

## gestión pública

# **G**estión pública y programación plurianual

Desafíos y experiencias recientes

Ricardo Martner



NACIONES UNIDAS



**Instituto Latinoamericano y del Caribe de  
Planificación Económica y Social (ILPES)**

**Dirección de Programación del Sector Público**

**Santiago de Chile, julio de 2000**

Este documento fue preparado por Ricardo Martner, experto de la Dirección de Programación del Sector Público. Se agradece a las señoras María Ester Montero y Daniela Gebhard por la preparación de cuadros y traducción de textos.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1394-P

LC/IP/L.177

ISBN: 92-1-321620-3

Copyright © Naciones Unidas, julio del 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.99.II.G.67

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

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

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Desafíos macroeconómicos</b> .....	11
A. Sector público y crecimiento de largo plazo .....	11
B. Globalización y sector público (el tamaño sí importa).....	14
C. Sector público y nivel de actividad.....	17
D. La coordinación de las políticas fiscal y monetaria .....	21
E. Los estabilizadores fiscales automáticos .....	23
<b>II. Experiencias recientes</b> .....	31
A. El <i>policy-mix</i> en la Unión Europea.....	31
B. El pacto por la estabilidad y el crecimiento de la Unión Europea .....	42
C. Programación plurianual y metas fiscales en el Reino Unido .....	46
D. Estrategias de política fiscal en países de América Latina.	54
E. Internalizar externalidades con normas fiscales flexibles y transparentes .....	63
<b>Bibliografía</b> .....	67

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Total de gastos del gobierno general.....	14
Cuadro 2	Efectos de la política fiscal según modelos alternativos.....	20
Cuadro 3	Ponderaciones de los objetivos macroeconómicos de las autoridades.....	21
Cuadro 4	Combinaciones de políticas fiscal y monetaria.....	22
Cuadro 5	Magnitud de los estabilizadores automáticos en países de Europa y América Latina.....	27
Cuadro 6	América Latina (algunos países): componentes de las cuentas del sector público ...	29
Cuadro 7	Una revista de las fuentes de tensión en el <i>policy-mix</i> , sus posibles soluciones y los problemas institucionales y políticos esperables.....	36
Cuadro 8	Cuatro configuraciones institucionales.....	38
Cuadro 9	La naturaleza de las políticas económicas asociadas a estas configuraciones institucionales.....	39
Cuadro 10	Una evaluación de las fuerzas y debilidades de los escenarios.....	40
Cuadro 11	Algunas formas no convencionales de atenuar los problemas del <i>policy-mix</i> .....	41
Cuadro 12	Programas de estabilidad y convergencia en la Unión Europea, 1999.....	46
Cuadro 13	Finanzas del sector público en el Reino Unido.....	53

## Índice de recuadros

Recuadro 1	El código de estabilidad fiscal del Reino Unido.....	49
Recuadro 2	Proposiciones para mejor gobierno.....	55
Recuadro 3	Ley de responsabilidad fiscal de Argentina.....	58

## Índice de figuras

Figura 1	Tamaño del sector público y variabilidad de términos de intercambio.....	16
----------	--	----

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Brecha del PIB y saldo público en la Unión Europea.....	25
-----------	---	----

---

## Resumen

---

El documento presenta y discute en su primera parte algunos de los desafíos macroeconómicos que enfrenta la gestión pública. Los desafíos reseñados son: primero, potenciar el papel catalizador del gasto público en el crecimiento de largo plazo; segundo, aminorar los efectos no deseados de la globalización y de la apertura, en particular los referidos a la obligación del sector público de proteger a las regiones, sectores o personas más vulnerables a estos procesos; tercero, manejar un nivel de deuda pública que permita garantizar la credibilidad del Estado como agente macroeconómico y preservar su capacidad de reacción; cuarto, buscar mecanismos para mejorar la coordinación de las políticas orientadas a la estabilización macroeconómica con los restantes agentes; y quinto, disminuir el carácter cíclico de las finanzas públicas.

En la segunda parte se examinan algunas experiencias recientes en materia de finanzas públicas y de procesos presupuestarios, de manera a recoger aspectos innovadores que puedan ser útiles para encarar estos desafíos, a partir de procesos continuos de reingeniería de la gestión pública. Los desafíos se enfrentan diseñando esquemas prudenciales que logren internalizar las externalidades. La combinación de la programación presupuestaria plurianual y de una gestión de corto plazo flexible ayuda a 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.



## Introducción

---

En el planeta globalizado, las fuentes de incertidumbre se multiplican y las autoridades se ven enfrentadas a numerosos desafíos, pues deben conjugar la credibilidad de sus acciones con la flexibilidad necesaria para superar situaciones imprevistas. En esta encrucijada (la credibilidad supone reglas del juego estables durante un tiempo prolongado, la flexibilidad implica capacidad de respuesta ante cambios en las condiciones externas al sistema), muchos privilegian como único objetivo de la política económica la credibilidad de corto plazo, la que se lograría estableciéndose metas presupuestarias rígidas, con la renuncia voluntaria a cualquier posibilidad de reacción ante eventos adversos. Ante frecuentes perturbaciones asimétricas, entre países, regiones y sectores, el criterio de disciplina no puede ser el único ni el dominante, cuando las autoridades se enfrentan a múltiples situaciones que requieren de intervenciones discretas y transitorias por naturaleza.

En presencia de incertidumbre no hay lugar para reglas estrictas y concepciones rígidas, como tampoco para la improvisación y la incapacidad de reacción. Si los objetivos de la política fiscal son acometer de manera simultánea metas de crecimiento económico y de sostenibilidad de sus propias cuentas, es preciso adecuar las normas según criterios complementarios de disciplina fiscal y flexibilidad presupuestaria. La incertidumbre obliga a realizar frecuentes acciones discrecionales estabilizadoras y a evitar una gestión excesivamente conservadora. El conservadurismo puede ser autovalidante, ya que políticas demasiado rígidas pueden traducirse en que la tasa natural del producto sea inferior a su nivel óptimo de manera persistente.

La configuración de un nuevo pacto fiscal en la región (CEPAL, 1998) debe fundarse sobre pilares sólidos, con un diseño institucional que atienda debidamente dos principios sagrados, como son la estabilidad y la responsabilidad. El principio de estabilidad supone que el Gobierno maneja las finanzas públicas de una manera transparente, predecible y consistente con los objetivos de niveles elevados y estables de crecimiento y empleo. El principio de responsabilidad supone asegurar la sostenibilidad de largo plazo de las decisiones, evitando cargas tributarias desproporcionadas o niveles excesivos de deuda pública. La conducción de las políticas económicas debe ser cada vez más preventiva y prudencial, con una gestión flexible pero con reglas socialmente concertadas y mecanismos claros de rendición de cuentas, de manera a llevar a la práctica estos principios.

En esta óptica, el sector público se enfrenta a cinco desafíos principales. El primero es intervenir en el proceso económico como un actor catalizador del crecimiento, más que como un obstáculo al buen desempeño. Algunos estudios detectan una correlación parcial negativa entre el crecimiento y el tamaño del sector público, medido éste como la relación entre el consumo de Gobierno y el PIB. El argumento es que las externalidades generadas por los gastos públicos improductivos producen distorsiones en la economía que disminuyen el crecimiento de la productividad y del ingreso. Así, la reducción del gasto público aumentaría la tasa de crecimiento promedio en las economías en el mediano plazo.

Sin embargo, de la evidencia empírica analizada se desprende que resulta muy difícil deducir una relación causal clara entre las políticas de Gobierno y el crecimiento, tanto por la complejidad de las interacciones mutuas como por la dificultad de establecer mediciones satisfactorias de la multiplicidad de acciones del Estado en la economía. Las comparaciones internacionales no permiten establecer una relación numérica contundente entre el tamaño del Estado y el crecimiento económico. Las conclusiones de política, como por ejemplo que un consumo de Gobierno alto es perjudicial para el crecimiento de largo plazo, suelen desprenderse de regresiones poco robustas y debieran en consecuencia realizarse con cautela. En tal sentido, es bueno enfatizar que, empíricamente, el sector público parece tener más un papel de catalizador del crecimiento, a través de las políticas económicas que inciden en la inversión privada como de sus propios planes de infraestructura (el *crowding-in*), que de freno al desarrollo (el *crowding-out*). El desafío es diseñar políticas públicas que efectivamente representen un motor del desarrollo como agente realizador y promotor de la inversión, principal factor explicativo del crecimiento del largo plazo.

Un segundo aspecto se refiere a los efectos que tiene la globalización sobre el sector público. La globalización y las propias reformas de liberalización y apertura de los países han incrementado su exposición a los acontecimientos externos. La apertura comercial y financiera puede conducir a una mayor fragilidad doméstica, en la medida en que los *shocks* externos se transmiten de manera casi automática a los mercados internos y desaparecen los instrumentos para atenuar sus efectos. Algunos autores han detectado así una relación positiva y significativa entre el tamaño del sector público y la apertura económica; el Gobierno parece ejercer una función de aislamiento de las turbulencias, siendo un sector “seguro” en comparación con el sector transable. Los Gobiernos consumen una fracción mayor del PIB en economías sujetas a mayores grados de riesgo externo, y ello se refleja en el Consumo de Gobierno y en los programas de transferencias al sector privado, y en especial en la seguridad social. El tamaño del sector público no es por lo tanto independiente del entorno macroeconómico; las políticas que buscan simultáneamente una mayor apertura hacia el exterior y un menor gasto público enfrentan un dilema de difícil resolución. La globalización creciente parece ir de la mano de una presencia también creciente del Estado, al menos en las etapas de transición. Si esto es así, el desafío es construir un sector público capaz de controlar globalmente sus gastos sin dejar de ejercer un papel de amortiguador de las turbulencias externas.

Las relaciones entre el déficit fiscal, la credibilidad de las políticas y el crecimiento de la economía no son triviales. El tema de las expectativas se ha vuelto central en el análisis del comportamiento de los agentes; de éstas va a depender el sentido y la magnitud de los efectos de las



políticas fiscales. La evaluación de los costos macroeconómicos de la estabilización fiscal ha originado una extensa literatura en los últimos años. Un ajuste fiscal puede producir fuertes efectos contractivos si los agentes son miopes (en el sentido de que no anticipan correctamente el futuro), o por el contrario, un impacto positivo sobre el crecimiento, aún en el corto plazo, si las expectativas son racionales y los niveles de la deuda pública elevadas. Parece de sentido común suponer que, en tiempos normales, el funcionamiento de la economía es más keynesiano que antikeynesiano, siempre que la deuda y el déficit se sitúen en niveles sostenibles. Un tercer desafío es entonces diseñar políticas sostenibles, consistentes y creíbles, es decir, anticipadas correctamente por los agentes privados, si se quiere superar los dilemas de corto plazo y lograr objetivos de inflación y de ajuste fiscal con el menor costo posible en términos de producción y desempleo.

Las reformas del sector público han significado por lo general la eliminación del papel de regulación macroeconómica atribuido a la política fiscal. Esto le ha otorgado un peso excesivo a la política monetaria en el control de la demanda agregada, con la consiguiente pérdida de grados de libertad. La combinación de políticas (*policy-mix*) no ha sido siempre la más adecuada, con consecuencias negativas y considerables en el desempeño agregado. La política fiscal también tiene un papel no menor en la prevención de fluctuaciones excesivas, y este aspecto no se ha considerado apropiadamente en las reformas recientes. Un cuarto desafío es buscar mecanismos institucionales que aseguren una adecuada combinación de las políticas monetaria y fiscal, pues existen ganancias ciertas en la coordinación.

Se trata, en suma, de crear espacios para la plena operación de los estabilizadores automáticos, con políticas resueltamente anticíclicas. Un quinto desafío es lograr un objetivo de presupuesto equilibrado en condiciones económicas normales, corregido por la influencia de las fluctuaciones cíclicas. Para ello, es necesario estimar la magnitud y persistencia de los estabilizadores automáticos. Para un conjunto de países de América Latina en la década de 1990, se identifica lo que ha sido el componente cíclico en el saldo de las cuentas públicas, es decir, el monto de ingresos y gastos asociado a movimientos transitorios del nivel de actividad.

Los cinco desafíos macroeconómicos reseñados son: potenciar el papel catalizador del gasto público en el crecimiento de largo plazo; encarar los efectos no deseados de la globalización, en particular los referidos a la obligación del sector público de proteger a las regiones, sectores o personas más vulnerables a estos procesos; lograr un nivel de deuda pública y de déficit fiscal adecuado para garantizar credibilidad y capacidad de reacción; buscar mecanismos para mejorar la coordinación de las políticas orientadas a la estabilización macroeconómica; y disminuir el carácter cíclico de las finanzas públicas.

No existen maneras unívocas de enfrentar estos desafíos. En la segunda parte de este documento se analizan algunas experiencias recientes en materia de finanzas públicas y de proceso presupuestario. El propósito no es llevar a cabo una descripción sistemática de los procedimientos de cada país, sino más bien recoger aspectos innovadores que puedan ser útiles para encarar los desafíos pendientes, a partir de procesos continuos de reingeniería de la gestión pública.

Se analiza la configuración del *policy-mix* en la Unión Europea, en la convicción de que esta experiencia inédita representa una referencia ineludible cuando se abordan los temas de coordinación macroeconómica e integración en nuestra región. Se examinan luego los principales aspectos del Tratado de Amsterdam, en que se establecen normas de programación plurianual para todos por igual, de manera a asegurar el cumplimiento de la regla fiscal de equilibrio presupuestario de mediano plazo, y se reconoce al mismo tiempo la importancia de los estabilizadores automáticos, tomando en cuenta los efectos de perturbaciones asimétricas en los diversos países que conforman la Unión Europea.

La experiencia reciente del Reino Unido es particularmente interesante, pues se han realizado grandes esfuerzos para adecuar los procesos presupuestarios a los desafíos planteados por un entorno

incierto. Los objetivos principales de la política fiscal son, en el mediano plazo, mantener finanzas públicas sanas, y en el corto plazo, ayudar a la política monetaria permitiendo la plena operación de los estabilizadores automáticos en su papel de suavizamiento de las fluctuaciones macroeconómicas, y, cuando sea prudente y apropiado, otorgando ayuda adicional mediante cambios en las políticas discrecionales. Estos objetivos están vinculados entre sí; la posibilidad de ayudar a la política monetaria en estabilizar la economía durante un episodio recesivo depende de la fortaleza de la posición financiera de mediano plazo del sector público. De manera deliberada, y aprendiendo de las lecciones del pasado, se emprende una estrategia prudente, que permite ajustarse a las fluctuaciones macroeconómicas del ciclo y contempla un margen significativo para enfrentar la incertidumbre. Esto último supone tomar en cuenta explícitamente la posición de la economía en el ciclo y adoptar supuestos moderados de crecimiento en la programación plurianual.

Finalmente, se analizan los desarrollos recientes en estas materias en la región, en especial en Argentina y Brasil, países que han promulgado recientemente leyes de responsabilidad fiscal, y que además contemplan en el futuro próximo establecer criterios macroeconómicos de convergencia en el marco del Mercosur. En Argentina, la nueva ley establece el presupuesto plurianual, crea el fondo anticíclico fiscal, y prevé la firma de acuerdos-programa con las unidades ejecutoras. En Brasil, la reciente ley establece metas fiscales trianuales, fija los límites de gasto de personal y de endeudamiento para cada nivel de Gobierno, y recoge por cierto los criterios de gestión aplicados a partir del plan plurianual, que establece los objetivos y metas de la administración federal en materia de inversiones.

De manera inédita, en la mayoría de los países de la región se han establecido las bases de una gestión sana y eficiente de las finanzas públicas. Pero quedan desafíos pendientes, los que se encarar diseñando normas fiscales flexibles y transparentes, y esquemas prudenciales que logren internalizar las externalidades. Se trata de combinar disciplina con flexibilidad, con una programación plurianual con objetivos explícitos y una gestión de corto plazo flexible. 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.

## **I. Desafíos macroeconómicos**

---

En las secciones que siguen se examinan algunos de los desafíos macroeconómicos que enfrenta continuamente la gestión pública, los que surgen del complejo relacionamiento del sector público con los restantes agentes macroeconómicos, como las empresas, los consumidores y las autoridades responsables de la política monetaria.

### **A. Sector público y crecimiento de largo plazo**

La literatura empírica relativa a los determinantes del crecimiento recibió un gran impulso a partir de la publicación de datos comparables para más de 130 países del PIB per cápita. Barro (1991) utilizó este panel de datos para analizar los determinantes empíricos de la tasa de crecimiento. Un aspecto que ha recibido mucha atención en la literatura es el papel del sector público.

La política fiscal repercute sobre el crecimiento de largo plazo por cuatro vías principales. La primera es su participación directa en la acumulación de capital, especialmente de infraestructura. La segunda es el eventual efecto de desplazamiento que sobre el ahorro y la inversión privadas ejerce el financiamiento de las actividades públicas. La tercera tiene que ver con el tamaño del Estado y las externalidades negativas que produce la intervención desmedida sobre la productividad agregada. Finalmente, una cuarta categoría de mecanismos podría agruparse bajo el término de calidad de las políticas públicas.

Generalmente, en las regresiones a la Barro se identifica una relación positiva entre la inversión pública y el crecimiento. Por ejemplo, Easterly y Rebelo (1993), utilizando información desagregada para un conjunto de países en desarrollo, detectan una relación sólida y significativa entre inversión pública y crecimiento, especialmente en los sectores de transporte y telecomunicaciones. Estos autores reportan asimismo una influencia positiva directa de la inversión pública sobre la inversión privada. Por otra parte, Devarajan, Swaroop y Zou (1993) identifican una influencia no lineal del gasto en infraestructura, consistente con rendimientos a escala decrecientes, en que con bajos niveles de gasto su contribución marginal a la productividad agregada es muy elevada, pero que declina rápidamente y tiende a desaparecer para valores elevados del cociente entre inversión pública y PIB (curva en U invertida).

El gasto público en general y los impuestos requeridos para su financiamiento pueden tener un impacto negativo sobre la inversión privada y el crecimiento. Mendoza, Milesi y Asea (1995) detectan efectos significativos del nivel de impuestos sobre el crecimiento de largo plazo, aunque pequeños y con coeficientes poco robustos a especificaciones alternativas. Por su parte, De la Fuente (1997) estima que, para los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), por cada dólar de aumento del gasto público la inversión privada disminuye en treinta y dos centavos. El efecto es menor en el caso de las transferencias a hogares, probablemente porque estas últimas son más bien operaciones de redistribución de ingresos entre privados.

Muchos estudios detectan además una correlación parcial negativa entre el crecimiento y el tamaño del sector público, medido éste como la relación entre el consumo de Gobierno y el PIB (Barro, 1991 y 1997), o como el gasto público total sobre PIB. El argumento, de sobra conocido, es que las externalidades generadas por los gastos públicos improductivos producen distorsiones en la economía que disminuyen el crecimiento de la productividad y del ingreso. Por ejemplo, De la Fuente (1997) calcula que una reducción de cinco puntos del consumo público, manteniendo constante la inversión y las transferencias, aumentaría la tasa de crecimiento promedio en las economías de la OCDE en dos tercios de punto por año en el mediano plazo.

Finalmente, algunos estudios tratan de medir el efecto de la calidad de las políticas públicas sobre el crecimiento de largo plazo. Por ejemplo, el informe del Banco Mundial (1997) introduce en las regresiones múltiples una medida del “buen Gobierno”, en que una variable de políticas públicas, definida como un indicador sintético que incluye mediciones de la apertura de la economía, de las distorsiones de precios (diferencia entre precios internos e internacionales) y de sobrevaloración del tipo de cambio, representa un factor explicativo de las diferencias de ingreso entre países en desarrollo.

Desde la publicación del artículo de Barro (1991), se han encontrado más de 60 variables que se correlacionan significativamente con el PIB per cápita (Sala-i-Martin, 1997). Las teorías del crecimiento no son explícitas en cuanto a las variables empíricas relevantes. No es fácil, por ejemplo, medir el nivel de tecnología o el capital humano, a pesar de que se sabe que se trata de elementos determinantes en la explicación de las diferencias del crecimiento entre países. Ello ha llevado a los econométricos a buscar múltiples variables que puedan explicar el crecimiento comparado. A medida que se comienza a agregar variables, se encuentra un alto grado de multicolinealidad, al punto que no es posible discriminar entre ellas. Levine y Renelt (1992) concluyen que muy pocas variables son robustas ante cambios en la especificación econométrica. Estos autores encuentran que el nivel inicial de ingreso y las tasas de inversión, de crecimiento de la población y de escolarización secundaria son las únicas variables que tienen una fuerte relación empírica con el crecimiento de largo plazo.

En la misma línea, Sala-i-Martin (1997) lleva a cabo un ejercicio aleccionador. Tomando como fijas cuatro variables, que aparecen en todas las regresiones, el autor elabora un *test* de

significación para las restantes 63 que han sido utilizadas en la literatura en el período 1960-1990. Las cuatro variables fijas son el nivel de ingreso per cápita en 1960, la tasa de escolarización primaria en 1960, la expectativa de vida en el mismo año y la tasa de inversión de 1960 a 1990. Las conclusiones del estudio (y de las millones de regresiones que realizó!) son las siguientes:

- Las variables que no están fuertemente correlacionadas con el crecimiento son el gasto de Gobierno (en ninguna de sus medidas, incluyendo el consumo público y el gasto público total), las medidas de “profundidad” del sistema financiero, la tasa de inflación y su varianza, los efectos de escala, y varias medidas de apertura (restricciones arancelarias, grado de apertura, etc).

- Las variables que sí están estrechamente correlacionadas con el crecimiento son 16: las variables regionales para el Africa subsahariana y América Latina y la latitud absoluta (es bueno estar lejos del Ecuador...), las variables políticas (golpes de Estado, guerras, derechos políticos y civiles, etc.), las variables religiosas (el confucianismo y el budismo aumentan el crecimiento), las distorsiones en el mercado cambiario (medidas como la desviación estándar del tipo de cambio real y del tipo de cambio en el mercado negro), la inversión total en equipos, un índice del tipo de organización económica (el “capitalismo” es bueno), un índice de apertura (el número de años en que una economía ha estado abierta entre 1960 y 1990), un efecto inicial negativo para los países exportadores de materias primas, la edad promedio de la población (con signo positivo) y finalmente la desviación estándar del crédito doméstico.

De esta larga lista se desprenden varias enseñanzas importantes. En primer lugar, es claro que ni los indicadores de reformas económicas tendientes a la liberalización ni las medidas del tamaño del Gobierno parecen ser variables fundamentales a la hora de explicar el crecimiento comparado. En segundo lugar, de las variables macroeconómicas la relación más directa parece ser entre la inversión y el crecimiento, y más aún cuando se trata de inversión en equipos. El nivel de inversión de un país es tanto el resultado de las políticas macroeconómicas como de la presencia directa del Estado.

De este somero examen relativo a la evidencia empírica se desprenden dos lecciones relevantes para nuestro propósito: i) resulta muy difícil deducir una relación causal clara entre las políticas de Gobierno y el crecimiento, tanto por la complejidad de las interacciones mutuas como por la dificultad de establecer mediciones satisfactorias de la multiplicidad de acciones del Estado en la economía; ii) consecuente con lo anterior, la evidencia internacional no permite establecer una relación numérica contundente entre el tamaño del Estado y el crecimiento económico. Por cierto, la medida de nuestra ignorancia no puede llevarnos a subestimar la importancia del “buen Gobierno” en los procesos de desarrollo.

Las conclusiones de política, como por ejemplo que un Estado más grande es perjudicial para el crecimiento de largo plazo, suelen desprenderse de regresiones poco robustas y debieran en consecuencia realizarse con cautela, tanto por parte de los investigadores como de los organismos internacionales. De hecho, comparaciones al nivel de países industrializados no reflejan correlaciones significativas entre tamaño del Estado y crecimiento promedio en las últimas décadas (ver Martner, G., 1999). En palabras de este autor: “el tema de fondo una vez más se vincula a la cuestionable validez de la afirmación del liberalismo económico extremo según la cual el gasto público en general, y el consumo de Gobierno en particular, debiera afectar negativamente, y de manera no ambigua, el crecimiento económico”.

En tal sentido, es bueno enfatizar que, empíricamente, el sector público parece tener más un papel de catalizador del crecimiento, a través de las políticas económicas que inciden en la inversión privada como de sus propios planes de infraestructura (el *crowding-in*), que de freno al desarrollo (el *crowding-out*). El desafío, entonces, es potenciar este papel catalizador con políticas públicas de alta rentabilidad social, y evitar los efectos de desplazamiento asociados a un inadecuado manejo financiero.

## B. Globalización y sector público (el tamaño sí importa)

Según los resultados de Sala-i-Martin, la apertura económica parece tener un efecto positivo sobre el crecimiento. Pero la apertura económica tiene además consecuencias insospechadas sobre el tamaño del sector público. Como se aprecia en el Cuadro 1, se ha producido un aumento sustancial del peso del sector público en la economía entre 1970 y 1990 en los países de la OCDE, crecimiento en parte revertido en algunos de ellos en la última década.

Para una muestra de 125 países, Rodrik (1998) establece una relación positiva entre el tamaño del Estado - medido como la relación entre el consumo de Gobierno y el PIB - 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 espúrea generada por variables omitidas. Ni es un artificio de la muestra de países seleccionados o de una fuente de datos específica. La cuestión es porqué esta relación existe”.

**Cuadro 1**  
**TOTAL DE GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL**  
(% del PIB nominal)

	1970	1980	1990	2000 *
Australia	25.2	31.8	33.6	32.5
Austria	37.6	47.1	33.6	49.1
Bélgica	41.4	56.6	53.5	50.0
Canadá	34.1	39.6	46.7	40.9
Rep. Checa	-	-	-	45.4
Dinamarca	-	-	56.0	54.1
Finlandia	28.5	35.8	44.5	45.2
Francia	38.2	45.6	49.3	51.5
Alemania	37.2	46.5	43.8	46.8
Grecia	-	34.5	51.0	48.7
Hungría	-	-	50.8	43.4
Islandia	-	-	36.6	35.0
Irlanda	-	45.9	37.8	29.2
Italia	32.7	41.8	53.1	47.5
Japón	19.0	32.0	31.3	38.4
Corea	-	19.3	18.1	24.4
Holanda	37.0	50.9	49.4	43.2
Nueva Zelanda	-	-	48.8	39.7
Noruega	34.9	43.9	49.7	44.9
Polonia	-	-	-	42.4
Portugal	19.5	23.2	40.6	44.1
España	20.5	29.9	39.7	38.0
Suecia	42.4	57.4	56.4	54.7
Gran Bretaña	-	-	41.8	39.5
Estados Unidos	29.6	31.3	33.6	29.9

\* Proyecciones y estimaciones: *Economic Outlook* N° 66, diciembre 1999, OECD.

Fuente: *Analytical Databank*, OECD

La explicación parece ser que las economías más abiertas tienen una mayor exposición a las turbulencias de los mercados mundiales, y que estos riesgos se transmiten con mayor intensidad a las economías domésticas. El Gobierno cumple una función de aislamiento de las turbulencias, siendo un sector “seguro” en comparación con el sector transable. Los Gobiernos consumen una fracción mayor del PIB en economías sujetas a mayores grados de riesgo externo, y ello se refleja especialmente en los programas de transferencias al sector privado, y en particular en la seguridad social. En los países industrializados, se detecta una correlación entre el grado de apertura y los gastos en seguridad social.

Cuando se incluye a todos los países, industrializados y en desarrollo, esa correlación es significativa con el consumo público, principalmente porque los Gobiernos de los países en desarrollo tienden más bien a responder a las recesiones con programas de empleo público. Las restantes variables explicativas o de control son el ingreso per cápita del país (con signo negativo: se detecta una relación inversa con el Consumo de Gobierno, que se explica tal vez por su mayor importancia relativa en los países en desarrollo en comparación con las transferencias), la relación de dependencia y variables regionales. Las estimaciones indican que la relación entre el riesgo externo y el consumo de Gobierno no se detecta sólo con datos transversales (*cross-section*); también es significativa cuando se consideran datos de panel y series temporales por países.

La variable de apertura refleja en este caso el grado de riesgo externo que tienen las economías. 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 más robusta, y que tiene un gran poder explicativo, se define como el producto entre la apertura (medida como la suma de exportaciones más importaciones sobre PIB) y la desviación estándar de los términos de intercambio. Para un país con un nivel de 20% de consumo de Gobierno, que es el promedio de la muestra, un alza en el grado de apertura de 10 por ciento 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.

Se plantea entonces que economías más abiertas, al tener una mayor exposición a los riesgos externos, conducen a un mayor gasto público en transferencias o empleo público. Si las políticas de libre intercambio de bienes y de capital mejoran el bienestar general, también crean ganadores y perdedores, y estos últimos, en democracia, no pueden más que ingresar en los esquemas de protección social, al menos en las etapas de transición. La apertura mejora las condiciones de competitividad de las economías y su desempeño global, pero al mismo tiempo obliga al sector público a gastar más para proteger a las regiones, sectores o personas más vulnerables. La globalización creciente parece ir de la mano de una presencia también creciente del Estado en la economía.

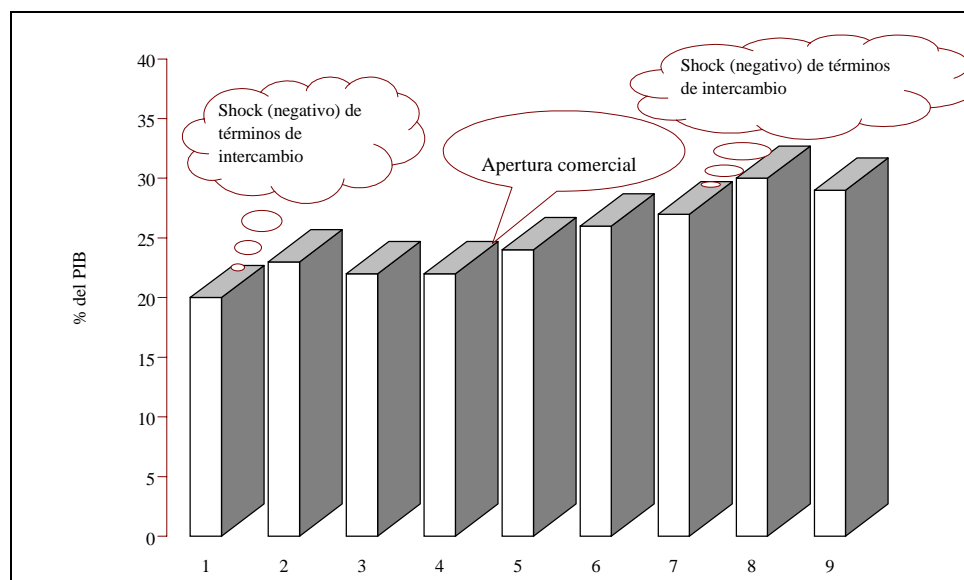
Más aún, según el estudio de Rodrik, el grado de apertura parece ser un buen predictor del tamaño del sector público, pues la apertura de los años sesenta explica la expansión del sector público en las décadas siguientes. Si esta correlación se mantiene, en nuestra región es esperable en los años que vienen una fuerte presión hacia un mayor gasto público consecutiva al actual proceso de apertura y globalización.

La forma de hacer ajustes fiscales tiene mucho que ver con esto (véase figura 1). Supongamos que nos situamos en el año 1, que el Consumo de Gobierno es de 20% del PIB, y que se produce un *shock* negativo de términos de intercambio. La secuencia (imaginaria) es la siguiente: un *shock* externo produce una recesión doméstica, la que se transforma en depresión cuando además existe un ajuste fiscal inicial. La situación, por el lado del empleo, es insostenible, por lo que en el año 2 se autorizan gastos fiscales adicionales para compensar al menos en parte el deterioro del mercado laboral. En el año 3, el *shock* inicial desaparece, pero no sus efectos sobre el PIB y el empleo. Tanto el menor nivel del PIB (que lleva a un denominador más pequeño) como la degradación del mercado laboral lleva a un gasto de Gobierno que es superior al inicial. Los efectos de los *shocks* negativos son en general persistentes, y sus consecuencias perduran por varios años. Supongamos que en el año 4 se acelera la apertura comercial, la que puede producir en el corto plazo problemas en algunos sectores que ocupan abundante mano de obra, sin que se compensen completamente por la mayor demanda laboral generada en los sectores dinámicos. Sabido es que los resultados positivos de este tipo de medidas sobre el crecimiento de las economías pueden

demorar varios años. El efecto de la apertura es un mayor gasto en empleo público, en seguridad social o en variadas transferencias o subsidios. Si a esto le agregásemos por ejemplo un nuevo *shock* negativo de términos de intercambio en el año 7, podemos finalizar la década con un gasto de Gobierno 10 puntos superior al inicial, sin que ninguna autoridad se lo haya propuesto, y además, sin tentación alguna para ceder al populismo.

Figura 1

## TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO Y VARIABILIDAD DE TÉRMINOS DE INTERCAMBIO



Rodrik muestra que, así como la apertura tiende a aumentar el tamaño del Estado, un mayor nivel de gasto público ayuda a estabilizar el PIB, frente a situaciones de alta variabilidad de los términos de intercambio. Para 119 de los 147 países incluidos en la muestra, un consumo de Gobierno mayor, como porcentaje del PIB, resulta en un ingreso más estable en la mayoría de los países de la muestra. Esta discusión se distingue del tema de la estabilización fiscal de los ciclos macroeconómicos. Como lo dice Rodrik, “la cuestión relevante no es si la política fiscal contracíclica puede estabilizar el ingreso a la manera keynesiana, sino si la política fiscal puede hacerlo con un alto nivel de gasto público permanente”.

Por lo tanto, las reformas que en democracia promueven al mismo tiempo la apertura al exterior y la reducción del tamaño del Estado se encaminan a un callejón sin salida. La vulnerabilidad externa empuja hacia un mayor crecimiento del Estado. Independientemente de las preferencias y de las declaraciones de principio, se trata de correlaciones significativas y establecidas. La actitud relevante no es entonces renegar de esta realidad, sino preguntarse cómo enfrentarla sin producir desequilibrios económicos, sociales y políticos.

En suma, se trata de buscar un modelo de desarrollo que maneje adecuadamente los riesgos y los desequilibrios de la globalización sin mermar la capacidad empresarial doméstica ni el mercado laboral. Programación plurianual de los gastos públicos, tendientes a facilitar la adaptación de actores y de mercados a los nuevos desafíos, pero también flexibilidad y capacidad de intervención para encarar eventos transitorios adversos, tales debieran ser las consignas de las políticas públicas para aminorar los efectos negativos de la volatilidad y de los frecuentes *shocks* asimétricos.



## C. Sector público y nivel de actividad

Ante la necesidad de reducir los déficit y las deudas fiscales, las autoridades esperan que las medidas restrictivas no vayan a aminorar el nivel de actividad en el corto plazo. Esto es muy difícil, sobre todo porque la economía generalmente se sitúa en un régimen de desempleo keynesiano cuando se ajustan las cuentas públicas, y ello se traduce en una profundización de la recesión. La mayoría de los episodios de ajuste fiscal han tenido efectos negativos no deseados en el crecimiento y la tasa de desempleo.

Pero la misión no es imposible; existen experiencias paradigmáticas que ponen de manifiesto que es posible reducir el déficit sin repercusiones negativas de corto plazo sobre la demanda agregada que comprometan el crecimiento de la producción o el empleo. En los años ochenta, los casos de Dinamarca, Irlanda y Suecia mostraron que una fuerte contracción presupuestaria no es incompatible con el crecimiento y la creación de empleos. En Dinamarca, el déficit pasó de 9.1% del PIB en 1982 a un superávit de 3.4% del PIB en 1986, con un crecimiento promedio de 3.5% en ese período (“el cuento de hadas”). En Irlanda, el déficit decreció de 10.5% del PIB en 1987 a 1.8% en 1989, con una reducción de 15 puntos de la deuda pública y un crecimiento de 6% en 1989. Por último, en Suecia el déficit bajó en 8 puntos del PIB entre 1985 y 1987, y este último aumentó 0.7% más que en el período anterior. Por el contrario, múltiples experiencias de expansión fiscal han fracasado en sus intentos de reactivación de la economía.

¿Cómo explicar estos episodios, y el hecho de que un ajuste fiscal puede ser a veces expansivo, y a veces contractivo? Diversos estudios empíricos han tratado de analizar de manera sistemática las consecuencias reales de los episodios fiscales en los países de la OCDE. Por ejemplo, Alesina y Perotti (1995) establecen que la condición para que una reducción duradera del déficit tenga un efecto positivo sobre la economía es que el ajuste se haga restringiendo el gasto, y no aumentando los impuestos.

Alesina y otros (1999), en un estudio realizado con un panel de datos de países de la OCDE, muestran que la composición de los cambios en la política fiscal es especialmente importante para las utilidades de las empresas y la inversión privada. La reducción del gasto primario, en especial el que se refiere a los salarios públicos, estimula significativamente la inversión privada. Además, la reducción de impuestos que tienen efectos sobre los costos laborales también incide en el gasto en inversión privada. Así, los efectos no keynesianos de las políticas de austeridad fiscal se asocian por lo general a caídas permanentes del gasto más que a alzas de las tasas tributarias.

Estas conclusiones son matizadas sin embargo por otros estudios. Por ejemplo, Cour y otros (1996) encuentran que, de 19 experiencias de ajuste analizadas, 7 fueron expansivas, y de 18 episodios de expansión, 6 fueron acompañadas por recesiones. En cerca de un tercio de los procesos de cambio en la política fiscal funcionó el “cuento de hadas”, lo que representa una cifra significativa. Sin embargo, no se establece una relación clara entre este resultado y la forma de efectuar el ajuste; no habría una superioridad contundente de los episodios que privilegiaron la caída de gastos como mecanismo de ajuste.

Las explicaciones teóricas del “cuento de hadas” son de diversa índole. Ni la teoría keynesiana tradicional, en que se enfatiza la importancia del multiplicador como mecanismo de transmisión, ni la equivalencia ricardiana, en que el efecto de la política fiscal es neutro, pueden dar cuenta de este tipo de resultados. Se trata de explicar, en la realidad, la coexistencia de eventos keynesianos, en que los efectos predominantes son expansivos sobre el PIB y el empleo, ricardianos, en que la política fiscal es neutra, y antikeynesianos, en que predomina el impacto contractivo.

La teoría neokeynesiana tradicional supone un horizonte de corto plazo, con agentes miopes que no incorporan la restricción intertemporal del sector público en sus decisiones, y asume también la existencia de capacidad instalada ociosa en la economía. A pesar de que puedan existir efectos parciales de desplazamiento - por la vía de alguna representación IS-LM tradicional -, el multiplicador de gasto público es positivo, y superior a uno en el corto plazo. Así, el ajuste del sector público es recesivo; y el déficit expansivo.

La teoría neoclásica, por el contrario, supone consumidores racionales y de horizonte infinito, que integran la restricción intertemporal del sector público a su propia restricción presupuestaria. El alza del gasto público presente conduciría inevitablemente a un aumento de impuestos futuros, y por lo tanto el ingreso disponible actualizado no cambiaría. Se comprende que los agentes anticipan esta situación, y que no van a modificar su consumo, ni presente ni futuro, ante cambios en el gasto público. Existe entonces neutralidad de la política fiscal o equivalencia ricardiana: independientemente de la forma de su financiamiento (por impuestos o por emisión de deuda), un alza del gasto público no tiene ningún efecto ni sobre el PIB, ni sobre el consumo privado. Existe un desplazamiento uno a uno entre el consumo privado y el consumo público.

Existen varios casos en que no se cumple este criterio de neutralidad. El resultado de neutralidad de la política fiscal proviene del carácter racional de las expectativas de los consumidores, que anticipan perfectamente la restricción presupuestaria del sector público. Si los agentes fuesen irracionales o más bien miopes, sus expectativas en relación con la tasa tributaria futura serían adaptativas o *naives*. En tal caso, una anunciada disminución futura del gasto público no cambia en nada el equilibrio de corto plazo, y el ajuste fiscal tiene efectos recesivos. Si existe miopía en los agentes, éstos no incorporan la restricción intertemporal del sector público en su propia evaluación del ingreso actualizado, con lo que se vuelve a comportamientos más bien keynesianos. Resulta difícil incorporar la miopía en la teoría económica, pero ello no significa que el tema no sea relevante. En palabras de Elmendorf y Mankiw (1998): “Cuando se les explica a los no economistas la idea de la equivalencia ricardiana, generalmente no la toman muy en serio, pues dudan de la capacidad de la gente en prever los futuros impuestos que implica la deuda pública”.

Se supone que las familias poseen un perfecto conocimiento de las cuentas del Estado, cuando, al estar sometidas muchas de ellas a restricciones de liquidez, ya tienen incertidumbres respecto de sus propios ingresos. Incluso si se mantiene el supuesto de expectativas racionales, un aumento del ingreso disponible actual se traduciría en un aumento del consumo presente si se contempla la existencia de restricciones de liquidez en algunos consumidores, debido a imperfecciones en el mercado financiero que les impiden trasladar su consumo de un período a otro. La existencia de restricciones de liquidez en una fracción de los agentes privados conduce a rechazar la hipótesis del ingreso permanente en su versión ricardiana más extrema.

Para explicar efectos antikeynesianos, se introduce el supuesto de que los tributos son distorsionantes (Alesina y Perotti, 1995). En estos modelos de oferta, un alza de impuestos - o de los gastos, puesto que éstos no son más que impuestos futuros - implicaría una disminución de la producción. Si se cumple la restricción intertemporal del sector público, los consumidores son racionales y los impuestos distorsionantes, una caída del gasto público percibida como permanente supone una reducción de los impuestos futuros, lo que repercute en un aumento del ingreso disponible esperado, incrementando el consumo actual. Las explicaciones giran en torno al papel de las expectativas y a la credibilidad de las políticas (véase por ejemplo Bertola y Drazen, 1993). Cuando la austeridad presupuestaria es creíble, los agentes anticipan una caída permanente de la inflación y de las tasas de interés reales de largo plazo, generándose las condiciones para reactivar la economía.

Este mecanismo reactivador compensaría la disminución del consumo público. La credibilidad de las políticas de reducción futura del gasto resulta así fundamental para lograr un

ajuste expansivo de las cuentas públicas, y superar el dilema entre reducción del déficit y crecimiento. La repercusión de la política fiscal dependería entonces de la naturaleza del ajuste. Si se aumentan los impuestos para reducir el déficit, la producción caería. En cambio, si es el gasto el que se ajusta de manera creíble, los agentes prevén una disminución futura de los impuestos, produciendo efectos de oferta positivos que harían aumentar el PIB en el corto plazo. La expansión fiscal por la vía del gasto sería contractiva. Los modelos de oferta con impuestos distorsionantes suponen entonces que el ajuste fiscal es expansivo, si se reducen los gastos, y contractivo, si se aumentan los impuestos. De manera simétrica, el déficit sería expansivo si se disminuyesen los impuestos y contractivo, si se elevaran los gastos.

Otra categoría de modelos incorpora no linealidades para explicar los cambios de régimen. Para Bertola y Drazen (1993), cuando el gasto público y la deuda son bajos, los agentes son ricardianos. En cambio, cuando la deuda es alta, los agentes saben que los impuestos tienen que subir, y por lo tanto ahorran para ese evento. Existirían así puntos de inflexión (*trigger points*), a partir de los cuales un endeudamiento público excesivo induciría a un incremento del ahorro privado. En tal situación, una merma del déficit y una reducción de la deuda conduciría a una reactivación económica inmediata. Los agentes serían así ricardianos en tiempos normales, y antikeynesianos en épocas de descontrol fiscal.

Para Sutherland (1997), por el contrario, los agentes se comportan de manera keynesiana cuando el nivel de deuda pública es bajo, y de manera antikeynesiana cuando el endeudamiento es excesivo y la posibilidad de insolvencia amenaza a los agentes. En un mundo en que los agentes tienen vidas finitas, a niveles bajos de deuda las generaciones actuales de consumidores descuentan fuertemente los futuros impuestos, pues no estarán vivos para pagarlos, o habrá una mayor población para hacerlo. Pero cuando la deuda llega a niveles extremos, los consumidores saben que existe una alta probabilidad de que deberán pagar mayores impuestos. La solución del modelo muestra una transición suave entre el caso keynesiano y el antikeynesiano.

Las no linealidades se atribuyen a la probabilidad de insolvencia del sector público. Si ésta es reducida, los agentes no se preocupan de los impuestos futuros, pues existe una alta probabilidad de que los agentes morirán (o que la población aumentará) antes de la próxima estabilización tributaria. En cambio, si existe posibilidad de no pago de la deuda, los consumidores anticipan un alza futura de los impuestos y ahorran en consecuencia. Un déficit fiscal tendría efectos contractivos.

Los efectos de la política fiscal (véase el Cuadro 2) dependen entonces del estado de ánimo de los agentes privados - según si son escépticos (y no creen en los anuncios de la política fiscal), ingenuos (y anticipan el futuro a partir del presente), o racionales (y son capaces de anticipar las restricciones del futuro a partir de las holguras del presente) - y de la estrategia utilizada, en que la mejor situación es el anuncio creíble de una disminución del gasto público, lo que produciría reactivación económica y un alza inmediata de la recaudación tributaria.

Parece de sentido común suponer que, en tiempos normales, el funcionamiento de la economía es más keynesiano que ricardiano o antikeynesiano, siempre que la deuda y el déficit se sitúen en niveles sostenibles. Para emplear una imagen, no es necesario detener el automóvil cuando el indicador de temperatura no está en rojo, pues no existe ningún riesgo de recalentamiento. El tema es, claro está, determinar con precisión cuál es la temperatura máxima permitida.

Como plantea Fischer (1999): “el keynesianismo está vivo y bien, y vive en Asia y en todas partes. A mediados de los ochenta existía un apoyo creciente a la visión de que la contracción fiscal era expansiva. Sin embargo, en Asia hemos visto que el keynesianismo está vivo, ya que los ajustes fiscales han sido demasiado fuertes”. Los cuentos de hadas pueden existir en la realidad, pero no son la realidad.

Cuadro 2

## EFECTOS DE LA POLÍTICA FISCAL SEGÚN MODELOS ALTERNATIVOS

Modelo teórico	Supuestos	Mecanismos	Efecto neto
<b>Modelos neo-keynesianos</b>	Horizonte de corto plazo (miopía de los agentes): expectativas <i>naïves</i> o adaptativas Ausencia de restricción de solvencia intertemporal del sector público Curva de Phillips y representación IS-LM Existencia de capacidad instalada	Multiplicador de gasto Efectos parciales de desplazamiento Linealidad	Ajuste recesivo Déficit expansivo
<b>Equivalencia ricardiana</b>	Restricción presupuestaria intertemporal de consumidores y sector público Consumidores de horizonte infinito y con expectativas racionales Optimización intertemporal y equilibrio de los mercados	Desplazamiento uno a uno del consumo privado por el consumo público anticipado Los agentes integran a su plan de consumo la restricción presupuestaria del Estado	Política fiscal neutra a corto y largo plazo Ajuste neutro Déficit neutro
<b>Modelos neo-clásicos con impuestos distorsionantes</b>	Equivalencia ricardiana Efecto distorsionante de los impuestos La variable decisiva es el nivel de gasto público La credibilidad de los anuncios de la política fiscal futura es crucial	Un alza de impuestos reduce la producción por la menor oferta de trabajo Los efectos de oferta llevan a un “super-desplazamiento”. Una disminución permanente del gasto público reduce los impuestos esperados y aumenta el consumo privado	Ajuste recesivo con alza de impuestos Ajuste expansivo con caída del gasto Déficit expansivo si se reducen impuestos Déficit contractivo si aumentan los gastos
<b>Modelos keynesianos con “puntos de inflexión”</b>	El PIB se determina por la demanda en el corto plazo Consumidores de horizonte finito Comportamiento keynesiano mientras el nivel de deuda pública es sostenible Comportamiento de repudio de la deuda pública cuando existe posibilidad de no pago	Mecanismos keynesianos en condiciones normales Efectos inversos cuando el déficit amenaza ya no a las generaciones futuras sino que a los agentes mismos No linealidades atribuibles a la probabilidad de insolvencia del sector público	Ajuste recesivo y déficit expansivo en niveles normales de deuda Ajuste expansivo y déficit recesivo cuando la deuda es elevada

Fuente: elaboración del autor

## D. La coordinación de las políticas fiscal y monetaria

Existen grados diversos de independencia, pero lo que realmente importa es el grado de coordinación de las políticas monetaria y fiscal (por coordinación se entiende el proceso por el cual dos autoridades negocian sus estrategias para mejorar los resultados de ambas). Cuando los objetivos de la autoridad monetaria y fiscal son diferentes en términos del arbitraje de corto plazo entre inflación y desempleo, existe la eventualidad de políticas no coordinadas si hay independencia de objetivos. Los agentes tienden a adoptar estrategias no cooperativas, del tipo *chicken game*, en que el Banco Central exige del Gobierno una reducción del déficit, y éste le pide a la autoridad monetaria que primero reduzca sus tasas de interés para reducir la deuda y estimular el nivel de actividad.

Supongamos que las autoridades monetaria y fiscal tienen objetivos diferentes en cuanto al arbitraje entre inflación y desempleo. Cada uno hace variar su instrumento en función del nivel de producción que desea. El Gobierno aumenta el gasto y el déficit público si la demanda le parece insuficiente y el Banco Central sube la tasa de interés si la inflación le parece excesiva. Se llega así a una situación subóptima, que se caracteriza por un uso excesivo de los instrumentos de política económica; la tasa de interés aumenta para frenar el nivel de actividad y compensar el alza del déficit público, y el sector público no se ajusta procurando atenuar los efectos reales del alza de la tasa de interés. Las dos autoridades deberían negociar para intercambiar una reducción de la tasa de interés y una disminución del déficit público, pero ninguna tiene incentivos explícitos para hacerlo. La ausencia de coordinación de las políticas se traduce en un régimen caracterizado por un nivel excesivamente alto de las tasas de interés y una política fiscal insuficientemente restrictiva, y probablemente con un alto déficit fiscal producido por el pago de intereses. El resultado de un Banco Central independiente que puede fijar unilateralmente un objetivo de corto plazo de inflación es un déficit primario más elevado y tasas de interés más altas. Cabe cuestionar la eficiencia del uso exclusivo y/o excesivo de la política monetaria para estabilizar la economía.

Para ilustrar este dilema del prisionero, mostremos los resultados de un juego muy simple (ver Bennett, Loayza, 2000). Asumamos que las autoridades tienen diferentes preferencias en materia de inflación y de desempleo (Cuadro 3). La autoridad monetaria considera más importante acometer objetivos de baja inflación, mientras que la preferencia de la autoridad fiscal es exactamente inversa; privilegia con una mayor ponderación la tasa de desempleo.

**Cuadro 3**

**PONDERACIONES DE LOS OBJETIVOS MACROECONÓMICOS DE LAS AUTORIDADES**

Inflación	Baja	Media	Alta
Autoridad fiscal	3	2	1
Banco Central	6	4	1
<hr/>			
Tasa de desempleo	Baja	Media	Alta
Autoridad fiscal	6	4	1
Banco Central	3	2	1

**Fuente:** Bennett, Loayza, 2000: "Policy biases when the monetary and fiscal authorities have different objectives", Banco Central de Chile, Documento de trabajo, No 66, Marzo.

Supongamos que se produce un *shock* negativo de oferta, como un alza del precio del petróleo, el que al mismo tiempo eleva la inflación y reduce el PIB y por lo tanto aumenta el desempleo. Las autoridades fiscal y monetaria pueden seguir políticas expansivas o restrictivas, como se muestra en el Cuadro 4.

**Cuadro 4**  
**COMBINACIONES DE POLÍTICAS FISCAL Y MONETARIA**

		Políticas de la autoridad fiscal	
		Expansivas 7	Restrictivas 6
Políticas del Banco Central	Expansivas	4 Inflación alta Desempleo bajo	6 Inflación media Desempleo medio
	Restrictivas	6 Inflación media Desempleo medio	4 Inflación baja Desempleo alto

**Fuente:** Bennett, Loayza, 2000: "Policy biases when the monetary and fiscal authorities have different objectives", Banco Central de Chile, Documento de trabajo, No 66, Marzo.

Cada autoridad decide el nivel de su instrumento sabiendo que su contraparte es racional y conociendo sus preferencias. El equilibrio de Nash se obtiene cuando ningún jugador puede obtener unilateralmente una mayor utilidad. El único equilibrio de Nash de este juego (aquel que se obtiene cuando ambos jugadores deciden simultáneamente y sin coordinación sus estrategias respectivas) es el de una política monetaria restrictiva y de una política fiscal expansiva. Las restantes tres alternativas presentan oportunidades para alguno de los jugadores de mejorar unilateralmente su situación. La respuesta típica a un *shock* negativo es entonces un Banco Central conservador y una autoridad fiscal más liberal.

Este ejemplo es ilustrativo del carácter subóptimo de equilibrios no cooperativos. Por ejemplo, la combinación entre una política fiscal restrictiva y una política monetaria expansiva es igual a la anterior en términos de utilidad, pero superior si se considera el largo plazo, puesto que la tasa de interés es menor y se asegura la sostenibilidad de la política fiscal. La solución cooperativa, entonces, es superior a la que se obtiene cuando el equilibrio se produce por decisiones racionales unilaterales. Cuando existe un *shock* de oferta negativo, la ausencia de coordinación resulta en un déficit fiscal y en tasas de interés mayores que las que se obtendrían en los casos alternativos, cuando una autoridad controla ambos instrumentos o cuando existe coordinación.

Pero, además, la política monetaria restrictiva tiene un impacto negativo sobre el pago de intereses del sector público. El manejo de la tasa de interés ayuda a corregir movimientos no sostenibles del gasto privado, pero también puede generar o agravar una dinámica potencialmente desestabilizadora por el lado fiscal. El presupuesto público puede verse envuelto en una dinámica explosiva de crecimiento de la deuda pública, en un proceso del tipo bola de nieve, en el cual típicamente una proporción creciente de los ingresos es absorbida por el pago de intereses. Como se sabe, la estabilidad del coeficiente deuda sobre PIB depende del diferencial entre la tasa de crecimiento de la economía y la tasa de interés real a la cual se endeuda el sector público. Cuando este diferencial es positivo, es posible financiar mediante endeudamiento un cierto déficit sin aumentar el peso de la deuda pública. Pero cuando este diferencial es negativo, la persistencia de un déficit primario desencadena un crecimiento explosivo de la deuda y del pago de intereses, que pone en peligro la solvencia del sector público.

En este contexto, adoptar objetivos de déficit y de deuda pública sin considerar sus efectos sobre la estabilidad empuja a la economía hacia una trampa recesiva, en que las metas de déficit no pueden cumplirse por el ajuste del sector privado y el ajuste fiscal deprime aún más la actividad privada. Puede producirse una curiosa situación, en que el sector público está dedicado a cumplir sus propias metas, y a la autoridad monetaria sólo le preocupa la evolución de la inflación. La ausencia de coordinación también puede llevar a una cierta dilución de las responsabilidades, puesto que nadie se hace explícitamente cargo, ni debe rendir cuentas, por lo que ocurre en el ámbito del nivel de actividad, de la estabilidad real y del desempleo.

En vez de buscar estrategias cooperativas, los comportamientos individuales llevan a soluciones que, aunque racionales, son subóptimas. La política fiscal tiene un potencial estabilizador que no ha sido adecuadamente utilizado en nuestra región, marcada por oscilaciones excesivas que son dañinas para el crecimiento de largo plazo. Al menos dos dinámicas perversas pueden conducir a una considerable amplificación de las fluctuaciones macroeconómicas, las que generalmente no son debidamente tomadas en cuenta en el proceso de toma de decisiones de las autoridades económicas. Primero, la ausencia de coordinación puede llevar a un alza de las tasas de interés domésticas más allá de lo necesario, lo que a su vez produce desequilibrios fiscales, tanto por el lado del déficit primario como del pago de intereses, y pone en peligro la solvencia del sector público. Segundo, la corrección del desequilibrio de las cuentas públicas puede transformar la recesión en depresión. La secuencia es fatal en sus consecuencias sobre el desempleo.

La mejor forma de evitar el atolladero es no entrar en él. Existen por lo tanto ganancias ciertas en la coordinación de las políticas. La problemática macroeconómica no termina con la declaración de independencia de los Bancos Centrales; ésta última genera más bien nuevos desafíos. La ausencia de coordinación adquiere relevancia cuando las autoridades difieren en sus objetivos, en sus instrumentos e incluso, a veces, en sus visiones de cómo funciona la economía. No es óptimo establecer objetivos independientes, pues ello introduce un sesgo de mayor déficit y de tasas de interés más altas, respecto de una situación con una autoridad única. Puede ser útil para evitar problemas de inconsistencia dinámica buscar independencia de instrumentos entre las autoridades fiscal y monetaria, pero la independencia de objetivos no es deseable.

La solución pasa por la búsqueda de preferencias similares para ambos, lo que supone una coordinación tanto en los objetivos como en la secuencia de aplicación de medidas. Por ejemplo, una política monetaria expansiva acompañada por la plena operación de los estabilizadores automáticos (y por lo tanto una política fiscal neutra) puede representar una respuesta óptima para atenuar un *shock* de oferta negativo. El primer paso de la coordinación es también el óptimo, cual es establecer ex-ante objetivos cuantificados y consensuados. Una organización institucional que otorgue incentivos a la coordinación de las políticas domésticas representa una olvidada reforma de segunda generación, la que sigue pendiente y sin duda surgirá con mayor fuerza en la agenda futura.

## **E. Los estabilizadores fiscales automáticos**

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 así como aquellos ingresos y gastos públicos que se vinculan directamente al ciclo económico. Los estabilizadores fiscales automáticos contribuyen a estimular la economía en épocas de recesión, y a atemperar los períodos de recalentamiento, ejerciendo por lo tanto una función autorreguladora.

Los Gobiernos tienen la opción de dejar jugar estos estabilizadores automáticos, o de reforzar o restringir sus efectos con políticas discrecionales. Durante una recesión por ejemplo, el

reflejo de las autoridades es a evitar el deterioro del déficit público, ejerciendo políticas procíclicas que tienden a empeorar la situación. Es por ello que es fundamental identificar con precisión la magnitud de estos mecanismos para evitar ajustes excesivos, los que pueden afectar gravemente la situación económica general y la eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

El grado de suavizamiento del ciclo económico de los estabilizadores automáticos 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. La OCDE (1993) estima que, para las economías europeas, la operación de los estabilizadores automáticos reduce la amplitud del ciclo en un 25%; Pisani-Ferry y otros (1993) estiman un efecto estabilizador superior a 35% en Alemania y Francia. Para 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 (OECD, 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. Finalmente, la Comisión Europea (1997), con simulaciones realizadas con el modelo QUEST, calcula que el impacto estabilizador es de alrededor de 30%; ello quiere decir que las fluctuaciones del PIB se reducen en cerca de un tercio 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. Como se observa, el debate en torno al papel de los estabilizadores automáticos en la conducción de la política fiscal ha retomado gran actualidad en los países industrializados.

Escribamos la ecuación del déficit público de la siguiente manera (European Commission, 1997):

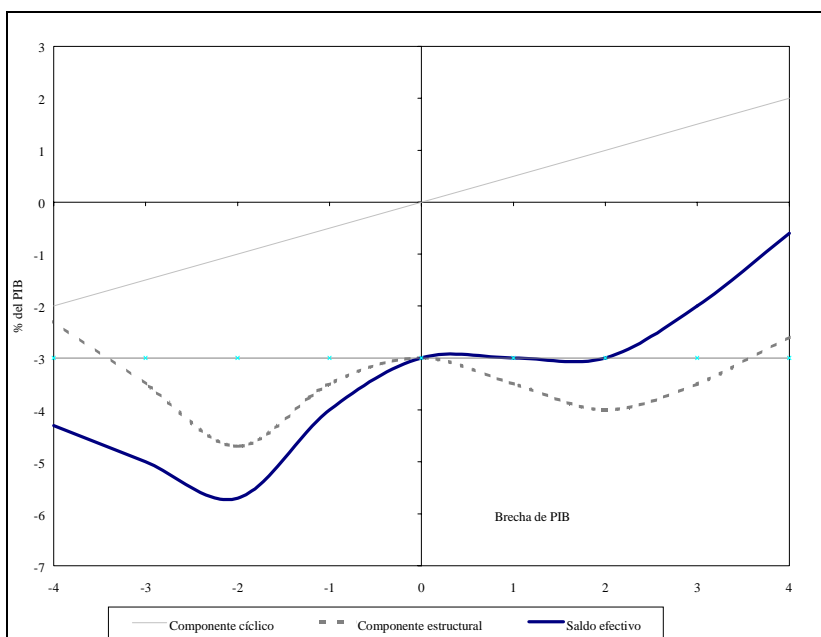
$$d = d_e - (\alpha + \beta)GAP$$

Donde  $d_e$  representa el componente fijo estructural del déficit público,  $\alpha$  su sensibilidad marginal a la brecha de PIB,  $\beta$  la reacción discrecional de las autoridades al ciclo, y GAP la brecha de PIB, definida más abajo. El componente fijo estructural debería ser nulo si no existe un sesgo de déficit; además, en ausencia de políticas discrecionales,  $\beta=0$ . En este caso el objetivo de la política fiscal es una tasa tributaria constante, y, como corolario, la deuda pública absorbe las fluctuaciones cíclicas, dejando actuar los mecanismos espontáneos de los estabilizadores automáticos.

Este criterio, que privilegia objetivos de suavizamiento de impuestos y/o de regulación del nivel de actividad por sobre metas anuales de déficit, supone la existencia de algún mecanismo de consistencia dinámica. 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 tendencial. Un estudio relativo a la evolución de los componentes cíclico y estructural del saldo público según la brecha de PIB entre 1970 y 1990 en los países miembros de la Unión Europea llega a interesantes conclusiones (European Commission, 1997), que se ilustran en el Gráfico 1.



Gráfico 1  
BRECHA DE PIB Y SALDO PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: European Commission, 1997

La línea recta representa la evolución del componente cíclico del saldo público según la brecha de PIB en la Unión Europea, en que la sensibilidad marginal a cambios en el nivel de actividad es de 0,5. En otras palabras, para el conjunto de países miembros una variación de dos puntos de la brecha de PIB se refleja en un deterioro de un punto de PIB del saldo público.

La situación de referencia es un componente discrecional nulo, caso en que los estabilizadores automáticos operarían libremente, y el componente cíclico sería igual al saldo efectivo (en el gráfico 1 se muestran hechos estilizados, con un déficit discrecional de tres puntos del PIB cuando la brecha de PIB es nula, lo que representa el promedio del período de análisis). Como se observa, en la Unión Europea las políticas fiscales discretionales han tenido un corte contracíclico cuando la brecha de PIB ha sido moderadamente negativa (hasta 2% del PIB potencial) o fuertemente positiva (más de 2% del PIB potencial). En el caso de contracciones moderadas, a la operación de los estabilizadores automáticos se ha sumado una tendencia a adoptar políticas fiscales expansivas. En cambio, cuando la brecha de PIB es fuertemente negativa, los Gobiernos han practicado políticas procíclicas, privilegiando objetivos de corto plazo de solvencia más que de regulación. Cuando la recesión es pronunciada, los conflictos se agudizan, y muy probablemente la tendencia a reducir el déficit tiene consecuencias adversas sobre la propia marcha de la economía; un desafío importante es determinar en estas situaciones cuál es el mal menor.

Cuando la brecha de PIB es moderadamente positiva, aparecen los espejismos y la política fiscal tiende a relajarse, desaprovechándose la oportunidad de actuar sobre el componente estructural del déficit. Esta es probablemente la situación más común, en la que se podría asegurar el requisito de simetría de la política fiscal. Se advierte una acción más decidida cuando la economía está muy por encima de su crecimiento tendencial. Esta estructura temporal no es consistente, puesto que limita por un lado la efectividad de las políticas económicas y por otro produce un sesgo hacia el déficit y el abultamiento del *stock* de la deuda pública.

La consistencia dinámica de la política fiscal no es espontánea, y es necesario por lo tanto crear los mecanismos que busquen asegurarla. 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, el principal instrumento de estabilización ha sido el gasto público en las recesiones, pues el componente discrecional de los impuestos incluso ha aumentado (Buti, Franco, Ongena, 1997).

Si el criterio es buscar un presupuesto equilibrado en condiciones económicas “normales”, es necesario estimar la influencia y la persistencia de los estabilizadores automáticos. 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.

Pero es necesario en primer lugar definir la “normalidad”, y con ello la posición de la economía en el ciclo. El antiguo concepto de brecha de producción se define como la distancia que separa el PIB efectivo de su nivel tendencial, y busca representar una medida sintética y sencilla de esta normalidad. Se proponen múltiples métodos, estadísticos y estructurales, para situar la posición de la economía en relación con su potencial de crecimiento. Para obtener un diagnóstico apropiado, es crucial distinguir entre tres conceptos que tienden a confundirse: el PIB potencial, el PIB tendencial y el PIB promedio. El primero se define como el nivel de actividad compatible con una inflación estable. El PIB tendencial se distingue del crecimiento promedio por la incorporación de componentes estocásticos, lo que quiere decir que se le asignan ponderadores mayores a los años más recientes en relación a los más lejanos. Al confundir crecimiento tendencial y crecimiento promedio, se obtiene una representación lineal de la brecha de PIB que puede no representar una adecuada descripción de economías sometidas a continuos *shocks* de oferta.

Los métodos estadísticos que se utilizan para estimar el PIB potencial suponen que éste oscila en torno al PIB efectivo, de manera que un ritmo de crecimiento sostenible no puede alejarse mucho de su pasado reciente, registrado en el PIB tendencial. Con estas clarificaciones, se puede hablar indistintamente del PIB tendencial y del potencial, en la medida en que el primero es la consecuencia directa del segundo, y que ambos tienden a converger en el mediano plazo. Si se busca una medida elemental e inmediata de la brecha de producto, el filtro de Hodrick-Prescott entrega una estimación del PIB tendencial, el que se asimila al PIB potencial por el supuesto de simetría del ciclo macroeconómico. Para facilitar los análisis comparativos, y más allá de sus bondades o defectos, el método de estimación es el que se utiliza en la Comisión Europea. Si se cumple la condición de convergencia del PIB efectivo y del PIB potencial en el mediano plazo y se deja operar simétricamente a los estabilizadores automáticos, el saldo público sería nulo en promedio en el ciclo y se preservaría la capacidad de endeudamiento del país para afrontar las situaciones imprevistas.

Para obtener el componente cíclico, es necesario estimar el coeficiente  $\alpha$ . En los países en que no existen gastos directamente vinculados al ciclo, la sensibilidad marginal del saldo público a cambios en el nivel de actividad se obtiene multiplicando la elasticidad agregada por la tasa tributaria. Por ejemplo, si la elasticidad de los impuestos respecto del PIB es unitaria, la tasa impositiva es 40% y la brecha de producto es negativa en 5%, el deterioro cíclico de los impuestos es de 2 puntos del PIB. Para las tasas tributarias promedio de la región, del orden del 20%, el saldo cíclico sería de 1 punto del PIB para una brecha de PIB de 5% y de dos puntos para una brecha de 10%. En otras palabras, la sensibilidad del saldo público a cambios en el nivel de actividad es cercana a 0,2 (por cada punto porcentual de brecha de PIB, el saldo público varía en 0,2 puntos de PIB), que se compara con el valor de 0,5 que se calcula en promedio en la Comunidad Europea (Buti, Franco, Ongena, 1998).

En el cuadro que sigue se muestra la sensibilidad marginal del saldo público a cambios en el nivel de actividad en algunos países de Europa (para 1995) y de América Latina (para 1997). También se muestra la magnitud de la brecha de PIB y el déficit cíclico con sus valores máximo y mínimo, en el período 1960-96 para Europa y entre 1980 y 1999 para América Latina.

**Cuadro 5**  
**MAGNITUD DE LOS ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS**  
**EN PAÍSES DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA**

	Sensibilidad marginal del saldo público al PIB	Brecha de PIB (% del PIB potencial)		Componente cíclico del saldo público (% del PIB)	
		Mínimo (año)	Máximo (año)	Mínimo (año)	Máximo (año)
Suecia	0,9	-4,6 (93)	3,7 (90)	-4,1 (93)	3,2 (90)
Holanda	0,8	-3,4 (83)	2,4 (74)	-2,9 (83)	1,8 (74)
Dinamarca	0,7	-3,6 (81)	3,8 (86)	-2,4 (81)	2,6 (86)
Reino Unido	0,6	-4,0 (82)	5,1 (88)	-2,7 (82)	3,1 (89)
España	0,6	-4,5 (60)	5,3 (74)	-2,1 (85)	2,7 (90)
Alemania	0,5	-3,8 (67)	4,3 (91)	-1,8 (67)	2,4 (91)
Francia	0,5	-2,1 (85)	3,2 (90)	-1,1 (85)	1,6 (90)
Italia	0,5	-3,4 (75)	3,1 (80)	-1,2 (75)	1,1 (80)
Unión Europea	0,5	-2,2 (83)	3,2 (73)	-1,3 (83)	1,6 (90)
Brasil	0,25	-7,3 (83)	5,5 (80)	-1,2 (92)	0,7 (80)
Colombia	0,19	-5,1 (99)	4,5 (95)	-1,0 (99)	0,9 (95)
Chile	0,19	-7,5 (83)	13,4 (81)	-1,3 (83)	2,6 (81)
Uruguay	0,18	-8,5 (84)	9,7 (81)	-1,1 (84)	1,6 (81)
Argentina	0,17	-10,5 (90)	7,5 (94)	-1,3 (90)	1,3 (94)
Costa Rica	0,16	-5,7 (82)	8,7 (80)	-0,7 (82)	0,9 (80)
Bolivia	0,14	-5,7 (86)	6,4 (81)	-0,6 (86)	0,6 (86)
Paraguay <sup>a</sup>	0,12	-4,5 (86)	5,7 (81)	-0,4 (86)	0,4 (95)
Perú <sup>a</sup>	0,12	-11,2 (92)	17,4 (87)	-1,1 (92)	1,5 (87)
México <sup>a</sup>	0,10	-5,6 (95)	5,2 (81)	-0,5 (95)	0,6 (81)
Venezuela	0,10	-7,4 (89)	8,0 (92)	-0,6 (99)	0,5 (97)
Ecuador	0,09	-5,0 (99)	4,7 (97)	-0,5 (99)	0,4 (97)

**Fuente:** para los países de Europa, European Commission, 1997; para América Latina, CEPAL y cálculos propios.

a : Se refiere a Gobierno Central.

El saldo cíclico ha fluctuado, en promedio, entre -1,3 y 1,6 en la Unión Europea entre 1960 y 1996 (European Commission, 1997). La varianza es enorme, puesto que se obtienen valores máximo y mínimo de -4,1 y 3,2 en Suecia y de -1,1 y 1,6 en Italia. Estas diferencias tienen que ver con la magnitud de la brecha de PIB y con la sensibilidad marginal del presupuesto a los cambios en el nivel de actividad.

En lo que se refiere a los países de América Latina, llama la atención la magnitud de la brecha de PIB estimada, con mínimos cercanos o mayores a 10% en países como Argentina, Perú, Chile y Uruguay, y máximos sistemáticamente superiores al 5% del PIB potencial. Esta volatilidad acentuada del nivel de actividad tiene consecuencias adversas sobre el déficit público, a pesar de una sensibilidad marginal del saldo público muy inferior a la de la Unión Europea.

La aplicación de esta metodología<sup>1</sup> a países de América Latina (Cuadro 6) pone en evidencia un componente cíclico del déficit significativo en los años noventa, con valores superiores o cercanos a un punto de PIB en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú. Por lo tanto,

<sup>1</sup> El PIB potencial se estima por el método de Hodrick-Prescott, siguiendo la metodología de la Comisión Europea (European Commission, 1995). Por otra parte, se supone una elasticidad ingreso de los impuestos unitaria. Los detalles de la estimación pueden consultarse en Martner (2000).

parece relevante estimar este componente para evaluar adecuadamente los resultados de las cuentas públicas. En cambio, en Bolivia, Paraguay, Ecuador y Venezuela el componente cíclico es un poco superior a 0.5 puntos del PIB. En Bolivia y Paraguay las fluctuaciones macroeconómicas han sido moderadas en los años noventa, y en Ecuador y Venezuela los ingresos provenientes del petróleo son tanto o más importantes que los ingresos tributarios.

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 en nuestros países, 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 es muy pobre. Parece más relevante razonar 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.

**Cuadro 6**

**AMÉRICA LATINA (ALGUNOS PAÍSES): COMPONENTES DE LAS CUENTAS DEL SECTOR PÚBLICO**

(En porcentajes del PIB)

País y cobertura	Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 <sup>b</sup>
Argentina SPN	Saldo observado	-3,8	-1,6	-0,1	1,4	-0,2	-0,6	-1,8	-1,4	-1,2	-2,1
	Saldo cíclico	-1,3	-0,5	0,4	0,9	1,3	0,2	0,6	0,2	0,4	-0,5
	Saldo estructural	-2,5	-1,1	-0,5	0,5	-1,5	-0,8	-2,4	-1,6	-2,8	-1,6
	Ingresos tributarios	12,4	14,2	16,6	17,4	17,0	16,0	14,7	17,0	15,4	
	Brecha de PIB	-10,5%	-3,7%	2,4%	5,1%	7,8%	1,5%	4,1%	1,3%	2,6%	-3,4%
Bolivia SPNF	Saldo observado	-4,5	-4,3	-4,4	-6,1	-3	-1,8	-2	-3,4	-4,0	-4,2
	Saldo cíclico	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	-0,1
	Saldo estructural	-4,5	-4,4	-4,4	-6,1	-3,1	-2,0	-2,2	-3,6	-4,3	-4,1
	Ingresos tributarios	7,3	7,6	9,5	10,3	10,4	11,5	12,1	12,8	14,0	
	Brecha de PIB	-0,4%	1,7%	-0,1%	0,3%	1,0%	1,6%	2,0%	1,9%	2,4%	-0,7%
Brasil SPNF (operacional)	Saldo observado	1,4	-0,2	-1,8	-0,8	1,1	-5,2	-3,8	-4,3	-7,5	-8,5
	Saldo cíclico	-0,5	-0,7	-1,2	-0,8	0,0	0,4	0,4	0,7	0,0	-0,6
	Saldo estructural	1,9	0,5	-0,6	0,0	1,1	-5,6	-4,2	-5,0	-7,5	-7,9
	Ingresos tributarios	25,0	21,5	21,5	22,7	25,2	25,3	24,6	24,8	26,7	
	Brecha de PIB	-2,1%	-3,1%	-5,5%	-3,5%	-0,1%	1,4%	1,6%	2,7%	-0,1%	-2,3%
Chile SPNF	Saldo observado	1,3	1,7	2,7	2,2	2,1	2,7	1,8	0,9	-0,8	-1,5
	Saldo cíclico	-0,3	-0,2	0,5	0,5	0,2	0,7	0,9	1,1	0,7	-0,6
	Saldo estructural	1,6	1,9	2,2	1,7	1,9	2,0	0,9	-0,2	-1,5	-0,9
	Ingresos tributarios	15,7	17,8	18,6	19,5	18,8	18,4	19,7	19,4	19,2	
	Brecha de PIB	-1,8%	-1,1%	2,8%	2,7%	1,2%	3,8%	4,7%	5,9%	3,6%	-2,9%
Colombia SPNF	Saldo observado	-0,5	0,2	-0,2	0,1	1	-0,6	-2	-3,1	-3,4	-4,6
	Saldo cíclico	0,0	-0,3	-0,2	0,0	0,5	0,9	0,7	0,7	0,4	-1,0
	Saldo estructural	-0,5	0,5	0,0	0,1	0,5	-1,5	-2,7	-3,8	-3,8	-3,6
	Ingresos tributarios	14,9	16,2	16,9	19,1	19,4	19,6	19,2	19,5	20,1	
	Brecha de PIB	0,2%	-1,7%	-1,5%	0,0%	2,5%	4,5%	3,6%	3,7%	2,0%	-5,1%
Costa Rica SPNF	Saldo observado	-2,5	-0,1	0,7	0,6	-6,6	-2	-2,7	-1,5	-1,1	
	Saldo cíclico	0,1	-0,2	0,3	0,5	0,5	0,2	-0,5	-0,6	-0,5	0,0
	Saldo estructural	-2,6	0,1	0,4	0,1	-7,1	-2,2	-2,2	-0,9	-0,6	
	Ingresos tributarios	14,0	14,4	15,1	15,4	14,7	15,7	16,4	16,5	17,0	
	Brecha de PIB	0,6%	-1,2%	1,7%	3,3%	3,5%	1,5%	-3,0%	-3,7%	-2,7%	-0,1%
Ecuador SPNF	Saldo observado	0,1	-0,6	-1,2	-0,1	-0,2	-1,4	-3,1	-2,6	-6,2	-4,0
	Saldo cíclico	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	-0,5
	Saldo estructural	0,3	-0,6	-1,2	-0,1	-0,3	-1,6	-3,3	-3,0	-6,6	-3,5
	Ingresos tributarios	7,5	7,4	7,1	7,4	7,7	8,6	7,2	9,1	9,8	
	Brecha de PIB	-2,9%	-0,5%	0,0%	-0,3%	1,7%	2,4%	2,6%	4,6%	3,9%	-5,0%
México SPNF	Saldo observado	-2,8	3,3	1,6	0,7	-0,3	-0,2	-0,1	-0,6	-1,2	-1,3
	Saldo cíclico <sup>a</sup>	0,1	0,3	0,4	0,2	0,4	-0,5	-0,3	-0,1	0,0	0,0
	Saldo estructural	-2,9	3,0	1,2	0,5	-0,7	0,3	0,2	-0,5	-1,2	-1,3
	Ingresos tributarios <sup>a</sup>	11,5	12,0	12,4	11,4	11,3	9,2	8,9	9,8	10,5	
	Brecha de PIB	0,5%	2,1%	3,1%	2,0%	3,7%	-5,6%	-3,9%	-0,9%	0,3%	-0,1%
Paraguay SPNF	Saldo observado	5,2	2,9	0,1	1,2	2,4	2,5	1,7	0,5	0,2	-1,5
	Saldo cíclico	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,4	0,2	0,2	-0,1	-0,3
	Saldo estructural	5,0	2,8	0,1	1,1	2,3	2,1	1,5	0,3	0,3	-1,2
	Ingresos tributarios	9,5	9,4	9,3	9,3	10,7	12,2	11,6	11,8	11,1	
	Brecha de PIB	2,1%	1,3%	0,0%	1,0%	1,2%	3,1%	1,8%	2,0%	-0,7%	-2,7%
Perú GC	Saldo observado	-2,1	-1,5	-1,5	-1,5	2,9	-0,6	-1,5	-0,8	-0,9	-2,6
	Saldo cíclico	-0,8	-0,8	-1,1	-0,8	0,0	0,6	0,3	0,8	0,3	0,1
	Saldo estructural	-1,3	-0,7	-0,4	-0,7	2,9	-1,2	-1,8	-1,6	-1,2	-2,7
	Ingresos tributarios	7,9	8,8	9,6	9,8	11,1	11,5	12,0	12,0	12,0	
	Brecha de PIB	-10,0%	-8,8%	-11,2%	-8,6%	0,4%	4,9%	2,9%	6,9%	2,3%	0,7%
Uruguay SPNF	Saldo observado	0,3	1,3	1,4	-0,8	-2,4	-1,3	-1,1	-1,3	-0,5	-2,5
	Saldo cíclico	-0,3	-0,3	0,4	0,4	0,8	0,0	0,4	-0,1	0,3	-0,6
	Saldo estructural	0,6	1,6	1,0	-1,2	-3,2	-1,3	-1,5	-1,2	-0,8	-1,9
	Ingresos tributarios	15,9	16,5	16,5	16,5	16,4	15,7	15,9	18,4	18,6	
	Brecha de PIB	-1,9%	-1,9%	2,3%	2,4%	5,0%	0,1%	2,3%	-0,3%	1,7%	-3,2%
Venezuela SPNF	Saldo observado	0,1	-2,2	-5,9	-1,3	-13,8	-6,8	7,2	2,6	-6,6	-4,0
	Saldo cíclico	-0,1	0,2	0,4	0,3	-0,1	0,2	0,0	0,5	0,3	-0,6
	Saldo estructural	0,2	-2,4	-6,3	-1,6	-13,7	-7,0	7,2	2,1	-6,9	-3,4
	Ingresos tributarios	4,0	4,6	5,0	5,8	8,8	9,2	8,7	10,1	11,0	
	Brecha de PIB	-3,6%	3,7%	8,0%	4,9%	-1,3%	2,3%	0,0%	4,8%	3,0%	-5,6%

**Fuentes:** saldo público e ingresos tributarios: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales; Brecha de PIB: Martner, 2000, sobre la base de CEPAL, expresados en US\$ de 1995. SPN: Sector Público Nacional. SPNF: Sector Público No Financiero. GC: Gobierno Central. a/ : Se refiere a Gobierno Central; b/: se multiplica la tasa tributaria del año anterior por la brecha de PIB para obtener el saldo cíclico. Los valores del saldo observado son preliminares.

El componente cíclico es relevante no sólo por su importancia en el presupuesto anual, sino por su persistencia durante varios períodos. Países como Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela tuvieron caídas del PIB en 1999 y por lo tanto una brecha de PIB y un saldo cíclico fuertemente negativos. La contrapartida de esta situación es un saldo cíclico positivo en los años anteriores (desde 1992 en los casos de Argentina y Chile, desde 1994 en Colombia y Brasil).

En términos generales, se observa la relevancia del componente cíclico en la mejora de las cuentas públicas en los últimos años del decenio de los noventa. La recesión de 1999 es un referente que muestra con nitidez la dificultad de establecer un horizonte de normalidad. Por ejemplo, una sucesión de tres o cuatro años de bonanza tiende a elevar la percepción de un potencial de crecimiento más elevado, lo que induce a un comportamiento fiscal más laxo; los hechos se encargan 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 (y para qué decir de programas políticos) 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 más transparente. Nuestro quinto desafío, entonces, es diseñar estrategias que permitan internalizar los efectos del ciclo sobre las finanzas públicas.

## II. Experiencias recientes

---

### A. El *Policy-Mix* en la Unión Europea

Es evidente que los procesos de globalización y de integración generan nuevas tensiones y crean escenarios de experimentación respecto de la articulación de los diferentes instrumentos de la política económica. Frente a nuevos acontecimientos, es necesario adaptar los procedimientos y las instituciones de manera a asegurar la coherencia de las políticas económicas. El nacimiento del euro y la necesidad de coordinar la política monetaria de un Banco Central Europeo (BCE) independiente y las políticas fiscales de doce países soberanos han producido una renovación de las reflexiones sobre el tema. Se trata de construir un andamiaje institucional completamente nuevo, que no tiene referencia alguna en la historia reciente; el próximo decenio, con toda probabilidad, se va a parecer muy poco a los anteriores.

Es razonable anticipar algunos inconvenientes, e incluso peligros, en la no-coordinación. Un déficit de coordinación encierra un riesgo de ineficacia de las políticas económicas. En el caso de Francia, el *Commissariat Général du Plan* le encomendó a un grupo de expertos un informe sobre los desafíos de la coordinación<sup>2</sup>. El informe enfatiza los aspectos institucionales, y discute los requerimientos de una combinación satisfactoria de políticas.

---

<sup>2</sup> Boyer, Robert, (président), 1999: "Le Gouvernement Economique de la Zone Euro", Rapport du groupe "coordination des politiques macro-économiques en Europe", Commissariat Général du Plan, La Documentation Française.

Se elabora en primer lugar una lista de conflictos y desequilibrios emergentes, y se examinan los dispositivos institucionales que permitirían superarlos (Cuadro 7). El primer conflicto tiene que ver con los principios orientadores de una política monetaria independiente. Parece esencial, para sobrellevar las resistencias políticas a esta configuración institucional, establecer un alto grado de transparencia mediante la adopción de reglas claras y de procedimientos coordinados con las instancias de decisión de las políticas nacionales. Un segundo conflicto potencial es el grado de consistencia de las políticas fiscales con la política monetaria común. Existe un interés compartido de los Gobiernos en establecer alguna forma de coordinación, mediante por ejemplo un papel más activo del Euro-X (instancia de cooperación informal, sin existencia jurídica, de los ministerios de finanzas de los países de la Unión Europea) y de su eventual institucionalización.

En la ausencia del instrumento cambiario, es ciertamente el problema de los *shocks* asimétricos el que más preocupa a las autoridades nacionales. Un tercer conflicto surge entonces de la eventualidad de desequilibrios específicos a algún país grande o a un grupo de países más pequeños. Su consideración llevaría a flexibilizar los tratados en circunstancias excepcionales y a considerar la existencia de mecanismos de solidaridad o de transferencias. Un cuarto problema tiene que ver con el grado de adecuación y de consenso que existe con el uso de indicadores de las políticas. En el caso de la política monetaria, los problemas de ponderación y de tratamiento de las evoluciones nacionales plantea desafíos en la definición de los criterios de política. El Consejo de política monetaria debe por lo tanto reservarse un cierto grado de discrecionalidad para enfrentar las posibles asimetrías. En lo que se refiere a la política fiscal, el proceso de convergencia supone homogeneizar los procedimientos presupuestarios, establecer normas de sostenibilidad de las deudas públicas y asegurar alguna coordinación entre los programas plurianuales nacionales. El tipo de respuesta al impacto de condiciones macroeconómicas específicas a cada país tiene que ver con la consideración explícita del componente cíclico en los resultados fiscales.

Un quinto conflicto potencial se vislumbra con la posibilidad de que falten instrumentos cuando exista una situación recesiva severa. En tal caso, se requeriría de políticas fiscales comunes y coordinadas en el marco del Euro-X, y eventualmente de la creación de un fondo de inversiones contracíclico, a nivel nacional o europeo. Un sexto conflicto tiene que ver con la ausencia de políticas tributarias y de protección social comunes a los países. Para evitar el recrudescimiento de la competencia tributaria entre países, es necesaria la armonización de los sistemas tributarios. Asimismo, se requieren directivas comunes o la creación de prestaciones comunitarias para lograr un financiamiento adecuado a la protección social.

Finalmente, y no menos importante, la gestión del tipo de cambio será un ámbito de continuo conflicto. Además de los problemas recurrentes de definición (debe incluirse el sector externo?) y de ponderación entre los objetivos de inflación y desempleo, surge el problema de la heterogeneidad de las situaciones nacionales (cuál es el nivel de tipo de cambio apropiado para cada país?). La elaboración de indicadores nacionales homogéneos de competitividad permitiría ilustrar el debate. Una posible solución a este problema es reforzar el papel compensatorio de los fondos estructurales, o, alternativamente, permitir políticas fiscales nacionales más activas.

La aproximación analítica se completa con la presentación de cuatro escenarios, que exploran las configuraciones institucionales posibles y las zonas eventuales de tensión. Para elaborar los escenarios, se parte de un análisis de las configuraciones políticas e institucionales coherentes para deducir las formas posibles del *policy-mix*. Es posible así situar los resultados analíticos en estas configuraciones, y deducir a partir de ello un cierto número de trayectorias.

Los escenarios son cuatro, con dos polos extremos - el de un congelamiento de los dispositivos institucionales actuales y de su aplicación estricta en el futuro, y el de la emergencia de una Europa federal - y dos escenarios intermedios:



### **- Escenario 1: El Tratado de Amsterdam, sólo el Tratado**

Este escenario se basa sobre una interpretación estricta de las principales cláusulas del Tratado, y supone condiciones macroeconómicas favorables, de manera que ningún país diverge de los objetivos cuantitativos trazados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El mantenimiento de estos dispositivos institucionales puede dar lugar a diversas trayectorias, en particular en lo que se refiere al desempleo.

### **- Escenario 2: “Aprendizaje y pragmatismo”**

En este caso, se supone que las autoridades reaccionan de manera flexible a las circunstancias y no titubean en redefinir el papel de las instituciones o en crear nuevos instrumentos que mejoren la calidad de la regulación macroeconómica. Los primeros pasos del Euro-X le dan credibilidad a este escenario. El Euro-X podría transformarse en un instrumento bien adaptado para la coordinación en caso de *shocks* imprevistos. A priori, se esperan resultados superiores al precedente en este tipo de configuración.

### **- Escenario 3: “Una Europa prudencial”**

En este escenario se multiplican las reglas y procedimientos que impiden los desbordes de un sector a otro. Por ejemplo, es imaginable una conjunción virtuosa que reúna una programación presupuestaria de mediano plazo consistente con metas de sostenibilidad de deudas y déficit público, con una política monetaria europea activa en su papel de estabilización de la coyuntura, y con políticas salariales tendientes a asegurar una cierta estabilidad de los costos de producción. Esta configuración institucional supone, entre otras cosas, la inexistencia o poca relevancia de *shocks* asimétricos.

### **- Escenario 4: “Una Europa federal”**

El informe sugiere que el tratamiento de los problemas del *policy-mix* puede llevar a innovaciones que representarían embriones de federalismo fiscal, por ejemplo otorgándole capacidad de endeudamiento al presupuesto europeo para responder a gastos con fuerte externalidad, como los *shocks* asimétricos.

Estos escenarios tienen una configuración institucional distinta (Cuadro 8), cada una asociada a un concepto diferente de la coordinación (Cuadro 9). Se realiza una exhaustiva exploración de las fortalezas y debilidades de cada escenario (Cuadro 10). A corto plazo, el primer escenario parece más probable, puesto que privilegia la estabilidad institucional, eventualmente completado a mediano plazo por una nueva generación de reglas y procedimientos que reforzarían la emergencia de una Europa prudencial. Pero este escenario no tiene una estabilidad de largo plazo asegurada, en la medida en que se ha privilegiado la estabilidad monetaria y no se ha progresado con la misma fuerza en los temas de coordinación, de desempleo, de políticas sociales y de reformas estructurales.

El escenario prudencial se orienta a internalizar lo más posible las externalidades por reglas, extendiéndose el modelo de restricciones, procedimientos y protocolos de excepción del Tratado de Amsterdam a los restantes ámbitos de la actividad económica. Este escenario es tal vez el más factible, si se produce una conjunción virtuosa entre políticas salariales nacionales que se orienten a controlar los costos de producción y a establecer mecanismos de indexación de mediano plazo basados en ganancias de productividad, políticas fiscales nacionales enmarcadas en programas plurianuales que aseguren el control de los déficit y la calidad de los gastos, y una política monetaria que, ya liberada de los temores de eventuales desbordes, favorezca el crecimiento y la absorción del desempleo. En la medida en que este modelo de coordinación se preocupa sobre todo de reducir los espacios de negociación y de discrecionalidad, su éxito depende en gran medida de un entorno macroeconómico favorable.

Por el contrario, la recurrencia de tensiones entre las exigencias de la política monetaria, esencialmente conservadora y orientada a prevenir cualquier síntoma de alza de precios, y las estrategias nacionales, más preocupadas de absorber el desempleo y de mejorar los mecanismos de cobertura social, podría, en algún futuro próximo, llevar a una reevaluación de los Tratados. Dos propuestas adicionales tienden a ubicarse por fuera de los escenarios prudenciales y de la programación presupuestaria plurianual estricta, proponiéndose una flexibilización de la interpretación de los Tratados para alcanzar objetivos en materia de reformas estructurales, de reformas tributarias, de seguridad social y de mercados laborales, y eventualmente también para practicar políticas expansivas concertadas a nivel europeo para absorber el desempleo.

El escenario federal supondría llegar a un consenso sobre dos aspectos, uno, el aumento del presupuesto comunitario, y dos, su utilización como instrumento de regulación macroeconómica. Su grado de pertinencia parece menor, en la medida en que supondría una transformación profunda de la situación presente y la promulgación de una Constitución Europea que modifique las atribuciones de las instituciones actuales. Las propuestas referidas a un escenario federalista apuntan a incrementar el papel de la Unión, con un régimen tributario basado en impuestos ecológicos y a los ingresos del capital para atenuar *shocks* asimétricos, y también para reducir las diferencias estructurales dentro de la Unión Europea.

Para los autores del informe, el escenario de aprendizaje y pragmatismo es el que mejor define las aspiraciones nacionales. En este escenario, se plantean tres propuestas. La primera, hacer del Euro-X el foro responsable de la coordinación de las políticas económicas nacionales, transformándose en los hechos en la institución que le hace un contrapeso al BCE. La segunda, buscar mecanismos que hagan transparente el *policy-mix*, de manera de canalizar las expectativas del mercado financiero y de los agentes. La tercera, establecer procedimientos de negociación salarial compatibles con los objetivos de la política monetaria y el dinamismo del empleo.

El acuerdo sobre la distribución de las tareas en materia de estabilización respondería al esquema siguiente:

- El Banco Central Europeo responde a los *shocks* simétricos, de oferta y de demanda, de acuerdo con el objetivo de estabilidad de precios. Las políticas fiscales serían neutras, con la plena operación de los estabilizadores automáticos.

- Los ministerios de finanzas reaccionan a los *shocks* específicos, propios de cada país, bajo la restricción de sostenibilidad fiscal.

- El Euro-X y el BCE se coordinan para asegurar la coherencia y la viabilidad de la coordinación entre las políticas monetaria y fiscal.

La influencia de la Unión Monetaria sobre la naturaleza de las perturbaciones es incierta. Existe la percepción de que el propio proceso se encargará de sincronizar los ciclos macroeconómicos entre los países participantes, pero la aparición de *shocks* asimétricos no es en absoluto descartable. De hecho, algunos autores plantean que se puede generar una mayor especialización de las economías, lo que acrecentaría el riesgo de asimetrías. Lo esencial es favorecer estrategias cooperativas, siendo la programación plurianual de los presupuestos nacionales la mejor solución institucional. En el futuro, se puede imaginar una coordinación ex-ante de estos programas, en particular en lo que se refiere a la armonización de los supuestos macroeconómicos y a los objetivos de la política monetaria.

De manera general, una política coordinada que tome en cuenta las realidades nacionales debería considerar tres fases (OFCE, 1999). En la primera, el Euro-X y el BCE se pondrían de acuerdo para cada país en la brecha entre el nivel de producción efectivo y el nivel deseable (el que corresponde a la tasa de desempleo de equilibrio); en la segunda, el BCE indicaría la impulsión

monetaria a partir de un promedio de esta brecha definida anteriormente; y en la tercera, cada país ajustaría su política fiscal en consecuencia. Por ejemplo, si un país A está en equilibrio, los países B y C tienen un déficit de demanda de 1% del PIB y el país D de 2%, el BCE debería bajar su tasa de interés para dar un impulso positivo de 1%. El país A debería practicar una política fiscal restrictiva de un punto del PIB, y el país D una política fiscal expansiva del mismo monto. Los desafíos de la coordinación entonces, suponen una alta dosis de aprendizaje y de pragmatismo. No se puede descartar, tampoco, la aparición de medios no convencionales en la resolución de los problemas del *policy-mix*, como la creación de permisos transitorios de déficit fiscal o la aparición paulatina de instituciones europeas de protección social (Cuadro 11).

**Cuadro 7**

**UNA REVISTA DE LAS FUENTES DE TENSIÓN EN EL *POLICY-MIX*,  
SUS POSIBLES SOLUCIONES Y LOS PROBLEMAS  
INSTITUCIONALES Y POLÍTICOS ESPERABLES**

TENSION/RIESGO	TIPO DE RESPUESTA	NATURALEZA DE INSTITUCIONES QUE PUEDEN SOBRELLEVAR ESTA TENSIÓN	PROBLEMAS POLITICOS Y ECONÓMICOS ESPERABLES
Possible conflicto entre diferentes interpretaciones de los principios orientadores de la política monetaria del BCE (procedimientos, normas, instrumentos)	Las decisiones dependerán de las circunstancias y de la emergencia de una jurisprudencia, sin cambio de las leyes  Emergencia de una doctrina en el BCE	Consejo del BCE  Explicación por el BCE de las reglas adoptadas a los agentes económicos	Grado de transparencia de la política del BCE  Legitimidad en relación al imperativo democrático
Conflicto entre la necesidad de transparencia de las políticas fiscales desde el punto de vista del BCE y la autonomía de las políticas nacionales	La reducción de <i>shocks</i> asimétricos por la política monetaria común sincroniza los ciclos nacionales y las políticas fiscales  Un conflicto abierto conduce a la reafirmación de la superioridad de la instancia monetaria  Interés de los gobiernos en alguna forma de coordinación	No cambiar nada  Endurecimiento de la política monetaria (transitoria...o duradera ?)  Papel activo del Euro 11 y su institucionalización; coordinación de los programas presupuestarios nacionales plurianuales a 4 años	Pocos problemas en la fase inicial  Riesgo de desestabilización de la legitimidad del BCE  Decisión entre procedimientos discrecionales y la búsqueda de procedimientos permanentes
Desequilibrio fiscal de un país grande y/o violación del pacto de estabilidad en varios países.	Aplicación estricta de las sanciones previstas  Interpretación en función de las circunstancias (posibilidad de solidaridad en caso de <i>shock</i> asimétrico excepcional)  Reinterpretación de los criterios	Aceptación por parte de los gobiernos y de las opiniones públicas nacionales  Emergencia de procedimientos de reacción a las circunstancias "excepcionales"  Flexibilidad en la aplicación del pacto de estabilidad. Carácter de jurisprudencia de la aplicación del tratado	Argumentos adicionales a los Euro escépticos y a los movimientos nacionalistas  Posible suspicacia de los mercados financieros hacia el euro  Surgimiento de una incertidumbre desfavorable hacia la credibilidad del " <i>policy-mix</i> "
Indicadores inadecuados para la apreciación del <i>policy-mix</i>  Indicadores de política monetaria  Indicadores de políticas fiscales	Inflación (media europea o núcleo duro?)  Indicador de masa monetaria  Indicador de crédito  Descomposición entre déficit estructural y coyuntural  Sostenibilidad de la deuda Norma de déficit sin gastos de inversión	El Consejo de política monetaria del BCE escoge  Homogeneización de los sistemas estadísticos nacionales europeos  Homogeneización de los procedimientos nacionales de evaluación	Problemas de ponderación y de tratamiento de las evoluciones nacionales  Incertidumbre en cuanto a la estabilidad de los agregados monetarios y financieros denominados en euros  Ausencia de métodos irrecusables en materia de sostenibilidad de un déficit fiscal

Cuadro 7  
(Conclusión)

TENSION/RIESGO	TIPO DE RESPUESTA	NATURALEZA DE INSTITUCIONES QUE PUEDEN SOBRELLEVAR ESTA TENSION	PROBLEMAS POLITICOS Y ECONÓMICOS ESPERABLES
Falta de instrumentos	Coordinación de las políticas económicas nacionales  Otorgamiento de recursos a nivel comunitario	Evolución del papel de Euro-X  Creación de un fondo de inversión contracíclico, ya sea a nivel nacional o europeo	Carácter implícito de la coordinación  Reticencias a la extensión del presupuesto europeo y conflictos sobre las contribuciones
Gestión del tipo de cambio  Competencia compartida entre el BCE y el Consejo Europeo	Surgimiento de una jurisprudencia luego de los problemas de la introducción del euro	Salvo circunstancias excepcionales, responsabilidad del BCE, siguiendo las orientaciones generales del Consejo	Preeminencia de hecho de la BCE, responsable de la gestión del tipo de cambio y no solamente de la estabilidad monetaria
Ausencia de instrumentos frente a la movilidad internacional de capitales  Posible conflicto con los objetivos internos asignados al Euro	Tomar en cuenta el tipo de cambio en los indicadores del BCE  Decisión sobre objetivos de evolución de mediano plazo del tipo de cambio. Inclusión de éste en los objetivos del BCE	Gestión diferenciada de los capitales de corto y largo plazo  Reforzamiento de la cooperación entre el BCE y Euro-11 sobre principios comunes que rigen el <i>policy-mix</i>	Problema de credibilidad de la zona euro para atraer capitales  Posibilidad de conflictos de interpretación en relación a las cláusulas que garantizan la prioridad de la lucha contra la inflación
Heterogeneidad de situaciones nacionales en relación a la gestión del tipo de cambio	Apreciar la competitividad del conjunto de la zona euro	Reforzamiento del papel compensatorio de los fondos estructurales	Bloqueo político a la ampliación del presupuesto europeo
Conflictos del <i>policy-mix</i> sin políticas estructurales  De política tributaria	Reformas tributarias propias de cada país  Armonización de los componentes afectados por la integración monetaria	Aceptación por los Parlamentos nacionales y la opinión pública  Acuerdos sobre la evolución de los sistemas tributarios nacionales (Impuestos al capital)	Posible recrudescimiento de la competencia tributaria entre países  Pérdida de autonomía de los Parlamentos, sin reforzamiento correlativo del Parlamento Europeo
De financiamiento de la cobertura social	Aplicación del principio de subsidiariedad. Definición de directivas comunes, creación de prestaciones comunitarias	Pactos nacionales entre empresas, sindicatos y poderes públicos	Riesgo de <i>dumping</i> social y/o dificultad de estos acuerdos sin actores sociales fuertes y organizados

Fuente: Boyer, Robert ([op.cit.](#))

## CUATRO CONFIGURACIONES INSTITUCIONALES

Componente	Organización de poderes entre				Euro-X	BCE	Corte Europea de Justicia
	Parlamento Europeo	Parlamentos nacionales	Comisión	Consejo Europeo			
<b>Tratados europeos actuales, interpretados estrictamente</b>	Voto del presupuesto europeo e información sobre el <i>policy-mix</i>	Autónomos, pero respetando los criterios del Pacto de Estabilidad	Gestión de las directivas europeas Gestión del presupuesto europeo	Iniciativa de la reforma de las instituciones europeas	Lugar de información mutua sin poder de decisión	Autonomía e independencia estricta respecto de la política monetaria	Resuelve las diferencias entre legislaciones y recusa decisiones nacionales incompatibles con los tratados
<b>Aprendizaje y reconfiguración de las cláusulas de los tratados europeos</b>	Delibera sobre iniciativas de la Comisión y del Consejo Europeo	Delegación de una fracción de las responsabilidades al Parlamento Europeo	Apoyo técnico a la gestión del <i>policy-mix</i> Aplicación de nuevas directivas del consejo europeo	Lugar de impulso de la interpretación de los tratados y de la coordinación	Lugar de coordinación entre responsables nacionales, interlocutor del BCE	Diálogo regular con el Euro-X, respetándose la independencia del BCE	Papel más activo en el monitoreo de los cambios en la interpretación de los Tratados europeos
<b>Una Europa de reglas y procedimientos, en todos los niveles y en todos los ámbitos</b>	Vota los gastos los eventuales impuestos europeos Opina sobre las reglas de vocación europea	Votan leyes que organizan las reglas en materia social, tributaria, laboral al nivel nacional	Evaluación y control de reglas sobre la Unión Europea	Grandes orientaciones sobre la jerarquía entre sectores	Lugar de formación de las reglas fiscales, tributarias, empleo, protección social.	Reglas monetarias explícitas	Papel central en la elaboración de la jurisprudencia para asegurar la compatibilidad de la red de reglas.
<b>Constitución de una Europa de tipo "federal"</b>	Se transforma en una de las instancias, formada por elección directa, encargada de discutir y de votar las leyes y el presupuesto europeo	Deliberan sobre el conjunto de ámbitos de competencia definidas por la constitución.	Se transforma en el aparato administrativo de un gobierno federal	Se divide en el equivalente de un Senado representante de los Estados y en un Gobierno Europeo.	Esta organización informal e intergubernamental es absorbida por las instituciones comunitarias.	Autonomía de la política monetaria, reconocida por la Constitución federal	Necesidad de una Corte Constitucional Europea por transformación de la Corte Europea de justicia

Fuente: Boyer, Robert (op.cit.)

## LA NATURALEZA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS ASOCIADAS A ESTAS CONFIGURACIONES INSTITUCIONALES

Componente Configuración	Concepción general de la coordinación	Estatuto y papel del BCE	Papel de los presupuestos		Política tributaria	Políticas estructurales	Políticas de tipo de cambio del Euro
			Europeo	Nacionales			
<b>Tratados europeos actuales, interpretados estrictamente</b>	La estabilidad, bien público.	Papel normativo, Banco encargado de la estabilidad monetaria	Medidas estructurales que favorecen la convergencia real, con el mismo presupuesto	Encargados de la estabilización y de la redistribución, en los límites fijados por los Tratados	Armonización de los sistemas tributarios, bajo la presión de la competencia entre países	Iniciativa de los agentes privados, en respuesta a la competencia producida por el Euro	Según la apreciación de los mercados, en respuesta a la credibilidad del <i>policy-mix</i>
<b>Aprendizaje y reconfiguración de las cláusulas de los tratados europeos</b>	La coordinación, respuesta a las externalidades y comportamientos estratégicos	Concepto procedimental, BCE participe del <i>policy-mix</i> (diálogo explícito con Euro-X)	Renovación de las acciones europeas	Sometidos a restricciones de compatibilidad con el <i>policy-mix</i> . Posible ampliación de la capacidad de estabilización frente a <i>shocks</i> asimétricos	Armonización explícita por concertación en el Euro-X	Coordinación (discrecional) de este componente esencial de la política económica	Un principio general, definido por el Consejo Europeo y gestionado pragmáticamente por el BCE
<b>Una Europa de reglas y procedimientos, en todos los niveles y en todos los ámbitos</b>	"Internalización" de externalidades por reglas de tipo automático	Discusión y fijación de una regla monetaria (por ejemplo, regla de Taylor)	Nuevas funciones, bajo control del parlamento europeo	Sometido a reglas que aseguran la viabilidad de una estrategia de mediano plazo	Reglas precisas para los diversos sistemas, incluyendo el europeo	Fijación de objetivos, y luego de reglas que indican los recursos presupuestarios nacionales y europeo.	Una regla explícita que busca un tipo de cambio objetivo
<b>Constitución de una Europa de tipo "federal"</b>	Orden constitucional explícito	Definidos por la constitución	Responsable de una buena parte de la acción estabilizadora	Principio de subsidiariedad, contribución a la estabilización con el seguimiento de las reglas federales	Tributación europea y arquitectura coherente del sistema de impuestos	Coordinación entre niveles federales y nacionales	Decisión estratégica de los responsables federales

Fuente: Boyer, Robert (op.cit.)

## UNA EVALUACIÓN DE LAS FUERZAS Y DEBILIDADES DE LOS ESCENARIOS

Evaluación	Naturaleza y calidad del <i>policy-mix</i>	Evoluciones macroeconómicas	Facilidad de implementación política	Grado de probabilidad	Adecuación con las demandas y especificidades nacionales
Escenario					
<b>El Tratado de Amsterdam, sólo el Tratado</b>	Centrado sobre cuestiones de estabilidad monetaria con un <i>policy-mix</i> a priori mediocre	Muy diversas según el poder relativo del BCE, de los mercados financieros y de las autoridades nacionales	Sin renegociación europea, pero con posibles tensiones a nivel nacional en sociedades con tradiciones diferentes	Bastante baja a largo plazo, con múltiples desequilibrios y conflictos emergentes	Débil, pues existe ruptura respecto a conceptos pasados y dificultad de reformas estructurales (mercado laboral, tributación, protección social)
<b>Aprendizaje y pragmatismo</b>	Favorece una optimización de las políticas monetaria, fiscal y estructurales	Virtuosas si el aprendizaje es precoz, más tormentosas si es lento y consecutivo a las crisis.	Posibles episodios de tensiones entre responsables, en diversos niveles y en diferentes campos	Bastante elevado, si la coyuntura mundial es favorable, y si existe prudencia en la ampliación de la UE.	Condicionada por el concepto que terminará por imponerse: fuerte si la coordinación permite medidas discrecionales que optimicen el <i>policy-mix</i>
<b>Europa prudencial</b>	Concebido como resultado de la compatibilidad de un conjunto de reglas que aseguran la estabilidad de un conjunto complejo de interdependencias	Favorable si los actores se ponen de acuerdo sobre el imperativo de la estabilidad monetaria	Supone actores conscientes de sus interdependencias y bien organizados para hacer respetar las reglas	Desigual según los ámbitos (alta para las finanzas, más débil para el mercado laboral) y los países (alta para Europa del Norte)	Bastante problemática, con debilidades de los actores sociales y concepto "regalano" del Estado
<b>Una forma original de una Europa federal</b>	Organizada explícitamente en relación a la distribución de los poderes y de su equilibrio	Diversa en función de la naturaleza exacta de la constitución y del poder relativo de los actores	A corto y mediano plazo, grandes dificultades, pero una estrategia de largo plazo es concebible	Cuasi nula a corto plazo, creciente a largo plazo, a partir de iniciativas modestas, pero que responden a un problema puntual	A priori débil, pero crisis mayores pueden hacer evolucionar los conceptos

Fuente: Boyer, Robert (op.cit.)



Cuadro 11

## ALGUNAS FORMAS NO CONVENCIONALES DE ATENUAR LOS PROBLEMAS DEL POLICY-MIX

Propuesta	Mecanismo	Impacto en el <i>policy-mix</i>	Facilidad de implementación	Aceptación política
Nombramiento de un comité de sabios, como árbitro de los conflictos entre el BCE, el Euro-X, y las políticas nacionales	Elaboración de un diagnóstico que se impone a los actores del <i>policy-mix</i> y poder de decisión en caso de conflicto agudo y excepcional	Probable surgimiento de un compromiso entre los objetivos de la autoridad monetaria y de los responsables de la política fiscal nacional	Dispositivo simple...	...siempre que sea aceptado por las partes
Creación de permisos de déficit público	Permite distribuir de manera más flexible una restricción global de déficit fiscal europeo entre países cuya situación coyuntural difiere.	Atenúa los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y permite enfrentar los <i>shocks</i> asimétricos, si éstos son de magnitud moderada.	Diversos problemas técnicos : desequilibrio entre países grandes y pequeños, garantías de retorno al equilibrio.	Dificultad de puesta en práctica para un mercado difícil de organizar.
Transferencia de una parte de la indemnización de desempleo al nivel europeo	Redistribución a lo largo del ciclo, sin transferencia estructural, y con presupuesto europeo constante en el ciclo	Acrecienta la capacidad de estabilización gracias a un mecanismo de seguro, que representa una respuesta a los <i>shocks</i> asimétricos	De media a difícil, pues requiere de numerosas reorganizaciones al nivel nacional y europeo	Posible conflicto con el concepto usual de subsidiariedad aplicado a las políticas sociales
Banca europea de desarrollo financiada por un IVA europeo	Facilita la convergencia real de las economías, y permite enfrentar <i>shocks</i> asimétricos	Libera a la política monetaria y a las políticas presupuestarias nacionales de una parte del papel estabilizador	Moderada, aunque requiere de transferencias de recursos fiscales nacionales	Transferencia de una parte de las responsabilidades a otra entidad europea independiente

Fuente: Boyer, Robert (op.cit.)

## **B. El pacto por la estabilidad y el crecimiento de la Unión Europea**

Preservar la capacidad de intervención necesaria para enfrentar eventos económicos adversos supone una estricta disciplina en circunstancias normales. De esta manera, la disciplina fiscal y la flexibilidad aparecen como dos principios fundamentales de la política presupuestaria en el actual proceso de globalización económica y financiera. La disciplina fiscal es esencial para otorgar credibilidad a la política monetaria, y la flexibilidad es necesaria para enfrentar situaciones imprevistas inherentes a la alta variabilidad del entorno macroeconómico. El primer principio se plasmó con el Tratado de Maastricht en la etapa de transición hacia la Unión Monetaria en Europa, mientras que el segundo aparece como complementario a la creación del Euro en el Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento, acordado en Amsterdam en el verano de 1997.

El objetivo de disciplina fiscal supuso primero fijar criterios de elegibilidad para la conformación de la zona de moneda única imponiendo montos máximos en relación al PIB del déficit y del *stock* de deuda pública, y luego prever sanciones para los países que traspasen el límite. El Tratado de Maastricht estableció un techo de 3% de déficit público, y el Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento contempla una escala de sanciones en el evento de déficit persistentes excesivos. Para continuar con la virtud fiscal, la declaración del Consejo Europeo de mayo de 1998 en Dublín recomienda a sus miembros consolidar la situación en orden a cumplir un objetivo de mediano plazo de una posición financiera “cercana al equilibrio o en excedente”. La posición fiscal buscada por los estados miembros en condiciones económicas “normales” corresponde a un presupuesto equilibrado, corregido por la influencia de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica.

Se trata de crear espacios para la plena operación de los estabilizadores automáticos en períodos recesivos, disponiendo de esta manera de un instrumento adicional que complementa y haga más eficiente el objetivo de estabilización de la política monetaria. El impacto combinado de medidas monetarias y de estabilizadores fiscales automáticos debería normalmente ser suficiente para atenuar situaciones recesivas transitorias (European Commission, 1997). Como se ha señalado, la eficacia de estas políticas depende mucho de las condiciones iniciales, y por ello es tan importante buscar mecanismos que aseguren consistencia dinámica.

El Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento representa un avance significativo en este sentido. Establece objetivos de mediano plazo de posiciones fiscales en equilibrio o en superávit, y compromete a sus miembros a presentar programas de estabilidad trienales con la especificación de las trayectorias contempladas para acometer tales objetivos. Esta combinación de metas de mediano plazo con un seguimiento anual de las medidas implementadas representa una referencia muy importante para los países, como los nuestros, que recién están abordando los temas de coordinación macroeconómica en el marco de los acuerdos de integración.

Como plantean Buti, Franco y Ongena (1998), el techo de 3% del PIB para el déficit efectivo no es muy diferente de un objetivo sobre el déficit estructural. La única diferencia es que los países pueden escoger ellos mismos este objetivo, fijando el “colchón” óptimo en función de sus propias preferencias. Para identificar un objetivo seguro de mediano plazo, es necesario estimar la magnitud del componente cíclico del déficit. Como se señaló, los cálculos efectuados por la Comisión apuntan a un margen de seguridad de dos puntos del PIB para considerar los efectos del ciclo macroeconómico. Corresponde fijar un margen adicional de un punto del PIB para cubrir eventos imprevistos no directamente vinculados al ciclo.

El Pacto permite sin embargo interpretar el objetivo de saldo de manera más flexible, aceptándose déficits superiores, aunque acotados, originados en factores cíclicos transitorios. Los procedimientos están estipulados en el *Protocol on Excessive Deficit Procedure*<sup>3</sup>, artículo 2:

a) El exceso de déficit de Gobierno por sobre el valor de referencia será considerado excepcional y transitorio cuando resulte de un evento inusual fuera del control del Gobierno miembro y que tiene un impacto significativo sobre la posición financiera del Gobierno General, o cuando resulte de un severo cambio coyuntural desfavorable. Además, el exceso será considerado transitorio si los servicios de previsión de la Comisión indican que el déficit volverá a situarse por debajo del valor de referencia después de que termine el evento inusual o el cambio coyuntural desfavorable.

b) La Comisión considerará, como una regla, que el exceso de déficit será excepcional sólo si existe una caída interanual del PIB de por lo menos 2%.

c) La Comisión decidirá si la situación es excepcional en el caso de caídas menores al 2% y existe un exceso de déficit, tomando en cuenta las observaciones realizadas por el país miembro, en particular relativas a lo abrupto de la recesión y a la acumulación de pérdidas de PIB respecto de las tendencias pasadas.

La Comisión fija así criterios de excepción, estableciendo que el origen de déficit excesivos debe estar fuera del rango normal de situaciones, y de transitoriedad, que aclara que el déficit puede mantenerse más allá del límite de 3% sólo por un período de tiempo definido. La cláusula de excepción puede ser invocada cuando el exceso de déficit resulta de un evento inusual que está fuera de control del Estado miembro y que tiene un impacto significativo en la posición financiera del sector público. En caso de una recesión más dura de lo previsto, los Gobiernos pueden sobrepasar el límite de 3% durante un tiempo prudente, explicando las razones. El Pacto otorga a los países en situación de déficit excesivos márgenes de maniobra para ajustar sus cuentas públicas, puesto que éstos están exentos de sanciones cuando se produce una recesión superior a 2% en términos anuales, y pueden apelar a circunstancias excepcionales cuando la recesión fluctúa entre 0,75% y 2% (European Commission, 1997).

En lo que se refiere a la cláusula de transitoriedad, el país puede permanecer con déficit excesivos sólo durante el año de la recesión. Si los servicios de previsión de la Comisión indican que el país se va a mantener más allá del límite de déficit en el año que sigue el período recesivo, existe la presunción de que es posible aplicar sanciones. De esta manera, la corrección del déficit excesivo debería completarse dos años después de su ocurrencia, y un año después de su identificación, a menos que existan circunstancias excepcionales. Las estadísticas utilizadas para la aplicación del protocolo serán provistas por la Comisión.

Todos los países someten, a partir de 1999 y a principios de cada año, al Consejo y a la Comisión programas trianuales de estabilidad (para los países de la zona euro) o de convergencia (para los restantes) que responden al criterio del Pacto de “lograr el objetivo de mediano plazo de un saldo presupuestario cercano al equilibrio o en excedente”. Según el primer reglamento del Consejo<sup>4</sup>, que tiene vigencia legal desde el 1 de julio de 1998, los programas de estabilidad y convergencia deberán presentar la siguiente información:

a) El objetivo de mediano plazo de una posición presupuestaria cercana al equilibrio o en excedente y la trayectoria de ajuste hacia este objetivo para el saldo del Gobierno General y la trayectoria esperada para la relación deuda sobre PIB del Gobierno General;

<sup>3</sup> Ver “Council Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure”, Council of the European Union, Julio de 1997, vigente a partir del 1 de enero de 1999.

<sup>4</sup> Ver “Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies”, Council of the European Union, Julio de 1997

b) Los principales supuestos relativos a los acontecimientos económicos esperados y a las variables económicas que son relevantes para la realización de los programas de estabilización, como el gasto en inversión de Gobierno, el crecimiento del PIB, el empleo y la inflación;

c) Una descripción de las medidas presupuestarias u otras que se proponen para lograr los objetivos del programa y, en el caso de las medidas presupuestarias principales, una estimación de sus efectos cuantitativos sobre el presupuesto.

d) Un análisis de cómo los cambios en los supuestos económicos principales tienen incidencia en el saldo y en la deuda pública.

La información referida a las trayectorias del saldo público, de la deuda y de las principales variables económicas reseñadas se entregará sobre una base anual y deberá cubrir el año anterior, el año en curso y los tres siguientes años. Los Estados miembros deberán hacer públicos sus programas de estabilidad y convergencia anualmente.

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”. Para juzgar el grado de cumplimiento de los objetivos de mediano plazo, es necesario tomar explícitamente en cuenta la situación coyuntural y su impacto sobre el presupuesto. El intervalo de tiempo que permite interpretar el mediano plazo es el ciclo macroeconómico. 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.

Cualquier método tiene ventajas y debilidades, y por lo tanto sus resultados deben interpretarse con prudencia. Por lo pronto, tanto los Estados miembros como el Comité del BCE<sup>5</sup> consideran el método de los servicios de la Comisión como apropiado y útil para examinar para cada Estado miembro los saldos públicos cíclicamente ajustados. Se considera, en el futuro, efectuar mayores análisis para tomar en cuenta circunstancias específicas a cada país. Existen otras fuentes de variabilidad y de incertidumbre que afectan la posición financiera pública, y por ello se recomienda a los países miembros crear márgenes de maniobra suficientes para enfrentarlos.

El Comité ha elaborado un informe técnico, entendido como un código de buenas prácticas, relativo al formato y al contenido de los programas de estabilidad y convergencia, de manera a facilitar su examen y discusión. El Comité no sugiere que las orientaciones son obligatorias, pero cualquier desviación debería ser justificada por el país miembro. Las cuentas públicas deberían presentarse con subsectores del Gobierno General (Gobierno central, autoridades locales, seguridad social) cuando esta desagregación es significativa. Deberían también presentarse objetivos de mediano plazo de la inversión de Gobierno. Los principales elementos de estos programas son los siguientes:

a) Los supuestos sobre el crecimiento del PIB y de las fuentes esperadas de este crecimiento deben ser fundamentados, proveyéndose suficiente información para analizar la posición cíclica de la economía. También deben presentarse los supuestos técnicos sobre la evolución de las tasas de interés, dado su impacto sobre las finanzas públicas. Ante las dificultades prácticas para el uso de un conjunto común de proyecciones macroeconómicas, el Comité prefirió que los países miembros establezcan sus propias previsiones sobre la economía doméstica y la situación mundial. Sin embargo, si existen diferencias significativas con las proyecciones de la Comisión, el país miembro debe justificar sus presunciones.

---

<sup>5</sup> Ver “Opinion of the Monetary Committee on the content and format of stability and convergence programmes”, Council of the European Union, Octubre 1998.

b) Los programas deben incluir análisis de sensibilidad, estimando cómo afectaría los cambios en los principales supuestos económicos al saldo y a la deuda pública. Este análisis debe ser complementado por un estudio sobre el impacto de diferentes supuestos de tasa de interés sobre el déficit y la deuda.

c) La información sobre las trayectorias del déficit y de la deuda del Gobierno General y de los supuestos sobre las principales variables económicas debe cubrir al menos los tres próximos años, dejando abierta la posibilidad de presentar un período más largo si algún país miembro así lo desea.

d) Las actualizaciones anuales debieran mostrar cómo se han comportado las variables respecto de los objetivos del programa anterior y, cuando ocurren desviaciones significativas, incluir las etapas consideradas para rectificar la situación.

Para el Consejo y para el BCE, es importante evitar que el objetivo de un saldo cercano al equilibrio o en excedente se transforme en una meta móvil o deslizante de año en año; ésta debería cumplirse para el año 2002. Algunos países cumplían ya este objetivo en 1998 (Irlanda, Luxemburgo, Finlandia, Dinamarca, el Reino Unido y Suecia; ver Cuadro 12). Para otros países (Alemania, Austria, Francia, Italia, Holanda, Portugal, Grecia), el objetivo a tres años es reducir el déficit a 1% del PIB, considerado como “norma mínima” de una gestión presupuestaria sana por el BCE. Finalmente, Bélgica y España apuntan más bien al equilibrio para el 2002.

En todos los países, se espera lograr estos objetivos con una reducción significativa de los gastos, de dos puntos del PIB en promedio, y además con una disminución generalizada de la tasa tributaria. Cómo se logra este milagro? Principalmente por la recuperación del crecimiento económico, que aumenta la recaudación y disminuye gastos asociados al desempleo, y por la caída esperada del pago de intereses sobre la deuda pública, tanto por la paulatina absorción del stock de deuda pública como por tasas que se mantienen bajas. Las perspectivas, por lo tanto, apuntan a una recuperación significativa de las cuentas públicas en la Unión Europea, siempre que no existan eventos imprevistos.

## PROGRAMAS DE ESTABILIDAD Y CONVERGENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA, 1999

	Saldo público (% del PIB)		Deuda Pública (% del PIB)		Crecimiento anual del PIB (%)	Gastos sobre PIB (incluye intereses) (diferencias)	Intereses sobre PIB (diferencias)	Ingresos sobre PIB (diferencias)
	1998	2002	1998	2002	1998-2002	1998-2002	1998-2002	1998-2002
Alemania	-2,1	-1,0	61,0	59,5	2,5	-3,5		-2,0
Austria	-2,1	-1,4	63,1	60,0	2,6	-1,4	-0,5	-0,5
Bélgica	-1,3	-0,3	117,3	106,8	2,4	-1,1	-1,2	-1,1
España	-1,8	0,1	65,6	59,3	3,5	-2,3	-0,7	-0,4
Finlandia	1,0	2,3	49,6	43,2	3,3	-2,7	-	-
Francia	-2,7	-1,2	58,5	57,6	2,6	-3,7	-0,3	-1,0
Irlanda	2,3	2,7	52,1	43,0	7,3	-3,1	-1,2	-1,8
Italia	-2,7	-1,0	118,7	107,0	1,5	-2,0	-1,5	-0,8
Luxemburgo	2,1	1,7	6,7	-	5,5	-	-	-
Holanda	-0,9	-1,0	67,7	64,3	2,6	-2,9	-0,8	-2,5
Portugal	-2,3	-0,8	57,8	53,2	3,4	-1,0	-0,4	2,4
Dinamarca	0,8	2,8	58,1	46,0	2,2	-2,1	-0,8	-1,2
Grecia	-2,4	-0,8	106,5	99,8	3,9	-2,9	-1,3	-0,2
Reino Unido	0,6	0,2	49,4	42,0	2,4	0,5	-	0,6
Suecia	2,0	2,5	75,1	58,0	2,6	-3,7	-2,0	-3,1

Fuente: "Vers une nouvelle politique économique en Europe?", Revue de L'OFCE, 71, 1999, Octubre.

En el año 1999, todos los países excedieron las metas acordadas el año anterior, especialmente debido a un crecimiento mayor al esperado. Las proyecciones de PIB para el 2000 y 2001 apuntan a lo mismo; las condiciones económicas generales son mejores que las previstas en los planes de convergencia plurianual. La Comisión prevé en este contexto un riesgo de orientación procíclica de la política fiscal, como lo indica el deterioro del saldo primario cíclicamente ajustado en algunos países (European Commission, 2000).

Como una regla general, la Comisión recomienda a los Estados miembros que dejen operar libremente a los estabilizadores automáticos durante la parte alta del ciclo. Esta es la contrapartida de permitir un aumento del déficit en las recesiones y una condición necesaria para cumplir el objetivo de mantener los presupuestos en equilibrio a lo largo del ciclo. Los Estados miembros son llamados a sobrepasar las metas presupuestarias establecidas en los programas de estabilidad y convergencia, dada la revisión al alza de las previsiones de crecimiento. Se sugiere evitar el relajo de sus políticas fiscales durante el actual momento económico y permitir la plena operación de los estabilizadores automáticos, lo que significa que no se deben realizar reducciones de impuestos que no consideren las correspondientes disminuciones de gasto. Inversamente, tampoco es aconsejable elevar los gastos en la medida en que aumentan los ingresos cíclicos, como parece estar ocurriendo en algunos países.

### C. Programación plurianual y metas fiscales en el Reino Unido

La experiencia reciente del Reino Unido parece particularmente interesante, pues se han realizado grandes esfuerzos para adecuar sus propios procesos presupuestarios a los desafíos planteados por un entorno incierto. Vale la pena revisar con algún detalle estos procedimientos, pues, más allá de sus particularidades, contienen varios aspectos que podrían ser de interés para nuestros países. Entre estos cabe destacar la implementación de nuevas reglas de política fiscal y el desarrollo de renovadas metodologías referentes a la programación presupuestaria plurianual.

Los objetivos principales de la política fiscal se definen de la siguiente manera<sup>6</sup>:

- En el mediano plazo, mantener finanzas públicas sanas, mediante dos principios básicos: i) estableciendo prioridades de gasto y de tributación de manera a evitar alzas insostenibles de la deuda pública y/o tasas tributarias excesivas y ii) asegurando, en la medida de lo posible, que los costos de los servicios que se consumen sean pagados por la misma generación que se beneficia del gasto público;
- En el corto plazo, ayudar a la política monetaria, de dos maneras: i) permitiendo la plena operación de los estabilizadores automáticos en su papel de suavizamiento de las fluctuaciones macroeconómicas cuando existen variaciones de la demanda agregada, y ii) cuando sea prudente y apropiado, otorgando ayuda adicional mediante cambios en las políticas discrecionales.

Por cierto, los objetivos de corto y de mediano plazo están vinculados entre sí. Por ejemplo, la posibilidad de ayudar a la política monetaria en estabilizar la economía durante un episodio recesivo depende de la fortaleza de la posición financiera de mediano plazo del sector público.

El código fiscal (*The code for fiscal stability*), aprobado por la cámara de los comunes en Diciembre de 1998, establece los criterios que deben guiar la formulación e implementación de la política fiscal: transparencia, estabilidad, responsabilidad, ecuanimidad intra e intergeneracional y eficiencia (ver Recuadro 1). El código explica cómo estos principios deben reflejarse en la formulación e implementación de la política fiscal. Atendiendo el principio de transparencia, el código establece la publicación de variados documentos en que se explican las nuevas medidas, y su consistencia con los objetivos de política fiscal y con las reglas operativas.

De manera deliberada, y aprendiendo de las lecciones del pasado, se emprende una estrategia prudente, que permite ajustarse a las fluctuaciones macroeconómicas del ciclo y se contempla un margen significativo para enfrentar la incertidumbre. Los criterios de transparencia y de responsabilidad de la gestión pública supone enfrentar adecuadamente tres desafíos fundamentales:

- Respetar la regla de oro a lo largo del ciclo, que establece que los gastos corrientes deben igualar los ingresos corrientes, de manera a no imponer una carga para las futuras generaciones;
- Eliminar el sesgo en contra de los gastos de capital; en general, éstos son más sensibles a los ajustes fiscales que los gastos corrientes, por su propia naturaleza. Postergarlos o no realizarlos también constituye una carga para las generaciones futuras;
- Identificar con la debida anticipación los déficit estructurales para evitar los costos económicos y políticos de los ajustes fiscales abruptos.

La estrategia debe entonces enfatizar la planificación de largo plazo y evitar la negociación de corto plazo; poner el acento en los productos más que en los insumos; distinguir con claridad los gastos corrientes y de capital y por último basarse en la prudencia y la estabilidad, creando un margen para enfrentar las inevitables incertidumbres. Esto último supone tomar en cuenta explícitamente la posición de la economía en el ciclo y adoptar supuestos moderados de crecimiento en la programación plurianual.

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 anuales de presupuesto. 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

<sup>6</sup> Ver "Analysing UK Fiscal Policy", HM Treasury, 1999, London, y "The Code for Fiscal Stability", HM Treasury, 1998, London.

elegido 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:

- La regla de oro: a lo largo del ciclo, el Gobierno se endeuda sólo para invertir y no para cubrir gastos corrientes;
- 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 reconoce explícitamente la diferencia económica entre el gasto corriente y el de capital; el Estado tiene como deber alcanzar o mantener el *stock* de capital necesario para la economía y asegurar que su componente público se conserva en buenas condiciones. Un nivel inadecuado de inversión pública puede dañar irremediablemente el desempeño de largo plazo de las economías. 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 (ver Cuadro 13). 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 al diferencial entre tasa de crecimiento y tasa de interés sobre la deuda.



## Recuadro 1

## EL CÓDIGO DE ESTABILIDAD FISCAL DEL REINO UNIDO

**Propósito**

1. El objeto de esta Ley es mejorar la conducción de la política fiscal especificando los principios que deberán guiar su formulación y aumentando los requerimientos de publicación de responsabilidad del Gobierno.
2. En este Código, excepto cuando se señala, la política fiscal incluye la política de gestión de la deuda.

**Principios de gestión fiscal**

3. El Gobierno conducirá su política fiscal de acuerdo a los siguientes principios:
    - a) **transparencia** al establecer los objetivos fiscales, en la implementación de la política fiscal y en la publicación de las cuentas fiscales;
    - b) **estabilidad** en el proceso de elaboración de las políticas fiscales y en la manera en que afecta a la economía;
    - c) **responsabilidad** en la gestión de las finanzas públicas;
    - d) **ecuanimidad**, incluyendo entre generaciones; y
    - e) **eficiencia** en el diseño e implementación de la política fiscal y en el manejo de ambos lados de la hoja de balance del sector público.
  4. El principio de **transparencia** significa que el Gobierno publicará la información suficiente para que el público pueda vigilar la conducción de la política fiscal y el estado de las finanzas públicas, y que no retendrá información excepto cuando la publicación de esa información pueda:
    - a) Dañar substantivamente:
      - La seguridad nacional, la defensa o las relaciones internacionales del Reino Unido;
      - La investigación, prosecución, o prevención del crimen, o la conducta de los procesos civiles;
      - El derecho de privacidad;
      - El derecho de otros partidos de establecer comunicaciones confidenciales con el Gobierno;
      - La facultad del Gobierno para emprender actividades comerciales; o
    - b) Daño a la integridad de los procesos gubernamentales de toma de decisiones.
  5. El principio de **estabilidad** significa que, hasta donde sea posible, el gobierno tendrá una política fiscal predecible y consistente con el objetivo económico central de niveles altos y estables de crecimiento y empleo.
  6. El principio de **responsabilidad** significa que el Gobierno operará, de manera prudente, su política fiscal y gestionará los activos y pasivos públicos y los riesgos fiscales con el criterio de asegurar que la posición fiscal es sostenible a largo plazo.
  7. El principio de **ecuanimidad** significa que, en la medida de lo posible, el Gobierno implementará su política fiscal considerando sus efectos financieros en las generaciones futuras, así como sus consecuencias distributivas en las generaciones actuales.
  8. El principio de **eficiencia** significa que el Gobierno se preocupará de asegurar que los recursos sean correctamente utilizados, que la propiedad pública sea utilizada de la mejor manera posible y que el excedente esté disponible. El Gobierno deberá también preocuparse de la eficiencia económica y de los costos en el diseño de la política de impuestos.
- Objetivos fiscales y de gestión de la deuda y operación de la política fiscal**
9. Sujeto al párrafo 12, el Gobierno deberá establecer y explicar los objetivos de su política fiscal y las reglas con las cuales intenta implementar su política fiscal durante todo el período de Gobierno. Estos objetivos y reglas operativas deberán coincidir con los principios establecidos en el párrafo 3, debiendo ser confirmadas en cada Ley de presupuesto.
  10. El Gobierno podrá cambiar los objetivos de política fiscal y reglas operativas, siempre que:
    - a) cualquier nuevo objetivo fiscal y/o regla operativa esté de acuerdo con los principios establecidos en el párrafo 3; y
    - b) las razones para desviarse de los objetivos y reglas previas sean establecidas.
  11. El Gobierno podrá desviarse de su objetivo fiscal y reglas operativas temporalmente, siempre y cuando especifique:
    - a) las razones para desviarse de sus objetivos y reglas operativas previas;
    - b) el camino y el período de tiempo que el Gobierno procura tomar para volver a los objetivos y reglas operativas previas;
    - c) los objetivos de política fiscal y reglas operativas que se aplicarán durante este período.
  12. El principal objetivo de la política de gestión de la deuda será minimizar, a largo plazo, el costo de cubrir las necesidades financieras del Gobierno, procurando:
    - a) tomar en cuenta el riesgo; y
    - b) buscar, en la medida de lo posible, evitar conflictos con la política monetaria.

**Prácticas contables**

13. El Gobierno se asegurará que se generarán cuentas para todo el sector público. Cuando sea posible, esas cuentas también serán producidas sobre bases consolidadas.

14. El Gobierno, aplicará los mejores métodos contables – representados por la Práctica General Contable Aceptada en el Reino Unido, adaptada para el sector público – en la producción de cuentas. En particular, el Gobierno adoptará tan pronto como le sea posible, el método de *Resource Accounting and Budgeting* para planificar y llevar la contabilidad de los costos de los recursos consumidos por el Gobierno.

**El informe pre-presupuestario**

15. Si, como es habitual, sólo existe una Ley de presupuesto anual, el Tesoro publicará un informe *Pre-Presupuestario (Pre-Budget Report, PBR)* al menos tres meses antes, a no ser que sea el primer Presupuesto del Gobierno, en cuyo caso no sería necesario un PBR. Además, si hay más de una ley de presupuesto en cualquier año financiero, sólo será necesario un PBR.

16. El PBR será consultativo por naturaleza, e incluirá, si es posible, todas las propuestas de cambios significativos en la política fiscal que se considere introducir en la Ley de Presupuesto. Sin embargo, el PBR no deberá considerarse como una indicación de todas las áreas de política de impuestos donde el Gobierno puede actuar.

17. El PBR también incluirá, ya sea en un documento principal o uno subsidiario:

- a) Una proyección económica y fiscal (definida en párrafos 20-25); y
- b) Un análisis del impacto del ciclo económico en los agregados fiscales claves, incluyendo estimaciones de la posición cíclicamente ajustada, para dar luz sobre el progreso de los objetivos fiscales establecidos en los párrafos 9-11.

**Informe financiero y reporte presupuestario**

18. El Tesoro publicará un informe financiero y uno presupuestario (FSBR) simultáneamente con la Ley de presupuesto. El FSBR proporcionará, como mínimo:

- a) Una proyección económica y fiscal (como señalado en los párrafos 20-25);
- b) Una explicación de las medidas de política fiscal significativas incluidas en el presupuesto; y
- c) Una explicación, cuando sea necesario, de cómo estas medidas restauran la trayectoria de las finanzas públicas llevándolas a una posición consistente con los objetivos de la política fiscal y reglas operativas especificadas en los párrafos 9-11; y con los compromisos del Gobierno con Europa, especialmente los términos del Pacto de estabilidad y crecimiento.

**El informe de estrategia económica y fiscal**

19. El Tesoro publicará un informe de estrategia económica y fiscal (EFSR), simultáneamente a la elaboración del Presupuesto. En el caso de hacer más de un presupuesto en cualquier año financiero, sólo será necesaria la publicación de un EFSR. En el contexto específico de los principios de manejo fiscal, el EFSR deberá:

- a) Puntualizar la estrategia económica y fiscal a largo plazo de los gobiernos, incluyendo los objetivos de largo plazo para los agregados fiscales claves;
- b) Comparar los eventos recientes y las perspectivas económicas y fiscales de corto plazo, contenidas en el FSBR con la estrategia de más largo plazo.
- c) Evaluar si el panorama de corto plazo y la estrategia a largo plazo son consistentes con los compromisos del gobierno con Europa, en especial, los términos del pacto de estabilidad y crecimiento.
- d) Presentar proyecciones de los agregados fiscales claves, por un período futuro de no menos de 10 años, basado en un conjunto de supuestos plausibles, para destacar el impacto intergeneracional y la sostenibilidad de la política fiscal; y
- e) Presentar un análisis del impacto del ciclo económico en los agregados fiscales claves, incluyendo estimaciones de la posición fiscal ajustada cíclicamente.

**Proyecciones fiscales y económicas**

20. Cualquier informe publicado bajo este Código sobre Proyecciones Económicas y Fiscales, deberá contener como mínimo:

- a) Los supuestos claves, las proyecciones y las convenciones utilizadas para realizarlas, incluyendo las relativas al crecimiento económico mundial, los términos de intercambio y el PIB tendencial.
- b) Proyecciones de:
  - i) PIB y sus componentes
  - ii) Precios al consumidor (incluyendo los índices de precios que son objetivos formales de inflación del Gobierno); y
  - iii) La posición en cuenta corriente de la balanza de pagos.

**(recuadro 1 conclusión)**

- c) Con la implementación del RAB, un informe operativo, que refleje las proyecciones gubernamentales de ingresos y gastos corrientes para cada año financiero;
- d) Un informe de flujo de caja, reflejando su proyección para cada año financiero.
- e) Un informe destacando los ingresos obtenidos de ventas de propiedades públicas;
- f) Los informes que sean necesarios para reflejar íntegramente el desempeño financiero programado del Gobierno; y

g) Un análisis sobre los riesgos que afectan el entorno económico y social, incluyendo las decisiones gubernamentales y otras circunstancias que aún deben ser cuantificadas con exactitud, otros pasivos contingentes y un indicador de los errores de previsión pasados para los agregados señalados en el párrafo 20(b) y para la necesidad de financiamiento del sector público (PSBR).

21. Los informes financieros elaborados según el párrafo 20 incluirán proyecciones de los agregados fiscales claves, incluyendo los gastos e ingresos corrientes, el saldo en cuenta corriente, el PSBR, el déficit del Gobierno General, la deuda bruta del Gobierno General y la deuda neta del Sector Público, y una medida de la riqueza neta. Donde sea posible, el informe mostrará una desagregación de gastos e ingresos por sector y por categoría económica y/o funcional.

22. Los informes financieros también incluirán cualquier otro indicador que permita evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y de las reglas de política fiscal y de los compromisos con la Unión Europea, especialmente en lo que se refiere al pacto de estabilidad y crecimiento.

23. Toda proyección económica y fiscal contenida en los informes publicados bajo este Código se basará, hasta donde sea posible, en todas las decisiones del Gobierno y en todas las circunstancias que puedan tener un impacto material en la situación fiscal. En particular:

a) Cuando el impacto fiscal de estas decisiones y circunstancias pueda ser cuantificado con razonable precisión cuando se realizan las proyecciones, éste debería ser incluido en las proyecciones publicadas; y

b) cuando el impacto fiscal de estas decisiones y circunstancias no pueda ser cuantificada con razonable precisión, éste debería señalarse como riesgo fiscal específico.

24. El horizonte de proyección será de un período no inferior a dos años financieros completos siguiendo la fecha de publicación del informe. Para cada informe, figuras comparativas deberán ser publicadas para los agregados fiscales claves cubriendo los dos años financieros previos,

25. El Tesoro dará una explicación sobre las políticas contables, incluyendo los cambios en prácticas anteriores.

**Papel de auditores nacionales**

26. El Tesoro invitará a la Oficina Nacional de Auditores (*National Audit Office*, NAO) para auditar los cambios en los supuestos claves y las convenciones que se utilizan en las proyecciones fiscales. El Contralor y Auditor General se asegurará que cualquier sugerencia será comunicada al Tesoro antes de someterla al Parlamento.

**Conducción e informe del manejo de la deuda**

27. El Gobierno informará anualmente sobre la estructura de su endeudamiento y sobre el costo de la deuda pública, entregando suficiente información que permita al público controlar la política de manejo de la deuda ().

28. El Gobierno emitirá un informe anual de gestión de manejo de la deuda pública.

29. Las obligaciones previstas estarán sujetas a revisión o confirmación en la medida en que el gobierno publique proyecciones fiscales subsecuentes.

**Envío al comité del tesoro**

30. El Tesoro enviará al Comité del Tesoro de la Casa de los Comunes cada informe publicado como requisito de la Ley.

**Divulgación de otras informaciones**

31. El Tesoro publicará también otras informaciones, de tiempo en tiempo, que estime que permitirá de mejor manera someter a escrutinio público la política fiscal y el estado de las finanzas públicas.

**Publicación e inspección de los informes**

32. El Tesoro, en relación a la publicación de cada información como requisito del Código, se encargará de la publicación de una nota indicando:

- a) Lugar donde se encuentran disponibles copias de los informes para ser evaluados sin costo; y
- b) lugar donde se pueden comprar dichos informes.

El Tesoro tendrá disponible copias de cada informe para su evaluación o adquisición, por al menos 6 meses después de su publicación. También estarán disponibles en la página Web del Tesoro

Para hacer consistentes estas reglas con la gestión del gasto público, el Gobierno ha implementado un nuevo régimen de planificación y de control, procurando evitar por una parte la tendencia al cortoplacismo en las decisiones, y el incrementalismo en el manejo del presupuesto, y por otra el sesgo negativo que generalmente afecta al gasto en inversión. De esta manera, se establecen planes “a firme” de tres años para todas 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.

La alta calidad de la información es la base para una buena política de toma de decisiones. El Gobierno está en proceso de implementar un nuevo sistema contable para el sector público sobre una base devengado, el que complementará las cuentas actuales base caja. El uso de principios de la contabilidad base devengado reconoce que las implicaciones económicas de los gastos de capital no son las mismas que la de gastos corrientes, y además registra los gastos en el momento en que se han incurrido y no cuando se han pagado. El *Resource Accounting and Budgeting* (RAB) 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 una base RAB, la misma que se utiliza para realizar las proyecciones fiscales.

Sin embargo, vale la pena notar que el sistema de caja seguirá siendo relevante, por ejemplo, para contabilizar las necesidades financieras del Gobierno. Más aún, la previsión de impuestos continuará basándose en una base caja. Para algunos de ellos, como los impuestos al ingreso de las personas, las mediciones de caja y devengado arrojan resultados muy similares. Para otros en cambio, como los impuestos a las empresas, los conceptos de devengado son difíciles de aplicar.

Es preciso destacar dos innovaciones adicionales. Primero, la publicación periódica, exigida por la Ley (ver Recuadro 1), de un análisis sobre el impacto del ciclo económico en los agregados fiscales claves, incluyendo estimaciones sobre la posición fiscal cíclicamente ajustada. Esto asegurará tomar en cuenta los efectos del ciclo en la toma de decisiones. Segundo, se presentarán proyecciones ilustrativas, basadas en supuestos plausibles, por un período inicial de 10 años. El nivel de incertidumbre es inevitablemente creciente mientras las proyecciones avanzan. Sin embargo, las proyecciones de largo plazo servirán para aclarar el impacto intergeneracional y la sostenibilidad de la política fiscal. También estimularán el debate sobre temas y desafíos de largo plazo que el país deberá enfrentar en el futuro. La manera de presentar el presupuesto en el Reino Unido se ilustra en el Cuadro 13.

**Cuadro 13**  
**FINANZAS DEL SECTOR PÚBLICO**  
**EN EL REINO UNIDO (PORCENTAJES DEL PIB)**

	<b>Efectivo</b>	<b>Estimado</b>	<b>Proyecciones</b>		
	1998-99	99-00	2000-01	2001-02	2002-03
Ingresos corrientes	39,4	39,6	39,6	39,8	39,8
Gastos corrientes	36,7	37,0	37,1	37,0	37,1
Depreciación	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5
<b>Saldo corriente</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>
Saldo primario	3,2	2,9	2,9	2,8	2,3
Deuda pública neta	40,3	38,2	36,9	35,3	34,1
<b>Inversión neta</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>
<b>Necesidad de financiamiento</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,1</b>
Brecha de PIB	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1

**Fuente:** Pre-budget report, "Stability and Steady Growth for Britain", November 1999, Annex B, Her Majesty's Treasury.

Se desprenden varias enseñanzas de esta presentación. Primero, su carácter plurianual, lo que permite entre otras cosas apreciar la orientación de la política fiscal a lo largo del ciclo; segundo, la posición prevista de la economía en el ciclo, a partir de un indicador tan sencillo como la brecha de PIB; tercero, la clara separación de los gastos corrientes, incluyendo la depreciación, y de capital; cuarto, el amplio margen de maniobra que existe respecto de las dos reglas fiscales, puesto que la deuda tiene una trayectoria decreciente en un contexto de alto crecimiento y bajas tasas de interés (cuando la regla supone una deuda constante en el ciclo de 40%) y que se prevé un saldo corriente superior a un punto del PIB (cuando la regla establece un equilibrio en el ciclo). Se cumplen ampliamente las dos reglas estipuladas, con lo que se preserva capacidad de intervención en caso de eventos imprevistos; se contempla por lo tanto un margen de error bastante elevado.

Las proyecciones de las finanzas públicas tienen un componente de incertidumbre significativo, que es necesario tomar en cuenta cuando se diseñan las políticas. Por ejemplo, los ingresos previstos y también parte de los gastos dependen fuertemente del crecimiento económico y de los supuestos realizados sobre la posición de la economía en relación con su tendencia de largo plazo. Según los estudios del Tesoro ya citados, el error absoluto promedio de las proyecciones de la necesidad de financiamiento del sector público en el Reino Unido ha sido de 1,2% a un año, de 2% a dos años, y de 4,1% a cuatro años en el período comprendido entre 1985-86 y 1997-98. La mayor parte de este error es atribuible a los desaciertos de previsión sobre el PIB.

La trayectoria cíclica de la economía es inevitablemente incierta. Los errores en las previsiones sobre el nivel de actividad tienen efectos transitorios en las finanzas públicas; en cambio, los errores en la estimación de la brecha de PIB, es decir de la posición de la economía en el ciclo, tienen consecuencias permanentes. Si el PIB efectivo fuese inferior al tendencial estimado, el resultado sería una merma en el ciclo de la posición financiera del sector público. Es por eso que los análisis de sensibilidad no deben limitarse a construir escenarios con distintos valores de las previsiones del PIB, sino también contemplar trayectorias menos optimistas respecto del PIB tendencial. Por ejemplo, en el caso del Reino Unido se construye un escenario pesimista en que el PIB tendencial es sistemáticamente inferior en 1% a su valor del escenario central. Se dispone así de una trayectoria plurianual prudente, en que igualmente se respetan las reglas enumeradas. La prudencia requerida en un entorno incierto requiere así asegurar márgenes de seguridad para internalizar la eventualidad de imprevistos y de errores de medición en la propia programación macroeconómica.

Para asegurar precaución en los supuestos presentados por el Gobierno en sus proyecciones fiscales, la *National Audit Office* (NAO) examina la pertinencia de los supuestos claves y de las

convenciones que están detrás de las proyecciones fiscales. Los supuestos que han sido auditados son once, y cubren, entre otras cosas, los ingresos esperados por privatizaciones y las trayectorias de las principales variables macroeconómicas que inciden en gastos e ingresos, como el desempleo, la composición del PIB entre ingresos asalariados y no asalariados, la tasa de inflación, el precio de las acciones, las tasas de interés. El procedimiento no es neutro. Por ejemplo, en el proceso de auditoría del método empleado para las proyecciones del precio del petróleo, se acordó que se utilizaría el valor promedio de diversas proyecciones independientes.

Pero ciertamente el supuesto más importante es el que se refiere al crecimiento tendencial esperado de la economía. La NAO ha aceptado como un supuesto adecuado y prudente un crecimiento tendencial de 2,25% al año. Como se observa en el cuadro anterior, ello significa que la brecha de PIB y el componente cíclico del saldo público es levemente positivo, hecho aceptado por las autoridades, y que lleva por lo tanto a extremar la cautela ante la eventualidad de un crecimiento excesivo.

## **D. Estrategias de política fiscal en países de América Latina**

Como hemos analizado, los beneficios de los procesos de integración y de globalización son alcanzables sólo si las autoridades fiscales asumen exigentes compromisos, los que deben plasmarse en estrategias de mediano plazo que combinen adecuadamente los principios de estabilidad y de responsabilidad. En la mayoría de los países de América Latina, la modernización del Estado y las leyes recientes de responsabilidad fiscal han establecido las bases de la recuperación de las finanzas públicas, e introducido nuevos principios de programación plurianual y de gestión pública (recuadro 2). Administrar mejor los recursos públicos y estimular la participación de la sociedad en el desarrollo nacional, tales son los sendos objetivos del nuevo paradigma de gestión pública. Pero es necesario también fijar los límites en el cual se desenvuelve el accionar del Estado. Argentina y Perú (en 1999), Ecuador y Brasil (en el 2000) han promulgado leyes de responsabilidad fiscal. Analizamos en lo que sigue las reformas presupuestarias llevadas a cabo en Argentina y Brasil.

## Recuadro 2

## PROPOSICIONES PARA MEJOR GOBIERNO

Luego de casi dos décadas de declinación, la planificación se pone al servicio de quien gobierna. La gestión pública orientada al ciudadano y guiada por Planes Plurianuales y Programas necesita basarse en instrumentos que aporten esquemas de objetivos consistentes en varios niveles, desde la agenda global de gobierno hasta la gestión pública cotidiana y ejecución de los presupuestos en regiones, comunas y localidades. Implica revertir la administración por sectores e instituciones para pasar a otra subordinada a “Programas” derivados de la agenda de gobierno, que hacen un puente muy explícito entre los objetivos y compromisos políticos con la institucionalidad que participa en la ejecución de componentes. El enfoque normativo da paso al estratégico y a la prospectiva.

Las orientaciones superiores de gobierno generan directrices y planes en el horizonte de mediano o largo plazo para la gestión económica; los instrumentos de ciclo anual se empalman con los anteriores para guiar la Administración. La compleja red de participantes y niveles de gobierno y administración lleva a redefinir el órgano rector sistémico de este esquema de apoyo a las decisiones de gobierno. De allí la necesidad de liderazgo y conducción a través de un Ministerio que integre la Planificación, el Presupuesto y la Gestión Pública.

El punto de partida en este esquema no puede ser otro que los grandes objetivos políticos de gobierno y agendas. La gestión pública se subordina. No hay que buscar “coordinaciones” porque ya fueron definidas al eslabonar objetivos de Gobierno-programas-ejecutores. No más sectores con objetivos autónomos e incompatibles con los de otros sectores. La reforma y modernización del Estado, así como de la gestión pública, pasan a ser componentes que acompañan la aplicación de este enfoque, es una reforma “intencionada” que primero debe facilitar el logro de este modo de hacer gobierno y administración. No es un plan paralelo con objetivos propios.

Hasta ahora la clasificación de programas en la ley de presupuestos es un residuo del presupuesto por programas aplicado en los años sesenta. Su uso no aporta claridad sobre objetivos, planes y programas del gobierno, y además se mantiene estable. No explicita las variaciones de énfasis en la agenda de gobierno. Hoy no sirve para relacionar estrechamente objetivos, metas, planes, programas y presupuestos. Cada Programa Estratégico exige identificar quiénes y qué iniciativa privada concurre al logro de objetivos en cada Programa. Por eso es conveniente que durante el proceso de formulación presupuestaria existan facilidades de computación e informática que permitan trabajar fichas o módulos de esos componentes de cada Programa como lo impulsa la metodología del Presupuesto Base Cero.

Lo que importa –en este procesamiento y recuperación de datos programáticos y presupuestarios– es que puedan reordenarse todas las actividades y proyectos según objetivos estratégicos y Programas del nivel nacional, regional o comunal, para entregar análisis y cuadros sinópticos a las autoridades que deciden en cada nivel de gobierno. Pasar de una gestión por sectores a otra por territorios centrada en la gente es un corolario de lo anterior, ya que si se enfoca la planificación y toma de decisiones de gobierno centrado en la gente –problemas de la agenda y Programas para darles respuesta– entonces, la gestión ejecutora, el seguimiento y las evaluaciones deben seguir el mismo esquema. Implica reordenar responsabilidades por funciones públicas entre niveles de la administración del Estado, usar primordialmente el esquema de Programas para ejercer coordinaciones, adecuar sistemas de información y control gerencial a este esquema, conectar los sistemas de registro y control administrativo de recurso a esta lógica de ordenamiento. Cada Programa tiene directrices y proyectos o actividades relevantes con resultados que interesa medir y dar cuenta de su avance. El sector público ha asimilado parcialmente el enfoque y métodos para gestionar orientándose por metas de resultado. Se trata de ajustar ese instrumental a la estructura de objetivos estratégicos y Programas en cada nivel.

Ello supone incorporar la dimensión plurianual en planes de inversión y marcos presupuestarios. El desafío es coordinar las inversiones públicas y privadas para el desarrollo, acompañado de una revisión y ajuste en la distribución de funciones y recursos entre niveles de la administración del Estado. Estos aspectos de reforma económica e institucional del Estado acompañan el nuevo enfoque y métodos de planificación y gestión del desarrollo. No es nuevo utilizar la perspectiva plurianual para los planes y programas de inversión pública y/o privada. Es natural que existan instrumentos que expresen, por una parte, los planes de inversión para los siguientes cinco o más años, y estimaciones financieras encuadradas en metas macroeconómicas que ofrezcan límites probables del gasto público e inversión anual y eventualmente por áreas o sectores de la economía que se articulen con tasas de crecimiento del PIB. La innovación consiste en formalizar procesos en torno a estos instrumentos, ponerles nombre y definir rutinas anuales para el diálogo entre las diversas instancias de gobierno y administración que emiten y utilizan estos instrumentos. Este eslabonamiento permite expresar el modelo de gestión orientada a resultados :

Objetivos y Metas Estratégicas --> Programas --> Autoridades Responsables ---> Unidades Ejecutoras Públicas e iniciativas privadas --> Presupuestos

Programas Estratégicos + Directrices Presupuestarias --> Formulación presupuestaria ----> Presupuestos ----> Ejecución de Programas y Presupuestos ---> Evaluaciones

Plan Plurianual de Inversiones ---> Ejecución de Proyectos ---> Evaluaciones ex-post

**Fuente:** Román, Jaime (2000): “Proposiciones para mejor Gobierno. Mayor proximidad entre planificación, presupuestos y gestión pública, orientación al ciudadano e impulso a la descentralización”, Documento de Trabajo, Ministerio del Interior, SUBDERE, División de políticas, República de Chile.

## 1. La ley de responsabilidad fiscal en Argentina

En el caso de Argentina, a partir de la Ley de responsabilidad fiscal de 1999 (Recuadro 3), la Ley de Presupuesto está sujeta a varias reglas: i) el déficit fiscal deberá reducirse en alrededor de 0,5% del PIB por año, y deberá asegurarse un resultado financiero equilibrado a partir del año 2003; ii) la tasa real de incremento del gasto público primario no podrá superar la tasa de aumento del PIB; iii) se crea el Fondo Anticíclico Fiscal, que podrá alimentar el presupuesto regular en situaciones recesivas cuando alcance tres puntos del PIB. Los recursos del Fondo no podrán destinarse a financiar aumentos permanentes de gastos corrientes; iv) se implementan acuerdos-programas de una duración de tres años; v) se crea un presupuesto plurianual de por lo menos 3 años.

Los recursos asignados al Fondo, administrado por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, se incluirán como aplicación financiera en los respectivos presupuestos anuales, cuando exista una reversión del ciclo económico. Se prevé que el Fondo estará operativo cuando alcance el 3% del PIB. Cuando los recursos excedan este monto, el excedente acumulado durante un ejercicio deberá aplicarse a la cancelación de deuda externa. La utilización de los recursos del Fondo en un ejercicio no podrá exceder el cincuenta por ciento del monto total acumulado al inicio del ejercicio.

Se celebrarán acuerdos-programas con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios, los que tendrán una duración de tres años. Los compromisos incluyen los niveles de gastos a asignarse en cada uno de los años, por parte de los entes centrales, y el acuerdo de la unidad ejecutora en materia de cumplimientos de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas. Existirán atribuciones para modificar la estructura organizativa, eliminar cargos vacantes, modificar la estructura de cargos dentro de la respectiva masa salarial y reasignar personal dentro del programa. Se instituye además el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto, encargado de la evaluación sistemática de los costos de los programas en relación a sus resultados.

El presupuesto plurianual o presupuesto de mediano plazo en Argentina<sup>7</sup> contiene, entre otras cosas, las proyecciones de recursos por rubros, las proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica, el programa de inversiones del período, los acuerdos-programas celebrados y sus respectivos montos, y la descripción de las políticas presupuestarias. Se contempla la preparación de pronósticos macroeconómicos de mediano plazo, presentados al Congreso Nacional cada año, a partir de un proceso de preparación del presupuesto que incluya previsiones para los ejercicios futuros.

Las proyecciones macroeconómicas a mediano plazo se refieren al comportamiento estimado del PIB, de la demanda agregada, de los sectores productivos de bienes o de servicios, del balance de pagos en cuenta corriente y cuenta de capital, y al balance ahorro e inversión. El comportamiento macroeconómico previsto constituye el marco en el cual se ubica el presupuesto del sector público. Las proyecciones tienen la intención de ser consistentes y suponen la continuidad de las políticas de convertibilidad y el tipo de cambio fijo, con bajas tasas de inflación compatibles con esas políticas.

Se prevén asignaciones de recursos a las diferentes áreas, cubriendo años sucesivos, compatibilizados con las proyecciones globales. El gasto del año base, que será motivo de aprobación legislativa, y las asignaciones futuras globales se constituirán en el punto de partida de los ministerios para efectuar la proyección a un nivel desagregado. Ello tiene en cuenta que muchos programas presupuestarios no se agotan en un año sino que su naturaleza es plurianual y que las

---

<sup>7</sup> Ver Oficina Nacional de Presupuesto (1998): "Presupuesto plurianual de la administración nacional, 1999-2001", marzo, Buenos Aires, República Argentina.



decisiones de iniciar nuevos programas tendrá repercusiones en ejercicios venideros y deben compatibilizarse con el gasto de los que están en ejecución. Las proyecciones suministran elementos de juicio a los distintos operadores y dan un fundamento institucional a los compromisos que tiene el país con organismos internacionales.

De esta forma se explicita la política fiscal prevista a mediano plazo que, con las debidas correcciones que sean necesarias en el período, se incluirá en los presupuestos nacionales sucesivos. El horizonte temporal razonable de los presupuestos a mediano plazo es considerado de tres años, sujeto a revisión anual. Para dar cumplimiento a este compromiso se proyectó el presupuesto de la Administración Nacional para el período 1999-2001, por programa, fuente de financiamiento y clasificación económica. Se elaboran y comunican a partir del trienio 1999-2001 techos presupuestarios a nivel de jurisdicciones, para que éstas proyecten sus gastos por programas con sujeción a dichos techos.

Cuando las jurisdicciones y entidades presenten los anteproyectos del presupuesto deben también acompañar las proyecciones para el bienio siguiente. Estas últimas proyecciones son presentadas con un nivel de agregación mayor al detalle de los anteproyectos y siguiendo los lineamientos e instructivos que se incluyan en el Manual para la elaboración del Presupuesto 1999. El presupuesto plurianual 1999-2001 fué enviado al Congreso Nacional, y tiene carácter únicamente informativo, sirviendo de base en el proceso de toma de decisiones.

## LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE ARGENTINA

Sancionada: Agosto 25 de 1999. Promulgada Parcialmente: Septiembre 15 de 1999

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

ARTICULO 1º.- Los poderes del Estado Nacional deberán ajustar la administración de los recursos públicos a las disposiciones de la presente ley.

ARTICULO 2º.- La Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional estará sujeta a las siguientes reglas, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 24.156 y la Ley 24.629:

a) Contendrá todos los gastos corrientes y de capital a ser financiados mediante impuestos, tasas y otras contribuciones obligatorias establecidas por legislación específica, endeudamiento público y tarifas por prestación de servicios fijadas por autoridades gubernamentales. Asimismo, incluirán los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los fondos fiduciarios;

b) El déficit fiscal, entendido como la diferencia de los gastos corrientes y de capital devengados menos los recursos corrientes y de capital del Sector Público Nacional No Financiero, no deberá superar en el año 1999 el uno con noventa por ciento (1,90%) del P.B.I. Reestimado dicho déficit, excluyendo todos los ingresos por venta de activos residuales de empresas privatizadas, **privatizaciones** y concesiones, se determinará el déficit base de los años siguientes hasta alcanzar el equilibrio en el año 2003. El déficit deberá reducirse como mínimo un cero con cuarenta por ciento (0,40%) del P.B.I. en el año 2000, el cero con cincuenta por ciento (0,50%) del P.B.I. en el año 2001 y el cero con sesenta por ciento (0,60%) en el año 2002. A partir del año 2003 deberá asegurarse un resultado financiero equilibrado. **Al solo efecto de la consideración del resultado financiero del presupuesto, no se computará como ingreso corriente o de capital el monto asignado para financiar el fondo creado por el artículo 9º de esta ley y se computarán como recursos las aplicaciones del fondo a que se refieren los párrafos 2º y 3º del mencionado artículo;**

c) La tasa real de incremento del gasto público primario, entendido como el resultado de sumar los gastos corrientes y de capital y de restar los intereses de la deuda pública, no podrá superar la tasa de aumento real del Producto Bruto Interno, **salvo que se agreguen al presupuesto autorizaciones para gastar financiadas con recursos específicos o debidamente identificados.** Cuando la tasa real de variación del P.B.I. sea negativa el gasto primario podrá a lo sumo permanecer constante en moneda corriente;

d) Se destinará al fondo al que se refiere el artículo 9º de esta ley no menos del uno por ciento (1%) de los recursos del Tesoro nacional en el año 2000, el uno con cincuenta por ciento (1,50%) en el 2001 y el dos por ciento (2%) a partir del año 2002; **los superávits fiscales y el cincuenta por ciento (50%) del producido de la venta de activos de cualquier naturaleza y cánones por concesiones del Estado Nacional. El restante cincuenta por ciento (50%) del producto de la venta de activos y cánones por concesiones no podrá destinarse a atender gastos corrientes del Sector Público Nacional No Financiero;**

e) El Poder Ejecutivo elaborará un presupuesto plurianual de al menos tres (3) años, sujeto a las normas que instituye la presente ley y, en particular, a lo establecido en el artículo 6º de la misma;

f) La deuda pública total del Estado Nacional no podrá aumentar más que la suma del déficit del Sector Público Nacional No Financiero, la capitalización de intereses, el pase de monedas, los préstamos que el Estado Nacional repase a las provincias y el pago establecido en las Leyes 23.982, 24.043, 24.070, 24.073, 24.130 y 24.411, cuyo límite anual de atención se establecerá en cada Ley de Presupuesto Nacional. Se podrá exceder esta restricción cuando el endeudamiento se destine a cancelar deuda pública con vencimientos en el **primer trimestre del año siguiente.**

ARTICULO 3º.- La aplicación de las reglas establecidas en el artículo anterior y los sucesivos será complementada con los siguientes criterios de administración presupuestaria:

a) No podrán incluirse como aplicación financiera (amortización de deudas) gastos corrientes y de capital que no se hayan devengado presupuestariamente en ejercicios anteriores, excepto la atención de las deudas referidas en el inciso f) del artículo 2º de la presente ley;

b) En el caso de comprometerse gastos presentes o futuros por encima de los autorizados en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional, la Secretaría de Hacienda y la Auditoría General de la Nación, en conocimiento de tal situación informarán de inmediato a la Procuración General de la Nación para que promueva las acciones legales por violación al artículo 248 del Código Penal.

ARTICULO 4º.- No podrán crearse fondos u organismos que impliquen gastos extrapresupuestarios.

ARTICULO 5º.- Con la finalidad de avanzar en el proceso de reforma del Estado Nacional y aumentar la eficiencia y calidad de la gestión pública, se establece lo siguiente:

a) Toda creación de organismo descentralizado y empresa pública financiera y no financiera, requerirá del dictado de la ley respectiva;

b) Las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional que tengan a su cargo la ejecución de programas clasificados en la finalidad Servicios Sociales, deberán estar sujetos a mecanismos de gestión y control comunitario antes del 31 de diciembre del año 2001 de acuerdo a la reglamentación del Poder Ejecutivo Nacional, sin perjuicio de los mecanismos de control previstos en la Ley 24.156;

**(recuadro 3 continuación)**

c) Autorízase al Jefe de Gabinete de Ministros a partir del año 2000 a celebrar acuerdos-programas con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios, a efectos de lograr una mayor eficiencia, eficacia y calidad en su gestión. Dichos acuerdos tendrán una duración máxima de hasta cuatro (4) años y se convendrán en el marco de las siguientes pautas:

I.- Compromiso de la unidad ejecutora en materia de cumplimientos de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas.

II.- Niveles de gastos a asignarse en cada uno de los años del acuerdo.

III.- Se acordará un régimen especial para la aprobación de determinadas modificaciones presupuestarias.

IV.- Se acordará un régimen especial para la contratación de bienes y servicios no personales.

V.- Facultades para el establecimiento de premios por productividad al personal del respectivo programa, dentro del monto de la respectiva masa salarial que se establezca para cada uno de los años del acuerdo en el marco de las facultades del Estado empleador establecidas en la Ley 14.250 y sus modificatorias y/o la Ley 24.185 y sus reglamentarias.

VI.- Atribución para modificar la estructura organizativa, eliminar cargos vacantes, modificar la estructura de cargos dentro de la respectiva masa salarial y reasignar personal dentro del programa.

VII.- Atribución para establecer sanciones para las autoridades de los programas por incumplimiento de los compromisos asumidos, las que serán reglamentadas por el Poder Ejecutivo Nacional.

d) Institúyese el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto con el objeto de incrementar la calidad de los servicios a cargo del Estado mediante la evaluación sistemática de los costos de los mismos en relación a sus resultados, mejorar el desempeño gerencial de los funcionarios y aumentar la eficiencia de los organismos públicos, optimizando la utilización de recursos humanos en las distintas áreas del Estado. El programa se localizará en la Jefatura de Gabinete de Ministros con la participación de la Secretaría de Hacienda, en función de lo dispuesto por el Título II, Capítulo II, Sección V, de la Ley 24.156 de Administración Financiera y abarcará al conjunto de la Administración Central y Descentralizada.

ARTICULO 6º.- El Poder Ejecutivo nacional incorporará en el Mensaje de elevación del Presupuesto General de la Administración Nacional, en conjunto con el Programa Monetario y el Presupuesto de D divisas del Sector Público Nacional, un presupuesto plurianual de por lo menos tres (3) años. Dicho presupuesto contendrá, como mínimo, lo siguiente:

a) Proyecciones de recursos por rubros;

b) Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica;

c) Programa de inversiones del período;

d) Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales;

e) Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento;

f) Acuerdos-programas celebrados y sus respectivos montos;

g) Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

ARTICULO 7º.- Una vez remitida al Honorable Congreso de la Nación la Cuenta de Inversión del Ejercicio anterior y en forma previa al envío del Proyecto de Ley de Presupuesto para el siguiente Ejercicio Fiscal, el Jefe de Gabinete de Ministros y el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos concurrirán a una sesión conjunta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Honorables Cámaras de Diputados y Senadores, para presentar un informe global que contenga:

a) La evaluación de cumplimiento del presupuesto del ejercicio anterior, comparado con el Presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación y la ejecución informada en la Cuenta de Inversión, explicando las diferencias ocurridas en materia de ingresos, gastos y resultado financiero;

b) La estimación de la ejecución del presupuesto para el año en curso, comparándolo con el Presupuesto aprobado por el Congreso de la Nación, y explicando las diferencias que estime ocurran en materia de ingresos, gastos y resultado financiero;

c) Las medidas instrumentadas o a instrumentarse para compensar los eventuales desvíos que se hayan producido o se prevean en la ejecución respecto de lo establecido en el artículo 2º, incisos b), c), d) y f) de la presente ley;

d) La evolución del Programa de Evaluación de Calidad del Gasto. Los temas referidos en el inciso b) precedente y los vinculados a la aplicación de los recursos del Fondo al que se refiere el artículo 9º serán además informados al Congreso de la Nación por el Jefe de Gabinete cada tres meses. El referido al comienzo de este inciso será informado con periodicidad semestral;

e) La Secretaría de Hacienda tomará la intervención que le compete en cuanto a suministrar la información correspondiente, según lo dispuesto por la Ley 24.156, de Administración Financiera.

ARTICULO 8º.- La documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional y que se detalla a continuación, tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla:

a) Estados de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen;

b) Ordenes de compra, todo tipo de contratos firmados por autoridad competente, así como las rendiciones de fondos anticipados;

(recuadro 3 continuación)

- c) Ordenes de pago ingresadas a la Tesorería Nacional y al resto de las tesorerías de la Administración Nacional;
- d) Pagos realizados por la Tesorería Nacional y por el resto de las tesorerías de la Administración Nacional;
- e) Datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos que administra la Secretaría de Hacienda, sobre personal permanente, contratado y transitorio, incluido el de los proyectos financiados por organismos multilaterales;
- f) Listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad;
- g) Estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública, así como de los avales y garantías emitidas, y de los compromisos de ejercicios futuros contraídos;
- h) Listados de cuentas a cobrar;
- i) Inventarios de bienes inmuebles y de inversiones financieras;
- j) Estado del cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales y aduaneras de las sociedades y las personas físicas ante la Administración Federal de Ingresos Públicos conforme a la reglamentación que ella misma determine;
- k) Información acerca de la regulación y control de los servicios públicos, obrante en los entes reguladores y de control de los mismos;
- l) Toda la información necesaria para que pueda realizarse el control comunitario de los gastos sociales a los que se refiere el artículo 5º, inciso b), de la presente ley. La información precedente será puesta a disposición de los interesados por el señor Jefe de Gabinete de Ministros;
- m) Toda otra información relevante necesaria para que pueda ser controlado el cumplimiento de las normas del sistema nacional de administración financiera y las establecidas por la presente ley.

**La información precedente será puesta a disposición de los interesados en forma inmediata, a su requerimiento o mediante la autorización al libre acceso a las respectivas plataformas informáticas, en un plazo máximo de un año contado a partir de la promulgación de la presente ley.**

La Auditoría General de la Nación fiscalizará su cumplimiento e informará trimestralmente a las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, a partir de la promulgación de la presente ley, acerca de los progresos en la instrumentación y los resultados de su aplicación.

ARTICULO 9º.- Créase el Fondo Anticíclico Fiscal que se constituirá con el cincuenta por ciento (50%) de los recursos provenientes de las **privatizaciones**, concesiones, **ventas de activos fijos** y de acciones remanentes de las empresas públicas privatizadas de propiedad del Estado Nacional o de su prenda, **a partir del 1º de enero de 1999** y con las únicas excepciones de las acciones del Banco Hipotecario S.A. **y de lo dispuesto en los artículos 10 y 11 de la Ley 23.985, y 28 y 29 de la Ley 24.948 durante el plazo establecido en esta última**; con los superávit financieros que se generen en cada ejercicio fiscal con no menos del uno por ciento (1%) de los recursos corrientes del Tesoro nacional en el año 2000, uno con cinco por ciento (1,5%) por el año 2001 y dos por ciento (2%) a partir del 2002; y con las rentas generadas por el propio fondo. El fondo será administrado por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos siguiendo los mismos criterios que utiliza el Banco Central de la República Argentina para las reservas internacionales.

Se integrará hasta alcanzar un monto equivalente al tres por ciento (3%) del P.B.I. y será utilizado cuando se verifique una reversión del ciclo económico, **considerando el indicador anticipado del ciclo elaborado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán u otro organismo estatal.**

Cuando los recursos alcancen en un ejercicio el referido monto máximo del tres por ciento (3%) del P.B.I., los excedentes acumulados durante ese ejercicio podrán aplicarse a la cancelación de deuda externa, **inversión pública o gasto social.**

Los recursos asignados al Fondo se incluirán como aplicación financiera en los respectivos presupuestos anuales. Una vez verificada la circunstancia definida precedentemente para la utilización de los recursos del Fondo, ésta estará sujeta a las siguientes condiciones:

**a) Los recursos utilizados en un ejercicio no deberán exceder la diferencia entre los ingresos fiscales presupuestados y los efectivamente recaudados en dicho ejercicio;**

b) La utilización de recursos en un ejercicio no podrá exceder el cincuenta por ciento (50%) del monto total acumulado al inicio del ejercicio;

c) Los recursos del Fondo no podrán destinarse a financiar aumentos permanentes del nivel de gastos primarios en ningún área de la Administración Pública Nacional ni de las administraciones de las jurisdicciones provinciales y municipales.

Se autoriza al Poder Ejecutivo nacional a la utilización del Fondo, bajo las precedentes condiciones y sujeto a los informes al Congreso Nacional a los que se refiere el artículo 7º, inciso d), de la presente ley.

(recuadro 3 conclusión)

ARTICULO 10.- El Poder Ejecutivo Nacional invitará a los gobiernos provinciales y al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires al dictado de normas legales en concordancia con lo dispuesto en la presente ley.

ARTICULO 11.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS VEINTICINCO DIAS DEL MES DE AGOSTO DEL AÑO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE.

REGISTRADA BAJO EL N° 25.152

NOTA: Los textos en negrita, fueron observados por el Decreto N° 1017/99 del 15/9/99 (B.O. 21/9/99)

## 2. La ley de responsabilidad fiscal en Brasil

Los instrumentos que estructuran el proceso de planificación y presupuesto en Brasil son el *Plano Plurianual* (PPA), que contiene las directrices, objetivos y metas de la administración pública federal para las inversiones en los cuatro años siguientes, las directrices presupuestarias, que contienen las metas y objetivos para el ejercicio presupuestario siguiente y las orientaciones para la ley de presupuestos, y los presupuestos anuales<sup>8</sup>. La PPA 2000-2003 tiene como propósito emprender la reestructuración de la acción del Gobierno en un conjunto de programas con definición clara de los objetivos y de los resultados esperados. Los programas tendrán gerentes, responsables de los costos y de los resultados. El modelo de gestión considera el control de plazos y costos, un sistema informatizado de apoyo a la gestión y la evaluación anual del resultado de los programas. Además, una de las principales tareas de la PPA es el catastro de inversiones públicas y privadas, que tiene identificados proyectos hasta el 2007 por cuantiosas sumas.

La Ley de responsabilidad fiscal (LRF, *Lei complementar No 101*), sancionada el 4 de mayo del 2000, establece normas de finanzas públicas orientadas a la responsabilidad de la gestión fiscal, y consagra la transparencia de la gestión como mecanismo de control social, a través de la publicación de informes de ejecución presupuestaria. Entre el conjunto de normas establecidas por la LRF<sup>9</sup>, destacan las siguientes : i) definición de metas fiscales anuales, para los tres ejercicios siguientes, contenidas en la *Lei de Diretrizes Orçamentarias* (LDO); ii) límites de gastos de personal; la ley fija límites de gasto en personal en relación a los ingresos corrientes netos para los tres Poderes y para cada nivel de Gobierno (Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios); iii) límites para el endeudamiento público: serán establecidos por el Senado Federal por propuesta del Presidente de la República; iv) mecanismos de compensación para los gastos de carácter permanente; el gobernante no podrá crear un gasto continuo (por un plazo superior a dos años) sin indicar una fuente de ingreso o una reducción de otro gasto. A partir de ahora, la Unión no podrá refinanciar deudas de Estados y Municipios; v) mecanismos de control de las finanzas públicas en años de elección. Quedan prohibidos los aumentos de gastos de personal en los 180 días que anteceden al fin del mandato y la contratación de préstamos de corto plazo por anticipo de ingreso presupuestario en el año en que se realizan las elecciones.

La LDO se elabora anualmente y establece las reglas generales para la elaboración presupuestaria del año siguiente. El anexo de metas fiscales deberá contener los siguientes

<sup>8</sup> Ver “Plano Plurianual de Investimentos para o periodo 2000-2003 e orçamento anual para 2000”, Felipe Daruich Neto, mimeo DPSP, ILPES, 1999.

<sup>9</sup> Ver “Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade fiscal”, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

aspectos<sup>10</sup>: i) 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 trianuales; ii) una evaluación del cumplimiento de las metas del año anterior; iii) una evaluación del patrimonio neto, y el origen y destino de los recursos de las privatizaciones, si hubiere; iv) una estimación y compensación de la “renuncia fiscal” y del margen de expansión de los gastos obligatorios de carácter continuo.

La LDO del 2001 establece así una meta de superávit primario fiscal de 2,6% del PIB para el 2001, de 2,2% para el 2002 y de 1,8% del PIB para el 2003. La intención es obtener superávits primarios que permitan la estabilización de la deuda pública sobre PIB. Estos valores son indicativos, pues pueden ser revisados en función de la propia trayectoria del endeudamiento y de las variables que la determinan. En el ámbito del Programa de Estabilidad Fiscal, propuesto inicialmente en Octubre de 1998, fueron fijadas metas de superávit del sector público consolidado compatibles con la estabilización de la relación deuda neta consolidada sobre PIB al final del trienio, al nivel del 46,5% del PIB. Se proyecta, para el Gobierno Central, un leve déficit en términos de resultados nominales, de 0.95, 0.40 y 0.45 por ciento del PIB del 2001 en adelante.

Ciertamente, la parte medular de la LRF se refiere a las restricciones impuestas en gastos de personal y en endeudamiento. Los límites de gastos en personal son de 50% del ingreso corriente neto para el ámbito federal y de 60% en las esferas estadual y municipal. Si el gasto total excede el 95% del límite, el Poder u órgano referido no podrá implementar ninguna medida que produzca aumentos de gastos de personal. Si se sobrepasa el límite máximo en el cuatrimestre, el excedente debe ser eliminado en dos cuatrimestres. En caso de crecimiento económico negativo o inferior a 1% en los últimos cuatro trimestres o de calamidad pública, se suspenden los plazos para los límites de gastos en personal.

Los límites del monto de la deuda serán fijados tomándose por base la deuda consolidada de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, en relación al ingreso corriente neto. En un plazo de noventa días después de la publicación de la LRF, el Presidente de la República someterá al Congreso Federal una propuesta de los límites globales de la deuda consolidada para cada esfera de Gobierno. La consolidación del *stock* de deuda se efectuará al final de cada cuatrimestre. Cuando se produzca inestabilidad económica o alteraciones en la política monetaria, el Presidente de la República podrá solicitar al Congreso Nacional la revisión de estos límites. Cuando se exceda el límite máximo al final de un cuatrimestre, se da un plazo de tres cuatrimestres subsecuentes para la eliminación del exceso, el que debe ser reducido en por lo menos 25% en el primer cuatrimestre. Apenas se produzca un exceso, la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios no podrán realizar nuevas operaciones de crédito, internas o externas, inclusive por anticipación de ingresos presupuestarios, y serán obligados a obtener el resultado primario necesario para la reconducción de la deuda al límite. También se impide recibir transferencias voluntarias después del plazo para retornar al límite.

Según la LRF, siempre deberá seguirse la “Ley de oro”: la contratación de operaciones de crédito en cada ejercicio queda limitada por el monto de gastos de capital. Ello significa en la práctica que los préstamos solamente deberán ser destinados a gastos con inversiones. Las operaciones de crédito por anticipo de ingresos presupuestarios (*Antecipação de Receita Orçamentária*, ARO), deberán destinarse exclusivamente a atender la insuficiencia de caja durante el ejercicio financiero, y deberán ser liquidadas, con intereses y otros cargos, hasta el día 10 de diciembre de cada año. Las operaciones de crédito ARO están prohibidas cuando existen operaciones anteriores de la misma naturaleza no rescatadas íntegramente o en el último año de mandato del Presidente, Gobernador o Prefecto.

---

<sup>10</sup> Ver Anexo de Metas Fiscais, Ley de Diretrizes Orçamentarias, Projeto de Lei Complementar 04/2000.

Finalmente, y no menos importante, la LRF asegura transparencia en la gestión fiscal, elemento fundamental para la mantención del equilibrio de las cuentas públicas. Se contempla la publicación periódica de informes resumidos de ejecución presupuestaria para todos los Poderes y organismos, y de informes de gestión fiscal cuatrimestrales que deberán tener comparaciones con los límites establecidos por la LRF. La verificación de la observancia de las normas y límites de la LRF estará a cargo del Poder Legislativo y del Sistema de Control Interno de cada Poder y del Ministerio Público.

Las autoridades del Mercosur han citado como una meta prioritaria para el bloque lograr la estabilidad macroeconómica, mantener la inflación bajo control y fijar restricciones presupuestarias. Como un paso inicial para la convergencia, Argentina y Brasil ya acordaron uniformizar sus estadísticas e iniciar discusiones para establecer metas comunes en materia de deuda del sector público, déficit del sector público como porcentaje del PIB e inflación. El próximo paso sería la discusión de políticas comunes.

## **E. Internalizar externalidades con normas fiscales flexibles y transparentes**

Los desarrollos expuestos dan cuenta de interesantes cambios en la manera de encarar la gestión pública en los países de América Latina. Parece la ocasión para plantear estrategias de más largo aliento 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 reglas de política fiscal tienden aún a privilegiar metas de corto plazo, que no sobrepasan el ciclo presupuestario y que no incorporan cláusulas que permitan integrar las situaciones imprevistas que se producen de manera recurrente.

En algunos casos, se establecen metas cuantificadas por ley, lo que elimina la posibilidad de la plena operación de los estabilizadores automáticos y por lo tanto no contempla los efectos del ciclo sobre el presupuesto. No puede existir sanción social o externa al desempeño presupuestario por cambios en variables exógenas al sector público. Lo adecuado es incorporar en la propia programación cálculos conservadores, o en su defecto contemplar mecanismos explícitos de desviación. 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 difíciles de cumplir.

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. Cuando la tasa real de variación del PIB sea negativa el gasto primario podrá a lo sumo permanecer constante en moneda corriente. 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, establece 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 anticíclico.

Las normas de gasto no están sin embargo exentas de riesgos, por cuanto el tamaño del sector público tiene determinantes que no están directamente bajo el control de las autoridades. Como se analizó, Rodrik (1998) establece que el consumo de Gobierno sobre PIB depende de

factores de transición demográfica, y también del grado de apertura al exterior. La vulnerabilidad externa puede empujar hacia un mayor peso del sector público en la economía en las etapas de transición, por lo que programar de manera mecánica el gasto primario sin considerar estos mecanismos puede ser difícil de lograr.

En otros casos, se plantea una regla de superávit estructural, cuando no parece necesario que el criterio de disciplina fiscal se sitúe más allá del equilibrio en el ciclo. Por cierto, establecer criterios de mediano plazo es un gran avance en el manejo de las finanzas públicas. Pero buscar un superávit estructural, cuando no existe endeudamiento excesivo, parece más una sobreacción frente a mercados siempre insatisfechos que una norma que se ciña a criterios de neutralidad fiscal y de estabilidad macroeconómica.

De las estrategias de política fiscal reseñadas, destacan los siguientes aspectos:

- Un diseño transparente, con reglas fiscales que aseguran el control de las finanzas públicas a mediano plazo, y que por lo tanto “rayan la cancha” de la acción del Estado y otorgan credibilidad;
- Un nuevo régimen de planificación presupuestaria, basado en la asignación plurianual de proporciones crecientes del gasto público.

Nótese que estos dos pilares son inseparables, si no se quiere derrumbar el edificio de la gestión pública; el primero (las reglas fiscales) le otorga factibilidad técnica al segundo (la programación plurianual) al establecer normas independientes del ciclo macroeconómico, y el segundo otorga mejores incentivos a las agencias para manejar de manera más eficiente sus presupuestos y contribuir así al cumplimiento de las metas a lo largo del ciclo.

Además del papel de los estabilizadores automáticos tradicionales, una programación plurianual del presupuesto de gastos menos sensible a las fluctuaciones coyunturales acentúa el impacto estabilizador de las finanzas públicas en el ciclo y, ciertamente, incrementaría la eficiencia del gasto público. Como se afirma en CEPAL (2000): “el manejo del gasto público debe regirse por claros criterios de sostenibilidad de largo plazo, especialmente en el caso del gasto de funcionamiento. Su principal componente anticíclico deben ser los gastos asociados a los sistemas de protección social. Por lo tanto, las redes de protección y los fondos de estabilización de ingresos públicos, deberían ser los instrumentos básicos de manejo anticíclico de las finanzas públicas a lo largo del ciclo económico”.

La regla para el manejo de la política fiscal no puede ser el déficit, sino su componente discrecional. El concepto de déficit estructural es difícil de definir, lo que incita a adoptar criterios de mediano plazo. La norma no puede tener un contenido anual, y debe además reservar un margen de maniobra para afrontar imprevistos. La regla de política fiscal está intrínsecamente vinculada a la eficiencia y eficacia de las políticas públicas; no se puede pensar en impactos significativos con vaivenes coyunturales y problemas frecuentes de pare y siga en los programas. Si se quiere establecer programas y políticas públicas con algún grado de permanencia en el tiempo, no es posible supeditar el gasto a un manejo de corto plazo sujeto a tantas incertidumbres.

Los estabilizadores automáticos deben ser definidos en su sentido estricto, es decir como un mecanismo simétrico, que opere en ambas fases del ciclo. Es por ello que, más que definir el ciclo con exactitud, es conveniente reconocer la existencia del estrecho vínculo entre ingresos y gastos públicos y nivel de actividad, aceptando un cierto déficit en circunstancias excepcionales, pero acotándolo a un límite máximo. Se asegura de esta manera sostenibilidad intertemporal, y se mantiene al mismo tiempo la flexibilidad suficiente para enfrentar situaciones recesivas sin ajustes excesivos. No parece conveniente fijar criterios numéricos anuales de saldo estrictos, sino rangos que aseguren el respeto a los principios básicos de conducción anteriormente enumerados. La



realidad incita a mantener una cierta discrecionalidad en la política económica para conservar la facultad de intervenir en un entorno incierto.

En algunos casos, la sola operación de los estabilizadores automáticos puede ser insuficiente, debido a la debilidad de los mecanismos institucionales de protección social en América Latina, y puede ser necesario aumentar discrecionalmente el empleo público o las transferencias. El pensar en déficit públicos o en alzas de gasto o de transferencias durante episodios recesivos puede producir algún escalofrío, y sin embargo corresponde elaborar planes eficientes, de alta rentabilidad social y que logren absorber al menos una parte significativa del desempleo cíclico.

Por esto, no parece adecuado establecer por ley metas estrictas de gasto primario, pues su nivel va a depender de la magnitud de las fluctuaciones del PIB y del desempleo, y por lo tanto no se trata de atarse de manos cuando la situación requiere de acciones discrecionales de una magnitud significativa. Los mecanismos deben ser transitorios para no poner en peligro lo logrado, y además contar con el consenso político suficiente en situaciones de excesivo desempleo. En tales casos, la política fiscal, más que estimular la oferta reduciendo impuestos, debería buscar mecanismos de ampliación de la demanda, mediante el gasto en inversión pública o incentivos a la inversión privada en los sectores de infraestructura y vivienda.

El desafío es desarrollar instrumentos que orienten el proceso presupuestario hacia un esquema de disciplina y flexibilidad, en que se identifiquen con claridad los factores transitorios y se asegure una conducción consistente con el ineludible pacto fiscal que requieren nuestras sociedades. El criterio relevante parece ser obtener un presupuesto equilibrado en condiciones normales, lo que equivale a programar los gastos e ingresos con una visión de mediano plazo en el manejo de las finanzas públicas. Con economías tan volátiles como las de América Latina, el sector público no puede convertirse en una caja de resonancia de las fluctuaciones de corto plazo. Si se dejase al menos operar los estabilizadores fiscales automáticos, ello ayudaría a suavizar el ciclo, mejorando el desempeño macroeconómico global y previniendo la gestación de fluctuaciones dañinas.

La combinación de disciplina con flexibilidad es posible sólo en la medida en que exista transparencia y mecanismos claros de rendición de cuentas. En muchos países, la combinación de metas de mediano plazo explícitas (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 plurianual presupuestaria en que se define la trayectoria para acometer esos objetivos, permite apreciar la situación de las finanzas públicas y su orientación.

En un entorno dominado por desequilibrios y conflictos emergentes y variados, se trata de construir nuevos andamiajes institucionales, con esquema prudenciales orientados a internalizar lo más posible externalidades positivas y negativas a través de reglas, procedimientos y protocolos de excepción. No se trata de decretar credibilidad por ley, sino de desarrollar estrategias de largo aliento comprometidas con la responsabilidad, la estabilidad y el crecimiento. El asunto no es meramente semántico: nuestros países requieren de Leyes de Responsabilidad Fiscal, que ponderen adecuadamente el principio de responsabilidad, pero también es necesario pensar en Leyes de Estabilidad y Crecimiento. La diferencia no es menor!



## Bibliografía

---

- Alesina, Alberto, Perotti, Roberto (1995): “Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries”, *Economic Policy*, 1995, 207-248, 21, October.
- Alesina, Alberto, Ardagna, Silvia, Perotti, Roberto, Shiantarelli, Fabio (1999): “Fiscal Policy, Profits, and investment”, *NBER Working Paper Series*, 7207, July.
- Andrés, Javier, Doménech, Rafael, Molinas, César (1993): “Growth, Convergence and Macroeconomic Performance in OECD Countries: A Closer Look”, *Documento de Trabajo*, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, Ministerio de Economía y Hacienda, España, Mayo.
- Artus, Patrick (1996): “Austerité budgétaire, crédibilité et comportement de consommation”, *Economie Internationale*, 1996, 68, (4), 59-82.
- Banco Mundial (1997): “El Estado en un mundo en transformación”, Capítulo 2 del informe 1997.
- Barro, Robert J. (1991): “Economic Growth in a Cross of Countries”, *Quarterly Journal of Economics*, 106, May.
- Barro, Robert J. (1997): “Determinants of Economic Growth. A Cross-Country Empirical Study.”, *The MIT Press*, Cambridge, Massachusetts.
- Bennett, Herman, Loayza, Norman (2000): “Policy biases when the monetary and fiscal authorities have different objectives”, *Documento de trabajo*, No 66, Marzo, Banco Central de Chile.
- Bertola G., Drazen A. (1993): “Trigger Points and Budget Cuts : Explaining the Effects of Fiscal Austerity”, *American Economic Review*, 83, p.11-26.
- Boyer, Robert (1999): “Le Gouvernement Economique de la zone Euro”, *Commissariat Général du Plan*, La Documentation Française, Paris.

- Buti, M., Franco, D., Ongena, H. (1997): “Budgetary Policies during Recessions. Retrospective Analysis of the Stability and Growth Pact to the Post-War Period”, *Economic Papers, Economic and Financial Affairs*, No. 121, May.
- Buti, M., Franco, D., Ongena, H. (1998): “Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: The implementation of The Stability and Growth Pact”, *Oxford Review of Economic Policy*, 14(3), pp. 81- 97.
- CEPAL (1998): “El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos.”, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas.
- CEPAL (2000): “Equidad, desarrollo y ciudadanía”, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas.
- Cour Phillipine, Eric Dubois, Selma Mahfouz et Jean Pisani-Ferry (1996): “Quel est le coût des ajustements budgétaires?”, *Economie Internationale*, 68(4), 7-28.
- Daruich Neto, Felipe (1999): “Plano Plurianual de Investimentos para o periodo 2000-2003 e orçamento anual para 2000”, *mimeo*, Dirección de Programación del Sector Público, ILPES.
- De la Fuente, Angel (1997): “Fiscal Policy and Growth in the OECD”, *Documento de Trabajo*, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, Ministerio de Economía y Hacienda, España, Noviembre.
- Devarajan, S, Swaroop V., Zou, H. (1993): “What do Government Buy? The Composition of Public Spending and Economic Performance”, *World Bank*, WPS 1082.
- Easterly, W, Rebelo, S. (1993): “Fiscal Policy and Economic Growth, an Empirical Investigation”, *Journal of Monetary Economics*, 32(3), 417-458.
- Elmendorf, Douglas W., Mankiw, Gregory N. (1998): “Government Debt”, *Working Paper*, Federal Reserve Board.
- European Commission (1995): “Technical Note: the Commission Services’ Method for the Cyclical Adjustment of Government Budget Balances”, *European Economy*, 60, November.
- European Commission (1997): “Economic Policy in EMU. Part A. Rules and Adjustment.” *Economic Papers*, Economic and Financial Affairs, No. 124. November .
- European Commission (2000): “Public Finance in EMU-2000”, *European Economy, Reports and Studies*, Economic and Financial Affairs Documentation.
- Fischer, Stanley (1999): “The Financial Crisis in Emerging Markets: Some Lessons”, *Speeches*, International Monetary Fund, April.
- Her Majesty’s Treasury, Budget (1998): “The Code for Fiscal Stability”, Great Britain.
- Her Majesty’s Treasury (1999): “Analysing UK Fiscal Policy”, Great Britain.
- Her Majesty’s Treasury, Pre-budget report (1999): “Stability and Steady Growth for Britain”, November, Annex B, Great Britain.
- Hodrick, R, Prescott, E. (1980, 1997): “Post-War U.S. Business Cycles: An empirical investigation”, *Journal of Money, Credit and Banking*, 29(1).
- Levine, Ross, Renelt David (1992): “A Sentivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions”, *American Economic Review*, 82, 4, 942-963.
- Martner, Gonzalo D. (1999): “Gobernar el mercado. Las nuevas fronteras del Estado en el siglo XXI”, *LOM Ediciones*, Santiago, Chile.
- Martner, Ricardo (2000): “Los estabilizadores fiscales automáticos”, *Revista de la CEPAL*, 70, 31-52, Abril.
- Mendoza, E., Milesi, G., Asea, P. (1995): “Do Taxes Matter for Long Run Growth? Harberger’s Superneutrality Conjecture”, *IMF Working Paper*, 95/79.
- Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestão (2000-a): “Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade fiscal”, Maio, República de Brasil.
- Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestão (2000-b): “Ley de Diretrizes Orçamentarias, Projeto de Lei Complementar 04/2000”, República de Brasil.
- OECD (1993): “Automatic Stabilisers: their extent and role”, *OECD Economic Outlook*, June.
- OFCE (1999): “Vers une nouvelle politique économique en Europe?”, *Revue de L’OFCE*, 71, Octobre.

- Oficina Nacional de Presupuesto (1998): “Presupuesto plurianual de la administración nacional, 1999-2001”, marzo, Buenos Aires, República Argentina.
- Pisani-Ferry, J., Italianer, A., Lescure, Robert (1993): “Stabilization Properties of Budgetary Systems: a Simulation Analysis”, *European Economy*, No 5, 513-538.
- Rodrik, Dani (1998): “Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?”, *Journal of Political Economy*, 106, 5, 997-1032.
- Román, Jaime (2000): “Proposiciones para mejor Gobierno. Mayor proximidad entre planificación, presupuestos y gestión pública, orientación al ciudadano e impulso a la descentralización”, *Documento de Trabajo*, Ministerio del Interior, SUBDERE, División de políticas, República de Chile.
- Sala-i-Martin, Xavier (1997): “I Just Ran Four Million Regressions”, *NBER Working Papers Series*, 6252.
- 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.
- Weise, C.L. (1996): “Severity of Economic Fluctuations under a Balanced Budget Amendment”, *Contemporary Economic Policy*, 14, 26-41. Long Beach, C.A, April.





NACIONES UNIDAS



**Serie**

**gestión pública**

### **Números publicados**

1. Función de coordinación de planes y políticas (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000
2. Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
3. Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
4. Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000
5. Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.58 (US\$10.00), 2000
6. Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)

### **Otras publicaciones del ILPES relacionadas con este número**

Política fiscal y entorno macroeconómico. El modelo MAPPA, un instrumento para la toma de decisiones (juego de roles). Ricardo Martner (Serie Manuales N° 5) [www](#)

La experiencia chilena en el combate a la evasión. Jorge Trujillo Puentes (LC/IP/L.157)

El papel de los estabilizadores automáticos en la política fiscal en América Latina, Ricardo Martner (LC/IP/L.160)

El control de la evasión tributaria en Francia. Vincent Mazauric (LC/IP/L.161)

Indicadores de la política fiscal: diseño y aplicaciones en América Latina, Ricardo Martner (LC/IP/R.151/Rev. 1)

Privatizaciones: panorámica de un tema de actualidad. Paul Dekock, (LC/IP/R.153)

La equidad en el presupuesto público. Juan Martin, (LC/IP/R.155)

Marco Regulatorio, Privatización y modernización del Estado, Proyecto ILPES/CAF. (LC/IP/R.167)

Sector agua potable y saneamiento: los casos de Chile, Perú y Venezuela. María Elena Corrales (LC/IP/R.168)

Mercado y regulación en los servicios de infraestructura. Juan Martin, (LC/IP/R.169)

Volatilidad y ciclo en América Latina: debates, Implicancias de políticas e instrumentos. Ricardo Martner (LC/IP/R.176)

Regulación de telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela. José Ricardo Melo (LC/IP/R.179)

Regulación del sector eléctrico en Chile, Perú y Venezuela. Hugh Rudnick (LC/IP/R.182)

Institucionalidad y procesos reguladores de los sectores agua, electricidad y telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela. Carlos Stark (LC/IP/R.183)

Un marco de consistencia para el análisis de las políticas presupuestarias, Ricardo Martner (LC/IP/G.68)

Estrategias de política económica en un mundo incierto. Reglas, indicadores, criterios. Ricardo Martner (LC/IP/G.123-P)

Regulación económica. Mecanismos de regulación. Paul Dekock

Regulación económica. Aspectos generales sobre la fijación de precios y la estructura tarifaria. Paul Dekock.

La política económica en la poscrisis y el proceso de reforma del Estado. Juan Martin

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

- **www** : Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país:.....

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