

INT-0657

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE
DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO (IDE)
DEL BANCO MUNDIAL



IDE
BANCO
MUNDIAL

Documento ILPES 1



SEMINARIO SOBRE GESTION DEL GASTO PUBLICO Y PROGRAMACION DE INVERSIONES

AJUSTE EXTERNO Y CRISIS FISCAL

Juan Martín

Santiago, Chile 25 al 28 de septiembre de 1989

Introducción

1. La gestión del gasto público ha estado enmarcada durante los años recientes -y sobre todo, estará condicionada en el futuro próximo- por un cuadro inédito de las finanzas públicas. Este se caracteriza tanto por la magnitud de los desequilibrios entre ingresos y gastos, como también por las dificultades para conjugar las presiones ejercidas por diversos actores económicos. En este sentido destaca la vinculación entre las presiones ejercidas sobre el proceso de movilización y asignación de recursos públicos, desde los frentes externo e interno.

2. Como consecuencia de la crisis externa por la que atraviesan los países de América Latina, la experiencia de los últimos años revela una reducción en el grado de autonomía de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas públicas; hecho éste que ha afectado sus niveles de desempeño más allá de lo que indican abultados déficits fiscales. Dos son los principales factores concurrentes: uno, la reversión en los flujos de financiamiento neto con el exterior; y otro, la progresiva estatización de la deuda externa.

3. En el plano interno, el ajuste requiere que la sociedad reconozca un empobrecimiento general en el corto plazo y ello obliga a establecer algún esquema de distribución de costos entre los distintos actores sociales. En la mayoría de los países de la región este proceso ha resultado desordenado o caótico; en buena medida, como resultado de la fragmentación del proceso decisorio público y de la yuxtaposición de visiones particularizadas. La ausencia de prioridades globales sostenibles ha llevado a que cada institución fije las propias generando así, situaciones conflictivas en el interior del propio

aparato estatal. 1/

4. Sin embargo, éste no es un hecho exclusivamente estatal. El proceso paralelo de "privatización del Estado", como expresión de un sistema perverso de representación de los intereses privados, ha trasladado dentro del propio aparato estatal la pugna social por los recursos públicos. Así, frente a las conductas defensivas de los actores económicos, algunas áreas del gobierno tratan de imponer el ajuste, mientras otras se constituyen en refugio para evitarlo o reducir su costo para intereses particulares. 2/

5. Como consecuencia del vínculo entre ambas dimensiones (externa e interna) el tema de los desequilibrios presupuestario y financiero del sector público, su interacción con otros desequilibrios de corto plazo y las implicaciones para el proceso de desarrollo en el mediano y largo plazos, constituyen hoy puntos focales del debate en la región. 3/

1/ Véanse al respecto los trabajos presentados al II Encuentro Latinoamericano sobre Planificación y Gestión Pública, organizado por ILPES, CLAD y SEPLAN, Brasilia, agosto de 1989. En particular, Gambarotta, H., Estructura y tamaño del sector público en Argentina: impacto sobre la coordinación de políticas macroeconómicas, NTI/APSP/J-2, ILPES, 1989; y Affonso, Rui, La ruptura del patrón de financiamiento del sector público y la crisis de la planificación en Brasil durante los años 80, NTI/APSP/J-4, ILPES, 1989.

2/ Para un análisis del problema en economías con alta inflación, véase Heymann, D., F. Navajas e I. Warnes, Conflicto distributivo y déficit fiscal: algunos juegos inflacionarios, Instituto Torcuato Di Tella, Serie Seminarios 12/88, Buenos Aires, 1988.

3/ Al respecto véanse los trabajos presentados en el Coloquio Francolatinoamericano, organizado por ILPES/IIAP, Río de Janeiro, noviembre de 1987 y reunidos en ILPES/IIAP, Finanzas Públicas y Desarrollo, GEL, Buenos Aires (en prensa).

6. En particular, el impacto de la crisis y las urgencias del corto plazo derivaron, en la práctica, en una cierta negligencia respecto del futuro. En este sentido, cabe destacar que los países de la región continúan disminuyendo su ritmo de inversión (pública y privada) precisamente en un momento histórico en el que éste debería aumentar significativamente: si no se recuperan con urgencia los niveles históricos de inversión y se dirigen a asegurar una modalidad renovada de inserción dinámica en la economía mundial, la región se precipitará a una situación de mayor atraso relativo, cuya superación será aún más problemática.^{4/}

7. Una actitud realista para explorar la viabilidad de recuperar la inversión exige, por un lado, caracterizar brevemente las causas e implicaciones del desequilibrio presupuestario y financiero del sector público (sección I) y por otro, identificar direcciones de cambio necesarias (sección II).

^{4/} Para un análisis de los vínculos entre inserción externa, competitividad y crisis fiscal, véase ILPES, Desarrollo, Inserción Externa y Planificación, VII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación, NTI/G.VII.3, Montevideo, mayo de 1989.

Sección I
DOS DESEQUILIBRIOS VINCULADOS

8. El elevado endeudamiento externo, contraído durante los años setenta, desplazó el eje de las dificultades del sector externo desde el balance comercial a las cuentas financieras del balance de pagos. Este desplazamiento invirtió la lógica de los intentos por cerrar las cuentas externas. Tradicionalmente América Latina registró un déficit en su balance comercial y, adicionando el pago neto al exterior de utilidades e intereses, un déficit aún mayor en la cuenta corriente del balance de pagos. ^{5/}

9. La crisis de la deuda provocó modificaciones espectaculares en los pagos externos de América Latina después de 1981/1982. El servicio de la deuda unido a una paralización del financiamiento externo voluntario, han requerido una transferencia neta de recursos financieros hacia los acreedores externos desde 1982, cuyo monto acumulado superará los 200 000 millones de dólares en 1989. ^{6/}

^{5/} En el período 1950-1970, el déficit comercial de América Latina (excluidos Cuba y Venezuela) representó algo más de 5 % de las exportaciones regionales y la cuenta corriente fue sistemáticamente deficitaria, en alrededor de dos puntos del producto de la región. Las entradas netas de capitales financiaron el desequilibrio de la cuenta corriente permitiendo, incluso, un incremento de las reservas internacionales. Elaborado con base en datos de CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Santiago, 1970 y Ferrer, A., Vivir con lo nuestro, Buenos Aires, 1984.

^{6/} Entre 1982 y 1988 la región transfirió al exterior ahorros internos que totalizaron 178 700 millones de dólares (veáse CEPAL, La evolución Económica Reciente de América Latina y el Caribe, Santiago, 1989). Como la transferencia anual es de alrededor de 30 000 millones de dólares, en 1989 se superará el monto acumulado indicado.

10. En consecuencia, la deuda ha dejado de ser sólo un problema de financiamiento de los pagos internacionales; su servicio se ha convertido en un dilema para la utilización de los recursos internos de los países deudores; es decir, en un problema de asignación de recursos propios entre el pago de la deuda y el consumo y la inversión internos.

11. La presión ejercida por la transferencia de recursos al exterior sobre la asignación de recursos internos es muy considerable: históricamente la región recibía un financiamiento externo equivalente a dos puntos de su producto, mientras que en los últimos años ha debido transferir al exterior, en promedio, cuatro puntos del PIB; es decir, ha debido enfrentar una reversión en el sentido de los flujos que equivale a un seis por ciento del producto regional. A la magnitud de esta presión sobre los recursos internos, cabría agregar la velocidad con que la mencionada reversión debió producirse, así como el carácter crónico que la misma ha adquirido.

12. Los países de la región han debido generar -de manera abrupta y continuada- importantes saldos en su balance comercial con el exterior para materializar dicha transferencia; en este proceso se agudizaron sus desequilibrios macroeconómicos básicos. Los efectos recesivos de las políticas de ajuste experimentadas, así como sus mecanismos de transmisión son bien conocidos y no requieren mayor elaboración, excepto destacar tres de sus principales características en la experiencia latinoamericana reciente: i) la reducción de importaciones se impuso a pesar del esfuerzo regional para elevar las exportaciones; ^{3/} ii) la contención del gasto preponderó frente a la alternativa de un

^{3/} En el periodo 1980-1987, la región en su conjunto amplió en 32 por ciento el volumen de sus exportaciones, mientras que su valor se redujo en 1 por ciento. CEPAL, Restricciones al Desarrollo Sostenido en América Latina y el Caribe, XXII Período de Sesiones, Río de Janeiro, 1988.

crecimiento del producto; ^{4/} y, iii) a pesar que el ahorro interno se mantuvo en los niveles previos a la crisis, la inversión cayó en un monto equivalente a la transferencia de recursos al exterior; esto fue consecuencia del pago de intereses, del deterioro en los términos del intercambio y de la fuga de capitales. ^{5/}

13. Creciente atención está recibiendo la interacción entre el ajuste externo, la crisis fiscal y el nivel de inflación. El punto central es que la casi totalidad de la deuda externa fue absorbida por el Estado. Por este motivo, a su propio endeudamiento adicionó una elevada proporción del endeudamiento privado de largo plazo, incluyendo compromisos sin aval inicial del Estado. ^{6/} En algunos países, este proceso comenzó ya hacia fines de los años 70, con la utilización de las empresas públicas para captar ahorro externo con el objetivo, en algunos casos, de asegurar el financiamiento global de la economía. Paralelamente, había renuencia por parte del sector privado para refinanciar sus

^{4/} El producto interno por habitante, se redujo en 6.6% entre 1981 y 1988 para el conjunto de América Latina, excluyendo Cuba (Véase CEPAL, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana, 1988).

^{5/} Cabe destacar la simultaneidad entre el incremento en los pagos externos y una fuerte caída en los términos de intercambio; así, en el período 1981-1988, la relación de precios del intercambio de bienes FOB/FOB cayó en 22.2%, alcanzando uno de sus niveles más bajos desde la posguerra (Véase el Cuadro 10 en CEPAL, Balance Preliminar 1988 op.cit). La fuga de capitales en los países altamente endeudados, por su parte, fue en promedio de 30%; esto implica que por cada dólar de deuda, 30 centavos se fugaron. Véase KHAN, M. y N. UL HAQUE: La Fuga de Capitales de los Países en Desarrollo, FMI/Banco Mundial, Finanzas y Desarrollo, n.1, vol.24, Washington, marzo de 1988.

^{6/} La deuda de corto plazo, pública y privada, también se fue convirtiendo en deuda pública de largo plazo. Entre 1979 y 1981 ingresó un promedio neto anual de préstamos de corto plazo de US\$ 17.000 millones, llegando a representar 28.5% de la deuda total en 1981. A partir de 1983 su participación decreció, alcanzando 7.7%, en 1986. Véase BID: Progreso Económico y Social en América Latina, Washington, 1988.

préstamos con el exterior debido al aumento del riesgo cambiario; por ello, en algunas situaciones el Estado otorgó seguros de cambio al sector privado; en otros casos, el proceso culminó directamente con la estatización de la mayor parte de la deuda privada remanente como parte de las sucesivas rondas de negociación para reestructurar la deuda externa.

14. El resultado acumulativo fue la virtual estatización de la deuda externa: más del 80% de la deuda total pasó a ser pública o a contar con garantía pública. ^{7/} En otras palabras, las obligaciones acumuladas por flujos previos de financiamiento externo al gobierno central, a empresas públicas, al sector privado (productivo y financiero) fueron convergiendo hacia un único "stock" de deuda externa: la pública. A partir de entonces, los flujos de financiamiento neto con el exterior, de signo opuesto a los anteriores, han sido casi exclusivamente públicos. En consecuencia, desde los primeros años de la década de 1980, la tarea de movilizar los recursos internos necesarios para atender los compromisos externos quedó centrada en el sector público.

15. Por lo anterior, el problema de la transferencia de recursos al exterior presenta una doble dimensión. Por un lado, la economía está forzada a generar los recursos en divisas para materializarla, a través de un superávit comercial. Por el otro, si las exportaciones netas del sector público son insuficientes para cubrir dicha transferencia se está también ante un problema presupuestario; problema que obviamente adquiere especial magnitud en aquellos países donde el superávit con el exterior es

^{7/} Al respecto cabe destacar la evolución de la participación de la deuda pública en la deuda total; ésta pasó de 53.7% en 1982 a 80.6% en 1987; mientras la deuda privada de largo plazo se redujo de 18.7% a 10.3% y la deuda de corto plazo, pública y privada, de 27.6% a 9.1% en el mismo período. Véase Banco Mundial: World Debt Tables, Washington, 1988-1989.

mayoritariamente del sector privado. ^{8/}

16. Esta doble dimensión del problema de la transferencia enfrentó a la política pública con varios dilemas de difícil solución. Algunos de ellos, como por ejemplo, la interdependencia entre las políticas del sector externo y la situación fiscal, o el arbitraje entre el apoyo al sistema financiero doméstico y el déficit cuasi-fiscal, están fundamentados en la relación de la política fiscal con otras políticas macroeconómicas o macrofinancieras; un segundo tipo de dilemas está vinculado con la política presupuestaria y financiera del propio sector público, tema que se examinará a continuación.

I.A La penuria fiscal

17. Son conocidos los tres caminos no-inflacionarios para que el gobierno pueda movilizar los recursos necesarios en moneda nacional requeridos por la transferencia neta al exterior: incrementar su endeudamiento interno, proceder a la venta de activos públicos, o generar un superávit primario. Todos han sido recorridos en la región durante el pasado reciente. En algunos casos, el endeudamiento interno neto del gobierno estuvo limitado por las restricciones y fragilidades de los mercados de capital locales. En los países mayores, con mercados de capital relativamente más desarrollados, se produjo una considerable

^{8/} Los efectos sobre la economía dependerán de la división del esfuerzo entre los sectores público y privado. El primero deberá recurrir, en el corto plazo, a recortes del gasto en inversión para aumentar sus exportaciones netas preponderando así, los efectos recesivos. A su vez, la parte del excedente comercial que sea generada por el sector privado incrementará la necesidad de financiamiento interno del gobierno (para obtener las divisas necesarias); debido a las restricciones para generarlo, prevalecerán los efectos inflacionarios, además de los recesivos.

sustitución del endeudamiento externo por interno. ^{9/}

18. La segunda posibilidad, enajenación de activos públicos, ha sido utilizada con mayor lentitud y controversia. En particular, el impacto presupuestario de las operaciones de privatización necesita ser evaluado en un marco plurianual; la reducción inmediata en el déficit fiscal puede ser insuficiente para compensar la reducción en el "ingreso permanente" del sector público, aún en el caso de empresas deficitarias. En efecto, como fuera observado por el FMI, sólo si la transferencia de activos va acompañada de ganancias de productividad y éstas puedan ser parcialmente capturadas por el sector público, el impacto presupuestario será francamente favorable. ^{10/}

19. Restringidas las dos primeras posibilidades, los gobiernos de la región intentaron reducir su necesidad neta de financiamiento. Considerando que el gasto, y más todavía el ingreso público, es una fracción reducida del producto, las magnitudes en la reducción del gasto o en el incremento del ingreso involucran porcentajes muy considerables. Así por

^{9/} Para un análisis de las opciones en materia de gestión de la deuda pública interna, véase REYES HEROLES, J., Estabilización y crecimiento en México: gestión de la deuda pública interna, Documento NTI/APSP/J-3, ILPES, Santiago, julio de 1989.

^{10/} Véase FMI: Privatization and Public Enterprises, Occasional Paper N° 56, Washington, 1988 y también, MANSOOR, A.M.: The Budgetary Impact of Privatization, FMI, Working Paper, WP/87/88, Washington, 1987. La privatización es frecuentemente pregonada como instrumento para enfrentar una supuesta ineficiencia intrínseca del sector público. Sin embargo, la enajenación de activos públicos así como otras modalidades de desestatización vienen siendo debatidas como instrumentos posibles de una política de reestructuración del sector de empresas públicas. El ILPES ha promovido la discusión de este tema en la región. Véase al respecto las ponencias presentadas al Encuentro ILPES/CLAD/INAP "Crisis, intervención estatal y nuevas políticas de empresas públicas", México, abril 1988, y al Coloquio ILPES/IPS/OIT "Reestructuración del sector de empresas públicas", Turín y Roma, diciembre 1988.

ejemplo, para un nivel de gasto público de 20% del producto, una transferencia al exterior del orden de 6% del PIB implica reducciones del gasto de 30%. El pago de intereses de la deuda pública (externa e interna) como porcentaje de los ingresos totales del gobierno fue, en varios casos y años, superior al 30%.

20. En diversos casos se constataron reducciones reales de los ingresos públicos durante el período de la crisis y también se agudizó su carácter regresivo. A pesar de la polémica al respecto, la carga tributaria bruta en los países de la región no es elevada en comparación con otras áreas de similar nivel de desarrollo. ^{11/} Además, durante la crisis se ha producido un fuerte deterioro de los ingresos brutos tanto por razones de carácter coyuntural como estructural. La recesión y el aceleramiento de la inflación resultaron en una caída de la tributación directa. Existen distintas evidencias de renuncia a la recaudación implícita en varios de los incentivos otorgados al sector privado (tanto exenciones como reducciones de tasas); insuficiente cobertura del impuesto a la renta; escaso aprovechamiento de algunas bases impositivas (como patrimonio y prestación de servicios). Las deficiencias del sistema de administración tributaria estimularon a su vez, elevadas tasas de evasión. Ciertamente, la pérdida de credibilidad en la política gubernamental afectó negativamente a varios componentes del ingreso tributario.

21. En lo relativo a la política de precios y tarifas públicas, cabe destacar dos hechos: uno, en varios países de la región éstos fueron utilizados como instrumento de contención inflacionaria o para reducir costos de exportaciones, con la consecuencia de significativos atrasos en relación con otros

^{11/} Véase TANZI, V.: Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries, en Banco Mundial: The Theory of Taxation for Developing Countries, Washington, 1987.

precios de la economía y el aumento del déficit del sector de empresas públicas; dos, varios precios públicos incluyen un considerable componente fiscal, lo cual plantea una contradicción entre los objetivos macroeconómicos del gobierno (reducción del déficit y contención de la inflación) y el objetivo microeconómico de las empresas de cubrir sus costos marginales de largo plazo. Los esfuerzos para limitar la necesidad de financiamiento neto del sector público se han concentrado así, en la reducción del gasto programable.

22. Los gastos corrientes se contrajeron, principalmente, a través de una fuerte reducción de las remuneraciones, del empleo (en algunos casos) y de recortes en otros de sus componentes (materiales fungibles, por ejemplo); esto último afectó en particular, a la prestación de servicios sociales. Sin embargo, el grueso de la disminución del gasto se concentró en la inversión, especialmente en el mantenimiento de la infraestructura. La información disponible para un grupo de quince países indica que en los primeros años de la década, mientras el gasto público descendió 18.3%, en términos reales, el gasto de capital cayó en casi el doble. ^{12/} La caída de la inversión se explica no sólo por la inflexibilidad para reducir gastos corrientes, sino también por la simultánea necesidad de reducir las importaciones que, en el caso del sector público, se concentran en materiales y equipo para la formación de capital fijo.

^{12/} El gasto se redujo con la siguiente composición: gastos de capital -35.1%, remuneraciones -9.8%, otros gastos corrientes -13.7%; subsidios y transferencias -9.0%. Por el contrario, la partida de intereses se incrementó en 43.7%. En el gasto por sector la mayor caída corresponde a infraestructura, -24.9%, y la menor a seguridad y defensa -4.4%. El grupo incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. (Véase, Banco Mundial: Informe Económico Mundial, 1988).

23. Limitado el flujo de tránsito por los caminos no inflacionarios para cubrir su necesidad de financiamiento, varios gobiernos debieron recurrir, directa o indirectamente, a la emisión como alternativa última para cerrar su brecha presupuestaria. Cabe destacar tres de sus consecuencias: uno, la dinámica inflacionaria se acentuó a niveles sin precedente en la región; ^{13/} dos, indujo la movilización de los saldos monetarios del sector privado hacia bienes y otros activos financieros alimentando, de esta manera, las tendencias especulativas ya presentes en la economía; ^{14/} y tres, redujo el espacio para la política monetaria que, con los mismos instrumentos, debió controlar la masa monetaria y también, mantener el financiamiento global de la economía. ^{15/}

24. Los gobiernos han debido realizar denodados esfuerzos para contener, dentro de límites tolerables, el descalabro del ejercicio presupuestario. En este aspecto corresponde enfatizar

^{13/} Hasta 1981, el crecimiento del IPC promedio en la región se ubicaba en torno al 50% anual. A partir de 1982, este nivel se acelera alcanzando, en 1985, un 275%. Después de una pronunciada caída de este índice en 1986, como consecuencia de la adopción de enérgicos programas de estabilización en los países de mayor inflación relativa, el IPC volvió a subir en 1987 y alcanzó un nuevo récord, en 1988. Asimismo, corresponde señalar que la base monetaria es reducida en la mayoría de los países de la región, variando entre 5 y 10% del producto; por consiguiente, una emisión equivalente a pocos puntos de éste acelera las presiones inflacionarias. Véase CEPAL: Restricciones ... op.cit.

^{14/} En particular, los activos externos pasaron a constituir una importante fracción de la riqueza financiera del sector privado; por lo tanto, se modificaron las relaciones de sustitución entre los activos relevantes para el funcionamiento de la economía. En el contexto actual de globalización de los mercados financieros internacionales, la permanente amenaza de una mayor fuga de capitales, redujo los grados de libertad relativa entre la política fiscal y otras políticas macroeconómicas.

^{15/} Véase al respecto Easterly, W.R., Fiscal Adjustment and Deficit Financing during the Debt Crisis, WPS 138, Banco Mundial, Washington, 1989.

tres factores concurrentes que han enmarcado las dificultades para controlar el desequilibrio en las cuentas públicas.

a) Volatilidad de expectativas por multiplicación de incertidumbres de origen externo e interno

25. Los años ochenta se han caracterizado por una sucesión de lentas y trabajosas negociaciones de los gobiernos con los acreedores externos y los organismos financieros internacionales. Estas negociaciones han obligado a frecuentes cambios o ajustes en los rumbos de la política económica, manteniendo a las economías nacionales en un estado de incertidumbre permanente.

26. A su vez, la credibilidad de la política pública se ha visto afectada por la fatiga del ajuste, por sus magros resultados y por las propias dificultades del gobierno para mantenerla. Este cuadro de incertidumbres multiplicadas termina imponiendo un disenso inflacionario por sobre cualquier posibilidad de consenso fiscal.

b) Entrelazamiento de distintas esferas de financiamiento y dislocamiento entre fuentes y usos

27. La creciente pérdida en los grados de libertad relativa entre las distintas políticas públicas impuso notables exigencias de consistencia interna. La imposibilidad de satisfacerlas determinó el carácter desordenado o caótico del ajuste. En este marco, el proceso decisorio público se termina orientando hacia la atención de situaciones que se evidencian como insostenibles, dando origen a una secuencia de respuestas a crisis sectoriales o parciales; asimismo, la urgencia por ofrecer respuestas, la potencia insuficiente de los instrumentos de política y sus efectos sobre objetivos conflictivos, contribuyen a una desarticulación de la propia gestión gubernamental.

28. Así, importantes componentes en la asignación de recursos públicos se canalizan fragmentariamente a través de los distintos

presupuestos del gobierno (fiscal, empresas públicas, monetario y cambiario); corresponde mencionar, por su magnitud las transferencias al sector financiero, los pagos de intereses de deuda externa e interna, los subsidios al sector privado exportador y al sector productivo. Esta situación dificulta cualquier evaluación global del proceso de asignación de recursos, sobre todo, por la distinta transparencia pública de las diversas decisiones de asignación.

c) Diferencia de horizonte temporal en procesos concurrentes para el manejo del desequilibrio público

29. Una primera diferencia se da entre el ritmo de la negociación externa, que determina el monto de recursos a transferir, y el tiempo de las medidas gubernamentales para controlar el déficit público, que es una de las variables focales de dicha negociación. Una segunda diferencia, proviene de la mayor rapidez con que se puede actuar sobre algunos gastos o sobre la generación de ingresos extraordinarios. Así, se van acumulando importantes distorsiones tanto en la estructura de ingresos como en los criterios para la asignación del gasto.

30. Esto adquiere particular relevancia en aquellos países de la región que han ingresado a la década con un modelo fiscal agotado, pero cuya redefinición exige acuerdos políticos y sectoriales, reformas legales o administrativas y renegociación de derechos adquiridos, procesos que se desenvuelven todos en horizontes temporales más largos. En este caso, las distorsiones adicionales inducidas por la crisis externa dificultan el abordaje mismo del problema.

31. Los tres factores anteriores han conspirado abiertamente contra el ejercicio presupuestario: los presupuestos públicos son hoy más un resultado ex-post que una tarea de programación ex-ante. Esto, a su vez, ha llevado al desquiciamiento de las relaciones institucionales, tanto en el interior del sector

público (autoridades económicas y autoridad monetaria, por ejemplo) como entre los poderes ejecutivo y legislativo.

32. Esta situación ha obligado al desarrollo de sistemas ad-hoc para el control del gasto público por parte de las autoridades responsables de la política macroeconómica. Si bien la implantación de estos sistemas ha permitido una mayor unidad de comando en el proceso de decisiones públicas, su excesiva -y a veces exclusiva- concentración en problemas de corto plazo y en la dimensión financiera del gasto con seguridad ha permitido gastar menos, pero nada asegura que se gaste mejor. En realidad, la evidencia regional sugiere lo contrario.

I.B La inversión perdida

33. La inversión interna bruta cayó sostenidamente entre 1980 y 1985 a una tasa media anual de 8.5%. ^{16/} A ello, contribuyó la caída de la inversión pública que, como ya se mencionó, fue la principal variable de ajuste para reducir el gasto programable del gobierno y acercarlo a la disponibilidad de financiamiento doméstico. La inversión privada, por su parte, también disminuyó; aunque ésta no es una variable de decisión gubernamental, existen varias razones que explican su persistente bajo nivel. Estas apuntan a la complementariedad entre inversión pública y privada, a las distorsiones en el financiamiento de largo plazo y a las dificultades para realizar un cálculo económico-empresarial, en un contexto internacional con tasas de cambio de fluctuación errática y elevadas tasas de interés real y en presencia de grandes desequilibrios internos - reales y financieros - desencadenados por el proceso de ajuste.

^{16/} En los quince años previos (1965-1980) había crecido a una tasa media anual de 5.6%. Véase Banco Mundial: Informe Económico Mundial, 1987, Washington, 1988.

34. En la medida que el gasto en inversión fue variable residual en el proceso de asignación de recursos públicos y, por otro lado, la opción menos lucrativa y más riesgosa para el sector privado, la inversión agregada (pública y privada) como porcentaje del Producto Interno Bruto se redujo de 24.3%, promedio durante el período 1973-1980, a 16.8% en 1985. Ello a pesar de que el ahorro interno bruto en el mismo lapso aumentó en poco menos del 1%. 17/

35. En consecuencia, el proceso de crecimiento regional no sólo se interrumpió sino que experimentó un retroceso: en 1988, el producto per capita para el conjunto de la región fue inferior en 6.6% respecto de 1981. Esta cifra, ya de por sí significativa, no da una idea precisa, sin embargo, debido a importantes variaciones en torno al promedio regional. Por un lado, hay marcadas diferencias entre países; sólo cinco no retrocedieron y tres de ellos por un margen muy pequeño; la mitad disminuyó su producto per capita en más del doble que el promedio regional y casi un tercio de los países en más de tres veces. 18/

36. Por otra parte, hay claras razones para concluir que la distribución de los costos del ajuste entre distintos sectores sociales ha sido inequitativa. Los grupos de mayores ingresos han atenuado los costos del ajuste a través de la fuga de capitales, la renegociación con el gobierno de sus deudas externa e interna en términos favorables, el aprovechamiento de las condiciones ofrecidas por los mercados financieros domésticos y, en algunos casos, hasta por la reducción de impuestos. En oposición, los grupos de menores ingresos se han visto afectados

17/ Sobre la base datos del Banco Mundial: Informe sobre el Desarrollo Mundial, Washington, 1987 y 1988.

18/ Véase el Cuadro 3 en CEPAL, La Evolución Económica Reciente ..., op.cit., 1989.

por drásticas caídas en el nivel de ocupación y en el salario real, así como por la reducción en el gasto social del gobierno.

Sección II
LOS DESAFIOS DEL CAMBIO

37. En las condiciones actuales, los países de América Latina y el Caribe están restringidos para encarar las transformaciones que requieren los cambios operados en el escenario internacional. Frente a esta realidad, en la región se han ido consolidando dos cuasi-consensos básicos: uno, la recuperación del crecimiento es condición necesaria para un desarrollo más equitativo; y dos, la relación entre ambos procesos no es automática sino que demanda acciones deliberadas para su potenciamiento recíproco.

38. La nueva dinámica económica y social que está en marcha, sobre todo en los centros neurálgicos del sistema internacional, impone a los países de la región también un desafío: transformar sus estructuras productivas incorporando progreso técnico para contrarrestar así, la tendencia hacia una marginación creciente de la economía mundial. Este desafío externo y aquellos dos cuasi-consensos regionales definen la trilogía de objetivos para el futuro próximo: transformación, equidad y crecimiento.

39. Aunque la orientación doctrinaria y la realidad concreta de cada país seguramente darán un contenido diferente a la ponderación y a los medios para alcanzar esos objetivos, existen necesidades comunes que merecen ser destacadas.

- a) Solución estable y duradera para limitar las transferencias de recursos al exterior.

40. El servicio de la deuda en las condiciones vigentes se ha evidenciado como una barrera infranqueable para el crecimiento. El punto central es aceptar que la deuda externa no puede ser pagada en los términos originalmente pactados. El mismo mercado ha comenzado a reconocer este hecho: por un lado, los bancos acreedores han elevado sus provisiones para enfrentar eventuales pérdidas; por otro, los descuentos sobre documentos de deuda con

garantía pública revelan que, dada la tasa de interés y otras condiciones vigentes, el mercado estima que sólo una fracción de la deuda es recuperable; y, por último, el menú que los acreedores ofrecen a los deudores ha ido incorporando incrementalmente nuevas opciones que, sin embargo, se han mostrado limitadas e insuficientes.

41. Este progreso en el reconocimiento del mercado, que va encontrando creciente eco en los gobiernos de los países industrializados y en los organismos financieros internacionales, es congruente con la experiencia histórica: la aceptación de la realidad así como la distribución de los costos que ella implica, entre todas las partes interesadas, se impone finalmente. El problema relevante es entonces si la transición necesaria se realiza de manera desordenada o si puede ser controlada mediante una acción concertada oportunamente entre sus actores.

b) Reestablecimiento del financiamiento de mediano y largo plazos.

42. Como consecuencia de la interacción entre los desequilibrios externo e interno de las economías de la región, el funcionamiento de los mercados financieros domésticos estuvo dominado por una racionalidad de corto plazo, que condujo a la virtual extinción de las fuentes de financiamiento de mediano y largo plazos en la economía. La recuperación de este horizonte temporal para el financiamiento tiene dos condiciones necesarias: la ya mencionada limitación y estabilización de las transferencias externas; y por otro lado, un mayor control sobre los equilibrios macroeconómicos básicos.

43. Sin embargo, estas dos condiciones necesarias no son condiciones suficientes; también se requiere introducir modificaciones estructurales en por lo menos tres ámbitos institucionales: uno, en el sector financiero apuntando a una

mayor eficacia del sistema y a una reducción de los costos de intermediación; dos, en el sistema tributario, buscando recuperar la carga neta y una mayor equidad impositiva; y tres, en el régimen de incentivos al sector privado, partiendo del hecho que la competitividad no es doméstica sino internacional.

c) Mejoramiento de las condiciones en que opera el proceso de asignación de recursos públicos.

44. En prácticamente todos los países de la región, el impacto directo e indirecto de la deuda externa potenció severas desarticulaciones existentes en el funcionamiento institucional y en los desequilibrios financieros del sector público. La magnitud de los desajustes en ambos planos destruye cualquier ilusión de encontrar soluciones fáciles o de rápida instrumentalización, por cuanto la interdependencia de aspectos institucionales y financieros restringe los efectos de acciones centradas en sólo alguno de ellos.

45. Sin embargo, cabe enfatizar algunas direcciones de cambio: uno, establecer prioridades de gasto para superar un modelo de intervención estatal agotado, organizacional y financieramente; dos, introducir en el aparato gubernamental niveles diferenciados de responsabilidad vinculados con el cumplimiento de metas; tres, actualizar normas y procedimientos para el seguimiento y control en el nivel y disposición del gasto; cuatro, apuntar a la programación plurianual de los ingresos y gastos fiscales; y cinco, dar mayor transparencia a las decisiones de asignación de recursos públicos y a la evaluación de sus resultados.

d) Aumento de la eficiencia en la inversión.

46. La disponibilidad de financiamiento externo en los setenta y su posterior restricción en los ochenta atentaron -por exceso y por defecto- contra la eficiencia en el proceso de inversión en

la región. En el primer caso, la afluencia de recursos externos permitió concretar inversiones de escasa viabilidad o de alto riesgo y, en algunos países, también de dudosa prioridad.

47. Por otra parte, en los ochenta, la reversión en los flujos de financiamiento con el exterior no sólo resultó en la caída de la inversión, sino que también introdujo serias distorsiones por la adopción generalizada de controles sobre el gasto financiero, con escasa consideración de los cronogramas de ejecución de las obras y de su mérito económico. En particular, se verifica un considerable deterioro del capital social básico por la simultánea reducción en los gastos de operación y, sobre todo, de mantenimiento de la capacidad existente.

48. Tres tareas adquieren prioridad en este contexto: uno, ejercer un control estricto sobre la cartera de proyectos en el marco de una programación plurianual y renovable; ^{19/} dos, implantar institucionalmente sistemas de seguimiento y control físico y financiero de la cartera de proyectos; y tres, concentrar esfuerzos en el mantenimiento y rehabilitación selectiva de la infraestructura. ^{20/}

49. El común denominador de las reformas necesarias es que su viabilidad requiere administrar un equilibrio inestable de compromisos. Por un lado, entre el gobierno y el sistema

^{19/} En este sentido adquiere particular importancia la articulación entre el marco macroeconómico, la programación de inversiones y el plan fiscal. Véase al respecto, LACEY, R., La Gestión del Gasto Público: evolución del enfoque del Banco, Banco Mundial, Washington, 1988 (en particular, párrafo 18). Sobre este mismo aspecto, véase también Martin, J., Notes on the Investment Process, CDB/EDI/ILPES Seminar on Public Investment Programming, Barbados, 1986.

^{20/} Véase al respecto BAUM, W.C. y S.M. TOLBERT: Investing in Development, Lessons of World Bank Experiences, Washington, 1985.

político; en este sentido cabe destacar dos observaciones: se requiere dar continuidad y sostener el proceso de cambio durante un período que excede la duración normal de un gobierno y, dos, todo proceso de cambio acarrea inevitables costos políticos. Estas características imponen, a su vez, dos condiciones al régimen democrático: establecer los consensos imprescindibles sobre las transformaciones necesarias entre las fuerzas políticas con capacidad de alternar en el poder y, también, negociar los cambios con las organizaciones sociales en vez de, simplemente, tratar de imponerlos.

50. Por otra parte, entre los sectores público y privado; en este caso se trata de definir nuevas modalidades de interacción de ambos sectores. La delimitación de sus respectivas áreas de actuación es hoy motivo de controversia en la región, con frecuencia oscurecida por el reduccionismo de equiparar la fortaleza de la economía con el tamaño relativo de sus sectores público y privado. Es probable que sea hora de un nuevo tratado de límites entre ambos, pero es indudable que se precisan urgentes acuerdos de integración fronteriza. La razón es simple, pero poderosa: el carácter mixto de una economía no está sólo dado por la coexistencia de diferentes formas de propiedad, sino principalmente por la virtud de sus interacciones y articulaciones.

51. Por último, entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. La austeridad fiscal durante los próximos años limitará el papel compensatorio tradicional del Estado. El desbalance entre recursos tradicionales y necesidades, obliga a revisar en profundidad las modalidades de producción y prestación de servicios sociales; así, se requiere progresar en la exploración de modalidades "intensivas en organización" que combinen participación social con creatividad instrumental pública, para articular energías sociales dispersas en torno a una búsqueda más amplia de atención a las necesidades sociales.

52. El desafío mayor consiste en avanzar simultánea y coordinadamente en tres frentes: una negociación externa más eficaz; una gestión pública más eficiente y un programa de reformas con legitimidad social.