes citas de Say, Pigou, Shumacher, Keynes y Cohn provienen del artículo de Balassone y Franco (2001): “EMU fiscal rules: a new answer to an old question?”. Las traducciones al castellano son propias.

respecto de nuestra situación real ... en que el ciudadano cree que es más rico que lo que realmente es”. Say (1853) argumenta que el endeudamiento le otorga a los gobiernos la posibilidad de “concebir proyectos gigantescos que llevan en ocasiones a la desgracia, y en ocasiones a la gloria, pero siempre a un estado de agotamiento financiero”.

El precepto de un equilibrio presupuestario queda muy claro en la siguiente afirmación realizada por Lowe a fines del siglo XIX (citada por Hicks, 1953): “Yo definiría al ministro de Hacienda como un animal que debe generar un superávit, aún en circunstancias extraordinarias; de lo contrario fracasa en el objeto mismo de su ser”. Pigou (1929) es tajante: “No puede haber ninguna duda que en un Estado bien ordenado todo el gasto será provisto por impuestos, y no por deuda. Su uso llevaría a una deuda pública y a intereses crecientes. La credibilidad nacional tendría un severo daño. Esta tesis es universalmente aceptada”.

Los preceptos de finanzas públicas sanas están muy asociados a la opinión de que la economía se auto-equilibra, de manera que el corolario lógico de la economía ortodoxa es finanzas ortodoxas. Se cree que los factores de producción son normalmente e inevitablemente utilizados por el sector privado, de manera que el Estado puede obtener estos recursos sólo impidiendo que el sector privado lo haga. El primer principio de finanzas públicas sanas es entonces que el presupuesto debe estar equilibrado” (Shumacher, 1944).

El mismo Pigou reconocía sin embargo que la necesidad de reglas severas debía acompañarse de excepciones, como la regla de oro (“el gasto de gobierno dedicado a producir bienes de capital, cuyos frutos se recuperarán subsecuentemente, debiera financiarse con préstamos”) y el principio de suavizamiento de impuestos según la coyuntura (“puesto que el cambio en los impuestos siempre lleva a perturbaciones, para mantener las tasas tributarias constantes de año en año podría ser deseable arreglar el presupuesto de manera que los años malos y buenos se compensen, un déficit en uno siendo balanceado por un superávit en otro”).

La primera excepción aparece con la distinción entre gastos ordinarios y gastos extraordinarios, los primeros de naturaleza recurrente y por lo tanto financiables con ingresos recurrentes; los segundos de carácter transitorio y, por lo mismo, pasibles de financiar con deuda. Con los intentos de aplicación en algunos países de esta separación en los años cuarenta, el problema de la subjetividad de la clasificación se hizo manifiesto: el presupuesto extraordinario “se transformó proverbialmente en un vertedero de todos los gastos que no podían ser cubiertos por ingresos tributarios” (Hansen, 1941). Keynes, en 1945, hace notar que “el actual criterio lleva a anomalías sin sentido; el costo de un camino se clasifica arriba de la línea, el de un tren abajo; una contribución de capital para la construcción de un colegio es cargada arriba de la línea en las cuentas del Ministerio de Hacienda y debajo de la línea en las cuentas de las autoridades locales”.

Una segunda excepción enfatiza la distinción entre gasto corriente y gasto de capital. La regla de oro estipula que un equilibrio o un superávit en cuenta corriente es necesario, pero puede existir un déficit en la cuenta de capital que permita repartir los costos de los bienes de capital durante todos los años en que se van a utilizar en vez de cargarlos únicamente en el período inicial. El gobierno puede endeudarse para financiar compromisos que en principio aumentarán el ingreso de las generaciones futuras (Cohn, 1895). Esta distinción puede así transformarse en un supuesto poderoso para fomentar estructuralmente el desarrollo económico.

Separar claramente el tratamiento de los gastos de inversión respecto de los gastos corrientes adoptando la regla de oro (cuya contrapartida es el equilibrio en cuenta corriente), elimina el sesgo en contra de la inversión en los procesos de ajuste del gasto público y promueve la igualdad de trato entre generaciones, al asegurar que los gastos corrientes son financiados por la generación que los disfruta. Aunque el grado de arbitrariedad de la clasificación respecto del caso anterior es más reducido, subsisten las tentaciones para opacar la contabilidad gubernamental: “la distinción entre transacciones corrientes y de capital es uno de los aspectos más controvertidos y difíciles de los procedimientos presupuestarios, especialmente teniendo en cuenta los frecuentes abusos en que los llamados

presupuestos de capital se utilizan para esconder situaciones deficitarias que, de otra manera, serían obvias” (Naciones Unidas, 1951). Más allá de la “contabilidad creativa” que suele producirse con estas clasificaciones, existen problemas de definición que no son menores, en especial respecto del tratamiento de los costos de depreciación del capital (en la sección siguiente se discute una aproximación moderna a este tema, a partir del procedimiento adoptado en el Reino Unido).

Otro problema, insalvable si lo que se pretende es aplicar el mismo criterio para todos los países, es que la regla de oro no pone límites al déficit global. Su aplicación en América Latina y el Caribe llevaría a una suerte de heterogeneidad “estructural” de las metas de saldo público (véase el capítulo precedente): mientras en países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay los gastos de capital del gobierno central representan menos de dos puntos porcentuales del PIB, en Bolivia, Chile, Centroamérica, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela la cifra fluctúa entre 3 y 15 % del PIB.

La tercera excepción, quizás actualmente la más controvertida, es la que justifica las desviaciones respecto de una regla de equilibrio fiscal a partir de la teoría keynesiana de que el presupuesto juega un papel preponderante en suavizar los efectos de los períodos recesivos del ciclo económico, compensando la insuficiente demanda privada. El objetivo es entonces obtener un equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico. En palabras de Keynes (1933): “el próximo presupuesto debería dividirse en dos partes, una de las cuales debería incluir los gastos que debieran ser financiados por deuda en las presentes circunstancias”. En Suecia, la reforma de 1937 abandonó la regla de equilibrio anual, basando su política en la idea que “en tiempos normales el presupuesto de capital debiera ser financiado por deuda y el presupuesto corriente por impuestos. En los períodos de auge el presupuesto corriente debiera tener un superávit, y en períodos de recesión un déficit, debiendo por lo tanto ser financiado por deuda” (Lindbeck, 1968). En Estados Unidos, el Presidente Roosevelt concebía que “los gastos extraordinarios deberían ser lo suficientemente flexibles para permitir su expansión y contracción como una compensación parcial del aumento y caída del ingreso nacional.”

Para el keynesianismo tradicional, la política fiscal debe asegurar excedentes en situaciones de pleno empleo y aceptar déficit en recesiones, con un saldo nulo en promedio durante el ciclo económico. Aunque algunos no lo enfatizan debidamente, el principio de responsabilidad fiscal intertemporal es parte integrante del mensaje keynesiano tradicional. Como lo subraya Tobin (1993), la macroeconomía keynesiana se aplica para los dos lados de la medalla: un superávit fiscal es el instrumento idóneo para contener el exceso de gasto, tanto como el déficit es un elemento que ayuda a superar las situaciones recesivas. La estabilización macroeconómica requiere de una regulación contracíclica de la demanda que sea razonablemente simétrica.

Para Ballasone y Franco (2001), “la idea de los primeros años del post-keynesianismo de balancear las cuentas gubernamentales a lo largo del ciclo económico tuvo una vida excepcionalmente corta”. Comenzó a imperar en los años de la post-guerra el criterio que se conoce como finanzas públicas funcionales: “las finanzas funcionales rechazan completamente las doctrinas tradicionales de finanzas públicas sanas y el principio de balancear el presupuesto a lo largo de un año o de cualquier otro período arbitrario de tiempo. La política fiscal debería realizarse sólo con el ojo puesto en los resultados de esas acciones en la economía” (Lerner, 1943).

Hansen (1941) plantea que “el éxito o fracaso de la política pública no puede leerse de la hoja de balance del sector público. No puede determinarse a partir de la evolución de la deuda pública o de la acumulación de activos. El éxito o fracaso de la política pública puede determinarse sólo considerando los efectos de los gastos, ingresos y préstamos en el ingreso nacional total y en cómo este ingreso es distribuido”. Y continúa: “si se adopta el principio de que las operaciones financieras del gobierno deberían mirarse exclusivamente como instrumento de política económica y de política pública, el concepto de equilibrio presupuestario, cualquiera sea su definición, no puede tener ningún papel en la definición de estas políticas”.

En este contexto, existió un fuerte rechazo a la imposición de reglas fiscales: “incluso si el equilibrio de las cuentas públicas puede ser recomendable, la estabilidad de la economía es ciertamente más importante... ¿quién hace la regla? Lo mejor que se puede decir de las reglas es que pueden ser superiores a una gestión discrecional incompetente” (Blinder y Solow, 1974). En la misma línea, Steve (1972) plantea que “la política fiscal no puede ser reducida a una regla simple, pues debería tomar en cuenta todos sus efectos sobre los componentes de la demanda privada y sobre el ingreso nacional”.

Pero, como ya se mencionó, el mensaje de la utilización de la política fiscal como una herramienta contra-cíclica no es exclusivo de la escuela keynesiana. La teoría neo-clásica de suavizamiento de impuestos (*tax smoothing theory*) (Barro, 1979, Lucas y Stokey, 1983) sugiere que las tasas tributarias deberían mantenerse constantes durante el ciclo económico para minimizar los costos producidos por los impuestos que introducen distorsiones. La política fiscal óptima privilegia la sostenibilidad intertemporal, dejando espacio entonces para acomodar el saldo público en función de las circunstancias macroeconómicas. El componente normativo es flexible, prefiriéndose una tasa tributaria constante a una regla anual de saldo presupuestario.²

La visión keynesiana “a la Tobin” no es muy distinta de la recién expuesta. La diferencia con la visión neo-clásica es que en el primer caso puede ser legítimo adoptar políticas de regulación más activas, lo que tendría como consecuencia fluctuaciones más pronunciadas del saldo fiscal, pero siempre con un resultado nulo a lo largo del ciclo económico.

2. El sesgo de déficit y sus soluciones: ciclos políticos, ciclos económicos

Curiosamente, aunque con argumentos diferentes, viejos keynesianos y nuevos clásicos prescriben normas similares de política fiscal. Esta especie de “acuerdo teórico” en el que se privilegian objetivos de suavizamiento de impuestos y/o de regulación del nivel de actividad por sobre metas anuales de déficit, supone alcanzar una consistencia temporal mediante acuerdos explícitos de control de la deuda pública a lo largo del ciclo económico.

Una política de este tipo, óptima para un manejo eficiente de las finanzas públicas, parte sin embargo de supuestos vulnerables y/o controvertidos, como la necesidad de una cierta simetría en los ciclos y la inexistencia de efectos persistentes de éstos. El problema es que, con la acumulación de deuda pública, la percepción de una gestión discrecional incompetente comienza a generalizarse a partir de los años setenta: “el principio de saldo fiscal equilibrado jugó un papel crucial para restringir los sesgos inherentes al sistema presupuestario, de exceso de gasto y de endeudamiento. La revolución keynesiana, al poner fuera de juego el principio de equilibrio, hizo que estos sesgos se desencadenaran” (Buchanan, Wagner, Burton, 1978).

² Se considera una economía cerrada sin capital en la que un agente representativo consume, trabaja y ahorra. El Estado es un planificador social benévolo que maximiza la utilidad del agente representativo. El Estado necesita financiar determinada cantidad de gastos en cada período mediante la imposición de tributos a los ingresos laborales, que son de índole distorsionante puesto que afectan la oferta de mano de obra. El nivel impositivo viene dado por la restricción presupuestaria intertemporal, que asume que el valor presente del gasto (dado de manera exógena) debe ser igual al valor presente de los impuestos. El objetivo consiste en que el planificador social mantenga constante la tasa impositiva. Si el gasto público tiene que ser alto hoy y bajo mañana, una política presupuestaria equilibrada supone elevadas tasas tributarias hoy y reducción de impuestos mañana. La política de suavizamiento de impuestos sugiere, más bien, la aplicación de tasas tributarias constantes, aceptando un déficit hoy; compensado en términos de valor presente por un superávit mañana. Esta política predomina, porque en el primer caso las distorsiones impositivas adicionales de hoy superan ampliamente -- en términos de utilidad -- las ventajas sociales de las menores tasas impositivas de mañana, debido a las utilidades marginales decrecientes. La política fiscal debe ser diseñada de manera a minimizar los efectos distorsionantes de los impuestos, sin cambiar las tasas tributarias cuando se enfrenta una situación momentánea de déficit, dada una cierta trayectoria del gasto.

En general se acepta que los déficits son legítimos, e incluso necesarios, en períodos de crisis; pero la prédica de superávit en momentos de pleno empleo ha sido menos exitosa, ya que existe amplia evidencia de un sesgo hacia un saldo estructural negativo. La ausencia de disciplina fiscal en las democracias modernas se analiza a partir de los conceptos vinculados de ilusión fiscal y de políticas de estabilización asimétricas. La ilusión fiscal significa que los electores no integran plenamente la restricción intertemporal del gobierno. Cuando se les propone un programa de gastos financiado con un mayor déficit, los electores sobrestiman las ventajas de estos gastos y subestiman el peso de los impuestos futuros. Los políticos oportunistas toman ventaja de esta situación para aumentar los gastos en mayor medida que los ingresos.

Según esta visión, el keynesianismo contribuyó fuertemente a la aparición de déficits excesivos y al abandono de la regla responsable del equilibrio fiscal. En el pasado, las recetas keynesianas han sido asimétricas: los políticos siempre están dispuestos a aceptar déficit en tiempos de recesión, pero se olvidan de generar excedentes cuando la recesión termina. Un argumento cercano a la ilusión fiscal es el ciclo político.³ Los electores premian a los demagogos sin comprender, o aprender de experiencias propias o de otros países, que las políticas expansionistas tendrán que pagarse algún día. En época de elecciones, los políticos en el gobierno expanden el gasto público, el que deberá ser financiado por los electores en el período postelectoral.

Así, las presiones políticas pueden originar ciclos político-económicos en función de los calendarios electorales. Por ejemplo, las autoridades pueden privilegiar los beneficios de corto plazo de un menor desempleo con relación a los costos de más largo plazo de una mayor inflación. Para evitar la probabilidad de ocurrencia de estos ciclos desestabilizadores, y asegurar eficiencia intertemporal, la recomendación en boga es lograr un diseño institucional en que el banco central disponga de la mayor autonomía posible para aplicar su política monetaria en función de objetivos de inflación decreciente, y también un cierto grado de autonomía fiscal, o de reglas explícitas controladas por agentes externos, para asegurar una política de equilibrio presupuestario.

La prédica es establecer metas fiscales cercanas al equilibrio con independencia del gobierno de turno. En esta línea, propuestas recientes plantean la creación de un “Comité de política fiscal”⁴, cuyo mandato sería velar por la sostenibilidad fiscal de mediano plazo, con independencia del gobierno y del congreso, o, alternativamente, crear un “Comité de sabios” (cuyas propuestas no tendrían fuerza de ley) con el mismo propósito. Pero existen vías alternativas para promover la responsabilidad fiscal, que van más allá de la creación de entes independientes o de la promulgación de leyes, como lo muestran las experiencias recientes de países de la OCDE. En el caso de América Latina y el Caribe el fortalecimiento del parlamento, como una institución de análisis y de discusión macroeconómica y presupuestaria, es una de las tareas fundamentales a encarar en años venideros.

Por otra parte, se sostiene que es un error que los gobiernos y los bancos centrales pretendan lograr discrecionalmente sus objetivos finales (inflación y desempleo), sin establecer reglas explícitas para los objetivos intermedios (cantidad de dinero y saldo público). En primer lugar, los hacedores de política pueden procurar genuinamente maximizar el bienestar social, y a pesar de ello cometer errores sistemáticos. Muchas veces se tiende a una sobre reacción en la política económica ante la ocurrencia de eventos exógenos, lo que acentúa las fluctuaciones. Algunos autores sostienen que, dado que sólo las medidas sorpresivas pueden tener algún efecto, lo más que puede esperarse de la política económica es que sea neutral, con dos reglas claras: un presupuesto fiscal equilibrado (que se abstiene de utilizar esta política con fines de regulación) y una política monetaria que mantenga un ritmo de crecimiento de la masa monetaria acorde con el crecimiento potencial de la actividad (lo cual impide el uso de la política monetaria como herramienta contra-cíclica).

³ Véase una completa revisión de esta literatura en Alesina y Perotti (1995).

⁴ Estas propuestas se desarrollan por ejemplo específicamente para América Latina en Eichengreen, Haussman, von Hagen (1999), y en Wyplosz (2001). Este último autor plantea que el poder del Comité sería establecer metas de saldo público cíclicamente ajustadas, pero no tendría atribuciones respecto del tamaño del presupuesto o de la política tributaria.

En segundo lugar, como los efectos de las decisiones son inciertos, las políticas más activas llevarían a mayor incertidumbre. Sería así conveniente formular objetivos intermedios como los señalados con el objeto de introducir restricciones al poder discrecional de la autoridad. Si los costos de desviaciones con respecto a una trayectoria apropiada de largo plazo son altos en materia de inflación y crecimiento, sería preferible aplicar restricciones explícitas al accionar de las autoridades. En la encrucijada, es mejor otorgarle una mayor ponderación a la credibilidad de las políticas, puesto que la flexibilidad sería potencialmente perjudicial. Las virtudes de la disciplina fiscal también han sido crecientemente recogidas a nivel político.

Sin embargo, en la práctica cotidiana de la política económica bajo incertidumbre, la dicotomía entre discrecionalidad y reglas ha perdido vigencia y resulta menos relevante. Si la ambición de las autoridades es acercarse a la política óptima, el uso de reglas simples no es factible, porque no se conoce lo suficiente de la estructura de la economía y de las perturbaciones que se tendrá que enfrentar. Justamente porque existe incertidumbre no es óptimo instaurar reglas rígidas; es preferible mantener alguna flexibilidad en el manejo de la política económica para enfrentar situaciones imprevistas.

El dilema entre credibilidad y flexibilidad puede superarse con objetivos finales explícitos, pero con un alto grado de discrecionalidad en los instrumentos. La conclusión resulta totalmente opuesta a la enunciada por los defensores de reglas deterministas: en un entorno incierto, es muy importante preservar la capacidad de acción de las autoridades. La discrecionalidad dentro de normas, o la discrecionalidad “disciplinada” como la llaman algunos autores, se propone la aplicación de reglas contra-cíclicas en tiempos normales, preservando la capacidad de discrecionalidad para enfrentar situaciones imprevistas.

Finalmente, también se afirma en la literatura reciente que la persistencia de los déficit y de las deudas se debe a cuestiones institucionales. En tal sentido, Von Hagen (1992) investiga la importancia de las instituciones presupuestarias en la evolución de la deuda,⁵ La evidencia de la hipótesis estructural es convincente: los índices que reflejan distintos tipos de instituciones presupuestarias contribuyen a explicar las diferencias en los déficit y en la relación deuda-producto entre los países de la OCDE.

Alesina, Haussman, Hommes y Stein (1999) realizan un estudio similar para los países de América Latina y el Caribe, utilizando información sobre la legislación y las prácticas efectivas de presupuestación, obtenida mediante cuestionarios respondidos por los responsables de la política presupuestaria. Para un panel de veinte países, se construyeron indicadores de procedimientos presupuestarios sobre la base de diez particularidades del proceso, que iban desde las restricciones y controles al endeudamiento público hasta los requisitos en la aprobación de enmiendas en el parlamento, pasando por el grado de autonomía de los gobiernos locales y de las empresas públicas en sus decisiones de endeudamiento. Los resultados empíricos son consistentes: controlando por diversos determinantes económicos del saldo público, los procedimientos más jerárquicos y/o transparentes contribuyen a obtener mayor control sobre el déficit fiscal.

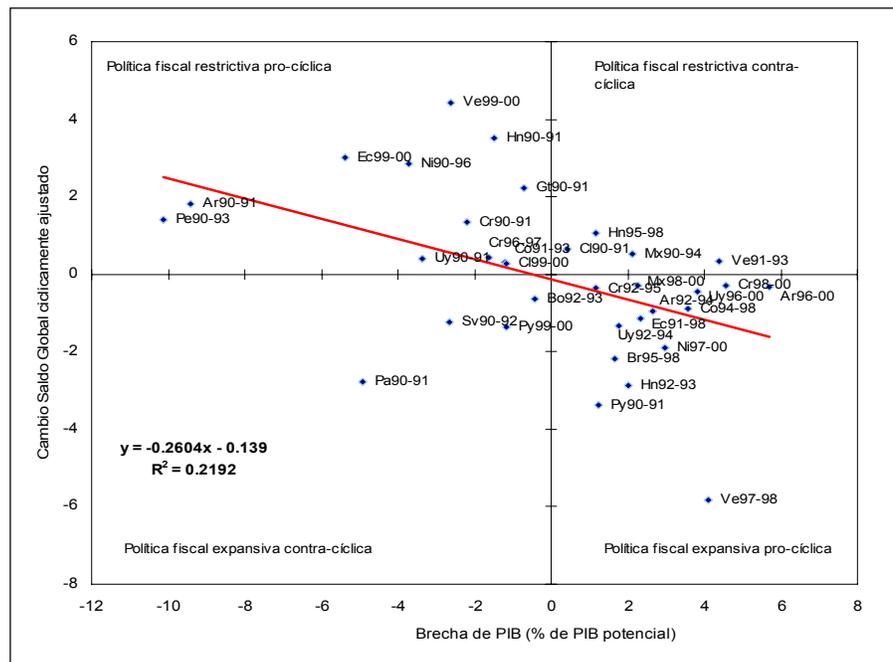
Es claro que, salvo algunas excepciones, los procedimientos presupuestarios no crean los déficit fiscales. Pero también es un hecho que los arreglos institucionales vigentes facilitan o dificultan la reacción frente a la ocurrencia de desequilibrios originados en choques exógenos. La rectificación en los procedimientos excesivamente rígidos y la corrección de defectos tan comunes como la falta de transparencia y de cooperación entre los distintos niveles de gobierno son tareas imperativas, si se quiere recuperar el dominio sobre los procesos presupuestarios, mantener el endeudamiento público bajo control y, por supuesto, mejorar la eficacia de las políticas públicas.

⁵ El autor elabora índices estructurales para doce países de la OCDE, dependientes de cinco características de los países: i) el poder del Primer Ministro, o del Ministro de Finanzas en las negociaciones intragubernamentales; ii) las limitaciones a las enmiendas parlamentarias; iii) el tipo de voto del presupuesto en el Parlamento (global, ítem por ítem); iv) el grado de transparencia del presupuesto; y v) la flexibilidad del proceso de aplicación.

3. El sesgo pro-cíclico de la política fiscal

La multiplicación de estudios sobre este tema muestra que el debate en torno al papel de los estabilizadores automáticos en la conducción de la política fiscal ha retomado gran actualidad. Sin embargo, se detecta una evidente asimetría en las políticas fiscales discrecionales, lo que tiene como consecuencia una acumulación de la razón deuda pública sobre PIB, incluso en períodos caracterizados por un crecimiento superior al de tendencia⁶. Una manera de analizar este sesgo es comparando los cambios en el saldo público cíclicamente ajustado con la brecha de PIB (gráfico 31). Si los estabilizadores automáticos hubiesen operado simétricamente, es decir si las políticas fiscales discrecionales hubiesen sido neutras en el conjunto del ciclo económico, los puntos debieran distribuirse a lo largo del eje de las abscisas. En el caso de políticas contra-cíclicas, los puntos debieran ubicarse en los cuadrantes superior derecho e inferior izquierdo. Si los puntos se concentran en los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho, la tendencia es a ejercer políticas fiscales pro-cíclicas.

Gráfico 31
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EPISODIOS DE FINANZAS PÚBLICAS PRO-CÍCLICAS, 1990-2000
(cambios en el saldo global cíclicamente ajustado y brecha de PIB)

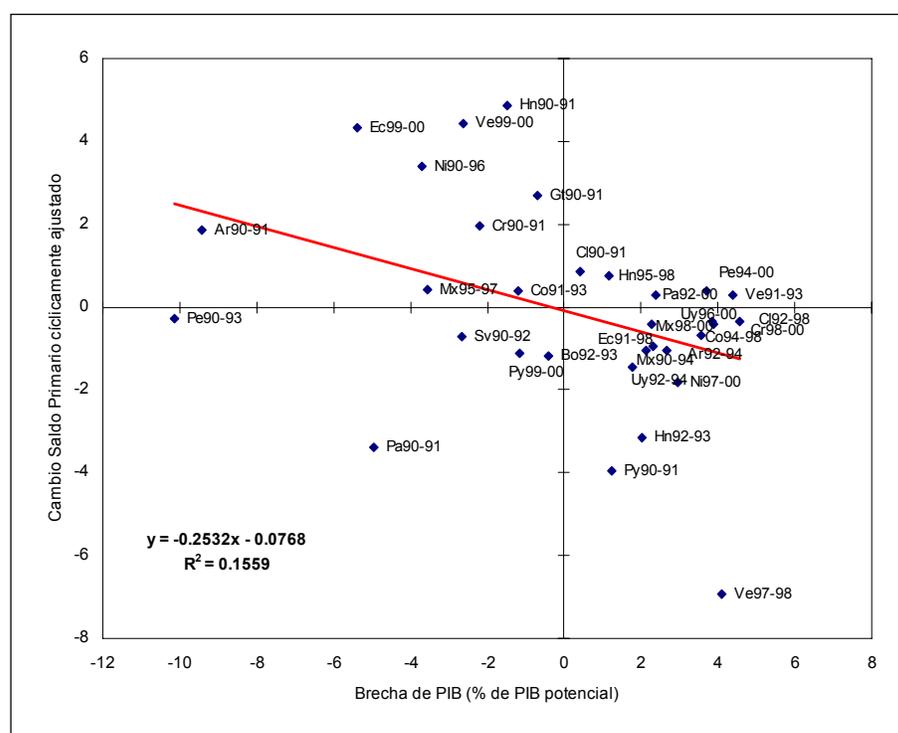


Fuente: Ricardo Martner, Varinia Tromben (2003). Sólo se incluyen los episodios en los cuales los valores absolutos del promedio anual de la brecha de PIB y del promedio anual del cambio en el saldo cíclicamente ajustado son superiores a 0.25% por dos años o más. Se utilizan las coberturas del Sector público definidas en el documento.

⁶ Un estudio relativo a la evolución de los componentes cíclico y estructural del saldo público según la brecha de PIB entre 1970 y 1997 en los países miembros de la Unión Europea revela la existencia de un sesgo pro-cíclico en la política fiscal (European Commission, 2001).

En América Latina y el Caribe, el examen de 45 episodios de variación del saldo público global ajustado por el ciclo económico revela que 12 de ellos fueron neutros respecto del ciclo⁷; en 25 casos la política fiscal tuvo un comportamiento pro-cíclico, y en sólo 8 se verificó un comportamiento contra-cíclico. Más precisamente, en 13 de los 17 casos en que el producto creció a un ritmo superior al de tendencia, el cambio en el saldo público cíclicamente ajustado fue negativo, lo que refleja una política fiscal expansionista. En cambio, cuando las economías han crecido a un ritmo inferior a la tendencia de mediano plazo, el cambio en el saldo público cíclicamente ajustado fue positivo en 12 de los 16 episodios correspondientes, como reflejo de una política fiscal restrictiva⁸. Las conclusiones son similares cuando se analizan los cambios en el saldo público primario (también denominado no financiero) cíclicamente ajustado (gráfico 32). Estos ejercicios ilustran el comportamiento habitual de las autoridades fiscales en América Latina y el Caribe, el que por cierto no es muy diferente al de otros países.

Gráfico 32
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EPISODIOS DE



FINANZAS PÚBLICAS PRO-CÍCLICAS, 1990-2000

(cambios en el saldo primario cíclicamente ajustado y brecha de PIB)

Fuente: Ricardo Martner, Varinia Tromben (2003). Sólo se incluyen los episodios en los cuales los valores absolutos del promedio anual de la brecha de PIB y del promedio anual del cambio en el saldo cíclicamente ajustado son superiores a 0.25% por dos años o más. Se utilizan las coberturas del Sector público definidas en el documento.

⁷ Los episodios en que han existido pocas variaciones en el saldo cíclicamente ajustado aún con cambios significativos de la brecha de PIB son: Colombia (99-00), Chile (92-98), Bolivia (94-00), Brasil (90-94), Guatemala (92-00), El Salvador (93-00), México (95-97), Panamá (92-00), Paraguay (93-98), Perú (94-00) y República Dominicana (90-96 y 97-00).

⁸ En este caso, los países no tienen más remedio que ajustar en la mayoría de los casos, por lo que se trata más de un resultado que de una política.

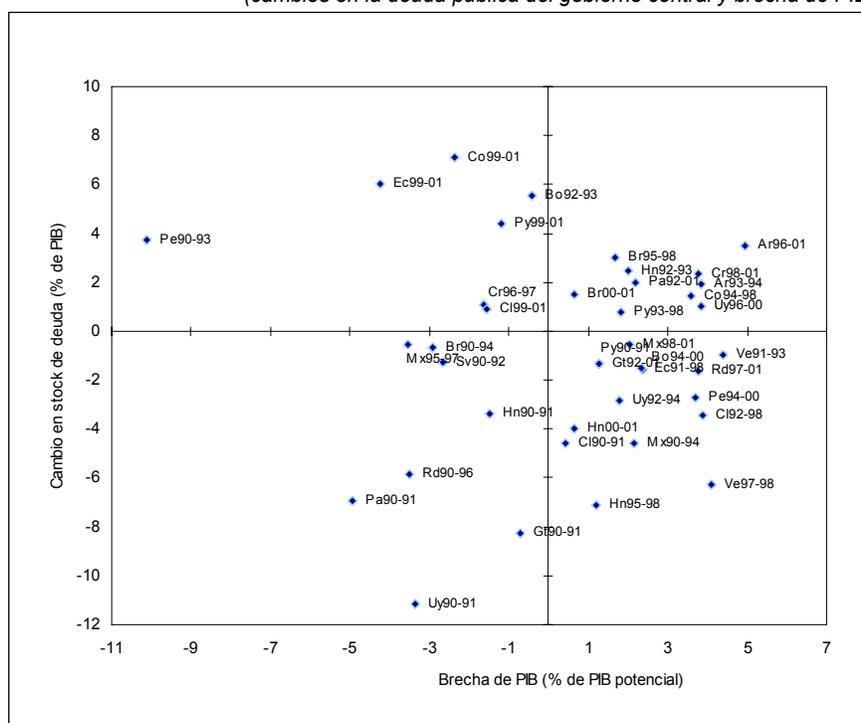
Los países que ganaron grados de libertad durante la década de 1990, disminuyendo el peso de su deuda pública en períodos de auge económico, están hoy mejor preparados para enfrentar la reversión del ciclo. El gráfico 33 contrasta, para los cuarenta y cinco episodios, la posición de las economías en el ciclo con los cambios en la deuda pública, a nivel de gobierno central. En este caso se observan quince episodios contra-cíclicos significativos de reducción de deuda pública en un contexto de brecha de PIB positiva; destacan los casos de Chile (1992-1998), Ecuador (1991-1998), Perú (1994-2000), México (1990-1994 y 1998-2001) y Venezuela (1991-1993 y 1997-1998), entre otros.

Otros episodios de reducción de la deuda pública se dieron en un contexto de brecha de PIB negativa, especialmente en República Dominicana (1990-1996), Uruguay (1990-1991) y Paraguay (1990-1991). En varios episodios se advierte un aumento de la deuda pública en períodos de auge, lo que por cierto ha significado una mayor vulnerabilidad fiscal en las situaciones recesivas recientes. El caso de Argentina (1996-1998) es muy claro, con un aumento de la deuda por encima del crecimiento de mediano plazo durante varios años consecutivos. Ha ocurrido lo mismo, aunque en menor magnitud, en Brasil (1995-1998), Colombia (1994-1998), Costa Rica (1998-2001) y Paraguay (1993-1998) en los años recientes.

Gráfico 33

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EPISODIOS DE FINANZAS PÚBLICAS PRO-CÍCLICAS, 1990-2001

(cambios en la deuda pública del gobierno central y brecha de PIB)



Fuente: Ricardo Martner, Varinia Tromben (2003). Sólo se incluyen los episodios en los cuales los valores absolutos del promedio anual de la brecha de PIB y del promedio anual del cambio en la deuda pública son superiores a 0.25% por dos años o más.

Es notable la total inexistencia de simetría en el manejo de la deuda pública y es interesante advertir que en los países en que se aprovecharon las holguras para reducir el peso de la deuda pública en la economía, los episodios adversos no han significado un aumento de la misma. Ello refleja un

comportamiento asimétrico, inverso al que se cita tradicionalmente en la literatura, el que podríamos denominar como un “sesgo de superávit” o como un síndrome de eliminación de la deuda.

Así como a las autoridades les cuesta reconocer que han existido episodios de déficit asociados a un mal diagnóstico de la posición de la economía en el ciclo durante los periodos de auge, suelen también renegar de la conveniencia de aceptar un déficit moderado y de un mayor nivel de endeudamiento cuando la coyuntura es adversa. En este último caso, se sobrevalora la importancia de mantener cifras en azul aún en recesión con el argumento de mantener la credibilidad de los mercados y se subestima la capacidad estabilizadora del instrumento fiscal. El reflejo pro-cíclico no sólo es habitual en periodos de auge; también lo es cuando se antepone una meta de saldo público a una de crecimiento del PIB, aun existiendo condiciones para llevar a cabo políticas más activas.

4. Estabilización macroeconómica y políticas fiscales

En el debate reciente se acepta ampliamente el criterio de libre operación de los estabilizadores automáticos en circunstancias normales como criterio rector de la política fiscal. Este principio ha sido recogido por la CEPAL (1998) desde hace bastante tiempo, al recomendar el uso de un indicador estructural de saldo público en vez del saldo efectivo. Otros autores (véase por ejemplo Perry, 2003) también han recomendado el uso de reglas de política fiscal cíclicamente ajustadas para aumentar la credibilidad de los países de la región. El hecho de llevar a la práctica una política de este tipo representaría un enorme avance hacia la estabilidad macroeconómica⁹. Para ello es necesario introducir un marco de balance estructural para discutir la posición fiscal de los países, tanto para la formación de la opinión pública y de los mercados como para las negociaciones con los organismos internacionales, especialmente en lo que se refiere a la definición de los criterios de condicionalidad estructural. No hay razón para considerar que las buenas prácticas aplicadas en los países industrializados no puedan extenderse al diseño de las políticas fiscales en los países de América Latina y el Caribe.

En la región, aun cuando la necesidad de generar superávit fiscales durante los periodos de bonanza es parte integrante de una estrategia contra-cíclica, sus resultados serán poco significativos si no son acompañados de una batería de otras medidas que permitan afrontar los desajustes macroeconómicos producidos por el carácter pro-cíclico de los mercados de capitales (Ocampo, 2002).

La OCDE (1999) nota que “en el futuro los gobiernos deben cuidarse del uso asimétrico de los estabilizadores automáticos, aunque ello obviamente no impide las acciones discrecionales”. Por lo general las acciones fiscales discrecionales son consideradas problemáticas por su irreversibilidad, la incertidumbre respecto de sus efectos y los rezagos en la instrumentación de las políticas. Por consiguiente, surgen complejos dilemas cuando se quieren conciliar los objetivos de sostenibilidad, de estabilización automática y de políticas activas de regulación en el marco de las nuevas leyes de responsabilidad y de transparencia fiscal.

Durante algunos periodos, a menudo prolongados, suele haber un exceso de oferta de trabajo para el nivel de salario real prevaleciente. En otras palabras, existe desempleo involuntario. El nivel agregado de la actividad económica fluctúa marcadamente, ya sea que ésta se mida por el grado de uso de la capacidad, por el PIB o por la tasa de desempleo. Es necesario entonces buscar soluciones a esta volatilidad de la demanda. La vía natural para garantizar que las políticas de estímulo de la demanda sean sostenibles consiste en concentrarlas en inversiones que tienen rendimientos sociales adecuados, como inversiones en vivienda social, renovación urbana y transporte urbano. El hecho de promover estas inversiones en periodos en que los emprendimientos privados se han reducido transitoriamente es una manera eficaz de atenuar la volatilidad, la debilidad persistente de la demanda global y sus devastadores efectos sobre la oferta agregada. Como sostiene Dreze (2000): “el debate en torno a la

⁹ Un argumento tradicional en contra de este tipo de reglas es que es necesario primero llegar al equilibrio fiscal antes de adoptar criterios contracíclicos. Sin embargo, no debiera ser necesario esperar hasta alcanzar la consolidación fiscal definitiva para introducir indicadores que hagan compatibles la sostenibilidad de mediano plazo con la remoción de la prociclicidad de la política fiscal.

política económica me ha convencido de que el principal obstáculo a la instrumentación de políticas eficaces viene de lagunas de la teoría macroeconómica, en particular, de su desdén relativo por la demanda agregada”.

Las condiciones iniciales de las finanzas públicas tienen una gran influencia en la manera en que se reacciona ante episodios de recesión. Los países con déficit y deudas moderados fueron capaces de aprovechar los márgenes de maniobra disponibles, llevando a cabo políticas de estabilización. Contrariamente a lo que se esperaría, en muchos casos el principal instrumento ha sido el gasto público en las recesiones, pues el componente discrecional de los impuestos incluso ha aumentado (Buti, Franco, Ongena, 1997).

Existe la percepción generalizada de que el margen de acción de la política fiscal para enfrentar situaciones recesivas es muy limitado por sí mismo. Cuando se afirma la ineficacia de la política fiscal se alude a los siguientes cinco argumentos clásicos:

- a) en una economía abierta, con movilidad perfecta de capitales y tipo de cambio flexible, la política fiscal es totalmente inefectiva para reactivar la demanda agregada;
- b) el multiplicador de política fiscal, aún en un modelo keynesiano básico de economía cerrada, es relativamente poco significativo cuando el sector público no representa más de un quinto del PIB, como es el caso de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe;
- c) un mayor déficit consecutivo a más gasto fiscal tendría un impacto negativo sobre el riesgo-país, con el consiguiente deterioro de la credibilidad;
- d) en cualquier caso, es muy difícil asegurar que un impulso fiscal sea transitorio, dados los intereses creados en el camino; y
- e) la complejidad organizativa del sector público (y su ineficiencia, para algunos) impide acciones rápidas y concertadas que permitan darle cuerpo al estímulo discrecional.

Estos argumentos son contundentes, e irrefutables en su lógica. Parafraseando a Keynes, las observaciones que siguen consisten menos en revelar los errores lógicos de estas afirmaciones que en poner en evidencia el hecho que los supuestos implícitos nunca se realizan y que, por ello, se es incapaz de resolver los problemas del mundo concreto sólo con afirmaciones de buen sentido común.

El primer argumento es sólido, plenamente establecido y aceptado en la profesión. Cuando se aumenta el gasto público con deuda, se revalúa el tipo de cambio y se deteriora la cuenta corriente externa, lo que obliga a un alza de la tasa de interés doméstica para financiarla, aumento que termina por anular el impulso inicial. Congruente con este argumento, lo que corresponde es disciplina pública para dejar espacio a la política monetaria. El problema es que este análisis es estático, pues no considera ni el punto de partida ni la trayectoria. Introducir ambas dimensiones lleva a razonar de una manera menos categórica.

Resulta intuitivo pensar que condiciones monetarias con efectos potenciales de reactivación pueden complementarse con un mayor impulso fiscal, precisamente porque se asume que existen holguras en materia del equilibrio en cuenta corriente (de no existir esta disponibilidad de financiamiento, no queda mucho por discutir). Al final, si la aparición de un exceso de demanda lleva a un resultado en cuenta corriente insostenible, efectivamente la tasa de interés deberá aumentar. Pero entretanto, se habrá salido de la trampa recesiva y la política fiscal no habrá sido inefectiva, sino por el contrario demasiado efectiva.

Ciertamente, y en referencia al segundo argumento, en los países en que el gasto fiscal es más significativo su impacto será mayor. Pero el efecto multiplicador también depende del tipo de estímulo que se realiza. El impacto sobre el PIB, o multiplicador de la política fiscal, es un concepto que dista de ser básico. Estos se derivan de modelos extremadamente complejos (y que hasta ahora no son calculados de manera oficial en los países de América Latina y el Caribe, lo que aumenta la confusión en el debate actual), y obviamente dependen del tipo de gasto en que se incurra. Los resultados de los

modelos de los países desarrollados son claros: los efectos mayores se obtienen con inversión pública directa en construcción, pues ésta representa un alza directa de la demanda agregada, con poco contenido de importaciones y con una generación directa e indirecta de empleo. Las transferencias tienen un impacto más moderado. Es importante recalcar que el multiplicador es creciente en el tiempo, con un máximo que se sitúa alrededor del tercer año. No se trata entonces de reaccionar con programas de empleo transitorios, sino de elaborar planes de infraestructura que cubran la parte negativa del ciclo económico.

El tercer temor, tal vez el más difícil de disipar, tiene que ver con la posibilidad del aumento del riesgo país. El déficit público, aunque importante, es sólo uno de los aspectos tomados en cuenta en los análisis de solvencia, los que también ponderan las políticas cambiarias, monetarias y los aspectos de economía política. No existe en América Latina y el Caribe una relación mecánica entre riesgo-país y déficit del sector público, en tanto se advierte una mayor correlación con el nivel de la deuda pública. Las relaciones no son lineales, sino que operan con techos¹⁰. Dentro de ciertos límites de déficit y sobre todo de deuda, el riesgo-país no se mueve significativamente. Pasado ese límite, la relación se vuelve unívoca; de ahí la importancia de una regla de mediano plazo. Para evitar efectos perversos, cualquier reacción discrecional debe enmarcarse dentro del principio de responsabilidad (o, técnicamente, de sostenibilidad de la deuda pública).

El cuarto argumento, más de economía política, se refiere a la dificultad de revertir intereses creados con las medidas que se supone fueron transitorias. Un caso claro es el de los programas de empleo, que muchas veces benefician a personas que están fuera de la población económicamente activa y que, por lo demás, no tienen intenciones de buscar empleo en el sector privado. Aunque este riesgo es indiscutible, es necesario recalcar que en el pasado se logró revertir el gasto en programas de empleo de emergencia sin mayores traumas. También hay que tener presente que los ciclos macroeconómicos negativos no duran uno o dos trimestres, sino que pueden extenderse por períodos más largos, de manera que el concepto “transitorio” no tiene horizontes trimestrales.

El quinto argumento alude a una cierta sospecha de ineficiencia en el manejo de recursos públicos. Más allá de la alta probabilidad de su existencia, no se puede afirmar que hay una incapacidad sistemática en la elaboración de planes y programas públicos, sobre todo cuando lo que se plantea es una reacción discrecional de un horizonte que sobrepasa el ciclo del presupuesto. De hecho, varios programas de inversión pública fueron más significativos en los años noventa que hoy, con lo cual no se puede decir que no existe capacidad de gasto en inversiones socialmente rentables.

Existen por cierto problemas críticos con las instituciones fiscales. Cuando los acontecimientos requieren de un giro en la orientación de la política fiscal, el cambio es muy difícil de lograr rápidamente, por la propia complejidad organizativa del sector público. Por ejemplo, las variaciones de impuestos requeridas por la coyuntura pueden llevar a intensas y largas negociaciones legislativas¹¹. Por el lado de los gastos, los cambios en los programas requieren por lo general de autorización presupuestaria, y además el diseño y evaluación de los proyectos toma tiempo¹². Otro problema muy serio es el riesgo de irreversibilidad asociado a los impulsos fiscales, en principio transitorios. El sesgo al déficit, generado por la dificultad de revertir los procesos, es uno de los principales argumentos para impulsar el establecimiento de reglas compulsorias que limiten este tipo de acciones discrecionales.

¹⁰ Para una discusión teórica de la existencia de no linealidades en el impacto del gasto público según el stock de deuda pública, véase Sutherland (1997).

¹¹ Existen varias propuestas para lograr una mayor autonomía en este ámbito; una iniciativa interesante es la planteada en el caso de Australia (Gruen, 2001). El BCA (Business Council of Australia) ha propuesto que los instrumentos relevantes debieran ser los impuestos al ingreso, tanto a las personas como a las sociedades. No sería necesario modificar las tasas legisladas por razones coyunturales si se introdujese un ponderador variable según la posición de la economía en el ciclo. El parámetro fiscal sería fijado inicialmente en uno, y modificado discrecionalmente por el ejecutivo en un rango de 0.97 a 1.03, lo que implicaría un amortiguador tributario no superior a un punto del PIB.

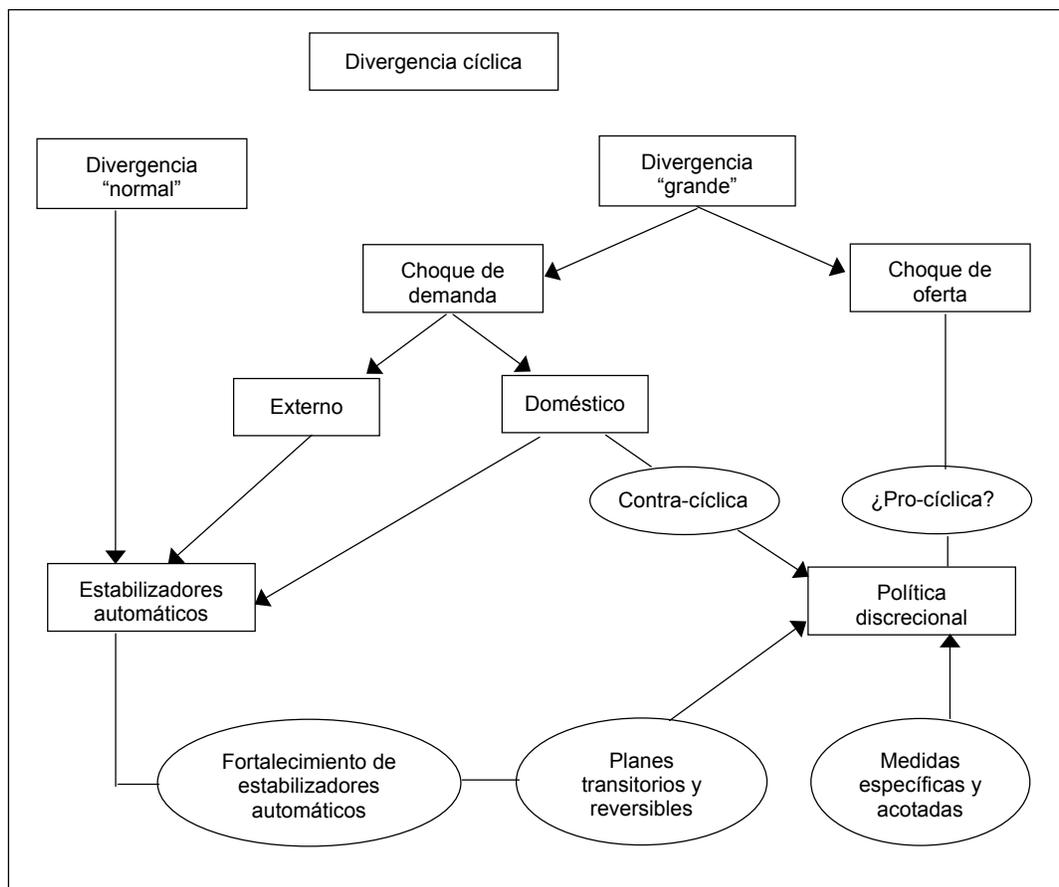
¹² De hecho, en la historia de Estados Unidos, muchos de los estímulos discrecionales se han implementado cuando la recesión estaba ya técnicamente terminada (Gruen, 2001).

A pesar de estos riesgos, cabe destacar la posición de Ball (1996) respecto de la combinación óptima de políticas: “Los rezagos más cortos (en su impacto sobre el gasto) son la principal ventaja para usar la política fiscal (en relación a la política monetaria) como una herramienta macroeconómica. Si los gestores de política usaran sus instrumentos fiscales, cometerían menos errores, y éstos podrían corregirse más rápidamente”.

La conceptualización general puede resumirse en el esquema siguiente (véase el gráfico 34). Si la divergencia entre lo esperado y lo efectivo resulta de un choque de demanda externo o doméstico “normal”, es apropiado dejar operar libremente los estabilizadores automáticos, combinándolos con una respuesta monetaria más agresiva. Si la divergencia es “grande” o persistente y el choque es de demanda, es conveniente dejar algún espacio para las políticas discretionales cuando los estabilizadores automáticos no permiten un grado suficiente de estabilización. Las políticas contracíclicas no son, sin embargo, apropiadas cuando el país enfrenta un choque de oferta permanente, caso en el cual pueden ser necesarias políticas discretionales de ajuste, incluso pro-cíclicas. Este es el caso, por ejemplo, de un deterioro estructural de los términos de intercambio. La estimación de promedios móviles, o de precios de largo plazo de las materias primas, pueden otorgar señales en cuanto a la conveniencia de adoptar este tipo de políticas.

Gráfico 34

LA POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE ESTABILIZACIÓN: UN “MAPA MENTAL”



Fuente: European Commission 2002, con modificaciones.

Una vez que la fuente del desequilibrio está claramente identificada, las medidas fiscales acotadas y transitorias pueden resultar eficientes. El hecho de preocuparse por la reversibilidad de estas medidas no significa que éstas deban ser de corto plazo; típicamente, las fases recesivas del ciclo económico no son inferiores a dos o tres años. Para evitar los clásicos problemas de las políticas discrecionales, las políticas estructurales deberían abocarse al fortalecimiento de los estabilizadores fiscales automáticos. Esto supone, por el lado del gasto, establecer mecanismos institucionales y legales tendientes a desarrollar los sistemas de seguros al desempleo y a crear fondos de desempleo, y, por el lado de los ingresos, a impulsar mecanismos que aseguren la creación de márgenes de seguridad durante los períodos de auge.

Capítulo II: Las políticas contra-cíclicas en la práctica

La evidencia presentada en la sección anterior confirma que la consistencia dinámica de la política fiscal no es espontánea y que es necesario, por lo tanto, crear los mecanismos que busquen asegurarla. En este contexto, la promulgación de leyes sobre responsabilidad fiscal y la adopción de reglas fiscales en algunos países de América Latina y el Caribe en los últimos años han significado importantes avances en la dirección deseada. Aunque no hay mejor regla que una buena discrecionalidad, surge con fuerza la necesidad de una mayor transparencia en este ámbito. La consecución de los objetivos contra-cíclicos de la política macroeconómica se facilita mediante la utilización de fondos de estabilización de ingresos públicos, tanto tributarios como de ingresos vinculados al precio de las exportaciones de materias primas, cuando éstos sean relevantes. Además, las iniciativas recientes buscan evitar los comportamientos pro-cíclicos en períodos de auge, mediante el uso de supuestos macroeconómicos moderados en sus proyecciones presupuestarias plurianuales.

1. Los fondos de estabilización de los ingresos públicos

Los fondos de estabilización asociados a materias primas representan una solución potencial a la vinculación estructural entre el ciclo de términos de intercambio y el ciclo fiscal. Existen tres elementos que caracterizan a estos fondos: i) un precio de referencia

de la materia prima, fijado en la etapa de formulación presupuestaria, basado en perspectivas generalmente conservadoras de mediano plazo; ii) un fondo que se nutre de los excedentes acumulados en épocas de bonanza y que se utiliza en períodos adversos; y iii) reglas operativas que establecen la relación entre las fluctuaciones de precios y los aportes o giros del fondo. Si los ingresos del fondo se depositan en moneda extranjera, se esterilizan además los efectos del influjo de divisas.

En este ámbito, hay ejemplos destacables en algunos países de la región, que pueden servir de base para el diseño de fondos de estabilización de ingresos públicos de carácter general (CEPAL, 1998). Los fondos de estabilización de ingresos provenientes de materias primas tienen ya décadas de funcionamiento en Chile para el caso del cobre (véase el recuadro 14) y en Colombia para el café (véase el recuadro 15). A éstos se han agregado más recientemente fondos del petróleo en Colombia, Ecuador, Venezuela y México, y fondos generales de estabilización de ingresos tributarios en Argentina y Perú.

En Colombia, a diferencia del fondo cafetero, el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) es reciente (1995), y tiene como propósito exclusivo el ahorro fiscal y la estabilización macroeconómica. Sus beneficiarios incluyen al Gobierno Nacional, ECOPETROL y algunos departamentos y municipios que se encuentran ubicados en zonas de producción de petróleo. Su administración recae sobre el Banco de la República, específicamente sobre su gerente en calidad de administrador, y se maneja en cuentas en el exterior separadas para cada entidad participante. Por otro lado, el Comité Directivo, integrado por diversas autoridades públicas, tiene por función principal tomar las decisiones relativas a las decisiones de inversión, administración y control de los recursos. Sus reglas de ahorro son estrictas y específicas, y obligan a transferir al fondo los excedentes de ingreso. En tal caso se calcula el promedio móvil de los ingresos adicionales mensuales, y se les compara con el ingreso básico definido por ley para cada una de las entidades. El FAEP ha servido como mecanismo de control de los gastos de las entidades territoriales que reciben ingresos petroleros.

En México, el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEP) se creó en diciembre de 2000, con el fin de atenuar las variaciones de los ingresos fiscales derivadas de los precios internacionales del petróleo, así como también garantizar la ejecución de los programas prioritarios aprobados en el Presupuesto de la Nación. La operación de este Fondo está a cargo del Comité Técnico del Fideicomiso, el que es integrado por los titulares de las Subsecretarías de Hacienda y de Crédito Público. Los recursos del Fondo se integran por los montos considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, según las estimaciones de ingresos. Según la ley, las reducciones por menores ingresos sólo podrán compensarse hasta en un 50% de los recursos del Fondo en el ejercicio fiscal anterior y con diferencias en el precio del petróleo (con respecto a lo estimado) superiores a 1,5 dólares. Estos recursos se destinan a cubrir los programas que se aprobaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación, dando preferencia a los programas prioritarios en caso de que no alcancen los recursos. En el primer trimestre de 2002, se modificó la restricción sobre los diferenciales de precios del petróleo, y se agregó en forma temporal un artículo que autoriza la utilización de recursos mayores a los permitidos originalmente.

En Venezuela, el Fondo de Inversión para la Estabilización Económica (FIEM) fue creado a fines de 1998, con el objeto de atenuar los efectos de las fluctuaciones del ingreso petrolero sobre las cuentas fiscales y sobre las operaciones cambiarias y monetarias. El decreto con fuerza y rango de ley ha sido modificado en dos oportunidades desde entonces. El FIEM es administrado por el Banco Central de Venezuela bajo la dirección del Directorio de dicha institución. A su vez, el FIEM mantiene cuentas separadas para los recursos aportados por cada entidad, así como también la proporción de beneficios por las inversiones que corresponde a cada una de ellas. Durante su existencia, el FIEM ha tenido tres modalidades distintas de captación de recursos. En la primera, se preveía que el Ejecutivo Nacional transferiría los ingresos que excedan el promedio de recaudación

en los últimos 5 años por concepto de impuestos a la explotación de hidrocarburos. Posteriormente, se reemplazaron los promedios de ingresos de los 5 años anteriores por montos fijos en dólares, y se otorgaron poderes al Presidente de la República para la utilización de los excedentes de los recursos del FIEM, en concordancia con el Consejo de Ministros. Finalmente, en 2001 se reformó parcialmente su operación considerando transferencias crecientes del 6 al 10% de los ingresos fiscales petroleros durante el periodo 2003-2007. Cabe destacar que la ley también contempla destinar parte de las transferencias al Fondo Único Social.

En Ecuador, en la ley de responsabilidad fiscal del 2002 se creó el “Fondo de estabilización, inversión social y productiva y reducción del endeudamiento público” (FEIREP), el que, como su nombre lo indica, busca acometer simultáneamente varios objetivos. Entre los principales recursos que alimentan el FEIREP están los ingresos del Estado provenientes del petróleo crudo transportado por el oleoducto de crudos pesados, los originados por los rendimientos financieros del FEIREP, y los generados en el superávit presupuestario, entre otros. Los recursos de este Fondo se destinan en un 70% para reducir la deuda pública, que incluye la deuda interna con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la deuda externa, en un 20% para estabilizar los ingresos petroleros hasta alcanzar el 2.5% del PIB, y a cubrir los gastos ocasionados por catástrofes y para atender emergencias legalmente declaradas; y en un 10% para educación y salud.

En Perú, la reciente modificación a la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal de mayo de 2003 establece que se va a potenciar el Fondo de estabilización Fiscal (FEF), “asignándole nuevos recursos: el superávit fiscal que al final del ejercicio anual registre el sector público no financiero; el diez por ciento de los ingresos líquidos de cada operación de venta de activos por privatización; el diez por ciento de los ingresos líquidos del pago inicial por concesiones del Estado; y el treinta por ciento de los recursos obtenidos por regalías creadas por la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado”. De ahora en más, los fondos excedentes del FEF se destinarán exclusivamente a la reducción de la deuda pública: “cuando los recursos acumulados en el FEF sean mayores al 2,0 por ciento del PBI, el excedente se destinará a reducir la deuda pública”.

De las experiencias reseñadas se desprende que estos fondos han resultado por lo general un mecanismo apropiado para atenuar los efectos del ciclo económico y de términos de intercambio, a pesar de los continuos cambios en sus modalidades de funcionamiento y de que el volumen acumulado ha sido en general insuficiente para cubrir las necesidades de financiamiento del sector público cuando merman los ingresos. En el caso de los países petroleros, subsiste el desafío de avanzar hacia una mayor recaudación tributaria si se quiere diversificar riesgos.

Los fondos de estabilización requieren de normas claras de operación, de manera de asegurar una total transparencia en su funcionamiento. Ha ocurrido, por ejemplo, que se incurra en déficit, lo que es contradictorio con la idea misma de un fondo; se trataría más bien de un pozo sin fondo, y de un mecanismo más de financiamiento extra-presupuestario. Las circunstancias en que se puede girar recursos deben estar claramente especificadas. Se trata de utilizar los auges para enfrentar episodios posteriores de disminución, es decir para manejar la escasez, es necesario primero administrar la abundancia.

EL FONDO DE COMPENSACIÓN DEL COBRE EN CHILE

En la década de 1980, el Gobierno de Chile negoció con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial la creación del Fondo de Compensación del Cobre (FCC), el que comenzó a operar a partir de 1987. Su objetivo principal era neutralizar los efectos de las variaciones del precio del cobre en los ingresos fiscales. El estado financiero de los depósitos está a cargo de la Dirección de Presupuesto y el Ministerio de Hacienda determina los giros cuando estime pertinente, ya que éstos no son automáticos. Las reservas se utilizan discrecionalmente (el Ministro de Hacienda decide el monto y la oportunidad), pero sólo para dos propósitos precisos: complementar los ingresos cuando el precio efectivo es significativamente inferior al previsto durante la formulación del presupuesto, o prepagar deuda externa en períodos de bonanza.

Para el funcionamiento de este mecanismo se establece anualmente un precio base para el cobre con el que se compara el precio efectivo. Hasta 2001, el precio base era fijado anualmente por el Ministerio de Hacienda, tomando en cuenta el promedio de los seis años previos de los precios *spot* de la Bolsa de Metales de Londres, ajustado por el índice de precios al por mayor de Estados Unidos. Desde entonces, este precio se fija en la etapa de programación presupuestaria calculando un promedio de las previsiones realizadas por los miembros de un comité independiente de expertos designados para este fin.

Cuando el precio efectivo es mayor que el precio base, se depositarán en el FCC los ingresos remanentes de acuerdo a la siguiente regla: los primeros 4 centavos de dólar por libra de exceso son de libre disponibilidad para el Fisco. De los siguientes 6 centavos de dólar por libra, el 50% (es decir 3 centavos de dólar por libra) quedan de libre disponibilidad para el Fisco y, los restantes 3 centavos de dólar por libra son depositados en el Fondo. Por los siguientes centavos de diferencia, los mayores ingresos se depositan en el Fondo.

Cuando el precio efectivo es inferior al precio base, el Fisco deberá girar del FCC los recursos necesarios de acuerdo a la siguiente regla: por los primeros 4 centavos de dólar por libra de menor precio no se efectúan giros desde el Fondo. De los siguientes 6 centavos de dólar por libra de menor precio el Fisco gira del Fondo el 50% (o sea 3 centavos de dólar por libra) y, por los siguientes centavos de dólar por libra de menor precio, el Fisco girará del Fondo la totalidad de los ingresos correspondientes.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de documentos oficiales

Recuadro 15

EL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ EN COLOMBIA

El Fondo Nacional del Café (FNC) fue creado en 1940. Es una cuenta que opera sobre la base público-privada al ser administrada por la Federación Nacional de Cafeteros y controlada por el Gobierno Nacional a través de un presupuesto anual (que se aprueba por el Comité Nacional de Cafeteros y con el voto del Ministro de Hacienda) y de un estado financiero. Dicho Fondo se destina al fomento, desarrollo y protección de la industria cafetera, con un alto grado de discrecionalidad. A diferencia de otras experiencias de la región, los beneficios de estos fondos son percibidos en forma directa por los productores de café y no por el Gobierno, de modo que su efecto en la economía se relaciona con efectos contra-cíclicos en la demanda agregada.

Desde su creación, las funciones del FNC han ido variando, en la medida que los contratos entre la Federación Nacional de Cafeteros y el Gobierno han ido ampliando sus funciones y especificando las formas de intervención. Los objetivos asignados en el último contrato de 1997 son: i) intervenir en el mercado cafetero nacional y del exterior con el fin de promover el consumo, regular la oferta y la demanda de café y buscar un régimen estable de precios internos, adecuado a los requerimientos de la industria nacional y al manejo macroeconómico del país; ii) contribuir mediante la utilización de sus recursos al cumplimiento de los pactos internacionales que en materia de café suscriba el Estado, y iii) promover y financiar programas de investigación científica, extensión, diversificación, bienestar social y demás que contribuyan al desarrollo, fortalecimiento y defensa de la industria cafetera y al equilibrio social y económico de la población que allí reside.

Las tareas asignadas son amplias y complejas, para lo cual su financiamiento debe estar acorde a las exigencias. Éste se alimenta de los derivados de la venta de café que realiza la Federación, la remuneración por servicios propios del Fondo y las contribuciones e impuestos originados por el rendimiento de las inversiones.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de documentos oficiales

2. Reglas macro-fiscales de mediano plazo

Como se mencionó, cualquier regla macro-fiscal debe tener un objetivo de saldo estructural de mediano plazo, cláusulas de excepción y de transitoriedad y algún margen de maniobra para afrontar situaciones recesivas persistentes. Esto es precisamente lo que se hace en las legislaciones más recientes de algunos países (véase el cuadro 16).

Por ejemplo, el “Fiscal Responsibility Act” de 1994 de Nueva Zelanda establece como criterios “mantener a niveles prudentes la deuda pública asegurando, en promedio, y a lo largo de un período razonable, que los gastos corrientes no excedan los ingresos corrientes”¹³. La definición de un nivel “prudente” de deuda que permita un cierto margen de maniobra en la eventualidad de eventos futuros adversos no se especifica en la legislación. Tampoco existe un nivel de deuda que pueda ser considerado prudente para todos los tiempos. Todos los factores relevantes, como la vulnerabilidad ante choques externos, el costo del servicio de la deuda, las presiones demográficas y otros, cambiarán probablemente a lo largo del tiempo. Actualmente, se define como objetivo un 30% del PIB en términos brutos y un 20% en términos netos (descontados los activos acumulados para los futuros gastos en pensiones; véase Jansen, 2001). Los Gobiernos pueden apartarse temporalmente del principio de prudencia, pero la legislación prevé que se deben precisar las razones de esta desviación, y cómo se prevé regresar a la conducta prudente. El propósito es evitar los problemas asociados con los objetivos numéricos en la legislación; la dificultad de anticipar el futuro lleva a la necesidad de alguna flexibilidad de corto plazo, pero con desvíos temporales y transparentes.

Las leyes del Reino Unido se guían por una filosofía similar. El código fiscal, aprobado por la Cámara de los Comunes en Diciembre de 1998, estableció los criterios que deben guiar la formulación e instrumentación de la política fiscal. Las reglas fiscales gubernamentales inicialmente fueron fijadas en Julio de 1997 en el Informe Financiero y Presupuestario y fueron confirmadas en el Presupuesto de Marzo de 1998. Nótese que no se incorporan en el código de estabilidad fiscal, sino en las leyes

¹³ Ver “The Fiscal Responsibility Act 1994: an Explanation”, 1995, New Zealand Treasury, Wellington.

anuales de presupuesto.¹⁴ Una aproximación alternativa sería incluir estas reglas fiscales en la Ley, pero ello sería excesivamente restrictivo, puesto que el proceso en marcha podría requerir que las reglas fuesen complementadas. Más aún, según el criterio imperante, le corresponde a cada Gobierno Electo escoger y anunciar los objetivos y reglas de sus políticas, siempre que sean consistentes con los principios fiscales establecidos en la Ley.

El Gobierno establece dos reglas para la legislatura: i) la regla de oro: a lo largo del ciclo, el Gobierno se endeuda sólo para invertir y no para cubrir gastos corrientes; ii) la regla de inversión sostenible: la deuda pública se mantendrá, como proporción del ingreso nacional, a un nivel estable y prudente a lo largo del ciclo. La regla de oro promueve la ecuanimidad entre generaciones, al asegurar que la cuenta de los gastos de hoy, que benefician principalmente a los contribuyentes actuales, no se traspasará a las generaciones futuras. Por el contrario, la inversión de hoy beneficiará tanto a las futuras generaciones como a las actuales. Ello no implica que el gasto en capital tenga un rango automáticamente superior al gasto corriente; ambos juegan un papel, y ambos tienen efectos duraderos en la economía.

La regla de oro se aplica a la inversión neta; se instrumenta usando una definición de la cuenta corriente del sector público cercana al concepto de cuentas nacionales, de manera que la depreciación del capital público se incluye como gasto corriente. Se asegura así que los contribuyentes actuales pagan el costo de mantener el stock de capital. La definición de cuentas nacionales es transparente y evita la tentación de hacer pasar gastos corrientes por gastos de capital para cumplir la regla. En cuanto a la segunda regla, el Gobierno estipula que, todo lo demás igual, es deseable reducir por debajo del 40% la deuda pública neta a lo largo del ciclo. Un objetivo de deuda definido a lo largo del ciclo permite tomar en cuenta el entorno macroeconómico, al cual este indicador es muy sensible, especialmente por las diferencias entre tasa de crecimiento y tasa de interés sobre la deuda.

Cuadro 16

SÍNTESIS DE REGLAS FISCALES VIGENTES EN ECONOMÍAS AVANZADAS

Regla/País	Fecha	Vigencia	Cobertura	Tipo básico	Cláusula de escape	Estatuto	Sanciones
Reglas de saldo presupuestario							
Japón	1997	No	General	Déficit de 3% en 2006	Se abandonó en 1998		
Canadá	Varias		Subnacional	Equilibrio corriente		Legal	Judiciales
Miembros UE	1997	Plena	General	Piso: equilibrio o leve superávit global Techo: 3% del PIB	Base plurianual; se aceptan déficit superiores cuando la recesión supera el 2% del PIB	Tratado	Financieras
España	2002	Plena	General	Equilibrio global para cada nivel de Gobierno	Base plurianual; las desviaciones deben ser corregidas al año siguiente	Legal	Judicial
Alemania	1949	Plena	Subnacional	Equilibrio corriente		Constitucional	Judicial
Reino Unido	1998	Plena	Nacional	Equilibrio corriente a lo largo del ciclo	Base plurianual	Directriz de política	Reputacional
Nueva Zelanda	1994	Plena	General	Equilibrio global a lo largo del ciclo	Base plurianual	Directriz de política	Reputacional
Suiza	2003	Proyecto	Subnacional	Equilibrio corriente	Base plurianual	Constitucional	Judicial
Estados Unidos	Varias		Subnacional	Equilibrio corriente	Fondos de Contingencia	Constitucional	Judicial
Regla de endeudamiento							
Miembros de UE	1997	Plena?	General	Permanente: techo de 60 % del PIB		Tratado	Judicial
Reino Unido	1998	Plena	General	Regla de inversión sostenible: 40% a lo largo del ciclo		Directriz de política	Reputacional
Nueva Zelanda	1994	Plena	General	Niveles prudentes de deuda; 30% del PIB en términos netos		Legal	Reputacional

Fuente: Adaptado de Kopitz (2001), con agregados y modificaciones propias.

¹⁴ Ver "Analysing UK Fiscal Policy", Her Majesty Treasury, 1999, London, y "The Code for Fiscal Stability", Her Majesty Treasury, 1998, London.

Una iniciativa reciente del Reino Unido es fijar la norma de endeudamiento a lo largo del ciclo a partir del cálculo de lo que denominan la “deuda pública cíclica”¹⁵. A la deuda efectiva se le acumula el componente cíclico cuando el crecimiento es superior al de tendencia, y se le resta cuando es inferior. Ello tiene la ventaja de que se asegura simetría a lo largo del ciclo en función de un indicador de solvencia, la evolución de la deuda pública, en vez de utilizar un indicador de flujo, el déficit, sujeto a múltiples imponderables. Esto permite una mayor flexibilidad en el tratamiento de los choques macroeconómicos y toma en cuenta la eventual aparición de deudas “contingentes” que se transforman en “explícitas” (éstas últimas pueden no aparecer en las cifras anuales de déficit).

Otra normativa legal de gran importancia es la del Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento de la Unión Europea, la que establece objetivos de mediano plazo de posiciones fiscales en equilibrio o en superávit, y compromete a sus miembros a presentar programas trienales de estabilidad con la especificación de las trayectorias contempladas para acometer tales objetivos. La resolución de Amsterdam supone que la “adhesión al objetivo de una posición presupuestaria cercana al equilibrio o en excedente permitirá a todos los Estados Miembros enfrentar las fluctuaciones cíclicas normales manteniendo el déficit dentro del valor de referencia de 3% del PIB”. El intervalo de tiempo que permite interpretar el mediano plazo es el ciclo macroeconómico.¹⁶

Para juzgar el grado de cumplimiento de los objetivos de mediano plazo, en la práctica se debe evaluar la incidencia probable de la coyuntura sobre la evolución actual y futura de las cuentas públicas, con algún método aceptado por todos los Estados Miembros. Tanto éstos como el Comité del Banco Central Europeo¹⁷ consideran el método de los servicios de la Comisión como apropiado y útil para examinar para cada Estado Miembro el saldo público cíclicamente ajustado. Todos los países someten, a partir de 1999 y a principios de cada año, al Consejo y a la Comisión programas trienales de estabilidad (para los países de la zona euro) o de convergencia (para los restantes) que responden al criterio del Pacto.

Se trata de combinar disciplina con flexibilidad, con una programación plurianual con objetivos explícitos y una gestión de corto plazo más atenta a las fluctuaciones macroeconómicas. Estos elementos ayudan a mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, al alargar el horizonte de la gestión pública, y reservar márgenes de maniobra para enfrentar situaciones imprevistas. Esto es posible sólo en la medida en que exista transparencia y mecanismos claros de rendición de cuentas. La combinación de metas de mediano plazo debidamente informadas (una situación cercana al equilibrio o en superávit en condiciones normales en la zona euro, equilibrio en cuenta corriente en el ciclo y deuda pública estable en el ciclo en el Reino Unido) y de una programación presupuestaria en que se define la trayectoria para acometer esos objetivos permite apreciar la situación de las finanzas públicas y su orientación.

Otro caso particular es Suiza; el reciente proyecto de ley agrega a la regla anual de un balance estructural equilibrado un requisito de freno a la deuda pública, exigiendo la corrección futura de los errores de proyección fiscal (Danniger, 2002). Se registra una completa contabilidad ficticia de las desviaciones entre las proyecciones de recaudación y la recaudación efectiva, por una parte, y de cualquier desviación respecto del límite de gasto preestablecido, por otra. Un déficit no anticipado representa un débito en esta cuenta, y un resultado mejor al previsto es un crédito. La regla fiscal impone la eliminación de cualquier saldo negativo de esta cuenta, aunque no se precisa un horizonte temporal. Si el saldo negativo es superior al 6% de los gastos (lo que representa 0,6 puntos del PIB), el Gobierno debe reducirla bajo ese valor en tres años. Aunque esta regla asegura que no se generará un

¹⁵ Ver “Core Debt. An Approach to Monitoring the Sustainable Investment Rule”, HM Treasury, April 2002.

¹⁶ Los informes anuales de “Public Finance in EMU” (European Commission, 2000, 2001, 2002) contienen detallados análisis sobre la filosofía del Pacto y las metodologías utilizadas para determinar los “márgenes de seguridad” requeridos para cada país miembro.

¹⁷ Ver “Opinion of the Monetary Committee on the content and format of stability and convergence programmes”, Council of the European Union, Octubre 1998, Brussels.

déficit estructural por exceso de optimismo en las proyecciones, no contiene un tratamiento específico cuando existe un remanente respecto de las proyecciones.

Una fórmula más radical, utilizada en algunos países (cuadro 17), es la adopción de cuerpos legales que buscan normar el destino del dividendo del crecimiento (es decir de los ingresos superiores a los esperados por errores positivos de pronóstico). En Bélgica, todos los ingresos provenientes de un crecimiento superior al de tendencia, establecido cautelosamente en un 2,5%, debe destinarse a reducir deuda pública (véase Fisher, 2001), dejando operar plenamente los estabilizadores automáticos por el lado de los ingresos. Se comprende la rigidez de este tipo de normas en un contexto de alto endeudamiento del sector público. En España, la Ley de estabilidad presupuestaria del 2001 también incluye normas para reducir deudas en caso de que exista algún dividendo del crecimiento.

En Holanda, el tratamiento del dividendo del crecimiento es más complejo; si éste es positivo y el déficit inferior a 0,75% del PIB, la asignación de los ingresos no previstos se reparte en partes iguales entre menores impuestos y reducción del déficit. Si el déficit es superior, el 75% va a la reducción del déficit. En el caso de un dividendo negativo, si el déficit es superior a 2,25% del PIB, el 50% de las pérdidas de ingresos son cubiertas por endeudamiento y 50% por nuevos impuestos. Si el déficit es inferior a 2,25%, la proporción del endeudamiento aumenta al 75%.

Cuadro 17
PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS EN LA UNIÓN EUROPEA

	Marco presupuestario plurianual	Objetivos plurianuales de gasto	Reglas o metas adicionales
Bélgica		Tasa de crecimiento anual de 1,5% a mediano plazo	Objetivo de déficit primario; "dividendo del crecimiento" utilizado para reducir deuda
Dinamarca		Tasa de crecimiento anual de 1%	Superávit promedio de 2-3% del PIB; reducir deuda
Alemania			Regla de oro para el Gobierno Federal (anual)
España	Tres años		Ley de estabilidad del 2002 "Dividendo del crecimiento" utilizado para reducir deuda
Francia		4,5% en total en los años 2002-2004. Metas inferiores al PIB potencial	
Irlanda	Partidas presupuestarias a tres años		
Italia	DPEF; Presupuesto plurianual (cuatro años) presentado al Parlamento (objetivos agregados)		
Holanda		Crecimiento de 9% en términos reales 1999-2002	Reglas para administrar el "dividendo del crecimiento" (ingresos)
Finlandia	Gasto a cuatro años presentado al Parlamento	Gasto del Gobierno general constante al nivel del 99 para el 2001-2004	
Suecia	Techos presupuestarios a tres años presentado al Parlamento	Crecimiento del gasto no superior al PIB nominal	Superávit de 2% a lo largo del ciclo
Reino Unido	Límites de gasto a tres años para el 50% de los gastos		Ley de oro para el sector público a lo largo del ciclo Ley de inversión sostenible

Fuente: adaptado de European Commission (2001) , con modificaciones propias.

Aunque estas reglas pueden parecer algo esotéricas o excesivamente rebuscadas en el contexto de las economías de América Latina y el Caribe, el hecho es que muestran que no es suficiente establecer simplemente límites de déficit o de deuda pública. Este tipo de reglas, que podemos llamar de “primera generación”, tienen un sesgo pro-cíclico, como la experiencia lo ha demostrado. Si el propósito es asegurar consistencia dinámica impulsando la reducción de deuda en períodos de auge e induciendo a los gobiernos a aceptar un mayor endeudamiento en períodos recesivos, las reglas macro-fiscales de “segunda generación” tienen que incorporar programación presupuestaria plurianual, prudencia en los supuestos macroeconómicos y algún tratamiento explícito del dividendo del crecimiento. Además, las reglas macro-fiscales de segunda generación requieren de un sustancial desarrollo de las instituciones, especialmente de aquellas capacidades que permitan transformar los análisis de sensibilidad y la construcción de escenarios prospectivos en procedimientos presupuestarios rutinarios dentro de las administraciones públicas de América Latina y el Caribe.

De manera inédita, en varios países de la región se han establecido las bases de una gestión sana y eficiente de las finanzas públicas, con la promulgación reciente de leyes de responsabilidad fiscal (véase el cuadro 18). Aunque estas leyes contienen innovaciones presupuestarias interesantes como la creación de fondos de estabilización fiscal (Argentina y Perú) y procuran establecer las bases de la programación presupuestaria plurianual¹⁸ (Argentina, Perú y Venezuela), la introducción de metas numéricas rígidas (en que se fijaban objetivos de saldo en la propia ley) han impedido su plena vigencia (en el caso de Perú, por ejemplo, la ley nunca se aplicó en lo que se refiere a sus objetivos de déficit).

Cuando se establecen metas cuantificadas por ley, se elimina la posibilidad de considerar la plena operación de los estabilizadores automáticos y no se contemplan los efectos del ciclo sobre el presupuesto. No se puede calificar como una gestión eficiente a un esquema, tan común en nuestra región, en el que se producen ajustes continuos de gasto por desviaciones en relación a metas trimestrales de saldo, las que son muy difíciles de cumplir cuando no se conoce la trayectoria futura de la economía. No puede existir sanción social o externa al desempeño presupuestario por cambios en las variables que son exógenas al sector público. Lo adecuado es incorporar en la propia programación cálculos conservadores, y contemplar mecanismos explícitos de desviación.

En algunos países se plantea en la ley que la tasa real de incremento del gasto público primario no podrá superar la tasa de aumento real del PIB (al tratarse de leyes, esta restricción rige de manera permanente). Dado el entorno incierto en que se desenvuelven las finanzas públicas, este tipo de normas parece excesivamente rígida. Por un lado, no se pondera adecuadamente el principio de estabilidad, en la medida en que se elimina la capacidad de reacción de las autoridades ante situaciones recesivas (por ejemplo con programas extraordinarios de empleos de emergencia). Por otro lado, define un techo poco realista de crecimiento del gasto, al establecerse sobre el PIB efectivo (conocido ex-post) y no sobre el PIB potencial (definido ex-ante). Parece más adecuado establecer criterios de crecimiento del gasto primario a partir del PIB potencial, eliminando así los efectos no deseados de las fluctuaciones cíclicas sobre la programación y la ejecución del gasto e introduciendo un significativo componente contra-cíclico.

Subsisten entonces desafíos pendientes, especialmente en lo que se refiere al tratamiento del ciclo macroeconómico en la programación presupuestaria y al papel estabilizador de la política fiscal, aspectos que son fundamentales para lograr una adecuada complementariedad entre inversión pública y privada. Parece oportuno plantear estrategias de mediano plazo que dejen atrás los conflictos coyunturales. A pesar de los avances en materia de programación presupuestaria, y habida cuenta de las crónicas dificultades de financiamiento del sector público, las recientes reglas de política fiscal tienden aún a privilegiar metas de corto plazo, que no sobrepasan el ciclo

¹⁸ Para el lector interesado en el detalle de las leyes, un recuento parcial puede consultarse en Martner (2000).

presupuestario y que no incorporan cláusulas que permitan integrar las situaciones imprevistas que se producen de manera recurrente. El propio manual de transparencia fiscal (FMI, 2001) advierte sobre el particular: “El código propone que cualquier regla adoptada por un gobierno debe estar claramente especificada. Obviamente, si una regla fiscal va a ser duradera, tiene que haber alguna flexibilidad en su aplicación cuando una desviación se justifica por las condiciones económicas”.

Generalmente, las leyes elaboradas en la región son mucho más severas que las que están vigentes en los países desarrollados. Curiosamente, se busca ganar credibilidad macroeconómica por vías legislativas; pero la fe en las reglas o en las leyes no puede reemplazar el ejercicio de políticas responsables. La credibilidad de las políticas tiene más que ver con la capacidad de incorporar las externalidades, es decir con cuerpos legales que integren las consecuencias de los cambios en el entorno de la políticas.

Cuadro 18

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RESUMEN DE REGLAS MACRO-FISCALES VIGENTES

	Regla/País	Fecha	Vigencia	Cobertura	Tipo básico	Cláusula de escape	Reglas Adicionales	Estatuto	Sanciones
Regla de saldo	Argentina	2000	No	Nacional	Equilibrio global	Base plurianual	Fondo de Estabilización Fiscal	Legal	
	Brasil	2001	Plena	Federal y Subnacional	Equilibrio corriente (subnacional); superávit primario (federal)	Base plurianual	límites de gasto salarial (porcentaje del total)	Legal	Judicial
	Chile	2000	Plena	Central	Superávit global estructural (1% del PIB)		Fondo de Compensación del Cobre (FCC)	Política	Reputacionales
	Colombia	2001	Plena	Subregional	Equilibrio corriente		Fondo Nacional del Café (FNC); Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)	Legal	Judicial
	Ecuador	2002	Plena	Nacional	Crecimiento real del gasto primario no superior a 3,5% por año; reducción endeudamiento		Fondo de Estabilización (FEIREP)	Legal	Multas y destitución del cargo
	México	1917	Plena	Sub-nacional	Equilibrio corriente			Legal	Reputacionales
	México	Proyecto		Nacional	Equilibrio Global		Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEP)	Legal	Judicial
	Perú	2003	Si	Nacional	Déficit inferior a 1% del PIB; crecimiento real del gasto primario no superior a 3% por año	Base plurianual	Fondo de Estabilización Fiscal	Legal	Judicial
	Venezuela	2000	2006	Nacional	Equilibrio Corriente	Base plurianual	Fondo de Inversión para la Estabilización Económica (FIEM)	Legal	Judicial
	Miembros CAN	1998	Plena	Sector Público No financiero	Déficit no superior a 3% del PIB				Reputacionales
	Mercado Común Centroamericano	1993/94	Metas graduales	Sector público consolidado	Déficit no superior a 2,5% del PIB				Reputacionales
MERCOSUR	2000	No	Variación de la deuda fiscal neta	Déficit inferior a 3% del PIB por año				Reputacionales	
Regla de deuda	Brasil	2001	Plena	Gobiernos Subnacionales	Límites anuales de endeudamiento			Legal	Judicial
	Colombia	1997		Gobiernos Subnacionales				Legal	Financieras
	Miembros CAN	1998	2004		Deuda bruta menor a 50% del PIB				Reputacionales
	Mercado Común Centroamericano		Metas graduales		Deuda bruta menor a 50% del PIB				Reputacionales
MERCOSUR		No		Deuda neta inferior a 40% del PIB (media trianual)				Reputacionales	

Fuente: Kopitz (2001), con agregados y modificaciones propias.

Es destacable la reciente adopción de la política de superávit estructural de 1% del PIB en el caso de Chile. Esta regla, adoptada en 2000, no es un mandato legal, sino que expresa simplemente el compromiso del Gobierno de mantener un superávit fiscal en el mediano plazo, de una magnitud similar a la que se registró durante los años noventa¹⁹. Las razones para la adopción de un objetivo tan ambicioso, en el contexto de un reducido stock de deuda pública, son macroeconómicas, pues el superávit representaría una especie de ancla fiscal en un contexto de flexibilidad cambiaria. También se aduce la necesidad de generar recursos para afrontar futuros pasivos contingentes, tales como las garantías a las empresas concesionarias de obras de infraestructura y las garantías de pensiones mínimas.

Esta regla ha permitido que la política presupuestaria se formule en función del crecimiento de tendencia de la economía. Esto ha llevado a que los gastos se expandan a un ritmo superior al del PIB efectivo, en un contexto de desaceleración económica considerado como coyuntural. Así, la regla ha permitido la plena operación de los estabilizadores fiscales automáticos, con la aplicación del programa de gastos de manera independiente de la evolución de corto plazo de los ingresos, suavizando las fluctuaciones macroeconómicas en vez de amplificarlas y permitiendo, por lo tanto, un importante papel contra-cíclico de la política fiscal. Nótese que el componente cíclico total de los ingresos públicos alcanzó un máximo de dos puntos del PIB en el 2002.

En palabras de Guillermo Perry (op.cit.), “de las diferentes reglas implementadas en la región, la más convincente parece ser la de la mantención de un balance estructural o de un modesto superávit estructural, como la que recientemente ha adoptado Chile. Otros países de la región se beneficiarían de la adopción de un esquema similar al del balance estructural, especialmente para la discusión de su política fiscal, aún en el caso de que no adopten una regla de balance estructural”. Subsiste, por supuesto, el debate respecto de si el objetivo de balance estructural debería ser un superávit, el equilibrio o un leve déficit, y también si esta operatoria es suficiente. Se plantea que se debiera permitir un impulso fiscal más agresivo en un entorno de estancamiento de la demanda privada y de bajas tasas de interés internacionales y domésticas.

3. La presupuestación plurianual

Pero en el caso de Chile, como en los demás, resulta indispensable insertar la realización de planes y programas públicos en un marco plurianual, base de la consolidación de las finanzas públicas. En todos los procesos presupuestarios existe una tensión entre los totales y sus componentes (programas, servicios, cuentas, y otros). En períodos de expansión, los componentes prevalecen habitualmente, por lo que al final del proceso el Estado gasta más de lo previsto.

Hasta hace algunos años, el marco plurianual era considerado un sinónimo de rigidez presupuestaria, entendida como la acumulación de compromisos sectoriales radicalmente incompatibles con los objetivos globales. Aunque el instrumento no tiene necesariamente un componente de rigidez en su formulación, en la práctica una limitante que se observaba es que no se hacía explícita la evolución de algunas variables claves. Por ejemplo, en Brasil se estima que sin mediar un incremento de salarios, la planilla de los funcionarios federales tiene un crecimiento vegetativo de 5% al año, como producto de los ascensos y asignaciones por años de servicio. Además, generalmente los marcos plurianuales caían en excesos de optimismo, generando inevitablemente presupuestos no sostenibles en el mediano plazo. Esta “mala” apreciación del marco plurianual ha ido dando paso a una visión más optimista de programación de las finanzas públicas.

Hoy en día, el ejercicio de una “buena” programación plurianual es la consecuencia natural de una gestión capaz de respetar una regla fiscal a lo largo del ciclo, para evitar los costos

¹⁹ Ver “Aspectos macroeconómicos de la Ley de presupuestos 2002”, Dirección de presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.

económicos y políticos de los ajustes abruptos y de identificar con la debida anticipación los déficit estructurales, de manera de evitar un endeudamiento público excesivo que represente una carga para las generaciones futuras. El marco plurianual es un instrumento de planificación financiera en el cual las decisiones presupuestarias anuales son tomadas en términos de limitaciones globales o sectoriales de los gastos a lo largo de períodos que van de tres a cinco años.

En los países de la OCDE que llevan adelante un marco plurianual, el ejercicio se realiza con el mismo nivel de detalle del presupuesto. Esto significa que existe un marco formal (o bien una restricción presupuestaria) para cada una de las asignaciones por el período plurianual respectivo, realizándose en la mayoría de los países un ejercicio de deslizamiento en cada año. A modo de ejemplo, para un esquema trianual, los marcos presupuestarios deslizantes detallados se presentan anualmente. En cada ejercicio el año 1 del presupuesto anterior se convierte en la base para el año en curso y se agrega un nuevo año 3. Cabe precisar que estos marcos no son aprobados como legislación, constituyen instrumentos de planificación que reflejan el compromiso político con una determinada disciplina fiscal (Blondal, 2003a).

La clave del éxito para la instrumentación de un marco plurianual es que los mecanismos institucionales permitan a quienes toman las decisiones equilibrar los recursos disponibles en términos agregados con las prioridades del país. Este equilibrio se alcanza mediante un enfoque de asignación de recursos sectorial/ministerial de arriba hacia abajo (*top-down*). El uso adecuado de este instrumento debería romper la inercia presupuestaria y cambiar la mentalidad de un enfoque basado en las “necesidades” sectoriales a un enfoque centrado en las “disponibilidades presupuestarias”.

Algunos países han separado la preparación del presupuesto en dos etapas, alejadas entre ambas por varios meses. Durante la primera fase el gobierno actualiza las proyecciones macroeconómicas de los escenarios de base, revisa las perspectivas presupuestarias y establece un marco de gastos de mediano plazo. Este macropresupuesto puede referirse solamente a los grandes agregados o también a los principales sectores gastadores, siendo sometido a la aprobación del Parlamento. En la segunda etapa, se examinan las reivindicaciones particulares, debiendo los montos de gasto situarse dentro de los grandes agregados fijados con anterioridad por el Gobierno y/o el Parlamento (Para el caso de Suecia, véase Blondal, 2001).

La experiencia reciente del Reino Unido parece particularmente interesante, pues se establecen planes “a firme” de tres años para todos las reparticiones de Gobierno, a través de los *Departmental Expenditure Limits* (DEL). Se espera que estos límites (más o menos la mitad del gasto total) representen una base sólida para la planificación y un fuerte incentivo para administrar los costos de manera eficiente. El Gobierno busca también una mayor flexibilidad de gestión para mejorarla, aceptando que las agencias tengan la libertad de trasladar cualquier parte de sus gastos incluidos en los DEL de un año a otro. Cuando el gasto no puede ser razonablemente objeto de un plan trianual, es sujeto de un escrutinio anual como parte del proceso presupuestario, recibiendo la denominación de *Annually Managed Expenditure* (AME).

La mayor parte de estos gastos tienen que ver con la Seguridad Social, y están sujetos a un riguroso control anual. De manera consistente con la regla fiscal, los gastos corrientes y de inversión son planificados y gestionados separadamente, tanto dentro de los DEL como de los AME. El nuevo sistema contable para el sector público se propone planificar, gestionar y contabilizar los DEL sobre una base de devengado, registrando en el momento en que ocurren los costos del capital, como la depreciación e intereses de la inversión pública y de los restantes activos. De esta manera, se asegura un mayor vínculo entre el proceso de planificación del gasto y la regla fiscal, contabilizándose los gastos de las agencias sobre la misma base que se utiliza para realizar las proyecciones fiscales.

La instrumentación más amplia y completa de la presupuestación plurianual se ha dado en Australia, donde el marco plurianual no se agregó al proceso presupuestario preexistente, sino más bien se convirtió en el proceso presupuestario mismo, por medio del cual el gobierno distribuye los recursos a los ministerios.

En muchos países se utilizan actualmente los marcos plurianuales, pero no con la amplitud reseñada; en algunos casos el ejercicio sólo consiste en una proyección plurianual; en otros se trata de una gimnasia de los equipos técnicos, que no involucran decisiones de carácter estratégico por parte de los responsables políticos²⁰. En América Latina, los países que han establecido marcos plurianuales suelen establecer metas a nivel agregado para el horizonte de programación. Sin embargo, la presupuestación se sigue realizando con un enfoque de corto plazo. En el ejercicio anual las decisiones de asignación de recursos se realizan sobre la misma base anterior, descuidándose los efectos de las decisiones presentes y pasadas sobre los años próximos.

Una experiencia que ha demostrado una gran adaptabilidad a los cambios del entorno lo constituye el esquema de presupuestación plurianual adoptado en Brasil. A partir de la vigencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal,²¹ se ha puesto en práctica un proceso presupuestario en dos etapas. La primera, que se realiza entre abril y julio del año fiscal anterior, consiste en la aprobación por parte del Congreso de la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO). Una vez publicada la LDO se da inicio a la segunda etapa que contempla la discusión de la Ley Presupuestaria Anual. La LDO y sus anexos establecen:

- las metas anuales, en valores corrientes y constantes, relativas a ingresos, gastos, resultados nominal y primario y monto de la deuda pública, para el trienio respectivo;
- la evolución del patrimonio neto en los últimos tres ejercicios, destacando el origen y la aplicación de los recursos obtenidos mediante la enajenación de activos;
- los criterios para compromisos de gastos y techos de desembolsos;
- el margen de expansión disponible para nuevos gastos obligatorios recurrentes;
- una evaluación de los pasivos contingentes y otros riesgos capaces de afectar las cuentas públicas;
- un análisis financiero y actuarial de los regímenes generales de previsión social, de los servidores públicos y militares, así como del Fondo de Amparo al Trabajador;
- las hipótesis macroeconómicas que sustentan las metas fiscales, así como un análisis de sensibilidad del impacto de cambios en las variables macroeconómicas sobre los flujos fiscales y deuda pública.

Como se infiere del listado anterior, la LDO constituye más que un presupuesto, ya que en sus anexos fija metas específicas para el nivel de servicio de programas y actividades prioritarias, con lo cual la Ley Presupuestaria Anual debe prever los recursos necesarios para dar cumplimiento a dichas metas de resultados.

El caso opuesto es el de Argentina, en que la experiencia fracasó por las sabidas dificultades en el ámbito macroeconómico. En 1998 se remitió al Congreso Nacional el Informe de Presupuesto Plurianual para el período 1999-2001. Este informe consideraba techos presupuestarios plurianuales, consistentes con las proyecciones macroeconómicas, y se invitó a participar a todas las jurisdicciones y entidades que integran la Administración Nacional. Las proyecciones macro consideraban una variación del PIB del 5,3% y 4,8% para los años 1998 y 1999, respectivamente, y

²⁰ Para una discusión acerca de los vínculos del marco plurianual con los procesos de planificación, formulación de políticas y presupuesto, ver Capítulo 3 de Banco Mundial (1998). Sobre el desarrollo de la experiencia australiana ver Anexo F de la misma publicación.

²¹ Ver Ley Complementaria N° 101 del 4/5/2000 y Ley 10.524 del 25/7/2002 que aprueba la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) para el 2003.

de un 5,5% para el 2000 y 2001. Una vez enviado el Proyecto de Presupuesto, los recálculos de las proyecciones, producto de los efectos de la crisis del Sudeste Asiático, evidenciaban niveles inferiores de crecimiento para la actividad en 1998 y 1999. Estos recálculos no fueron incorporados al Presupuesto Plurianual y de todos modos se consideró una tasa de crecimiento de los ingresos del Sector Público Nacional para el período 1999-2001 de un 5% anual, conjuntamente con una reducción del gasto primario del orden del 2% del PIB (Secretaría de Hacienda de Argentina, 1999).

Por supuesto, ningún ejercicio de programación de mediano plazo es posible en las condiciones que vivió Argentina hasta el 2002. El ejemplo ilustra sin embargo el problema: las desviaciones respecto de los supuestos macroeconómicos claves constituyen el riesgo principal que debe enfrentar la autoridad fiscal. Su incorrecta evaluación es el principal factor de fracaso de los programas de consolidación de las finanzas públicas²². Más allá de los necesarios y tradicionales análisis de sensibilidad, este sesgo debería llevar a establecer mecanismos institucionalizados para la adopción de supuestos macroeconómicos prudentes. Por ejemplo, en el caso de Canadá, el Departamento de Finanzas revisa a la baja las proyecciones del sector privado e incorpora esta revisión en las proyecciones de sus agregados fiscales. En Holanda, una agencia independiente elabora dos escenarios macroeconómicos; el primero es el más cercano a la realidad y el segundo es el que se considera prudente. El Gobierno incorpora los supuestos más pesimistas en sus cálculos presupuestarios, virviendo el sesgo tradicional. Es claro que siempre es mejor en términos políticos manejar las “buenas noticias” que los cambios desfavorables. El procedimiento utilizado en Chile es que un Comité de Expertos de un amplio espectro político fija la tasa de crecimiento del producto potencial, dato que luego es utilizado para fijar el techo presupuestario.

Uno de los objetivos de los marcos plurianuales de gastos es extender el horizonte presupuestario más allá del ejercicio anual. Esto necesariamente presupone disponer de proyecciones confiables de las condiciones macroeconómicas, de los ingresos y gastos, y del impacto sobre los presupuestos futuros de los cambios de política. Es medular un escrutinio permanente que revise el comportamiento de estos supuestos; la aceptación y verdadera utilidad para los gobiernos de la región de los presupuestos plurianuales está condicionada a una correcta construcción de los escenarios futuros.

Este instrumento puede resultar útil para reducir la rigidez presupuestaria, en la medida en que permite hacer cambios sectoriales a la largo del tiempo, con traumatismos y presiones mucho menores. Esto debe ser sí complementado con otros mecanismos conducentes a romper las inercias, como se examina más adelante.²³

Sin entrar a discutir la evolución de parámetros significativos en el largo plazo, aún en el corto plazo los compromisos de gasto pueden verse afectados por factores imprevistos, tales como los aumentos no pronosticados de los salarios de funcionarios públicos, las demandas del sector productivo para enfrentar los desequilibrios de los procesos de globalización y apertura, los desastres naturales y el surgimiento de “nuevas” prioridades gubernamentales. Es importante en tal sentido enfatizar que se trata de documentos que cambian de año en año, reflejando de hecho las nuevas prioridades o los cambios en el entorno. Es imperativo sin embargo explicar estos cambios, especialmente a través de un ejercicio público de reconciliación entre lo previsto en el programa plurianual y el presupuesto efectivo.

²² Por cierto que los errores de previsión no son sólo un asunto de Gobierno. De hecho, de la evaluación de los programas de ajuste fiscal apoyados por el FMI surge como una observación recurrente la tendencia o sesgo hacia un excesivo optimismo en las proyecciones de crecimiento de las economías (véase FMI, 2003c).

²³ Una reseña de los diversos mecanismos que permiten reducir la rigidez presupuestaria puede consultarse en OCDE (2003b).

Capítulo III: Transparencia informativa y gestión de los riesgos fiscales

En forma creciente se ha ido reconociendo que si bien la disciplina fiscal es una condición necesaria para modernizar la gestión presupuestaria, no es condición suficiente si no es acompañada por innovaciones que buscan satisfacer los restantes objetivos de las políticas presupuestarias²⁴. Las mayores interdependencias y sinergias se generan en las reformas que afectan las inercias de la distribución de recursos, intersectorial e intrasectorialmente, así como en las innovaciones de la gestión pública que actúan en el plano microeconómico.

En otras palabras, los objetivos de la gestión presupuestaria pueden clasificarse en forma analítica en torno al tipo de preguntas que se formulan respecto de ella. La pregunta del cuánto (gasta, recauda y se endeuda el sector público) no se puede desvincular de la pregunta de en qué se gasta (donde lo relevante es que las asignaciones presupuestarias reflejen adecuadamente las áreas estratégicas o prioritarias del gobierno), ni tampoco se puede desligar del problema del cómo se gasta (la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios

²⁴ La clasificación de los objetivos básicos de la gestión presupuestaria tiene una larga evolución conceptual a partir del análisis de las funciones de la presupuestación elaborados por Allen Schick (1966) en base al marco analítico propuesto por Robert Anthony (1965). Para efectos analíticos, las reformas de carácter presupuestario se han clasificado según los objetivos básicos de la gestión presupuestaria que se persiguen: i) preservar la solvencia de mediano plazo del sector público; ii) asignar recursos de acuerdo con las prioridades gubernamentales; y iii) promover la entrega eficiente de bienes y servicios públicos. Esta clasificación es análoga a la estructura de proceso presupuestario de tres niveles que desarrolló en 1998 el Banco Mundial, la cual identifica como funciones esenciales de la presupuestación la disciplina fiscal agregada, la definición de prioridades estratégicas y la eficiencia y efectividad de los programas.

públicos). Las innovaciones que intentan dar respuesta a estas tres preguntas están interrelacionadas entre sí. En el cuadro 19 se presenta un breve mapa del tipo de innovaciones presupuestarias que se han desarrollado en los últimos años en algunos países de América Latina y el Caribe, agrupadas según el objetivo de la gestión presupuestaria que se persigue. Esta reseña no es exhaustiva y tiene por objeto visualizar las interacciones que se producen cuando se intenta dar respuestas al cuánto, qué y cómo presupuestar.

Gran parte de las innovaciones han surgido a partir de las prácticas de los gobiernos de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por lo que es primordial presentar también estas experiencias. Aunque estos desarrollos pueden parecer distantes desde la perspectiva de América latina, y no obstante las evidentes diferencias institucionales y culturales, no se puede desconocer que la OCDE también está integrada por países de menor desarrollo relativo como Hungría, Eslovaquia y Turquía, y por un país de la región (México). Además, Brasil y Chile se han incorporado como observadores al punto de encuentro sobre análisis presupuestario de la OCDE, el *Senior Budget Officials Meeting (SBO)*. Durante el 2003 la OCDE comenzó a incorporar a más de 30 países no miembros a la base de datos (*Budgeting Database*) de prácticas y procedimientos presupuestarios. Esta base de datos será una fuente comprehensiva y exhaustiva de información para funcionarios gubernamentales, parlamentarios, académicos y organizaciones no gubernamentales, proporcionando análisis documentados y medidas cuantitativas que permitan comparar y contrastar las prácticas nacionales.

Cabe finalmente mencionar la relevancia que han adquirido en la región las *mejores prácticas* de la OCDE en materia de transparencia presupuestaria, que complementan las contenidas en el Manual de transparencia fiscal del FMI. La creciente voluntad de transparencia se refleja también en el número creciente y voluntario de informes de finanzas públicas o ROSC (*Reports on the Observance of Standard and Codes*) en los países miembros del FMI en general y en América Latina en particular.

Cuadro 19

INNOVACIONES PRESUPUESTARIAS INSTRUMENTADAS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y DE LA OCDE

Objetivos Estratégicos	Objetivos Básicos de Gestión Presupuestaria	Niveles de Administración Presupuestaria	Innovaciones Presupuestarias
Objetivos macroeconómicos	Preservar la solvencia del sector público Estabilizar la demanda agregada	Control global del gasto público (papel dominante de los ministerios de hacienda)	1. Reglas macro-fiscales 2. Fondos de estabilización y programación plurianual de gastos 3. Contabilidad y presupuesto sobre base devengada 4. Estimación y presupuestación de los pasivos contingentes
Objetivos de políticas	Eficiencia distributiva: asignar recursos de acuerdo con las prioridades gubernamentales	Áreas estratégicas (mecanismos de coordinación intersectorial e interministerial) y definición de prioridades de programas y actividades	5. Planificación estratégica 6. Evaluación de programas 7. Medición de resultados 8. Redistribución del presupuesto 9. Gobierno electrónico y presupuestos participativos
Desempeño operacional	Promover la eficiencia técnica en la entrega de servicios	Entrega de bienes y servicios gubernamentales (programas, proyectos, direcciones)	10. Discrecionalidad gerencial 11. Convenios de gestión 12. Creación de agencias autónomas 13. Mecanismos de mercado de provisión de servicios

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Allen y Tommasi (2001) y Schick (2002a).

En materia de transparencia informativa existen tres áreas que son críticas para el manejo presupuestario: los sistemas integrados de información financiera (SIAF), los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) y la contabilidad sobre base devengada. Además, a la luz de las experiencias de la década del noventa, son necesarios desarrollos de sistemas contables no

convencionales, que permitan medir la probabilidad de ocurrencia de los llamados pasivos contingentes. Tales son los temas que se abordarán en este capítulo.

1. Los sistemas integrados de administración financiera

La transparencia de las finanzas públicas ha sido impulsada por décadas en la región, pero para que se puedan adoptar mejores prácticas se requiere transformar en forma fundamental los sistemas de información que nutren a las entidades que generan los consolidados de las cuentas fiscales. Hasta la década de 1980 la administración financiera pública se desarrolló en los países de la región teniendo como ejes principales el subsistema de tesorería o el subsistema de contabilidad. Estas visiones parciales generaban inconsistencias e información incompleta. En situaciones de holgura presupuestaria la información incompleta no generaba grandes problemas, salvo los naturales desfases de información y la toma de decisiones con grados de incertidumbre más allá de lo razonable. Sin embargo, al momento de estallar las crisis fiscales, la falta de integración de los sistemas de información se transformaban en una bola de nieve de imposible manejo. En la marea de estas crisis, las consecuencias presentes y futuras de decisiones adoptadas en el pasado hacían más patente los costos de manejar la administración financiera en forma segmentada y sin integración entre sus partes.

La respuesta a este problema de información segmentada y descoordinación entre las distintas entidades responsables de la administración financiera ha sido el desarrollo de sistemas integrados de administración financiera (SIAF). Un SIAF consiste en un conjunto de procedimientos y subsistemas de información integrados para proyectar ingresos y gastos, formular y ejecutar el presupuesto, administrar la deuda pública, producir informes financieros y contables, administrar los impuestos, el personal y los bienes públicos, entre otros. Como se observa en el gráfico 35, el SIAF aprovecha las TIC e integra en forma simultánea la información que generan y demandan los distintos subsistemas de la administración financiera. Al disponer la autoridad económica de información integrada en tiempo real, se facilita una asignación óptima y una utilización eficiente de los recursos financieros públicos.

Gráfico 35

INTERRELACIONES ENTRE LOS DISTINTOS SUBSISTEMAS QUE COMPONEN UN SIAF



Fuente: elaborado a partir de Makón (2000)

El SIAF reconoce la interdependencia de los distintos componentes de la administración financiera en que la decisión que se adopta en un nivel afecta a los demás. El SIAF hace explícitas las interrelaciones de los distintos componentes a nivel de recursos humanos y financieros, información, decisiones, normas legales y administrativas, facultades legales, procedimientos de autorización y liberación de fondos.

Durante la década pasada la mayor parte de los gobiernos han realizado ingentes esfuerzos para desarrollar sus SIAF y algunos (Bolivia y Colombia) están avanzando en la segunda versión de sus sistemas. Los sistemas de información que se han implementado en la región se han construido sobre plataformas tecnológicas muy disímiles y, pese a contar con la cooperación técnica y financiera de organismos multinacionales, persisten ciertas debilidades.

En su versión más avanzada, la concepción de los SIAF implica avanzar en forma decidida hacia un sistema de gestión por resultados, como se analiza en la sección siguiente. Este modelo de gestión transforma un sinnúmero de aspectos de la administración y toma de decisiones. Como lo plantea Makón (2000), el desarrollo de un SIAF es condición necesaria pero no suficiente para lograr la reforma de la administración financiera, sobretodo si la información no surge vinculada a los resultados de la gestión. Para evitar problemas de consistencia de información, resulta conveniente que exista un órgano central responsable de dirigir y coordinar la administración financiera, armonizando el funcionamiento de las unidades responsables de presupuesto, tesorería y contabilidad.

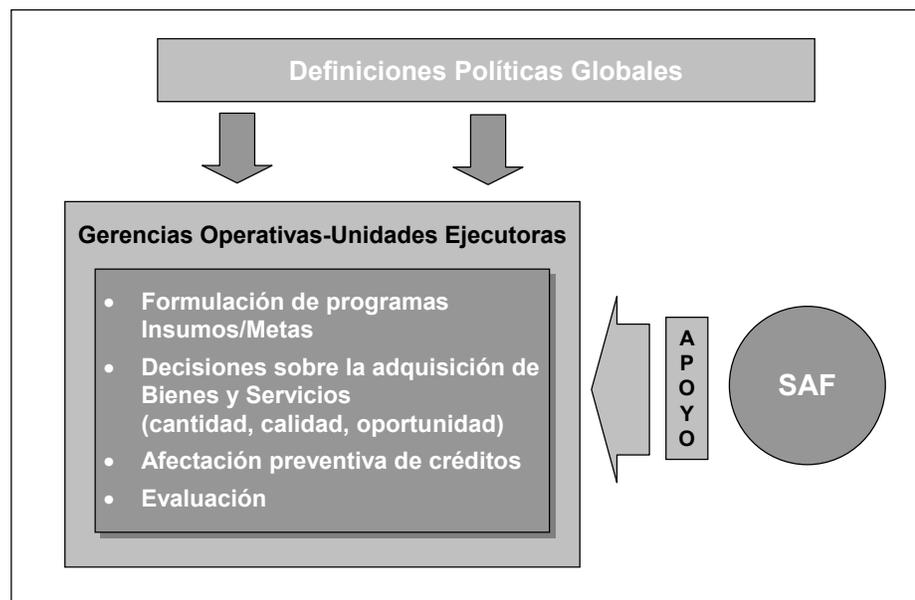
Asimismo, los órganos rectores de la administración del sistema deben instrumentar un proceso de centralización normativa y descentralización operativa en la administración de recursos, otorgando prioridad al cumplimiento de la misión y los objetivos de las unidades ejecutoras de programas y proyectos. En la medida que se hace más compleja y técnica la interrelación entre la unidad ejecutora y la administración del SIAF, se tiende a crear en cada unidad ejecutora servicios administrativos financieros (SAF), funcionalmente dependientes de los órganos rectores respectivos. La misión fundamental de los SAF es cumplir las políticas, normas y procesos que fijan los organismos rectores, instrumentar las normas de control interno, brindar apoyo en los procesos de contratación y adquisición de insumos y cooperar en la ejecución de la política institucional. Este último papel genera habitualmente conflictos entre los responsables sustantivos de programas y proyectos y los SAF, pues los primeros perciben que los SAF entraban la gestión al asumir las posiciones de los entes rectores. En términos teóricos estos roces no debieran producirse, pues como muestra el gráfico 36 el papel de los SAF es de apoyo administrativo y no debiera tomar decisiones de política institucional. Sin embargo, en la práctica algunos gobiernos han debido enfrentar serios conflictos entre las unidades que asumen las funciones de los SAF y los responsables sustantivos de programas y proyectos.

No obstante estas debilidades, los SIAF han provisto a los gobiernos de la región una valiosa herramienta de apoyo al control externo de las finanzas públicas. El uso de las TIC ha posibilitado que la información de la ejecución presupuestaria sea más transparente y que esté disponible en Internet para todo tipo de usuario. A modo de ejemplo, en el cuarto trimestre de 2002 la totalidad de las páginas web de los ministerios de finanzas, SIAF o instituciones responsables de los informes de finanzas públicas de la región, presentaban las leyes de presupuestos aprobadas por los respectivos países, con distintos grados de desglose sectorial, territorial y por objeto de gasto.

Sin embargo, no se observa el mismo grado de avance de la presentación en Internet de la ejecución presupuestaria anual y trimestral: solamente diez países presentan la ejecución global y dividida por sectores o ministerios. Los portales más completos son los de Argentina y Perú que entregan los datos de ejecución en forma agregada y desglosados por las tres categorías antes señaladas.

Gráfico 36

DIVISIÓN DE FUNCIONES ENTRE LAS GERENCIAS OPERATIVAS Y LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS FINANCIEROS



Fuente: elaborado a partir de Makón (2000).

2. Sistemas nacionales de inversión pública

La administración de la inversión pública involucra tres tareas principales: una, controlar el nivel total de inversión para cumplir con metas macroeconómicas; dos, fijar las prioridades para la asignación de los recursos a proyectos; y tres, asegurar la calidad de aquellos proyectos que sean financiados. Para cumplir con las dos primeras tareas, los instrumentos tradicionalmente utilizados han sido los planes de mediano plazo y el presupuesto anual. El plan de mediano plazo establece las prioridades sectoriales de inversión y detalla los proyectos a abordar en los próximos dos o tres años, así como una estimación de los recursos que su ejecución requiere. El presupuesto, a su vez, establece la máxima inversión total que puede ser realizada en el año fiscal y detalla su distribución en los proyectos seleccionados para ejecución.

Sin embargo, hasta un par de decenios atrás no se contaba con un instrumento de gestión pública dedicado específicamente a facilitar el logro del objetivo de calidad de la inversión. Concientes de dicha falencia, varios países de la región iniciaron en la década de 1980 acciones orientadas a mejorar la calidad de la inversión pública, las cuales se tradujeron en la creación de Bancos de Proyectos (BP). Estos eran sistemas de información, inicialmente manuales, destinados a registrar los proyectos de inversión pública en las distintas etapas de su ciclo, con el propósito principal de apoyar la planificación de la inversión pública y contribuir a mejorar su calidad. Los países pioneros en la creación de BP, primera mitad de los años ochenta, fueron Belice, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala y Venezuela. Más tarde se comenzaron a utilizar sistemas de información computarizados y se plegaron al desarrollo de BP otros países, entre ellos, Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica, Perú y Trinidad y Tobago.

Rápidamente se hizo evidente que los sistemas de información por sí solos no garantizaban el logro del objetivo de calidad de la inversión pública. Era necesario complementarlos con instructivos o metodologías de preparación, evaluación y gestión de la ejecución de proyectos, con capacitación a funcionarios públicos y con un soporte legal e institucional adecuado. Ello dio origen a los Sistemas

Nacionales de Inversión Pública (SNIP). En el cuadro 20 que se inserta al final de esta sección se presentan las características esenciales de los SNIP de algunos países de la región.

a) Inserción institucional

Dado que los BP, de los cuales se derivó la idea de los SNIP, nacieron como una herramienta de apoyo al proceso de planificación de inversiones, los sistemas más antiguos se vincularon a las Oficinas o Ministerios de Planificación. Así por ejemplo, el Banco Integrado de Proyectos de Chile (BIP)²⁵ nació al alero de la Oficina de Planificación Nacional (actual Ministerio de Planificación y Cooperación) y en Colombia el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN)²⁶ se creó con dependencia del Departamento Nacional de Planeación.

En otros países los SNIP surgieron o pasaron a depender de los ministerios de hacienda, finanzas o economía. Por ejemplo, en El Salvador la eliminación del Ministerio de Planificación y Coordinación transfirió la responsabilidad de administrar la inversión pública al Ministerio de Hacienda. En Bolivia, en tanto, el Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN) se desarrolló como parte del Sistema Nacional de Inversión Pública²⁷ en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, pasando después a depender del Ministerio de Hacienda, a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Con base en la evolución que han tenido las distintas iniciativas de creación del SNIP en América Latina y el Caribe, es posible afirmar que un factor fundamental para el buen funcionamiento y la sostenibilidad del sistema es una correcta inserción institucional, que asegure además el cumplimiento de las necesidades de coordinación. En tal sentido, destacan al menos tres dimensiones: primero, la entidad responsable de formular las orientaciones generales de política pública, que pueden adoptar o no el formato de un plan de desarrollo. Segundo, la entidad que tiene a su cargo gestionar el proceso de inversión pública y, tercero, la entidad que formula y ejecuta el presupuesto público. En algunos casos (por ejemplo Bolivia), se ha hecho necesaria también una adecuada articulación con el organismo responsable de la cooperación internacional. Los países de la región han adoptado distintas modalidades para atender estos requisitos. En Bolivia y Perú, el SNIP está integrado en los ministerios que asignan y administran el presupuesto público. En Chile y Colombia existe un trabajo mancomunado entre las entidades que administran el SNIP y el presupuesto nacional.

b) Cobertura

Los SNIP registran información sobre inversión pública, definida como todo gasto de origen público que está destinado a mantener o incrementar la capacidad de producción de bienes o servicios. Algunos SNIP, como por ejemplo los de Bolivia y Chile, incluyen también las actividades de preinversión e inversión que realizan las entidades del sector público. Por ello, y dado que prácticamente todas las instituciones públicas de nivel nacional tienen en su presupuesto partidas correspondientes a inversión, son excepcionales las que no están incorporadas al respectivo SNIP. En particular, por motivos de seguridad nacional, suelen estar exentas de cumplir con los procedimientos del SNIP las fuerzas armadas.

Distinto es el caso de la cobertura de los diferentes niveles de gobierno. En algunos países, por ejemplo Perú²⁸, participan en el sistema sólo las entidades del orden nacional y departamental, ya que se excluye explícitamente a los municipios. En Argentina, están excluidas todas las inversiones provinciales que no demandan, bajo cualquier forma, recursos del orden nacional o externos. Sin embargo, en otros países se verifica una tendencia a la incorporación progresiva de los distintos niveles subnacionales. Un ejemplo es Colombia, cuyo SNIP cubrió inicialmente sólo a las instituciones del nivel nacional, para extenderse después a los niveles departamental y municipal.

²⁵ Ver sitio del BIP en <http://bip.mideplan.cl/bip-trabajo/index.html>

²⁶ Ver sitio del BPIN en http://www.dnp.gov.co/01_cont/inversio/BANCO_P.HTM

²⁷ Ver sitio del SNIP en <http://www.vipfe.gov.bo/dgip/index.html>

²⁸ Ver sitio de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público en <http://www.mef.gob.pe/propuesta/DGPMSP/>

No obstante, todavía varios SNIP no registran los proyectos adelantados por municipios, salvo en aquellos casos en que éstos recurren a cofinanciamiento del nivel central o regional. Esto debilita al sistema, ya que no es posible conocer el universo de proyectos a realizar en un determinado territorio. Esto puede traer como consecuencia una falta de coordinación entre las entidades subnacionales y nacionales, con la consiguiente duplicación de esfuerzos y el mal uso de recursos.

En cuanto a las fuentes de financiamiento incorporadas a los SNIP, la tendencia apunta a una cobertura completa, incluyendo los recursos de origen externo. Un caso particular son los proyectos financiados vía concesión a privados. Dado que éstos no significan una erogación de recursos públicos, los SNIP no suelen registrarlos, aun cuando la existencia de garantías de rentabilidad mínima puede comprometer, a futuro, cuantiosos recursos.

c) Componentes

En prácticamente todos los SNIP se distinguen los componentes metodológico, de capacitación, de sistemas de información y el componente legal, institucional y de procedimientos. Estos comparten algunas características generales, pero también se adecuan a las particularidades propias de la estructura política e institucionalidad de cada país. El **componente metodológico** es bastante parecido en todos los SNIP, incorporando capítulos sobre identificación del proyecto, diagnóstico de la situación actual, análisis de alternativas y evaluación privada y social. Únicamente cambia la profundidad con que se trata cada tema y la forma en que se solicita que sea presentada la información. En general, se aprecia una tendencia a desarrollar metodologías cada vez más detalladas y auto explicativas y a presentar los resultados del análisis realizado en planillas o formatos estandarizados (por ejemplo, en Colombia, Bolivia y Perú). El uso de la tasa social de descuento es generalizado en los distintos países. También es común, pero no generalizado, el uso de precios sociales de la mano de obra, de la divisa y el valor social del tiempo. Argentina es el único país que aplica valores regionales para el precio social de la mano de obra, aun cuando otros países también han estudiado esta posibilidad.

El **componente de capacitación** corresponde a todas las iniciativas adoptadas para el perfeccionamiento del personal que operará o utilizará el SNIP. Numerosas experiencias fracasadas de implantación institucional han demostrado que la capacitación es un aspecto fundamental. Por ello, los países que han sido más exitosos en la creación y operación de estos sistemas han desarrollado programas masivos de capacitación en preparación y evaluación de proyectos, en los procedimientos del SNIP y en el uso del sistema de información sobre proyectos. Para ello suele realizarse una serie de cursos de nivel básico, intermedio y avanzado. El objetivo de los cursos de nivel básico es proveer a los capacitados una cultura de evaluación de proyectos. Dicha cultura apunta a establecer un lenguaje común, a conocer los objetivos de la evaluación de proyectos y su importancia y a crear capacidades para aplicar metodologías sencillas de formulación y evaluación de proyectos. Los cursos de nivel intermedio persiguen formar capacitadores en formulación y evaluación de proyectos, así como técnicos especializados en evaluación de proyectos; su papel es brindar capacitación de nivel básico y prestar asesoría técnica dentro del sector público, contribuyendo así a la sostenibilidad del SNIP y a la calidad de los resultados obtenidos. Por último, la capacitación de nivel avanzado, que suele entregarse a través de convenios con universidades, tiene como objetivo formar la capa superior de profesionales del sistema, quienes asumirán el desarrollo del SNIP y cumplirán funciones como capacitadores o expertos en evaluación de proyectos. Dada la alta rotación de funcionarios que suele existir en el sector público, estos programas de capacitación deben tener un carácter permanente. Para ello, la entidad responsable del SNIP debe preocuparse de organizar ya sea directamente, o a través de convenios con entidades nacionales e internacionales, cursos en los distintos niveles señalados. Indudablemente se requerirá de un gran número de cursos básicos, algunos de nivel intermedio y unos pocos de nivel avanzado.

En cuanto al componente normativo, vale destacar que en todos los países que cuentan con un SNIP existe un marco legal que regula su operación. Su objetivo es brindar el necesario respaldo para que el sistema pueda funcionar, definiendo las obligaciones y responsabilidades de las distintas

instituciones involucradas. En general, mientras más reciente es el sistema, más clara y precisa es la normativa legal que lo sustenta. Por ejemplo, Chile, país en el cual la creación del SNIP se inició en 1982, no cuenta con un marco legal específico, sino que se apoya fundamentalmente en las instrucciones que emanan de la ley de presupuesto del sector público. En cambio, los sistemas más recientes (por ejemplo Argentina, Guatemala, Perú y República Dominicana) cuentan con una ley específica que crea el SNIP y decretos reglamentarios que norman su operación. En lo que respecta a la estructura institucional y modo de operación de los SNIP, ésta se adecua a la realidad de cada país. Como ya fue señalado, por su concepción como sistemas nacionales, los SNIP incorporan a todas las entidades del sector público que realizan actividades de inversión. Ello incluye a ministerios, empresas públicas o sociedades con participación mayoritaria del Estado y a organismos descentralizados. Al comparar la situación de los distintos países, se observa que los SNIP más recientes son mucho más específicos en cuanto a los organismos públicos que deben integrarse al sistema. Además, en todos los SNIP existen otras entidades que participan en la operación del sistema, no como usuarios, sino que como garantes del cumplimiento de planes y políticas o bien, brindando asesoría técnica a la entidad rectora. Ello contribuye a que la asignación de recursos a proyectos y programas sea eficiente y eficaz a la luz de los objetivos nacionales. Por ejemplo, en el caso de Argentina se menciona específicamente en el marco legal a la autoridad ambiental.

El **componente de sistema de información** se materializa en un Banco de Proyectos (BP) cuya configuración lógica permite registrar los principales datos de un proyecto y los hitos de su desarrollo durante las fases de preinversión e inversión del ciclo de vida. La implementación del BP permite complementar el tratamiento tradicional de la inversión pública desde el punto de vista presupuestal con un enfoque integral y dinámico que normaliza el tratamiento de la misma, vinculando el nivel de los proyectos específicos con el presupuesto y con los objetivos y metas de desarrollo. Los principales objetivos del BP son: proporcionar información para mejorar la toma de decisiones de asignación de recursos para preinversión e inversión; contribuir a la compatibilidad de las políticas del gobierno y la inversión pública; mantener individualizado al proyecto durante su ciclo de vida a fin de garantizar un eficiente manejo de la inversión; crear un registro de la historia de cada proyecto individual para realizar análisis *ex-post* que retroalimenten al sistema de planificación y posibiliten un mejoramiento paulatino del proceso; y normalizar en detalle el ciclo de vida de los proyectos y estandarizar tanto el léxico como el contenido conceptual de la terminología utilizada por todas las instituciones públicas que intervienen en el proceso. El BP involucra componentes de hardware y de software. El primer componente corresponde al conjunto de computadores, impresoras, dispositivos de almacenamiento, periféricos y general, y dispositivos de comunicación que permiten el funcionamiento del BP y su relación directa con los usuarios. El componente de software, a su vez, está constituido por el sistema operativo, el motor de la base de datos, los programas de comunicaciones y las aplicaciones especiales desarrolladas. A la par del progreso tecnológico en el área de la informática, los BP han evolucionado de manera notable en los últimos años. Dado que a principios de la década de 1980 no se contaba aún con tecnología que permitiese implantar un sistema de bases distribuidas a costo razonable, las primeras experiencias de desarrollo de BP centralizaron la información en una base de datos única, a la cual accedían las distintas entidades a través de terminales. Posteriormente, con el advenimiento de los microcomputadores y los computadores personales, los BP pasaron a estructurarse como redes, intercambiando información por medios telefónicos magnéticos. Más recientemente, la masificación de la Internet ha permitido que operen sobre dicha red. Ello ha significado grandes ahorros de costos en hardware y software y ha permitido brindar acceso público, aunque restringido, a la información registrada.

d) Evaluación de los resultados

Los SNIP han contribuido a una mayor eficiencia y eficacia de la inversión pública. En algunos casos, y dependiendo del uso que se le ha dado a la información registrada, también han aportado a una mayor equidad y transparencia de la inversión pública. Ello gracias a la formulación y evaluación sistemática de las iniciativas de inversión, a la existencia de una cartera de proyectos

financiables, a un mejor seguimiento de la ejecución de los proyectos, a la facilidad de acceso a la información registrada y a la institucionalización de la experiencia adquirida.

En aquellos países en que la evaluación de los distintos proyectos y programas incluidos en los presupuestos de inversión de las entidades del nivel central y subnacional se ha convertido en una actividad sistemática e institucionalizada (por ejemplo en Colombia y en Chile), se ha aportado a la eficiencia de la inversión pública. En dichos casos, el SNIP permite escoger aquellas alternativas de proyecto o modalidades de ejecución de los programas que presentan el menor valor actualizado de sus costos o que tienen la mejor relación entre beneficios y costos, medida en términos de valor presente neto. También han aportado a la eficacia de la inversión pública, ya que una buena formulación de los proyectos y programas asegura la inclusión de todos los elementos necesarios para alcanzar plenamente el objetivo perseguido.

Asimismo, la evaluación sistemática de las iniciativas de inversión ha aportado a la equidad, ya que genera información que posibilita seleccionar aquellos proyectos y programas que favorecen en mayor medida a los sectores más desposeídos de la sociedad utilizando, por ejemplo, la información de encuestas de caracterización socio-económica tales como las existentes en Costa Rica y México. Por último, la evaluación de proyectos y programas aporta criterios objetivos para la selección de los proyectos y programas a financiar, hecho que contribuye a una mayor transparencia del proceso.

La existencia de una cartera de proyectos financiables permite que al momento de confeccionar un programa de inversiones sea posible escoger aquellos que más aportan al logro de los objetivos de desarrollo por unidad monetaria invertida, lo cual contribuye a la eficiencia y eficacia. También contribuirá a la equidad si, además de los criterios de costo o de rentabilidad social, se incluye como criterio de selección algún indicador que permita favorecer a los más pobres o a grupos vulnerables. Vale destacar también que la mayoría de los SNIP instrumentados en la región incluye un módulo de seguimiento de los proyectos y programas en ejecución (por ejemplo en Bolivia y Perú). La información que se registra en este módulo facilita el control de la gestión de las inversiones.

La disponibilidad de una cartera de proyectos financiables y de un módulo de seguimiento de los proyectos en ejecución son importantes en ambas fases de las políticas de gasto público. Así, en los períodos expansivos, se asegura que los proyectos que se agreguen estarán adecuadamente preparados y evaluados, mientras que en los períodos de contracción del gasto público se pueda aplicar criterios selectivos, según el aporte y estado de ejecución de cada proyecto, en vez de los tradicionales recortes generalizados y uniformes.

Por último, cuando existe un SNIP, la experiencia adquirida, tanto de los éxitos como de los fracasos, deja de ser personal y se institucionaliza. De este modo se facilita el aprendizaje colectivo y se contribuye al diseño de mejores proyectos y programas.

En aquellos países en que los SNIP llevan mayor tiempo operando y se han consolidado, su impacto en distintos ámbitos de la gestión pública ha sido significativo. En particular cabe destacar que cuando, como parte de la implantación de un SNIP, se ha desarrollado un proceso de capacitación en formulación y evaluación de proyectos de carácter masivo, bien estructurado y sostenido en el tiempo, los resultados han sido especialmente notables como lo demuestran los casos Colombia y Chile.

La consolidación de los SNIP como un instrumento útil para la gestión pública les ha permitido sobrevivir a importantes cambios de la coyuntura y de las autoridades políticas, sin experimentar transformaciones significativas en su estructura, metodologías y procedimientos como ilustran las experiencias de Bolivia, Colombia y Chile.

f) Desafíos futuros

Una debilidad de prácticamente todos los SNIP es la falta de integración entre lo público y lo privado. En general, estos sistemas se han utilizado exclusivamente para el manejo de proyectos y programas públicos, incluyendo aquellos proyectos de las empresas públicas. Ocasionalmente, en estas últimas se registran proyectos con participación del sector privado.

Sin embargo, existen otras modalidades mediante las cuales podría lograrse una mayor integración entre ambos sectores. Un paso importante sería permitir la consulta a las bases de datos del sistema, por ejemplo vía Internet, de cualquier interesado como ya lo hacen algunos sistemas. Ello daría al sector privado un temprano conocimiento de las iniciativas de inversión del sector público, facilitando así las inversiones complementarias. Otro aspecto en que existe un potencial todavía poco explotado es su integración con los sistemas de información sobre compras gubernamentales, como los que ya existen en México y Perú. En efecto, cada proyecto que adelanta el sector público significa un requerimiento de bienes y servicios del sector privado, el que podría prepararse mejor para atender los requerimientos del sector público si conociera dicha demanda con mayor antelación.

Tampoco han logrado los SNIP una buena integración con la planificación estratégica. Existe una tendencia a compilar una lista de proyectos en los presupuestos nacionales y subnacionales. De tal manera, la atención ha estado concentrada en los proyectos individuales, olvidando las sinergias que podrían existir entre grupos de proyectos. Asimismo, en varios casos los proyectos se formulan, evalúan y registran en el SNIP, independientemente de su vinculación con los planes de desarrollo nacional o regional. En un sentido opuesto, muchos planes de desarrollo a nivel nacional o subnacional no logran aterrizar en proyectos específicos. En ambos casos existe una importante falencia que debe ser superada para alcanzar una mayor eficacia, eficiencia, equidad y transparencia de la inversión pública.

Cuadro 20
COMPARACIÓN DE ALGUNOS SISTEMAS NACIONALES DE INVERSIÓN PÚBLICA

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERÚ
DEFINICIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA	<p>Inversión Pública Nacional: La aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.</p> <p>Fuente: Ley N° 24.354, Artículo 2°.</p>	<p>Se entiende por Inversión Pública todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o de capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes.</p> <p>El concepto de Inversión Pública incluye todas las actividades de preinversión e inversión que realizan las entidades del sector público.</p> <p>Fuente: Resolución suprema N° 216768, Artículo 8.</p>	<p>“Inversión es aquel aumento en el stock de capital que permite expandir Las posibilidades de producción, y en definitiva de ingreso de la sociedad.”</p> <p>Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996.</p>	<p>Inversión Neta: Se definen como Gastos de Inversión aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento que se hayan destinados por lo común a extinguirse con su empleo. Así mismo, aquellos gastos destinados a crear infraestructura social.</p> <p>La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita incrementar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social.</p> <p>Fuente: Manual de Programación de la Inversión Pública, DNP, 03/2000</p>	<p>Proyecto de Inversión Pública: Toda intervención limitada en el tiempo que implique la aplicación de recursos públicos con el fin de ampliar mejorar y modernizar la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios, cuyos beneficios son independientes de los de otros proyectos.</p> <p>Fuente: Decreto Supremo N° 086-2000-EF, Artículo 1°</p>
	Se aprecia que en general se considera inversión pública todo gasto, de origen público, destinado a mantener o incrementar la capacidad de producción de bienes o servicios.				

Cuadro 20 (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERÚ
MARCO LEGAL	<p>El Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) es creado por la Ley N° 24.354 promulgada el 22/8/1994.</p> <p>El Decreto Reglamentario Poder Ejecutivo Nacional N°720/95 de fecha 22/5/1995, designa a la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos de la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos como órgano responsable del SNIP y crea el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN).</p>	<p>La Ley 1178 (20/7/1990), en su artículo 21 señala que el órgano rector del Sistema Nacional de Inversión Pública será el Ministerio de Planeamiento y Coordinación.</p> <p>La Ley N° 1493 (17/9/1993) otorgó al Ministerio de Hacienda el papel de Órgano Rector del Sistema Nacional de Inversión Pública. Esta fue abrogada por la Ley 1788 (16/9/1997) la cual reafirmó dicho rol.</p> <p>La Resolución suprema N° 216768 de fecha 18/6/1996 establece las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública.</p> <p>a Resolución ministerial N° 528 (12/6/1997) establece el Reglamento básico de operaciones del SNIP.</p> <p>La Resolución ministerial N° 612 (27/6/1997) establece el Reglamento básico de operaciones del sistema de información sobre inversiones (SISIN).</p> <p>La Resolución ministerial N° 613 contiene el Reglamento básico de preinversión.</p> <p>Resolución ministerial N° 1484 (14/12/1998) establece las Razones precio cuenta.</p>	<p>Ley 18.768 (29/12/88) "Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado" agrega al Decreto Ley N°1263 (1975) el Art.19 bis que establece que los estudios preinversionales y proyectos deberán contar con informe del organismo de planificación (nacional o regional) basado en una evaluación técnico-económica, se identificarán presupuestariamente por decreto o resolución y tendrán un código y nombre no modificables. Ley N°19.989 (19/7/1990) crea MIDEPLAN, asignando a la División de Planificación, Estudios e Inversión, entre otras funciones, la mantención de proyectos del sector público y la evaluación de los mismos, así como establecer los criterios de evaluación económica y social para los proyectos financiados directa o indirectamente por el Estado. Además se establecen anualmente reglas sobre identificación de proyectos en la Ley de Presupuesto del Sector Público y se imparten instrucciones para la identificación de estudios y proyectos de inversión por oficio circular de la DIPRES.</p>	<p>Ley 38 (21/4/1989) "Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación" crea (Art.32) el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) y confía al Departamento Nacional de Planeación DNP su diseño, montaje y operación.</p> <p>Decreto 2410 (20/10/1989) crea y asigna funciones a las divisiones de metodologías y de operación y sistemas en el DNP.</p> <p>Decreto 841 (20/4/1990) reglamenta la operación del BPIN.</p> <p>Resolución 3127 (27/11/1992) delega en Ministerios y Departamentos Administrativos del orden nacional la calificación de viabilidad de los proyectos y su registro en el BPIN.</p> <p>Ley 179 (30/12/1994) señala que no se podrá ejecutar ningún proyecto o programa que haga parte del PGN si no ha sido previamente evaluado por el órgano correspondiente y registrado en el BPIN. Cambia el nombre de éste por Banco Nacional de Proyectos y Programas.</p> <p>Fuente: Sitio DNP, BPIN, Componente legal, institucional y procedimientos</p>	<p>La Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley N°27293) crea éste el 9/7/2000.</p> <p>Su operación se reglamenta en el Decreto Supremo N° 086-2000-EF del 14/8/2000. Este señala que los precios sociales, parámetros y otras normas de observancia obligatoria se aprobarán por medio de Directivas de la Oficina de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas, de las cuales destacan la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública y las Normas Complementarias de la Directiva General del SNIP.</p>
	<p>Todos los países cuentan con legislación que regula la operación de su SNIP. Mientras más reciente es el sistema, más clara y precisa es la normativa legal que lo soporta. Así, el más antiguo (Chile) no cuenta con un marco legal específico, sino que se apoya, fundamentalmente, en las instrucciones de la Ley de Presupuesto del sector público. En cambio, los sistemas más recientes (Argentina, Perú) cuentan con una ley específica que crea el SNIP y decretos reglamentarios que norman su operación.</p> <p>Cabe señalar que un Marco Legal adecuado es un requisito fundamental para la implantación de un SNIP y mientras más claro, específico y completo sea éste, mayor probabilidad de éxito tendrá la creación del Sistema.</p>				

Cuadro 20 (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERÚ
OBJETIVOS DEFINIDOS PARA EL SNIP	<p>General: Según Artículo 1º de la Ley N° 24.354: Créase el Sistema Nacional de Inversiones Públicas cuyos objetivos son la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas.</p> <p>Según documento sobre el sistema presupuestario en Argentina: "Sus objetivos generales (del SNI) consisten en dotar de eficacia, eficiencia y efectividad al proceso de asignación de recursos destinados a la inversión, apoyándose en la creación del Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN)"</p> <p>Específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Incrementar la productividad de la inversión pública en todo el país, homogeneizando, con criterios técnicos de excelencia, los procesos de formulación, evaluación y selección de proyectos. 2.- Identificar, promover y evaluar proyectos de inversión, registrándolos en un Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN) creado al efecto. 3.- Seleccionar y proponer proyectos para su integración en el Plan de Inversión Pública que aprueba el Parlamento Nacional. <p>Fuente: http://www.mecon.gov.ar/folle/tex1.htm</p>	<p>General: No definido</p> <p>Específicos: Según Artículo 2 de la Resolución suprema N° 216768:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Lograr una eficiente asignación y administración de los recursos públicos destinados a la inversión, maximizando sus beneficios socioeconómicos. 2.- Establecer las metodologías, parámetros y criterios para la formulación, evaluación y ejecución de proyectos que deberán aplicar las entidades del sector público para el desarrollo de sus Proyectos de Inversión Pública. 3.- Establecer los procedimientos por los cuales los Proyectos de Inversión Pública, accederán a las fuentes de financiamiento interno y externo, y se incorporarán al Presupuesto General de la Nación. 4.- Establecer los procedimientos para el cofinanciamiento de proyectos de inversión entre las entidades públicas y el Gobierno Central. 5.- Asegurar la disponibilidad de información actualizada, oportuna y confiable sobre la inversión pública. 6.- Asegurar una permanente coordinación y complementación entre el SNIP, el Sistema Nacional de Planificación y los otros sistemas establecidos en la Ley 1178. 	<p>General: "... mejorar la calidad de la inversión pública nacional, asignando recursos a iniciativas de mayor rentabilidad social y económica de acuerdo con los lineamientos de la política de gobierno."</p> <p>Fuente: http://www.mideplan.cl/sni.htmEspecíficos: No definidos.</p>	<p>Los objetivos que se indican a continuación corresponden al BPIN, pues el Sistema Nacional de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública, mencionados en algunos documentos, no tiene existencia formal..</p> <p>General: No definido</p> <p>Específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Apoyar la gerencia y toma de decisiones sobre inversión pública colombiana. 2.- Contribuir a la incorporación de criterios de eficiencia y eficacia en la asignación y ejecución de los recursos de inversión estatal. 3.- Facilitar el logro de los objetivos de política mediante la definición de programas y proyectos como conjuntos coherentes de acciones realizables, financiables, específicas y ubicadas espacial y temporalmente. 4.- Proporcionar información veraz y confiable sobre los resultados de la inversión pública. 5.- Servir de unidad de consolidación de la información sobre inversión pública nacional, departamental, distrital y municipal, independientemente de la fuente de financiación, organismo ejecutor, o localización del programa, proyecto o actividades. 6.- Apoyar los procesos de evaluación ex-ante, seguimiento, evaluación de resultados y evaluación ex-post sobre las decisiones de inversión pública. <p>Fuente: El BPIN para principiantes, DNP, 6/2001, pág. 9.</p>	<p>General: Según el Artículo 1 de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley N°27293): "... optimizar el uso de los recursos públicos destinados a inversión .."</p> <p>Específicos: Según el Artículo 5 de la Ley N°27293:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Propiciar la aplicación del Ciclo del Proyecto de Inversión Pública: perfil- prefactibilidad- factibilidad- expediente técnico- ejecución- evaluación ex-post. 2.- Fortalecer la capacidad de planificación del Sector Público. 3.- Crear las condiciones para la elaboración de Planes de Inversión Pública por períodos multianuales no menores de 3 (tres) años.
	En todos los SNIP estudiados un objetivo común y central es lograr una mayor eficiencia y eficacia en la asignación de recursos a proyectos y en su administración. Otros objetivos comunes son asegurar la disponibilidad de información oportuna sobre la inversión pública y establecer criterios homogéneos de formulación y evaluación de proyectos.				

Cuadro 20 (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERÚ
ENTIDAD RECTORA	<p>“La Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos será la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 24.354 y en tal carácter dictará las normas de instrumentación, complementarias y/o aclaratorias y celebrará todos los actos que se requieran para la debida implementación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).”</p> <p>Fuente: Decreto Reglamentario Poder Ejecutivo Nacional N°720/95, Artículo 1°.</p> <p>Hoy existe la Secretaría de Política Económica a la cual pertenece la Dirección Nacional de Inversión Pública.</p>	<p>“El Órgano Rector del SNIP es el Ministerio de Hacienda a través de la Secretaría Nacional de Inversión Pública y Financiamiento Externo.”</p> <p>Fuente: Resolución suprema N° 216768, Artículo 5.</p> <p>Hoy existe la Dirección General de Inversión Pública en el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo del Ministerio de Hacienda.</p>	<p>Corresponde al Ministerio de Planificación y Cooperación – MIDEPLAN-, en su calidad de colaborador del Presidente de la República, y a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda – DIPRES-, en su calidad de Administradora del Presupuesto Nacional, normar y administrar el S.N.I., aplicándolo a todos aquellos servicios, instituciones y empresas del sector público que realizan actividades de inversión.</p> <p>Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996.</p>	<p>El Departamento Nacional de Planeación –DNP- es la entidad encargada de reglamentar el funcionamiento del BPIN.</p> <p>Fuente: La Ley 38, Artículo 32 y Decreto 841, Artículo 3.</p>	<p>El Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Oficina de Inversiones –ODI- es la más alta autoridad técnico normativa del Sistema Nacional de Inversión Pública. Dicta las normas técnicas, métodos y procedimientos que rigen la inversión pública.</p> <p>Fuente: Ley N°27293, Artículo 3.</p>
	<p>Dado que los Bancos de Proyectos, de los cuales se derivó la idea de los SNIP, nacieron como una herramienta de apoyo al proceso de planificación de inversiones, los sistemas más antiguos se vinculan a las Oficinas o Ministerios de Planificación. En la medida en que éstas fueron reestructuradas o desaparecieron, los sistemas más recientes se vinculan a los Ministerios de Hacienda o de Economía. El único caso en que hay dos entidades rectoras es en Chile, donde se coordinan el Ministerio de Hacienda y el de Planificación.</p>				

Cuadro 20 (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
OTRAS ENTIDADES VINCULADAS A LA ADMINISTRACIÓN DEL SNIP	<p>Los gobiernos provinciales que deben emitir opinión sobre los programas y proyectos ubicados en sus territorios provinciales, incluidos en el anteproyecto de Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP).</p> <p>La Autoridad Ambiental que corresponda consultar cuando se trate de proyectos o programas comprendidos por el Anexo I de la Ley N° 24.354 y que deberá comunicar su opinión y recomendación fundada respecto de si están atendidos debidamente los aspectos ambientales de tales programas o proyectos.</p> <p>El Poder Ejecutivo Nacional que facultará a la Secretaría de Programación Económica, para fijar el monto máximo del programa o proyecto de inversión que podrá ser aprobado directamente por el organismo o ente iniciador para su inclusión en el plan nacional de inversión pública.</p> <p>Fuente: Ley N° 24.354 del SNIP, artículos 11° y 12° y Decreto Reglamentario Poder Ejecutivo Nacional N°720/95, artículos 7°, 9° y 10°.</p>	<p>El Consejo de Desarrollo Nacional constituye el nivel de coordinación del Sistema Nacional de Inversión Pública y tiene las siguientes funciones de acuerdo al D.S. 23873 del 13 de octubre de 1994:</p> <p>- Concordar los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública.</p> <p>- Concertar las prioridades de inversión pública y cooperación técnica para su posterior negociación e incorporación en el Programa de Inversión Pública y en el PGN.</p>	<p>El Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), realiza una labor semejante a la DIPRES en lo que se refiere a la asignación y seguimiento físico – financiero de los recursos regionales (Fondo Nacional de Desarrollo Regional-F.N.D.R.).El Ministerio de Agricultura a través de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) y el Ministerio de Economía a través de la Subsecretaría de Pesca, cumplen funciones de asesoría a MIDEPLAN en materias técnico-normativas de los respectivos sectores.Otras instituciones que participan en el nivel Nacional son: Comisión Nacional de Riego (C.N.R.), Comisión Nacional de Energía (C.N.E.), Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO) y Subsecretaría Ejecutiva de la Comisión de Transporte Urbano (SECTRA).En el nivel regional participan el Consejo Regional y la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación.Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996.</p>	<p>El Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES es la máxima autoridad nacional de planeación y sirve como organismo asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el gobierno.</p> <p>El CONPES SOCIAL funciona igual al CONPES, pero varía en su composición.</p> <p>El DNP desempeña las funciones de Secretaría Técnica del CONPES y CONPES SOCIAL, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión.</p>	<p>Los Ministros (o máxima autoridad ejecutiva) que constituyen el órgano resolutorio en los sectores y que, en concordancia con la normativa presupuestal, autorizan la elaboración de los expedientes técnicos, la ejecución de los Proyectos de Inversión Pública y se encargan de velar, en su Sector, por el cumplimiento de la Ley del SNIP, su Reglamento y las normas que a su amparo se expidan. Asimismo, el órgano resolutorio de cada sector puede delegar sus atribuciones a las entidades y empresas pertenecientes al Sector.</p> <p>Las Oficinas de Programación de Inversiones, o las que hagan sus veces en cada sector, las cuales mantienen relación técnico-funcional con la ODI del Ministerio de Economía y Finanzas.</p> <p>Fuente: Ley N°27293, Artículo 10.</p>
	En todos los SNIP existen otras entidades que participan en la operación del sistema, no como usuarios, sino que como garantes del cumplimiento de planes y políticas o bien, brindando asesoría técnica a la entidad rectora. Ello contribuye a que la asignación de recursos a proyectos y programas sea eficiente y eficaz a la luz de los objetivos nacionales. Aún cuando sólo en el caso de Argentina se menciona específicamente a la autoridad ambiental, ésta también juega un rol importante en el caso de Chile.				

Cuadro 20 (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
ENTIDADES INCORPORADAS AL SNIP	<p>Todos los organismos integrantes del sector público nacional así como las organizaciones privadas o públicas que requieran para sus proyectos de inversión transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.</p> <p>¹ Se define como el conjunto de todas las jurisdicciones de la administración nacional conformado por la administración central y los organismos descentralizados, sean o no autárquicos, incluyendo las instituciones de seguridad social, el Banco Central de la República Argentina, los bancos públicos nacionales y organismos autárquicos de carácter financiero del Estado Nacional; las empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, y los entes binacionales que integre el Estado Nacional.</p> <p>Fuente: Ley N° 24.354</p>	<p>Todas las entidades del sector público comprendidas en los artículos 3° y 4° de la Ley 1178², que realizan actividades de inversión pública, bajo la responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva.</p> <p>² Dicha Ley señala en el artículo 3° que estas serán "...todas las entidades del Sector Público sin excepción, entendiéndose por tales la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios, las unidades administrativas de la Contraloría General de la República y de las Cortes Electorales; el Banco Central de Bolivia, las Superintendencias de Bancos y de Seguros, las Corporaciones de Desarrollo y las entidades estatales de intermediación financiera; las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional; los gobiernos departamentales, las universidades y las municipalidades; las instituciones, organismos y empresas de los gobiernos nacional, departamental y local, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio."</p> <p>El artículo 4° agrega las unidades administrativas de los poderes Legislativo y Judicial.</p>	<p>Todos aquellos servicios, instituciones y empresas del Sector Público que realizan actividades de inversión. A las Oficinas de Planificación y Presupuesto (OPLAP) de cada Ministerio les corresponde coordinar, analizar y revisar los proyectos que envían los servicios nacionales dependientes o las secretarías ministeriales y presentarlos al Ministro del ramo para su aprobación. Las Empresas Públicas a través de sus oficinas de Planificación y el Directorio de la Empresa envían los proyectos a MIDEPLAN para su análisis y recomendación. En el nivel regional en materia de inversión pública, el Intendente cuenta con la asesoría del Consejo Regional (político) y la Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación (Técnico). Aún cuando los Municipios no hacen parte del Sector Público, participan en el SNI ya que el grueso de la inversión que realizan proviene de fondos administrados por entidades que si hacen parte del sector público. A las Secretarías de Planificación Comunales les corresponde asesorar al Alcalde y al Consejo; identifica, formula, prepara y evalúa los proyectos de interés comunal.</p>	<p>La normativa del BPIN se aplica a todas las entidades que realicen proyectos de inversión financiados o cofinanciados con recursos del PGN.</p> <p>Ello incluye a: La Contraloría, la Procuraduría, la Registraduría, la Rama Jurisdiccional, los Ministerios, los Departamentos Administrativos Nacionales, las Unidades Administrativas Especiales, la Policía Nacional, los Establecimientos Públicos del orden nacional, las Superintendencias, los Fondos de Cofinanciación. El Congreso Nacional, Defensoría, Fiscalía, Consejo Superior de la Judicatura, Entes Universitarios Autónomos y Empresas Sociales del Estado. Entidades nacionales adscritas o vinculadas a ministerios y departamentos administrativos nacionales, los departamentos y municipios que acceden al Sistema Nacional de Cofinanciación. Entidades adscritas (establecimientos públicos y unidades administrativas especiales) o vinculadas (Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, Empresas Sociales del Estado y Entes Universitarios Autónomos) y a otras áreas funcionales del Ministerio o Departamento Administrativo.</p>	<p>Todas las entidades y empresas del Sector Público no Financiero que ejecuten proyectos de inversión pública que son: Los Ministerios y sus órganos desconcentrados, Los Organismos Públicos descentralizados, Los Organismos Constitucionales Autónomos, Los Gobiernos Regionales, Las Empresas del Estado de derecho público o privado y las empresas mixtas en las cuales el control de las decisiones de los órganos de gestión esté en manos del Estado; siempre que sean propiedad del Gobierno Central o Regional y no desarrollen actividad financiera.</p> <p>En general los organismos y dependencias del Estado que ejecutan Proyectos de Inversión Pública; siempre que no desarrollen actividad financiera y no se refieran a Gobiernos Locales o sus Empresas.</p> <p>Fuente: Decreto Supremo N° 086-2000-EF, Artículo 3°.</p>
	<p>En general los SNIP, por su concepción como sistemas nacionales, incorporan a todas las entidades del sector público que realizan actividades de inversión. Ello incluye a ministerios, empresas públicas o sociedades con participación mayoritaria del Estado y a organismos descentralizados. En el caso del Perú se exceptúan las entidades que desarrollen actividad financiera y los Gobiernos Locales. Al comparar la situación de los distintos países, se observa que los SNIP más recientes son mucho más específicos en cuanto a las entidades que son incorporadas.</p>				

Cuadro 20 (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
NIVELES TERRITORIALES	<p>Nivel nacional, al cual se aplican las normativas del SNIP.</p> <p>Nivel provincial, al cual se debe consultar respecto a inversiones en sus territorios.</p> <p>Fuente: Ley N° 24.354 y Decreto Reglamentario Poder Ejecutivo Nacional N°720/95.</p>	<p>Nacional: Que comprende a todos los Ministerios, las Secretarías Nacionales, entidades descentralizadas, empresas públicas y fondos de inversión y desarrollo que canalizan recursos para la inversión pública sectorial.</p> <p>Departamental: Que comprende a todas las Prefecturas Departamentales y sus Entidades Dependientes, que canalizan recursos para la inversión pública regional.</p> <p>Municipal: Que comprende a todos a los Gobiernos Municipales y sus Entidades Dependientes, que canalizan recursos para la inversión pública local.</p> <p>Fuente: Resolución suprema N° 216768, Artículo 4.</p>	<p>La descentralización presenta tres niveles de gestión en el proceso de toma de decisiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nacional: Organismos rectores y Ministerios - Regional: Intendentes, SEREMIS, Gobiernos Regionales. - Comunal: Alcalde y Concejo Municipal. <p>Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996.</p>	<p>En el Sistema Nacional de Gestión de Proyectos y Programas, que hace parte del Sistema Nacional de Inversiones, y que se encuentra en proceso de consolidación, se distinguen los niveles:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nacional - Departamental, y - Municipal. <p>Fuente: El BPIN para principiantes, DNP, 6/2001.</p>	<p>El artículo 3° del Decreto Supremo N° 086-2000-EF hace referencia explícita a dos niveles:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Central y - Gobiernos Regionales <p>Excluye expresamente los Gobiernos Locales o sus empresas.</p>
	Todos los SNIP incorporan a las entidades del nivel nacional. A medida que se han ido consolidando, también han ido incorporando a entidades del nivel regional y municipal.				

Cuadro 20 (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
FUENTES DE FINANCIAMIENTO INCORPORADAS AL SNIP	<p>Recursos del Tesoro General de la Nación: Son los recursos administrados por el Gobierno Central que se transfieren a las entidades de la Administración Central y al Fondo Compensatorio de Regalías creado por la Ley 1551 de 20 de abril de 1994, para financiar el Presupuesto de Inversión Pública, de conformidad a normas emitidas anualmente por el Órgano Rector para su incorporación en el PGN.</p> <p>Recursos Específicos de las Entidades Públicas: Son recursos que, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, se perciben y administran directamente por las entidades públicas y se utilizan para financiar sus Presupuestos de Inversión Pública y que deben ser incorporados en el PGN.</p> <p>Recursos Externos: Son recursos que el Órgano Rector del SNIP contrata de Organismos Financieros Multilaterales, Agencias de Cooperación Internacional y Gobiernos, mediante convenios de crédito o donación, y que se transfieren a las entidades del sector público para financiar el Programa de Inversión Pública, de conformidad a los procedimientos establecidos en las presentes normas básicas, sus reglamentos y lo establecido en los respectivos convenios de financiamiento. Fuente: Resolución suprema N° 216768, Artículo 9.</p>	<p>El SEBI se aplica a “todas las instituciones públicas que postulen a financiamiento estudios básicos, programas y proyectos de inversión con cargo a recursos del Presupuesto Nacional.” Este incluye: Fondos Sectoriales: están compuestos por recursos propios, aporte fiscal directo y recursos provenientes de endeudamiento externo. Fondos propios de las empresas del Estado: corresponden a los recursos por concepto de depreciación del año y a los recursos provenientes de prestamos internos y externos. Fondo Nacional de Desarrollo Regional- F.N.D.R.: Esta compuesto por aporte fiscal directo y endeudamiento externo y es destinado a financiar inversiones que propendan al desarrollo regional. Fondo Social Presidente de la República: Compuesto por aporte fiscal directo, financia proyectos de interés social, dedicados a la erradicación de la pobreza. Fondos Municipales: Corresponden a los recursos propios y los recursos del Fondo Común Municipal. Fuente: Procedimientos y formularios para el SEBI 2002 y Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996</p>	<p>En el BPIN se establecen las siguientes categorías para el financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aportes de la Nación - Recursos administrados por las entidades del orden nacional - Otros recursos, tales como donaciones y aportes de la comunidad. <p>Fuente: Sistema Nacional de Inversión, Manual del Usuario, 11/2000.</p> <p>Para entes territoriales se distinguen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fuentes nacionales - Situado Fiscal - Fondos: Findeter, Fonade, IFI, FEN, FES, Fondo de Compensación Ambiental, Fondo de Promoción Turística, Fondo Capacitar, Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Fonam, Fondo de Inversión para la Paz - Red de Solidaridad Social - Ministerio de Desarrollo Económico - Regalías, Fondo Nacional de Regalías. - Institutos y Programas: Colciencias, Coldeportes, Ecopetrol, I.C.B.F. , Inat, Inpa, I.C.A, Inurbe, Sena, Invías, Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Icetex, Fortalecimiento Institucional para la Gestión Ambiental Urbana, Certificado de Incentivo Forestal para Reforestación, Certificado de Incentivo Forestal de Conservación, Créditos para los Recursos Naturales, Corpoica, Pronatta, Umata - Recursos del Crédito Interno: Finagro, Banco Agrario. - Sector Privado: Sedecom, Ecofondo, Asociación Nacional de Fundaciones y Corporaciones para el Desarrollo Microempresarial. - Fuentes departamentales - Ingresos tributarios, no tributarios y de capitales. - Instituciones: Invalle, Ideas, Infider. - Recursos Administrados: Transferencias del Sector Eléctrico, Predial, Tasas Retributivas, Otras Rentas Estipuladas en la Ley 99 de 1993. - Fuentes municipales - Recursos propios: Ingresos tributarios, no tributarios y de capitales. - Fuentes internacionales (Recursos de crédito externo, ACCI, OEI) <p>Fuente: Fuentes de Financiación y sus condiciones para Entes Territoriales, DNP, 05/2000.</p>	<p>En la Directiva para la Programación y Formulación de los Presupuestos Institucionales del Sector Público para el Año Fiscal 2002 se contemplan las siguientes fuentes de financiamiento</p> <p>Recursos Ordinarios</p> <ul style="list-style-type: none"> Canon y Sobrecanon Participación en Rentas de Aduanas Contribuciones a Fondos Recursos Directamente Recaudados Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Interno Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Externo Donaciones y Transferencias <p>Además, en la Directiva para la Programación de los Presupuestos de los Organismos Reguladores, Supervisores, Administradores de Recursos, Fondos, Empresas Municipales, y Otras Entidades de Servicios para el Año Fiscal 2002 se contemplan, para proyectos, las siguientes fuentes de financiamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ingresos propios (incluye: Recursos Propios, Ingresos de Capital y Superávit de Ejercicios Anteriores) Endeudamiento interno Endeudamiento externo Donaciones y transferencias 	
	<p>El tipo de fuentes de financiamiento incorporados a los SNIP es muy variado, pero puede afirmarse que, en general, se trata de incorporar a todos los recursos de inversión de que disponen las entidades que hacen parte del SNIP. Destaca que en la mayoría de los SNIP se incorpora incluso a los recursos de origen externo.</p>				

Cuadro 20 (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
METODOLOGÍAS DE PREPARACIÓN Y EVALUACIÓN EXISTENTES		<p>Existen los siguientes:</p> <p>Perfiles Mínimos</p> <ul style="list-style-type: none"> - General - Agua - Caminos - Electrificación - Mercado - Riego - Salud - Vías <p>y</p> <ul style="list-style-type: none"> - Metodologías de preparación y evaluación de proyectos de: - Agropecuarios - Electrificación Rural - Medio Ambiente - Salud - Servicios Básicos - Transporte <p>Fuente: Sitio web del VIPFE, listado de metodologías.</p>	<p>Existen metodologías en los siguientes sectores:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aeropuertos - Agua potable rural - Agua potable urbana - Alcantarillado - Defensas fluviales - Deportes y recreación - Edificación Pública - Educación - Electrificación residencial rural - Informática - Mantenimiento vial urbano - Muelles y caletas pesqueras - Pavimentación participativa - Pequeños aeródromos - Programa mejoramiento de barrios - Reemplazo de equipos - Residuos sólidos - Riego (2) - Salud, atención primaria - Saneamiento de títulos - Telecentros - Telefonía rural - Vialidad urbana - Vialidad intermedia - Vialidad interurbana - Vigilancia policial y seguridad ciudadana <p>Se encuentran en elaboración:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aguas lluvias - Arte y cultura - Drogas - Vivienda 	<p>Existen los siguientes manuales:</p> <p>Generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manual Metodológico General <p>- Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos menores</p> <p>- Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de investigación y estudios</p> <p>- Manual metodológico para la identificación, preparación y evaluación de estudios de preinversión</p> <p>Sectoriales: Manuales metodológicos para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agua potable y saneamiento básico urbano - Ambientales - Cuarteles de policía - Electrificación rural - Establecimientos carcelarios existentes - Infraestructura menor y de servicios del sector agropecuario - Infraestructura vial no urbana con altos niveles de tránsito - Infraestructura vial no urbana con bajos niveles de tránsito - Mantenimiento de infraestructura vial urbana - Pequeña irrigación - Prestación de servicios educativos - Regionales de comercialización - Salud del primer nivel de atención. - Transmisión, subtransmisión y distribución eléctrica - Tribunales y despachos judiciales existentes - Además existen: - Lineamientos para la identificación, preparación y evaluación de programas de inversión para cofinanciación. - (Guía de uso del) HDM (Highway Design and Construction Model), modelo para el diseño y construcción de autopistas <p>Fuente: Página de Metodologías en el sitio Web del DNP</p>	<p>Existen los siguientes manuales metodológicos:</p> <p>Generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manual Metodológico General de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública Grandes y Medianos - Manual Metodológico General de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública Menores <p>Sectoriales: Manuales de Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ambientales - Desarrollo institucional - Educación - Generación de ingresos - Promoción de la mujer, niñez, adolescencia y desarrollo humano - Promoción de los pueblos indígenas - Recursos naturales - Riego grandes y medianos - Riego menores - Salud - Servicios públicos agrarios - Vialidad interurbana - Vialidad urbana <p>Además, para servir como ejemplos, están los siguientes Casos Prácticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de electrificación rural y energías renovables - Generación de ingresos - Proyectos ambientales - Pueblos indígenas - Recursos naturales - Riego grandes y medianos - Riego menor - Salud - Servicios públicos agrarios <p>Fuente: Página Manuales Metodológicos y Casos Prácticos en el sitio de la OFI.</p>
	<p>Como es de esperar, los sistemas que llevan más tiempo operando cuentan con una mayor cantidad de metodologías de preparación y evaluación de proyectos (Chile, Colombia). Sin embargo, es digno de destacar el caso del SNIP del Perú, que a poco más de un año de creado cuenta ya con una completa batería de metodologías sectoriales y con casos prácticos que sirven de guía para otras tipologías de proyectos. Es digno de destacar la facilidad que dan los sistemas de Bolivia, Colombia y Perú para obtener los manuales metodológicos a través de internet.</p>				

Cuadro 20 (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
ESTRUCTURA DE LAS METODOLOGÍAS.	<p>Las metodologías constan de un documento que describe, con algún detalle los pasos a seguir en la preparación y evaluación del proyecto. Por ejemplo, la Metodología de Preparación y Evaluación de Proyectos de Agua Potable tiene la siguiente estructura:</p> <p>1.1 Preparación 1.2 Título del proyecto 1.3 Diagnóstico de la situación actual 1.4 Objetivo del proyecto 1.5 Población afectada y objetivo 1.6 Cuantificación del déficit en el suministro de agua 1.7 Optimización de la situación actual 1.8 Relación del proyecto con planes y programas 1.9 Descripción del proyecto 1.9.1 Presentación de alternativas y pre selección 1.9.2 Descripción de la(s) alternativa(s) 1.9.3 Ingeniería del proyecto 1.9.4 Aspectos técnicos de la(s) alternativa(s) 1.9.5 Aspectos operativos de la(s) alternativa(s) 1.9.6 Aspectos ambientales de la(s) alternativa(s) 1.9.7 Producto, componentes y actividades de la(s) alternativa(s) 2 Evaluación 2.1 Evaluación socioeconómica 2.1.1 Beneficios del proyecto 2.1.2 Costos 2.1.3 Criterios para la toma de decisiones 2.2 Evaluación privada 2.2.1 Beneficios 2.2.2 Costos 2.2.3 Criterios para la toma de decisiones 2.3 Análisis de sensibilidad Además, existen Planillas Parametrizadas (en Excel) que tienen como objetivo el proveer una herramienta ágil y eficiente en el proceso de formulación y evaluación de los Proyectos de Inversión. Los Perfiles Mínimos consisten en una serie de formatos a completar. Estos constan de cuatro secciones: -Parte 1: Aspectos generales del proyecto. -Parte 2: Identificación del problema a solucionar o potencialidad a desarrollar. -Parte 3: Solución planteada como proyecto. Parte 4: Conclusiones y recomendaciones.</p>	<p>Las metodologías consisten en un documento que sirve de guía a quienes preparan los perfiles de proyectos. La mayoría de las metodologías tiene la siguiente estructura general: Introducción Teoría sobre la cual se basa la metodología Preparación de proyectos Evaluación del proyecto (en algunas) - Financiamiento (en algunas) Presentación del documento Anexos (diversos, en algunas)</p>	<p>Las metodologías consisten en una serie de formatos que deben ser completados de acuerdo a las instrucciones contenidas en cada Manual Metodológico. Los principales aspectos que abordan las metodologías son (a cada uno puede corresponder más de un formato): INTRODUCCIÓN MÓDULO 1: Identificación del proyecto. 1.1 Descripción del problema. 1.2 Población y zona afectada, Población y zona objetivo. 1.3 Descripción de la situación actual y su evolución. 1.4 Descripción de la situación actual y cuantificación de la necesidad. 1.5 Estudio de alternativas. MÓDULO 2: Preparación y evaluación del proyecto. 2.1 Descripción de los beneficios del proyecto. 2.2 Valoración de los costos de las alternativas. 2.3 Costos de inversión y reinversiones de las alternativas 2.4 Flujo de caja de inversión 2.5 Flujo de caja de operación y mantenimiento. 2.6 Resumen de costos de la alternativa 2.7 Efecto ambiental 2.8 Selección de la alternativa de mínimo costo. 2.9 Selección del nombre del proyecto MÓDULO 3: Financiación y sostenibilidad del proyecto.</p>	<p>Las metodologías constan de un completo y detallado documento sobre las tareas a realizar, anexos sobre aspectos tales como Enfoque de Género, Evaluación Ambiental y Matriz de Marco Lógico y una serie de formatos para registrar la información recopilada. El contenido del documento metodológico general es el siguiente: INTRODUCCIÓN MÓDULO I Identificación de Proyectos de Inversión Pública Grandes y Medianos - TAREA 1 Identificar el Problema Central - T.2 Elaborar el Árbol de Causas y Efectos - T.3 Elaborar el Árbol de Medios y Fines - T.4 Buscar Soluciones y Plantear Alternativas de Proyectos Posibles - T.5 Elaborar la Matriz de Marco Lógico de cada Proyecto Posible - M. II Formulación de Proyectos de Inversión Pública Grandes y Medianos - T.1 Definir el Objetivo del Proyecto de Inversión Pública - T.2 Establecer el Área y la Población Beneficiarias - T.3 Proponer la Estrategia para Alcanzar el Objetivo - T.4 Establecer el Horizonte de Evaluación Inicial - T.5 Elaborar el Cronograma de Acciones de cada Alternativa - T.6 Estimar los Costos de Inversión del Proyecto y los Aportes de los Interesados - T.7 Estimar los Costos Totales Incrementales de las Alternativas - M. III Evaluación de Proyectos de Inversión Pública Grandes y Medianos - T.1 Análisis de la Situación Actual sin Proyecto - T.2 Análisis y proyección de la Situación Optimizada - T.3 Determinación del Precio del Producto o Servicio Final - T.4 Estimar los Ingresos Netos Incrementales Recibidos por los Agentes Involucrados en el Proyecto - T.5 Estimar el Valor Actual de Ingresos Netos (VAIN) y la Tasa Interna de Retorno (TIR) - T.6 Evaluar y Definir la Vida Económica del Proyecto - T.7 Análisis de Sensibilidad Preliminar - T.8 Análisis de Sostenibilidad de las Alternativas de Inversión - T.9 Comparar las Alternativas de Inversión y Seleccionar la Óptima - T.10 Elaborar el Marco Lógico de la Alternativa Seleccionada M. IV Análisis del Impacto de la Alternativa Elegida - T.1 Evaluar el Impacto Distributivo del Proyecto - T.2 Analizar el Impacto Ambiental del Proyecto Glosario de Términos Anexos (17)</p>	
	<p>La estructura de las metodologías es similar en todos los SNIP, incorporando capítulos sobre identificación del proyecto, diagnóstico de la situación actual, análisis de alternativas y evaluación. Si cambia la profundidad con que es tratado cada tema y la forma en que se solicita sea presentada la información. En general se aprecia una tendencia a desarrollar metodologías cada vez más detalladas y autoexplicativas (tendencia en que fue pionero el ILPES) y a presentar los resultados del análisis realizado en planillas o formatos estandarizados (Colombia, Bolivia y Perú).</p>				

Cuadro 20 (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
USO DE PRECIOS SOCIALES	<p>En 1996 se fijaron los siguientes: Tasa de interés o descuento social a utilizar será del 12%. Mano de obra no calificada -R.M. de Buenos Aires 0,886 -Reg. Pampeana 0,878 Reg. Nuevo Cuyo 0,875 Reg. Noroeste 0,819 Reg. Noreste 0,891 Reg. Patagonia 0,891</p> <p>Fuente: Resolución N° 110/96 de la Secretaría de Programación Económica. El artículo 2°, que fijaba los precios sociales, fue derogado por la Resolución N° 100/97.</p> <p>(Pueden haber variado, pero no hay información más actualizada en la web)</p>	<p>Tasa Social de Descuento: 2,07% Divisa: 1,16 Mano de Obra No Calificada Urban 0,23 No Calificada Ru 0,64 Semicalificada 0,43 Calificada típica 0,44 Calificada 1,00 Extranjera 0,99 Fuente: Resolución Ministerial No. 1484, La Paz, 14 de diciembre de 1998 (Pueden haber variado pues la misma resolución fija la vigencia de estos valores en un año).</p>	<p>Tasa social de descuento: 10%- Divisa: 1,03- Precio social de la mano de obra: Calificada 1,00 Semi calificada 0,65 No calificada 0,85</p> <p>- Valor social del tiempo: - Viajes urbanos: 746 (pesos/hora/pas.)</p> <p>- Viajes interurbanos: (pesos/hora/veh.) Automóviles 6 445 Camionetas 8 778 Camiones de dos ejes 4 283 Camiones + de 2 ejes 4 283 Buses 35 615</p> <p>Además se entregan: -El precio social de los combustibles, de neumáticos, de lubricantes, de la hora de mantención y de vehículos nuevos -Los costos sociales de conservación de caminos.</p> <p>Fuente: Precios sociales para la evaluación social de proyectos</p>	<p>La tasa social de descuento es de un 12%. Fuente: Preguntas frecuentes en sitio del DNP. En el Manual Metodológico General se aplican las siguientes Razón de Precio Social (RPS): - Obras físicas, materiales e insumos 0,80 - Maquinaria y equipo 0,77 - Mano de obra calificada 1,00 - Mano de obra no calificada 0,60 - Otros costos 0,80 (Estos valores corresponden a la versión del manual de 1993, por lo que pueden haber variado)</p>	<p>Tasa social de descuento: 14% Divisa: 1,08 Fuente: Directiva N°02-2000-EF/68.01</p> <p>Valor social del tiempo: (soles/hora) y (US\$/hora)</p> <p>Usuarios proyectos área Urbana 4,96 0,76 Rural 3,32 0,51</p> <p>Usuarios de transporte: Aéreo nacional 4,25 0,65 Interurbano auto 3,21 0,49 Interur. tte. público 1,67 0,26 Urbano auto 2,80 0,43 Urbano tte. púb. 1,08 0,17</p> <p>Fuente: Directiva N° 002-2000-EF/68.01 y cálculo propio para los valores en US\$ (al cambio del 16/10/2001). (Se menciona en una presentación sobre el SNIP que también se utiliza el Precio Social de Los Combustibles)</p>
	<p>El uso de la Tasa Social de Descuento es generalizado en los distintos países. También es común, pero al parecer no generalizado, el uso de precios sociales de la mano de obra, de la divisa y el valor social del tiempo. Argentina parece ser el único país que aplica valores regionales para el precio social de la mano de obra.</p>				

Cuadro 20 (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
SISTEMAS VINCULADOS	<p>(Sistema de) Administración Financiera del Sector Público Nacional.</p> <p>Sistemas de Control de Gestión del Sector Público Nacional.</p> <p>Fuente: El Sistema Presupuestario Público en la Argentina</p>	<p>El Sistema Nacional de Planificación. Los Planes de Desarrollo y la programación de mediano plazo resultantes de éste deben constituir el marco de referencia para los Proyectos de Inversión de las entidades públicas.</p> <p>El Sistema de Programación de Operaciones. El Programa de Inversión Pública debe formar parte de la programación integral de las operaciones de las entidades públicas, cumpliendo las normas básicas de este sistema.</p> <p>El Sistema de Presupuesto. Los proyectos de inversión incluidos en el Programa de Inversión Pública, deben incorporarse en los presupuestos de las entidades públicas y en el Presupuesto General de la Nación, cumpliendo las normas básicas de este sistema.</p> <p>El Sistema de Administración de Bienes y Servicios. Todas las entidades públicas deben realizar sus operaciones de contratación y adquisiciones para los proyectos de inversión, en el marco de las normas de éste.</p> <p>El Sistema de Tesorería y Crédito Público. Toda gestión y contratación de créditos para el financiamiento de Proyectos de Inversión, debe realizarse dentro de los límites y condiciones establecidos por éste.</p> <p>El Sistema de Contabilidad Integrada incorporará las transacciones presupuestarias, financieras y patrimoniales de los resultados del cumplimiento de los proyectos.</p> <p>Fuente: Resolución suprema N° 216768, Artículo 6.</p>		<p>El Sistema Nacional de Planeación, definido como el conjunto de actores (autoridades e instancias), normas, procedimientos y mecanismos que permiten consolidar los planes de desarrollo económico y social sobre la base de procesos de planeación participativa.</p> <p>Fuente: El BPIN para principiantes, DNP, 6/2001</p>	
	<p>En general los SNIP se vinculan con todos aquellos otros sistemas asociados al manejo de los recursos públicos que existen en el país. Así, suelen estar relacionados con los sistemas presupuestarios en lo atinente a asignación de recursos y seguimiento de su uso, y con los sistemas de planificación, a los cuales alimentan con información básica para la preparación de planes de inversión plurianuales.</p>				

Cuadro 20 (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
CAPACITACIÓN		Existen cursos puntuales sobre Preparación y Evaluación de Proyectos en coordinación con las entidades sectoriales.	Desde el año 1974 hasta la fecha se ha desarrollado un programa de capacitación intensivo. Actualmente, a través de convenios, se realizan los siguientes cursos: - El Curso Interamericano en Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión, CIAPEP , se ha desarrollado desde 1978 en cumplimiento de un convenio suscrito entre el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y la Pontificia Universidad Católica de Chile. - Cursos macro-regionales de un mes sobre evaluación de proyectos dictados en convenio con el CIAPEP. - Cursos de Preparación y Evaluación de Proyectos, Cursos de Administración y Control de Proyectos, Cursos sobre Identificación y Formulación de Proyectos y Cursos sobre Evaluación de Proyectos dictados en el marco de un convenio de cooperación entre MIDEPLAN y el ILPES, con un total de 2.254 alumnos entre los años 1996 y 2000. - Seminarios Taller orientados a sectorialistas de las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación y Coordinación (SERPLAC) sobre tópicos sectoriales específicos.	Desde el inicio de la implantación del BPIN se desarrolló un ambicioso programa de capacitación por parte del DNP. Actualmente el componente de capacitación y asistencia técnica está integrado por las políticas, estrategias, instrumentos pedagógicos, ayudas didácticas y acciones de formación (pregrado o postgrado), perfeccionamiento o adiestramiento ejecutadas por el DNP, por otras entidades públicas o privadas, orientadas a ampliar las disponibilidades de recurso humano altamente calificado en identificación, preparación, formulación, evaluación o gerencia de proyectos y programas y en otros temas propios de la teoría de proyectos. Existen capacitaciones a nivel nacional y territorial. Fuente: Página sobre el componente de capacitación en el sitio del DNP Existían a mayo del 2001 55 diferentes programas de especialización dictados por cerca de 40 diferentes universidades, fundaciones y escuelas superiores. Ver: El BPIN para principiantes , Anexo 2, Programas de Postgrado sobre Proyectos en Colombia.	Existe un Programa Integral de Capacitación que contempla: - Un Programa de Seminarios Taller (2 por mes) de 2 a 4 días de duración, de dedicación completa, dictados por funcionarios de la ODI o consultores. En una primera etapa se orientan a cubrir urgencias de entidades que tengan problemas para obtener una cartera de proyectos preparados y evaluados. - Seminarios de 3 días en promedio, con dedicación completa, dictados por consultores internacionales, con el objetivo de difundir experiencias de otros países en materia de preparación, ejecución y seguimiento de proyectos de inversión. - Un Programa de Difusión consistente en charlas informativas de unas tres horas, dictadas por funcionarios de la ODI, con el propósito de difundir la utilidad y los avances del SNIP. - Un Programa de Capacitación para Capacitadores destinado a aumentar el número de personas que puedan capacitar y asesorar en aspectos puntuales a las entidades públicas. - Un Programa de Especialización , a través de convenios con universidades, para implementar un Diplomado en Proyectos de Inversión, que permita en una segunda etapa ser convalidado en un Programa de Maestría. - Un Programa de Especialización a Distancia y un Programa de Capacitación a Gobiernos Locales , los cuales serán evaluados por la universidad que administre el Programa de Especialización.
	La capacitación es un aspecto fundamental para el éxito de un SNIP. Por ello, la mayoría de los países han desarrollado programas de capacitación basados en una serie de cursos de nivel básico, intermedio y avanzado. Estos últimos usualmente a través de convenios con universidades locales. El ILPES ha tenido un rol pionero y significativo en este aspecto, con activa participación en el montaje del programa de capacitación en Colombia, la administración de cursos del programa de capacitación en Chile, varios cursos en otros países y el diseño de nuevos cursos y modalidades de capacitación. A la fecha el total de profesionales y técnicos capacitados en formulación, evaluación gestión de proyectos en cursos con participación del ILPES supera los 5000.				

Cuadro 20 (continuación)

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
SISEMA DE INFORMACIÓN (BANCOS DE PROYECTOS)	<p>Existiría el: Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN).</p>	<p>El Sistema de Información Sobre Inversiones (SISIN), es un instrumento del SNIP que reconoce al Proyecto de Inversión Pública como unidad del sistema y permite recopilar, almacenar, procesar y difundir la información de carácter financiero y no financiero, relativa al ciclo de vida de cada proyecto y su financiamiento. El formulario único del SISIN es el instrumento de recopilación de información que debe ser aplicado por las entidades del sector público, para remitir la información relativa a sus proyectos de inversión.</p> <p>El SISIN está estructurado a partir de la operación integrada de los siguientes subsistemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subsistema de registro de proyectos - Subsistema de registro de dictámenes - Subsistema de programación de requerimientos de financiamiento - Subsistema de programación y seguimiento de la ejecución física y financiera - Subsistema de programación presupuestaria - Subsistema de evaluación de resultados de los proyectos de inversión pública. <p>Opera en forma descentralizada, utilizando módulos institucionales o unidades independientes de recopilación, almacenamiento, proceso y difusión de la información de los proyectos de todas las entidades del sector público que realizan actividades de preinversión e inversión.</p> <p>Fuente: Resolución ministerial N° 612, artículos 9 a 17.</p>	<p>El Banco Integrado de Proyectos BIP es un sistema de información sobre proyectos, que tiene como objetivo principal apoyar la toma de decisiones en materia de inversión pública. El BIP permite el seguimiento de los proyectos durante todo su ciclo de vida, permitiendo con ello su integración con el ciclo presupuestario, para darle de esta forma, integralidad al funcionamiento del proceso de la inversión pública en nuestro país. Es la base de datos del Sistema Nacional de Inversiones.</p> <p>El BIP opera en un computador de última tecnología (Sun), con un administrador de base datos relacional (Oracle), utiliza un sistema operativo para una plataforma abierta (Unix) y con una interfase para los usuarios en ambiente windows. Su funcionamiento se extiende a todo el país a través de una red digital a 64 Kbs, la cual, además de la transmisión de datos permite su utilización para la voz.</p> <p>Fuente: Página del BIP en el sitio de MIDEPLAN.</p>	<p>El subsistema de información esta configurado por distintas aplicaciones.</p> <p>APLICACIÓN BPIN</p> <p>Características técnicas: Desarrollado con el manejador de base de datos FoxPro 2.0 para DOS.</p> <p>Funciones generales del sistema: Registro de proyectos, Programación presupuestal, Ejecución presupuestal, Ejecución física.</p> <p>Cuenta con un subsistema de transferencia de información que permite el intercambio de información en medio magnético.</p> <p>Aplicación SSEPI (Subsistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión)</p> <p>Características técnicas: Herramienta Utilizada para el desarrollo: Administrador de base de datos FoxPro 2.6 para Windows.</p> <p>Funciones generales del sistema: Subsistema de programación y seguimiento, Radicación de proyectos, Emisión de concepto de viabilidad Registro de proyectos, Programación de inversión, Seguimiento durante la ejecución y operación, Subsistema de transferencia de información: permite el intercambio de información en medio magnético.</p> <p>También se están desarrollando un Banco de Proyectos Exitosos y un Banco de Costos Prototipo.</p> <p>Fuente: Página del BPIN en el sitio del DNP.</p>	<p>Existen dos aplicaciones para el manejo de información en el SNIP, el Banco de Proyectos (fase de preinversión) y el Sistema Operativo de Seguimiento (fase de inversión). Se accede a éstas aplicaciones a través de Internet utilizando Internet Explorer 5.0 o superior. Para acceder se requiere un nombre de usuario y una contraseña asignados por la ODI.</p> <p>Fuente: Manual de Usuario, Preliminares.</p> <p>El Banco de Proyectos está conformado por el inventario de todos los Proyectos de Inversión Pública que se encuentren en la fase de preinversión. Permite almacenar, actualizar y publicar las "Fichas de Registro", posibilitando la interacción informática entre las Unidades Formuladoras (UF), la Oficina de Programación de Inversiones del sector (OPI) y la Oficina de Inversiones (ODI). Ver Manual de Usuario, Banco de Proyectos.</p> <p>El Sistema Operativo de Seguimiento registra y almacena las "Fichas de Seguimiento" de los Proyectos de Inversión Pública en la fase de ejecución. Ver Manual de Usuario, Sistema Operativo de Seguimiento.</p>
	<p>Dada la enorme cantidad de información que se genera en un SNIP los Bancos de Proyectos son un componente fundamental. Su desarrollo e implantación suele tener un alto costo, por lo que tienden a evolucionar lentamente. Los SNIP más recientes aprovechan los nuevos avances tecnológicos (Intranets, Extranets e Internet), mientras que los más antiguos se han demorado en adoptarlas por el alto costo que significa desarrollar nuevas aplicaciones, migrar las bases de datos y volver a capacitar a todos los usuarios.</p>				

Cuadro 20 (conclusión)

	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	PERU
SUB-SISTEMAS		<p>El SISIN está estructurado a partir de la operación integrada de los siguientes subsistemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subsistema de registro de proyectos - Subsistema de registro de dictámenes - Subsistema de programación de requerimientos de financiamiento - Subsistema de programación y seguimiento de la ejecución física y financiera - Subsistema de programación presupuestaria - Subsistema de evaluación de resultados de los proyectos de inversión pública. <p>Fuente: Resolución ministerial N° 612, artículos 9 a 15.</p>	<p>Subsistema de Análisis Técnico Económico, también conocido como Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI), operado por MIDEPLAN</p> <p>Subsistema de Formulación Presupuestaria, a cargo de la DIPRES del Ministerio de Hacienda.</p> <p>Subsistema de Evaluación Ex-post, en desarrollo por parte de MIDEPLAN.</p> <p>Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, MIDEPLAN, mayo 1996.</p>	<p>El Sistema Nacional de Inversión Pública incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Sistema Integrado de Información Financiera SIIF - El Sistema Nacional de Crédito Público - El Sistema Tributario y Fiscal Nacional - El Sistema Nacional de Cooperación Técnica - El Sistema Nacional de Cofinanciación, y - El Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos <p>Este último, en proceso de consolidación, estaría basado en la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, integrada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Banco de Proyectos de Inversión Nacional BPIN - Los Bancos de Programas y Proyectos Distritales - Los Bancos de Programas y Proyectos Departamentales - Los Bancos de Programas y Proyectos Municipales <p>Fuente: El BPIN para principiantes, DNP, 6/2001</p>	<p>El Sistema Nacional de Inversión Pública contempla los siguientes subsistemas:</p> <p>El Banco de Proyectos, conformado por todos los proyectos de inversión pública que se encuentran en la fase de preinversión, que han sido aprobados o calificados como viables.</p> <p>El Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo, definido como el conjunto de procedimientos que permiten realizar el seguimiento físico y financiero de los proyectos de inversión pública, para la toma de decisiones en la fase de inversión.</p> <p>Fuente: Decreto Supremo N° 086-2000-EE, Artículos 8° y 14°.</p>
	La falta de homogeneidad en la definición de los SNIP hace difícil identificar tendencias generales. Si es posible afirmar que los Bancos de Proyectos son el principal subsistema de los SNIP. Estos pueden ser únicos o consistir en un conjunto de sistemas de información relacionados.				

Fuente: los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Internet

Argentina: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/inversionpub.html>

Bolivia: <http://www.vipfe.gov.bo/dgip/index.html>

Chile: <http://www.mideplan.cl/sni.htm>, http://consultas.mideplan.cl/inicio_ns.htm

Colombia: http://www.dnp.gov.co/01_cont/inversio/BANCO_P.HTM

Perú: <http://ofi.mef.gob.pe/>

3. Transparencia y bases contables

En un entorno de deflación de activos, en la mayoría de los países desarrollados, y de contracción de los flujos financieros privados hacia los países en desarrollo, los temas contables adquieren una importancia crucial. Los devastadores efectos de malas prácticas en el ámbito corporativo se han encargado de demostrar de que no se trata de un tema menor. En el área del sector público, la observancia de los procedimientos contenidos en los recientes manuales de estadísticas fiscales y de transparencia fiscal del FMI son parte integrante de una adecuada integración de los países emergentes a la comunidad financiera internacional. Los esfuerzos se han centrado en cumplir las normas establecidas por el Fondo Monetario Internacional en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP 2001). Además, las iniciativas de diseminación de buenas prácticas por parte del FMI han tenido un impacto positivo sobre la calidad de la información publicada. Así, entre marzo de 1999 y mayo de 2003 se han publicado ROSC (*Report on the Observance of Standards and Codes*) de 50 países, entre ellos ocho de la región²⁹.

Aunque los avances en materia de homogeneización de los estándares de contabilidad pública son sustantivos, algunas prácticas recientes pueden resultar peligrosas. Las estadísticas de finanzas públicas deberían referirse prioritariamente al Gobierno General, pues se entiende que éste reúne a las instituciones cuyas funciones son esencialmente fiscales; las que proveen bienes públicos y se financian a través de impuestos. Con esta definición, el Gobierno General es el sector que debería ser objeto de reglas macrofiscales, como en el caso en la Unión Europea. A pesar de su meridiana claridad, una regla con esta cobertura puede representar una pequeña revolución de la institucionalidad fiscal de muchos países. Por una parte, persisten en varios países de la región múltiples mecanismos extra-presupuestarios, como los fondos especiales, fiduciarios y otros. Por otra, el carácter federal de las instituciones de algunos países impide establecer leyes fiscales de ámbito nacional. En el caso de Argentina, por ejemplo, la Ley de responsabilidad fiscal de 1999 sólo abarcó el Gobierno Federal. Se mantienen así dificultades casi insuperables para abarcar la totalidad de las operaciones propiamente fiscales en algunos países de la región, incluyendo la ausencia de datos en lo que se refiere al Gobierno general consolidado.

A pesar de ello, los programas recientes de asistencia financiera del FMI han tendido a ampliar la cobertura de las metas de saldo y de deuda a las empresas públicas y al Banco Central. Es revelador el hecho de que la mayor parte de los informes del FMI sobre países desarrollados en el marco del capítulo IV cubren el Gobierno General, mientras que para los países de América Latina y el Caribe la totalidad de los mismos se refieren a alguna medición del sector público consolidado, incluyendo a empresas públicas y/o al Banco Central.

Ello parece necesario cuando existe evidencia de que los países están desarrollando actividades cuasifiscales de magnitud, cuya eliminación es parte importante de los programas de ajuste. Pero esta tendencia no proviene sólo del FMI; en el caso de los acuerdos subregionales las metas comunes de déficit y de deuda pública se refieren al Sector Público No Financiero (Comunidad Andina de Naciones, Mercado común Centroamericano), o al novedoso concepto de variación neta de la deuda pública (MERCOSUR).

Estas prácticas no deberían ser la norma en la cobertura de las reglas macrofiscales de mediano plazo pues tienden en algunos casos a magnificar los déficit públicos, lo que puede derivar en procesos de ajuste de excesiva austeridad. Por ejemplo, la inclusión de las empresas públicas en una cifra consolidada con el gobierno general puede inducir a ajustes artificiales, pues siempre es más fácil reducir las inversiones de las empresas que revisar los programas de gastos del Gobierno Central, o que elevar la recaudación de impuestos. Si una empresa estatal quiere realizar una inversión a través de un préstamo, el gasto aparece como una adición al déficit fiscal cuando el

²⁹ Argentina en 1999, Brasil y Uruguay el año 2001, Honduras, México y Nicaragua el 2002, Colombia y Chile el 2003.

objeto de análisis es el sector público no financiero. Según esta regla los inversionistas verían un aparente empeoramiento de la posición fiscal de un país y, entonces, podrían demandar mayores tasas de interés. Si las empresas públicas no tienen funciones cuasifiscales, o si las transferencias desde el Gobierno Central están debidamente registradas en el presupuesto, no tiene sentido incluirlas en los objetivos de déficit y de deuda pública. Se ha argumentado que, al representar las garantías a empresas públicas pasivos contingentes para el fisco, la cobertura apropiada debería ser el sector público no financiero. Pero los pasivos contingentes no representan obligaciones ciertas, y deben por lo tanto ser objeto de un tratamiento especial, separado de las normas relativas a los déficit y deudas explícitos.

En cuanto al Banco Central, la mera contabilización de los flujos (intereses percibidos menos intereses pagados) representa una imagen grosera de su situación financiera, sobre todo por que estos déficit de caja no se financian necesariamente con impuestos generales. De esta manera, desde una perspectiva económica, agregar las cuentas del Gobierno General, de las empresas públicas y del Banco Central no parece una práctica muy convincente, pues en el primer caso los ingresos y gastos corresponden principalmente a transferencias desde y hacia otros agentes económicos, mientras que en los otros dos la contabilidad registra esencialmente transacciones intermedias.

Otra discusión contable involucra a los fondos de estabilización, por ejemplo en Chile y México, pues sus operaciones son registradas sobre la línea en los informes del FMI, incrementando así su cifra contable de déficit cuando el fondo de estabilización está proveyendo recursos y reduciéndola cuando el fondo de estabilización acumula reservas, alimentando una suerte de contabilidad procíclica. Otra práctica común es utilizar la deuda bruta del sector público no financiero sin consolidar (la mayoría de los informes privados utilizan este indicador para emitir sus informes y sus análisis comparativos, lo que obviamente acrecienta la percepción de riesgos de solvencia), al existir en algunos casos un endeudamiento cuantioso dentro del mismo sector público.

Varios países de América Latina y el Caribe están modernizando sus sistemas de contabilidad. La base de contabilidad se refiere a los principios contables que determinan cuándo las transacciones deben ser reconocidas para efectos de los informes financieros. Como se sabe, en la mayoría de los casos las normas contables se definen en base caja (en que se registra la operación en el momento en que se efectúa el pago por parte del gobierno), y no en base devengada (en que se registra la operación en el momento en que se produce la obligación de efectuar el pago). Pese a sus ventajas de simplicidad, la contabilidad en base caja deja espacio para un sinnúmero de prácticas de “contabilidad creativa”, maquillando los resultados financieros del año con modalidades tales como la postergación de pagos, la anticipación de ingresos, las cuentas extra-presupuestarias y la exclusión de los costos futuros de indemnizaciones contractuales o de prestaciones de jubilación de funcionarios públicos, entre otras.

La combinación de una contabilidad sobre base de caja con metas fiscales explícitas puede empujar hacia un uso extenso de maquillajes contables, especialmente en lo que se refiere a diferimientos. Un presupuesto puede aparecer balanceado en el corto plazo, pero estar originando compromisos que no serán sostenibles en el futuro, o financiarse mediante una reducción del patrimonio público –a través de ventas de activos o reducciones de la inversión– que involucrarán una progresiva merma de financiamiento futuro. Por ejemplo, el ROSC de Colombia destaca que las cuentas por pagar y los compromisos de gastos asumidos y no pagados al finalizar el ejercicio fiscal alcanzaron en algunos años entre un 2.5% y un 3% del PIB. En el recuadro 16 se presenta la descripción del sistema contable en base caja modificado que se utiliza en Colombia para medir el déficit fiscal.

Recuadro 16

CAJA VERSUS DEVENGADO: LA MEDICIÓN DEL DÉFICIT FISCAL EN COLOMBIA

En años recientes el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) ha calculado el déficit fiscal como la diferencia entre ingresos y gastos ajustados por la variación del stock del *rezago presupuestal*. Este método persigue medir los compromisos de gastos asumidos por las autoridades durante el año, cuyos pagos se consideran meramente diferidos. Este sistema en base caja modificado, busca capturar la brecha entre los gastos efectivamente devengados durante el año y los ingresos. Este ajuste de *rezago presupuestal* abandona la medición basada en base caja para aproximar el cálculo del déficit en base devengado.

Además del CONFIS, otras instituciones públicas en Colombia informan respecto del desempeño fiscal, utilizando diferentes coberturas, metodologías y clasificaciones. Algunas, como la Contraloría General, han cuestionado el sistema de caja modificado, puesto que no corresponde plenamente a un sistema ni a otro y han propuesto mantener la medición tradicional en base caja. El hecho de que diferentes entidades del Sector público generan diversas medidas del déficit para distintos propósitos es una práctica internacional habitual, lo que no debería crear confusión si los métodos y objetivos son transparentes.

A la luz de lo anterior las autoridades deberían considerar las siguientes medidas: establecer claramente la entidad responsable y el método oficial para medir el déficit que será utilizado para el análisis macroeconómico, manteniendo para ello el sistema en base caja modificado, y publicando suficiente información para permitir el cálculo y la conciliación entre diversas medidas del déficit.

Fuente: “Colombia: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module”, Country Report N° 03/128, FMI, Mayo de 2003.

Llevar la contabilidad en base devengado es muy complejo, pues exige un conocimiento exhaustivo de los activos gubernamentales, un sistema adecuado de medición de costos y una masa crítica de contadores calificados dentro y fuera del gobierno. Por este motivo, la mayor parte de los gobiernos utilizan sistemas “híbridos”, es decir base caja modificado o base devengado modificado. El sistema en base caja modificado constituye una práctica internacional común. Entre los países de la OCDE sólo Australia, Islandia y Nueva Zelanda usan un método de devengado completo; Holanda, Suiza y Turquía utilizan sistemas de caja, y el resto de los países un sistema en base caja modificado. De 33 países de América Latina, 17 usan una base de caja modificado, siete ajustan el déficit por los gastos de intereses devengados, y nueve usan sólo base caja.

Dado que los desarrollos metodológicos de la contabilidad devengada provienen del mundo empresarial, su uso para los gobiernos requiere adaptaciones importantes, pues el sector público tiene activos y pasivos que no existen en el sector privado. La mayor complejidad se genera en los activos provenientes del patrimonio histórico y cultural, de los bienes militares, de la infraestructura pública y de los sistemas de pensiones. En el recuadro 17 se presenta una reseña de algunos de los problemas que introduce la valoración y depreciación de activos gubernamentales.

PROBLEMAS EN LA VALORACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE ACTIVOS PÚBLICOS

1. Activos del Patrimonio Histórico y Cultural: los edificios históricos, monumentos, sitios arqueológicos, museos, galerías de arte y archivos históricos no tienen un gran impacto en las finanzas públicas, pero el intento de establecer un valor de depreciación desata grandes controversias por el rechazo a imponer a estos bienes un valor de “mercado” en algo que es inherentemente cultural y no monetario. Desde el punto de vista metodológico, estos activos tienen un ciclo de vida muy largo, que puede extenderse a siglos, por lo que su valor no disminuye con el tiempo, si no que más bien se puede acrecentar. Además su costo inicial de adquisición a menudo se desconoce o es irrelevante para efectos de una cuantificación actual.

2. Bienes Relacionados con la Defensa: la tendencia internacional es a incluir la capitalización y depreciación de los activos militares. En algunos países, como es el caso de Estados Unidos, se realiza un tratamiento diferenciado entre los activos militares de uso general y los de uso específico. Los de uso específico están expuestos a una destrucción prematura, ya sea a través de la pérdida en combate o debido a obsolescencia si un enemigo desarrolla medidas alternativas que hace las armas actuales inservibles. Obviamente es difícil estimar cuándo esto ocurrirá, por lo que depreciar estos bienes no es practicable ni confiable. Por esta razón los activos de uso específico militar no se deprecian y se considera el desembolso total el año en que éste se incurre. Otros países de la OCDE han adoptado el enfoque de que todo el equipamiento militar debe ser capitalizado y depreciado. Esto evita los problemas de una definición estricta de qué constituye un activo de la defensa. Los bienes que están sujetos a una destrucción prematura son depreciados de forma normal y luego se castigan en forma extraordinaria si es que resultan destruidos o se toman obsoletos.

3. Infraestructura Pública: las carreteras y otros activos similares plantean varios problemas en su valoración. En primer lugar, está el largo ciclo de vida de estos bienes públicos, que dificulta establecer un cronograma de depreciación apropiado. Incluso algunos países de la OCDE han optado por no depreciar estos activos y certificar que son mantenidos de manera tal que tienen una vida útil “infinita”. Un segundo aspecto a considerar es que el reconocimiento de estos bienes conlleva a destacar los costos de mantención, gastos que en muchos países a menudo son desatendidos. Por último, la selección del método de valoración, costo histórico versus valor corriente, tiene un excepcional impacto en la depreciación de estos activos. El enfoque histórico es más fácil de manejar, pero en la medida que los bienes se construyeron hace muchos años existe una gran distorsión con el valor de los activos en la actualidad. El enfoque del valor corriente utiliza el valor económico actual de los bienes y sirve para evaluar el desempeño de una entidad pública en el uso de estos bienes al calcular el costo “verdadero” de entregar los servicios. Este enfoque utiliza distintas metodologías, tales como incluir el costo de reemplazo depreciado (asumir que se compraría el mismo bien en el futuro), el valor en uso y el valor neto realizable que es utilizado para activos muy especializados que no tienen mercado o que su precio de mercado es poco confiable.

Fuente: Blondal (2003b)

Una diferencia fundamental es que la contabilidad sobre base devengada registra hechos económicos que no tienen una expresión monetaria, como el costo del capital. La contabilidad sobre base devengada registra gradualmente la depreciación un bien de capital a lo largo de su vida útil, mientras que la contabilidad sobre base de caja registra su adquisición en el momento en que se produce el pago, y nada más.

La experiencia reciente del Reino Unido parece particularmente interesante. El Gobierno establece la regla de oro, la que estipula que, a lo largo del ciclo, el Gobierno se endeuda sólo para invertir y no para cubrir gastos corrientes. La regla de oro se aplica a la inversión neta; se implementa usando una definición de la cuenta corriente del sector público cercana al concepto de Cuentas Nacionales, de manera que la depreciación del capital público se incluye como gasto corriente. Se asegura así que los contribuyentes actuales pagan el costo de mantener el stock de capital. La definición de Cuentas Nacionales es transparente y evita la tentación de hacer pasar gastos corrientes por gastos de capital para cumplir la regla.

El uso de principios de la contabilidad base devengado reconoce que los efectos económicos de los gastos de capital no son los mismos que la de gastos corrientes, registrando los gastos en el momento en que se han incurrido y no cuando se han pagado. Como se aprecia, las relaciones entre las reglas de política fiscal y las modalidades de contabilidad y de presupuestación son complejas y tienen consecuencias significativas sobre la posición de mediano plazo de las finanzas públicas y de

las economías. Aunque las bases contables aún no permiten un seguimiento tan sofisticado como el recién expuesto, cabe impulsar un amplio programa de modificaciones de la contabilidad pública para apoyar el proceso, teniendo especial cuidado en el tratamiento contable de la depreciación del capital.

Así, un objetivo adicional para adoptar una base devengada se refiere al impacto que se produce sobre la toma de decisiones en la gestión de activos. En un contexto de gobiernos que están transitando hacia una gestión pública orientada a los resultados, uno de los esfuerzos medulares de estos cambios se orientan a que los directivos públicos se hagan responsables de los productos y resultados de su administración. La responsabilidad plena se puede examinar considerando la totalidad de los costos asociados y no sólo de los desembolsos de caja. En otras palabras, si a los gerentes públicos se les otorga flexibilidad para administrar sus propios recursos, entonces requerirán disponer de la información completa para realizar su tarea de manera eficiente y efectiva.

Los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) realizan una evaluación ex-ante de proyectos y programas de inversión. Sin embargo, una vez realizada la inversión, los directivos públicos no tienen incentivos para sacarle el máximo rendimiento a los activos físicos sobre los cuales son responsables. Al considerar en la contabilidad la depreciación de un activo físico surgen preguntas relacionadas con el costo de capital, tales como si conviene arrendar o comprar³⁰, cuál es el tamaño óptimo del inmueble que se arrienda, qué precio pagar, y otras consideraciones.

En términos ideales, la transición desde base caja a base devengado debería involucrar tanto a la contabilidad como al presupuesto.³¹ Sin embargo, dada su complejidad sólo Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido han instrumentado un sistema en base devengado para el presupuesto³² que aprueba el Parlamento (Ruffner, 2003). La encuesta de prácticas presupuestarias de la OCDE del 2000 reveló que aún un 70% (18 gobiernos) de los países miembros continuaban presupuestando en base caja. De estos 18 países, cinco estaban considerando el cambio a un sistema devengado completo y otros tres consideraban incluir información complementaria en base devengado (Ruffner, 2003). Es necesario destacar que los países que más han avanzado tienen un régimen de gobierno parlamentario. Su puesta en práctica en los regímenes presidenciales es un desafío de mayor complejidad, especialmente en Gobiernos que no cuentan con mayoría parlamentaria.

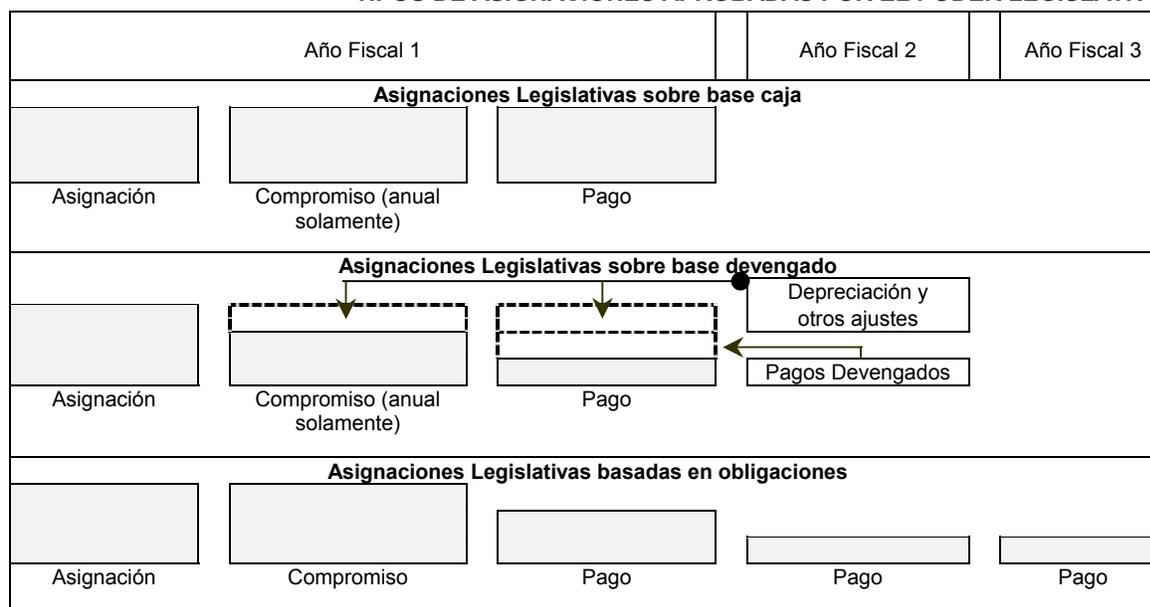
De la misma forma en que el uso de un marco de programación plurianual con fuerza legal genera cambios en la modalidad de presentación, análisis y aprobación del presupuesto por parte de los parlamentos, la implementación de un sistema sobre base devengado tiene un impacto significativo sobre la forma en que las asignaciones presupuestarias son aprobadas por el poder legislativo. A modo de ejemplo, en el gráfico 37 se ilustran las distintas maneras de aprobación parlamentaria de las asignaciones presupuestarias dependiendo de la base contable. Las asignaciones legislativas en base caja establecen una identidad entre la autorización del gasto (asignación o apropiación), el techo de compromisos para el año respectivo y los desembolsos. Las asignaciones sobre base devengado agregan a lo anterior el costo de la depreciación de activos físicos, las variaciones en inventarios y variaciones en las obligaciones. La tercera modalidad, asignaciones basadas en obligaciones, se utiliza en algunos países para compromisos que tienen un ciclo de gasto superior al año, por lo que los desembolsos no tienen un límite de tiempo predeterminado.

³⁰ En países en que los mercados financieros tienen cierto nivel de sofisticación, el uso de instrumentos como el leasing y el retro-leasing (lease-back) se utiliza ampliamente en el sector público para el arriendo de bienes muebles de rápida depreciación tales como vehículos y equipos computacionales, o para la construcción y refacción de bienes inmuebles.

³¹ Para una discusión detallada en torno a las diferencias entre el MEF 2001 y la contabilidad devengada, ver Capítulo 19 de IFAC (2000).

³² Australia introdujo el presupuesto devengado mediante el Public Service Act de 1999. En 1998 se inició un plan piloto con agencias seleccionadas y luego el presupuesto 1999-2000 fue presentado como devengado (OCDE, 2001).

TIPOS DE ASIGNACIONES APROBADAS POR EL PODER LEGISLATIVO



Fuente: Allen y Tommasi, Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries, OCDE, 2001

4. La estimación de los pasivos contingentes

Las decisiones públicas provocan múltiples efectos distributivos en la economía. Usualmente la discusión y el análisis presupuestario se centra en los impactos generados por las operaciones fiscales, que se consideran en forma explícita en el presupuesto de ingresos y gastos públicos. Existen desafortunadamente una serie de mecanismos extra-presupuestarios que inciden decisivamente en la repartición de los recursos públicos, como los fondos con destino específico, los subsidios encubiertos, las exenciones tributarias y las operaciones cuasi-fiscales del Banco Central. Asimismo, no se advierte en general con la suficiente transparencia a la opinión pública la posibilidad de aparición de los pasivos contingentes.

Esta “invisibilidad” de las operaciones cuasi-fiscales genera problemas de equidad distributiva, pues a menudo los beneficiarios de estas medidas son los grupos más organizados de la sociedad que logran capturar las políticas fiscales para su propio beneficio. A su vez, estas prácticas vulneran los principios de unicidad y universalidad presupuestaria, los que son claves para que los agentes que participan en la toma de decisiones de política fiscal tengan una visión integral de los distintos instrumentos que otorgan beneficios y/o imponen gravámenes al margen de la ley de presupuestos.

La existencia de operaciones extra-presupuestarias y los riesgos fiscales asociados tiene un impacto significativo en los flujos futuros de ingresos y gastos. Ello tiene su expresión económica no sólo en el servicio de la deuda pública explícita, sino también en los compromisos futuros que se derivan de una amplia variedad de garantías y obligaciones que se derivan de los programas públicos.

Los organismos financieros internacionales y las agencias clasificadoras de riesgos están considerando en forma creciente las obligaciones implícitas en la evaluación de las finanzas públicas. Se ha avanzado en la elaboración de una tipología de riesgos fiscales, clasificados en

cuatro grupos según si se trata de pasivos directos o contingentes y si éstos son explícitos o implícitos.

Los pasivos directos se originan en obligaciones que se devengarán con probabilidad cierta, en tanto que los contingentes son compromisos que se activan por un evento cuya ocurrencia es incierta. Los pasivos explícitos se refieren a obligaciones declaradas como tales por las leyes o contratos; el Estado legalmente tiene el deber de cumplir tales compromisos cuando corresponda su vencimiento. Los pasivos implícitos representan una presión u obligación moral que no está establecida en términos legales, pero que se basa en las expectativas públicas o en la presión política. En el cuadro 21 se presenta la matriz de riesgos fiscales (Polackova, 1998) que ha servido como pauta de sistematización para los gobiernos que intentan evaluar y administrar su riesgo fiscal.

Cuadro 21
MATRIZ DE RIESGOS FISCALES

Origen de las Obligaciones	Pasivos Directos (obligación ante cualquier evento)	Pasivos Contingentes (obligación sólo si ocurre un evento en particular)
<p><i>Explícito</i></p> <p>Compromisos del gobierno reconocidos por leyes o contratos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Deuda pública (préstamos y bonos soberanos emitidos por el gobierno central) ✓ Gastos establecidos en la ley de presupuestos (gastos no discrecionales) ✓ Gastos presupuestarios que comprometen legalmente al Fisco en el largo plazo (salarios y pensiones de los funcionarios públicos) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Garantías estatales para deudas contraídas por los gobiernos locales y organismos de los sectores público y privado (incluye bancos de desarrollo) ✓ Garantías estatales tipo "paraguas" para diversos tipos de préstamos (tales como créditos hipotecarios, estudiantiles, agrícolas y para PYMES) ✓ Garantías para el comercio internacional y de protección cambiaria ✓ Garantías estatales para las inversiones privadas ✓ Programas estatales de seguros (para depósitos bancarios, retornos mínimos de fondos de pensiones privados, agrícolas, inundaciones, riesgos de guerra)
<p><i>Implícito</i></p> <p>Una obligación moral por parte del gobierno que refleja presiones de la ciudadanía y de grupos de interés</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pensiones de vejez futuras con financiamiento público (en contraposición a las pensiones de los funcionarios públicos)^a ✓ Programas de seguridad social ^a ✓ Financiamiento futuro de prestaciones de salud ^a ✓ Costos futuros recurrentes de proyectos de inversión pública. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cesación de pago por parte de un gobierno subnacional o una entidad pública o privada de deudas no garantizadas ✓ Quiebra de bancos (más allá de lo cubierto por seguros estatales a depósitos) ✓ "Limpieza" de los pasivos de entidades a privatizar ✓ Fallas en las inversiones realizadas por fondos de pensiones o de seguridad social no garantizados por el Estado ✓ Incumplimiento por parte del Banco Central de sus obligaciones (contratos en el mercado cambiario, defensa del tipo de cambio, estabilización de la balanza de pagos) ✓ Otro tipo de rescates financieros (por ejemplo luego de una fuga de flujos de capital privados) ✓ Daño ambiental, ayuda en desastres naturales, financiamiento militar y otros similares.

^a En este esquema, estos servicios caen en la categoría de pasivos directos implícitos si su provisión no es establecida por ley. Si es establecida por ley, entonces están en la categoría de pasivos explícitos directos.

Fuente: Polackova (1998).

Por cierto, son los pasivos contingentes implícitos los que han causado más dificultades en los últimos años; el rescate a los sistemas financieros han llegado a cifras que superan el 50% del PIB³³. Desde la perspectiva del gobierno, la probabilidad de ocurrencia del evento contingente, así como el volumen de recursos públicos que se requieran, puede ser de carácter exógeno (el caso de un desastre natural) o endógeno (por ejemplo la falta de regulación bancaria puede generar un alto grado de riesgo moral en el mercado financiero).

³³ Consúltese FMI (2003b) para estimaciones recientes.

A medida que se desarrollan los mercados, el Estado se convierte en un asegurador de última instancia. El Estado asegura intereses particulares de empresas, ahorristas, bancos, depositantes en bancos comerciales y avales otorgados a créditos contraídos por entidades de la administración descentralizada, empresas estatales y concesionarias. La magnitud de los riesgos asumida por los gobiernos nacionales a menudo es difícil de estimar y, dado que estas garantías no generan flujos de gasto en el corto plazo, se les utiliza ampliamente cuando la restricción fiscal es aguda. Aunque no se dispone de datos precisos sobre las tendencias, hay razones para pensar que los gobiernos han incrementado su exposición al riesgo por la vía de distintos programas de garantías y seguros. Aunque la toma de riesgos por los gobiernos puede ser apropiada, la falta de información adecuada puede inducir a subestimar o ignorar los costos futuros.

De igual modo, en la medida en que los sistemas judiciales se perfeccionan e independizan del poder ejecutivo, se observa un incremento de las demandas judiciales que persiguen la responsabilidad extra-contractual del Estado por parte de personas y empresas que estiman un daño por su accionar (o la falta de éste). Si las sentencias judiciales son adversas al Estado, los montos reclamados se convierten en un pasivo contingente.

Sumado a las garantías tradicionales y demandas judiciales, durante los años noventa se ha registrado en la región un aumento significativo de la participación del sector privado en la construcción de obras de infraestructura y en la provisión de servicios públicos. Los gobiernos han otorgado garantías, que están vinculadas al otorgamiento en los contratos de concesión de niveles de ingresos mínimos para el operador privado. En muchos casos el compromiso estatal incluye subsidios directos, asegura demanda mínima, tasas de retorno esperadas para proyectos de infraestructura e incluso compensa las fluctuaciones cambiarias. Las desviaciones pueden solucionarse a veces con una simple extensión de las concesiones, pero en ocasiones han significado severas pérdidas para el Estado.

La contabilización de los pasivos contingentes sale del marco de la contabilidad clásica, ya que los criterios de definición y registro aplicados a las cuentas financieras del Estado conciernen a los pasivos directos, no a aquellos que dependen de la aparición de eventos inciertos tales como el incumplimiento de los deudores, o la quiebra de instituciones bancarias. No existe consenso entre los países que han buscado regular los riesgos presupuestarios acerca del método más apropiado, o incluso, sobre la pregunta de si el presupuesto es el mejor instrumento para ese objetivo. Sin embargo, a través de la experiencia que se vaya acumulando su registro y notificación probablemente se irá estandarizando.

Aquellos gobiernos que deciden administrar en forma explícita sus riesgos tienen a su disposición al menos cuatro aproximaciones, que difieren tanto en sus métodos como en los objetivos que se persiguen (Schick, 2002b). La primera aproximación va en línea con la búsqueda de transparencia, proponiendo que se informen los riesgos que se enfrentan, el volumen y posibles costos de estos pasivos y la probabilidad que la contingencia se haga efectiva. La segunda aproximación consiste en incorporar las decisiones sobre riesgos en el propio proceso presupuestario, permitiendo al gobierno comparar gastos directos y contingentes sin un sesgo a favor de uno u otro. El tercer enfoque consiste en limitar los riesgos antes de que se adopten por parte de las entidades públicas, lo cual implica asumir reglas y criterios para aceptar garantías estatales u otros compromisos contingentes. Por último, el gobierno puede adaptar mecanismos de mercado para transferir todo o una parte del riesgo a las entidades privadas. En el cuadro 22 se describen los cuatro enfoques, así como sus principales limitaciones.

Cuadro 22

COMPARACIÓN DE CUATRO APROXIMACIONES PARA MEDIR EL RIESGO FISCAL

Enfoque	Objetivo Principal	Limitaciones
Informes en los estados financieros gubernamentales	Transparencia: cuenta completa de las condiciones y riesgos financieros.	Muchos gobiernos no disponen de informes financieros precisos y de amplia cobertura. Estos informes no cubren los riesgos implícitos o riesgos de baja probabilidad. La sola publicación de estos informes no modifica necesariamente el comportamiento de gestión de riesgos del gobierno.
Presupuestación de los riesgos	Reflejar en las asignaciones presupuestarias los costos prospectivos para el gobierno.	La contingencia compite con demandas "ciertas" al presupuesto. La metodología de evaluación de riesgos no es plenamente confiable. Es preferible desarrollar un ejercicio técnico más que proceder a una real asignación de recursos.
Reglas para asumir riesgos fiscales	Se puede utilizar para garantías y otros pasivos contingentes; los criterios son adoptados antes de asumir los riesgos.	Las presiones políticas pueden pasar por encima de los criterios. Muy pocos gobiernos tienen reglas que determinen cuándo aceptar pasivos contingentes.
Adopción de mecanismos de mercado	Descansa en que el mercado reduzca el riesgo que asume el gobierno y que estime de forma más precisa el costo de los riesgos que se asumen.	Los gobiernos típicamente asumen pasivos contingentes debido a una decisión de no confiar en los mercados, como es el caso de las altas primas de riesgo que el sistema bancario o las compañías de seguros imponen a los préstamos dirigidos a agricultores, estudiantes, PYMEs, etc.

Fuente: Schick (2002b), con modificaciones.

Hasta la fecha no hay una metodología de cuantificación que sea plenamente homologable por los países de América Latina. Sin embargo, de los distintos estudios realizados se puede concluir que las estimaciones de pasivos contingentes son significativas en relación al tamaño del gasto fiscal en un año determinado. Las estimaciones que incorporan una mayor cantidad de rubros como pasivos contingentes son las de Guatemala³⁴, con un 16% del PIB y las de Perú³⁵, con un 11% del PIB. Otras proyecciones son más restrictivas en su cuantificación, incluyendo sólo los pagos generados por disputas legales, como es el caso de Brasil³⁶, con un 6,4% del PIB (Rozenwurcel, 2002).

Uno de los puntos más discutidos se refiere a los pasivos de los sistemas de pensiones, cuando se distingue entre una obligación directa de carácter explícita (cuando es establecida por ley) o implícita (cuando no existe un mandato legal). Sin embargo, esta distinción puede ser un poco artificial, pues por ejemplo los regímenes de protección social en los países de la OCDE de la última década se han transformado sustancialmente a través de cambios legislativos y/o administrativos,³⁷ lo que por supuesto hace desaparecer el respectivo pasivo explícito.

En estricto rigor, la única estimación que merece el calificativo de pasivo contingente en el ámbito de los sistemas de pensiones es la que se refiere a las pensiones mínimas garantizadas por el Estado. En esta perspectiva, la parte contingente de los pasivos del sistema de pensiones depende del número de pensionados bajo regímenes de capitalización individual que requieren de un aporte del Estado por no alcanzar la densidad de aportes mínima, así como por el monto del diferencial a cargo del Estado a través de la garantía de pensiones mínimas. Según las preferencias que establezca la sociedad en un momento dado, el nivel de pasivos contingentes aumentará o disminuirá con los

³⁴ Informe preparado en 1999 por la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, Ohana (1999).

³⁵ Estimación oficial del 2001: Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (2001).

³⁶ Estimaciones privadas del Credite Suisse, UBS Warburg y Citybank calculan que al año 2001 los pasivos contingentes ascendían a US\$38.000 millones, 6,4% del PIB, correspondiendo el 85% a sentencias judiciales desfavorables.

³⁷ Un ejemplo de ese tipo de reformas legislativas al concepto tradicional de *entitlement* lo constituye en Estados Unidos el *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* que dio inicio a la Reforma al Sistema de Bienestar del año 1996. Esta reforma ha significado un cambio radical en la filosofía relativa al apoyo y tratamiento de las familias monoparentales, generándose una transición por parte de receptores "con derecho legal" a apoyo monetario y en especies, hacia beneficiarios cuyos beneficios se reducen en la medida que no obtienen empleo y que incluso se pueden eliminar después de cinco años.

parámetros que se fijen, ya sea en el nivel de la pensión mínima garantizada o en el monto del salario mínimo de cada país.³⁸

En el cuadro 23 se presenta una síntesis del valor estimado de los pasivos contingentes en diversos países de la región. Existe una gran variabilidad en las estimaciones, que se explica tanto por la propensión al riesgo de los distintos gobiernos, así como por la metodología utilizada en el registro e informe de los pasivos contingentes. Como se puede apreciar, existe una fuerte diferenciación entre aquellos países que incorporan una estimación de los pasivos contingentes del sistema de pensiones y los que no lo hacen. Los sistemas de informe registran gran heterogeneidad. Por ejemplo, Argentina adjunta una planilla de pasivos contingentes a sus boletines fiscales, incluyendo sólo los avales públicos.

En el caso de Brasil, la Ley de Responsabilidad Fiscal autoriza al Senado Federal a proponer límites globales para el monto de deuda consolidada de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. Este límite global se calcula en relación al ingreso corriente neto, imponiendo, de igual manera, un límite máximo para los gastos derivados de la aplicación de pasivos contingentes. Los anexos de riesgos fiscales de la LDO brasileña realizan una distinción entre los riesgos fiscales presupuestarios y los de deuda. Los primeros se refieren a la posibilidad de que los ingresos y gastos presupuestados difieran significativamente de lo ejecutado. Por el lado de los ingresos los anexos de la LDO cuantifican la variación del crecimiento real proyectado y la fluctuación cambiaria, en tanto que por el lado de los gastos se analiza el impacto del alza del salario mínimo sobre los costos de personal de la Unión. Los pasivos contingentes están incluidos en los riesgos fiscales de deuda. Una buena parte de los mismos surge de los cuestionamientos judiciales al sistema de control de precios y de la aplicación de índices de corrección monetaria en períodos anteriores a la vigencia del Real.

Cuadro 23

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ALGUNAS ESTIMACIONES DE PASIVOS CONTINGENTES

País	Valor Estimado en % del PIB	Conceptos incorporados	Fuente
Estimaciones que no incluyen pasivos del sistema de pensiones			
Brasil	7.9%	Operaciones de aval y garantía de la Unión a gobiernos subnacionales y empresas estatales	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002 a)
Brasil	6.4%	Eventuales pagos generados por disputas legales	Rozenwurcel, (2002)
Chile	28.0%	Garantía estatal a los depósitos bancarios	Dirección de Presupuestos de Chile (2001)
Chile	2.5%	Valor actual de garantías estatales de ingresos mínimos de concesiones	Dirección de Presupuestos de Chile (2001)
Chile	0.27%	Proyección de gasto anual en garantía estatal de pensiones mínimas a partir del año 2010	Dirección de Presupuestos de Chile (2001)
Colombia	5.9%	Garantías de obras de infraestructura	Echeverry et al. (1999)
Colombia	3.7%	FOGAFIN (bonos emitidos para salvar al sistema financiero en 1998)	Clavijo (2003)
Perú	11%	Avales públicos y disputas judiciales	Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (2001)
Estimaciones que incluyen pasivos del sistema de pensiones			
Colombia	193.0%	Pasivos del sistema de pensiones	Clavijo (2003)
Guatemala	16.1%	Garantías del Gobierno Central, sistema de pensiones y sistema financiero	Ohana (1999)
México	100.6%	Pensiones, institutos públicos de vivienda y deuda de los estados	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria-BBVA (2002)

Fuente: Elaboración propia.

³⁸ En Chile y El Salvador el monto de la pensión mínima garantizada se fija por decisión del gobierno, en tanto que en Colombia y República Dominicana su monto está vinculado al salario mínimo nominal. México y Nicaragua tendrían en teoría mayores dificultades para modificar los parámetros en el futuro, pues la pensión mínima está vinculada al salario real del momento en que se inició el sistema de capitalización individual (Palacios, 2003).

Colombia ha avanzado mediante una mezcla de los enfoques anteriormente descritos. Por una parte, se definió en 1998 un marco de regulación que establece reglas para asumir riesgos fiscales. Por otra parte, se han establecido aportes presupuestarios a un Fondo de Contingencias Contractuales para enfrentar futuros desembolsos derivados de las garantías estatales que se otorgan a los proyectos concesionados de infraestructura. En el recuadro 18 se examina la experiencia colombiana para administrar y evaluar en forma explícita sus pasivos contingentes.

Recuadro 18**EL MANEJO DE LOS PASIVOS CONTINGENTES EN COLOMBIA**

La Dirección Nacional de Planeación realizó una estimación del valor de los pasivos contingentes derivados de garantías de obras de infraestructura, los cuales equivalían a un 5.9% del PIB en 1999 (Echeverry et al., 1999).

Una proyección más reciente (Reyes, 2002), que calcula el valor máximo que se debería pagar en el caso que todas las garantías en infraestructura se hicieran efectivas, concluye que el valor presente del pago representa un 2,3% del PIB. La mitad de estos pagos (1.1% del PIB) corresponden a contratos de riesgo compartido (*joint ventures*) para la instalación de nuevas líneas de telefonía local, en las que se asume que el Estado debería pagar los valores de rescate de acuerdo al número de líneas telefónicas instaladas. Los contratos de energía, suscritos con las concesionarias eléctricas bajo el acuerdo de compra de potencia (modo PPA, *Power Purchase Agreement*), representan un 0.96% del PIB y las concesiones de carreteras equivalen a un 0.24% del PIB.

Si la totalidad de los pasivos contingentes proyectados se hicieran exigibles (que en el caso de las compañías de telecomunicaciones es altamente probable) los desembolsos para el año 2002 ascenderían a 670 millones de dólares, lo que equivale a un 0,91% del PIB (Reyes, 2002).

En el pasado reciente las garantías otorgadas a algunas entidades han generado una fuerte obligación contingente para el gobierno (Echeverry et al., 2002). Entre 1998 y 2001 el gobierno colombiano ha diseñado un marco regulatorio de los pasivos públicos contingentes muy completo, el cual hasta diciembre del 2001 sólo se había aplicado respecto de los nuevos proyectos de concesiones de obras de infraestructura vial. La intención del nuevo marco regulatorio es ampliar el manejo de pasivos contingentes hacia las operaciones de crédito público que otorgan garantías a entidades subnacionales y descentralizadas.

El mecanismo colombiano establece un Fondo de Contingencias Contractuales de las Entidades Estatales, al cual aportan las entidades que están a cargo de los proyectos, de acuerdo a un perfil de riesgo de ocurrencia de la contingencia. El objetivo del Fondo de Contingencias colombiano es constituir aportes graduales, de manera que cuando se alcance el año con el mayor desembolso esperado ya se tenga una provisión equivalente al monto requerido.

En el caso de los proyectos viales en análisis se considera el riesgo por el ingreso mínimo para activación del soporte por ingreso garantizado al concesionario, así como el riesgo emanado del soporte cambiario (en caso que el margen de devaluación real efectiva supere el margen de devaluación real proyectada en el contrato de concesión). En términos presupuestarios, el uso de esta metodología implica que a lo largo del ciclo de vida de un proyecto de infraestructura vial, la entidad estatal deberá realizar aportes al Fondo de Contingencias para asumir el riesgo cambiario y de ingresos esperados, los cuales equivalen a alrededor de un 5% del costo total del proyecto (Cardona et al., 2002).

Se requiere una cuantificación de los pasivos contingentes para considerar en forma integral el desempeño fiscal. La homogenización de técnicas y metodologías contables y una adecuada evaluación y gestión de los riesgos constituyen desafíos urgentes para asegurar la transparencia de las políticas presupuestarias. Pero el esfuerzo no termina en la construcción de sistemas de información apropiados; también es necesario construir canales efectivos de participación ciudadana.

Capítulo IV: Participación ciudadana en el proceso presupuestario

Acompañando los tres objetivos clásicos de la gestión presupuestaria, en los últimos años ha comenzado a surgir un cuarto objetivo: el control y la participación ciudadana. Por cierto, la aprobación del presupuesto involucró desde sus orígenes algún grado de participación en la toma de decisiones y en el control posterior del gasto³⁹. El término anglosajón de *accountability*, o su acepción en español de “responsabilidad”, asocia el buen uso de los recursos públicos con la participación directa de la ciudadanía en la evaluación de los niveles de calidad de la provisión de bienes y servicios públicos⁴⁰. Asimismo, la participación indirecta se ha incentivado a través de un conjunto de Organismos No Gubernamentales (ONG) y redes sociales que adquieren un peso cada vez más relevante en el control del accionar público y en la toma de decisiones acerca de una variedad de temas públicos.⁴¹ En este ámbito es importante resaltar, por una parte, la importancia de las experiencias de desarrollo

³⁹ Si bien el informe anual del presupuesto se introdujo en el Parlamento inglés sólo a partir de 1750, desde el año 1275 el rey comenzó a convocar a los representantes de los pueblos y condados para exponer sus necesidades de financiamiento e imponer nuevos impuestos. En 1376, durante el período del *Good Parliament* se definían condiciones a los impuestos, asignándolos a determinadas partidas de gasto. De igual modo, en la década de 1380 los reyes permitían ocasionalmente un escrutinio de las cuentas reales.

⁴⁰ Por ejemplo en Brasil la *Secretaria de Gestão* realizó a partir del año 1999 la primera investigación nacional respecto de los niveles de satisfacción de los usuarios en cuanto a calidad del servicio, calidad y rapidez de la atención, acceso a los servicios y adecuación de las instalaciones físicas de los servicios públicos de Educación, Salud y Previsión Social. Sus resultados han sido utilizados como insumos para el mejoramiento de la gestión a partir del 2000 (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000).

⁴¹ En el ámbito presupuestario, el *International Budget Project* del *Center on Budget and Policy Priorities* asesora a ONGs de 30 países en sus esfuerzos para analizar la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales en las políticas presupuestarias, así como para mejorar la institucionalidad presupuestaria. También ha publicado recientemente un índice de transparencia presupuestaria para algunos países de América Latina, de amplia repercusión pública.

del gobierno electrónico, que han modernizado los procesos burocráticos y han permitido un acercamiento a la ciudadanía, y por otra, los esfuerzos de las autoridades por crear instancias de participación en la formulación de los planes de desarrollo y de los presupuestos, tanto a nivel nacional como local.

1. El gobierno electrónico y el empoderamiento de la ciudadanía⁴²

La participación directa de la ciudadanía e indirecta de las ONG en asuntos presupuestarios ha sido facilitada por la irrupción masiva de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) en las actividades habituales de los gobiernos. La incorporación de las TIC en diversos ámbitos de la gestión pública ha planteado numerosos desafíos y oportunidades para los gobiernos de la región. Estos han encontrado en el gobierno electrónico una oportunidad para acelerar la transparencia gubernamental, estimular la búsqueda de eficiencia y promover una mayor calidad de la gestión en las instituciones públicas. Estas misiones se están cumpliendo mediante estrategias basadas en proveer amplio acceso a la información, integrar los procesos burocráticos y brindar la oportunidad de aprender y educar aprovechando las economías de escala que ofrecen las redes de información.

El gobierno electrónico busca optimizar las funciones públicas mediante la transformación de sus relaciones internas y externas a través del uso de las TIC. El poder de la tecnología frecuentemente seduce a los gobiernos para lograr mejoras administrativas, como la integración de procesos burocráticos, la automatización de tareas repetitivas y la reducción de costos. Este énfasis “eficientista” en el uso de las TIC puede conducir a olvidar que, ante todo, el gobierno electrónico coadyuva a la gobernabilidad. En este sentido, destacan sus potencialidades para ampliar la legitimidad de las políticas públicas, atender las necesidades y demandas de la sociedad y favorecer la “responsabilidad”, a través de una mayor transparencia en los mecanismos de control ciudadano.

En la perspectiva de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, el gobierno electrónico asume un rol clave en el fomento de la gobernabilidad y del “buen gobierno”. Como lo señala el acápite V de la Declaración, se explicitan como objetivos claves la “buena gestión de los asuntos públicos en cada país”, “lograr procesos políticos más igualitarios” y “el derecho del público a la información”.⁴³ En este contexto, el gobierno electrónico tiene como meta final el empoderamiento de la ciudadanía, es decir la promoción de su autonomía, de una plena participación de la sociedad, y del ejercicio de los derechos económicos, sociales y políticos. En esta perspectiva, el gobierno electrónico es considerado un instrumento esencial para cumplir con las metas del desarrollo humano en el nivel nacional.

La expansión exponencial del gobierno electrónico en los últimos siete años ha significado que entre 1996 y 2001 la cantidad de páginas web gubernamentales creció de 50 a 50,000 (*UN Committee of Experts on Public Administration*, 2003). La pregunta obvia que surge es qué proporción de esas páginas tiene por función principal el empoderar a la ciudadanía y qué proporción se genera con una perspectiva “eficientista”, donde el foco de atención es la gestión eficiente del gobierno.

La distinción podría parecer simple para gobiernos de países con un nivel de infraestructura digital adecuada, pero no lo es para los países de América Latina y el Caribe, pues la brecha digital sigue siendo una asignatura pendiente. A nivel internacional se puede observar esta brecha al

⁴² El término “empoderamiento” tiene numerosas acepciones, que varían según el contexto social y político de que se trate. En lo esencial tiene que ver con la distribución del poder en la sociedad, por lo que lleva implícito que el poder puede cambiar y que se puede aumentar (es decir si una autoridad superior delega poder, no lo pierde si no que la cantidad absoluta de éste aumenta). Según el Banco Mundial, empoderamiento es “la expansión en la libertad de escoger y de actuar. Significa aumentar la autoridad y el poder del individuo sobre los recursos y las decisiones que afectan a su vida”. Los elementos claves son el acceso a la información, inclusión y participación, responsabilidad o rendición de cuentas y capacidad local de organización. Otros términos asociados incluyen “auto-fortalecimiento, control, poder propio, auto-confianza, decisión propia, vida digna de acuerdo a los valores de uno mismo, capacidad para luchar por los derechos de uno mismo, independencia, tomar decisiones propias, ser libre, despertar, y capacidad”, entre otros. (Banco Mundial, 2002).

⁴³ “Declaración del Milenio”, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 55/2, de 13 de septiembre del 2000.

comparar las tasas de penetración de Internet en los países de la región, que para el año 2002 en su mayoría variaban entre 1 y 9 usuarios por cada 100 habitantes, con pocos países superando ese rango (Argentina, 11 usuarios; Uruguay, 12; y Chile, 20. La magnitud de la brecha se constata al comparar con los países más avanzados en el desarrollo de Internet como la República de Corea, Estados Unidos, Noruega, Singapur y Suecia, los cuales presentan tasas de penetración de 50-60 usuarios por cada 100 habitantes.⁴⁴

Debido a la desigual distribución del ingreso, dentro de los países se reproduce la brecha digital que se observa a nivel internacional (brecha interna). Para 1998-1999 la tasa de penetración del 15% de la población adulta de más altos ingresos de Brasil era 16 veces mayor que la tasa de penetración de la población adulta en general, en Argentina esta relación era cinco veces mayor y en Chile cuatro veces mayor. La estimación para 2004 indica que la brecha digital por estratos de ingresos en América Latina y el Caribe será de casi siete veces (68.9% de penetración en los grupos de más alto ingreso contra 10.3% de la población en general, Hilbert y Katz, 2003).

El desarrollo del gobierno electrónico en la región es muy desigual y está vinculado al nivel de desarrollo tecnológico relativo. Esto se puede apreciar tanto en el plano de la infraestructura disponible para el sector público, como en las aplicaciones específicas de Internet puestas al alcance de ciudadanos y contribuyentes. En el ámbito de las aplicaciones, un estudio desarrollado en 2002 por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN-DESA) y la *American Society for Public Administration* (ASPA) evaluó las páginas gubernamentales de 169 países bajo los criterios de presencia, contenido, servicios en línea e información disponible. Con los resultados se construyó un *E-government index* que clasifica a los países según su “capacidad para el gobierno electrónico”. De los 36 países que fueron catalogados con “alta capacidad”, se incluyó a cinco países de la región (según dicho ordenamiento: Brasil, México, Argentina, Uruguay y Chile) y a otros cinco países se les consideró como de “mediana capacidad”. El resto de los países de la región fue catalogado como de “capacidad mínima”.

Dada la brecha digital internacional e interna, así como el desigual grado de desarrollo del gobierno electrónico en la región, su valor como instrumento para fortalecer el empoderamiento de la ciudadanía es todavía bajo. Los esfuerzos de la mayor parte de los gobiernos de América Latina y el Caribe se ha orientado a la oferta de servicios y contenidos por Internet, con el convencimiento de que dicha oferta acelerará las tasas de crecimiento vegetativas en el uso de Internet. A modo de ejemplo, la masificación de aplicaciones para la declaración y el pago de impuestos en Brasil y Chile ha constituido una señal potente que incentiva a muchas empresas a incorporarse a Internet.⁴⁵

Para que este efecto de inducción al mundo digital se reproduzca en el resto de la sociedad, es preciso que se amplíe el abanico de servicios al que los ciudadanos tienen acceso. Avanzar en la provisión de una mayor diversidad de servicios durante la próxima década tendrá un efecto catalizador en la masificación de Internet. El aumento en las tasas absolutas y relativas de penetración de Internet permitirá avanzar hacia una sociedad digital más integrada y democrática que posibilite un empoderamiento progresivo de la ciudadanía.

⁴⁴ ITU, 2003.

⁴⁵ En Brasil, la *Secretaria da Receita Federal* recibió el año 2002 por medio magnético más del 95% de las declaraciones anuales del impuesto a la renta de personas físicas (15 millones de declaraciones). El año 2003 el Servicio de Impuestos Internos de Chile recibió un 69% de sus declaraciones de impuestos a la renta de personas y empresas por Internet (1.4 millones). Ambos organismos han recibido numerosos premios internacionales por la innovación tecnológica y calidad en el servicio a los usuarios.

2. Planificación y presupuestos participativos

La mayor difusión de los Planes de Desarrollo, y el acceso a la información presupuestaria, ya sea en su etapa de formulación o de ejecución, permite una mayor participación de los grupos de interés y de la ciudadanía en general en la definición de las prioridades de las políticas públicas. La valoración de los mecanismos de transparencia y *accountability* y las posibilidades que brindan las TIC están exigiendo de los gobiernos iniciativas para asegurar una real participación ciudadana en la presupuestación.

Por ejemplo, en México la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 contempló un amplio proceso de participación ciudadana. A partir de diciembre de 2000, la nueva administración inició dos procesos de consulta, orientados a diferentes poblaciones-objetivo. El primer proceso contempló la utilización de encuestas por correo directo y vía Internet. La consulta por correo directo, denominado “Programa Mandé”, tuvo por objeto recabar propuestas sobre 110 temas nacionales. Estas encuestas eran voluntarias y cada ciudadano podía retirar un cuestionario en las oficinas de correos. La encuesta vía Internet agilizó el registro de opiniones y tenía por objeto permitir participar a los mexicanos que viven en el extranjero. Mediante ambos sistemas se recibieron 117 000 cuestionarios, que aportaron un total de 196 854 propuestas. El segundo proceso de consulta contempló reuniones directas a través de foros con ponencias, reuniones temáticas y sesiones de planeación. Estas modalidades permitieron la participación de 47 000 ciudadanos. La participación a distancia y directa totalizó 175 000 personas, presentándose 380 000 propuestas para considerar por las diferentes entidades de la Administración Pública Federal para ser incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo (Secretaría de Gobernación de México, 2001). Más reciente, y también muy exitoso, es el proceso de participación ciudadana en Brasil en la definición de las directrices del Plano Plurinual 2004-2007 (véase recuadro 18).

En el plano presupuestario local se han implementado experiencias exitosas de participación en la formulación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y servicios municipales. La CEPAL (1998) destacaba las experiencias llevadas a cabo en las ciudades de Porto Alegre (Brasil), Cali (Colombia) y Tijuana (México). En el recuadro 19 se reseña la evolución de los procesos de presupuesto participativo que se han instrumentado durante la última década en Brasil.

No obstante los avances observados en el nivel local, existe controversia respecto de la utilidad y replicabilidad de las experiencias de presupuesto participativo en presupuestos nacionales o regionales. Un primer elemento se refiere al ámbito de aplicación de decisiones presupuestarias con participación directa de la ciudadanía. Normalmente, se decide sobre los proyectos de inversión, que habitualmente representan una proporción baja de los gastos totales. En el caso de América Latina y el Caribe, el promedio de los gastos de capital alcanzó su máximo nivel en 1994 y 1999, con un 20% de los gastos totales del Gobierno Central. El resto del presupuesto es altamente rígido y sería muy difícil incorporar algún tipo de mecanismo participativo en la toma de decisiones. Así, por ejemplo, en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) el monto de los recursos involucrados en la consulta a la ciudadanía ha variado entre un 15% y 25%.

Un segundo tema se refiere a las diferencias de motivación de los ciudadanos para participar en los asuntos públicos según su realidad socio-económica. La restricción de tiempo en zonas muy pobres empujaría a la gente a dedicarse a sus asuntos privados y no a involucrarse en esquemas participativos. Muchos individuos asumen así comportamientos de *free-rider*, cuya contraparte son los “ciudadanos profesionales”. Si estamos frente a un sector público con una orientación de carácter clientelista para resolver los problemas, estos últimos terminan confiscando el poder y cooptando la mayor parte de los recursos.

En tercer lugar, el presupuesto es una de las tareas en que más influencia e interés pueden desplegar los representantes políticos de los órganos deliberantes (concejo municipal o parlamentos),

por lo que la participación ciudadana directa plantea una redefinición del papel de los concejales y parlamentarios y una reorganización de estos órganos. Los conflictos entre los poderes ejecutivos y legislativos pueden intensificarse en esquemas de presupuesto participativo no aceptados por los legisladores.

Finalmente, un gran desafío para la participación ciudadana es la articulación en “forma propositiva” de los intereses y expectativas de los ciudadanos y de sus organizaciones, superando la “forma demandante” de los intereses locales y sectoriales. En la experiencia de Porto Alegre (Brasil), en el segundo año se registró una baja de participación, que se atribuyó al hecho de que los resultados del primer año no satisficieron las expectativas de los participantes. Esto ocurre a menudo en contextos sociales con carencias extremas de infraestructura y servicios públicos. En cualquier caso, la demanda por participación es creciente en aquellos países en que no se han desarrollado estos mecanismos; deberán por lo tanto surgir y generalizarse esquemas que permitan superar estas debilidades iniciales.

Recuadro 19

PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN BRASIL

El proceso de elaboración del Plano Plurianual 2004-2007 inaugura una nueva fase en la planificación gubernamental brasileña. La construcción y la gestión del Plan a partir de un amplio debate con la sociedad busca la implantación de un nuevo estilo de relación entre el Estado y la Sociedad, marcado por la transparencia, la solidaridad y la corresponsabilidad.

El punto de partida es la Estrategia de Desarrollo de Largo Plazo: inclusión social y desconcentración de renta con vigoroso crecimiento del producto y el empleo; crecimiento ambientalmente sustentable, reductor de las disparidades regionales; reducción de la vulnerabilidad externa y fortalecimiento de la ciudadanía y de la democracia.

Esta estrategia fue ampliamente debatida. En un primer momento, dentro del propio Gobierno, fueron definidos de forma preliminar un conjunto de 24 desafíos y las respectivas directrices, que califican la forma como el gobierno debe actuar para superar tales desafíos. Luego la Orientación Estratégica del Gobierno fue discutida con la sociedad civil organizada, en un proceso coordinado por la Secretaria General de la Presidencia y el *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. Se realizaron Foros de Participación Social en 26 Estados y en el Distrito Federal, con la presencia de 4.738 personas, representando 2.170 entidades. Se constituyó un grupo de trabajo, coordinado por la Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, para analizar y consolidar las contribuciones, dando origen al nuevo conjunto de desafíos y directrices. La Orientación Estratégica del Gobierno pasó a tener 30 desafíos.

El proceso de consulta a la sociedad civil sobre la Orientación Estratégica del Gobierno inaugura un ciclo de perfeccionamiento continuo del Plano Plurianual, introduciendo canales de diálogo directo con la sociedad en el proceso de planificación. En esta primera fase las discusiones se centraron en las directrices estratégicas. Luego los programas, acciones y metas de mediano plazo del gobierno serán revisados con la participación de la sociedad, tomando como base los desafíos propuestos en esta Orientación.

Por otra parte, la metodología de presupuesto participativo se inició en 1989 en la ciudad de Porto Alegre, extendiéndose a más de 40 ciudades en 1996, aumentando a 140 en 2000, para llegar a 200 ciudades en 2003 (Cabannes, 2003). Según Navarro (1998), la experiencia de Porto Alegre ha generado impactos políticos (reducción de las prácticas clientelistas y valoración de la participación democrática), administrativos (mejor gestión municipal, mayor transparencia y descentralización administrativa) y materiales (infraestructura y servicios focalizados en las comunidades más pobres, que no siempre eran las más organizadas).

Siguiendo la tradición de presupuestos participativos en el nivel local en Brasil, el Estado do Rio Grande do Sul (RS) desarrolló entre 1999 y 2002 un esquema de participación ciudadana en la definición de prioridades presupuestarias de amplia cobertura. El proceso de presupuesto participativo de Rio Grande do Sul se inició en asambleas públicas municipales en las que los ciudadanos deben priorizar tres programas de una lista de 49 programas de cobertura estadual y elegir delegados para participar en los Foros de las 23 regiones que integran el Estado. La distribución presupuestaria se realiza conforme a la prioridad temática (la votación de los temas más importantes para cada región), su población total (a mayor población, mayor cantidad de recursos) y la carencia de infraestructura y servicios (a mayor carencia, mayor asignación de recursos). Los años en que se registró una mayor participación fueron 2001 y 2002, con 378.340 y 333.040 ciudadanos, lo que equivale a un 5.3% y 4.6% del electorado, respectivamente. Estas cifras son muy altas si se comparan con las tasas de participación en Porto Alegre en 1995, cuando se reportaron 14.258 participantes (1.6% del electorado respectivo).

Fuente: elaboración propia, sobre la base de documentos oficiales.

Otra innovación que comienza a tener mayor difusión es la formulación presupuestaria por categorías de ciudadanos. Estas iniciativas buscan desarrollar clasificadores presupuestarios poco habituales; la compilación en varios países de un “presupuesto para las mujeres”, de un “presupuesto para los niños” o de un “presupuesto para las minorías étnicas” refleja el creciente interés por este tipo de análisis por parte de algunas ONG. Estos balances forman parte de la periferia del proceso presupuestario y son elaborados por entes ajenos al gobierno, pero en la medida que la presión pública se incrementa a favor de determinados grupos, estos informes podrían ser publicados como anexos complementarios a los documentos habituales. Si estas prácticas se institucionalizan, los presupuestos por categorías exigirán nuevas reglas y procedimientos contables. Las clasificaciones llevarán un peso propio en las decisiones de distribución de recursos, asignando montos a invertir en mujeres, jóvenes y niños, tercera edad y grupos étnicos.

Gracias al activismo de las organizaciones de mujeres, los presupuestos con enfoque de género son los que han tenido mayor desarrollo teórico y metodológico. En el recuadro 20 se describe la interacción del enfoque de género y los procesos presupuestarios. A nivel nacional y subnacional surgen numerosas barreras, tanto políticas como metodológicas, principalmente relacionadas con la disponibilidad de información desagregada respecto del sexo de los beneficiarios de los programas y/o de los contribuyentes. A pesar de ello, Brasil, Chile, El Salvador, México y Perú disponen de algún tipo de iniciativa de análisis presupuestario con enfoque de género (Budlender, 2001). La mayoría de estas iniciativas han surgido de la sociedad civil y en algunos casos han sido asumidas por el organismo nacional encargado de los asuntos de género, a través de programas de sensibilización de funcionarios públicos o de la incorporación del enfoque de género en los distintos sistemas de planificación estratégica o de mejoramiento de la gestión pública. Las experiencias de presupuestos con enfoque de género a menudo han surgido de la presión y capacidad de movilización de la sociedad civil.

El interés de la ciudadanía en la formulación y evaluación de planes y presupuestos se potencia con el convencimiento, por parte de las autoridades que han fomentado esta participación, de que estos mecanismos mejoran la tasa de rentabilidad social y la sostenibilidad de los servicios o programas públicos. Los estudios en efecto han detectado una fuerte correlación entre niveles elevados de participación, especialmente en la etapa de adopción de decisiones, y el éxito de los proyectos que favorecen a la comunidad.

Recuadro 20

EL ENFOQUE DE GÉNERO Y LOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS

El análisis de los presupuestos desde una perspectiva de género es una herramienta que tiene por objetivo identificar las implicancias e impactos de las decisiones de gasto público y cambios tributarios para las mujeres y niñas en comparación a los hombres y niños. En estricto rigor, el análisis de género no pretende verificar si los gastos e impuestos se distribuyen en un 50% para un sexo y 50% para el otro, sino que se examinan las políticas públicas tomando en consideración las necesidades y capacidades específicas de cada género. A modo de ejemplo, si se examinan los gastos en salud en la mayoría de los países, debido a las necesidades específicas de atenciones de medicina reproductiva, se invierte más en las mujeres que en los hombres. En contraste, un análisis por el lado de las capacidades específicas revela que en promedio los hombres generan más ingresos que las mujeres, por lo cual les correspondería pagar más impuestos (Elson y Cagatay, 2000).

Varios gobiernos de la OCDE han comenzado a entregar al parlamento un anexo al proyecto de ley de presupuestos que resume los recursos que están destinados específicamente para promover la equidad de género. En Australia, se realizó una evaluación de los impactos del presupuesto en niñas y mujeres. En este sistema, cada unidad gubernamental debía realizar una auditoría de su presupuesto con la finalidad de evaluar los logros del gobierno respecto de las niñas y mujeres.

En el caso de Francia, la Ley de Presupuestos de 2000 estipuló que a partir de 2001 el Gobierno debía adjuntar un anexo que identificara los programas focalizados en distintos grupos de mujeres. En el anexo "amarillo" francés los ministerios deben identificar y catalogar las acciones que promueven la equidad de género o aquellas destinadas a aumentar la conciencia del tema. Cada ministerio puede formular lineamientos de políticas, así como presentar indicadores de equidad que consideren relevantes para su área de responsabilidad (Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2002).

Los anexos presentados para la ley de presupuesto francesa de 2001, 2002 y 2003 agrupan numerosos indicadores socioeconómicos, desglosados por género, del impacto de las políticas públicas, generando una visibilidad estadística que no existía previamente. Estos indicadores no permiten medir el esfuerzo presupuestario real de todas las acciones públicas emprendidas para promover la equidad de género, pero a juicio del *Service Droits des Femmes et de L'égalité* constituyen un monitoreo útil de la acción pública que permite orientar o reorientar los programas para lograr una equidad efectiva (Silvera, 2002).

En la región la mayoría de las iniciativas de análisis presupuestario con enfoque de género se han realizado en el nivel local. Sólo en Ecuador, UNIFEM ha dado seguimiento y apoyo a experiencias desarrolladas en los gobiernos municipales de Colta, Cuenca, Chambo, Esmeraldas, Quito y Salitre (Coello, 2002).

Con apoyo del UNIFEM en Bolivia se está diseñando una metodología de análisis del presupuesto nacional que sienta las bases para una política de gasto con equidad de género en horizontes de corto y largo plazo. El proyecto boliviano se inscribe en un concepto de *accountability* del Estado, en el que se examina con mayor detención el destino de los recursos de condonación de la deuda externa (Gutiérrez, 2002).

Capítulo V: La gestión pública por resultados

En los países de la OCDE se ha procurado mejorar la eficiencia de la asignación, a través de la evaluación de los programas y de las mediciones de resultados y de impacto. Durante las últimas décadas estos gobiernos han dado un menor peso relativo a la reestructuración del presupuesto según líneas de programa. Hay consenso actualmente en que el hecho de cambiar las clasificaciones presupuestarias no afecta de por sí los montos asignados. La diferencia reside en la manera en que se rinde cuenta de los gastos y menos en la clasificación de las actividades a las cuales los fondos son asignados. Por otra parte, generalmente se admite que las clasificaciones estrictas de programas que ignoran las fronteras organizacionales, complican la tarea de hacer responsables a los directivos públicos por los resultados (Kristensen et al., 2002).

Como ya se señaló, existe una fuerte interrelación entre la función presupuestaria que se relaciona con la distribución sectorial y territorial de recursos y la que se vincula con la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios y bienes públicos. La gestión por resultados vincula dinámicamente ambas funciones y los avances en una ejercen retroalimentación sobre los progresos en la otra.

Uno de los principales problemas del presupuesto es saber cuanto cada ministerio o “área estratégica” debe percibir. Esta pregunta tiene dos dimensiones: las prioridades del gobierno y la eficiencia de los gastos públicos. El primer criterio impone al gobierno

asignar los recursos en conformidad con sus objetivos, formulando políticas y decidiendo los niveles de gasto requeridos para cada repartición pública. El segundo criterio obliga al gobierno a asignar el dinero de manera de optimizar la eficiencia al interior de programas y sectores, seleccionando los programas y actividades que sean más costo-efectivos para abordar las prioridades de políticas.

Algunos gobiernos de América Latina y el Caribe han puesto énfasis en la mejora de la eficiencia distributiva del presupuesto desarrollando sistemas de evaluación de programas y medición de resultados. No obstante estos avances, persiste en la región una tendencia a centrarse en reformas de carácter contable, con la esperanza que al presupuestar por líneas de programa y/o por productos se introduzca mayor eficiencia en la asignación de recursos a programas prioritarios o hacia actividades más costo-eficientes. Las reformas de carácter contable son útiles para reflejar el costo directo e indirecto de los programas y productos y para brindar información acerca de las prioridades efectivas del gasto público, pero por sí mismas no facilitan la redistribución de los recursos.

No obstante, persiste la rigidez en el proceso presupuestario ya que las reasignaciones están severamente limitadas por restricciones de carácter constitucional que garantizan acceso a determinados bienes o servicios. En muchos países de la región la fijación de “asignaciones piso” o “cuotas presupuestarias” para determinadas finalidades u organismos, expresados en porcentajes mínimos del PIB o del gasto fiscal, constituyen una barrera para una reasignación sectorial de recursos que refleje las prioridades cambiantes en el tiempo de los gobiernos.⁴⁶ Una de los sectores donde más se ha recurrido a las asignaciones constitucionales es el gasto público en educación y particularmente en la educación superior.

En las secciones siguientes se presentan algunas innovaciones en materia de gestión por resultados implementadas por gobiernos de la región que van más allá de las reformas contables. Estas innovaciones abarcan el uso de distintos instrumentos tales como los indicadores de desempeño, planificación estratégica, evaluación y control de gestión, compromisos de resultados y el avance de las agencias autónomas como mecanismo para dotar de mayor capacidad de gestión a los gerentes públicos.

1. La medición de resultados: problemas empíricos

El primer paso adoptado por los gobiernos para evaluar la asignación de recursos entre usos alternativos es la definición y medición sistemática de los productos de las agencias gubernamentales. La distinción entre productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*) tiene una larga trayectoria de discusión entre académicos y funcionarios públicos. En esencia, los productos están relacionados con los bienes y servicios generados directamente por un organismo público, en tanto que los resultados se relacionan con los objetivos finales de la política gubernamental. A modo de ejemplo, en un programa de erradicación del trabajo infantil el producto es la entrega de becas escolares a estudiantes que viven en condiciones de riesgo de trabajo infantil, en tanto que el resultado se puede expresar mediante la disminución del trabajo infantil o de la deserción escolar.

Los indicadores de resultados generalmente miden el impacto de las políticas sobre el contexto social, por lo que son de difícil aplicación en las decisiones presupuestarias. La principal limitante estriba en el hecho de que los resultados de un determinado programa escapan habitualmente al control directo del ministerio que ejecuta el programa y resultan de una convergencia de factores exógenos y no simplemente de la intervención del gobierno en la política sectorial respectiva. Generalmente al

⁴⁶ Este es el caso de las asignaciones constitucionales relativas a la educación. En Ecuador la Constitución asigna a la educación por lo menos el 30% de los ingresos corrientes; en Paraguay se dispone que los recursos asignados a educación no sean inferiores al 20% del presupuesto total; en Costa Rica se establece un financiamiento mínimo de un 6% del PIB; en Honduras la asignación a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras no puede ser menor al 6% del presupuesto, y en Guatemala a la Universidad San Carlos le corresponde un 5% (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001). Algunas reformas constitucionales incluso han señalado pisos para los gobiernos subnacionales: en Brasil la Constitución de 1988 estableció que los estados y municipios deben aplicar, por lo menos, el 25% de los recursos resultantes de impuestos y transferencias intergubernamentales a la educación (UNESCO, 2001).

utilizar estos indicadores resulta difícil identificar una relación de causalidad entre los cambios que se producen a nivel de las políticas y la situación social.

Si bien todos los países coinciden en la comparación de resultados, cada uno tiene un esquema distinto. En el Reino Unido se define un pequeño número de metas de gestión para cada agencia y luego éstos son publicados anualmente en un documento único de todo el gobierno que compara los objetivos y resultados del año y fija nuevos objetivos para el año siguiente. La ventaja de las metas es que están muy acotadas, pero su desventaja es que pueden excluir elementos importantes del desempeño. En el caso de Estados Unidos cada ministerio o agencia debe producir un plan anual de desempeño, en el cual se analiza qué se espera cumplir en el año siguiente y un informe de desempeño que evalúa aquello que efectivamente se cumplió (Ruffner, 2003).

En la medida en que los informes de desempeño y las metas de gestión se generalicen, es probable que estos sean verificados por auditores externos respecto de la exactitud de los datos y de las interpretaciones que se hacen. Es también probable que se desarrollen normas sobre la compilación y análisis de la información relativa al desempeño. Sin embargo, es poco probable que estos estándares lleguen a tener el peso que tienen las normas y procedimientos que rigen los informes de los resultados financieros.

Más allá de las discusiones de nomenclatura, lo que importa es pensar en los resultados como señal de dirección, más que como afirmación de causalidad. En este sentido, es relevante al momento de formular el presupuesto saber si la tasa de deserción escolar aumenta o disminuye, más allá de si este dato es imputable o no a un determinado programa. Además de señales direccionales, los indicadores de resultados pueden establecer metas ex-ante a alcanzar en términos de productos por parte de los gobiernos, lo cual compromete decisiones presupuestarias. En el caso de Brasil, en los anexos de la *Lei de Diretrizes Orçamentárias* (LDO) de 2003, se definen 116 programas prioritarios y se establecen las metas en términos de producto de las acciones que realizan dichos programas.⁴⁷

2. La planificación estratégica y la formulación presupuestaria

Parece evidente que si el gobierno carece de prioridades explícitas no puede formular el presupuesto sobre la base de sus preferencias. Sin embargo, la experiencia acumulada por décadas revela que los gobiernos no han sido explícitos respecto de sus prioridades, y que éstas más bien se deducen a partir de las asignaciones efectivamente otorgadas. La motivación para esta conducta ha sido evitar los conflictos en la elaboración del presupuesto al existir un sinnúmero de actores públicos y privados que compiten por los fondos públicos.

La planificación estratégica se ha revalorizado en las últimas dos décadas como un instrumento para que el gobierno estructure su presupuesto sobre la base de misiones y objetivos. La planificación estratégica es distinta a la presupuestación en la medida en que no tiene restricciones de tiempo y no está sometida a las presiones del financiamiento. Al incorporar un enfoque que se concentra en las organizaciones gubernamentales, más que en los programas o actividades, sus resultados analizarán la misión de un servicio público como punto de partida para reestructurar sus actividades y revisar las prioridades presupuestarias. El hecho de existir una disociación del proceso presupuestario le permite al plan estratégico analizar más a fondo las metas y objetivos, pero potencialmente disminuye la probabilidad que el plan influya realmente sobre el presupuesto.

⁴⁷ Por ejemplo en la LDO 2003 el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil que se mencionó tiene una meta de productos de entregar 650.400 becas para escolares; el Programa de Prevención de Incendios Forestales tiene una meta de área fiscalizada de 6.000.000 de hás. para el 2003; el Programa de Transporte Ferroviario Urbano tiene una meta de 385.600 pasajeros transportados por día útil (*Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*, 2002a).

A partir de 1995 el Gobierno Federal de México inició un proceso de reforma administrativa que, entre otras materias, buscaba modificar el sistema integral de planeación-programación-presupuestación que existía desde 1976. La reforma involucró cambios en el sistema de administración financiera y la aplicación de la planificación estratégica en todas las dependencias y entidades de la administración pública. El Programa de Modernización Administrativa 1995-2000 (PROMAP) tuvo por objeto dar más transparencia a las acciones del sector público, transferir funciones y recursos a los estados y municipios e instrumentar una reingeniería organizacional para elevar la calidad de los bienes y servicios.

El PROMAP utilizó la planificación estratégica para orientar el rumbo de la gestión de las distintas unidades del Gobierno Federal, a través de la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). En su creación, el propósito de la NEP para la Secretaría de Hacienda fue establecer un sistema de planificación, programación y presupuestación ágil, transparente y útil que transformara el sistema presupuestario en una herramienta orientada a los resultados. La NEP es un conjunto de categorías y elementos programáticos que buscan ordenar y direccionar al gasto público en términos de su clasificación funcional. Las categorías definen el ámbito de la acción gubernamental clasificando el gasto en funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos. Por su parte, los elementos programáticos buscan aportar información que permita medir los resultados obtenidos: misión, propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos y metas de los indicadores.

Un estudio del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) estimaba que, a pesar de la introducción de la NEP y del SED, en 2000 el proceso de formulación presupuestaria adolecía de una formulación no sistemática por parte de muchas de las entidades públicas. La heterogénea asimilación de la NEP y del SED por parte de los organismos gubernamentales se explica por las diferencias en el grado de capacidad técnica y la cultura organizacional que caracterizan a cada entidad. A juicio de los autores, un sistema de carácter integral debe considerar los factores informales y de diferenciación entre sectores y niveles jerárquicos (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000).

En 2001, con el cambio de gobierno, se modificó el esquema de concertación de estructuras programáticas. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 incorporó la planificación estratégica para la determinación de las prioridades nacionales y los objetivos rectores. En el ámbito institucional, cada Secretaría y sus órganos dependientes debieron realizar un ejercicio de planificación estratégica para definir prioridades, actividades institucionales, proyectos y procesos, metas plurianuales e indicadores de desempeño.

El manejo de toda esta información implica un elaborado sistema de claves presupuestarias, las cuales se han ampliado de 34 a 38 dígitos, permitiendo identificar programas de carácter regional, acciones dirigidas a grupos específicos de la población, indicadores y metas de gestión cuantificadas. Al igual que en los países de la OCDE, no es posible determinar hasta qué grado la planificación estratégica efectivamente afectó la distribución del presupuesto. En el caso de México, el cambio de gobierno puede explicar las modificaciones en las prioridades presupuestarias y es particularmente difícil aislar el efecto que puede haber tenido la planificación estratégica en el redireccionamiento de los recursos públicos.

Cabe destacar los esfuerzos que han realizado países de la región que han establecido vínculos entre la programación estratégica plurianual y los sistemas de indicadores de medición del desempeño. El gobierno de Perú ha intentado que cada sector establezca asociaciones explícitas entre los objetivos estratégicos generales y específicos que se señalan a nivel plurianual en el Plan Estratégico Nacional 2002-2006, con los indicadores de medición del desempeño (recuadro 21). Estas asociaciones se pueden dar a nivel de impacto, resultados, productos e insumos (Shack, 2003).

Recuadro 21

VINCULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA CON EL PRESUPUESTO EN EL PERÚ

En enero del 2002 el Congreso peruano aprobó la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (N° 27.658). Esta ley tenía por objeto establecer los principios y la base legal para iniciar el proceso de modernización de la gestión del Estado. En una primera etapa el impulso de modernización se centró en la reforma del Poder Ejecutivo mediante la suscripción de convenios de gestión y en la implementación de programas piloto de modernización en distintos sectores de la administración pública central. Los programas piloto tenían por finalidad la reorganización integral de un sector, incluyendo aspectos funcionales, estructurales y de recursos humanos.

La existencia de este nuevo marco normativo ha presentado el gran desafío de cómo integrar al proceso de toma de decisiones presupuestaria una serie de instrumentos vinculados a la planificación estratégica y operativa que se han desarrollado en los últimos años. Estas nuevas herramientas comprenden los ejercicios de planificación estratégica que se iniciaron en 1997 en algunas instituciones piloto, el Sistema de Mediciones que se apoya en los indicadores de gestión y la definición de los planes operativos institucionales que contempla el artículo 55 de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.

La articulación entre los instrumentos de planificación y el presupuesto se inicia con el proceso de planeamiento estratégico sectorial multianual (PESEM), producto del cual se obtiene la misión y propósito sectoriales, análisis FODA, lineamientos de políticas y los objetivos estratégicos sectoriales. A partir de estas definiciones sectoriales se realiza el planeamiento estratégico institucional (PEI) el que contiene, a su vez, la misión, propósito y objetivos estratégicos institucionales.

Los objetivos estratégicos generales para la institución se presentan con indicadores anuales de resultado para el quinquenio respectivo, en tanto que los objetivos estratégicos específicos se deben presentar con indicadores anuales de producto. Sin embargo, el análisis de lo presentado este quinquenio revela que muchos sectores mezclan ambos indicadores y utilizan indistintamente indicadores de resultados o de producto. A modo de ejemplo, en el Ministerio de Salud se presenta un objetivo general de prevención y control de las enfermedades transmisibles y los indicadores de seguimiento propuestos son la tasa anual de incidencia de tuberculosis (resultado) y la cantidad de inmunizaciones administrada por año (producto). Como se mencionó anteriormente, este problema se suscita en muchos países.

Tanto el PESEM como el PEI se elaboran para el mediano plazo, el horizonte vigente es del año 2002 al 2006. El organismo responsable de dirigir y coordinar la elaboración de los PESEM y PEI es la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, que depende del Vice Ministerio de Economía. En contraste, el presupuesto y los planes operativos institucionales (POI) tienen un horizonte de corto plazo. La responsabilidad de preparación y seguimiento de estos dos últimos instrumentos recae en la Dirección Nacional de Presupuesto Público, que depende del Vice Ministerio de Hacienda. Las funciones de planificación estratégica y presupuestación están concentradas en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), pero se radican en distintos Vice Ministerios de éste. El esquema institucional se asemeja al existente en Brasil a partir de 1999 en que un solo ministerio agrupa las funciones de planificación, presupuestación y gestión. No obstante, en el caso del Perú las iniciativas referidas a la reforma y modernización del Estado se encuentran bajo la dirección del Presidente del Consejo de Ministros.

De esta manera, el vínculo entre la planificación estratégica y operativa y los distintos agregados de la estructura funcional programática del proceso presupuestario se da en los siguientes niveles: 1) Nivel de Función (que corresponde a la visión y misión institucional); 2) Programa (que equivale a los objetivos institucionales generales); 3) Sub-programa (que responde a los objetivos institucionales parciales para el logro de un Programa); 4) Actividades o Proyectos (que representa la producción de los bienes y servicios de la institución); 5) Componente (división de una Actividad o Proyecto que permite identificar un conjunto de acciones presupuestarias concretas); 6) Meta presupuestaria (son la expresión concreta, cuantificable y medible que caracteriza el(los) producto(s) final(es) de las Actividades y Proyectos establecidos para el año fiscal respectivo).

El POI establece el detalle de tareas en función de las metas presupuestarias. Si bien la preparación de cada una de las etapas es un proceso recursivo, cada entidad del Sector Público peruano implementa su Programación Estratégica Multianual a través de sus planes operativos y correspondientes presupuestos anuales siguiendo el siguiente orden:



La integración de la toma de decisiones presupuestaria al proceso de planificación se da con cierta efectividad en el nivel agregado sectorial, donde el MEF ejerce un fuerte rol de coordinación. Al interior de las instituciones la vinculación es más difusa, pues no hay una retroalimentación permanente entre las decisiones que se van adoptando durante el año y las metas que propone la planificación multianual. Como se ha visto con otros países, la función de la evaluación y seguimiento del plan plurianual es esencial para que éste tenga una vigencia política y técnica que trascienda cada ejercicio presupuestario.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de documentos oficiales.

3. Modelos de evaluación y control de la gestión por resultados

La nueva gerencia pública “deja gestionar a los gerentes”, suprimiendo los controles ejercidos sobre los factores de producción, pero también “obliga a los gerentes a gestionar”, responsabilizando a los directivos públicos para que no abusen de su discrecionalidad y produzcan los resultados buscados. En todos los países ha sido más fácil avanzar en el primer aspecto que en el segundo.

La *accountability* está relacionada con el control del gasto y con el desempeño. Por el lado de los gastos ello implica una contabilidad base devengado, cuyo objetivo es hacer responsables a los gerentes por el total de los costos operacionales y por la auditoría de los estados financieros. En cuanto a los resultados, los países más comprometidos con la reforma gerencial obligan a los servicios públicos a publicar informes anuales de desempeño en que se analizan sus operaciones y se comparan los resultados esperados con los efectivamente logrados.

Esto requiere que las metas de gestión se definan *ex ante* y que los resultados se contrasten con estas metas. Para poner en marcha estos sistemas los países han debido invertir fuertemente en el desarrollo de indicadores de desempeño y en la compilación de los datos pertinentes.

El propósito de un sistema de indicadores de desempeño no es sólo generar información respecto de la evolución de las instituciones públicas, sino también incorporarlas a la toma de decisiones. Durante la década de 1990 el uso de los indicadores de resultados y desempeño ha sido el instrumento que ha tenido mayor difusión en el ámbito de la presupuestación orientada a la gestión. Las experiencias más significativas en la región se han generado en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú.

Pese a los avances observados en sensibilizar las culturas organizacionales del sector público en una orientación a los resultados, el deterioro de las cuentas fiscales a finales de la década han obligado a tomar una serie de medidas de ajuste en estos países que han atentado contra los criterios de eficacia y eficiencia del gasto. La vinculación directa de las conclusiones que emanan de los informes de desempeño con la toma de decisiones presupuestarias sigue siendo un desafío pendiente en la mayor parte de los gobiernos de la región.

La forma y velocidad en que se genere la vinculación entre la evaluación del desempeño y el proceso presupuestario depende en gran medida del contexto político-institucional de cada país. Una de las variables relevantes de este contexto está dada por la inserción institucional de la evaluación. Un estudio reciente comparativo de las políticas nacionales encaminadas a crear sistemas de evaluación de resultados de la gestión pública en cuatro países, ha intentado crear una tipología de los sistemas de evaluación que surgen de la práctica. La tipología se propone a partir del referente institucional utilizado para estructurar el sistema de evaluación y el tipo de proceso de toma de decisiones al que pretenden servir sus resultados. Sobre la base de la evidencia de los cuatro países analizados, las autoras clasifican los modelos de evaluación en el modelo *Plan* y el modelo *Presupuesto* (Cunill y Ospina, 2003).

El modelo de evaluación tipo *Plan* busca reforzar el proceso de toma de decisiones propiamente políticas, más que las decisiones presupuestarias, y generalmente es coordinado o promovido por las unidades encargadas de la planificación. Este es el caso de Costa Rica y Colombia, cuyos sistemas de evaluación presentan una fuerte inclinación a la metaevaluación y una desarticulación del ciclo presupuestario. En contraste, el modelo de evaluación tipo *Presupuesto* desarrolla instrumentos de evaluación que están orientados a mejorar los procesos de formulación y discusión presupuestaria; es el caso de Chile, en que las herramientas de evaluación se integran al ciclo presupuestario. Una variante del modelo *Presupuesto* es la de aquellos países donde el sistema de evaluación del desempeño se aplica sobre las asignaciones presupuestarias, como lo que se observa en Uruguay y México. Un modelo mixto (*Plan-Presupuesto*) lo constituiría la evaluación

del Plan Plurianual en Brasil, pues el análisis anual de este instrumento orienta el proceso de asignación de los gastos presupuestarios y brinda consistencia a los objetivos de políticas públicas que requieren más de un año para su implementación. El Cuadro 24 presenta con mayor detalle las principales características de esta clasificación de modelos de evaluación.

Cuadro 24
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS DE EVALUACIÓN

Dimensión	Modelo de evaluación tipo Plan	Modelo de evaluación tipo Presupuesto
Objetivo	Reforzar el proceso de toma de decisiones de políticas públicas	Mejorar los procesos de formulación y discusión presupuestaria
Unidad Rectora	Unidades encargadas de planificación (ministerios de planificación, secretarías de la presidencia)	Unidades encargadas de la formulación presupuestaria (direcciones de presupuesto, ministerios de finanzas)
Vinculación entre los procesos de planeación, presupuestación y evaluación	Existe una desincronización entre estos procesos. Por ej. en Costa Rica los compromisos de resultados se firman 6 meses después de la formulación presupuestaria. En Colombia los compromisos y metas sectoriales se suscriben durante los primeros meses del año, cuando los proyectos de inversión ya están presupuestados y registrados	Si bien las herramientas de evaluación se entrelazan desde un principio con los ciclos y dinámicas de la Ley de Presupuestos, por problemas de coordinación se produce un riesgo de saturación por parte de los gerentes y tomadores de decisión por la sobredemanda de información. En Uruguay el presupuesto establece un vínculo entre los recursos asignados y los resultados esperados de la gestión, incluyéndose en el presupuesto los objetivos estratégicos para los principales productos de las unidades ejecutoras. Se establece una relación muy estrecha entre los objetivos, metas, indicadores y presupuesto, llegando incluso a costearse las actividades asociadas a cada meta.
Nivel de análisis de la evaluación	Énfasis en la metaevaluación: análisis de las acciones estratégicas que contribuyen al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo	Dependiendo del tipo de instrumentos de evaluación de la gestión, el énfasis puede estar en la mesoevaluación, en la microevaluación o en una combinación de ambas.
Estrategia de incentivos de los sistemas de evaluación	No hay un diseño que genere consecuencias materiales, pero sí incentivos simbólicos. En Costa Rica la rendición de cuentas es clave para el uso de las evaluaciones en la el mejoramiento de la gestión	Se han establecido sistemas de incentivos monetarios asociados al desempeño en el perfeccionamiento de sistemas de gestión (Chile)
Países del estudio que se clasifican en cada modelo	Colombia y Costa Rica	Chile y Uruguay

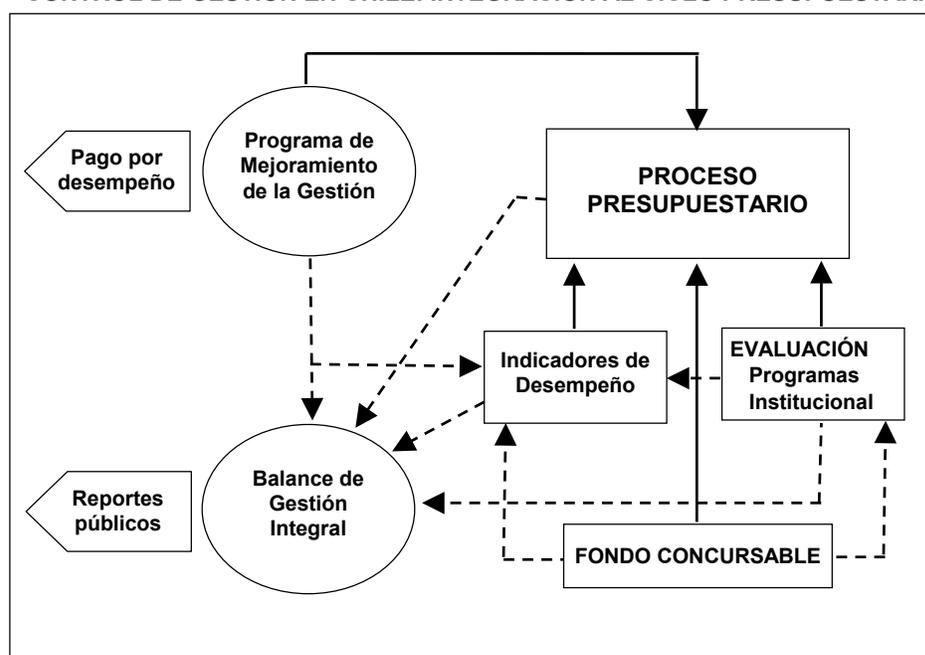
Fuente: Elaborado en base a Cunill y Ospina (2003).

Otra extensión interesante está vinculada con el papel de la auditoría. Ésta ha evolucionado desde un concepto fragmentado de “auditoría interna” (aquella que ejercen los ministerios) y “auditoría externa” (aquella que ejerce el parlamento o la contraloría general), hacia una visión más completa de las consecuencias económicas y sociales de la aplicación de fondos públicos, lo que se denomina “auditoría de resultados”. El legado institucional en la región ha enfatizado una auditoría interna restringida al control de la legalidad y al cumplimiento de los principios de buena gestión financiera. Algunos países de la región (Argentina y Brasil, por ejemplo) han intentado moverse a un sistema de control interno que enfatice los aspectos de “valor por dinero”, ampliando el concepto de control de legalidad hacia las dimensiones de economía, eficiencia y eficacia. Sin embargo el avance a una auténtica “auditoría de resultados” sigue siendo un desafío pendiente en la mayor parte de los países (Diamond, 2003).

Pero sin duda, el modelo de control de gestión implementado en Chile es el que se ha desarrollado en forma más perseverante en el tiempo, generando un desarrollo institucional con una

cultura orientada a los resultados y una batería de diversos instrumentos metodológicos para evaluar el desempeño de las instituciones públicas. Para este efecto se creó en 1994 el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, el cual impulsa cambios en distintos niveles del sector público para mejorar la planificación, coordinación y efectividad de los órganos públicos, con particular énfasis en las relaciones entre el aparato público y los usuarios o clientes. Este proceso ha tenido distintas institucionalidades, ejes de acción e instrumentos. Como se puede observar en el gráfico 38, se ha diseñado un sistema de control de gestión que utiliza distintos instrumentos para fortalecer las diversas dimensiones de la gestión. Este sistema se ha ido desarrollando a través del tiempo con énfasis en la vinculación explícita entre los resultados de la evaluación con el proceso de toma de decisiones presupuestarias.

Gráfico 38

CONTROL DE GESTIÓN EN CHILE: INTEGRACIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO

Fuente: Guzmán, 2003.

Uno de los primeros instrumentos desarrollados fue el de indicadores de desempeño. A partir de 1994 se instrumentó, como experiencia piloto, el programa de indicadores en 26 instituciones, ampliándose en forma paulatina hasta llegar a 66 instituciones con 285 indicadores en 1998 (Marcel, 1998). Desde 1997 se inició una evaluación sistemática de los indicadores suscribiéndose con los servicios compromisos de mejoramiento de gestión. En 2001 se dio un impulso adicional al programa, considerando para el presupuesto 2002 un total de 537 indicadores para 109 instituciones. Los indicadores involucran dimensiones o focos del desempeño relacionados con la eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio.

La experiencia 1994-1998 del programa de indicadores se basó en la autoexigencia y honestidad de las instituciones, lo cual dejó márgenes para la manipulación de la información o explicaciones del incumplimiento de metas que eran difíciles de comprobar. En 1997 se reportó que un 80% de las metas fueron cumplidas, cifra que aumentó notoriamente en la medida en que se vinculó el cumplimiento de metas a incentivos monetarios para los funcionarios.⁴⁸ A partir de 2001, el Ministerio de Hacienda

⁴⁸ La ley No. 19.553 otorgó a partir de enero de 1998 estímulos de remuneración que pueden variar entre el 6% y 13% del sueldo, los que se distribuyen sobre la base del cumplimiento de metas institucionales y evaluación del desempeño individual.

propuso indicadores de desempeño para un conjunto de instituciones. Al intervenir un ente externo, el proceso involucró una mayor discusión para distinguir productos, procesos y resultados. De los 537 indicadores definidos para 2002, 53% de estos se relacionan con resultados intermedios o finales, 32,4% con productos y 14,6% con procesos (Guzmán, 2003).

Pese a los avances en la institucionalización del sistema de indicadores de desempeño y su correspondencia con las metas de gestión comprometidas en los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), la vinculación de esta información con el proceso presupuestario todavía sigue siendo tenue. Actualmente el esfuerzo gubernamental se orienta a integrar la información emanada tanto de los indicadores de desempeño como de los resultados de la evaluación de programas, los programas de Mejoramiento de la Gestión y Balances de Gestión Integral (BGI).⁴⁹

Las distintas evaluaciones al sistema de indicadores de desempeño coinciden en que su principal logro ha sido contribuir a un cambio en la cultura organizacional de las instituciones y a una mayor atención a los resultados de la gestión. De igual modo, los distintos actores del sistema, funcionarios, directivos, autoridades parlamentarias y observadores externos, se han habituado gradualmente a examinar la gestión de los servicios sobre la base de criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio. El conjunto de instrumentos ha llegado a constituirse en una poderosa herramienta de gestión, la pregunta pendiente es si llegará a ser una herramienta de uso amplio para la toma de decisiones presupuestarias (Marcel, 1998).

Un ámbito que sigue generando controversia es la vinculación de la evaluación del desempeño institucional con la administración de personal. Como se mencionó anteriormente, a partir de 1998 se han otorgado incentivos de remuneración sobre la base de la evaluación del desempeño individual y del cumplimiento de las metas institucionales o grupales. Los dirigentes sindicales públicos han rechazado las fórmulas individuales pues fomentarían la competencia y rivalidad al interior de los servicios públicos. En diciembre del 2001 se suscribió un acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y las Central Sindical de Funcionarios Públicos (ANEF) para dismantelar el sistema de incentivos individuales y aumentar el peso relativo de los estímulos grupales e institucionales. Sin embargo, para que un sistema de incentivos tenga un efecto positivo en la gestión se requiere que éste se base en indicadores pertinentes del cumplimiento de la misión institucional y que las metas sean realmente exigentes para que los incentivos no se transformen en un aumento generalizado de remuneraciones encubierto (Marcel, 1998).

Otro importante instrumento que ha desarrollado el sistema de control de gestión chileno es el Sistema de Evaluación de Programas Gubernamentales (SEPG). Este sistema fue incorporado en la Ley de Presupuestos de 1997, fruto de un acuerdo suscrito entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda. Su objetivo es realizar una evaluación ex-post de programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional. Los resultados de las evaluaciones en principio constituyen un antecedente para futuras asignaciones de recursos. Entre 1997 y 2001, el SEPG ha evaluado 120 programas públicos. Los recursos anuales invertidos en estos programas alcanzan a 2,385 millones de dólares, de los cuales el 90% corresponde a programas del sector social. En términos metodológicos las evaluaciones se han basado en el esquema del marco lógico, utilizado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, el cual apunta a identificar los objetivos de los programas y luego determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos⁵⁰ (Guzmán, 2001).

Los paneles de evaluación están integrados por tres expertos externos, los cuales como resultado final deben formular recomendaciones para superar las debilidades e insuficiencias identificadas en el proceso de evaluación. Dichas recomendaciones pueden incluir la posibilidad de eliminar el programa

⁴⁹ Los Balances de Gestión Integral son informes anuales que debe publicar cada organismo en que se incluye un balance de la ejecución presupuestaria y cuenta de los resultados de la gestión operativa y económica, incluyendo el cumplimiento de objetivos, tareas y metas. El BGI ordena y sistematiza la información respecto de los compromisos de modernización, metas ministeriales e indicadores de desempeño.

⁵⁰ Para mayores antecedentes de los conceptos involucrados en la metodología del Marco Lógico ver "Material docente sobre gestión y control de proyectos - Programa de capacitación BID/ILPES", Serie manual N° 7, CEPAL, 2000b.

completo o de algunos de sus componentes ya sea porque su continuidad no se justifica o porque no contribuyen al logro del propósito o fin establecido.

Este tipo de evaluaciones es costoso y, por tal motivo, se limitan las posibilidades de una instrumentación masiva. El monto presupuestario asignado a los 18 programas evaluados en 2001 fue de sólo 400 millones de dólares, es decir alrededor del 3% del gasto del gobierno central en finalidades sociales, aunque vale reconocer que los programas evaluados tienen alto impacto social e importancia para la ciudadanía. Otra limitante importante para una aplicación más masiva de esta modalidad de evaluación es la disponibilidad de una masa crítica adecuada de evaluadores externos, y que éstos no tengan un sesgo a favor del desempeño del servicio evaluado. Si se analizan las recomendaciones y conclusiones de los programas evaluados, en los primeros años rara vez los paneles recomendaban eliminar componentes de un programa. Por el contrario, frecuentemente proponían aumentos de recursos para atender grupos de población o áreas geográficas no cubiertas por el programa.

Para que las recomendaciones incidan en el proceso de toma de decisiones presupuestarias, a partir de 2000 las sugerencias formuladas por los evaluadores son analizadas por el Ministerio de Hacienda y la institución responsable del programa. En dicha instancia se analiza en qué medida las recomendaciones de los evaluadores pueden ser incorporadas en el marco de los recursos disponibles en el programa mediante reasignaciones o con ahorros derivados de las ganancias de eficiencia en la ejecución de algún componente. El desarrollo del proceso de evaluación durante estos cinco años ha permitido contar con recomendaciones más pertinentes, consistentes con los problemas y resultados obtenidos, identificando con más precisión los principales elementos técnicos a considerar en los cambios que debería incorporar el programa. Esto permite un mejor análisis en el proceso de definición de los compromisos institucionales (Guzmán, 2001).

Una de las externalidades importantes del SEPG ha sido el desarrollo de capacidades profesionales especializadas en programas públicos y en el proceso de evaluación. Cincuenta panelistas han participado en dos o más de estos procesos desde la creación del programa. Por otra parte, se ha capacitado a más de 160 profesionales de las instituciones y ministerios responsables de las iniciativas evaluadas, quienes han participado posteriormente en el proceso de evaluación. Esto les ha permitido un espacio de reflexión y análisis del programa del que son responsables. La apropiación del proceso por parte de los funcionarios ha posibilitado, gradualmente, socializar e incorporar el concepto de evaluación como una necesidad y práctica regular en los servicios públicos.

4. La discrecionalidad gerencial

Durante la formulación y ejecución del presupuesto, las preocupaciones principales de los ministerios de hacienda se centran en la preservación de la solvencia fiscal y la distribución sectorial y territorial de los recursos. Sin embargo, durante la fase de la ejecución del presupuesto o en lo que se ha dado en llamar la “presupuestación operacional”, se hace patente la necesidad de dar cumplimiento y seguimiento al objetivo de promover la entrega eficiente de bienes y servicios públicos. En oposición a las reformas anteriores, que buscaban modificar el proceso presupuestario sin preocuparse de la gestión pública, las recientes innovaciones se han apoyado en la idea de que la presupuestación es un subconjunto de la gestión pública y que no puede ser pensada en forma separada de los otros procesos a los cuales está ligada.

La importancia de la presupuestación operacional radica en que ésta puede determinar numerosas variables significativas tales como el costo y calidad de los servicios, el volumen de los gastos públicos, el tamaño de la dotación de funcionarios públicos y la relación entre los ciudadanos y el gobierno, a través de los servicios que aquellos reciben. Durante décadas los esfuerzos para mejorar la gestión pública han implicado la integración de actividades y servicios al interior de amplios ministerios, abarcando cada uno un extenso espectro de responsabilidades. Para integrar estos ministerios “sectoriales” los gobiernos se esforzaron en eliminar las agencias autónomas e integraron a aquellas que sobrevivieron al interior de la estructura ministerial.

Los temas de carácter operacional comenzaron a generar interés en los países de la OCDE durante la segunda mitad de los años ochenta cuando algunos gobiernos (Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda, y Suecia, entre otros) buscaron mejorar el rendimiento de los servicios públicos. Cada uno de estos países se comprometió fuertemente en una audaz evolución que otorgó a los directivos públicos libertad para gestionar sus operaciones de la forma que estimaran más conveniente. De esta manera, dichos países pasaron de un presupuesto centrado en el control de recursos a un presupuesto orientado a la búsqueda sistemática de resultados específicos. Los fundamentos que explican este cambio son los siguientes:

- i. Mediante modificaciones del proceso presupuestario se puede transformar una buena cantidad de los incentivos y las lógicas de comportamiento de los agentes públicos;
- ii. El proceso de formulación e instrumentación del presupuesto es la guía principal que tienen los funcionarios públicos para relacionarse entre sí y con la ciudadanía;
- iii. En la dinámica de preparación y formulación del presupuesto se definen las reglas mínimas de control y desempeño de los servicios públicos.

Las reformas incorporadas a la presupuestación operacional han asumido distintas etiquetas: nueva gerencia pública (*new public management*), reforma gerencial, presupuesto basado en el desempeño y “mercantilización” (*marketisation*). Estos movimientos reflejan acercamientos distintos a un mismo problema, algunos se centran en el uso de mecanismos de incentivos de mercado, otros en reformas que dependen de las habilidades y el juicio de los gerentes, o bien en fuertes esquemas de responsabilidad por los resultados obtenidos.

El enfoque de la nueva gerencia pública hace hincapié en las aptitudes, juicio y profesionalismo de los gerentes. En cambio, la “mercantilización” postula que únicamente la soberanía del consumidor, a través de la competencia y de la libre elección, puede lograr que los gobiernos respondan en forma efectiva a las necesidades de los ciudadanos. Los mecanismos de provisión otorgan la elección a los demandantes simulando un mercado a través de cupones (*vouchers*), mecanismos de precios, tasas por cobro de prestaciones y dispositivos análogos. En su esencia, el enfoque de mercado se sustenta en el argumento de que mientras el gobierno tenga el monopolio en la provisión de los servicios, tendrá una actitud derrochadora e indiferente a los intereses de los ciudadanos. Por lo tanto, el gobierno debe privatizar la provisión de servicios o abrir su participación a otros actores para promover la competencia.⁵¹

La nueva gerencia pública ha implicado un desmantelamiento de los ministerios, removiendo unidades operativas y otorgándoles una amplia independencia para el ejercicio de sus responsabilidades. Hasta ahora la aplicación de esta modalidad ha estado limitada a algunos países. Al crear una agencia autónoma el gobierno, a través del ministerio titular, define los asuntos sobre los cuales tiene discrecionalidad operativa, sus obligaciones y funciones, y la manera en que tendrá que rendir cuentas sobre su desempeño financiero y operativo.

El país pionero por más de 200 años en este tipo de arreglo institucional es Suecia, donde desde fines del siglo XVIII existe una separación entre las funciones de definición de políticas, que son ejercidas por los ministerios, y las funciones operativas asumidas por agencias. Actualmente existen 13 ministerios y cerca de 300 agencias. El 99% del empleo público está concentrado en las agencias y el 1% restante en los ministerios. Esto se refleja en las nóminas de cada organismo: los ministerios son de un tamaño muy reducido, entre 100 y 350 funcionarios cada uno. En contraste, las agencias varían significativamente en tamaño: algunas sólo disponen de 10 empleados y las más grandes cuentan con más de 10 000 funcionarios. El tamaño reducido de los ministerios no es visto como un problema, si no como una ventaja pues facilita la comunicación y coordinación entre ellos. Dada la larga evolución

⁵¹ En la región se han establecido distintos esquemas de subsidio a la demanda, tanto en el área de servicios como de infraestructura. En los primeros se cuenta el caso de Colombia, con el otorgamiento de 125.000 subsidios anuales a jóvenes a través del Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria. En la provisión de infraestructura, Chile ha utilizado subastas competitivas al postor que solicite el subsidio más bajo para la instalación de servicios de telefonía y electrificación en sectores rurales.

institucional, la relación entre los ministerios y las agencias funciona fluidamente. Por una parte, las agencias no “retienen” información a sus ministerios, prevalece un dialogo constante entre ambas partes, y por otra los ministerios no se involucran en los aspectos administrativos de las agencias (Blondal, 2001).

Gran Bretaña y Nueva Zelanda muestran modelos alternativos en la creación de agencias autónomas. El Reino Unido ha creado agencias independientes para liberar a los proveedores de servicios del control central, en tanto, Nueva Zelanda ha creado agencias para liberar a los responsables de la acción pública de la influencia indebida por parte de los prestadores de servicios. En el Reino Unido, alrededor del 75% de los funcionarios que trabajaban para el gobierno central pasaron a desempeñarse en las 130 agencias autónomas creadas en el marco de la iniciativa durante la última década “*Next Steps*”.

No obstante los significativos avances que han registrado las agencias autónomas en estos dos últimos países en los años noventa, persiste la dificultad de alcanzar un equilibrio entre la necesaria independencia de las agencias y los esfuerzos para coordinar políticas y programas que son de carácter intersectorial.

En Brasil, el programa de inversiones multi-sectoriales (*Avança Brasil*) incorporó gerentes públicos para la instrumentación de 366 programas estratégicos incluidos en el marco de la programación plurianual 2000-2003. Estos gerentes públicos son responsables de los resultados, costos y metas del programa respectivo. En el recuadro 22 se reseña una evaluación preliminar realizada en 2001 en la que se hacía patente un choque entre el nuevo modelo de gestión por resultados y el modelo burocrático tradicional.

Recuadro 22

TRANSICIÓN A UNA GESTIÓN POR RESULTADOS: EL PROGRAMA AVANÇA BRASIL

El programa de inversiones multisectorial *Avança Brasil* definió 366 programas estratégicos que constituyen la columna vertebral de la programación plurianual 2000-2003. Cada uno de estos programas tiene un gerente público a su cargo, quien es responsable de los costos y metas del programa respectivo. El informe relativo a la ejecución 2001 concluye que a medida que se instrumenta el nuevo modelo de gestión por programas, se revelan las deficiencias que antes eran ocultadas por el modelo burocrático tradicional. Las restricciones más representativas detectadas por los gerentes son las siguientes:

- La necesidad de adecuar los planes pactados con la alta gerencia para comprometer los medios necesarios para instrumentar los programas.
- La demanda por un sistema de monitoreo de acciones de los programas más detallado y que abarque la ejecución de acciones por otras unidades del mismo ministerio, otras esferas de gobierno o del sector privado.
- La capacitación insuficiente para la negociación y ejecución de acciones en asociación con organismos del gobierno y con entidades externas.

La mayoría de los gerentes perciben la importancia de su participación en el proceso de toma de decisiones de su programa. Sin embargo, aún persiste una imagen de que el papel del gerente es apenas informar al gobierno sobre la marcha del programa, en lugar de ser el responsable de su ejecución.

Se observa una deficiencia de comunicación entre los equipos gerenciales de los programas y los departamentos responsables de las funciones administrativas, financieras, jurídicas y de comunicaciones. Esto revela que las organizaciones todavía no concluyen el proceso de adecuación institucional de sus estructuras jerárquicas a un modelo de gestión por programas.

Fuente: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 2002b.

Una etapa esencial de la evolución de la presupuestación operacional hacia un proceso presupuestario centrado en los resultados ha sido el desmantelamiento de un gran número de controles operacionales aplicados por décadas. Los controles sobre los insumos operan a través de las diferentes partidas de gasto (viajes, viáticos, materiales de oficina y personal y otras). Cada tipo de control tiene sus propias reglas y procedimientos que son aplicados por auditores en el centro del gobierno o bien en la sede del ministerio respectivo. Esta reforma ha significado un desplazamiento

desde la lógica del control externo por parte de organismos centrales hacia un control interno, en el cual el organismo ejecutor debe asegurar la legalidad y la oportunidad de los gastos. Muchos países de la ODCE han reunido diversas partidas en categorías más amplias de gasto y han otorgado a las unidades ejecutoras cierta flexibilidad para realizar transferencias de fondos entre partidas. Además, algunos países retiran del presupuesto de funcionamiento un “dividendo de eficiencia” para reflejar los incrementos de productividad esperados. Este dividendo habitualmente es del orden del 1% a 2% por año y obliga a las agencias a realizar un uso más eficiente de sus gastos de operación.⁵²

El movimiento hacia una mayor relajación de los controles presupuestarios que se verifica en los países miembros de la OCDE no se ha manifestado con similar intensidad en los países de América Latina y el Caribe. La desconfianza de los sistemas de control interno y externo, debido a los riesgos de corrupción, ha impidido que se otorgue a los gerentes públicos mayor discrecionalidad en la administración de los recursos. Adicionalmente, las fricciones presupuestarias entre los ministerios de hacienda y los ministerios sectoriales a menudo han limitado la instrumentación de convenios de desempeño y una mayor libertad en el manejo de los recursos humanos. En la medida en que se establecen compromisos plurianuales de gestión y, consecuentemente, de asignación de recursos presupuestarios, los grados de libertad de los ministerios de hacienda se ven reducidos en forma significativa.

Las tendencias a favor de una mayor discrecionalidad gerencial han sido fuertemente resistidas, no sólo por el temor a que se generen brotes de corrupción, sino también por una cultura organizacional fuertemente arraigada en un criterio legalista con una fuerte rigidez normativo-institucional. Sin embargo, en los últimos años los convenios de gestión se han utilizado ampliamente en los países de la región. En el recuadro 23 se describe la experiencia de los Compromisos de Resultados de Costa Rica, los que han inducido un cambio en la cultura organizacional de las instituciones incluida en este sistema.

⁵² Como se observa en la Sección C.2 los ahorros por concepto de dividendo de eficiencia se pueden utilizar para generar Fondos Concursables de proyectos nuevos y/o ampliación de proyectos.

LOS COMPROMISOS DE RESULTADOS EN COSTA RICA

En Costa Rica, a partir de 1996, se comenzaron a implementar los Compromisos de Resultados (CDR) como componente central del Sistema Nacional de Evaluación (SINE). Los CDR son un acuerdo anual de resultados de la gestión institucional, el cual es suscrito por el Presidente de la República, la respectiva autoridad institucional o sectorial, responsable del rendimiento de cuentas; y los Ministros de Planificación y Hacienda. Los compromisos institucionales se fundamentan en una Matriz de Desempeño (MD) Institucional o Sectorial, que contiene las acciones estratégicas definidas por cada directivo, en correspondencia con los lineamientos de la Presidencia de la República, el Plan Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002 y planes conexos. También establece el CDR la importancia relativa de cada acción evaluada, los indicadores que se utilizan en su evaluación, las metas y una escala de valoración para medir el desempeño a partir de los resultados obtenidos.

El programa se inició en forma piloto con ocho instituciones públicas, incluyéndose organismos estratégicos de la política social, tales como los ministerios de salud, educación, vivienda y obras públicas. A partir de 1997 se amplió gradualmente desde 18 instituciones, hasta llegar en 2001 a 27 compromisos que abarcan a 43 instituciones públicas. Al término del año fiscal, se evalúan los CDR, estableciéndose una jerarquía entre las instituciones evaluadas según el grado de desempeño institucional y capacidad gerencial para cumplir los compromisos acordados. Tanto en la evaluación final como en el seguimiento durante el año se busca identificar los factores de éxito, y cómo pueden replicarse en otras instituciones.

En 2000 se suscribieron 18 CDR institucionales y 3 CDR sectoriales (Sectores Agropecuario, Infraestructura y Vivienda). Al evaluar el cumplimiento de cada CDR según el logro de cada indicador, con relación al peso relativo y la escala de valoración, se obtuvo que nueve de los 21 CDR excedieron sus metas, al cumplir en promedio más del 100% de las mismas; otros nueve CDR recibieron calificaciones en el rango de "Operando de acuerdo a lo planificado"; dos CDR cayeron en la categoría de "Necesidad de Mejorar" (Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Sector de Ambiente y Energía) y un CDR, el de la Refinadora Costarricense de Petróleo tuvo una gestión calificada de "Mala", lo cual significa que su gestión ha sido deficiente, sin lograr las metas propuestas.

No obstante los cambios de gobierno en 1998 y 2002, el sistema político ha intentado institucionalizar la evaluación de resultados a nivel constitucional. Para ello, en junio de 2000 se modificó el artículo 11 de la Constitución Política, incorporando la evaluación por resultados y la rendición de cuentas como principios inspiradores del accionar público: "la Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas".

Fuente: Elaborado en base a MIDEPLAN-Costa Rica (2001).

Una forma de incrementar la utilización de información relativa al desempeño es mediante su incorporación a convenios o contratos de gestión con los gerentes públicos. Estos convenios o compromisos de desempeño especifican los resultados que deben alcanzarse, así como las recompensas y castigos asociados. En algunos países de la OCDE se han formalizado contratos que especifican la remuneración y las responsabilidades de los equipos directivos. En los ministerios neozelandeses, los directivos superiores tienen contratos de una duración máxima de cinco años que especifican los principales resultados que se esperan de ellos. Contratos de trabajo semejantes son negociados entre los directivos superiores y los intermedios, los cuales definen términos de empleo y de remuneración que están al margen de la reglamentación de los funcionarios públicos regulares. Un dispositivo análogo prevalece en el Reino Unido para los directivos superiores de las agencias públicas.

Este tipo de mecanismos no siempre especifican todos los productos o servicios que se deben entregar, pero tiene la ventaja de identificar los asuntos de interés particular para el mejoramiento del desempeño de un servicio público determinado. Los convenios de desempeño son dispositivos de alerta que incentivan a los gerentes a focalizar su labor sobre determinados aspectos y, asimismo, les indica qué se espera de ellos.

A diferencia de la experiencia de la OCDE, en que el contrato se suscribe entre el gerente público y el ministerio respectivo, en América Latina y el Caribe se verifica una fórmula de suscripción entre los ministerios sectoriales y el ministerio de hacienda u otra entidad de carácter central encargada de instrumentar el sistema. Los convenios constituyen textos legales que registran los objetivos y misión de la organización pública, así como los compromisos de gestión que en el período respectivo contribuyen al cumplimiento de la misión institucional. En consecuencia, la primera etapa de la elaboración del convenio de gestión es un ejercicio de planificación estratégica que obliga a los directivos públicos a analizar la misión institucional en un marco acotado de recursos enfocados a las actividades prioritarias de la organización.

Bibliografía

- Alesina, A., R. Haussman, R. Hommes and E. Stein, 1999, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *Journal of Development Economics*, August, vol. 59 (2).
- Alesina, Alberto, Perotti, Roberto (1995): "The Political Economy of Budget Deficits", IMF Staff Papers, 42(1), March.
- Allen, Richard y Tommasi, Daniel, eds. (2001): *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD, París.
- Anthony, Robert (1965): *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*, Harvard University Press, Boston.
- Arellano, David; Gil, José; Ramírez, José y Rojano, Ángeles (2000): "Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica.", Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Documento de Trabajo CIDE No. 84*, México.
- Balassone, F. and D. Franco (2001): "EMU Fiscal Rules: "a New Answer to an Old Question?", in Banca d'Italia (2001), *Fiscal Rules*, Proceedings of the Banca d'Italia workshop on Public Finance held in Perugia, 1-3 February 2001, Rome.
- Ball, Lawrence (1996): "A Proposal for the Next Macroeconomic Reform", Victoria University of Wellington Foundation, Wellington.
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (2002): *Latinwatch*, Diciembre 2001/ Enero 2002, Servicio de Estudios del BBVA, Bilbao, España.
- Banco Mundial (2002): "PovertyNet: Información y Apoyo para el Estudio y Alivio de la Pobreza", <http://www.worldbank.org/poverty/spanish.htm>
- ____ (1998): *Public Expenditure Management Handbook*, Washington D.C.
- Barreix y Villela (2003): "Tributación en el MERCOSUR y posibilidades de coordinación", Trabajo presentado en XV Seminario Regional de Política fiscal, CEPAL, Naciones Unidas. Disponible en www.ilpes.org

- Barro, Robert (1979): "On the Determination of the Public Debt", *Journal of Political Economy*, Oct., 87, 940-971.
- BID, ILPES (1997), *América Latina tras una década de reformas*, octubre.
- Bird, Richard (2001), *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., Sustainable Development Department.
- Blinder, A. and R. M. Solow (1974), *The Economics of Public Finance*, The Brookings Institution, Washington.
- Blondal, Jon (2003a): "Budget Reform in OECD member countries: common trends", en Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios, *Serie Seminarios y Conferencias* N°28, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- _____(2003b): "Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments", en Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, *Serie Seminarios y Conferencias* N°29, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- _____(2001): "Budgeting in Sweden", *OECD Journal on Budgeting*, Vol 1, N°1, Paris.
- Borchening et al. (2001), "Growth in the Real size of Government since 1970", *Carleton Economic Papers*, octubre.
- Borensztein Eduardo y Paolo Mauro (2002), "Reviving the case for GDP-indexed bonds", IMF Policy Discussion Paper N. 10, Septiembre.
- Buchanan, J.M., R.E. Wagner and J. Burton (1978), "The consequences of Mr. Keynes", Hobart Paper 78, Institute of Economic Affairs, London.
- Budlender, Debbie (2001): *Review of Gender Budget Initiatives*, Commonwealth Secretariat, London.
- Buti, M., D. Franco y H. Ongena (1997), "Budgetary Policies during Recessions. Retrospective analysis of the stability and growth pact to the post-war period", Economic and Financial Affairs, *Economic Papers*, N° 121, Bruselas, Comisión Europea, mayo.
- Cabannes, Yves (2003): "A lesson on Participatory Budgeting from Latin America", *Habitat Debate*, Vol. 9, N°1, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Nairobi, Kenia.
- Cardona, Jorge; Contreras, Beatriz; Ortega, Efraín y Quevedo, Andrés (2002): "Manejo de Pasivos Contingentes en el marco de la Disciplina Fiscal en Colombia", *XIV Seminario Regional de Política Fiscal*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2001a), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- _____(2001b), Estudio económico de América Latina y el Caribe 2000-2001 (LC/G.2139-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.2.
- _____(2001c), *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- _____(2000a), La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa. Fondo de Cultura Económica, México.
- _____(2000b): "Material docente sobre gestión y control de proyectos - Programa de capacitación BID/ILPES", Serie manuales N° 7
- _____(1998a), *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: /E/F.98.II.G.5.
- _____(1998b), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Cominetti, R., Di Gropello, E. (comps.), LC/L.1132.
- Céspedes, L., R. Chang y A. Velasco (2002): "Must Original Sin Bring Macroeconomic Damnation?", Paper presented on the Conference on Original Sin and its Consequences, Inter American Development Bank, November 21-22.
- Cetrángolo Oscar y Juan Pablo Jiménez (2003), "Apreciaciones sobre el federalismo fiscal en Argentina durante la convertibilidad", en *Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal*, Documentos presentados en el XV Seminario de Política Fiscal, Serie Seminarios y conferencias N. 32, CEPAL, octubre.
- Cheng B. (1999), "Causality between taxes and expenditures: evidence from Latin American countries" *Journal of Economics and Finance*, vol. 23, N. 2.
- Clavijo, Jorge (2003): "Deuda pública cierta y contingente: el caso de Colombia", en Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, *Serie Seminarios y Conferencias* N°29, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.

- Coello, Raquel (2002): “Presupuestos Sensibles al Género: la experiencia de la Región Andina”, presentación en 1º Curso Regional Articulación entre Economía y Género para la Formulación de las Políticas Públicas, Unidad de la Mujer, CEPAL.
- Comisión Europea (2002): “Public Finance in EMU-2002”, *European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation*.
- _____(2001): “Public Finance in EMU-2001”, *European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation*.
- _____(2000): “Public Finance in EMU-2000”, *European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation*.
- Crippen (2003), “Countering uncertainty in Budget Forecasts” en XXIV Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Roma, junio.
- Cuervo, Luis Mauricio (2003), *Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación*, serie Gestión Pública N° 41 (LC/L.2018-P; LC/IP/L.238), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.179, Santiago.
- Cunill, Sonia y Ospina, Nuria (2003): *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.
- Danniger, Stefan (2002): “A new Rule: “The Swiss Debt””, Working Paper, N. 18, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, Febrero.
- Diamond, Jack (2003): “El papel de la auditoría interna en la gestión financiera dentro del sector público: panorama internacional”, *Revista Internacional de Presupuesto Público*, No. 51, ASIP, Buenos Aires.
- Dirección de Presupuestos de Chile (2001): “Identificación y Cuantificación Estimativa del Conjunto de Pasivos Contingentes y otras Obligaciones Futuras del Sector Público”, Santiago de Chile.
- Drèze Jacques (2000): “Sur la macroéconomie de l’incertitude et des marchés incomplets”, *Revue de l’OFCE*, N. 72 (7-37), Observatoire Français des Conjonctures Économiques.
- Echavarría, Rentería y Steiner (1997), “Decentralization and Bailouts in Colombia”, Banco Interamericano del Desarrollo, Red de Centros de Investigación, *Research Network Working Paper # R-442*, julio.
- Echeverry, Juan Carlos; Angulo, Victoria; Hernández, Gustavo; Fainboim, Israel; Numpaque, Cielo; Piraquive, Gabriel; Rodríguez, Carlos y Salazar, Natalia (1999): “El Balance del Sector Público y la Sostenibilidad Fiscal en Colombia”, *Archivos de Macroeconomía* N° 115, Unidad de Análisis Macroeconómico del Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
- Echeverry, Juan Carlos; Navas, Verónica; Gutierrez, Juan Camilo y Cardona, Jorge (2002): “Dealing with Contingent Liabilities in Colombia”, en *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, Hana Polackova y Allen Schick (eds.), Banco Mundial, Washington D.C.
- Eichengreen Barry, Ricardo Hausmann y Jurgen von Hagen (1999): “Reforming Budgetary Institutions in Latin America: the Case for a National Fiscal Council” *Open Economies Review*, N. 10, pp. 415-442.
- Elson, Diane y Cagatay, N. (2000): “The Social Content of Macroeconomic Policies”, *World Development*, Vol. 28, N° 7, Londres.
- European Commission (2002): “Public Finance in EMU-2002”, *European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation*.
- _____(2001): “Public Finance in EMU-2001”, *European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation*.
- _____(2000): “Public Finance in EMU-2000”, *European Economy, Reports and Studies, Economic and Financial Affairs Documentation*.
- Fishburn G. (1981). “Tax Evasion and Inflation”. *Australian Economic Papers*, diciembre.
- Fisher Jonas (2001): “National and EU Budgetary Rules and Procedures: An Evolving Interaction” in Banca d’Italia, *Fiscal Rules*, Proceedings of the Banca d’Italia workshop on Public Finance held in Perugia, 1-3 February, Rome.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2003a), *Government Financial Statistics*, versión en CD-ROM.
- _____(2003b): “Sustainability Assesments – Review of Application and Methodological Refinements” Policy Development and Review Department, International Monetary Fund, Washington, United States.
- _____(2003c): “Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs” Evaluation Report, Independent Evaluation Office, International Monetary Fund, Washington, United States.
- _____(2001): “Revised Manual on Fiscal Transparency”, *International Monetary Fund*, Washington, March.
- FMI y Banco Mundial, (2000), “Directrices de la gestión de la deuda pública”. Disponible en www.imf.org

- Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare y P. Van De Noord (1995), "Estimating potencial output, output gaps and structural budget balances", Working Paper, N° 152, Departamento de Economía de la OCDE.
- Gómez Sabaini, Juan, Juan Santieri y Darío Rossignolo (2002), "La equidad distributiva y el sistema tributario: Un análisis para el caso argentino", *Serie gestión pública*, N° 20 (LC/L.1733-P), Santiago de Chile, CEPAL, mayo.
- Gruen, Nicholas (2001): "Greater Independence for Fiscal Institutions", *OECD Journal on Budgeting*, 1(1), January.
- Gutiérrez, Jerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego (2001): *El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Gutiérrez, Martha (2002): "Estudio del presupuesto nacional de Bolivia con una perspectiva de género", presentación en *Seminario Internacional sobre Enfoque de Género en los Presupuestos*, PNUD-CEPAL-UNIFEM-GTZ, Santiago de Chile.
- Guzmán, Marcela (2003): "Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: la Experiencia Chilena", en *Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, Serie Seminarios y Conferencias* _____ (2001): *Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño Transparencia y Mejoramiento de los Procedimientos para la Discusión Presupuestaria*, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile.
- Hansen, A.A. (1941), *Fiscal Policy and Business Cycles*, New York, Norton & C.
- Hicks, U. K. (1953), "The Budget as an Instrument of Policy, 1837-1953", *The Three Banks' Review*, pp. 16-34.
- Hilbert, Martin, and Katz, Jorge (2003): *Building an Information Society: a Latin American and Caribbean Perspective*, CEPAL, LC/L.1845, Santiago, Chile.
- IFAC (2000): *Government Financial Reporting: Accounting Issues and Practices*, Study N° 11, Public Sector Committee del International Federation of Accountants, New York.
- ITU (International Telecommunications Union) (2003): *World Telecommunications Indicators Database*, <http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics>.
- Jansen John (2001): "New Zealand's Fiscal Policy Framework: Experience and Evolution" in Banca d'Italia (2001), *Fiscal Rules*, Proceedings of the Banca d'Italia workshop on Public Finance held in Perugia, 1-3 February 2001, Rome.
- Kopitz (2001): "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?", in Banca d'Italia (2000), *Fiscal Rules*, Proceedings of the Banca d'Italia workshop on Public Finance held in Perugia, 20-22 January 2000, Rome.
- Kristensen, Jens; Groszyk, Walter y Bühler, Bernd (2002): "Outcome-focused Management and Budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, Vol 1, N°4, Paris.
- Lerner, A.P. (1943), "Functional Finance and the Federal Debt", *Social Research*, 10, pp. 38-51.
- Lindbeck, A. (1968), "Theories and Problems in Swedish Economic Policy in the Post-War Period", *American Economic Review*, June Supplement, pp. 1-80.
- Lucas, Robert E. and Jr, Stokey, Nancy (1983): "Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital", *Journal of Political Economics*, Jul., 12, 55-93.
- Makón, Marcos (2000): "Sistemas Integrados de Administración Financiera Pública en América Latina", *Serie Gestión Pública* N°3, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Marcel, Mario (1998): "Indicadores de Desempeño como instrumento de modernización en el Estado de Chile", *Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, N° 1, Vol. 2, Mayo, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- _____ (1995): "Gobernabilidad Fiscal, Presupuestos y Finanzas Públicas: Un Estudio a Partir de la Experiencia Chilena" en III Curso Internacional Reformas Económicas y Gestión Pública Estratégica, *Serie Reproducción de Documentos* N° 4, ILPES/IIAP/ASIP.
- Martin, Juan (1997), "La equidad en el presupuesto público", *Revista de la CEPAL*, N° 63, Santiago de Chile.
- Martner, Ricardo (2000): "Gestión Pública y Programación Plurianual: Desafíos y Experiencias Recientes", *Serie Gestión Pública* N°6, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Martner, Ricardo and Varinia Tromben (2003): "Tax Reforms and Fiscal Stabilisation in Latin America", in Banca d'Italia, *Tax Policy*, 5th Public Finance Workshop, Banca d'Italia, 3-5 April 2003, Perugia.
- Mendoza, E.G., A. Razin, L.L. Tesar (1994), "Effective tax rates in macroeconomics. Cross-country estimates of tax rates on factor income and consumption", *Journal of Monetary Economics*, 34 (3), 297-323. Comisión Europea (2001)

- Mesa-Lago, Carmelo (2000), “Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina”, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 93 (LC/L.1344-P/E), CEPAL, marzo.
- MIDEPLAN-Costa Rica (2001), “El Desempeño del Gobierno en su accionar estratégico: Evaluación de Compromisos de Resultados 2000”, Sistema Nacional de Evaluación, Ministerio de Planificación de Costa Rica, <http://www.mideplan.go.cr/sine>.
- Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (2002): “États des crédits qui concourent aux actions en faveur des femmes – Annexe au Projet de loi des finances pour 2003”, París, Francia.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (2001), “Informe sobre Deudas, Obligaciones y Contingencias del Estado”.
- Ministerio de Hacienda (2001), “Aspectos Macroeconómicos del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del Año 2002”, Dirección de Presupuestos, Chile.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002a): “Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2003: Anexo de Metas e Prioridades”, Ley N° 10.524 de 25/7/2002, Brasil. (Ver en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/anexos/L10524-02-Anexoi.pdf)
- ____ (2002 b): “Avaliação Anual do Plano Plurianual: Relatório Anual de Avaliação do PPA - Exercício 2001”, Brasil. (Ver en <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/relavalppa2001/default.htm>).
- ____ (2000): “Primeira Pesquisa Nacional de Avaliação da Satisfação dos Usuários dos Serviços Públicos”, Brasil. http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/PrimeiraPesquisaNacional.PDF
- Naciones Unidas (1951), *Budgetary Structure and Classification of Government Accounts*, New York.
- Navarro, Zander (1998): “Democracia y control social de fondos públicos. El caso del “presupuesto participativo” de Porto Alegre”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luiz Bresser Pereira y Nuria Cunill (eds.), CLAD-Paidós, Buenos Aires.
- Ocampo, José Antonio (2002): “Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world”, *Temas de Coyuntura* series No. 13, ECLAC, United Nations.
- OCDE (2003a), “Revenue Statistics 1965-2002” www.oecd.org
- ____ (2003b): “Reallocation: the Role of Budget Institutions”, 24th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials (SBO-OECD), 3-4 June 2003, Rome.
- ____ (2001): “Issues and Developments in Public Management - Australia 2001”, Public Governance and Management Programme, <http://www.oecd.org/dataoecd/9/48/1915436.pdf>
- ____ (1999): “The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilisers”, *OECD Economic Outlook*, December.
- ____ (1993), “Automatic Stabilizers: their extend and role”, *OECD Economic Outlook*, junio.
- Ohana, Eduardo (1999), “Actividades Extrapresupuestarias en Guatemala”, *La Política Fiscal en Guatemala*, Guatemala, Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal.
- Palacios, Robert (2003): “Las Reformas de Pensiones en América Latina: Diseños, primeras experiencias y retos para el futuro”, Seminario Internacional *Resultados y Desafíos de las Reformas de Pensiones*, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, Cancún, México.
- Peacock y Wiseman, (1961), *The growth in public expenditures in the United Kingdom*. London: Allen&Unwin.
- Perry Guillermo (2003): “Can fiscal rules help reduce macroeconomic volatility in the Latin America and the Caribbean region?”, *Policy Research Working Paper 3080*, Banco Mundial, Washington, Junio.
- Pisani-Ferry, J., A. Italianer, R. Lescure (1993), “Stabilization properties of budgetary systems: a simulation analysis”, *European Economy*, N° 5, 513-538.
- Polackova, Hana (1998), “Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability”, *Policy Research Working Paper No. 1989*, Washington, Banco Mundial.
- Reyes, José Daniel (2002): “Impacto económico de las garantías de la Nación en proyectos de infraestructura”, *Archivos de Economía* N° 184, Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
- Rodrik, Dani (1998), “Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?”, *Journal of Political Economy*, vol. 106, N° 5.
- Rozenwurcel, Guillermo (2002): “Política Cuasi-Fiscal: Garantías Públicas y Manejo de Pasivos Contingentes”, *XIV Seminario Regional de Política Fiscal*, CEPAL, Santiago de Chile. (Ver en <http://www.cepal.cl/de/noticias/paginas/0/9200/2rozenwurcel.pdf>)

- Ruffner, Michael (2003): "Overview of Results-Focussed Management and Budgeting in OECD Member Countries", en *Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, Serie Seminarios y Conferencias* N°29, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Schick, Allen (2002a): "¿La Presupuestación tiene algún futuro?", *Serie Gestión Pública* N°21, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- ___ (2002b): "Budgeting for Fiscal Risk", en *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, Hana Polackova y Allen Schick (eds.), Banco Mundial, Washington D.C.
- ___ (1966): "The Road to Program and Performance Budgeting: the Stages of Budget Reform", *Public Administration Review*, vol. 26, Diciembre, American Society for Public Administration.
- Secretaría de Gobernación de México (2001): "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006", Dirección General de Asuntos Jurídicos, D.O.F. del 30 de mayo de 2001.
- Secretaría de Hacienda de Argentina (1999): "Presupuesto General de la Administración Nacional para 1999 – Resumen", Subsecretaría de Presupuesto, Enero.
- Shack, Nelson (2003): "Indicadores de Desempeño en los Organismos Públicos del Perú", en *Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, Serie Seminarios y Conferencias* N°29, ILPES-CEPAL Santiago de Chile.
- Silvani, Carlos y John Brondolo (1993), "Medición del cumplimiento en el IVA y análisis de sus determinantes", Conferencia técnica del CIAT, Venecia, Italia, 1 al 5 de noviembre de 1993.
- Silvera, Raquel (2002): "Information supplémentaire sur les politiques de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes : France", European Commission's Expert Group on Gender and Employment.
- Simonit, Silvia (2002). "Los gastos tributarios y las renuncias tributarias en América Latina" en *Compendio de documentos XIV Seminario de política fiscal* (CEPAL, Santiago de Chile, enero).
- Steve, S. (1972), *Lezioni di scienza delle finanze*, Padova, Cedam.
- SUNAT (2002), Informe: una aproximación a los gastos tributarios en el Perú, Boletín de transparencia fiscal, N° 10, mayo.
- Sutherland A. (1997): "Fiscal Crises and Aggregate Demand : Can High Public Debt Reverse the Effects of Fiscal Policy?", *Journal of Public Economics*, 65, 147-162.
- Tanzi, Vito (2000), "Taxation in Latin America in the last decade", mimeo.
- ___ (1978). Inflation, real tax revenue, and the case for inflationary finance. *IMF Staff Papers*. 25(3), 417-451.
- Tanzi, Vito y Howell Zee (2000). "Tax policy for emerging markets: Developing countries", *National tax journal*, vol 53, N° 2, junio.
- Tarschys, Daniel (2002), "Time horizons in Budgeting", en XXIII Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Washington, junio.
- Tobin, James (1993): "Price Flexibility and Output Stability: An Old Keynesian View", *Journal of Economic Perspectives*, Winter, 7(1), 45-65.
- UN Committee of Experts on Public Administration (2003): *Report on the second session April 2003*, UN Economic and Social Council, E/2003/44-E/C.16/2003/6, New York.
- UNESCO (2001): *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000*, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Uthoff, Andras (2003), "Mercado de trabajo y sistema de pensiones", *Revista de la CEPAL*, N° 78, diciembre.
- Van der Noord (2000): "The Size and Role of the Automatic Stabilizers" in the 1990s and Beyond", Economics Department Working Papers, No 230, OECD, January.
- Von Hagen, Jürgen (1992): "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", Comisión of the European Communities, *DG II Economic Papers*, 96.
- Wyplosz, Charles (2001): "Fiscal Policy: Institutions v/s Rules", mimeo.