



**I L P E S**

**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación**

**Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning**

**Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification**

---

**DIRECCION DE PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO**

Distr.  
**RESTRINGIDA**

LC/IP/R.155  
8 de mayo de 1995

**ORIGINAL: ESPAÑOL**

**LA EQUIDAD EN EL PRESUPUESTO PUBLICO**

Juan Martin

95-5-497

## **LA EQUIDAD EN EL PRESUPUESTO PUBLICO**

**Juan Martin \***

**\* El autor es Director de Programación del Sector Público del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). El presente texto es una versión ampliada de su exposición en el XXI Seminario organizado por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP), Brasilia, Brasil, 29 de noviembre de 1994. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Institución.**



## INDICE

	<u>Página</u>
<b>Introducción . . . . .</b>	<b>1</b>
<b>A. EQUIDAD ¿ un concepto único ? . . . . .</b>	<b>5</b>
<b>B. TRIBUTACION Y EQUIDAD ¿ se perdió la vertical ? . . . .</b>	<b>10</b>
<b>C. EQUIDAD Y GASTO ¿ cuánto espacio ? . . . . .</b>	<b>15</b>
<b>D. CRECIMIENTO Y EQUIDAD ¿ cómo asegurar consistencia dinámica ? . . . . .</b>	<b>20</b>
<b>Comentarios finales . . . . .</b>	<b>25</b>

## Notas



## Introducción

1. El tema de la ***Equidad en el Presupuesto Público*** es un tema amplio y que admite diversos enfoques. Entonces, la prudencia aconseja acotarlo y en tal sentido, la discusión se centrará en los espacios de maniobra disponibles dentro del ámbito de las finanzas públicas, para encarar avances en materia de equidad social.
2. Esta aproximación, aunque acotada, es significativa ya que la política fiscal -a través de sus componentes de ingresos, gastos y financiamiento- tiene importantes consecuencias sobre la equidad. Pero no debe soslayarse el hecho de que no basta la acción fiscal. Sin duda, el empleo bien remunerado constituye el medio más eficaz para promover mayor equidad. El volumen y la calidad del empleo tienen que ver con factores propios de otros campos, además del fiscal. Estos factores han sido integrados en la propuesta de transformación productiva con equidad adelantada por la CEPAL <sup>(1)</sup>.
3. Para situar la discusión, conviene recordar que muchos de nosotros cuando miramos el pasado inmediato de la región, lo apreciamos mediante dos conceptos sintéticos: uno, el de la década perdida, si el acento se coloca en los resultados socio-económicos de los años ochenta en comparación con los correspondientes a décadas anteriores; y otro, los años del aprendizaje doloroso, cuando el énfasis se pone en las lecciones aprendidas para encarar el futuro <sup>(2)</sup>.
4. Ambas visiones de nuestro pasado inmediato son válidas, pero más importante todavía es que ellas son complementarias. Una nos señala la agenda pendiente de problemas a enfrentar sujeta, por supuesto, a distinta ponderación según la realidad de cada país y el propio posicionamiento del protagonista. La otra conceptualización, la del aprendizaje doloroso, sintetiza aquéllo que hemos aprendido ... ¿en qué consiste esto último ? ... Me parece relevante para esta discusión destacar cuatro lecciones.

5. La primera es la necesidad de interacción y de acomodamiento temporal entre medidas de compensación social y programas de inversión en capital humano. Las medidas compensatorias están orientadas a dar atención a necesidades que no son postergables y que se engloban en el concepto de red social. Por su parte, la inversión en capital humano apunta a la recuperación del progreso social en la región para enfrentar mejor los desafíos que nos impone el mundo contemporáneo.
5. La segunda es que el resultado de una década muy activa en materia de reformas tributarias, ha sido una clara jerarquización -distinta a la del pasado- de los elementos constitutivos de la trilogía de los tributaristas: eficiencia, simplicidad y equidad del sistema. La dimensión de la equidad no sólo ha perdido la preeminencia que tuvo en los años sesenta y setenta, sino que también ha experimentado una importante redefinición conceptual.
6. La tercera lección es que, en un contexto de límites fiscales severos, ganan relevancia los conceptos de prioridad, sustitución y productividad del gasto público. Con frecuencia sabemos que gastamos mal y lo que es peor, a veces ni siquiera sabemos bien en qué gastamos.
8. La última es la centralidad que ha adquirido el tema fiscal para el logro y preservación de los equilibrios macroeconómicos básicos, considerado hoy día como un objetivo intermedio inexcusable para un crecimiento sostenible. Esto a su vez, nos conduce a la necesidad de articular los componentes de la política fiscal: ingresos, gastos y financiamiento públicos, así como a lograr mayor unidad de comando en el manejo intertemporal de esos tres componentes.
9. El enfoque adoptado es entonces, cómo utilizar estas cuatro lecciones para ordenar la discusión en torno de la inequidad social que, si bien es un problema secular del desarrollo en la región, se ha agravado -y tal vez mutado de carácter- después de la década perdida. El énfasis estará ceñido a un conjunto de aspectos conceptuales

que son relevantes para discutir opciones y dilemas de política pública respecto de ese tema.

10. Una última advertencia: el punto de partida es la percepción de que la preocupación con la equidad es mayor en el discurso que en el contenido de las políticas públicas. Por ello, la propuesta es hacer un recorrido en la *realidad virtual* del ámbito presupuestario y fiscal para identificar los grados de libertad que permitan un mayor grado de convergencia entre discurso político y realidad concreta.



### A. Equidad: ¿ un concepto único?

11. La incipiente recuperación del crecimiento y la mejor situación fiscal en los primeros años noventa, junto con los visibles signos de asimetría en la distribución social de los costos del ajuste iniciado en los años ochenta, han vuelto a colocar sobre el tapete el tema de la equidad. La discusión actual en torno de este tema se enardece por dos motivos adicionales, vinculados con las expectativas de la gente tanto en lo económico como en lo político. Por un lado, al advertir que los importantes avances logrados en el ámbito macroeconómico, no han ido acompañados de progresos convincentes en la situación social. Por el otro, la dificultad de los gobiernos para articular propuestas suficientemente potentes frente a la magnitud del problema, tornan poco fructífero el necesario debate político para alcanzar progresos en la materia.

12. Si bien la mayoría de las acciones fiscales tienen consecuencias sobre la equidad, el discurso gubernamental respecto de este tema privilegia las políticas públicas orientadas a los denominados sectores sociales. Así, comienza a perfilarse en la región un nuevo modelo de intervención pública en el campo social, cuyos instrumentos suelen encapsularse bajo los títulos de privatización, focalización y descentralización. Los dos primeros configuran el núcleo de la estrategia: introducir hasta donde sea posible mecanismos de mercado para la provisión de servicios sociales y limitar las prestaciones públicas directas a los grupos sociales más vulnerables a través de la focalización del gasto. La descentralización, como tercer componente del modelo, refuerza el movimiento hacia un mayor protagonismo de subgrupos sociales, en este caso las comunidades de base territorial, en los sistemas de prestación. Caben unos breves comentarios respecto de estos tres componentes.

13. Es muy probable que la **descentralización** pueda inducir significativas ganancias de eficiencia y un mayor control social sobre las prestaciones, a condición de que este movimiento facilite la organización y participación ciudadana y que dichos niveles

subnacionales de gobierno se prueben abiertos a ella. En cualquiera de los países de nuestra región éste es un punto difícil de dilucidar de antemano.

14. Por otra parte, las responsabilidades transferidas desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales deben guardar relación con los recursos financieros a su disposición. Ello implicará, en la mayoría de los casos, la necesidad de alcanzar algún tipo de acuerdo en materia de descentralización fiscal, congruente con la preservación de ese equilibrio. La experiencia regional reciente muestra serios desbalances en uno y otro sentido.

15. Por último, la simultánea descentralización hacia subgrupos sociales definidos por su pertenencia territorial y que necesariamente son heterogéneos entre sí, puede introducir inequidad entre jurisdicciones en cuanto a la cantidad y calidad de las prestaciones. Ello como consecuencia de varias diferencias: capacidad técnica y administrativa, base de recursos, potencial organizativo de la comunidad, permeabilidad gubernamental a la participación ciudadana, entre otras.

16. Estas preocupaciones no pretenden configurar un caso contrario a la descentralización ya que ella constituye un importante medio para democratizar y hacer más eficiente la gestión pública. Pero sí ellas abogan en contra de algunas visiones que la consideran como un fin en sí mismo, o que adhieren a mecanismos espontáneos de propagación del movimiento descentralizador, diluyendo implícitamente las responsabilidades.

17. El cambio de un sistema centralizado de prestaciones sociales a otro descentralizado requiere de una estrategia de transición, así como de regulación eficaz una vez alcanzado el nuevo estado de régimen. De lo contrario, se pueden frustrar las expectativas de su potencial o, peor aún, invalidar a la descentralización como dirección correcta de cambio.

18. Al respecto, tal vez fuera útil reconocer que la descentralización induce, en realidad, un reordenamiento de funciones en el conjunto del aparato estatal <sup>(3)</sup>. En consecuencia, no se trata solamente de fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de las entidades hacia las que se descentraliza, sino también de redefinir y organizar las funciones de los órganos centrales y sectoriales para formular políticas de cobertura nacional, definir y vigilar el cumplimiento de normas, detectar oportunamente fluctuaciones de importancia en la calidad de la gestión descentralizada respecto de estándares nacionales y contar con los instrumentos necesarios para aplicar acciones correctivas de apoyo.

19. Cabe ahora retomar el núcleo del nuevo modelo postulado para la intervención pública en los sectores sociales, esto es la **privatización y la focalización**. Nuevamente aquí se incorporan en torno de estos dos componentes significativos aportes, sobre todo a través de la sugerencia de una variedad de instrumentos poco utilizados hasta el presente.

20. Así, respecto de la privatización junto con destacar las ventajas asignativas de los mercados, se señala la importancia de introducir esquemas de recuperación total o parcial de costos, subsidiar la demanda, flexibilizar la provisión mediante la incorporación de prestadores privados, subcontratar el suministro de insumos, introducir incentivos apropiados para la competitividad entre órganos públicos.

21. En relación con la focalización es valioso su llamado de atención sobre la pobreza, ya que ésta constituye la peor manifestación del grado de inequidad presente en una sociedad; en consecuencia, es necesario dar prioridad a su combate, direccionando para ello varios programas sociales hacia la construcción de una red efectiva de seguridad social para la población con carencias extremas.

22. Ambos aportes suelen enmarcarse, sin embargo, en prescripciones implícitas de políticas cuya dificultad radica no tanto en sus propuestas parciales, pero sí en

algunas consideraciones que frecuentemente se omiten. Vale destacar brevemente tres de ellas, bajo la forma de grandes preguntas.

**23. ¿ *El nuevo modelo de intervención pública implica un papel subsidiario del Estado, o demanda políticas públicas activas orientadas al conjunto social* ?**

Particularmente en el ámbito de la política social no es conducente oponer mercado e intervención pública, contrastando las virtudes de uno contra las falencias del otro; especialmente en este caso la experiencia revela tanto fallas de mercado como fallas de gobierno.

24. En realidad, el acento debería colocarse en cómo aprovechar mejor la gran variedad de instrumentos disponibles para organizar combinaciones novedosas de modalidades mixtas de provisión, con sistemas de incentivos apoyados en criterios de mercado y formas modernas de regulación pública <sup>(4)</sup>. Además, conviene recordar que ni el mercado ni la intervención pública operan en un mundo abstracto, sino en uno complejo de instituciones concretas. En este mundo real la historia y la dinámica de los procesos cuentan y configuran un cuadro de condicionamientos recíprocos, que obliga al arbitraje entre los objetivos de equidad y de eficiencia de la política social.

**25. ¿ *El combate a la pobreza es un objetivo prioritario, o es el único objetivo de la intervención pública en el campo social* ?** El modelo tradicional de intervención pública en el campo social no otorgaba especial prioridad a la pobreza; más bien consideraba a ésta como un caso extremo de la desigualdad distributiva; ésta última constituía su foco de atención. El nuevo modelo, por el contrario, postula como prioridad absoluta de la acción pública el combate a la pobreza. Sin embargo, éstas son dos formas extremas de considerar la relación entre equidad y pobreza, como fundamento para la necesidad de intervención pública <sup>(5)</sup>.

26. Tanto por razones teóricas como prácticas, la intervención pública se justifica en consideraciones de equidad respecto del conjunto social y no sólo por la existencia

de amplios grupos en situación de pobreza; aunque estos últimos sean acreedores de una atención preferente de la política social. Por los desafíos del desarrollo contemporáneo, también importa la acumulación de capital humano y, para ello, es menester promover los talentos potenciales existentes en el conjunto de la sociedad, buscando eliminar la desigualdad de oportunidades y las dicriminaciones en todo el espectro social.

**27. ¿ Importa sólo hacia quiénes se direcciona el gasto social o también, como se comparte su financiamiento ?** La propuesta de focalizar el gasto público en los sectores más pobres de la sociedad toma como dados el monto de los recursos disponibles y, sobre todo, en cuáles grupos sociales se genera su financiamiento. Sin embargo, la pregunta de quién paga la focalización pasa a ser muy relevante, tanto desde el punto de vista de aquéllos que contribuyen efectivamente al financiamiento del gasto público, como de los que son excluidos de los beneficios de la política social.

**28.** Por cierto ambas dimensiones tienen importantes consecuencias sobre la equidad social en el sentido más amplio arriba mencionado. Como se verá en la sección siguiente, existen en la región -cuando se la compara con otras- holguras importantes para aumentar la carga tributaria y para hacer más equitativa su distribución. Este es el tema que será analizado a continuación.

## B. Tributación y equidad: ¿ se perdió la vertical ?

29. La década de 1980 fue muy prolífica en materia de proposiciones, reformas y experiencias tributarias; muchas de ellas emergieron de los países desarrollados, no sólo por los instrumentos utilizados, sino también por los objetivos que perseguían las reformas <sup>(6)</sup>.

30. Estos objetivos desplazaron el eje de la discusión desde la equidad del sistema tributario hacia el de su eficiencia, en el marco de una revalorización generalizada de los mecanismos de mercado y del papel del sistema de precios. En dicho contexto se ecuaciona el concepto de eficiencia con el de neutralidad. Apuntar a un sistema tributario más eficiente es buscar un sistema más neutral, en el sentido de minimizar su incidencia sobre las decisiones económicas.

31. Esto se plasma en cambios sustanciales respecto de los componentes básicos de cualquier impuesto: las tasas o alícuotas y la base imponible. En relación con las primeras, el movimiento se orientó hacia importantes reducciones de las tasas marginales, pero buscando preservar las tasas medias, determinantes del nivel de la presión tributaria. La idea central es que esas tasas marginales son las que afectan el comportamiento de los agentes económicos; por consiguiente, la búsqueda de neutralidad implica que esas tasas deban reducirse.

32. Respecto del segundo componente, la base imponible, el movimiento apunta a su ampliación y con ello se vincula el concepto de equidad horizontal: si dos individuos están en similar situación, deben pagar el mismo monto de impuesto. Este objetivo de equidad horizontal, que ha tendido a dominar el anterior de equidad vertical, se logra en la medida en que las leyes tributarias traten a los iguales como tales. El resultado esperable es una ampliación de la base imponible. La reducción de tasas marginales y la ampliación de la base, se conjugan para sostener el nivel de tributación media necesario para el financiamiento del gasto público.

33. Este movimiento hacia la eficiencia en el sistema tributario se aplica en todos los componentes de la estructura tributaria. En relación al impuesto al valor agregado, en el aspecto de su generalización; en el impuesto a la renta, a través de la ampliación de la base imponible y reducción de tasas marginales; y en materia de impuestos a las importaciones, en la unificación de alícuotas. Toda la discusión se orienta en una dirección similar y, en consecuencia, se postulan recomendaciones de política tributaria integradas y mutuamente consistentes.
34. Ahora bien ¿ por qué nos importan estas consideraciones ? De modo general por dos razones principales. Una, porque de alguna manera ellas constituyen el anaquel de ideas en que se nutre la discusión en nuestros países aunque, con frecuencia se tergiversen sus contenidos o se los ubique fuera de contexto omitiendo así, diferencias esenciales. La razón más importante sin embargo es otra, vinculada con los procesos de globalización y apertura. Para ilustrar la idea tal vez sea útil trazar una analogía con la frontera tecnológica internacional. En el caso tributario los países de la región se encuentran al interior de dicha frontera, pero la globalización y la apertura empujan hacia ella y al mismo tiempo, impiden transgredir sus principios fundamentales.
35. Los años ochenta fueron también muy activos en reformas tributarias en la región <sup>(7)</sup>. Ellas se inscribieron sin embargo, en un escenario macroeconómico dominado por la dinámica del ajuste externo y de los programas de estabilización interna. En consecuencia, dichas reformas estuvieron orientadas principalmente a maximizar la recaudación tributaria, de modo de contribuir al logro de esos dos objetivos. No obstante, la carga tributaria real se mantuvo más o menos constante durante el período, debiendo los gobiernos recurrir a medios complementarios para cubrir la brecha fiscal.
36. En la mayoría de los casos, la reforma adoptó como eje la generalización del impuesto al valor agregado, con una o muy pocas tasas diferenciadas. El diseño de

los sistemas del impuesto a la renta cambió radicalmente respecto del pasado, a través del desmantelamiento de incentivos basados en gasto tributario; de mejores métodos para la indización de las bases imponibles; y de una reducción de las tasas marginales y medias. En conjunto los cambios apuntaron a una simplificación del sistema, con la finalidad de facilitar la administración tributaria y reducir la evasión y elusión, objetivos congruentes con la necesidad central de recuperar la capacidad de recaudación; son destacables los progresos realizados por algunos países de la región al respecto.

37. El tema de la equidad vertical, objetivo central en décadas anteriores, no ha integrado la agenda de las reformas recientes. Sobre la base de indicadores indirectos se puede conjeturar que, en el mejor de los casos, la incidencia fiscal no avanzó en su progresividad; o, con mayor probabilidad, que aumentó su regresividad en el período.

38. La prescripción de política que hoy día prevalece en materia fiscal en la región, reconoce la necesidad de introducir mayor progresividad, pero también señala una forma particular de lograrla <sup>(8)</sup>. En ella se da prioridad al objetivo recaudatorio de la política tributaria y a su neutralidad. Por otra parte, la tarea de conferir progresividad a la política fiscal se concentra en la reorientación del gasto público. El argumento se completa destacando que la progresividad deviene de la incidencia neta que tiene, sobre los distintos grupos sociales, el conjunto de las intervenciones gubernamentales, por el lado del ingreso y por el lado del gasto.

39. Esto no es convincente por dos tipos de razones. Una, la distancia que separa a los países de la región de aquella frontera internacional de realidades tributarias a que se hizo referencia. Por otro lado, las enormes desigualdades que se verifican en la región en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Ambas realidades concurren en la necesidad de hacer algo más respecto del objetivo de la equidad vertical dentro del propio ámbito tributario.

40. Por cierto, ello requiere revisar críticamente cómo en la región se ha enfrentado esta tarea en el pasado y, por otro lado, evitar la introducción de distorsiones y conflictos con los otros objetivos de la política tributaria ya señalados. La situación puede mejorar considerablemente si se utiliza un conjunto limitado de instrumentos que operen tanto sobre los impuestos indirectos, como sobre los directos y sobre todo, si se otorga la prioridad del caso a un sólido desarrollo del sistema de administración tributaria.
41. Respecto de la tributación indirecta cabría examinar, en el contexto de cada caso nacional, la propuesta de introducir una estructura simple, pero no uniforme, del impuesto al valor agregado acoplada con algunos impuestos específicos sobre determinados bienes <sup>(9)</sup>. En este esquema, el impuesto al valor agregado proveería una base amplia de recaudación y los impuestos específicos permitirían una tributación diferenciada sobre un subconjunto de bienes, cuyo consumo no fuera uniforme para los distintos estratos sociales.
42. Sin embargo, mayor progreso en materia de equidad vertical requiere actuar también sobre los muy bajos rendimientos de los impuestos directos; vale recordar aquí que la recaudación por este concepto es -para el promedio de los países de la región- inferior en diez puntos del producto a la obtenida en los países de la OECD, neto de las diferencias que se verifican en los sistemas de seguridad social entre ambas subregiones <sup>(10)</sup>. Aunque hay espacios por ganar en los impuestos de base territorial, el peso de este pobre desempeño recae en el impuesto a la renta.
43. En décadas pasadas, la redistribución vía tributaria estuvo centrada en refinamientos excesivos de este impuesto. Esa estrategia no funcionó por diversas razones: inflación alta y recurrente, debilidad del sistema de administración tributaria, demasiados objetivos descansando en un mismo instrumento, entre otras. Sin embargo, un diseño simple del impuesto a la renta, siguiendo los patrones que

prevalecen en los países desarrollados, junto con progresos sostenidos en la administración tributaria, permitirían afrontar esta asignatura pendiente en la región.

44. Las mejoras potenciales respecto de la equidad que son posibles de introducir por el lado de la tributación no eximen, por supuesto, de la necesidad de producir mejoras sustanciales en la asignación del gasto, que es el tema a ser abordado en la próxima sección. En realidad, ambas dimensiones se condicionan y se legitiman mutuamente.

### C. Equidad y gasto: ¿ cuánto espacio ?

45. Cuando se señala la necesidad de otorgar preeminencia al objetivo de equidad, las miradas convergen sobre el gasto público y por buenas razones. En este ámbito existen, en la mayoría de los países, importantes holguras vinculadas con los conceptos de prioridad, sustitución y productividad del gasto. Para aprovechar estos espacios de maniobra, es necesario articular el objetivo de equidad con los otros objetivos de la política pública, así como privilegiar el uso de los instrumentos asignativos establecidos institucionalmente.

46. La capacidad del gobierno para concretar objetivos depende de los recursos con que cuenta, pero igualmente de los instrumentos de que dispone. Una de las áreas que ofrece las mayores potencialidades para incrementar la eficacia, eficiencia y economicidad de la acción gubernamental, es la constituida por su sistema de programación, presupuestación y gestión de los recursos públicos. El punto focal de este sistema, por su vigencia legal e institucional, es el presupuesto público, y bien vale una disgresión.

47. Desafortunadamente, la dimensión fiscal de la crisis externa de los años ochenta llevó a un descalabro, mayor o menor según los países, de las capacidades institucionales para operar dicho sistema <sup>(11)</sup>. Los presupuestos públicos, en varios casos, pasaron a ser más un resultado ex-post que una tarea de programación ex-ante. En algunas situaciones, ello condujo a una pérdida casi total de la cultura presupuestaria y a un resquebrajamiento de las relaciones institucionales. Esto se manifestó en varias dimensiones: entre las organismos globalizadores y los ejecutores del gasto; entre las autoridades económicas y monetarias; y entre los poderes ejecutivo y legislativo.

48. En los últimos años, varios gobiernos de la región han venido realizando ingentes esfuerzos para la reconstrucción y modernización de dicho sistema <sup>(12)</sup>. En sus etapas iniciales, estas tareas se han orientado a resolver las deficiencias que se manifiestan en el corto plazo, a controlar la dimensión financiera del gasto y a recuperar la vigencia plena del ciclo presupuestario. El cumplimiento de estas etapas es, sin duda, esencial y corresponde enfatizar los importantes logros alcanzados en varios casos.

49. Uno de los aspectos novedosos de las reformas encaradas, es la articulación entre las fases de formulación, ejecución y control presupuestario, a través del desarrollo de sistemas integrados de administración financiera, abarcando operaciones contables, de manejo financiero, de personal y suministros, de presupuestación y de seguimiento y control <sup>(13)</sup>. Estos nuevos desarrollos, potenciados por las actuales facilidades computacionales, permiten liberar a los funcionarios de asuntos rutinarios y concentrar su atención en cuestiones de naturaleza más analítica.

50. Cabe destacar asimismo, la saludable tendencia a implantar clasificadores presupuestarios que permiten una gestión por objetivos, así como a desarrollar indicadores y sistemas de seguimiento físico-económico de los distintos programas de gasto, en conjunción con los controles de ejecución financiera relativamente más desarrollados.

51. El progreso en la consolidación de esta tendencia, demanda expandir su aplicación hacia los centros gestores quiénes -sobre la base de normas de carácter general y el correspondiente apoyo técnico- tienen una responsabilidad primaria en su desarrollo. Desde un punto de vista institucional la tarea no es menor: existen importantes inercias que vencer; instancias de diálogo y coordinación que deben ser diseñadas y establecidas; y sobre todo, lograr que la información que no es precisamente un bien libre, fluya adecuadamente a través de la administración.

52. Además, es necesario avanzar en las capacidades institucionales para definir políticas sectoriales -en algunos casos también plurisectoriales- como marco para la formulación de programas y proyectos técnicamente sólidos, ya que la bondad en la asignación global de recursos tiene, como límite inferior, la calidad técnica de las propuestas de gasto.
53. Parece evidente que de no superarse estas falencias, el presupuesto público difícilmente pueda ser otra cosa que un instrumento rígido, gobernado por la inercia y los compromisos burocráticos y políticos, sin fundamento real. Los ajustes hacia arriba o hacia abajo, sólo pueden privilegiar un cierre financiero que afecta a todos por igual, o diferencialmente pero sin base en la prioridad o el mérito de los distintos programas de gasto, por la sencilla razón de que no se conocen lo suficiente.
54. En consecuencia, el desafío es de gran envergadura. La tarea alcanza a casi todos los organismos del sector público, pero principalmente a aquéllos encargados de la política social. Las debilidades tradicionales -acentuadas por el impacto sobre el aparato estatal de la crisis de los años ochenta- se manifiestan en varios planos importantes. Cabe destacar entre ellos, la baja capacidad para formular orientaciones de política suficientemente fundadas y ajustadas a una restricción presupuestaria, diseñar programas eficaces, sugerir acciones correctivas a partir de evaluaciones de las acciones en marcha y suministrar información oportuna y confiable.
55. Cuando se intenta privilegiar la equidad, o por lo demás cualquier otro objetivo gubernamental, se requiere contar con un instrumento muy diferente. Un presupuesto donde se puedan visualizar las oportunidades, ejercer las opciones y contar con alternativas reales y ejecutables de acción. La posibilidad de redireccionar el gasto no siempre está limitada por los recursos, a veces la restricción viene dada por la ausencia de buenos programas, o por gruesas fallas en la capacidad de implementación de los centros gestores.

56. Un sistema donde no se propicia la evaluación sustantiva de ningún tipo, en el que se desconocen los impactos de las acciones gubernamentales sobre la población objetivo y cuando existen filtraciones de varias clases, lleva -con seguridad- a un bajo rendimiento de los importantes recursos actualmente asignados al campo social. En varios países existe creciente preocupación al respecto, cuando se enfatiza que sólo una fracción reducida de cada unidad de cuenta asignada al gasto social, llega a sus beneficiarios directos. En este aspecto, podrían adoptarse algunos procedimientos que ya se utilizan en países desarrollados, como son las evaluaciones externas periódicas del desempeño de distintas áreas gubernamentales y que son conducentes a revisiones presupuestarias.

57. Hasta aquí se ha discutido la relación entre presupuesto y equidad privilegiando las cuestiones de naturaleza técnica. Ello no implica, por supuesto, desconocer que el proceso presupuestario también entraña una buena dosis de negociación política e institucional. Si bien es cierto que el proceso complejo mediante el cual se adoptan decisiones políticas no se puede reemplazar con meros cálculos técnicos, también debería ser claro que las necesarias decisiones políticas pueden adquirir mayor eficiencia y racionalidad global, si se apoyan en una base técnica sólida y transparente.

58. Esta necesidad de transparencia debe ser resaltada cuando calificamos al presupuesto con el adjetivo público. El presupuesto es uno de los principales instrumentos de acción del Ejecutivo, pero está sujeto a una revisión interactiva con el Parlamento, o sea con los representantes políticos de la ciudadanía; en ocasiones está también sometido a otras formas de revisión pública. Estos procesos por cierto no se benefician con la opacidad del presupuesto, con su formato poco amigable y que, a veces, constituye un verdadero enigma que cuesta descifrar. Preguntas tan elementales como ¿cuánto se va a destinar este año a educación? no tienen respuesta inmediata, porque para obtenerla se debe transitar por una maraña de asignaciones presupuestarias. Esto por cierto, conspira contra la posibilidad de

convertir el presupuesto en una instancia para explicitar opciones, en la cual las decisiones de gasto respalden los objetivos reales del gobierno y de las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

59. Por último, vale destacar que una reforma presupuestaria integrada al resto de los subsistemas de administración financiera del Estado; la introducción de una administración por objetivos, con programas bien diseñados; el desarrollo de sistemas para el seguimiento económico y financiero; la incorporación de mecanismos de evaluación de resultados; el ordenamiento según grandes políticas de gasto para aumentar la transparencia, son todas condiciones necesarias para mejorar el proceso presupuestario y ocupar así, los espacios disponibles en el ámbito del gasto para introducir mayor equidad.

60. Lamentablemente estas condiciones necesarias no son suficientes. También se requiere insertar la discusión presupuestaria en un marco plurianual de proyecciones de ingresos y gastos, congruentes con la evolución del marco macroeconómico y las políticas de desarrollo, temas que serán examinados en la última sección.

D. Crecimiento y equidad ¿ cómo asegurar consistencia dinámica ?

61. Los enfoques actuales para el tratamiento del desequilibrio fiscal ponen el acento en las modalidades de financiamiento del déficit público -en atención a sus distintas repercusiones macroeconómicas- y en la dinámica de la deuda pública, en reconocimiento de la necesidad de una política fiscal sustentable en el medio y largo plazos.
62. Cabe recordar que el presupuesto está formado, en verdad, por dos componentes: uno, de política fiscal, que se expresa en una cierta combinación de agregados fiscales, programada a partir de las metas macroeconómicas que el gobierno espera alcanzar con la ayuda de las finanzas públicas. El otro componente es de naturaleza coyuntural ya que el presupuesto está sometido a influencias exógenas, hecho que en la etapa de su formulación se manifiesta en la adopción de supuestos y estimaciones para una serie de aspectos relevantes que efectivamente han de ocurrir en el año.
63. Una tarea central en la preparación del presupuesto es combinar ambos componentes de manera que las metas macroeconómicas y los supuestos y estimaciones sean mutuamente consistentes. Esta consistencia debe surgir de la compatibilización entre los programas fiscal, monetario y cambiario, así como de la coherencia entre las proyecciones de gasto e ingreso de los distintos sectores institucionales.
64. Es normal que el desempeño efectivo de la economía y las variables exógenas que operan sobre ella, se aparten significativamente de los supuestos utilizados en la confección del presupuesto. En tal caso, el dilema que enfrenta el gobierno es si reformular los componentes del presupuesto para asegurar el cumplimiento de las metas macroeconómicas iniciales, o bien ajustar éstas para atender los problemas emergentes.

65. El ciclo presupuestario anual constituye una camisa de fuerza demasiado severa para resolver el dilema planteado. Por una parte, brinda escasa información acerca de la viabilidad y sustentabilidad de determinadas evoluciones de los agregados fiscales; y por otra, restringe el ejercicio de opciones de políticas que requieran delimitar sendas de actuación en un horizonte de medio plazo.
66. Por este motivo, la práctica gubernamental tiende progresivamente a inscribir el ejercicio presupuestario para el año en un marco plurianual que permita analizar la evolución proyectada de los agregados fiscales y sus repercusiones en el contexto macroeconómico. Ello por cierto, no tiene como finalidad condicionar la actividad presupuestaria futura de manera rígida, sino la de contar con un instrumento flexible que permita explicitar objetivos a medio plazo y prestar especial atención a los requerimientos de una realidad económica cambiante y sólo parcialmente controlable por el gobierno.
67. En su dimensión micro, el presupuesto presenta una asimetría fundamental en su composición. Mientras por el lado de los ingresos contiene sólo una estimación basada en supuestos respecto del comportamiento de las bases tributarias y de los precios públicos durante el año, los gastos presupuestados representan compromisos que, aun en los casos en que no estén respaldados por obligaciones legales, son difíciles de revertir en el año. La adopción de un marco de programación plurianual apunta también a manejar esta asimetría fundamental.
68. Por el lado de los ingresos, al permitir discernir entre los efectos transitorios y los niveles más o menos permanentes para cada uno de sus componentes. El deterioro del presupuesto como instrumento de la política fiscal no proviene de que los agregados fiscales ex-post no coincidan con los presupuestados; éste es un producto normal de la dependencia de los ingresos públicos de bases y precios cuya evolución es incierta. El verdadero problema se produce cuando factores transitorios

llevan a decisiones que afectan aspectos permanentes del presupuesto de un modo inconsistente con las perspectivas y metas macroeconómicas de medio plazo.

69. Por el lado de los gastos es bien sabido que, en cualquier año presupuestario, los gastos comprometidos en ejercicios anteriores alcanzan como mínimo un setenta u ochenta por ciento de los ingresos corrientes. En consecuencia, el margen de maniobra para reasignar gastos en el ciclo presupuestario anual es estrecho y, todavía peor, puede ser costoso para la gestión pública. La adopción de un marco plurianual en este caso facilita el tránsito progresivo de un programa de gastos a otro, en respuesta a cambios en las prioridades del gobierno.

70. En suma, la producción de información sobre el futuro que conlleva la definición de un marco plurianual, favorece la unidad y coherencia intertemporal del proceso decisorio público. En particular, posibilita un manejo fiscal que apunte a dar solidez estructural a los ingresos públicos y a conferir flexibilidad al presupuesto de gastos, de manera que las necesidades de financiamiento del sector público sean compatibles con los recursos genuinos a su disposición.

71. De tal modo, su contribución puede ser decisiva para la gobernabilidad fiscal; entendida ésta como la capacidad del gobierno para llevar a cabo su política fiscal de modo sostenible y creíble, con el mínimo costo posible para la eficacia de la gestión pública <sup>(14)</sup>. La razón no es exclusivamente técnica: la producción de información sobre el futuro busca transmitir a los actores involucrados en el proceso presupuestario los dilemas de la administración financiera pública. Ello puede contribuir significativamente a la generación de un clima favorable a la disciplina fiscal y también, al logro de acuerdos políticos específicos para desarrollar una política fiscal sustentable, a través del control de la miopía impuesta por los factores coyunturales que operan sobre el presupuesto y los agregados fiscales.

72. Con estos antecedentes es posible construir una respuesta positiva a la pregunta planteada en el título de esta sección: la inserción del presupuesto en un marco plurianual de programación fiscal constituye un medio idóneo para viabilizar la consistencia dinámica entre crecimiento y equidad.

73. Como es bien sabido, una economía en crecimiento posibilita mayores avances en materia de equidad social, aunque ello no es de ninguna manera automático. Es más, la experiencia regional muestra, en distintos países, períodos de crecimiento acompañados por un empeoramiento de la equidad social. Existe también una respuesta habitual a esta inconsistencia: se requiere primero una fase de crecimiento sostenido para que, posteriormente, se materialicen progresos en la dimensión distributiva. Uno de los problemas radica en que esta posición se esgrime repetidamente como argumento ex-ante y casi nunca como una explicación de por qué no se verificó tal secuencia.

74. Por otra parte, también existen experiencias regionales de signo opuesto; es decir, políticas orientadas a producir efectos inmediatos en la dimensión distributiva que más temprano que tarde desembocan en retrocesos de igual o mayor magnitud, inmersos en graves desequilibrios macroeconómicos y en un rápido agotamiento del crecimiento reactivador.

75. En el primer caso, la estabilización y la recuperación del crecimiento logradas no son suficientes para inducir un proceso de ahorro e inversión que viabilice el crecimiento sostenido; por otra parte, la pasividad con que se enfrenta el tema distributivo lo pospone siempre para una mejor ocasión. En el segundo, se toma ventaja de una coyuntura económico-financiera favorable para implementar políticas no sustentables, excepto bajo la condición excepcional de una sucesión de buenas noticias que inexorablemente se interrumpe.

76. ¿ Cuáles son las posibles contribuciones de la política fiscal en la superación de este dilema de hierro en que parecen debatirse las economías de la región ? La primera, es la necesidad de adoptar políticas fiscales activas, tanto en el componente de ingresos como en el de gastos y orientadas por una intervención pública en los sectores sociales según discutido en las secciones anteriores. La segunda es evitar que la política fiscal se desenvuelva como mera caja de resonancia del ciclo económico y de los shock externos. En ambos casos, el enmarcamiento plurianual del ejercicio presupuestario, apoyado por otros instrumentos disponibles <sup>(15)</sup>, puede facilitar la acumulación no traumática de decisiones públicas al respecto, así como una mayor seguridad de que el conjunto de dichas acciones sean sustentables en el medio y largo plazos.

### Comentarios finales

77. A modo de conclusión, cabe recordar las preguntas sobre las que se ha estructurado este trabajo para luego, presentar unos breves comentarios finales. Las preguntas han sido las siguientes.

- ¿ Qué significado se le atribuye al concepto de equidad ?
- ¿ Existen espacios en el ámbito tributario para ampliar los recursos y mejorar la equidad vertical?
- ¿ Cuáles son las vías para dar prioridad en la asignación del gasto público al objetivo de equidad ?
- ¿ Es posible la consistencia dinámica entre crecimiento y equidad ?

78. Ahora entonces, los comentarios. Uno, la función redistributiva de la política fiscal debe compatibilizarse con las funciones asignativas y de estabilización ya que existen significativas interacciones entre ellas, tanto en el ámbito de los ingresos como en el de los gastos públicos. Esto impone la necesidad de su consideración simultánea.

79. Dos, la recuperación de un horizonte de mediano plazo en las finanzas públicas es imprescindible, pues introduce holguras fundamentales para acomodar las necesidades sociales y también, para concatenar las acciones gubernamentales orientadas a su atención, con consideración expresa de su sustentabilidad.

80. Tres, dar prioridad al objetivo de equidad social es una decisión política de primera magnitud que requiere de políticas activas en un esfuerzo serio, sostenido y consistente. Para que esta decisión no sea meramente declarativa o clientelística, ella se debe orientar al conjunto social estableciendo explícitamente las prioridades del caso. Para evitar su frustración, debe apoyarse en modalidades operacionales que combinen la participación social con un uso creativo y juicioso de los instrumentos de política pública.

- (1) CEPAL
- (2) MARTIN, Juan  
La política económica en la poscrisis y el proceso de reforma del Estado, ILPES/DPSP, Santiago, Chile, LC/IP/R.150, 1994.
- (3) MARTIN, Juan y Arturo NUÑEZ DEL PRADO  
Gestión estratégica, planificación y presupuesto, en Revista de la CEPAL, n.49, Santiago, Chile, abril 1993.
- (4) CARCIOFI, Ricardo y Luis BECCARIA  
Provisión y regulación pública en los sectores sociales: lecciones de la experiencia latinoamericana en la década del ochenta, mimeo, Buenos Aires, Argentina, 1993.
- (5) ATKINSON, Anthony B.  
Poverty, en Eatwell, J. et al., Social Economics. The New Palgrave, The Macmillan Press, Londres, 1989.
- (6) GOMEZ SABAINI, Juan Carlos  
Orientaciones en materia de reforma tributaria, Colección Conferencias, Fundación Omega Seguros, Buenos Aires, Argentina, diciembre, 1991.
- (7) CARCIOFI, Ricardo, Guillermo BARRIS y Oscar CETRANGOLO  
Reformas Tributarias en América Latina, Proyecto Regional de Reformas de Política Pública, CEPAL/Gobierno de los Países Bajos, Santiago, Chile, mayo 1994.
- (8) TANZI, Vito  
Fiscal Policy and Economic Reconstruction in Latin America, en World Development, vol.20, n.5, 1992.
- (9) CARCIOFI, Ricardo y Oscar CETRANGOLO  
Tax Reforms and Equity in Latin America: a Review of the 1980s and Proposals for the 1990s, Innocenti Occasional Papers, UNICEF, International Child Development Centre, Florencia, Italia, enero, 1994.
- (10) CEPAL  
Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado, Santiago, Chile, 1992.

- (11) MARTIN, Juan y Maite GUIJARRO**  
Introducción general de los compiladores, en Finanzas Públicas y Desarrollo, Colección Estudios Políticos y Sociales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1989.
- (12) MARTIN, Juan**  
Los nuevos retos en la programación del sector público, ILPES/DPSP, Santiago, Chile, LC/IP/L.52, 1992.
- (13) ILPES/DPSP**  
Taller sobre Sistemas Integrados de Administración Financiera, Informe Técnico, Santiago, Chile, LC/IP/R. 152, 1994.
- (14) MARCEL, Mario**  
Gobernabilidad fiscal, presupuestos y finanzas públicas: un estudio a partir de la experiencia chilena, mimeo, BID, 1993
- (15) MARTNER, Ricardo**  
Indicadores de la política fiscal: diseño y aplicaciones en América Latina, ILPES/DPSP, Santiago, Chile, LC/IP/R.151, 1994