CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

EL PACTO FISCAL

• fortalezas • debilidades • desafíos •



NACIONES UNIDAS

EL PACTO FISCAL
FORTALEZAS, DEBILIDADES, DESAFÍOS

NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1998

LC/G.1997/Rev.1-P
Julio de 1998

Este documento fue preparado por la Secretaría de la CEPAL para ser presentado al vigesimoséptimo período de sesiones de la Comisión (Oranjestad, Aruba, 11 al 16 de mayo de 1998). La dirección general correspondió a los señores José Antonio Ocampo y Gert Rosenthal, Secretarios Ejecutivos, durante sus respectivos períodos, y al señor Reynaldo Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto, con la colaboración del señor Osvaldo Rosales. El señor Juan Carlos Lerda tuvo a su cargo la coordinación técnica. Colaboraron los expertos de la CEPAL señores Gabriel Aghón, Jorge Bravo, Rossella Cominetti, Emanuela Di Gropello, Trevor Harker, Günther Held, Keiji Inoue, Felipe Jiménez, Eugenio Lahera, Ricardo Martner, Rossana Mostajo, Carlos Mussi, Igor Paunovic, Juan José Pereira, Daniel Titelman, Andras Uthoff, Vivianne Ventura-Dias y Jurgen Weller. Actuaron como asistentes los señores Gloria Bensan, Javier Carranza, Susana Gonzales, Susanne Hofmann y Jorge Montesinos. El documento contó además con aportes de los consultores externos señores José Carlos de Oliveira, Paulo Fontenelle e Silva, Dominique Hachette, Mario Marcel, Felipe Ohana, Jorge Puchet, Federico Torres y Miguel Angel Vizzio.

Nota explicativa

Las cifras correspondientes a 1996-1997 son de carácter preliminar.

LIBROS DE LA CEPAL

47

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.98.II.G.5

ISBN 92-1-321469-3

Copyright © Naciones Unidas 1998
Todos los derechos están reservados
Impreso en Chile

ÍNDICE

Página

PRESENTACIÓN 1

PRIMERA PARTE: EL MARCO GLOBAL 3

I. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y DESAFÍOS DEL PACTO FISCAL... 5

A. INTRODUCCIÓN 5

B. PRINCIPALES ELEMENTOS DE UN NUEVO PACTO FISCAL 8

C. CONSOLIDACIÓN DEL AJUSTE FISCAL 10

1. Ingresos públicos: avance incompleto 11
2. El déficit, la deuda y los nuevos retos macroeconómicos de la política fiscal 16

D. MAYOR PRODUCTIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO 22

E. TRANSPARENCIA DEL GASTO PÚBLICO 29

F. RESGUARDAR LA EQUIDAD 32

G. FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA 36

II. LA TRANSPARENCIA EN LAS FINANZAS PÚBLICAS: EL ÁMBITO FISCAL Y EL ÁMBITO CUASIFISCAL 41

A. INTRODUCCIÓN 41

B. SUSTITUCIÓN DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS 42

C. POLÍTICA FISCAL: POLÍTICA PRESUPUESTARIA Y POLÍTICA CUASIFISCAL 43

Página

D. MODALIDADES DE GASTO PÚBLICO INDIRECTO 47

1. Gastos tributarios 47
2. Regulaciones obligatorias 50

E. CUASIFISCALIDAD Y POLÍTICA SOCIAL 52

F. ALGUNAS CONSECUENCIAS 56

G. POLÍTICA CUASIFISCAL Y CORRUPCIÓN 59

H. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES 62

SEGUNDA PARTE: EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 65

III. INGRESOS DEL GOBIERNO 67

A. INTRODUCCIÓN 67

B. INGRESOS PÚBLICOS 68

1. Ingresos tributarios 69
2. Ingresos por concepto de contribuciones a la seguridad social 80
3. Privatizaciones 83
4. Donaciones 83

C. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA 85

1. Fortalecimiento institucional de las administraciones tributarias 86
2. Tendencias recientes del modelo organizacional 87
3. Evasión, elusión y renuncias fiscales 89

D. AGENDA DE TEMAS PENDIENTES PARA FUTURAS REFORMAS TRIBUTARIAS 93

1. Cuatro décadas de reformas tributarias: entre la fragilidad del pacto fiscal y la influencia de un entorno de rápidos cambios 94
2. Elementos de una agenda de reformas para principios del siglo XXI 95

Página

E. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES 100

IV. EL GASTO PÚBLICO 103

A. INTRODUCCIÓN 103

B. NIVEL Y EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO 105

1. Tendencias globales 105
2. Prioridades del gasto del gobierno central 111
3. El empleo público 113
4. Comportamiento procíclico del gasto público 114

C. EL GASTO MILITAR 116

1. Tendencias 116
2. Impacto económico 118

D. INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS: INCENTIVOS, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS 120

1. Incentivos que generan opacidad y limitada disciplina fiscal 120
2. La gestación de equilibrios de baja calidad presupuestaria 122
3. Rigidez presupuestaria 126

E. SISTEMAS INTEGRADOS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA 129

F. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES 131

V. DÉFICIT Y DEUDA 135

A. INTRODUCCIÓN 135

B. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN FISCAL 136

1. Necesidades de financiamiento (NF) 138
2. Déficit primario (DP) 142
3. Ahorro corriente (AC) 143
4. Intereses pagados (IP) 144

Página

C. POLÍTICAS FISCALES, ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS E INDICADORES DE DISCRECIONALIDAD 145

1. El concepto de discrecionalidad fiscal 146
2. Principales resultados 147

D. DEUDA PÚBLICA 150

1. Deuda pública externa 152
2. Deuda pública interna 154
3. Evolución de la deuda pública interna y externa 156

E. ALGUNAS LIMITACIONES DE LA INFORMACIÓN 156

F. EL COSTO FISCAL DE LAS CRISIS BANCARIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 159

1. Operaciones cuasifiscales vinculadas al sistema financiero 159
2. Pérdidas cuasifiscales 162
3. Prevención y gestión de crisis bancarias 164

G. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES 169

TERCERA PARTE: DIMENSIONES CRÍTICAS DE LA MODERNIZACIÓN FISCAL 173

VI. GASTO SOCIAL 175

A. INTRODUCCIÓN 175

B. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL 176

1. Prioridad macroeconómica del gasto social 176
2. Prioridad fiscal del gasto social 178
3. Gasto social real por habitante 179
4. Estructura sectorial del gasto social 181

C. IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO 183

1. Análisis de equilibrio parcial 184
2. Análisis de equilibrio general 185

Página

D. FONDOS SOCIALES 190

1. Caracterización de los fondos sociales 192
2. Experiencias y desafíos 194
3. Propuestas de reforma 195

E. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES 197

F. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES 200

VII. SEGURIDAD SOCIAL 201

A. INTRODUCCIÓN 201

B. DEUDA PREVISIONAL, ESTRATEGIAS PARA EXPLICITARLA Y COSTOS FISCALES DE LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES 202

1. La deuda previsional implícita y los costos fiscales de explicitarla 202
2. Implicaciones para las estrategias de reforma 205

C. SUSTENTABILIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL: ASPECTOS MACROECONÓMICOS Y EQUIDAD INTERGENERACIONAL 211

1. Sustentabilidad de la política fiscal 211
2. Equidad intergeneracional de las reformas del sistema de pensiones 212
3. Equidad intergeneracional y sustentabilidad de la política fiscal 214

D. ASPECTOS FISCALES DE LAS REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD 217

1. Las reformas desde la óptica fiscal 217
2. El gasto público en salud 218

E. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES 222

Página

VIII. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: TENDENCIAS Y TAREAS PENDIENTES 225

A. INTRODUCCIÓN 225

B. ASPECTOS FISCALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN 226

1. La perspectiva macroeconómica de la descentralización 227
2. Algunos casos exitosos 231
3. Orientaciones futuras 235

C. PRESTACIÓN DESCENTRALIZADA DE SERVICIOS SOCIALES 236

1. Resultados y tendencias de la eficiencia y la equidad 237
2. Principales lecciones 238

D. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES 240

IX. PRIVATIZACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS 243

A. INTRODUCCIÓN 243
B. FUNDAMENTOS DEL IMPULSO EN FAVOR DE LA PRIVATIZACIÓN 245
C. DIMENSIÓN FISCAL DE LA PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS 249
D. LOS INGRESOS POR CONCEPTO DE PRIVATIZACIÓN: EXPERIENCIAS RECIENTES 251
E. PRIVATIZACIÓN TOTAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS: VENTAJAS Y DESVENTAJAS 253
F. PRIVATIZACIONES Y PASIVOS PÚBLICOS CONTINGENTES 256
G. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES FINALES 259

X. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, REFORMA ADMINISTRATIVA Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA 261

A. INTRODUCCIÓN 261
B. IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE MEJORAR LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA 262
C. TENDENCIAS OBSERVADAS EN LAS REFORMAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA 264

Página

D. LOS PROGRAMAS DE MODERNIZACIÓN EN LA PRÁCTICA 267
E. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES 276

BIBLIOGRAFÍA 277

RECUADROS, CUADROS Y GRÁFICOS

Recuadros

Recuadro II-1 Renuncias tributarias en Brasil 48
Recuadro II-2 Preparación de informes sobre gastos tributarios en los países de la OCDE 49
Recuadro II-3 Costos y beneficios de la regulación federal en Estados Unidos 53
Recuadro III-1 Dependencia de las recaudaciones aduaneras 74
Recuadro III-2 Evasión y equidad 93
Recuadro III-3 Indicadores de desempeño de las recaudaciones 96
Recuadro IV-1 La experiencia de los fondos: el caso de Brasil 123
Recuadro IV-2 Tipos de rigidez presupuestaria 127
Recuadro V-1 Agrupamiento de los países según medición del déficit y comportamiento fiscal 137
Recuadro V-2 La experiencia de Colombia, 1990-1997 139
Recuadro V-3 La experiencia de Brasil 140
Recuadro V-4 Situación del déficit cuasifiscal de carácter financiero: la experiencia de algunos países centroamericanos 161
Recuadro V-5 Resolución de crisis bancarias en la región 167
Recuadro VI-1 El debate actual acerca de los fondos sociales 191
Recuadro VII-1 Costo fiscal de la reforma previsional en Chile 206
Recuadro VII-2 Posibilidades de compatibilización de incrementos de la solvencia presupuestaria y la equidad intergeneracional de los sistemas de pensiones 213
Recuadro VII-3 La contabilidad generacional, una forma de evaluar la evolución de la sustentabilidad y la equidad de la política fiscal a lo largo del tiempo 216
Recuadro VIII-1 Reformas recientes del impuesto inmobiliario. Los casos de Santafé de Bogotá (Colombia), La Paz (Bolivia) y Quito (Ecuador) 232
Recuadro VIII-2 Las contribuciones por mejoras o de valorización: potencialidad y utilización exitosa en algunas ciudades latinoamericanas 233
Recuadro VIII-3 Regulación del endeudamiento subnacional: avances recientes en el caso colombiano 234

Página

Recuadro VIII-4	Mayor control ciudadano del proceso presupuestario. Adopción de presupuesto participativo en Porto Alegre (Brasil)	235
Recuadro IX-1	Contribuciones y subsidios a los servicios públicos domiciliarios en Colombia	255
Recuadro X-1	Principales características del nuevo paradigma de gestión pública	265

Cuadros

Cuadro II-1	Argentina: gastos tributarios en algunos sectores sociales, 1997	56
Cuadro III-1	Tasas básicas del impuesto sobre el valor agregado	75
Cuadro III-2	Tasas aplicables en el impuesto sobre la renta de empresas y personal	78
Cuadro III-3	Impuestos retenidos sobre las remesas al exterior a países no suscritos a un acuerdo internacional	80
Cuadro III-4	América Latina: contribuciones a la seguridad social e ingresos corrientes: gobierno central	81
Cuadro III-5	América Latina y el Caribe: donaciones gobierno central	84
Cuadro III-6	Indicadores comparativos de organismos de impuestos internos, 1994	88
Cuadro III-7	Eficacia recaudatoria del IVA, 1995	91
Cuadro III-8	Chile: estimación de la evasión del IVA, 1989-1996	91
Cuadro III-9	Chile: estimación de la evasión tributaria, 1995	92
Cuadro IV-1	Tendencias en la participación del gobierno en la economía, 1990-1996	107
Cuadro IV-2	Indicadores seleccionados del gasto público	108
Cuadro IV-3	Estructura sectorial y económica del gasto del gobierno central	109
Cuadro IV-4	Gasto total neto de transferencias y subsidios	109
Cuadro IV-5	Principales componentes por funciones del gasto del gobierno central (GGC)	112
Cuadro IV-6	Participación del empleo público en el empleo no agrícola	114
Cuadro IV-7	Tipo de comportamiento del gasto público frente al PIB	115
Cuadro IV-8	Indicadores del gasto militar en América Latina	117
Cuadro IV-9	Brasil: presupuesto del gobierno central (1997)	128
Cuadro V-1	América Latina (algunos países): descomposición del saldo fiscal, 1990-1996	148
Cuadro V-2	América Latina y el Caribe (algunos países): coeficientes de deuda pública externa	152
Cuadro V-3	Crisis bancarias en América Latina y el Caribe	163
Cuadro VI-1	América Latina: evolución del gasto social per cápita	180
Cuadro VI-2	El Caribe: evolución del gasto social per cápita	181
Cuadro VI-3	Índice de concentración del gasto social	186
Cuadro VI-4	Índice de focalización del gasto social en los pobres	187

Página

Cuadro VI-5	Efectos de shocks y políticas de ajuste en el PIB y el grado de desigualdad	189
Cuadro VI-6	América Latina y el Caribe (algunos países): fondos sociales	193
Cuadro VII-1	Deuda previsional implícita en América Latina, 1990	204
Cuadro VII-2	Composición del gasto fiscal social en Chile, 1970-1995	206
Cuadro VII-3	Componentes de estrategias de explicitación de la deuda previsional	209
Cuadro VII-4	Gasto en salud en América Latina	218
Cuadro VII-5	Financiamiento y cobertura de los sistemas de salud en Chile, 1995	219
Cuadro VII-6	Chile: afiliación por estrato de ingreso y por edad	220
Cuadro VIII-1	Importancia de las transferencias intergubernamentales en algunos países, 1995	229
Cuadro VIII-2	Estructura de los ingresos municipales en algunos países de América Latina, 1994	230
Cuadro VIII-3	Estructura de los ingresos locales en algunos países de la OCDE, 1994	231
Cuadro IX-1	América Latina: ingresos por privatizaciones, 1988-1997	251
Cuadro IX-2	América Latina y el Caribe (algunos países): déficit fiscales e ingresos por concepto de privatizaciones	253
Cuadro X-1	Chile: indicadores de desempeño público	270
Cuadro X-2	Modernización del Estado: evaluación de la gestión pública	272

Gráficos

Gráfico I-1	Balance global de los gobiernos centrales	10
Gráfico I-2	Presión tributaria menos contribuciones a la seguridad social de los gobiernos centrales, 1996	13
Gráfico I-3	Composición del gasto total, gobierno central	22
Gráfico I-4	Índices de focalización del gasto social en los pobres	33
Gráfico I-5	Evolución del gasto público social, gobierno central	34
Gráfico II-1	Los lados visible y opaco de la política fiscal	57
Gráfico II-2	Grado de transparencia de la política fiscal entre países	57
Gráfico III-1	América Latina: ingresos de los gobiernos centrales, 1990-1996	69
Gráfico III-2	Presión tributaria menos contribuciones a la seguridad social de los gobiernos centrales, 1980-1996	70
Gráfico III-3	Presión tributaria menos contribuciones a la seguridad social del gobierno central, por país, 1996	71
Gráfico III-4	América Latina y el Caribe: recaudación de impuestos indirectos: gobierno central	73

Página

Gráfico III-5	Composición de las recaudaciones por concepto de impuestos directos: gobierno central	77
Gráfico III-6	América Latina: valor de las privatizaciones, 1989-1997	83
Gráfico IV-1	Gasto total: América Latina y el Caribe	106
Gráfico IV-2	Gasto total del gobierno central	106
Gráfico IV-3	Transferencias y subsidios	110
Gráfico IV-4	Importancia y prioridad del gasto público	112
Gráfico IV-5	Composición económica del gasto público	112
Gráfico IV-6	Tendencia del gasto militar en América Latina	118
Gráfico V-1	América Latina y el Caribe (algunos países): necesidades de financiamiento del gobierno central	141
Gráfico V-2	América Latina y el Caribe (algunos países): déficit primario del gobierno central	142
Gráfico V-3	América Latina y el Caribe (algunos países): ahorro corriente del gobierno central	143
Gráfico V-4	América Latina y el Caribe (algunos países): intereses pagados por el gobierno central	144
Gráfico V-5	Deuda pública externa	153
Gráfico VI-1	Evolución del gasto público social como porcentaje del PIB	177
Gráfico VI-2	Evolución del gasto público social como porcentaje del gasto discrecional	178
Gráfico VI-3	Evolución del gasto público social: índices per cápita	179
Gráfico VI-4	América Latina: gasto público social por sectores, 1990-1995	182
Gráfico VI-5	El Caribe: gasto público social por sectores, 1990-1996	182
Gráfico VI-6	Fuentes de financiamiento de los fondos de inversión social, 1994-1995	194
Gráfico VI-7	América Latina (algunos países): usos de los recursos de los fondos de inversión	196
Gráfico VIII-1	Estructura de los ingresos municipales en algunos países, 1994	230
Gráfico IX-1	América Latina (algunos países): valor total de las privatizaciones, 1988-1997	252

PRESENTACIÓN

Desde inicios de la presente década, la CEPAL ha producido un conjunto de documentos sobre la propuesta de "Transformación productiva con equidad", en los que se ofrece un conjunto de orientaciones para abordar el desarrollo actual y futuro de la región. Como parte de este proceso, la Comisión ha optado por analizar durante su vigesimoséptimo período de sesiones las finanzas del sector público latinoamericano y del Caribe.

La viabilidad de las propuestas que ha venido formulando la CEPAL impone como requisito previo la ordenación de las finanzas públicas, para que el Estado pueda actuar de manera eficaz. En efecto, tanto la gestión macroeconómica coherente que permita acelerar el ritmo de crecimiento, elevando los niveles de ahorro e inversión, como la atención de las demandas de mejorar la distribución de los frutos de ese crecimiento y preservar el medio ambiente son temas claramente ligados a la gestión del sector público y a las modalidades institucionales de interacción entre éste, los agentes privados y el conjunto de la sociedad. De allí que la Secretaría haya estimado oportuno centrar su reflexión en las finanzas públicas y la gestión fiscal, articulándola en torno al concepto de "pacto fiscal", entendido como el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. Según las propuestas que aquí presentamos, el nuevo pacto fiscal tiene cinco aspectos fundamentales: consolidar el ajuste fiscal en marcha, elevar la productividad de la gestión pública, dotar de mayor transparencia a la acción fiscal, promover la equidad y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática.

El documento consta de tres partes. En la primera, se presenta una síntesis de los avances, las fragilidades y los desafíos del nuevo pacto fiscal, junto con un análisis de los aspectos fiscales y cuasifiscales del accionar público. En este último caso, se aboga por un mayor esfuerzo por realzar la transparencia, y se proponen varias líneas de acción tendientes a limitar el componente cuasifiscal de las políticas públicas. En la segunda parte, se pasa revista a los avances y transformaciones en los ámbitos de ingreso, gasto, déficit y deuda del

sector público. En la tercera, se examinan los logros y las tareas pendientes en ámbitos decisivos de la gestión pública y de gran repercusión fiscal: el gasto social, la reforma de la seguridad social, la descentralización fiscal, los procesos de privatización y la modernización del Estado. En relación con cada uno de los temas considerados, se presentan propuestas orientadas a consolidar los avances y a abordar los desafíos pendientes, intentando aprender de las mejores prácticas observadas, tanto en el plano regional como extrarregional.

PRIMERA PARTE:
EL MARCO GLOBAL

I. ***Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal***

II. ***La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito presupuestario y el ámbito cuasifiscal***

I. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y DESAFÍOS DEL PACTO FISCAL

A. INTRODUCCIÓN

Como es bien sabido, la crisis de la deuda dio lugar a profundos cambios en la estrategia de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. A medida que fue quedando de manifiesto que no se trataba de un evento transitorio sino más bien de un cambio permanente en el entorno macroeconómico, las medidas iniciales se transformaron rápidamente en programas de ajuste estructural orientados a promover las reformas económicas compatibles con el nuevo escenario.

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

En buena medida, la crisis de los ochenta reflejó una crisis de la concepción del Estado como actor del proceso de desarrollo. En consecuencia, la reorientación del desarrollo regional ha girado en torno a la revisión del rol asignado al Estado, configurando un cambio permanente de régimen fiscal. Así por ejemplo, los procesos de privatización y modernización han significado en muchos países ingresos extraordinarios en el corto plazo y reducciones permanentes del gasto y el empleo públicos, al tiempo que han incrementado las demandas de un adecuado sistema de regulación de los servicios privatizados. La descentralización significó alterar la distribución de recursos y competencias entre diversos niveles de gobierno y, con ello, los esquemas de transferencias intergubernamentales. De

igual modo, la liberalización comercial exigió modificar las estructuras tributarias, aumentando la importancia relativa de las bases imponibles internas (principalmente sobre el consumo, en la forma de impuesto al valor agregado, IVA). Junto con ello, la desregulación del sistema financiero —orientada a promover el desarrollo del mercado interno de capitales— facilitó, en varios casos y con grados diversos, el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social, de sistemas de reparto hacia sistemas de capitalización, permitiendo de paso una ampliación del financiamiento interno del gobierno y del sector privado, incluyendo, potencialmente, los proyectos privados de infraestructura.

El nuevo contexto externo de globalización y el notable incremento de acuerdos comerciales a nivel subregional agregan nuevos desafíos, sin eliminar los anteriores. En efecto, el proceso de globalización acentúa la integración e interdependencia de mercados, imponiendo un significativo efecto disciplinador en la macroeconomía y en las finanzas públicas, ante la elevada movilidad del capital financiero de corto plazo. A su vez, el fuerte crecimiento de acuerdos de integración o complementación comercial a nivel subregional impone restricciones en el ámbito arancelario, obligando a un gradual ajuste a la menor recaudación aduanera, así como estableciendo desafíos de administración arancelaria y racionalización de la protección efectiva resultante.

En su conjunto, ambas vertientes —cuya interrelación da origen a lo que hoy se conoce como "regionalismo abierto"[1]— contribuyen a reducir el grado de autonomía con que las autoridades nacionales pueden tomar y ejecutar decisiones de política económica interna y de política fiscal, en particular. Más aún, en tanto los sucesos recientes de la crisis financiera asiática han puesto de relieve el efecto disciplinador de los mercados, las autoridades económicas nacionales han debido prestar creciente atención a las señales de estabilidad y consistencia que transmite la combinación de las políticas fiscal, cambiaria, monetaria y de manejo de la deuda pública.[2]

Habiendo transcurrido poco más de tres lustros, hoy puede afirmarse sin reservas que las finanzas públicas de la región han experimentado progresos significativos. Para la mayoría de los países, ya no constituyen causa de desequilibrio y, más aún, contribuyen a fortalecer la estabilidad macroeconómica. De hecho, la magnitud del ajuste fiscal llevado a cabo en la región y la brevedad del lapso en que ello se ha conseguido constituyen un hecho sobresaliente. Por lo mismo, se trata de un factor principal de la actual estabilidad macroeconómica, inédita en varias décadas, y del buen desempeño relativo de la región frente a las turbulencias externas que se iniciaron a fines de 1997. Adicionalmente, se registran avances en los arreglos institucionales de la gestión fiscal. Con ello se han facilitado los ajustes a las exigencias de la globalización, con manejos del déficit y de la deuda pública más compatibles con los patrones internacionales de disciplina presupuestaria.

---

[1] CEPAL (1994a).

[2] El ajuste fiscal extraordinario promovido por Brasil en noviembre de 1997 —en respuesta a la fuerte inestabilidad y caída de las bolsas nacionales, inducidas por la crisis asiática de octubre y noviembre de ese mismo año— es un ejemplo de los límites impuestos a la autonomía de las autoridades económicas por el efecto disciplinador de los mercados financieros. Tales tipos de ajuste, en cierta medida preventivos, buscan construir o consolidar una reputación de solvencia, prudencia y disciplina presupuestaria, asegurando credibilidad ante los mercados financieros. Esto último busca evitar ataques especulativos sobre la moneda nacional, junto con asegurar continuidad en el ritmo y condiciones de la entrada neta de capital.

Con todo, no puede decirse que los problemas fiscales de la región se hayan resuelto y que se trata, simplemente, de persistir en la actual actitud durante un lapso razonable. Por el contrario, múltiples problemas y crisis coyunturales —en muchos casos limitadas en su intensidad y, a la postre, controladas, pero crisis al fin— dan una impresión generalizada de fragilidad, es decir, de que el equilibrio fiscal y la contribución que éste hace al equilibrio macroeconómico general están todavía permanentemente en jaque, y que los logros del pasado inmediato en ese sentido necesitan ser firmemente consolidados antes de concederse cualquier atisbo de complacencia. A ello se agregan las crisis bancarias que, en ausencia de regulación prudencial adecuada, tienden a hacerse más frecuentes con la mayor volatilidad de los capitales, y cuyos costos pueden superar ampliamente los de crisis fiscales tradicionales.

Más aún, resulta claro que, por las urgencias de las crisis, el grueso de la atención fue puesto en el alcance y mantenimiento del equilibrio financiero, dejando en un segundo plano la atención a otros posibles objetivos de la política fiscal, aún cuando tales objetivos hayan concitado fuertes consensos. Así, por ejemplo, los propósitos de equidad tendieron a ser dejados de lado durante los años ochenta, tanto en el diseño de la estructura tributaria como en la del gasto público, aunque en esta última materia se observan avances importantes durante la década actual. Por su parte, los esfuerzos por mejorar la transparencia de las cuentas públicas, por diseñar una nueva gestión gubernamental orientada a resultados y por mejorar la discusión democrática del presupuesto son, por decir lo menos, insuficientes.

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

Sin embargo, el éxito de la profunda transformación de la economía que está teniendo lugar, reseñada sintéticamente en párrafos anteriores, se dificulta si el Estado no está en condiciones de hacer el aporte necesario. Así, la privatización de servicios públicos debe ser acompañada de una regulación eficiente; la acumulación de capital humano y la provisión de infraestructura de calidad son determinantes fundamentales del crecimiento económico; y la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo es necesaria para la estabilidad política y social que requiere un proceso estable de crecimiento. Sin embargo, el Estado no puede encarar sistemática y eficientemente sus tareas si el pacto fiscal no es operativo. Recomponer, renovar el pacto fiscal resulta, así, enormemente necesario. Esta es, a no dudar, una tarea política y técnica de gran envergadura, pero, como se pretende exponer en este documento, puede decirse que además de necesaria es posible, por cuanto están

político. La siguiente sección propone algunas reflexiones sobre sus elementos más importantes, y el resto de este capítulo muestra los progresos en cada una de estas áreas y las políticas que podrían contribuir a su consolidación.

B. PRINCIPALES ELEMENTOS DE UN NUEVO PACTO FISCAL

A pesar de los importantes avances registrados en muchos países en materia de institucionalidad, política y administración fiscal, en general estos siguen siendo insuficientes para que los Estados de la región puedan enfrentar sólidamente los desafíos del entorno nacional e internacional del cambio de siglo. La consolidación de los importantes avances fiscales realizados en el período reciente exige generar consensos duraderos sobre un régimen fiscal capaz de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materias de crecimiento y distribución. Ello, a su vez, hace necesario llegar a acuerdo sobre visiones de mediano plazo en torno al nivel, composición y tendencias del gasto público y la tributación. En ausencia de bases sólidas en este sentido, el equilibrio podría alterarse al reaparecer presiones fiscales y, por ende, macroeconómicas, algunas de ellas manifestadas a través de mecanismos no transparentes. Por ello, **la consolidación del ajuste fiscal** es el primer elemento de todo nuevo pacto fiscal. A esto vale la pena agregar que, por su importancia y porque el Estado es el principal agente social que puede ocuparse de ella, dicha consolidación debe ser compatible con la posibilidad de enfrentar la variabilidad coyuntural de la actividad económica, ya sea por causas internas o externas. Los agentes económicos privados se benefician si su entorno macroeconómico no experimenta crisis y variaciones bruscas, y la política fiscal cuenta con instrumentos de importancia para este fin.

Dicho esfuerzo ha de realizarse en un contexto en que la sociedad civil plantea elevadas exigencias de eficiencia a la acción pública, en principio comparables a las que eventualmente pueden resultar de la utilización del mercado en la asignación de recursos. Por ello, **elevar la productividad del gasto público** es un imperativo que no puede estar ausente de un pacto fiscal que sea satisfactorio para la sociedad. Un reordenamiento de las funciones que desempeñan distintas instituciones públicas, la introducción de claros criterios que permitan mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de su gestión y la incorporación de nuevos agentes que, sujetos a una regulación adecuada, presten servicios sociales y de infraestructura tradicionalmente reservados al Estado, son caminos que se han venido gestando para responder a esta demanda de la sociedad.

En estrecha relación con los puntos anteriores, el éxito de todo ajuste macroeconómico está condicionado por la capacidad para hacer un seguimiento detallado de los ingresos y gastos que lo determinan. Este seguimiento es también necesario para garantizar una adecuada productividad del gasto y es, por lo demás, elemento esencial de los acuerdos democráticos que son esenciales para una fiscalidad sana. En ese sentido, y tal como se expondrá con algún detalle en páginas posteriores de este documento, la historia reciente del sector público en la región da lugar a graves preocupaciones, pues ha sido considerable la opacidad de las finanzas públicas y de la acción estatal en general. En no pocas ocasiones han explotado en manos de las autoridades desequilibrios fiscales ocultos a

través de operaciones cuasifiscales insuficientemente conocidas o contabilizadas. Los agentes sociales han tenido, además, la sensación de que, protegidos por la falta de transparencia, algunos se han beneficiado y otros perjudicado injustamente con estas operaciones, y que la misma ineficiencia de la gestión pública creció a su amparo. Por ello difícilmente podría consolidarse un nuevo pacto fiscal operativo si no formara parte del mismo una preocupación explícita y mecanismos claros orientados a dotar de la máxima **transparencia** a la acción fiscal.

Si bien los países de la región han optado inequívocamente por un régimen de producción confiado al mercado, donde los individuos puedan realizar al máximo su iniciativa y sus potencialidades, es también cierto que en todos ellos subsiste con fuerza la noción de que el progreso que interesa es también el progreso como sociedad, es decir el avance simultáneo de personas unidas por valores ciudadanos comunes, que guardan entre sí una relación de solidaridad y que entienden que el progreso colectivo no es antagónico con el de los individuos sino más bien complementario y reforzante. Una de las manifestaciones más importantes de esta relación de solidaridad es la noción de que en cada momento histórico de la vida de una nación hay un nivel de equidad cuyo alcance es responsabilidad de la sociedad. En particular, la sociedad suele confiar al Estado un papel muy crucial en la **promoción de la equidad**, y el pacto fiscal resulta incompleto e insatisfactorio si ese papel se omite, se descuida o se cumple insuficientemente. Aquí resultan de importancia tareas de promoción de la igualdad de oportunidades, con sus expresiones, por ejemplo, en el ámbito de la educación, la salud y el empleo, y tareas de protección a poblaciones vulnerables; y no puede quedar descuidada la equidad con que se recauden los recursos que el Fisco emplea para éstas y para sus demás tareas.

Por último, debe recordarse que en los países de la región existe un compromiso cada vez más profundo con los valores de la democracia política, y que su fortalecimiento es una preocupación compartida por la generalidad de los sectores sociales. En ese contexto, el pacto fiscal no sólo está sujeto a la **institucionalidad democrática** sino que es en verdad un componente esencial del fortalecimiento de dicha institucionalidad. Esto es así porque las pautas de convivencia democrática no pueden sino salir beneficiadas por un proceso de discusión del que emerjan compromisos ampliamente consensuados sobre la magnitud y composición del gasto público y su financiamiento, así como de un adecuado control sobre la gestión pública. En este ejercicio democrático deben intervenir efectivamente —más allá de su participación formal— el poder legislativo y las ramas del poder ejecutivo nacional, así como las autoridades correspondientes a niveles territoriales descentralizados y la sociedad civil, por los canales que correspondan.

Un nuevo pacto fiscal que consolide las reformas en proceso, promoviendo así un entorno macroeconómico estable; que comprometa al fisco a usar eficientemente los recursos; que contemple mecanismos transparentes de acción pública; que prevea la equidad como objetivo importante, y que contribuya a afianzar una institucionalidad democrática, es condición para que progrese el proceso de transformación productiva con equidad en el que se ha comprometido la región. Las secciones restantes de este capítulo, así como el resto de este informe, pretenden contribuir a la necesaria discusión sobre este nuevo pacto.

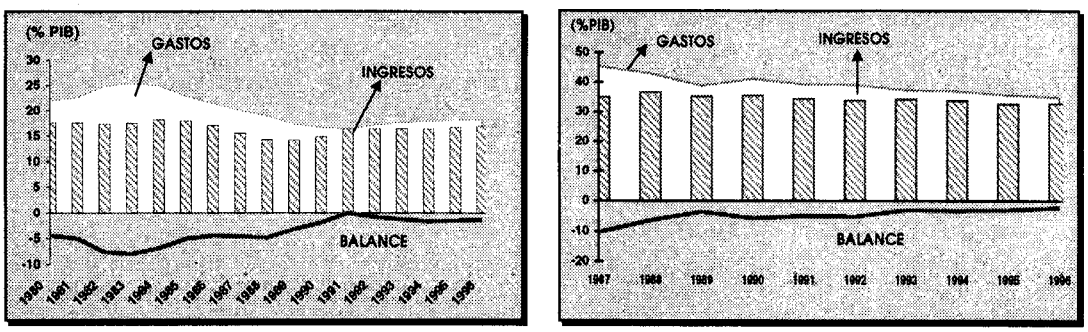
C. CONSOLIDACIÓN DEL AJUSTE FISCAL

Como es sabido, los elevados déficit públicos de los gobiernos centrales y de los sectores públicos no financieros en la primera mitad de los años ochenta, generaron presiones inflacionarias y desequilibrios externos en numerosos países de la región. De allí que la consolidación fiscal constituyese pieza central de los planes de estabilización, primero, y de ajuste, después, llevados a cabo por los países de América Latina y el Caribe durante las dos últimas décadas.

En esta materia, los avances son significativos. El balance regional de las finanzas públicas muestra, en efecto, progresos indudables, los cuales se reflejan en una notable reducción del déficit y un manejo muchos más cuidadoso tanto de éste como de la deuda pública. Durante los años ochenta, el ajuste descansó básicamente en la contracción en los niveles de gasto. En los noventa, el avance se ha basado más, en el caso de América Latina, en la mayor generación de ingresos, lo cual ha permitido una recuperación de los niveles de gasto. Esta recuperación no ha sido compartida por los países del Caribe, donde se ha mantenido en general la tendencia a la reducción del gasto (véase el gráfico I-1).

Gráfico I-1
BALANCE GLOBAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES
(*Porcentaje del PIB*)

1.a América Latina **1.b El Caribe**



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

La exigencia de otorgar una fuerte prioridad al componente fiscal del objetivo de estabilización macroeconómica se tradujo en una relativa postergación de otros objetivos de las finanzas públicas. Entre estos últimos, el más perjudicado fue, sin duda, el referido a la

función distributiva del sector gobierno.[3] El resultado muestra un considerable abandono del objetivo de equidad —principalmente, vertical— en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, en general, y de la política fiscal, en particular. En años recientes, numerosos gobiernos han adoptado medidas —particularmente en el campo del gasto social— que reflejan una creciente conciencia de la gravedad de la situación social a lo largo de muchos años y especialmente a partir de los ochenta. Según veremos más adelante, ello se refleja, en particular, en una recuperación notoria del gasto público social en América Latina, la cual no es compartida, sin embargo, por los países del Caribe.

La favorable tendencia en las cuentas públicas oculta, sin embargo, varios fenómenos que evidencian todavía un cierto grado de fragilidad en los logros. Ciertas experiencias, al contabilizar los ingresos de privatizaciones sobre la línea, tienden a sobreestimar la solidez del ajuste, pues se basan en ingresos estrictamente no recurrentes. Por otra parte, se ha acentuado la dependencia de las finanzas públicas respecto del ciclo económico, lo que introduce inestabilidad en el gasto y cierta vulnerabilidad en el propio ajuste fiscal. La expansión del gasto durante las fases de recuperación cíclica de la actividad económica, basada en ingresos tributarios transitorios y en el acceso fácil al financiamiento externo, es sucedida por fuertes ajustes del gasto una vez que desaparecen unos y otro. La inadecuada regulación de las operaciones cuasifiscales da lugar a desajustes cuantiosos en varios países, entre los cuales se destacan durante la década actual aquellos asociados a crisis bancarias. La descentralización ha generado nuevos desafíos y, en algunos países, se ha vuelto importante fuente de desequilibrios fiscales. Finalmente, pese a la reducción del déficit, la carga de la deuda pública sigue siendo elevada.

En las páginas que siguen se analizan dos elementos de la consolidación del ajuste fiscal, aquellos relativos a la evolución de los ingresos públicos y del déficit y la deuda gubernamentales. La evolución del gasto se detalla en la sección D.

1. Ingresos públicos: avance incompleto

Desde mediados de los ochenta, todos los gobiernos de la región, con diferencias de grado y de alcance, han introducido importantes reformas a sus respectivos regímenes tributarios y arancelarios, complementadas por otras de modernización de la administración tributaria. Si bien se presenta una marcada heterogeneidad de situaciones, en general se puede afirmar que el enorme esfuerzo realizado en materia de reformas impositivas contribuyó a un aumento, todavía modesto, en el coeficiente de tributación en América Latina (aunque no en el Caribe), acompañado de importantes mejoras en la estructura y administración tributarias. Los países de la región muestran, en cualquier caso, una gran heterogeneidad respecto de sus niveles y composición de ingresos públicos, dadas sus diferencias de nivel de ingreso, de estructura productiva, de inserción comercial y de políticas y administración tributarias (véase el capítulo III).

El tamaño promedio del sector público, medido a través de sus ingresos, es moderado en la región, y claramente inferior al de la OCDE y al de las economías asiáticas.

---

[3] Evidencias de aumentos en la desigualdad de la distribución de ingresos en la mayoría de los países de la región, en particular referidos a zonas urbanas, pueden verse en CEPAL (1997a), cap. I.

El promedio latinoamericano de los ingresos totales del Gobierno central aumentó levemente, desde poco menos del 15% del PIB en 1990 a un 17% del PIB en 1996 (véase el gráfico I-1); la mayoría de los países se concentra en el rango de 15 a 20% del PIB, y sólo Haití y Guatemala recaudan menos del 10% de esa variable. Al incluir al sector público no financiero, los ingresos totales recaudados se elevan desde 25.5% del PIB en 1990 a casi 28% en 1996, y aumenta también la convergencia de los países en torno a valores superiores al 20% del PIB. Por su parte, la media de ingresos totales de los gobiernos centrales del Caribe, aunque cae levemente en los noventa, aún se mantiene por encima del 30% del PIB. En el marco de estas tendencias, los ingresos tributarios recaudados por los gobiernos nacionales (sin considerar las contribuciones a la seguridad social) aumentaron de 11.6% en 1990 a 13.4% del PIB en 1996 en América Latina, pero se redujeron de 29.5 a 27.2% en el caso del Caribe. Aunque para el conjunto de América Latina el coeficiente medio de tributación superaba el existente en 1980, la mitad de los países de la región mantenían una presión tributaria inferior a la de dicho año.

La comparación de la presión tributaria entre regiones depende en forma decisiva del nivel de las contribuciones a la seguridad social. La presión tributaria de los países de la OCDE es de 38% del PIB (en 1995), incluyendo 9 puntos de las contribuciones a la seguridad social, de modo que la presión tributaria efectiva, neta de contribuciones a la seguridad social, es allí de 29% del PIB. Las contribuciones a la seguridad social representan en promedio un 2% del PIB en América Latina y, según lo señalamos en el párrafo anterior, la presión tributaria neta de dichas contribuciones un 13.4% del PIB. En cualquier caso, este es sólo uno de los factores de la gran heterogeneidad de los niveles de tributación característicos de la región, los cuales reflejan, entre otros factores, la eficacia de los sistemas impositivos, las decisiones sobre el tamaño del gobierno, y el financiamiento alternativo que provee la renta petrolera en aquellos países que tienen acceso a ella (véase el gráfico I-2). Estas comparaciones muestran también las grandes potencialidades para aumentar la tributación en muchos países, particularmente de América Latina, sin afectar su competitividad.

En términos de estructura del comercio, los procesos de liberalización y de integración han llevado a disminuir drásticamente el nivel medio y la varianza de los ingresos arancelarios, reduciéndose la importancia del comercio exterior en el financiamiento estatal, especialmente en los países medianos y grandes de América Latina. Este fenómeno ha generado, sin embargo, tensiones fiscales en el caso de las economías pequeñas del Caribe, donde cerca de un tercio de los ingresos totales proviene del comercio exterior. En menor medida, este fenómeno también se ha producido en Centroamérica, de manera que en ambas zonas las perspectivas de la integración económica subregional están muy ligadas a la consolidación de nuevas fuentes de ingresos fiscales.

En muchos otros aspectos, el sistema tributario muestra cambios de consideración respecto del existente a inicios de los ochenta. Se ha reducido el número de bases imponibles y se ha alterado la base territorial y funcional de los impuestos, de los de comercio exterior hacia los tributos internos, y de los impuestos directos hacia los indirectos. La tendencia a apoyarse crecientemente en el IVA, junto con favorecer la neutralidad en la asignación, permite un aumento de la cobertura sectorial de los impuestos indirectos, reduciendo las exenciones y facilitando el control de la evasión. Por otra parte, se ha incrementado el mínimo imponible en el impuesto de renta, reduciendo el número de tramos y el nivel máximo de las tasas marginales del impuesto a las personas (de 47 a 28%,

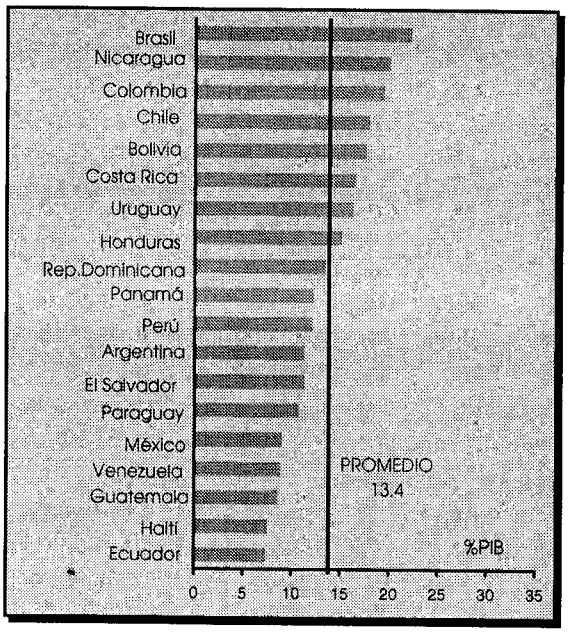
en promedio) y a las empresas (de 43.3 a 35.5%), al tiempo que se ha acudido a un uso más generalizado de criterios presuntivos de tributación en algunas actividades, para reducir la evasión.

Gráfico I-2

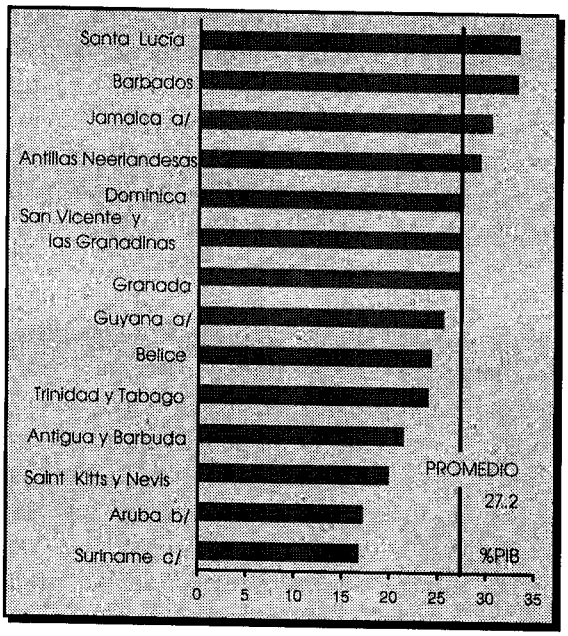
PRESIÓN TRIBUTARIA MENOS CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES, 1996

(Porcentaje del PIB)

2.a América Latina



2.b El Caribe



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

[a] Datos de 1995.

[b].Datos de 1992.

[c] Datos de 1993.

A través de este proceso, el abandono de los impuestos directos como mecanismos de recaudación ha avanzado más de lo deseable en América Latina. En efecto, en la OCDE, el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos (cuatro quintas partes por impuesto a la renta personal), en tanto en América Latina los impuestos directos suman sólo el 25% de la recaudación (la mayor parte por renta de las empresas). La mayoría de los países de la región recauda sólo entre 20 y 30% de sus ingresos tributarios a través de impuestos directos. Sólo Colombia, México y Panamá muestran una estructura más balanceada, con impuestos directos entre 40 y 50% del total de ingresos tributarios. En el Caribe, la estructura tributaria se asemeja más a la OCDE que a América Latina, ya que allí los impuestos directos representan, en promedio, el 40% de los ingresos tributarios, y varios países —Aruba, Barbados, Guyana, Jamaica, Antillas neerlandesas, Suriname y Trinidad y Tabago— han sobrepasado dicho promedio en los últimos quince años.

Los ingresos por privatizaciones desde fines de los ochenta han sumado en la región alrededor de 76 000 millones de dólares de 1990, con diversa intensidad entre países pero con un ciclo temporal parecido: dinamismo inicial y desaceleración posterior, como resultado natural de un menor número de empresas disponibles para la venta. El valor de las ventas representa sólo el impacto fiscal de corto plazo. Los efectos de largo plazo, que son objeto de atención en el capítulo IX, no han sido objeto de cuantificaciones apropiadas.

La evasión, la elusión y la renuncia fiscal siguen siendo aspectos débiles en la recaudación. Esto difícilmente se explica como resultado de tasas excesivas, dado que en la región se registra una asociación positiva entre nivel de éstas y la eficacia recaudatoria de los tributos. En particular, en el caso del IVA, países con alícuotas comparativamente altas, como Brasil, Chile y Uruguay, presentan tasas de eficacia recaudatoria relativamente elevadas, en tanto lo contrario sucede en países de alícuotas bajas, como Bolivia, Ecuador y Paraguay. Esto parece indicar que la calidad de la administración tributaria es un factor decisivo en los niveles de recaudación, y que puede compensar con creces el eventual desincentivo al incumplimiento tributario que emane de alícuotas más altas. De allí el rol privilegiado de su fortalecimiento en los programas de control a la evasión y elusión de los tributos.

En administración tributaria, las reformas aplicadas se han orientado a elevar la jerarquía burocrática y la autonomía técnica de las administraciones tributarias y aduaneras. Del mismo modo, se han tendido a concentrar las funciones normativas en la administración nacional, al tiempo que se descentralizan las funciones operativas de fiscalización y recaudación a nivel territorial o de gobiernos subnacionales. Aunque existe también una tendencia a unir las administraciones de impuestos y aduanas, y en un caso (Argentina) integrar aún las contribuciones a la seguridad social, esta tendencia es algo menos marcada. Finalmente, se ha generalizado el esfuerzo por simplificar normas y procedimientos administrativos, así como el de incorporar modernas tecnologías de información en el procesamiento y fiscalización de las declaraciones y en la cobranza y devolución de impuestos, buscando reducir el costo de la recaudación y mejorar la productividad de los servicios tributarios.

En síntesis, las reformas impositivas en la mayoría de los países, aunque muestran importantes logros en los diversos ámbitos, todavía distan de cumplir a cabalidad los clásicos objetivos de suficiencia recaudatoria, simplificación de normas y procedimientos, neutralidad en la asignación de recursos y equidad en la distribución de la carga. En el agregado, el desempeño tributario muestra, en particular, una mejora marginal en suficiencia recaudatoria, la persistencia de elevados índices de evasión, elusión y renuncia fiscal, y una pérdida de presencia de la equidad vertical en el debate tributario. De ahí la necesidad de persistir en reformas orientadas a mejorar los ingresos públicos. A continuación, se mencionan someramente algunos campos de acción en esta materia.

a) Privilegiar cuatro áreas para fortalecer los ingresos: lucha contra la evasión, fortalecimiento de la tributación directa, impuestos verdes y gravámenes a algunas actividades financieras en la economía global

Las comparaciones internacionales indican que el coeficiente medio de tributación en América Latina es bajo —no así el del Caribe— y que existe un amplio margen para mejorar los ingresos públicos en muchos países. En esta materia, tanto por razones

económicas como políticas, se debe privilegiar una estrategia de combate a diversas formas de evasión fiscal, mediante el fortalecimiento de la administración tributaria. Ello constituye una señal clara a los agentes económicos y a la sociedad como un todo, en el sentido de que, así como el cumplimiento de la ley es un prerrequisito de la vida democrática, el cabal cumplimiento del código tributario es una condición necesaria para dar vida efectiva al pacto fiscal en que se apoya la gobernabilidad económica y política. El análisis precedente indica que existe un amplio margen para fortalecer la tributación directa (especialmente a las personas) en la mayoría de los países de América Latina. Mientras la lucha contra la evasión incrementaría la equidad horizontal, esta reforma contribuiría a mejorar la equidad vertical. A ello se podría agregar la posibilidad de utilizar en mayor escala "impuestos verdes", los que generan además efectos positivos sobre la protección ambiental, y son aún incipientes en la región. A estas fuentes valdría la pena agregar otras derivadas de gravar algunas operaciones financieras, especialmente de carácter especulativo; sin embargo, estas deberían aplicarse en el marco de arreglos institucionales y procedimientos internacionales que impusieran cargas similares en todos los países, para evitar que dichos gravámenes den lugar a desviación de los flujos de recursos. Para dotar de viabilidad política a todos estos esfuerzos, es necesario que el mayor nivel de recaudación vaya estrictamente ligado a mayor productividad en el gasto y a prácticas institucionales que minimicen el espacio a las posibilidades de corrupción.

b) Continuar los esfuerzos por simplificar el régimen y la administración tributarios para minimizar la evasión y la elusión

Al reducir las bases imponibles, algunas de ellas de bajo rendimiento recaudatorio, se reducen los "costos de cumplimiento" de los contribuyentes y, con ello, los incentivos para eludir o evadir el cumplimiento de las obligaciones. Un sistema con bases amplias y alícuotas uniformes es menos vulnerable a intentos de evasión –básicamente por las mayores facilidades de control por parte de la administración tributaria— que otro en el que existan múltiples exenciones, deducciones o tasas diferenciadas. Por otra parte, la simplificación del sistema tributario reduce los requerimientos de información, limitando procedimientos administrativos más complejos, que tienden a incentivar la elusión y la evasión. La simplificación debe ir de la mano con la unificación de atribuciones legales sobre una misma base impositiva, ya que cuando ésta está difundida en diversos niveles de gobierno (como en el caso de Brasil), tiende a dificultar las operaciones de control.

c) Disminuir la oferta de incentivos tributarios y, junto con ella, la correspondiente renuncia de recaudación impositiva ("gastos tributarios")

Este tipo de instrumentos genera opacidad en el diseño y ejecución de la política fiscal, pues el gobierno generalmente no dispone de estimaciones actualizadas acerca de los volúmenes que deja de recaudar, ni tampoco respecto de quiénes se apropian de los correspondientes beneficios. La falta de transparencia, característica de estos "gastos tributarios" está muy vinculada a la considerable discrecionalidad con que los gobiernos asignan sus beneficios, lo que los transforma en un vehículo muy conveniente para diferentes modalidades de captación de renta (*rent-seeking)* y corrupción. Por lo tanto, el uso de los incentivos tributarios no sólo afecta adversamente el criterio de suficiencia

recaudatoria, sino también el principio de equidad. De hecho, la potencial regresividad de este instrumento puede contribuir a neutralizar los esfuerzos distributivos que el gobierno realice a través de otros instrumentos de política, sean éstos tributarios o fiscales en general.

El argumento clásico que avala estas exenciones es el de favorecer en la asignación de recursos, a sectores o regiones seleccionados por las autoridades económicas. Sin embargo, como habitualmente no se conocen los volúmenes de recursos canalizados a los agentes favorecidos, ni tampoco se efectúan evaluaciones de los resultados, suele no quedar claro el cumplimiento de dicho objetivo. Más aún, si se justifica la prioridad concedida, resultaría más eficiente para lograr el mismo objetivo una asignación explícita de recursos en el presupuesto, lo que además facilitaría la evaluación de la eficiencia del gasto. En ausencia de una decisión en tal sentido, debe al menos estimarse un presupuesto de renuncia fiscal, el cual debe ser presentado, conjuntamente con el presupuesto ordinario, a consideración de los parlamentos, permitiendo, de paso, una mayor transparencia en la gestión fiscal (véase más adelante el punto E, relativo a la transparencia del gasto público).

d) No considerar la generación de ingresos públicos como el objetivo principal de los procesos de privatización

Debido a su carácter no recurrente, la generación de ingresos públicos no debe ser el objetivo principal de los procesos de privatización. Es esencial, en particular, evitar que los ingresos por privatizaciones se utilicen para financiar gastos corrientes. La experiencia regional indica que el uso más eficiente de dichos recursos es la recompra de deuda pública, con descuento, en los mercados secundarios, cuando dicha deuda está disponible.

2. El déficit, la deuda y los nuevos retos macroeconómicos de la política fiscal

En los siete años transcurridos de la presente década, nunca excedió el 2% del PIB el déficit promedio de los gobiernos centrales de 19 países de la región para los cuales existe información. Esto representa un esfuerzo notable de disciplina fiscal, si se considera que, en los años posteriores a la crisis de la deuda, dicho déficit representaba cerca del 8% del PIB (véanse nuevamente el gráfico I-1 y el capítulo V). Se trata pues de un logro espectacular a nivel internacional, que supera lo alcanzado durante el mismo período en buena parte del mundo industrializado.

Todos los indicadores tradicionales —necesidades de financiamiento, déficit primario y ahorro corriente— muestran una mejoría adicional en los años noventa, especialmente en aquellos países cuya situación era más frágil a comienzos de la década. No obstante, con la excepción de Chile, no se han logrado sostener niveles globales de superávit, y en algunos casos se mantienen situaciones de fragilidad fiscal (Brasil, Colombia, Costa Rica, Haití y Honduras), en su mayoría abordadas en los últimos años por las autoridades respectivas. Por otra parte, en años más recientes, hay cierta tendencia al deterioro de las cuentas públicas. En 1996, por ejemplo, quince de los diecinueve países con información registraron un déficit.

Esto último muestra en realidad una preocupante tendencia procíclica de las finanzas públicas regionales, que ha tendido a acentuar en vez de morigerar el ciclo

económico. En varios casos nacionales, la convergencia de una drástica reducción en la tasa de inflación, la retoma del crecimiento, la reanudación del financiamiento externo y los ingresos por privatizaciones, generó una situación fiscal transitoriamente más favorable que el escenario de tendencia que enfrentan las finanzas públicas. En ocasiones, este proceso ha sido estimulado por los programas de ajuste, supervisados por organismos multilaterales de financiamiento cuya atención se centra excesivamente en indicadores de déficit que no consideran el impacto del ciclo económico. Esta práctica relaja la disciplina fiscal en la fase ascendente del ciclo, obligando a realizar severos ajustes cuando el entorno internacional es adverso, como ha acontecido con la crisis mexicana a fines de 1994 y con el actual impacto de la crisis asiática. Las estimaciones que se presentan en el capítulo IV de este informe indican que el gasto público tiene en la región, en efecto, un comportamiento cíclico mucho más pronunciado que en los países de la OCDE y el sudeste asiático.

No menos importantes han sido los problemas asociados a los costos de ciclos financieros mal administrados, en un contexto en el cual la volatilidad de los flujos de capital ha tendido a acrecentarse con el proceso de globalización. En muchos casos, estas crisis están asociadas a una liberalización de variables financieras (tasas de interés, crédito bancario o cuenta de capital de la balanza de pagos) sin un simultáneo reforzamiento de la regulación y supervisión prudencial de los bancos y otros intermediarios, con miras a tener en cuenta los riesgos de pérdida que afectan a los procesos crediticios y de inversión en mercados financieros más libres. En efecto, una deficiente regulación prudencial durante las fases de bonanza o desregulación permite a las entidades financieras asumir riesgos excesivos; se da así lugar a posteriores quiebras y a costosos programas de rescate, que incluyen préstamos a bancos faltos de liquidez, programas de compra de cartera, reprogramación de créditos con tasas de interés preferenciales o, si se trata de créditos externos, con condiciones cambiarias preferenciales, entre otras medidas. En unos pocos casos, el fisco ha asumido explícitamente las pérdidas, pero en otros ha dado lugar a operaciones cuasifiscales del banco central. La intervención tardía ha tendido en estos casos a acrecentar las pérdidas. Las más costosas han sido las crisis bancarias de Argentina y Chile de comienzos de los años ochenta, donde dichas pérdidas alcanzaron entre 40 y 60% del PIB. Las principales crisis financieras de la década actual (México, Paraguay y Venezuela) han generado obligaciones fiscales o cuasifiscales equivalentes entre 8 y 18% del PIB (véase el capítulo V).

Asimismo, los procesos de descentralización han generado dificultades macroeconómicas nada despreciables, fundamentalmente asociadas a cuatro fenómenos: a) la descentralización mayor en los ingresos que en los gastos, que ha caracterizado este proceso en algunos países (Brasil y Colombia); b) el uso generalizado de sistemas de participación en las rentas nacionales, que reducen los grados de libertad de la política tributaria, ya que aumentos en los recaudos tributarios generan automáticamente, por la vía de aumentos en las transferencias, mayores gastos; c) la ausencia de control del endeudamiento territorial; y d) la falta de incentivos adecuados a la generación de recursos propios en las regiones. La excesiva dependencia de las transferencias nacionales es una de las características desafortunadas de la descentralización en América Latina: ellas suelen financiar más de la mitad de los gastos locales contra una tercera parte en los países de la OCDE. Así las cosas, los esfuerzos por mejorar la gestión pública mediante la administración descentralizada de servicios deben estar acompañados de una solución a

estos dilemas macroeconómicos, que pueden terminar por derrotar el propio proceso (véase el capítulo VIII).

La evolución de la deuda pública muestra también avances importantes, gracias, en particular, a los programas de reducción adoptados desde fines de los años ochenta. La relación deuda pública/PIB se redujo de 50 a 30% entre 1988 y 1992, estabilizándose luego, aunque con grandes diferencias entre países y con aumentos significativos en algunos de ellos. Sin embargo, el problema de la deuda externa dista mucho de haber sido superado, según se refleja en el peso importante de los costos de su servicio, en la alta proporción que representa la deuda pública en la deuda externa total y en el hecho de que en muchos países dicha proporción, así como la relación deuda externa/PIB, supera los niveles que caracterizaron los años anteriores al estallido de la crisis. En unos pocos países, la deuda interna ha comenzado a jugar un papel importante (Brasil, Colombia, Costa Rica y, en menor medida, Argentina), favoreciéndose del desarrollo de los mercados financieros nacionales, pero generando también en algunos momentos presiones sobre dichos mercados.

En los últimos años, se ha adquirido en la región una conciencia creciente sobre un elemento generalmente olvidado de la deuda pública: la deuda previsional. Ello ha llevado a introducir procesos de reforma en los sistemas de seguridad social, limitando y redefiniendo la participación pública en dicho ámbito. El impacto de tales reformas en las finanzas públicas es considerable, tanto por la magnitud de la deuda involucrada como por las exigencias fiscales que impone la transición previsional (véase el capítulo VII).

El cambio total e instantáneo hacia cuentas de ahorro individuales obligatorias implica reconocer dos componentes de la deuda previsional: a) el valor presente de las pensiones de quienes se encuentran pensionados a la fecha de vigencia de la reforma (la deuda previsional con los jubilados); y b) el valor presente de las contribuciones (o beneficios a los cuales dan derecho) que hasta la fecha de vigencia de la reforma han realizado (adquirido) aquellos que aún permanecen activos (la deuda previsional con los activos). La suma de ambos valores, menos el valor de las reservas del sistema antiguo, constituye una aproximación de la deuda previsional implícita.

La deuda es elevada para países cuya fuerza de trabajo y población están relativamente envejecidas, en que las tasas de cotización y de reemplazo son altas y existe una alta relación de cotizante por asalariado. Para un primer grupo de países, cuya deuda previsional se estima sobre 200% del PIB (Argentina, Brasil y Uruguay), realizar una sustitución total e inmediata de un sistema por otro implica recursos fiscales por un monto anual superior a 6% del PIB por un lapso de cuarenta años (asumiendo una amortización lineal y una tasa de descuento de 5%). En un segundo grupo de países (Chile, Costa Rica, Cuba y Panamá), con una deuda previsional entre 90% y 200% del PIB, se deberían destinar recursos fiscales por montos entre 2.8 y 4.6% del PIB. En situaciones más factibles de financiar la totalidad de la deuda previsional se encuentran aquellos en que ésta fluctúa entre 20% y 50% del PIB (Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), los cuales deberían asignar recursos fiscales anuales en montos equivalentes a cifras entre 0.7 y 1.4% del PIB.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, la viabilidad de realizar un cambio total e inmediato del sistema de pensiones debe ser ponderada por las autoridades pertinentes en cada país. Un caso citado frecuentemente en el debate regional es la experiencia chilena, donde se transfirió al Estado la responsabilidad financiera por el costo total de la reforma. Este costo incluye: el pago por el déficit operacional (para amortizar la

deuda con los jubilados y pensionados), el pago de los bonos de reconocimiento (para amortizar la deuda por las contribuciones pasadas que realizaron los activos al momento de la reforma y que llegan a la edad de jubilación o se pensionan), el pago de los subsidios para pensiones mínimas a aquellos que, habiendo contribuido durante un período legal, no acumulan un monto que permita financiar la pensión mínima, y el pago de las pensiones asistenciales para los indigentes. Estos compromisos han significado hasta el presente, para las finanzas públicas, un esfuerzo muy superior a las proyecciones originales, y parte de su financiamiento requirió en su oportunidad (1981-1987) de un importante ajuste en la estructura del gasto fiscal social, que redujo la disponibilidad de recursos para programas en educación, salud y vivienda. Aparte de estas consideraciones fiscales, es necesario tener en cuenta los efectos distributivos, especialmente en lo que concierne al prorrateo del costo fiscal entre las diferentes generaciones de contribuyentes y jubilados.

Para enfrentar los problemas mencionados, se proponen cuatro importantes líneas de acción:

a) Morigerar el carácter cíclico de las finanzas públicas

Es necesario corregir el manejo excesivamente procíclico de las finanzas públicas, rescatando un enfoque estabilizador que privilegie las tendencias de mediano plazo en la economía y las propias variables fiscales. Por cierto, la validez de un enfoque anticíclico de las finanzas públicas depende de su consistencia, es decir, de que opere en ambas fases del ciclo, ahorrando las holguras en la fase de auge, para poder acudir a las reservas en períodos adversos. Con este fin es necesario contar con algunas reglas sobre el gasto y con algún diseño institucional que asegure la simetría fiscal en el ciclo.

En materia de reglas presupuestarias, se ha sugerido acotar el crecimiento del gasto corriente a niveles estables y no superiores al crecimiento tendencial de la economía, dando a los impuestos un rol activo para atenuar las fluctuaciones del ciclo económico. En materia institucional, junto a los conocidos fondos de estabilización del precio del café (Colombia) y del cobre (Chile), se plantea la conveniencia de establecer un fondo de estabilización de la recaudación tributaria, donde se contabilizarían y acumularían los ingresos transitorios durante los períodos de auge, para evitar igualmente una excesiva contracción del gasto durante la posterior fase descendente. Este manejo debe ser complementado con otro, también anticíclico, del endeudamiento público, en particular del crédito externo.

En esta misma orientación, es importante que los gobiernos de la región concedan mayor importancia a diferenciar el componente cíclico y el componente estructural del déficit público, al estilo de las economías de la OCDE. Por de pronto, la alta elasticidad-ingreso de las importaciones es un indicador del marcado componente cíclico propio del actual patrón de crecimiento. Como la estructura tributaria ha acentuado su dependencia de los impuestos indirectos, la fluctuación de los ingresos aduaneros, y del IVA por importaciones, indica que los cálculos tradicionales pueden subestimar la magnitud del componente cíclico.

Realizar un seguimiento de los déficit cíclico y estructural del sector público, con información estandarizada y oportuna, facilitaría los debates fiscales de mediano plazo, evitando además ajustes traumáticos en la coyuntura. Del mismo modo, dotaría de mayor estabilidad a los programas sociales, pues podría acudirse a los ingresos públicos o a la inversión pública como variables de ajuste al ciclo. Ello ayudaría a mejorar el impacto de

los programas sociales, ya que una vez corregidos los escenarios de vaivenes pronunciados en el gasto social, es más factible concentrarse en el análisis de su impacto y en las correcciones necesarias en su desempeño.

b) Prevenir las crisis bancarias y, en caso de que se presenten, diluir los patrimonios de los accionistas de las entidades en crisis y asumir las pérdidas por la vía fiscal

Dados los elevados costos fiscales y cuasifiscales de las crisis bancarias, su prevención es una de las actividades de mayor rentabilidad social. La experiencia regional e internacional indica que una combinación de entornos macroeconómicos menos volátiles y una regulación prudencial fuerte son particularmente eficaces para dicha prevención. Lo primero puede ser apoyado con medidas financieras orientadas a elevar el costo de la entrada de capitales de corto plazo (encajes a pasivos externos) o de captación de menor duración del sistema financiero (encajes mayores para captaciones de plazos cortos), así como con un manejo fiscal menos procíclico. Las medidas de regulación prudencial deben estar orientadas a evitar que las entidades crediticias asuman riesgos excesivos durante la fase de auge, a cubrir adecuadamente los riesgos asumidos, adoptando incluso requisitos más estrictos que los propuestos por el comité de Basilea (dada la más alta volatilidad financiera en la región) e incluyendo en la regulación a filiales y subsidiarias del exterior, así como al conjunto de los conglomerados financieros que constituyen una unidad empresarial. En caso de que se presenten crisis, es esencial que los patrimonios de los accionistas de las entidades disminuyan en función de las pérdidas acumuladas y que se evite a toda costa salvar deudores que hayan participado en prácticas engañosas o al borde de la legalidad. Asimismo, los gobiernos deben aportar los recursos necesarios para capitalizar directamente entidades en crisis, si ello se considera conveniente, o para cubrir las pérdidas cuasifiscales del banco central, impidiendo en este último caso que estas pérdidas se reflejen en una expansión del crédito interno.

c) Manejar con cautela los efectos macroeconómicos de la descentralización

Para manejar los efectos macroeconómicos de la descentralización, la experiencia regional indica, en primer término, que es esencial una clara definición de las competencias entre el nivel central y el regional y local, y una estimación rigurosa de los costos necesarios para financiar las de estos últimos. Las transferencias que se diseñen con este propósito deben estar desligadas de la recaudación de impuestos nacionales, y deben preferir modalidades que concilien criterios de equidad interregional, eficiencia y esfuerzo fiscal. Para ello han de tenerse en cuenta cuatro variables, cuya importancia relativa debe ponderarse en función de las condiciones nacionales: población objetivo (sistema de capitación), costo de prestación de los servicios descentralizados, eficiencia y eficacia en su prestación y nivel del esfuerzo fiscal regional o local. La experiencia aconseja también diseñar mecanismos estrictos de seguimiento y control del endeudamiento y del uso de las transferencias. Destaca igualmente la importancia de robustecer la capacidad de recaudación local, así como las capacidades técnicas de gestión administrativa y financiera a nivel regional y local.

En estas materias, existen en la región experiencias recientes de manejo más responsable y coordinado del endeudamiento territorial, con miras a minimizar efectos macroeconómicos adversos y a favorecer una mejor utilización del ahorro, como viene aconteciendo en Colombia. En el mismo ámbito, destaca la puesta en marcha de programas de saneamiento y ajuste fiscal a nivel subnacional, como es el caso de algunas provincias de Argentina y estados en Brasil, y los recientemente iniciados en departamentos de Colombia. En estos programas se establecen metas de reducción del déficit fiscal mediante el fortalecimiento y modernización de las bases tributarias subnacionales, la reducción de los gastos de funcionamiento y el establecimiento de compromisos de pago de las deudas contraídas. Existen casos exitosos de fortalecimiento de la tributación local (impuestos a la propiedad y a la valorización). Este proceso debe ser reforzado mediante el otorgamiento a los gobiernos subnacionales de adecuados grados de autonomía para administrar sus recursos.

d) Vigilar el impacto fiscal de las reformas a la previsión social

Aun en ausencia de crisis financieras que pudieran afectar la rentabilidad mínima garantizada de los fondos de pensiones, es posible que la deuda previsional que se hace explícita, y las transferencias necesarias para cumplir con las pensiones mínimas y asistenciales, hagan necesario el aporte de recursos fiscales adicionales. La experiencia chilena confirma esta apreciación. De ahí que la principal lección de esa experiencia sea que la transición de un sistema de financiamiento de las pensiones a otro exige un enorme esfuerzo en las finanzas públicas.

En la práctica han surgido modelos alternativos de reformas, que combinan cuatro estrategias, de modo de aprovechar las bondades del sistema de capitalización pero a la vez minimizar la deuda previsional explícita. La primera estrategia busca reducir los compromisos financieros que el sistema contrae a futuro, modificando las condiciones de elegibilidad y el monto de las fórmulas para obtener los beneficios. La segunda representa un cambio sólo parcial hacia un sistema de capitalización, y permite la coexistencia de un sistema de reparto y otro de capitalización, definiéndose la distribución de afiliados entre ambos sistemas de acuerdo a consideraciones fiscales o de otra naturaleza (Argentina, Colombia, Uruguay). La tercera estrategia consiste en diseñar, al menor costo posible, un mecanismo de incentivos para el traslado de una persona o de una cohorte al nuevo sistema. La cuarta continúa con el sistema de reparto pero lo administra conforme a un régimen de contribuciones definidas en forma hipotética (nocional), esto es, donde cada contribuyente cuenta con una cuenta individual pero hipotética, que se capitaliza a una tasa de retorno similar a la tasa de crecimiento del salario promedio con que se reunieron las contribuciones (Italia, Letonia, Suecia; en estudio en Costa Rica y Polonia). La información presentada en el capítulo VII muestra que, en general, los países de la región han tendido a adoptar una combinación de las tres primeras, como se puede apreciar en los casos de Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay. La última debería ser objeto de mayor atención en el futuro.

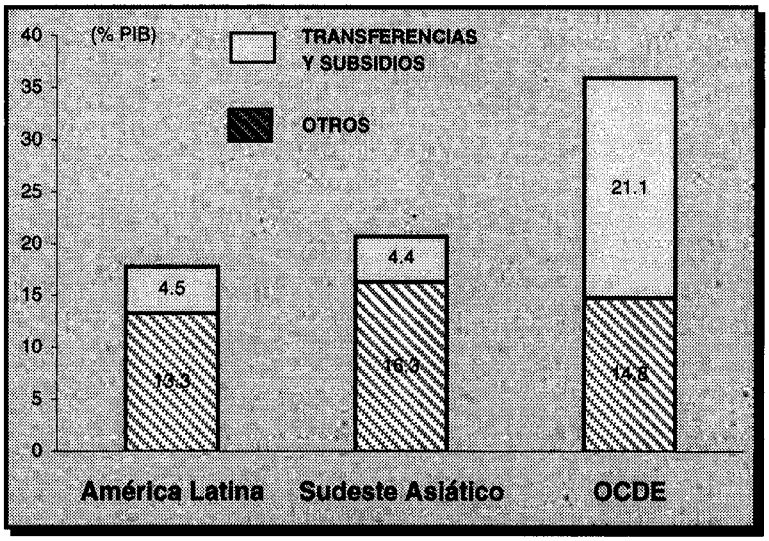
La forma de financiamiento no está prefijada en la mayoría de los casos, pero puede consistir en una combinación de impuestos corrientes, deuda pública e ingresos de privatizaciones, entre otros. Basar el financiamiento sólo en los impuestos significa una pesada carga para la mayor parte de las generaciones actualmente activas; inversamente,

basarlo en deuda (bonos del Estado) alivia a las generaciones presentes y traslada el costo de la transición hacia las futuras.

D. MAYOR PRODUCTIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO

La participación promedio del Estado en la economía muestra un patrón diferenciado por subregiones; en los años noventa ascendió a un 36% del PIB en el Caribe (gobierno central) y un 27% en América Latina (SPNF). Los patrones de gasto también han sido divergentes en una y otra subregión durante la década actual. Mientras la importancia del gobierno central en los países del Caribe ha seguido declinando, aproximándose a los niveles de los países de la OCDE (35% del PIB), en América Latina ha tendido a aumentar, pero se mantiene aún distante de dichos niveles y de los del sudeste asiático (véase el gráfico I-3). En América Latina, la tendencia al aumento del gasto público ha surgido fundamentalmente en los países que tenían un nivel inicial de gastos relativamente más bajo, mientras en los demás ha ocurrido lo contrario. En conjunto con las tendencias observadas en el Caribe, esto indica que ha habido cierta convergencia en la magnitud del gasto público de los distintos países de la región. Vale la pena señalar, por otra parte, que en los países latinoamericanos sobre los cuales se cuenta con información, la recuperación del gasto no ha estado acompañada de un incremento del empleo público, que ha descendido como proporción del empleo no agrícola en la década actual: de 15.3% en 1990 a 13.0% en 1996 (véase el capítulo IV).

Gráfico I-3
COMPOSICIÓN DEL GASTO TOTAL
GOBIERNO CENTRAL
(Promedios regionales 1990-1996)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, e información del Fondo Monetario Internacional (FMI).

La experiencia internacional señala que el gasto público tiende a aumentar junto con el grado de desarrollo, lo que indica que es un "bien superior". Este patrón está claramente asociado al desarrollo de la seguridad social. En efecto, al examinar tanto la evolución del gasto en los países de la OCDE como en América Latina, se aprecia una clara tendencia al mayor peso relativo del componente de transferencias y subsidios, asociados en gran medida a la previsión social, cuando crece el ingreso por habitante. No obstante, aun cuando se ajusta en función de dicho factor, el tamaño del gobierno central es menor en América Latina que en la OCDE y el sudeste asiático (véase nuevamente el gráfico I-3).

En términos de composición destaca sin duda la recuperación del gasto público social en América Latina, que desafortunadamente no ha sido compartida por el Caribe, donde dicho gasto muestra todavía una tendencia ligeramente descendente, como se indica más adelante. Asimismo, mientras la inversión pública tiende a recuperarse en varios países latinoamericanos en la década actual, ha seguido disminuyendo en el Caribe. Por otra parte, en la mayoría de los países se registra en los años noventa una reducción de la participación relativa de los pagos de intereses y de funciones no directamente relacionadas con la actividad productiva y social.

El gasto militar alcanza, en promedio, a un 10% del gasto del gobierno central en América Latina, lo que equivale a 1.9% del PIB. Ambos porcentajes son los más bajos de las regiones en vías de desarrollo. A estas cuantías habría que sumar los gastos en orden y seguridad interna, que representan en promedio 1.3% del PIB. Cabe observar, sin embargo, que la reducción de los gastos militares no ha ido a la par con los avances en la democratización regional y los esfuerzos de pacificación, lo que indica que el "dividendo del desarme" aún no se ha manifestado. De hecho, a lo largo de la década, América Latina ha sido la región donde menos se han reducido los gastos militares respecto del PIB. Se trata, por lo tanto, de un gasto relevante, cuyo examen, por variadas razones, no es transparente y que no suele asignarse de acuerdo a criterios competitivos ni es objeto de información y evaluación adecuadas.

En general, los esfuerzos por aplicar políticas que mejoren la eficiencia del gasto público, aunque promisorias, han resultado insuficientes. Persiste la tendencia a poner el énfasis en la magnitud de las asignaciones, más que en la eficacia, eficiencia y calidad del gasto público. Pese a intentos pioneros, todavía son incipientes los esfuerzos por alentar la productividad a través de cambios en la cultura de la administración pública hacia una de gestión orientada a resultados. Se registran, sin embargo, logros en varios frentes de reorganización institucional orientada a mejorar la eficiencia del gasto: en el manejo más eficiente de las empresas públicas, en la gestión descentralizada del gasto público, especialmente social, y en el diseño de mecanismos que permiten la participación de nuevos agentes en áreas tradicionalmente reservadas al Estado. Los avances en todas estas materias son elementos destacados de las "reformas de segunda generación" que han iniciado los países de la región.

Cabe destacar, en efecto, que durante la década actual se detecta un creciente interés de las autoridades por los efectos microeconómicos de las finanzas públicas. En tal sentido, existe consenso sobre la necesidad de que los programas de gasto público expliciten y cumplan objetivos precisos, del menor costo y la mayor calidad posibles. Como resultado de ello, han venido difundiéndose nuevos paradigmas de la gestión pública, que parten del reconocimiento del derecho que tienen los ciudadanos —como contribuyentes y usuarios de los servicios— a ser tratados como clientes cuya satisfacción importa, y que introducen

nuevos criterios administrativos basados en la obtención de resultados. Esta nueva cultura de gestión pública está asociada al diseño de novedosos esquemas mediante los cuales las entidades públicas rectoras de un sector establecen los objetivos y resultados esperados de la gestión de la institución prestadora de dichos servicios o incluso los "contratan" formalmente, y el cumplimiento de las metas establecidas es objeto de evaluaciones periódicas. A nivel global, las entidades rectoras también se someten al proceso de establecimiento de objetivos y metas, en virtud de contratos con el jefe de gobierno o las entidades fiscales o de planificación. En algunos casos, los destinatarios del gasto público (por ejemplo, los padres de familia en el caso de la educación) participan en la toma de decisiones y el control. En un proceso un tanto más incipiente, en algunos casos se vinculan las remuneraciones de los funcionarios al cumplimiento de los objetivos y metas propuestos. A partir de programas pilotos ejecutados en varios países de la OCDE, estos esquemas se han venido introduciendo en la región. Se destacan, en particular, los avances logrados en esta materia en Chile, Colombia y Costa Rica (véase el capítulo X).

En el caso de las empresas públicas ha habido, sin duda, avances en la racionalización del manejo de los sistemas tarifarios. Estos avances reducen los consuetudinarios atrasos en los reajustes —provocados por tácticas de corto plazo para frenar un proceso antiinflacionario o atenuar algún conflicto distributivo— que invariablemente culminaban en "tarifazos" y terminaban afectando la gobernabilidad del país. Aunque hay en la región ejemplos destacados de empresas públicas manejadas con criterios de racionalidad económica, abundan los casos en que los criterios políticos predominan en la elección de los directorios y gerentes, así como en el manejo diario de las empresas, y en los que dicha gestión carece de la transparencia adecuada y se presta, por lo tanto, a diversas modalidades de corrupción. Todos los países de la región, incluidos los que más han avanzado en el proceso de privatización durante las dos últimas décadas, han conservado importantes empresas públicas en su patrimonio, por lo que su administración continuará ocupando un lugar destacado en el manejo eficiente de los recursos públicos.

La descentralización fiscal ha avanzado en la región, en un proceso que conjuga tanto imperativos políticos de profundización democrática, mediante el acercamiento del gobierno a los ciudadanos, como el objetivo de aumentar la eficacia y eficiencia del gasto público, en especial en aquellos servicios, como los sociales, en cuya prestación no existen economías de escala. Su grado de avance ha dependido no sólo de decisiones políticas, sino también del tamaño del país. Se trata de un proceso complejo, en el que entran en juego equilibrios políticos y económicos delicados. Algunas de sus principales dificultades están relacionadas, como hemos visto, con efectos macroeconómicos adversos, asociados al diseño imperfecto de los esquemas de competencias y recursos, a inadecuados sistemas de transferencias, a falta de controles eficaces del endeudamiento territorial, y a la inexistencia de facultades o incentivos para la generación de recursos propios. Como veremos en una sección posterior, también existe el peligro de que la descentralización afecte adversamente la equidad interregional (véase el capítulo VIII).

En materia de mejoramiento de la prestación de servicios, la experiencia acumulada todavía no es suficiente, pero en todo caso ella indica que la posible mejoría se encuentra limitada por dos factores fundamentales: la excesiva dependencia de recursos nacionales y la notable centralización del manejo de los recursos humanos, que reduce considerablemente el margen de acción de las autoridades locales para administrar los servicios y, por ende, responder por su gestión, así como las posibilidades de aprovechar la participación de la

comunidad en todo su potencial. La información relativa a la evolución de la eficiencia del gasto —medida a través de indicadores de costo, impacto y de la evolución de la calidad de los servicios— es ambigua, puesto que revela tanto éxitos como retrocesos. Existen, por otra parte, casos exitosos en que se han ampliado los canales de participación ciudadana en la elaboración del presupuesto y en la prestación o control de servicios locales, pero éstos pueden considerarse todavía insuficientemente desarrollados en el conjunto de la región.

Lo ocurrido en la región indica que la privatización de empresas públicas da lugar a mejorías en la administración y en la productividad, tanto durante la fase preparatoria para la venta como cuando su administración pasa a agentes del sector privado, aunque no existen realmente evaluaciones completas de los efectos sectoriales de los procesos de privatización que permitan apreciar, en particular, los beneficios recibidos por los consumidores en términos de costo y calidad de los servicios públicos que han sido objeto de dichos procesos. La mejoría está íntimamente ligada, en el caso de sectores donde existen importantes fallas de mercado, a su regulación (véase el capítulo IX).

La privatización ha estado acompañada, en muchos países, del desarrollo de esquemas que promueven la participación del sector privado en nuevos proyectos de infraestructura. Aparte de los problemas regulatorios mencionados, estos esquemas exigen importantes decisiones en torno al otorgamiento de garantías por parte del sector público.[4] Su concesión indica que el gobierno actúa como entidad aseguradora contra riesgos regulatorios, de fuerza mayor, comerciales (venta o rentabilidad mínima) y financieros (garantía de disponibilidad de recursos), y asume pasivos contingentes que pueden hacerse efectivos en cualquier momento. El diseño de estos esquemas determina la forma en que se reparten los costos entre el agente privado y el gobierno y, por lo tanto, también influyen en la apropiación de los beneficios netos de la inversión correspondiente por parte del agente y toda la comunidad.

En el caso de los sectores sociales, existen mecanismos ya consolidados de participación de agentes privados en el manejo de fondos de emergencia e inversión social. En este campo, existen casos destacados de manejo transparente, eficiente, rápido y flexible para atender demandas sociales específicas. Han demostrado ser, además, mecanismos eficaces para captar recursos externos, pese a que la evaluación del impacto efectivo de los programas financiados por estos fondos es insuficiente. Por lo tanto, preocupa que la mayoría de sus acciones hayan estado orientadas al alivio temporal de la situación de algunos grupos vulnerables, más que a superar las condiciones estructurales que afectan a la población pobre, en especial la falta de capital humano para incorporarse a los mercados formales de trabajo. Su articulación con los programas más generales de la política social también ha sido generalmente escasa (véase el capítulo VI).

En los últimos años se han abierto también múltiples espacios de participación de agentes privados, solidarios y comunitarios en los programas permanentes de la política social. Estos espacios suponen el rediseño de los sistemas de previsión social, así como diversos mecanismos de participación en la provisión de servicios de educación, salud, nutrición y viviendas sociales, entre otros, y ofrecen importantes posibilidades de complementación de los sectores público y privado, que pueden ser utilizadas para perfeccionar los servicios, en particular cuando permiten que exista competencia en su

[4] Estas garantías se otorgan también, aunque con mucho menor frecuencia, en el caso de privatizaciones de empresas existentes.

provisión. La respuesta de los agentes privados tiende a ser mayor cuando se trata de servicios para los sectores medios y más pudientes de la población, y también es mayor en las ciudades más grandes que en las pequeñas o en las zonas rurales. Esto indica que la oferta de servicios públicos no es plenamente sustituible y que, si se desea llegar a los sectores más pobres, se requieren mecanismos específicamente dirigidos a fomentar la oferta destinada a ellos, muy especialmente mediante la promoción de organizaciones comunitarias. Además, la existencia de normas regulatorias adecuadas es particularmente importante en este ámbito para evitar problemas de equidad, como se verá en una sección posterior. Los problemas de información de los usuarios y de control de calidad también son particularmente delicados en estos casos y, en general, obedecen a la falta de instituciones que faciliten la información adecuada y esquemas regulatorios apropiados para la prestación de los servicios correspondientes.

A partir de estas consideraciones, se recomiendan las siguientes líneas de acción:

a) Fomentar una cultura de la gestión pública basada en dos conceptos básicos: la escasez de recursos públicos y la obtención de resultados

La tendencia de muchos, tal vez la mayoría, de los agentes gubernamentales a solucionar los problemas de sus sectores mediante mayores asignaciones demuestra lo poco desarrollado que está el concepto de que los recursos públicos son escasos. La priorización de los objetos de gasto, tanto entre distintos sectores como al interior de ellos, debe ser, por lo tanto, objeto de constante atención, así como la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios gubernamentales. La reorientación del gasto hacia los sectores sociales y de infraestructura debe profundizarse, y centrarse en los que puedan tener mayores efectos en la equidad y crecimiento. En esta materia, vale la pena considerar las posibilidades de reducir el gasto militar, apropiándose en mayor medida de los "dividendos de la paz".

Por otra parte, el nuevo paradigma de la gestión pública orientada a resultados debe generalizarse. Esto exige no sólo cambios institucionales que conduzcan al establecimiento de mecanismos formales en virtud de los cuales las entidades públicas establezcan regularmente objetivos y metas de gestión y evalúen en forma periódica los resultados, sino también una alteración de las instituciones informales (normas, valores, usos y costumbres). Este proceso es esencialmente evolutivo y exige, por lo tanto, un esfuerzo persistente de varios gobiernos para que se arraigue firmemente en la práctica cotidiana de la gestión pública. Como es obvio, este proceso debe ir acompañado de políticas de capacitación de los cuadros técnicos del sector público, dentro de una política más general de modernización del Estado que establezca incentivos adecuados al mejor desempeño.

b) Consolidar criterios de eficiencia en la administración de las empresas públicas

Todo gobierno debe determinar si para alcanzar sus metas —en materia de equidad, asignación de recursos y crecimiento económico, entre otras— es conveniente en determinados sectores mantener empresas productoras de bienes y servicios o acudir al sector privado para su manejo, sujeto a mecanismos indirectos de regulación. Si opta por la primera de estas rutas, las empresas deben ser ejemplos de eficiencia administrativa y transparencia, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales de gestión moderna, tanto en el manejo de los recursos humanos como financieros. Las empresas públicas deben

ser, por lo tanto, objeto preferente de la aplicación de los nuevos paradigmas de gestión pública orientada a resultados a los cuales hemos hecho alusión, y estar sujetas a contratos de desempeño y evaluaciones periódicas y públicas de su labor, ya sea de las entidades rectoras del sector al que pertenecen o de una unidad especial de empresas públicas altamente tecnificada. Sus gerentes y directorios deben ser seleccionados conforme a criterios de excelencia profesional y deben estar sometidos a un régimen de estímulos y sanciones, en función del grado de cumplimiento de sus convenios de desempeño.

Un elemento esencial de la administración de dichas empresas es el manejo adecuado de sus precios o tarifas. Si se considera adecuado otorgar subsidios a un sector, región o a un grupo social en particular, lo más conveniente es que los subsidios sean transparentes y se incluyan en el presupuesto público, para que sean explícitamente evaluados por los representantes elegidos por la sociedad. Una alternativa es el diseño de sistemas transparentes de manejo de subsidios cruzados, como el que se viene desarrollando en Colombia, según el cual los estratos más pudientes están sujetos a contribuciones, definidas por ley, que deben pagar en adición a la tarifa que cubre los costos de prestación del servicio; estas contribuciones alimentan un fondo de solidaridad, con el que se financian los subsidios, también explícitamente definidos, a los estratos más pobres.

c) Descentralizar efectivamente los servicios, cuando se considere conveniente

El gran reto de la descentralización es cómo combinar el diseño de un buen sistema de financiamiento, que corrija los problemas macroeconómicos ya señalados, con la entrega efectiva de la administración de servicios a los gobiernos subnacionales. La autonomía administrativa debe extenderse a las instancias proveedoras de servicios (centros de salud, escuelas y otros), para que puedan responder por sus resultados. La experiencia regional indica que un sistema excesivamente rígido, en el que las entidades territoriales y el proveedor directo del servicio no cuente con la autonomía necesaria, ni en la administración de recursos ni en el ámbito laboral, no permite lograr los avances que se esperan de la descentralización en términos de eficiencia.

Lo anterior exige el diseño de esquemas institucionales que, junto con otorgar autonomía, garanticen la orientación, el seguimiento y la coherencia entre el proceso de descentralización y las demás políticas y programas gubernamentales. El gobierno nacional debe reforzar su papel normativo, regulador y orientador del proceso, mientras los gobiernos subnacionales deben mejorar la administración financiera de sus recursos y su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la prestación de servicios básicos y promover la participación de la comunidad. Este proceso de desarrollo institucional debe ir acompañado de programas de capacitación a los funcionarios públicos de distintas categorías y de un adecuado sistema de información, que permita el seguimiento y la evaluación de las transferencias intergubernamentales y, en general, del logro de las metas establecidas en los programas de descentralización.

d) Ordenar adecuadamente el proceso de privatización

Lo ocurrido en la región indica que las privatizaciones deben orientarse fundamentalmente a mejorar la eficiencia de los sectores a los que pertenecen las empresas que se traspasan al sector privado. Por este motivo, aparte de la clara definición de objetivos

y la transparencia que debe caracterizar al proceso, es necesario fortalecer previamente el rol regulador y promotor de la competencia cuando las empresas que se privatizan constituyen monopolios naturales o presentan significativas imperfecciones en sus mercados. De esta manera, se evita que la mayor eficiencia interna de las empresas traspasadas se obtenga a costa de un deterioro del funcionamiento de los mercados y del bienestar de los consumidores. Esto implica tanto reducir barreras a la entrada, cuando sea posible, como evitar modalidades de traspaso que puedan conducir a una integración vertical u horizontal.

En el caso de empresas públicas que operan en mercados imperfectos, es factible en algunos casos reestructurarlas previamente, identificando los segmentos potencialmente competitivos y privatizándolos. En los que sigan siendo estatales, se puede incorporar capital privado minoritario, como una forma de incentivar el mejoramiento de la gestión.

El problema de los pasivos contingentes generados por las garantías otorgadas en el marco de los nuevos esquemas de participación del sector privado en obras de infraestructura exige que las autoridades asuman la responsabilidad de controlar, evaluar y presupuestar los riesgos en que incurre el Estado. Esto supone, en primer término, diseñar esquemas de participación del sector privado que minimicen el otorgamiento de garantías, limitando los riesgos asumidos por el gobierno a aquellos que no son asegurables en el mercado y que el sector privado efectivamente no pueda controlar, lo que desincentiva la demanda de garantías en estos casos y limita los riesgos gubernamentales. Las garantías que se otorguen deben ser valoradas, estimando tanto su costo, en caso que se hagan efectivas, como la probabilidad de que ello ocurra. Las estimaciones, aunque imperfectas, deben tomarse en cuenta en el debate anual sobre el presupuesto. Más aún, es preferible que se incluya en el presupuesto el costo anual de dichos pasivos, es decir del "seguro" que ha otorgado el Estado al inversionista, y las reservas correspondientes deben traspasarse a las entidades que han otorgado la garantía o depositarse en un fondo central administrado por la Secretaría o el Ministerio de Hacienda. Esto evitaría, por lo demás, el uso excesivo de garantías, dado que ellas implican la sustitución de un gasto público muy costoso, es decir, de la inversión equivalente en caso de que la realice el sector público, por un gasto que no tiene aparentemente costo alguno, la garantía.

e) Fomentar con criterios pragmáticos la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios en la ejecución de programas sociales

Los fondos de emergencia y de inversión social han demostrado ser un mecanismo eficaz de complementación de los ámbitos público y privado. El fomento de estos fondos debe ir acompañado de mecanismos que garanticen su financiamiento a largo plazo, evaluaciones periódicas de impacto de sus programas y una reorientación de sus acciones hacia programas de superación de la pobreza estructural.

En los programas regulares de política social existen también múltiples oportunidades para la participación de agentes privados, solidarios y comunitarios. En muchos casos, sin embargo, la prestación de servicios por parte del Estado no es sustituible. Por lo tanto, deben desarrollarse, en forma pragmática, sistemas mixtos en los que participen distintos tipos de agentes, sujetos a una regulación adecuada y común, y a exigencias de información a los usuarios y de control de calidad de los servicios prestados. Esto permitiría utilizar las oportunidades que brinda la provisión competitiva de servicios sociales, creando

al mismo tiempo instrumentos de acción estatal que han sido poco desarrollados en el pasado. En el diseño de estos sistemas se debe evitar, en particular, que la oferta de servicios se concentre en los sectores más pudientes, dado que esto generaría problemas de equidad. Por lo tanto, puede ser necesario el desarrollo de sistemas apropiados para garantizar que la oferta se oriente efectivamente a los sectores más pobres de la población, entre otras cosas mediante acciones de fomento de organizaciones comunitarias con este fin.

E. TRANSPARENCIA DEL GASTO PÚBLICO

Los presupuestos nacionales no toman plenamente en consideración actividades gubernamentales cuyos efectos son equivalentes al cobro de impuestos y a la concesión de subsidios y, que por lo mismo, no son sometidas al examen y la aprobación del poder legislativo. Este tipo de operaciones, que denominaremos "cuasifiscales", conducen a una considerable opacidad de las actividades financieras del sector público, puesto que impiden conocer la magnitud real del gasto público, su distribución sectorial y, por ende, los efectos distributivos derivados de la acción pública. Igualmente, ocultan la verdadera magnitud de la carga tributaria y las distorsiones que puede provocar. Violan, por lo tanto, los principios de unicidad y universalidad presupuestaria y dificultan el control macroeconómico que ejercen las autoridades fiscales. Transgreden igualmente los principios de buena gobernabilidad (transparencia, responsabilidad y predictibilidad) y pueden crear condiciones más proclives al desarrollo de prácticas de corrupción (véase el capítulo II).

En buena medida, la opacidad de las actividades fiscales de los gobiernos de la región responde a razones políticas. Al no existir un pacto fiscal ampliamente aceptado respecto del papel, la magnitud y las modalidades de intervención del Estado, los gobiernos tienen un incentivo para sustituir instrumentos políticamente "costosos" —los impuestos y los gastos con cargo al presupuesto que éstos deben financiar — por otros más "baratos", que operan a través de los canales burocrático-administrativos y no están, por lo tanto, sujetos al mismo grado de escrutinio u oposición parlamentaria. De esta manera, se sustituyen subsidios explícitos por beneficios tributarios, líneas de crédito privilegiadas y subsidios cambiarios; en lugar de efectuar gastos sociales para determinados grupos se adoptan regulaciones obligatorias que obligan al sector privado a hacerlos, y se reemplaza el apoyo presupuestario explícito con garantías gubernamentales que se harán efectivas en el futuro si se cumplen ciertas condiciones. En efecto, el "precio" de prácticas más transparentes está vinculado al grado de dificultad que el Ejecutivo pueda tener para concertar un acuerdo político respecto de la magnitud de la carga tributaria o de la conveniencia de realizar determinados gastos y, por ello, el alcance del ámbito cuasifiscal está relacionado con la fortaleza o debilidad del pacto fiscal.

Algunas de las prácticas cuasifiscales más destacadas son las operaciones de salvamento en casos de crisis cambiarias y el otorgamiento de garantías a inversionistas privados. Igualmente importantes son los gastos tributarios y las regulaciones obligatorias. Los primeros corresponden a gastos que realiza el sector privado y que generan distintos beneficios tributarios: exenciones, tasas preferenciales, deducciones y prórrogas de pagos. Por ser financiados con cargo a las obligaciones tributarias, constituyen subsidios o gastos públicos indirectos. Las regulaciones obligatorias consisten en la sustitución de un gasto

público por la obligación legal que se impone a agentes privados de proveer o financiar directamente la oferta de algún bien o servicio, por lo general una protección social a los trabajadores o una intervención ambiental. A diferencia del gasto tributario, en este caso se impone un gravamen adicional al agente privado, con cargo al cual realiza el gasto estipulado por ley.

Cabe destacar que otro de los elementos que tienden a generar una considerable opacidad en las cuentas fiscales es la falta de información o su deficiente calidad (véase el capítulo V). Aunque se ha avanzado considerablemente en muchos países, sobre todo como consecuencia de diversas coyunturas de crisis macroeconómica, aún queda mucho por avanzar en este frente. Este problema afecta no sólo a las partidas cuasifiscales, sino incluso a las cuentas fiscales. Entre los múltiples problemas que se presentan en este campo, conviene señalar la inadecuada cobertura, consistencia y comparabilidad entre distintos períodos de las estadísticas disponibles; la tendencia a realizar mediciones de gasto sobre la base de valores de caja en lugar de causación o valores devengados; la falta de una adecuada contabilidad de la deuda pública y la ausencia casi total de estimaciones del patrimonio público (activos, pasivos y patrimonio neto).

Para realzar la transparencia de las finanzas públicas, se recomiendan dos líneas de acción:

a) Reducir las prácticas cuasifiscales, mediante la incorporación de una mayor parte de las operaciones de esa naturaleza en el presupuesto público o la elaboración de presupuestos complementarios de renuncia fiscal, de regulaciones obligatorias y de garantías

Para realzar la transparencia de las finanzas públicas, es deseable ir reduciendo el alcance de las prácticas cuasifiscales e incluyéndolas en el presupuesto público. Eso permitiría un mayor control macroeconómico, un adecuado análisis de los efectos sectoriales y distributivos de la política fiscal, un buen control democrático y, en fin, el tener una visión global de los costos de las múltiples actividades desarrolladas por el Estado y de los recursos necesarios para financiarlas. Una vez que se explicitan los apoyos fiscales que reciben determinados sectores sociales, productivos o regionales, también se puede hacer evidente la conveniencia de suprimirlos o proporcionarlos a través de otro instrumento de política. De este modo, dotar de transparencia a estas operaciones, junto con evitar las difícilmente justificables, permite que el financiamiento de las que tengan mayor legitimidad dé origen a una discusión sobre la eficacia técnica de los instrumentos escogidos para conseguir un determinado objetivo de política pública.

Una alternativa a la plena integración de esas operaciones en el presupuesto es la elaboración de presupuestos complementarios, que se presenten al Parlamento como un anexo. Estos presupuestos complementarios abarcarían tres áreas:

Presupuesto de renuncia fiscal: en este ámbito, se aplicaría la práctica adoptada por Alemania y Estados Unidos a fines de los años sesenta, e imitada por muchos países de la OCDE con posterioridad, de informar al Parlamento el monto, las razones y el destino de los "gastos tributarios" generados por las exenciones, las tasas preferenciales, las deducciones y el diferimiento de obligaciones tributarias. Esto permitiría, por lo demás, racionalizar estos beneficios. En todo caso, ellos deben otorgarse bajo condiciones estrictas,

por plazos determinados, sin derecho a renovación automática y sujetos a evaluación de resultados.

Presupuesto de regulaciones obligatorias: habida cuenta de que los objetivos de la políticas públicas pueden lograrse no sólo a través de la provisión presupuestaria directa de bienes y servicios públicos, sino también de la acción del sector privado, en virtud de regulaciones obligatorias, conviene estimar también el costo de estos últimos para dicho sector y considerarlos como gastos públicos financiados con contribuciones de destinación específica. Esto permite, por lo demás, un análisis explícito de los beneficios que reciben directa o indirectamente de la acción pública distintos sectores sociales, productivos o regionales, e incluso considerar su posible racionalización.

Estimación de las garantías públicas otorgadas: como ya se ha señalado, las garantías otorgadas por las entidades públicas en los proyectos de infraestructura debe ser objeto de estimación periódica y, de ser posible, el monto actual del "seguro" equivalente debería presupuestarse explícitamente. Más allá de este caso particular, toda garantía pública debe ser objeto de estimaciones periódicas. En esta materia, adquiere particular relevancia la necesidad de estimar periódicamente el valor de los pasivos contingentes asociados a los sistemas de pensiones. Aunque la práctica de calcular los valores actuariales de las pensiones otorgadas por el Estado ha recibido un impulso con las reformas en curso de los sistemas de seguridad social, esta práctica no se ha extendido de la misma manera a la estimación de los pasivos contingentes que viene asumiendo el Estado en dichas reformas, en particular las garantías de pensión mínima.

Vale la pena destacar que el principio según el cual en el Parlamento se debe discutir el conjunto de la política fiscal implica que el gobierno debe presentarle un análisis de todas las finanzas públicas, incluidos los efectos de la acción de las entidades autónomas, tanto las empresas públicas como los gobiernos regionales y locales. Por lo tanto, dicha práctica debe ser adoptada en aquellos países en los que no se aplica todavía.

b) Realizar un mayor esfuerzo por mejorar la información fiscal

La relevancia pública de esta tarea es incuestionable, ya que de ella depende no sólo el control macroeconómico, sino la eficacia y eficiencia de la acción pública. Es, por lo tanto, un tributo al fortalecimiento de valores democráticos que exige la presentación a la comunidad de cuentas específicas, transparentes y oportunas del quehacer del Estado. Como se ha señalado, éstas deben abarcar no sólo el ámbito de las acciones fiscales sino también de las cuasifiscales, y no sólo las cuentas de resultados sino también la hoja de balance del sector público (activos, pasivos, patrimonio neto). Por supuesto, esto debe complementarse con la dotación de personal calificado y recursos tecnológicos apropiados a las entidades responsables de dicha información y de fomentar debates académicos sobre los grandes temas conceptuales que sirven de base a las estimaciones fiscales (uso de criterio de caja por contraposición a valores devengados; medición del valor agregado de las actividades gubernamentales; selección de índices para deflactar las series de gasto; definición clara de cierto tipo de gastos, como el militar; diferentes definiciones de déficit y métodos de estimación; modo de inclusión de las privatizaciones en la contabilidad fiscal; métodos de estimación de los activos, los pasivos y el patrimonio público, y métodos de estimación de los pasivos contingentes del gobierno en ese contexto).

F. RESGUARDAR LA EQUIDAD

Como se ha señalado, la necesidad de otorgar una alta prioridad a los objetivos de estabilización macroeconómica se tradujo en las últimas décadas en una relativa postergación de los otros objetivos de la política fiscal, en especial el de contribuir a mejorar la equidad. Como se verá más adelante, durante la década actual se ha producido un retorno parcial a este objetivo, que se refleja en la recuperación del gasto social en América Latina. Sin embargo, dado el inmenso reto que este tema implica para la región, deberá ser abordado cada vez con más determinación en el futuro inmediato.

El gasto social es, sin duda, el componente más importante a través del cual el Estado influye en la distribución del ingreso (véase el capítulo VI). Hay, en efecto, muchas evidencias de que el efecto del gasto social en la distribución secundaria del ingreso es significativo. Además, a largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite incidir en uno de los factores estructurales de la distribución del ingreso. Los estudios realizados demuestran, en particular, que una mayor asignación de recursos a educación, que permita mejorar la distribución del capital humano en la sociedad, puede influir mucho más en la equidad que lo estimado en los estudios de incidencia distributiva a corto plazo.[5]

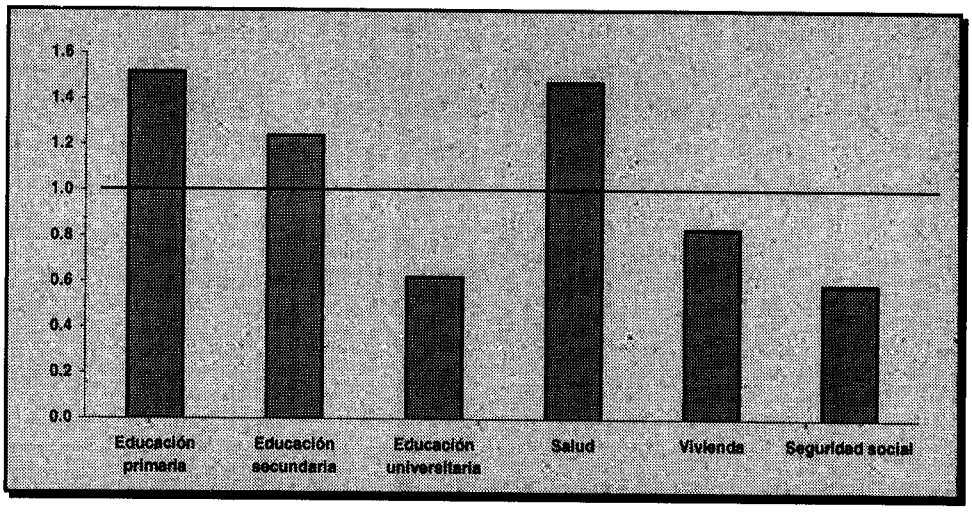
Los datos disponibles para América Latina sobre distribución secundaria del ingreso indican que, en términos absolutos, los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social. Sin embargo, como proporción de los ingresos de los distintos estratos sociales, los subsidios que se canalizan a través de dicho gasto a los sectores más pobres de la población son más altos que para los demás. Este patrón global es el resultado de efectos distributivos muy diferentes de distintos tipos de gastos. Como se indica en el gráfico I-4, la focalización en los pobres, es decir, la proporción del gasto que se destina a los pobres comparada con la proporción de la población en estado de pobreza, es elevada en los casos de los gastos en salud, educación primaria y, en menor medida, educación secundaria. Por el contrario, los destinados a seguridad social y educación superior suelen tener una tendencia regresiva. Los gastos en vivienda se encuentran en una situación intermedia, ya que benefician fundamentalmente a estratos de ingresos medios. Estos datos indican, por lo tanto, que existe un amplio margen para mejorar la distribución del ingreso a través del gasto social, y también para mejorar su focalización.

La modalidad de financiamiento de dicho gasto tampoco tiene efectos distributivos neutrales. Cuando se financia con impuestos directos tiende a ser más progresivo que cuando lo hace con IVA y, lo que es igualmente importante, cuando los recursos son insuficientes y el mayor gasto se traduce en una aceleración de la inflación, pueden anularse sus impactos distributivos favorables. Aunque estos efectos de la estructura de financiamiento en la distribución del ingreso son menos importantes de lo que se suponía en el pasado, no son irrelevantes y han sido, por lo demás, muy poco analizados en el ámbito académico en las últimas décadas. En este sentido, resulta preocupante la acentuada pérdida de importancia relativa de la tributación directa en América Latina, en especial del impuesto sobre la renta personal, cuyos efectos distributivos son posiblemente los más importantes.

---

[5] Veánse las últimas ediciones del "Panorama social de América Latina", BID (1997).

Gráfico I-4
ÍNDICES DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN LOS POBRES



Fuente: CEPAL, elaborado sobre la base del cuadro VI-4.

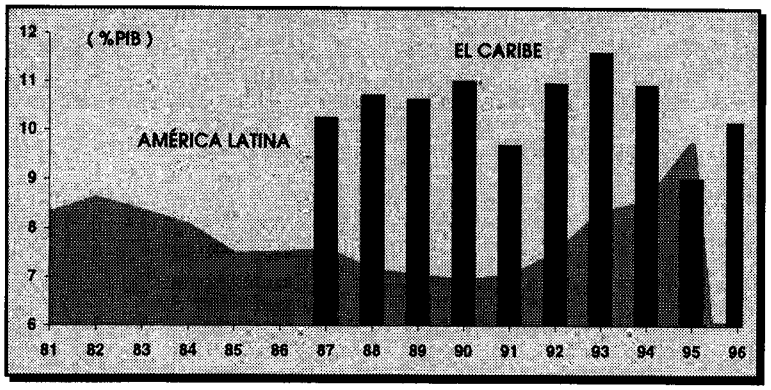
Desafortunadamente, este tipo de consideraciones se enfrenta a la ya mencionada escasez de estudios sobre la incidencia distributiva de la política fiscal. En efecto, la práctica de elaborar el presupuesto sobre la base de ejercicios de consistencia macroeconómica raramente se complementa con otros cálculos del impacto distributivo de diversas opciones presupuestarias. Es indudable que contra ello conspira la complejidad técnica de la tarea y la insuficiencia de información y estudios sobre la materia. Casi ningún país de la región cuenta con estudios de incidencia tributaria suficientemente completos y actualizados y pocos con análisis de incidencia del gasto, ya sea a nivel sectorial o global. Por lo anterior, los estudios de incidencia presupuestaria, que miden el impacto distributivo neto de la política fiscal, son aún más escasos.

En el gráfico I-5 se resume la evolución del gasto social en América Latina y el Caribe en las dos últimas décadas. Los años ochenta se caracterizaron por una brusca reducción de la inversión social. Debido al doble efecto de la menor proporción del PIB destinada al gasto social y de la disminución del ingreso por habitante, el gasto social per capita se redujo en América Latina en un 24%. Durante la década actual, ambos factores han tenido un efecto positivo, por lo que en 1995 el gasto social per cápita superaba ya en un 18% los niveles existentes en América Latina a inicios de los años ochenta. Cabe señalar que esta evolución positiva del gasto social no se observa en el Caribe, donde dicho gasto ha fluctuado desde 1987 entre 9% y 11% del PIB, con una tendencia levemente descendente, y el gasto per cápita ha continuado disminuyendo. No obstante, en los países del Caribe el gasto público por lo general ha seguido siendo superior al promedio latinoamericano.

Cabe mencionar que en el caso de América Latina el escenario positivo mencionado debe matizarse en tres sentidos diferentes. En primer término, aún existen grandes disparidades entre los países de la región en términos de la prioridad otorgada al gasto social, dado que en muchos de ellos el gasto social todavía es cuantitativamente insatisfactorio. En segundo lugar, una proporción muy alta del crecimiento del gasto social, sobre todo en los países donde es elevado, se ha destinado a seguridad social,

específicamente al pago de pensiones, el componente que se distribuye en forma menos progresiva. El incremento de los gastos en capital humano también ha sido inferior a lo que indican las cifras mencionadas. En el caso de educación, de hecho, el gasto real per cápita para América Latina apenas había recuperado en 1995 la magnitud de 1980 y seguía siendo inferior en numerosos países. Por último, su marcada reducción en los años ochenta y su recuperación en los noventa reflejan, en gran medida, el ciclo macroeconómico de la región y revelan, por lo tanto, el comportamiento procíclico que ha caracterizado la evolución del gasto social.

Gráfico I-5
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
GOBIERNO CENTRAL
(*Porcentaje del PIB*)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Por otra parte, algunas de las reformas orientadas a incrementar la eficiencia del gasto social han tenido efectos distributivos preocupantes, que deben ser objeto de atención especial. En efecto, existen pruebas de que un proceso de descentralización sin adecuados resguardos puede tener un serio impacto en la equidad territorial. Así, en algunos casos sobre los cuales se cuenta con datos comparativos (Argentina, Brasil y México en el sector educativo) existe evidencia de que la dispersión en la calidad de este servicio ha tendido a aumentar (véase el capítulo VIII).

Asimismo, las reformas orientadas a ampliar el espacio para la gestión privada en la provisión de servicios pueden tener efectos adversos, si no están acompañados de adecuados sistemas de solidaridad, como lo muestra el sistema privado de salud en Chile. En efecto, en estas condiciones, tales reformas pueden estimular prácticas de selección adversa de los usuarios, es decir, de concentración de los usuarios de mayores ingresos y con menores riesgos de salud en función de la edad en el sector privado, y de los que tienen menores recursos y los grupos de edad con altos riesgos en el sector público. Por lo demás, este sistema, lejos de reducir las demandas de recursos públicos en el sector correspondiente, puede llegar a acrecentarlas (véase el capítulo VII).

De este análisis se derivan las siguientes recomendaciones:

a) Incentivar los estudios y estimaciones regulares de la incidencia distributiva de la política fiscal

La razonable inquietud por asegurar el saldo no inflacionario de las cuentas públicas debe complementarse con un interés similar por el impacto de las políticas públicas en lo que respecta a la equidad. Esto exige que se otorgue particular atención al análisis de la incidencia distributiva de la política fiscal, mediante estudios actualizados del impacto de la tributación en distintos estratos socioeconómicos y la generalización de los que analizan los efectos del gasto público, tanto global como, muy especialmente, de los programas específicos destinados a los grupos de menores ingresos. Estos estudios deben servir de base para estimaciones de la incidencia presupuestaria, es decir, de los efectos distributivos netos del presupuesto. Así como los gobiernos y muchos analistas calculan los efectos macroeconómicos de la política fiscal, deberían estimarse regularmente los efectos distributivos de dicha política. Este ejercicio es aún más necesario cuando el Parlamento se enfrenta a importantes decisiones en este frente, es decir, a cambios importantes en la estructura tributaria o del gasto público. En estos casos, el análisis del impacto distributivo debería ser uno de los elementos fundamentales de la decisión. Estos análisis deben abarcar, además, todas las esferas cuasifiscales, especialmente las renuncias tributarias y las regulaciones obligatorias.

b) Consolidar la recuperación del gasto social, mejorar su focalización y estabilizar su financiamiento

Dada la importancia de los efectos distributivos del gasto social, es necesario consolidar su recuperación en América Latina y poner fin a la tendencia desfavorable que ha tenido en los países del Caribe. Además de elevar su prioridad fiscal en términos cuantitativos, hay que racionalizar los gastos, eliminando o reduciendo los de tipo administrativo que sean redundantes, y focalizar mejor sus beneficios. Esto último no sólo exige otorgar la más alta prioridad a los que tengan mayores efectos redistributivos, sino también diseñar mecanismos que permitan reducir e incluso revertir la regresividad de algunos tipos de gasto. No menos importante, para evitar los traumas particularmente severos que se derivan del comportamiento procíclico del gasto social, los esfuerzos dirigidos a estabilizar el gasto público deben otorgar una prioridad especial al gasto social.

c) Reconocer nuevamente, también por razones de equidad, la importancia de la tributación directa, especialmente de las personas

No sólo por razones de suficiencia de la recaudación, sino también de equidad, es conveniente otorgar un mayor peso a la tributación directa, especialmente sobre la renta personal, cuya incidencia distributiva es la más favorable. En cuanto a la tributación indirecta, y sujeto a un análisis detallado de sus efectos que afectan desfavorablemente la simplicidad del régimen y la administración, no debe descartarse el uso, por razones de equidad, de tasas diferenciadas (tarifas más bajas a algunos bienes básicos de la canasta familiar de los sectores más pobres), siempre y cuando se cuente con resguardos técnicos y administrativos para evitar filtraciones o distorsiones marcadas en la asignación de recursos.

Tampoco puede descartarse el uso de sistemas transparentes de subsidios cruzados de los servicios públicos, a condición de que no generen distorsiones en la fijación del precio básico del servicio ni conduzcan a una sustitución considerable del consumo por bienes o servicios más costosos desde el punto de vista social.

d) Vigilar los efectos de la descentralización en términos de la equidad

El diseño de los sistemas de transferencia a los gobiernos subnacionales para el financiamiento del gasto social debe regirse por criterios redistributivos explícitos. Igualmente, en la prestación de apoyo institucional a dichos gobiernos y en el seguimiento del proceso de descentralización se debe vigilar que este último no genere una mayor dispersión en la cobertura y calidad de los servicios entre distintas áreas de un país.

e) Incluir claros mecanismos de solidaridad en el diseño de esquemas de participación privada en servicios sociales

Al diseñar los esquemas de participación privada en la provisión de servicios sociales, se debe otorgar atención prioritaria a los mecanismos de solidaridad, para evitar fenómenos de selección adversa de los usuarios. Ello debe ir unido al diseño de mecanismos de información a los usuarios sobre las alternativas de prestación de servicios y de control de calidad, con el fin de proteger, en particular, a los sectores sociales de menores ingresos.

G. FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

Las finanzas públicas están en el centro del proceso democrático. Como bien se sabe, en la era moderna los parlamentos surgieron del deseo de reducir el poder que tenía el soberano para imponer tributos y disponer de los recursos recaudados. Más allá de esta consideración histórica, sin embargo, no hay quizás temas que preocupen más a la ciudadanía que el saber cómo será gravada y qué uso se hará de sus contribuciones al fisco.

En una era de afortunada profundización de la democracia en la región, las instituciones fiscales no deben ser ajenas al desarrollo de una institucionalidad acorde con los principios de participación y división de poderes. Existen obvias reservas sobre la capacidad del sistema democrático para responder a las expectativas de gasto público sin producir desequilibrios macroeconómicos, y en la región hay múltiples casos que tienden a justificar esas reservas. Pero también es cierto que la falta de consenso democrático en torno al pacto fiscal suele conducir a prácticas indeseables: la multiplicación de operaciones cuasifiscales que reducen la transparencia de la política fiscal, con las consecuencias ya señaladas (véase el capítulo II), y las inflexibilidades presupuestarias que se derivan de la creación de rentas con destinación específica, solicitada por los sectores descontentos con el ejecutivo o el legislativo, para obligar a la autoridad fiscal a llevar a cabo determinadas acciones (véase el capítulo IV).

El diseño de las instituciones fiscales debe regirse por tres consideraciones. En primer lugar, éstas deben responder a múltiples objetivos, como mínimo a los siguientes: i) permitir niveles de ingresos y gastos compatibles con el equilibrio macroeconómico y el crecimiento; ii) garantizar un uso de los recursos acorde con los planes de gobierno que surgen del proceso democrático, y iii) ofrecer incentivos a un buen uso de los recursos. En segundo término, se debe tener en cuenta a todos los actores sociales que las integran: el poder ejecutivo nacional, los gobiernos subnacionales, las entidades públicas autónomas, el parlamento, los organismos de control y la sociedad civil. Por último, también hay que tener presente las instituciones informales, es decir, las normas de comportamiento, las reglas implícitas y las costumbres. A diferencia de las primeras, que pueden ser modificadas mediante actos legales o reformas administrativas, las segundas son necesariamente el resultado de un proceso evolutivo prolongado.

El desarrollo institucional que ha tenido lugar en la región en las últimas décadas sólo da una respuesta parcial a estos múltiples requerimientos. En general, el énfasis ha recaído en el refuerzo de las instituciones formales del poder ejecutivo nacional encargadas de que se cumpla el primero de los objetivos señalados, es decir que las finanzas públicas contribuyan a los equilibrios macroeconómicos. En esta dirección apuntan el fortalecimiento de las Secretarías o Ministerios de Hacienda y los bancos centrales autónomos, de las direcciones tributarias, de los sistemas integrados de gestión financiera y de las instituciones privadas de investigación o de otro tipo que fiscalizan el buen manejo macroeconómico. Sin embargo, por no formar parte de un proceso más amplio, orientado a generar consensos sobre las virtudes de dichas prácticas, permean escasamente las instituciones informales e incluso incentivan prácticas perversas: continuos enfrentamientos dentro del ejecutivo y entre éste y el poder legislativo, búsqueda de mecanismos cuasifiscales para evadir los controles por parte de las entidades descontentas del poder ejecutivo, o por parte del poder legislativo, y creación de rentas con destinación específica para limitar la capacidad decisoria de la autoridad fiscal. Las medidas orientadas a la creación de autoridades fiscales autónomas acrecientan en vez de resolver estos últimos problemas.

El incipiente desarrollo de instituciones encargadas de impulsar una cultura de administración pública orientada a resultados se relaciona con el tercer objetivo mencionado, es decir, incentivar el buen uso de los recursos, lo que, a diferencia del caso anterior, apunta más a mejorar las instituciones informales. Sin embargo, es paradójico que coincida con el mantenimiento de instituciones formales de control fiscal que continúan utilizando técnicas anticuadas contrarias a este propósito, e incluso con el virtual desmantelamiento de la mayoría de los sistemas nacionales de inversión pública, con lo que se termina dando más importancia a la eficiencia de los gastos de funcionamiento que a los de inversión (véase el capítulo X). Como hemos señalado, la descentralización está orientada también al cumplimiento de este objetivo, pero si no está bien concebida, puede poner en peligro el equilibrio macroeconómico. En cambio, un esquema de descentralización que mantenga un excesivo control central para evitar este problema puede terminar por eliminar la autonomía necesaria para una gestión eficiente.

El desmantelamiento de los sistemas nacionales de inversión pública es parte de un proceso generalizado de debilitamiento de los organismos de planificación, que los administraban en el pasado, y se refleja en la paradójica ausencia de instituciones que velen por el cumplimiento del segundo de los objetivos señalados: la consistencia entre las asignaciones presupuestarias y las prioridades de gobierno. El otorgar esta función al

Ministerio de Hacienda, es decir, al organismo que por definición tiene como propósito fundamental el cumplimiento del primero de los objetivos señalados, puede conducir a que el segundo pierda prioridad. Una alternativa que se viene prefiriendo en algunos casos es la de otorgar dicha función a la Secretaría o Ministerio de la Presidencia o a la Oficina del Primer Ministro, pero en tal caso es esencial garantizar que las funciones políticas de dichas oficinas no releguen a segundo término el cumplimiento de este objetivo de carácter más específicamente fiscal.

Los problemas son aún más agudos cuando se incorporan otros actores. Con unas pocas excepciones, hay una notoria asimetría entre la estructura fiscal de los gobiernos nacionales y subnacionales. La falta de apoyo técnico calificado al Parlamento impide que éste sea una contraparte efectiva de la autoridad fiscal y del poder ejecutivo en general y que pueda cumplir, por lo tanto, sus funciones en torno a los tres objetivos mencionados. Debido a este hecho, y al escaso desarrollo de la capacidad de análisis fiscal en la sociedad civil (con excepción, como se ha indicado, de unos cuantos centros de análisis macroeconómico) en la mayoría de los casos la discusión del presupuesto no pasa de ser un ejercicio protocolar, sin sustancia real, que no contribuye, por lo tanto, a profundizar los acuerdos sociales que podrían conducir a un sólido pacto fiscal y, por ende, a fortalecer la democracia.

A las consideraciones anteriores valdría la pena agregar que, como es obvio, la actividad presupuestaria es un proceso dinámico, en que las decisiones se van adoptando en distintas etapas, a medida que la información de que disponen las autoridades se modifica y surgen nuevos problemas. Aparte de la flexibilidad necesaria que esto supone, vale la pena destacar la importancia de un adecuado sistema de información para el buen funcionamiento de cualquier institución presupuestaria. No hay, en realidad, nada tan desintegrador, desde el punto de vista institucional, como las grandes sorpresas que se derivan de deficientes sistemas de información, en particular la constatación de que ciertos gastos (cuasifiscales) o pasivos ocultos (deudas no registradas, pasivos contingentes no contabilizados y deudas previsionales no estimadas, entre otros) han desequilibrado las cuentas de tal manera que es necesario reconstruir enteramente los acuerdos políticos que constituyen la base del presupuesto en un momento determinado.

El análisis anterior lleva a concluir que es necesario:

a) Incentivar el desarrollo de instituciones fiscales equilibradas y democráticas

Las instituciones que se desarrollen deben cumplir con los tres objetivos señalados, permitir la participación de todos los actores y tratar de influir en las normas y prácticas informales. Ello implica, en primer término, fortalecer las instancias del poder ejecutivo encargadas de velar por la coherencia entre la distribución de recursos fiscales y los programas de gobierno, e instaurar prácticas que contribuyan al buen manejo de los recursos. Implica, en segundo lugar, dar más apoyo técnico a los actores más débiles del proceso presupuestario: los gobiernos subnacionales, los parlamentos y la sociedad civil. Indica, por último, que no sólo se debe prestar atención a las instituciones formales sino también al mundo de las reglas y prácticas informales, ámbito en el que el debate público y la generación de consensos democráticos son insustituibles.

b) Perfeccionar la información necesaria para el buen funcionamiento de la institucionalidad fiscal

Los esfuerzos ya mencionados para mejorar la información fiscal son, así, esenciales, no sólo para garantizar la transparencia de la acción pública, sino para el buen funcionamiento de las instituciones fiscales.

II. LA TRANSPARENCIA EN LAS FINANZAS PÚBLICAS: EL ÁMBITO FISCAL Y EL ÁMBITO CUASIFISCAL

A. INTRODUCCIÓN

El punto de partida de este estudio es la convicción de que los programas de gobierno y las políticas de Estado deben enmarcarse en una estructura fiscal consistente. Esto significa que todo programa de políticas públicas presupone operaciones de naturaleza fiscal —cobro de impuestos, compra de bienes y servicios finales, pago de subsidios, transferencias y otros— acordes con las metas y los objetivos fijados. En sociedades plurales y democráticas, dichas operaciones integran el plan de gastos e ingresos del Ejecutivo y deben ser aprobadas por el Congreso, conforme a normas y procedimientos definidos por las instituciones presupuestarias de cada país. El resultado del debate en torno a dicho plan evidentemente depende del juego de fuerzas existente en el Parlamento y, en no pocas ocasiones, también de la opinión pública en otras esferas del quehacer nacional.

Cuando éstas permiten el desarrollo de mayorías o coaliciones políticas duraderas y de consensos básicos estables respecto del papel del Estado en la economía, de las modalidades, la extensión e intensidad de las intervenciones gubernamentales y, sobre todo, de la manera en que deben ser financiadas y debe distribuirse su carga entre los miembros de la sociedad, entonces están dadas las condiciones necesarias para un eficaz funcionamiento del Estado y la ejecución de los programas de gobierno.

Cuando, por el contrario, dichos consensos son débiles, o no se traducen en mayorías o coaliciones parlamentarias con puntos de vista convergentes con respecto al nivel, composición y tendencia del gasto público y la recaudación tributaria, sólo cabe esperar que las finanzas públicas presenten una fragilidad crónica. Ésta implica una permanente falta de recursos para financiar programas de gastos corrientes, como también para ampliar el acervo de capital físico y humano del país. La insuficiencia de recursos fiscales crónica o recurrente se traduce en empleos públicos mal remunerados, falta de motivación y sentido de misión de los funcionarios públicos y lugares de trabajo sin

recursos materiales adecuados, entre otras cosas. Todo esto, a su vez, conduce a intervenciones poco eficaces y eficientes, que provocan descontento entre los usuarios de los servicios públicos y contribuyen a acentuar la debilidad del pacto fiscal.

Las causas más profundas del círculo vicioso recién descrito se encuentran en la esfera política, desde donde se transmiten en múltiples direcciones, que retroalimentan la fragilidad inicial del pacto fiscal. En tales circunstancias, los responsables de la conducción económica –que con frecuencia se ven impedidos de aumentar la carga tributaria o de reducir el gasto— no tienen otra salida fuera de aprovechar la escasa libertad que les otorga un régimen fiscal deficiente, consolidado a lo largo de muchos años de falta de acuerdos políticos básicos.[1]

B. SUSTITUCIÓN DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS

La mencionada búsqueda de salidas constituye un claro incentivo para que las autoridades económicas traten de sustituir instrumentos que desde el punto de vista político resultan costosos (por ejemplo, un impuesto sobre las ganancias de capital, un aumento de la tasa del IVA, un subsidio monetario a productores agrícolas y el aumento de las transferencias por concepto de seguridad social, entre otras), por otros más baratos (por ejemplo, subindización de los títulos de la deuda pública o de los salarios de los funcionarios públicos, demora en el pago de cuentas a los proveedores del gobierno, elevación de los encajes bancarios mucho más allá de lo necesario para el manejo de la liquidez).

Es fácil percibir que, en este caso, el 'precio' aludido está vinculado al grado de dificultad que el Ejecutivo pueda tener para llegar a un acuerdo político sobre el uso de un instrumento dado para un determinado fin, como también a la medida en que se prevea utilizarlo. Por cierto, el referido grado de dificultad depende de la transparencia u opacidad del instrumento en cuestión: cuando éste tiene gran visibilidad y puede ser objetado en el Parlamento, podría decirse que es potencialmente "caro"; en cambio, si su aplicación queda fuera del alcance del Congreso porque opera a través de mecanismos burocráticos y administrativos opacos, se puede hablar de un instrumento políticamente "barato".

En la medida en que las autoridades económicas pagan un precio por el uso de los instrumentos que seleccionan, deben optar entre numerosas alternativas y no disponen de un capital político ilimitado, sino que deben atenerse a restricciones presupuestarias análogas a las de cualquier consumidor, cabe postular que ante un cambio de "precios relativos", modificarán la combinación de instrumentos seleccionados.[2, 3]

---

[1] En Lerda (1996) y Carciofi (1990) se encuentran antecedentes del análisis del pacto fiscal en la CEPAL.

[2] No se consideran posibles diferencias de calidad de los instrumentos seleccionables, pues este efecto puede incorporarse de alguna manera al precio, que será tanto más alto cuanto menos eficaz sea el instrumento.

[3] El fenómeno de sustitución de instrumentos se da con mucha frecuencia en la formulación y el diseño de políticas económicas en variados campos. Así por ejemplo, en materia de políticas de comercio exterior, a medida que en sucesivas rondas de negociaciones en el ámbito del GATT se ha ido reduciendo el nivel medio de los aranceles sobre las I mportaciones, y ante el implícito aumento del precio de dicho instrumento provocado por la firma de acuerdos internacionales sobre rebajas

En el plano fiscal hay numerosas instancias en que las autoridades prefieren sustituir instrumentos potencialmente costosos por otros que, pese a ser de menor calidad técnica, se pueden utilizar a un precio políticamente menor a corto plazo. Esto ha dado origen a soluciones muy ingeniosas, cuya relevancia empírica varía con el tiempo. Así, cuando no es posible incluir en el presupuesto público subsidios explícitos para un determinado grupo de agentes, un sector o una región, la transferencia puede efectuarse a través de renuncias impositivas vinculadas a incentivos fiscales y otros esquemas de fomento industrial; líneas de crédito privilegiadas, ya sea por la tasa de interés que se aplica o por los plazos otorgados para la devolución del principal, y venta de divisas a tasas inferiores a la par, para la compra de insumos y bienes de capital importados.

Asimismo, si el gobierno tiene dificultades para incluir determinados gastos en el presupuesto, por ejemplo los correspondientes a educación técnica, puede inducir al sector productivo privado a ofrecer capacitación técnica de nivel intermedio a cambio de incentivos tributarios a quienes comprueben haber destinado un cierto volumen de fondos en las áreas y programas preestablecidos, o bien exigirle que efectúe gastos por una suma determinada en esos programas y áreas. En este último caso se dictan normas de carácter obligatorio según las cuales, por ejemplo, toda industria con más de cien trabajadores debe ofrecer un determinado número de cursos técnicos de nivel intermedio.

Por lo tanto, si las autoridades económicas consideran costosa la recaudación de impuestos para ejecutar un programa de gasto público directo, podrían preferir una modalidad de gasto público realizado indirectamente. De esto se deduce que la sustitución de instrumentos o políticas visibles y consideradas políticamente costosas por otras de tipo indirecto y de mayor opacidad, al parecer más baratas aunque seguramente de menor calidad, puede conducir a que la política presupuestaria termine siendo sólo un subconjunto de la política fiscal.

C. POLÍTICA FISCAL: POLÍTICA PRESUPUESTARIA Y POLÍTICA CUASIFISCAL

Ya sea por razones de conveniencia política o técnica, lo cierto es que en los presupuestos nacionales no se toman en consideración todos los canales a través de los cuales se expresa la política fiscal. De hecho, hay muchas otras modalidades de acción fiscal —fuera de las operaciones correspondientes a gastos, impuestos, subsidios y transferencias normalmente incluidas en el presupuesto—, que suelen pasar inadvertidas porque los ropajes con que se visten tienden a ocultar su verdadera naturaleza, llegando en algunos casos hasta ocultar su existencia.

La observación anterior contrasta marcadamente con la descripción de la restricción presupuestaria del sector gobierno que normalmente se encuentra en los modelos de análisis

---

arancelarias, los gobiernos han respondido sustituyendo la tradicional modalidad de protección comercial por el uso de barreras no arancelarias, tales como cuotas de importación, restricciones voluntarias a las exportaciones, controles de cambio, exigencias de contenido nacional mínimo, y normas sobre adquisiciones del sector público. Sobre esta materia véanse Deardorff (1987) y los comentarios de McCulloch (1987).

macrofiscal. Dicha descripción se basa en el supuesto de que los componentes del déficit por encima de la línea reflejan una versión unificada y consolidada de todas las acciones fiscales del gobierno. Sin embargo, en todos los países la práctica apunta en dirección contraria.

En los años ochenta más que hoy, la adopción de medidas fiscales que no se enmarcan en el contexto del presupuesto fue tan común en la región que en algunos casos este último pasó a ser un instrumento de valor más bien simbólico, cuyo ritual de aprobación obedecía más a normativas legales que a necesidades reales de planificación de la acción pública. A ello contribuyó en parte la importancia de algunas grandes empresas públicas y agencias gubernamentales encargadas del comercio exterior, unida a la aceptación más o menos generalizada del uso de controles selectivos de precios, salarios, tasa de interés y tipo de cambio. Todo esto creó condiciones favorables para que, en situaciones de democracia imperfecta, la política fiscal reflejada en el presupuesto no pasara de un ejercicio incompleto y poco riguroso. Pese al considerable progreso logrado en los últimos años en América Latina en materia de unificación y consolidación presupuestaria, no se debe perder de vista el hecho de que el ámbito de la política fiscal sigue excediendo con creces lo registrado en el presupuesto oficial.[4]

Aunque por razones diferentes a las observadas en América Latina, las economías en proceso de transición muestran una situación casi límite en materia de exclusión de operaciones típicamente fiscales del presupuesto del gobierno. Como bien se sabe, en dichas economías las empresas estatales llevan a cabo gran parte de las operaciones de naturaleza fiscal, por lo que las actividades registradas en el presupuesto del gobierno no reflejan adecuadamente el grado de activismo fiscal prevaleciente en dichas economías.[5]

En el caso de las economías industrializadas, el presupuesto gubernamental refleja más cabalmente el conjunto de medidas e iniciativas que conforman la política fiscal.[6] Esto no significa que en el presupuesto de un país representativo de la OCDE se tomen en cuenta todos los canales de transmisión de la política fiscal. En todo caso, debido a limitaciones tanto estadísticas como conceptuales, probablemente sería difícil demostrar la existencia de una correlación positiva entre el grado de cobertura del presupuesto —la medida en que

---

[4] En el caso de América Latina, el déficit cuasifiscal es un conocido ejemplo del manejo de los asuntos fiscales por vías alternativas. Al respecto, véase la serie Política fiscal de la CEPAL, en la que se presentan estudios correspondientes a Argentina (Giorgio, 1991); Brasil (Queiroz y Nabão, 1991); Bolivia (Banco Central de Bolivia, 1991); Chile (Eyzaguirre y Larrañaga, 1991); Costa Rica (Delgado y Vargas, 1991); Ecuador (Abril, 1991); México (Bagueiro, 1991); Paraguay (Otazú, 1991); Perú (Choy y Dancuart, 1991); Uruguay (Banda y Onandi, 1992); y Venezuela (Velásquez, 1991). Huelga decir que el problema del déficit cuasifiscal ha resurgido con fuerza después de la crisis mexicana de 1994, debido a las operaciones de rescate de la banca privada, que resultó seriamente afectada por el proceso conocido como "efecto tequila". Sobre estos temas, véanse también González del Valle (1997), MacKenzie (1997), Gamboa (1997) y Biasotto y Mussi (1997). Esta materia se retomará en el capítulo V ("Déficit y deuda").

[5] Al respecto, véase Tanzi (1993). Consúltese asimismo la colección de estudios publicados en Tanzi (comp.) (1992) y (1993). Véase además un análisis de las actividades cuasifiscales en Kopits (1993). El caso de Cuba se aborda en CEPAL (1997b).

[6] Por ejemplo, en el ámbito de la OCDE, varios países presentan informes anuales, que complementan la propuesta presupuestaria, con estimaciones de los costos para el Tesoro Nacional de los gastos tributarios vinculados a los principales programas de incentivos fiscales. Véase OCDE (1996).

refleja los instrumentos y canales de transmisión de la política fiscal— y el grado de desarrollo económico de un país.[7]

A la luz de lo anterior es evidente que para evaluar correctamente la posición fiscal de un país hay que considerar dos conjuntos de indicadores. El primero de ellos es convencional y se refiere a los gastos, impuestos, subsidios y transferencias provistas en el presupuesto de gobierno, que representa el aspecto visible de la política fiscal y es al que normalmente se hace referencia. El segundo consiste en una amplia gama de instrumentos y canales de transmisión de efectos de naturaleza fiscal, excluidos por definición del presupuesto, que denominamos "política cuasifiscal". Esta última, como ya se indicado, es el complemento de la política presupuestaria oficial explicitada en el presupuesto.

Este complemento puede interpretarse como el componente de la política fiscal que, por motivos técnicos o políticos, no se puede o no se quiere incorporar al presupuesto. Este componente no claramente visible de la política fiscal cubre un vasto y complejo ámbito conceptual, que puede clasificarse de diversas maneras según el propósito del análisis. Para los efectos de este trabajo, destacamos las siguientes grandes áreas:[8]

i) **Actividades extrapresupuestarias**. Un porcentaje indefinido del gasto público total se efectúa fuera del presupuesto, mediante la intervención de agencias descentralizadas, cuyas partidas de ingresos y gastos son aprobadas por directorios relativamente independientes del poder legislativo. Destacan en esta categoría el uso de fondos extrapresupuestarios, con destino específico o de uso general,[9] cuya proliferación durante los años setenta y parte de los años ochenta despertó una gran resistencia a su utilización a inicios de la presente década.[10]

ii) **Gastos tributarios**. Como se señala en la sección B del presente capítulo, las autoridades públicas pueden atender determinadas necesidades del sector privado —familias y empresas— en forma directa o indirecta. En el ejemplo utilizado, para ofrecer educación técnica de nivel medio pueden realizar gastos con cargo a las partidas de gasto autorizadas para el Ministerio de Educación e incluidas en el presupuesto ordinario o pueden autorizar a las empresas que ofrezcan dicho tipo de instrucción a sus empleados, deduciendo de sus impuestos los gastos correspondientes a la prestación del servicio.

---

[7] En Bennett y DiLorenzo (1982 y 1983) figura una argumentación en la economía de los Estados Unidos, según la cual, históricamente los gobiernos locales, estatales y federal han tendido a sortear los controles legislativos que les imponían límites al crecimiento de sus gastos, disfrazándolos bajo diversas modalidades de política cuasifiscal.

[8] En la legislación de algunos países industrializados se exige que algunas de estas áreas se encuentren al menos parcialmente reflejadas en el presupuesto. Por lo tanto, si una fracción del total de gastos tributarios está incluida como deducción de las estimaciones de ingresos impositivos, deberá interpretarse como parte del aspecto visible de la política fiscal.

[9] Los fondos pueden ser presupuestarios o extrapresupuestarios, y su destino específico o general. En este caso se hace referencia exclusivamente a los fondos extrapresupuestarios, es decir, a las cuentas correspondientes al sector financiero (a menudo administradas por el Banco Central), en las que se acreditan recursos cuyo origen es independiente de las previsiones presupuestarias; por ejemplo, un cierto porcentaje del precio de los combustibles consumidos se destina a un fondo de estabilización del precio del petróleo.

[10] Este tema volverá a abordarse en el capítulo VI.

Aunque este simple ejemplo demuestra la posibilidad de alcanzar el mismo objetivo de manera directa, mediante el gasto público, o indirecta, mediante renuncia fiscal, sin que el nivel del déficit público se vea afectado, esta equivalencia formal rara vez es comprobable en América Latina y el Caribe, debido a la falta de estadísticas sobre la importancia empírica del total de dicha renuncia fiscal.

iii) **Pasivos contingentes y conjeturales**. Un gobierno puede sustituir un gasto público inmediato por una promesa de desembolso futuro siempre que se den determinadas condiciones. Un ejemplo de funcionamiento de este mecanismo es una posible reducción del gasto público corriente (para cumplir acuerdos con instituciones financieras internacionales o como parte de una política de recuperación del tipo de cambio real), a cambio de la cual se ofrezcan a algunos de los perjudicados por el proceso de ajuste, garantías o avales para los préstamos que puedan suscribir en los mercados internacionales. Como puede apreciarse, dada la casi absoluta falta de información sobre el monto de los avales otorgados por el sector público, y de la probabilidad de que parte de las garantías otorgadas se cobren durante un determinado ejercicio, es poco lo que se puede saber sobre la efectiva posición fiscal del gobierno en dicho período.[11]

iv) **Política fiscal implícita**. Consiste en el manejo de aspectos seleccionados de las políticas públicas, incluido el marco regulatorio vigente, con el fin de conseguir resultados análogos a los que se obtendrían mediante el uso de impuestos y subsidios convencionales. La idea de aprovechar instrumentos concebidos y diseñados para alcanzar objetivos en otras áreas generalmente responde a la conveniencia política de atender demandas en favor de la concesión de subsidios, minimizando las resistencias que provoca la tributación convencional. Aunque no siempre de manera intencional, muchas veces la política fiscal se encubre detrás de las políticas de precios, monetaria, bancaria, cambiaria, salarial, social, industrial y, en general, regulatoria.

Esta transfiguración de medidas de naturaleza fiscal puede quedar en manos de diversas instituciones como ministerios sectoriales, juntas reguladoras, organismos gubernamentales, banco central y otras entidades del sector financiero estatal. Puede reflejar una visión estratégica de la organización de una sociedad y sus cuentas públicas, como ocurre en las economías de planificación centralizada o en transición, o bien una decisión táctica de autoridades económicas que desean evitar los costos políticos de adoptar nuevos impuestos y otorgar subsidios, como sucede cuando se fijan salarios mínimos o se impone un límite máximo a los alquileres. En todo caso, el aspecto fiscal de muchas medidas cuyos efectos económicos son equivalentes a impuestos y subsidios convencionales, suele pasar inadvertido porque quedan al margen del presupuesto. Consecuentemente, la dimensión

[11] Los pasivos contingentes pueden originarse en una amplia gama de operaciones cuyo denominador común es que el sector público otorga algún tipo de garantía al sector privado. Este tema volverá a abordarse en el capítulo IX.

cuantitativa del componente fiscal inserto en las políticas públicas y regulatorias suele subestimarse.[12]

D. MODALIDADES DE GASTO PÚBLICO INDIRECTO

La sustitución de instrumentos fiscales explícitos por mecanismos indirectos puede ilustrarse a partir de los conceptos de gasto o renuncia tributaria y de regulaciones de carácter obligatorio. Si bien algunos países de la región han conseguido disminuir en los últimos años la proporción que representan las renuncias tributarias dentro del PIB, aún es mucho lo que falta por hacer en esta materia. Es poco lo que se sabe sobre el uso de regulaciones obligatorias como instrumento alternativo al gasto público en América Latina y el Caribe, por tratarse de un tema que, sin ser nuevo, ha sido relativamente poco explorado. Dado que ambas prácticas reducen el grado de transparencia de las cuentas públicas, conviene examinar lo realizado por algunos países en este campo.

1. Gastos tributarios

Los gastos tributarios son instrumentos fiscales que constituyen una alternativa a los subsidios monetarios o a los programas de gasto directo. Por definición se traducen en menores ingresos para el Tesoro debido al trato preferencial que ofrecen las leyes tributarias.

Los gastos o renuncias tributarias dan origen a una considerable opacidad en el sistema impositivo, ya que con frecuencia no se dispone de estimaciones sobre lo que se deja de recaudar. El diseño de este instrumento puede adoptar diversas modalidades, entre las que destacan las siguientes: i) *exenciones:* ingresos u otros conceptos excluidos de la base imponible; ii) *deducciones:* sumas deducidas del valor bruto en la estimación del monto imponible; iii) *créditos:* deducciones de obligaciones tributarias; iv) *tasas preferenciales:* tasas menores diferenciadas por tipo de contribuyente, industria, actividad y localización, y v) *prórrogas:* ampliaciones de los plazos para el pago de impuestos, equivalentes a préstamos sin intereses.[13]

Todos los gobiernos reconocen la necesidad de contar con información cuantitativa sobre gastos tributarios, pero no hay acuerdo sobre la mejor manera de difundirla, ni sobre su uso o incorporación en cuentas especiales del presupuesto. En cuanto a este último aspecto, cabe destacar que en los países de la OCDE los informes y las estimaciones de gastos tributarios son importantes componentes de los debates sobre políticas públicas,

---

[12] Entre los trabajos pioneros en esta línea de interpretación, cabe mencionar a Posner (1971) y Prest (1985). En la colección editada por Bird (1991), se encuentra un análisis similar de los países no industrializados. La noción de que estos sistemas de impuestos y subsidios implícitos corresponden a un "presupuesto oculto o invisible" ha sido expuesta por Fernández-Ordóñez y Ocaña (1997).

[13] Para otros propósitos puede ser de interés distinguir entre gastos tributarios (*tax expenditures*) y refugios tributarios (*tax shelters*). Véase, por ejemplo, McLure y Zodrow (1994).

aunque rara vez han influido en forma destacada en la formulación de reformas tributarias o presupuestales.[14]

El propósito de un sistema de información para el control y el cálculo de gastos tributarios (véanse los recuadros II-1 y II-2) es dotar de mayor transparencia a las cuentas públicas, reduciendo posibles injerencias políticas y discrecionalidad administrativa en la distribución y el aprovechamiento de los beneficios. Al mismo tiempo, se trata de estimar las implicaciones presupuestarias de la correspondiente pérdida de ingresos tributarios y, en particular, compararla con los gastos directos que sustituyen. Además, en tanto se pueda desagregar la información sobre gastos tributarios por tipos de impuestos aplicables a distintos sectores de actividad y regiones de destino, será posible identificar a los "ganadores" y "perdedores" de tal política, y en consecuencia, sus posibles efectos distributivos.

Dicho sistema de información también es necesario por el hecho de que los gastos tributarios son instrumentos para lograr diversos objetivos de política. En consecuencia, tendrían que estar sujetos a las mismas evaluaciones de resultados que los subsidios otorgados directamente con cargo al presupuesto. Asimismo, para que los exámenes de las políticas públicas sean más eficaces deberían abarcar todos los mecanismos de intervención del Estado; también convendría que se aplicaran las mismas técnicas de estimación de costos y beneficios a los gastos tributarios y a los gastos directos.

Recuadro II-1
RENUNCIAS TRIBUTARIAS EN BRASIL

La proliferación de incentivos fiscales impositivos, financieros y crediticios en los años setenta y comienzos de los ochenta obligaron en la segunda mitad de esta última década a una drástica reconsideración del alcance que convendría dar en el futuro al uso de dichos instrumentos, como también del sistema de control e información que debería adoptarse en esa materia. La importancia atribuida al tema queda de manifiesto en la disposición de la Constitución Federal de 1988 (art. 165, inciso 6), según la cual el Poder Ejecutivo debe adjuntar al proyecto de ley de presupuesto anual un informe de los efectos de las exenciones, las amnistías, los subsidios, y otros beneficios de naturaleza tributaria, financiera y crediticia.

En el Informe de Beneficios Tributarios, que desde 1986 acompaña al proyecto de presupuesto, se incluyen estimaciones detalladas de las pérdidas de recaudación potencial por tipos de impuesto y contribuciones fiscales administradas por la Secretaría de Ingresos Federales, identificándose su destino por grandes regiones.

Se estima que en 1998 la renuncia fiscal corresponderá a 1.85% del PIB y a 14.07% de los ingresos administrados por dicha Secretaría. Su composición es la siguiente: impuesto sobre ingresos, 60.0%; impuesto sobre productos industriales, 20.5%; impuestos sobre las importaciones, 14.5%; otros, 4.4%.

Fuente: Brasil, Secretaria da Receita Federal, "Demonstrativo dos beneficios tributários: 1998", Brasilia, Ministerio de Hacienda, marzo de 1997.

[14] Véase Daly (1995).

Recuadro II-2
PREPARACIÓN DE INFORMES SOBRE GASTOS TRIBUTARIOS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

La OCDE ha publicado, primero en 1984 y luego en 1996, información sobre las prácticas de 14 países que preparan informes periódicos sobre gastos tributarios. Alemania y Estados Unidos fueron pioneros en este campo hacia fines de los años sesenta. Les siguieron, apenas una década más tarde, Austria, Canadá, España y el Reino Unido y, a principio de los años ochenta, Australia, Bélgica, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, los Países Bajos y Portugal. Las características de estos informes varían considerablemente de un país a otro:

- **Frecuencia de presentación**: en la mitad de los países las autoridades tienen la obligación legal de presentar informes de este tipo. En la mayoría, se presentan todos los años; las excepciones son Alemania (informes bienales), e Italia y los Países Bajos (informes esporádicos).
- **Cobertura de los gastos tributarios**: todos los países consignan gastos tributarios relacionados con los impuestos sobre la renta personal y de las empresas (con excepción en este último caso de los Países Bajos), e impuestos indirectos y directos, entre otros sobre el capital (con la excepción de Irlanda y los Países Bajos). En el caso de Estados Unidos, en los informes se incluyen los impuestos sobre el patrimonio y los relacionados con herencias y donaciones, pero no los impuestos indirectos ni sobre la nómina. Alemania y Austria producen informes sobre subsidios basados en un concepto más amplio, que incluye todos los gastos directos y gastos tributarios.
- **Método de estimación**: todos los países recurren a la medición *ex post* de la renuncia fiscal, que permite calcular el monto en que se reducen los ingresos fiscales debido a determinadas disposiciones. El uso de otros métodos, como el cálculo de la recaudación *ex ante*, que mide el aumento esperado de los ingresos en caso de que se elimine la exención, y del gasto equivalente, que mide el costo de otorgar el mismo beneficio monetario mediante un gasto directo, plantea problemas de cálculo y de incertidumbre en la estimación de los cambios de comportamiento de los agentes. Estados Unidos es el único país que consigna conjuntamente las cifras correspondientes al cálculo de la renuncia fiscal y el gasto equivalente.
- **Integración al presupuesto:** en algunos países estos informes se presentan independientemente, pero en Bélgica, España, Finlandia, Francia y Portugal forman parte integral del proceso de formulación del presupuesto. En Estados Unidos, los informes sobre gastos tributarios se preparan como parte de la elaboración del presupuesto del gobierno, aunque no están integrados al proceso presupuestario.

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Tax Expenditure: Recent Experience", París, 1996.

A las consideraciones precedentes, de carácter básicamente interno, hay que añadir las relativas a la vinculación entre la esfera fiscal y el comercio exterior. Es bien sabido que, paralelamente a la creciente desregulación de los mercados, la liberalización del comercio internacional y la globalización de la economía mundial, se observan acentuadas tendencias proteccionistas en todas las economías. A medida que las barreras arancelarias van perdiendo importancia relativa en favor de otras modalidades de protección comercial, menos visibles y cuestionables por el GATT y la OMC, la política impositiva, en particular los gastos tributarios, surgen como alternativas atrayentes para modificar la protección efectiva en determinadas industrias nacionales. Por este motivo, la estimación detallada de

los gastos tributarios es esencial para realzar la transparencia, no sólo de la política fiscal sino también de la política comercial.[15]

2. Regulaciones obligatorias

Otro instrumento que viene siendo crecientemente usado es la regulación obligatoria. Ésta, por cierto, obliga igual que otros dispositivos legales, pero se distingue del resto por tratar de alcanzar objetivos de política pública a través de la exigencia de que sean los propios agente privados quienes, bajo ciertas condiciones, provean y financien directamente la oferta de ciertos bienes o servicios. Ello evita que el gobierno deba incurrir en asignaciones presupuestarias, como era costumbre en el pasado o es aún práctica en países con tradiciones y arreglos institucionales comparables, al mismo tiempo que lo libera de su financiamiento.[16]

Existe la posibilidad de que el Estado deje de efectuar gastos de manera directa, sustituyendo partidas presupuestarias que deben someterse a votación anual en el Congreso por disposiciones obligatorias que —en el mejor de los casos— sólo deben someterse a aprobación parlamentaria en una oportunidad. Su uso cada vez más frecuente como instrumento de política fiscal implícita, y la dificultad para estimar los beneficios y los gastos incurridos en su aplicación, ciertamente dificultan la identificación de sus efectos, tanto en el ámbito de la economía como en el de las finanzas públicas.

En décadas recientes se ha dado gran importancia a los beneficios establecidos obligatoriamente como instrumento de política social. La provisión obligatoria de beneficios a los empleados por parte del empleador es un tópico de creciente interés, y varias de las propuestas están específicamente destinadas a ciertos grupos-objetivo.[17]

El atractivo de las regulaciones obligatorias puede plantearse en términos presupuestarios, políticos y de eficiencia. Su ventaja presupuestaria descansa en el ahorro de recursos que permite al fisco, pues parte de la agenda política se financia traspasando los costos al sector privado, lo que permite mejorar el saldo presupuestario. En términos políticos, el uso de este tipo de instrumentos, a diferencia de la provisión directa, despierta menos controversia dado el carácter invisible de sus costos. Ello contrasta obviamente con la transparencia de la provisión directa financiada, por ejemplo, mediante impuestos o endeudamiento.

---

[15] Véanse Daly (1995) y OCDE (1996), donde se detallan los problemas de medición y las formas de presentación de los gastos tributarios en algunos países desarrollados y de la OCDE.

[16] Las regulaciones obligatorias son muy variadas, y los casos en que pueden aplicarse, heterogéneos. Cabe destacar que, tradicionalmente, en el presupuesto de gobierno se reservaban partidas para sufragar los gastos correspondientes al logro de un determinado objetivo de política pública, para cuyo financiamiento era preciso recaudar impuestos por un valor equivalente. Posteriormente, se estableció que dichos gastos correrían por cuenta del sector privado. De tal manera, puede interpretarse que el gasto público total relacionado con el referido objetivo es la suma de la asignación presupuestaria más las erogaciones privadas necesarias para cumplir con la norma.

[17] Cabe citar dos ejemplos, a saber, la licencia por maternidad obligatoria, con goce de sueldo o con un plan de seguro de salud con arreglo al cual el parto está ampliamente cubierto, lo que aumenta el costo relativo de asegurar a la mujer en edad de procrear; y los beneficios de seguro de salud obligatorios, según los cuales el empleador debe proveer un seguro de salud.

En cambio, ha sido objeto de controversias el argumento de eficiencia como criterio para adoptar normas obligatorias, en lugar de efectuar gastos fiscales, como medio para financiar la expansión del servicio público. Sus defensores sostienen que ante una falla de mercado en la provisión de un beneficio particular, la imposición de un mandato puede ser un medio eficiente de corregirla. Los servicios financiados con cargo a fondos públicos exigen un incremento de los ingresos del gobierno, que típicamente se logra con mayores impuestos, con la resultante pérdida de eficiencia social.[18] Los mandatos, por el contrario, se financian con un impuesto implícito, provocan una menor distorsión y, por tanto, suponen una menor pérdida de eficiencia, siempre que los beneficios sean valorados por sus destinatarios finales.[19] En último término, pueden ser tan eficientes como el pago de una suma fija para la expansión de los servicios correspondientes. El criterio de eficiencia se debilita, sin embargo, porque no se puede generalizar. En particular, puede no aplicarse a políticas populares, como ocurre con los servicios que benefician a un grupo demográfico específico dentro del mercado del servicio sujeto a regulación, que puede no asumir los costos del mayor beneficio.[20]

A la limitación antes mencionada se añaden posibles problemas de equidad.[21] La meta de un mandato puede ser la canalización de recursos hacia un cierto grupo de la sociedad, pero el grado de rigidez de la transferencia de los costos puede desvirtuar la política redistributiva. Un problema de este tipo puede surgir en el mercado laboral, por ejemplo, si los beneficiarios del mandato son en su mayoría trabajadores que ganan un salario cercano al mínimo. En tal situación, queda poco margen para que el empleador pueda transferirles los costos a través de los salarios, por lo que tendría poderosos motivos para evitar la contratación de esa categoría de trabajadores (o incluso despedirlos, si los tuviera). Asimismo, los mandatos pueden ser una modalidad regresiva de financiamiento de mayores beneficios. En ciertas condiciones, la aplicación de un impuesto a todos los trabajadores para financiar una expansión del beneficio será más progresiva que el respectivo mandato si la distribución del ingreso es muy desigual.[22, 23]

En la práctica, lo ocurrido a la fecha demuestra que las normas obligatorias deben adoptarse con cautela, pues pueden imponer costos sustanciales al sector privado regulado,

---

[18] Summers (1989), pp. 177-183.

[19] A modo de ilustración, cabe señalar que la obligación del empleador de conceder beneficios laborales a los empleados por un lado incrementa la oferta laboral, pues los individuos procurarán aprovechar tales beneficios, y por otro lado contribuye a una reducción salarial promedio, en la medida en que el empleador transfiere parte del mayor costo asumido. Esto último es lo que Summers reconoce como impuesto implícito. En el caso extremo de una plena valoración de beneficios por parte de los empleados, los salarios caen a tal nivel que permiten compensar completamente el costo del beneficio asumido por el empleador, de modo que no hay costo de eficiencia.

[20] Véase Gruber (1994), pp. 622-641.

[21] Gruber (1994).

[22] Vergara (1990).

[23] El caso de los beneficios de salud por maternidad ilustra cómo la corrección de una falla de mercado puede contribuir a exacerbar otra. Los economistas especializados en el sector de la salud han demostrado que el seguro amplio puede redundar en grandes pérdidas debido a la sobreutilización de recursos médicos.

sin que sean habitualmente considerados consecuencia de la acción del gobierno.[24] A todos los costos que supone el cumplir con las normas, se suman otros no dimensionados pero posiblemente considerables, como la pérdida de productividad. La regulación absorbe recursos que podrían destinarse a otros propósitos, por lo que los excesos en esta materia pueden ser muy dañinos para la economía. Por lo tanto, se necesitan criterios de evaluación que permitan determinar con precisión los costos impuestos por la regulación, a fin de evitar que los gobiernos recurran a ella como si no tuviese costo alguno.

La solución generalmente propuesta es el análisis costo-beneficio, de creciente uso en varios países desarrollados (véase el recuadro II-3) bajo el supuesto de que se puede conseguir una mejora económica real mediante la expansión de aquellos programas regulatorios cuyos beneficios superen con creces los costos. El método, sin embargo, es de difícil aplicación por los enormes vacíos de datos sobre los costos y beneficios.[25] La información confiable y válida es particularmente escasa y está muy dispersa en el caso de los beneficios, que a veces son casi imposibles de medir: ¿cómo cuantificar el valor de la igualdad racial, por ejemplo? Esto supone que se puede avanzar más mediante la comparación de costos. Se precisa una estimación del valor de los recursos gastados por los agentes privados en cumplimiento de las regulaciones de carácter obligatorio, a fin de compararlo con los incluidos explícitamente en el presupuesto. Esto permitiría una mayor transparencia de las actividades fiscales del gobierno.

En términos más amplios, habría que considerar la posibilidad de elaborar un "presupuesto regulatorio", en el que se tomaran en cuenta las normas obligatorias, y que fuera complementario del tradicional presupuesto de ingresos y gastos. Eso tal vez forzaría al gobierno a evaluar con mayor cuidado las ventajas y los beneficios de exigir legalmente que las firmas y familias gasten en determinados rubros contra la alternativa de que el gasto sea realizado directamente por el gobierno con cargo a los impuestos recaudados.

E. CUASIFISCALIDAD Y POLÍTICA SOCIAL

Las operaciones de los diversos niveles de gobierno de cualquier país provocan múltiples efectos distributivos, transmitidos a través de: i) la legislación que sirve de marco a las

[24] En algunos estudios, como el de Hopkins (1996), se estima que en los años noventa el costo de cumplir con las regulaciones federales de los Estados Unidos representa casi la mitad de su presupuesto federal. Otros países encaran los mismos problemas. Aunque el modelo japonés supone una gran moderación fiscal, últimamente sus regulaciones han impuesto grandes costos indirectos al país, lo que ha generado un amplio consenso sobre una reforma regulatoria de gran envergadura.

[25] Entre las principales limitaciones, cabe destacar: i) dificultades técnicas para cuantificar o monetizar los datos (por ejemplo, el problema de establecer la base de comparación para medir los beneficios y costos, o poner precio a factores no transados en un mercado); ii) barreras "culturales" o "filosóficas" importantes para convertir valoraciones sobre equidad, justicia, y efectos físicos y emocionales a una unidad común, como pesos y centavos.

Recuadro II-3
COSTOS Y BENEFICIOS DE LA REGULACIÓN FEDERAL EN ESTADOS UNIDOS

En el siguiente cuadro se resume la estimación global de los costos y beneficios de la regulación federal en Estados Unidos. La información proviene de un estudio de la Oficina de Administración y Presupuesto de ese país, en el que se recoge la clasificación de Hopkins[a] en tres tipos de normas: i) *regulaciones sociales*, que incluyen las relativas al medio ambiente y otras diseñadas para proteger y mejorar la salud y la seguridad de consumidores y trabajadores, como también las dirigidas a promover metas sociales como igualdad de oportunidades, y de defensa contra fraudes e incumplimientos; ii) *regulaciones económicas*, que restringen directamente las actividades económicas primarias de una empresa (por ejemplo, sus decisiones sobre precio y producción), y limitan también su entrada y salida en determinados tipos de negocios, y iii) *regulaciones sobre cumplimiento de trámites y requerimientos de transparencia*, relacionadas con el costo del proceso administrativo necesario para cumplir con las exigencias del gobierno y disposiciones sobre defensa del consumidor.

ESTIMACIÓN DE BENEFICIOS Y COSTOS DE LA REGULACIÓN, 1997
(En millones de dólares de los EE.UU. de 1996)

Categoría	Beneficios		Costos	
	Valor	Porcentaje del PIB	Valor	Porcentaje del PIB
Regulaciones sociales	298	4	198	2.6
ambientales	162	2.2	144	1.9
otras	136	1.8	54	0.7
Regulaciones económicas	**	**	71	0.9
Regulaciones sobre trámites/ transparencia	**	**	10	0.1
TOTAL*	>298	>4.0	279	3.6

Fuente: Estados Unidos, Oficina de Administración y Presupuesto, "Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations", Washington, D.C., Office of Information and Regulatory Affairs, 30 de septiembre de 1997.

* No se incluyen las normas sobre solidez y seguridad financiera.

** Indica que no se han cuantificado algunos importantes beneficios, incluidos los que representan la regulación de los monopolios de servicios telefónicos locales y la obligación de presentar informes fidedignos de los organismos fiscalizadores de los mercados bancario y de capitales.

Sin perder de vista las importantes limitaciones que presentan los cálculos, sobre todo por basarse en estimaciones realizadas en estudios en los que no se toman en cuenta todas las modalidades ni todos los costos y beneficios indirectos, cabe observar que el costo anual estimado (279 mil millones de dólares) es menor que los beneficios anuales (más de 298 mil millones) derivados de todas las regulaciones dictadas a partir de 1988 y vigentes por lo menos hasta 1997. Las de tipo social constituyen el componente más importante, puesto que su costo ascendió a cerca de 200 mil millones de dólares y representan el total de los beneficios estimados (cuantificados). En segundo lugar figuran las de tipo económico, cuyo costo es cercano a 70 000 millones y que representan un alto porcentaje de los beneficios. En general, se reconoce que los beneficios de este tipo de regulación superan con creces los costos, aunque la diferencia no ha sido cuantificada sistemáticamente. Según lo estimado, las regulaciones sobre administración y transparencia de las empresas, vinculadas a la protección del consumidor, tienen un costo nada despreciable de 10 000 millones de dólares.

La suma de costos y beneficios de los programas regulatorios da una idea aproximada de su repercusión en la economía. Además, el costo total puede servir de punto de partida para el cálculo del alcance de la regulación. Por ejemplo, algunos cálculos anteriores indican que el costo de la regulación equivale a alrededor del 4% del PIB, porcentaje que se ha mantenido más o menos constante en los últimos años, de acuerdo a las estimaciones de la Oficina de Administración y Presupuesto, por lo que podría sostenerse que en la última década el costo no ha variado mayormente en comparación con la magnitud de la economía. Por una parte, esta estimación confirma que la regulación tiene elevados costos y beneficios y, por otra, indica que las de carácter social son las que han tenido mayores beneficios netos.

Sin embargo, hay que tener presente que se trata de estimaciones globales, que no permiten diferenciar entre prácticas adecuadas e inadecuadas. Según algunos estudios, la mayor parte de los beneficios de la categoría "Otras regulaciones sociales" corresponde a las normas sobre seguro vial.[b] Más aún, aunque las 53 regulaciones emitidas entre 1990 y 1995 produjeron importantes beneficios netos, sólo 23 pasaron la prueba de costo-beneficio. Todo lo anterior deja en evidencia la necesidad de estimar el costo y los beneficios incrementales de las regulaciones individuales. Si lo que interesa es reducir la carga que impone la regulación en las esferas del medio ambiente, la salud y la seguridad, hay que determinar cómo reaccionarían las empresas a la supresión de las exigencias.

Fuente: [a] Thomas Hopkins, "Statement before the Subcommittee of National Economic Growth, Natural Resources and Regulatory Affairs", Committee on Government Reform and Oversight, Congress of the United States, House of Representatives, Rochester, Rochester Institute of Technology, mayo de 1996.
[b] Robert W. Hahn y John Hird, "The costs and benefits of regulations: review and synthesis", *Yale Journal on Regulation*, vol. 8, N° 1, 1991.

actividades económicas, es decir, el derecho constitucional, civil, comercial y tributario; ii) las medidas regulatorias de diversa índole; iii) las decisiones que toma como empleador en la administración pública directa e indirecta; iv) las políticas macroeconómicas del gobierno central (monetaria, cambiaria, salarial y otras); v) la política presupuestaria, y vi) la política cuasifiscal.

Teniendo en cuenta la complejidad del estudio de estos factores, generalmente se centra la atención en el análisis de los efectos distributivos de las operaciones fiscales previstas en el presupuesto de ingresos y gastos públicos. Esta es la dimensión en la que se suelen concentrar los estudios de las políticas sociales. Sin embargo, es evidente la importancia de las demás dimensiones indicadas, que representan el ámbito de la cuasifiscalidad de las políticas sociales, asociado a mecanismos extrapresupuestarios y a otras formas de transmisión de subsidios sociales que son percibidos por los beneficiarios no solamente de manera directa, como en los casos de transferencias monetarias o en especie, sino también indirecta.[26]

Se consideran mecanismos presupuestarios las conocidas transferencias monetarias y en especie, la provisión de servicios públicos y también los subsidios a los productores. Si bien son percibidos directamente por los beneficiarios, también los afectan de manera indirecta o cruzada. De hecho, un trabajador puede recibir un beneficio adicional por la reventa de sus cupones de alimentación o traspasarlos a otra persona. En otro ámbito, los precios garantizados de ciertos productos agrícolas son un subsidio directo a los productores, pero pueden beneficiar también a los consumidores si se traducen en menores precios.

Asimismo, las políticas de precios y las regulaciones son mecanismos extrapresupuestarios que afectan la canasta de consumo de las familias. Entre las primeras, se cuentan el control de precios y de tarifas públicas,[27] las tasas de interés subsidiadas o

[26] Véase Mostajo (1997).

[27] A modo de ejemplo, cabe mencionar la regulación de tarifas en servicios públicos, como la adoptada en Perú en los sectores de telefonía, electricidad, agua y transporte. A su vez, ésta conduce a una serie de subsidios cruzados entre sectores y hogares, que varían de acuerdo con el tramo de ingreso y la ubicación geográfica. Véase Urrunaga (1997).

diferenciadas, los precios supervisados o regulados, los precios garantizados o de apoyo a la producción, los subsidios a insumos y a la adopción de tecnologías, y los créditos subsidiados o preferenciales. En el caso de las regulaciones, se trata básicamente de las de carácter obligatorio que inciden en el mercado de trabajo y los sectores productivos. Finalmente, cabe considerar otros mecanismos, tales como la conexión ilegal a la red eléctrica u otras que aportan beneficios a quienes no pagan por el consumo, o el no pago de créditos de vivienda con la expectativa de una condonación parcial o total en el futuro.

Para evaluar el verdadero alcance e impacto de la política social, es necesario ir más allá de lo que el gasto social pueda indicar, analizando y explicitando diversas actividades cuasifiscales. Dada la naturaleza implícita y extrapresupuestaria de estas últimas, su cuantificación no es tarea fácil, por lo que el identificarlas y clasificarlas constituye un significativo primer paso.[28] Lo que ha ocurrido en Brasil con la provisión de combustibles y servicios de salud, agua y alcantarillado ofrece buenos ejemplos de la diversidad de tipos y modalidades de subsidios otorgados en algunas áreas, como también de la complejidad del análisis cualitativo y cuantitativo de los componentes cuasifiscales de la política social. En el caso de los combustibles ha existido un esquema de subsidios cruzados, que obedece a la política de precios; los consumidores de gasolina para transporte particular financian el subsidio que reciben los consumidores de gas para uso doméstico y los de petróleo diesel (transporte público). El sistema tarifario de los servicios de agua y alcantarillado se tradujo en una red de subsidios directos y cruzados en la que se podían identificar los siguientes: i) subsidios entre localidades o dentro de ellas en virtud de la política de tarifas únicas para todo un Estado y tarifas progresivas por tramos de consumo; ii) subsidios directos derivados del consumo gratuito por conexiones ilegales o manipulación de medidores y subfacturación por mala medición, y iii) subsidio directo derivado de los mecanismos regulatorios en virtud de los cuales el gobierno cubre el déficit de las empresas estatales. En el sistema de salud se dan tres tipos de subsidios: i) el subsidio directo, que representa la gratuidad universal de los servicios; ii) el subsidio indirecto, que representa la deducción de los gastos médicos (contribuciones a planes de salud y gastos por atención privada) del impuesto a la renta, y iii) el subsidio aportado por la renuncia tributaria, que supone la deducción de los pagos de seguro médico de los impuestos de las empresas.

Las renuncias tributarias son subsidios ocultos bajo la forma de gastos tributarios que implican transferencias entre contribuyentes. En este sentido, los gastos tributarios tienen un costo en términos de equidad horizontal.[29] En el caso de Argentina, por ejemplo, las renuncias tributarias son el elemento de política cuasifiscal de mayor importancia. De hecho, éstas son frecuentes en los sectores sociales (véase el cuadro II-1) y su verdadero impacto en términos de equidad es una tarea pendiente que debe abordarse en dos etapas: i) análisis del perfil distributivo, a fin de determinar sus efectos sociales; por ejemplo, habría que establecer si benefician directa o indirectamente a los grupos más vulnerables o si sólo benefician a los perceptores directos, que son intermediarios o proveedores de

[28] En el caso de Chile, si bien la mayoría de los mecanismos de política social están registrados en el presupuesto, existen otros mecanismos gubernamentales de impacto distributivo y social que superan lo que figura en los programas tradicionalmente considerados sociales. Véase Puentes (1997).

[29] Véase González Cano (1989).

servicios sociales, y ii) cuantificación de la magnitud de la renuncia tributaria, a fin de medir su impacto en las finanzas públicas y sus efectos distributivos por estratos de ingreso.

Cuadro II-1

ARGENTINA: GASTOS TRIBUTARIOS EN ALGUNOS SECTORES SOCIALES, 1997

SECTOR SOCIAL	DESTINO	TIPO DE EXONERACIÓN
Educación	Fundaciones (universidades privadas) Actividades de capacitación Escuelas de gestión privada y textos escolares Asociaciones sin fines de lucro Beneficios sociales a los trabajadores (cursos y seminarios de capacitación, útiles escolares e implementos)	Tratamiento especial Desgravación Exención IVA Tratamiento ganancias Deducción ganancias de las empresas
Salud	Obras sociales, mutuales, cooperativas y "prepagas" (sociedades de seguro médico) Medicamentos Beneficios sociales a los trabajadores (reembolso de gastos en medicamentos) Asociaciones sin fines de lucro Aportes a seguros de salud	Exención IVA Exención IVA (exentos en última etapa) Deducción ganancias de las empresas Tratamiento ganancias Deducción ganancias
Nutrición	Agua, pan y leche al consumidor final, al Estado y a las asociaciones sin fines de lucro Beneficios sociales a los trabajadores (comedores en la empresa y vales para almuerzo) Vales de almuerzo Asociaciones sin fines de lucro	Exención IVA Deducción ganancias de las empresas Tratamiento especial Tratamiento ganancias
Bienestar social	Beneficios sociales a trabajadores (provisión de ropa de trabajo, gastos de guardería y entierro de familiares a cargo) Asociaciones sin fines de lucro Sepelio, obras sociales Transporte público de pasajeros	Deducción ganancias de las empresas Tratamiento ganancias Exención IVA Exención IVA
Previsión social	Seguros privados de retiro y seguros de vida	Deducción impuesto a las ganancias
Vivienda	Locación e intereses	Exención IVA

Fuente: M. Cristina Vargas de Flood, "El caso de Argentina: primeros ensayos para la identificación del gasto cuasi-fiscal", documento presentado en el Taller "Reducción del gasto público y minimización de su impacto adverso sobre la pobreza". Brasilia, diciembre de 1997.

F. ALGUNAS CONSECUENCIAS

El análisis precedente puede resumirse en la imagen de un témpano (véanse los gráficos II-1 y II-2). Éste representa toda la actividad fiscal del Estado (la política fiscal), constituida por una parte visible (la política presupuestaria), y una parte sumergida, opaca, oculta o invisible (la política cuasifiscal). A partir de este marco conceptual, se pueden hacer algunas observaciones de interés.

Gráfico II-1
LOS LADOS VISIBLE Y OPACO DE LA POLÍTICA FISCAL

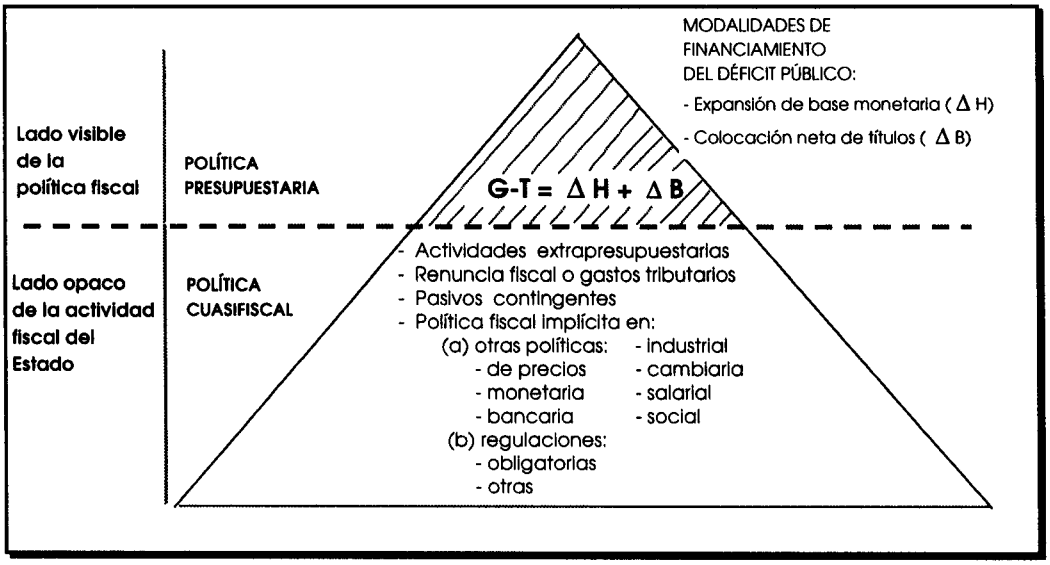
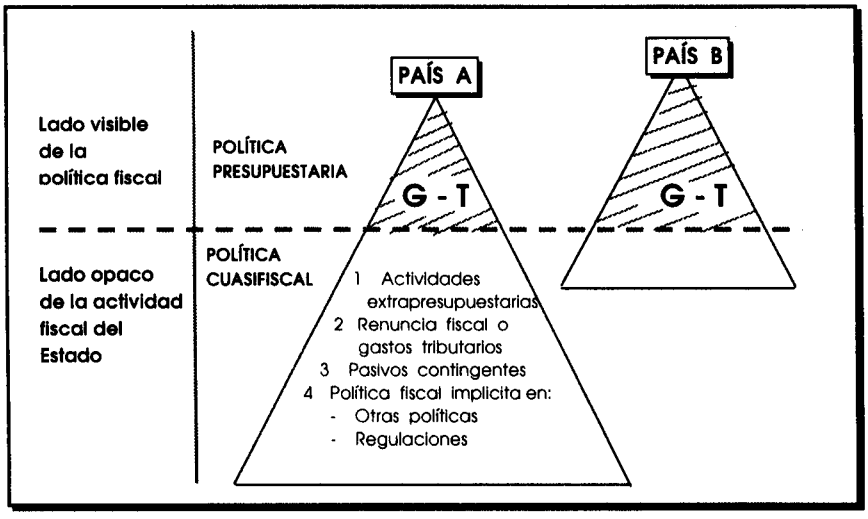


Gráfico II-2
GRADO DE TRANSPARENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL ENTRE PAÍSES



i) El debate de los últimos años en torno a la modernización de las instituciones presupuestarias debe complementarse con el estudio y discusión más a fondo de las causas, las modalidades, la dimensión cuantitativa y las medidas de política que permitirían incorporar lo cuasifiscal dentro de la política presupuestaria

Cuando se concentra la atención en el mejoramiento de las reglas y los procedimientos que rigen la elaboración, la aprobación y el manejo del presupuesto público, se pierde de vista lo que está ocurriendo con la parte sumergida del témpano, que es difícil de dimensionar debido a su propia naturaleza opaca.[30] De hecho, la falta de información cuantitativa sobre el alcance de este fenómeno abre una interesante e inexplorada área de investigación empírica sobre temas fiscales en nuestra región.

Sin embargo, es posible formarse una opinión de la importancia relativa de este fenómeno a partir de las estimaciones disponibles del costo fiscal de las crisis bancarias en América Latina y el Caribe. Centrándose exclusivamente en este componente de la política cuasifiscal, es posible concluir que tales crisis, al parecer cada vez más frecuentes e intensas, tienen un costo fiscal muy alto, que en no pocos casos equivale a varias veces el presupuesto anual para salud y educación de un país (véase el capítulo V). Por lo tanto, convendría ampliar el ámbito de reflexión, para tener una visión de conjunto de la situación fiscal de cada país, incluido el fenómeno de sustitución de políticas e instrumentos mencionado anteriormente.

ii) La medición del "tamaño del Estado" a partir de la carga tributaria explícita subestima el verdadero nivel de la presión tributaria bruta

En vista de las múltiples maneras en que las políticas públicas pueden tener efectos equivalentes a los que tienen los impuestos convencionales, un análisis de la carga tributaria que se limite a estos últimos obviamente subestima la carga efectiva. Una segunda alternativa sería usar como sustituto el nivel del gasto público expresado como proporción del PIB e incluido en la parte visible del témpano (g/y). Si se limita la atención a esa parte, se observa que el gasto puede ser financiado mediante tributación explícita (te) o tributación implícita (ti), en el que esta última se refiere sólo, para fines de esta exposición, al impuesto inflacionario que incide en la deuda neta del gobierno (base monetaria más títulos de distinto tipo).[31] Esto muestra que un gobierno puede mantener constante el gasto público y

---

[30] La falta o inadecuación de los registros dificulta el dimensionamiento del ámbito cuasifiscal. Estas situaciones son frecuentes en la esfera de las cuentas nacionales, cuyo foco de atención es precisamente la economía registrada. Se han hecho numerosos intentos de medir las actividades productivas de la economía informal e ilegal (contrabando, narcotráfico, lavado de dinero y otras similares), pero aún no hay pleno acuerdo sobre la dimensión exacta de estos fenómenos. Ya sea debido a controversias sobre aspectos conceptuales y metodológicos o por falta de información básica, es necesario realizar más investigaciones sobre la materia en los países de la región.

[31] La tributación implícita a la que se hace referencia en el texto se limita al efecto que ejerce el impuesto inflacionario en lo que respecta a los pasivos netos del sector público en manos del sector privado nacional. Evidentemente, hay muchas otras manifestaciones de tributación implícita que quedan fuera del ámbito del análisis anterior, pero que deberían tomarse en cuenta en todo estudio en el que interese medir el total de la carga tributaria. Por tanto, los elementos

seleccionar diferentes combinaciones de tributación explícita e implícita, sobre la base de su evaluación política del grado de fragilidad del 'pacto fiscal' subyacente.

Por lo tanto, dos países con el mismo nivel de presión tributaria efectiva (g/y), pueden diferir en cuanto a la composición de la estructura de recaudación entre tributación explícita (te) y tributación implícita.(ti) Así, la comparación de los países A y B (gráfico II-2), sobre la base de las estadístic as sobre recaudación tributaria que suelen publicarse, muestran que el segundo, representativo del mundo industrializado, presenta una carga tributaria más elevada que el primero, representativo de una economía típica de nuestra región. Si se supone que el nivel de la relación (g/y) es común a ambos países, no cabe duda que la conclusión anterior sobre la diferencia de nivel de carga se debe esencialmente a que en el análisis no se tomó en consideración el componente de tributación implícita al que ya se hizo referencia. Esta especie de ilusión óptica desaparecería si en las comparaciones internacionales se tuvieran en cuenta las diferencias entre un país y otro en cuanto a la carga tributaria implícita.

iii) Conseguir que la parte sumergida del témpano salga a la superficie y se integre a la política presupuestaria regular es uno de los grandes temas pendientes de la agenda de reformas del Estado

La unificación y consolidación de toda la información de interés fiscal es indispensable para que las autoridades económicas puedan evaluar adecuadamente el alcance y los posibles efectos de las políticas propuestas. Sin embargo, la rejerarquización de los clásicos principios de unicidad y universalidad presupuestaria, necesaria para que los responsables de la política económica tengan una imagen cabal del medio en que operan, no es una tarea fácil porque no sólo choca con dificultades técnicas propias de la tarea, sino también con los factores que condujeron a la fragmentación presupuestaria y la sustitución de políticas explícitas por políticas implícitas, proceso que se trata de revertir.

En última instancia, para superar este tipo de obstáculos hay que atacar las causas de la fragilidad del pacto fiscal, que, como ya se ha indicado, son esencialmente políticas. De lo contrario, los mecanismos de política cuasifiscal continuarán provocando situaciones anómalas, como la tácita redistribución de ingresos que representa el cobro de impuestos implícitos, la asignación de subsidios no aprobados por ley y las veladas formas de corrupción fomentadas por arreglos institucionales y administrativos sui generis.

G. POLÍTICA CUASIFISCAL Y CORRUPCIÓN

Utilizando las imágenes adoptadas en este documento, se podría decir que la parte opaca, invisible u oculta del témpano que representa la actividad fiscal del Estado guarda relación directa con el grado de fragilidad del pacto fiscal en que se apoya la gobernabilidad de un país.

---

considerados en el gráfico II-1 sólo representan una parte de las complejas relaciones recíprocas existentes entre el aspecto visible de la política fiscal y la política cuasifiscal.

A su vez, la falta de transparencia característica de la parte sumergida del témpano obedece a una fundamental falta de mecanismos de información entre principal (el ciudadano, elector y contribuyente) y agente (políticos electos o designados y tecnócratas en general). Las consecuencias de esta asimetría se ven reforzadas por lo siguiente: i) reducidas exigencias formales en materia de fijación de metas que deban alcanzarse en determinados plazos, suministro de información, y sujeción a mecanismos de evaluación independiente de los resultados alcanzados y la gestión del agente; ii) insuficientes exigencias de rendición de cuentas del agente al principal o a las entidades encargadas de la supervisión y control de su gestión; iii) limitada capacidad técnica o política de los organismos fiscalizadores para realizar auditorías detalladas y hacer cumplir sin excepciones la normativa legal vigente.

Este conjunto de condiciones conduce obligatoriamente al desarrollo endógeno de un sistema de incentivos favorables a la corrupción. Como efectos secundarios aparecen las constantes denuncias de aprovechamiento de los cargos públicos con fines personales en diferentes organismos y niveles del gobierno. Por lo tanto, es razonable postular que cuanto mayor importancia, relativa y absoluta, tenga la política cuasifiscal, tanto menor será la probabilidad de que se satisfagan los criterios de gobernabilidad, es decir: transparencia de las leyes, las regulaciones y los procedimientos; responsabilidad de los agentes (políticos y tecnócratas) ante el principal (ciudadanos, electores y contribuyentes) y ante la ley; predictibilidad de la ley y validez jurídica de los contratos.

Si bien la corrupción pública es un fenómeno de larga data, su creciente visibilidad internacional demuestra que ha alcanzado dimensiones insospechadas. Esto explica que el interés en esta materia haya trascendido el ámbito nacional, pasando a integrar la agenda prioritaria de organismos internacionales y centros académicos de todo el mundo.[32]

La corrupción destaca como uno de los grandes problemas éticos, políticos, económicos y sociales de este final del siglo. En particular, puede considerarse como una conspicua manifestación de "falla de gobierno," que da origen a graves problemas de gobernabilidad.[33] No es de extrañar entonces que este tema despierte interés en las comisiones nacionales de reforma del Estado, las comisiones parlamentarias de ética, los partidos políticos, los centros de investigación académica, y las organizaciones de empresarios y de trabajadores, entre otros.

---

[32] Para citar un ejemplo, los 29 países de la OCDE, junto a otros 5 entre los que figuran Argentina, Brasil y Chile, adoptaron el 21 de noviembre de 1997 una Convención contra el pago de sobornos a funcionarios extranjeros con el objeto de "participar o seguir participando en operaciones comerciales, u obtener otras ventajas impropias en la conducción de negocios internacionales". El Preámbulo de dicha Convención parte reconociendo que "El soborno es un fenómeno ampliamente difundido en las transacciones económicas internacionales, incluidos el comercio y las inversiones...". OCDE (1997a).

[33] Aunque la expresión "falla de gobierno" se emplea con frecuencia, no existe una definición ampliamente aceptada de este concepto. Krueger (1993) ofrece varias posibles interpretaciones y describe las limitaciones que presenta cada una de ellas. En el contexto del presente documento, la expresión se refiere a intervenciones públicas que en la mayoría de los casos pueden considerarse inferiores, en términos de eficacia o eficiencia, de lo que recomendarían las mejores prácticas establecidas. Por ejemplo, el pago a los proveedores del gobierno de precios sistemáticamente más altos que los del mercado, no sólo se aleja de la mejor práctica, sino también puede despertar sospechas de que la diferencia corresponde a un pago de sobornos o coimas.

Aunque la corrupción al parecer se da por igual en todas las latitudes y culturas, así como en países con distintos niveles de desarrollo económico, no hay duda de que responde a ciertas condiciones objetivas del medio en que se mueven los funcionarios públicos.[34] Según la literatura sobre el tema los factores que facilitan su aparición serían los siguientes:

i) complejidad y opacidad o escasa transparencia de los arreglos institucionales, los modelos administrativos, los sistemas legales y los cuerpos regulatorios en general, como también de las normas y los procedimientos administrativos, sobre todo cuando van acompañados de un alto grado de discrecionalidad en las atribuciones otorgadas a los funcionarios públicos;

ii) códigos tributarios complejos y normativa cambiante, cuyo costo de cumplimiento es elevado, lo que dificulta su observancia;

iii) normativa compleja o cambiante en lo que respecta a los contratos de compras públicas a proveedores del Estado, y de concesión de servicios o licitación de obras públicas en general;

iv) falta de mecanismos de supervisión adecuados y empleo de métodos de supervisión arcaicos y poco eficientes, sumados a la inexistencia de mecanismos de evaluación periódica y fiscalización de la gestión de los funcionarios públicos en cuanto a ética y calidad de su desempeño.

Más allá del desafío que la corrupción pública plantea al desarrollo y la consolidación de un marco ético compatible con sociedades libres y democráticas, el uso o abuso de los cargos públicos con fines personales se reconoce hoy en día como un obstáculo en tres planos. En primer lugar, dificulta la consolidación fiscal y, consecuentemente, el financiamiento no inflacionario del presupuesto público; por ejemplo, la corrupción de los funcionarios contribuye a acentuar la evasión tributaria, aduanera y previsional y, además, conduce a compras innecesarias, pago de precios superiores a los de mercado, aceptación de insumos de calidad inadecuada a los proveedores del Estado y aprobación de proyectos de inversión que se yuxtaponen total o parcialmente, entre otros. En segundo lugar, la corrupción de los funcionarios gubernamentales impide la eficiente asignación de recursos públicos (dado que se traduce en un desvío de fondos hacia fines de menor rentabilidad social) y privados (puesto que la posibilidad de percibir grandes ganancias suele empujar a los trabajadores más talentosos y creativos a actividades no sólo ilegales sino que también reportan menos beneficios sociales). Por último, este fenómeno dificulta una más equitativa distribución de ingresos y patrimonio, en la medida en que un reducido número de agentes económicos concentra distintos tipos de rentas a expensas de la gran mayoría de los contribuyentes.

En resumen, la corrupción es un problema que afecta simultáneamente la consolidación de las cuentas públicas y los equilibrios macroeconómicos, dificulta la gobernabilidad política y limita las perspectivas de crecimiento económico. Según el planteamiento de este capítulo, los instrumentos y procedimientos de la política cuasifiscal contribuyen a crear un medio propicio para el surgimiento de diversas formas y prácticas de corrupción, captura de rentas y, en general, desarrollo de actividades no productivas.[35]

---

[34] Véase Tanzi (1997); Chand y Moene (1997).

[35] Véase Bhagwati (1982).

H. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

- La consolidación de las finanzas públicas de la región exige la concertación de un pacto fiscal que se enmarque en la estructura político-institucional de la sociedad y, a la vez, legitime políticamente el papel del Estado y su área de acción en las esferas económica y social; en particular, debe reflejar un consenso estable en cuanto al nivel, la composición y la tendencia del gasto público, como también de la tributación requerida para su financiamiento.
- Mientras no se fortalezca dicho pacto fiscal habrá grandes incentivos a la sustitución de instrumentos costosos (directos, visibles y explícitos) por otros de menor calidad pero considerados más "baratos" desde el punto de vista político (indirectos, poco transparentes). Esto otorga cierta opacidad al manejo del presupuesto público, que termina siendo poco representativo de todos los conductos a través de los cuales se expresa la política fiscal. De este modo, el aspecto extrapresupuestario de muchas medidas con efectos económicos equivalentes a los impuestos y subsidios convencionales, suele pasar inadvertido o subestimarse, pese a los sustanciales efectos políticos, económicos y sociales que puede llegar a tener.
- La mayor opacidad fiscal reduce las probabilidades de que se satisfagan los criterios de gobernabilidad (transparencia, responsabilidad y predictibilidad). Además, crea condiciones propicias a la corrupción, que afecta adversa y simultáneamente la consolidación de las cuentas públicas y los equilibrios macroeconómicos, a la vez que dificulta la gobernabilidad política y limita las perspectivas de crecimiento.
- Ante esta situación, el debate en torno a la modernización de las instituciones presupuestarias debe complementarse con estudios y análisis más amplios de la dimensión cuasifiscal. En particular, la correcta evaluación de la situación fiscal de un país exige un alto grado de transparencia de las actividades pertinentes; por lo tanto, hay que complementar e integrar la información que suele encontrarse en el presupuesto oficial (*parte visible del témpano*), con la gama de instrumentos de naturaleza fiscal (actividades extrapresupuestarias, gastos tributarios, pasivos contingentes y conjeturales, política fiscal implícita) no incluidos en aquel (*parte sumergida del témpano*). La mayor transparencia fiscal es, a su vez, un buen medio para combatir la corrupción.
- En los países de la región, los mecanismos cuasifiscales se reflejan en la relevancia otorgada a algunas modalidades indirectas de gasto público, como gastos tributarios y regulaciones de carácter obligatorio, que están escasamente cuantificadas. Por otra parte, la estimación del alcance efectivo del gasto social reviste especial importancia debido a su relación con la equidad. En este caso, es preciso contabilizar los elementos cuasifiscales de la política social (subsidios otorgados a través de la política de precios, regulación obligatoria, incentivos consistentes en exenciones y renuncias tributarias, e ilegalidad e informalidad, entre otros), que permitan determinar su verdadero alcance.
- En general, lograr que la parte sumergida del témpano salga a la superficie y se integre a la política presupuestaria regular es una de las grandes tareas pendientes de la reforma del Estado. Los problemas de falta de información, capacidad técnica y

voluntad política que subsisten en la región limitan los efectos esperados de la reforma. Por lo tanto, hay que tratar de crear conciencia sobre la importancia estratégica de la aplicación de los principios de unicidad y universalidad presupuestaria. Además, hay que adoptar medidas que permitan contar con mejor información, tanto en términos de calidad y cantidad, como de presentación oportuna.

- Una recomendación básica que se deriva de lo anterior es la que apunta a la necesidad de elaborar presupuestos complementarios en algunas áreas cuasifiscales importantes, como la renuncia fiscal y la regulación obligatoria, aprovechando la experiencia de los países más avanzados en cuanto a metodología de estimación. Los presupuestos complementarios pueden irse incorporando gradualmente al análisis del presupuesto anual en el Congreso, por una parte para detectar el verdadero alcance de la acción del Estado y, por otra, para comparar los costos y beneficios que supone la sustitución de instrumentos.

SEGUNDA PARTE:
EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

III. Ingresos del gobierno

IV. Gasto público

V. Déficit y deuda

III. INGRESOS DEL GOBIERNO

A. INTRODUCCIÓN

Durante los años ochenta y noventa, en la mayoría de las economías de la región se aplicaron numerosas reformas de política tributaria y arancelaria, complementadas por iniciativas de modernización de las respectivas estructuras administrativas.[1]

Mediante dichas reformas se trataba de alcanzar los clásicos objetivos de suficiencia recaudatoria, simplificación de normas y procedimientos, neutralidad en la asignación de recursos y equidad —especialmente horizontal— en la distribución de la carga. Al mismo tiempo, se intentaba promover una adaptación funcional de las bases y tasas impositivas a los requerimientos de los programas de estabilización y reformas estructurales iniciados en la década pasada.

Como era de esperar, el éxito alcanzado en el logro de tales objetivos ha sido variado. Si bien no existen estudios definitivos al respecto, puede afirmarse que los avances en materia de suficiencia han sido lentos y políticamente costosos para los gobiernos que intentaron elevar la carga tributaria. Aunque algunos países han progresado bastante en el ámbito de la simplificación de la legislación, normas y procedimientos tributarios, es mucho lo que resta por hacer. La complejidad eleva los costos de cumplimiento y crea incentivos para la evasión y elusión tributarias. La búsqueda de mayor equidad tributaria ha tropezado, por una parte, con el desencanto surgido de expectativas probablemente exageradas de los años setenta respecto de la capacidad redistributiva del sistema tributario y, por la otra, con el hecho de que los impuestos que más recaudan tienen un sesgo regresivo. En todo caso, se trata de una asignatura pendiente para futuras reformas tributarias en la región.

En relación al objetivo de mayor eficiencia en la asignación de recursos, es posible que la adopción generalizada del IVA haya contribuido a disminuir las distorsiones previamente generadas por tradicionales impuestos a las ventas que operaban en cascada,

[1] Véanse Shome (1998), Carciofi, Barris y Cetrángolo (1994), Tanzi y Pellechio (1995), Radano (1996), IEF (1992), Cosulich (1998) y Castilla (1998).

mediante una simplificación de las tasas y una base impositiva más amplia. Además, la creciente importancia —absoluta y relativa— del IVA puede interpretarse como una contribución a no distorsionar las decisiones en favor del ahorro personal, ya que, si bien los bienes gravados abarcan un amplio espectro, en definitiva el impuesto sólo incide directamente sobre el consumo.

B. INGRESOS PÚBLICOS

Después de una década de fluctuaciones sin tendencia clara, la media de los ingresos totales de los gobiernos centrales de América Latina, como proporción del PIB, ha aumentado progresivamente durante los años noventa. En efecto, las cifras han pasado de una media de algo menos de 15% del producto en 1990 a 17% en 1996 (véase el gráfico III-1). En este último año, los ingresos totales muestran menor dispersión, concentrándose entre 15% y 20% del PIB. Solamente Guatemala y Haití recaudaron menos del 10%; Chile se sitúa de manera estable en alrededor del 23%, mientras que Nicaragua —gracias a un aumento de las transferencias que recibe del exterior— ha llegado a superar el 25%. En cambio, los ingresos totales de los países del Caribe han disminuido levemente durante los años noventa, aunque se mantienen por encima del 30% del producto.

Si se incluye al resto del sector público no financiero (SPNF), se advierte que el comportamiento de los ingresos totales es similar al de los gobiernos centrales. A principios de esta década, el SPNF recaudaba en promedio entre el 25% y el 26% del producto, monto que en 1996 se elevó a casi 28%. Los datos de los países con información disponible del SPNF también indican que hay mayor convergencia entre los países con respecto a las recaudaciones. En el caso extremo, el sector público no financiero venezolano recaudó cerca de 37% del PIB en 1996, por un auge de los ingresos de su empresa petrolera. Sólo en Argentina el SPNF recaudó menos del 20% del PIB, debido a rebajas de las contribuciones patronales instauradas para estimular la demanda de mano de obra.

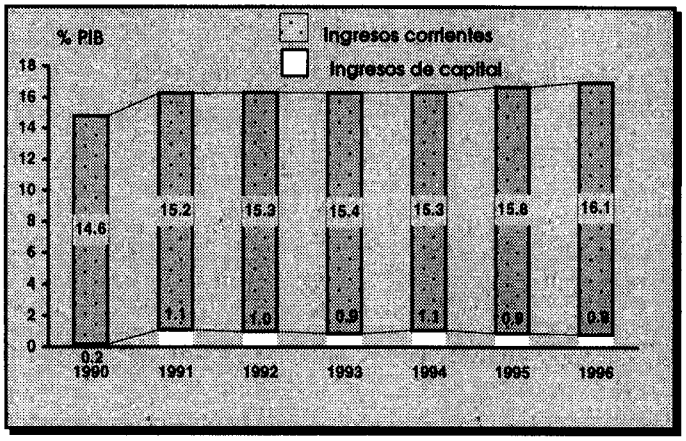
Los ingresos totales del gobierno central se componen principalmente de ingresos corrientes, que han crecido en promedio de 14.6% del PIB en 1990 a 16.1% en 1996. Durante los últimos siete años los ingresos de capital fluctuaron en torno de 1% del PIB y deberán registrar una tendencia declinante a medida que culminen los procesos de privatización y desincorporación de empresas públicas (véase el gráfico III-1).

A su vez, dichos ingresos corrientes están compuestos básicamente por ingresos tributarios. Estos últimos han tenido una tendencia ascendente y han alcanzado el equivalente a 13.4% del PIB en 1996 (véase la sección siguiente). Les siguen en importancia las contribuciones a la seguridad social (véase la sección 2), equivalentes en promedio[2] a un poco más del 2% del producto, y los ingresos no tributarios, de alrededor de 1.5%. Las contribuciones a la seguridad social pública han mantenido su nivel durante el primer lustro de la década, pero han reducido su participación levemente durante los últimos tres años (del 13% al 11% del total de los ingresos corrientes). Los gobiernos de Colombia, Brasil y Argentina recaudan alrededor del 33%, 29% y 28% de sus ingresos corrientes

[2] Promedio de los siguientes 11 países con datos disponibles desde 1990 hasta 1995: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

respectivamente por concepto de estas contribuciones. Países como Ecuador, México y Perú recaudan niveles más moderados, de entre 12% y 13% de los ingresos corrientes, en tanto otro grupo de países, como Chile, Bolivia, Honduras, Paraguay y Venezuela, sólo recaudan entre el 5% y 7% del total de sus ingresos corrientes. Además, Ecuador, México y Venezuela obtienen importantes ingresos de sus empresas estatales petroleras, lo que también se aplica a Chile, aunque en menor grado, con los ingresos del cobre.

Gráfico III-1
AMÉRICA LATINA: INGRESOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES 1990-1996
(En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

1. Ingresos tributarios

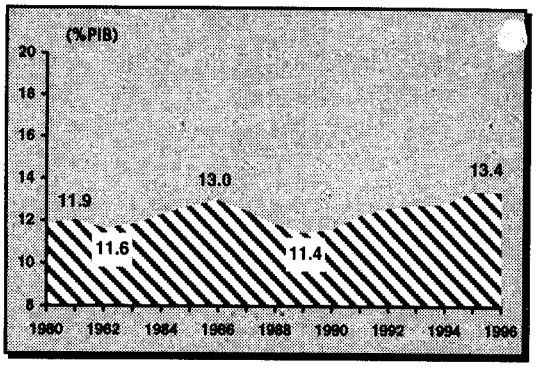
La presión tributaria bruta media del gobierno central —definida como la proporción de su recaudación tributaria respecto del PIB, neta de contribuciones a la seguridad social— ha aumentado lentamente desde comienzos de la presente década, de 11.6% en 1990 a 13.4% en 1996. Este aumento medio, de alrededor de 2 puntos del PIB, está sujeto a una fuerte variación según el país, ya que en algunos hubo incrementos bastante mayores que el indicado, mientras que en otros se registraron caídas. Sin embargo, es importante anotar que la presión tributaria media en 1990 fue levemente inferior a la de comienzos de la década de 1980 (véase el gráfico III-2.a).

Estos resultados favorables no pueden atribuirse exclusivamente al efecto de las reformas tributarias de los años ochenta y noventa, ya que han incidido también otros factores. De hecho, dicho aumento puede desglosarse en tres grandes grupos de determinantes: 1) reformas de política (eliminación de exenciones, reducción de deducciones y ampliación de base, reducción del número de tramos de ingreso de las escalas tributarias y disminución de la tasa marginal media); 2) mejoras en la capacidad de recaudación de las administraciones tributarias (creación y actualización de catastros de contribuyentes, capacitación técnica de fiscales, aumento de la motivación y estímulo de los funcionarios, jerarquía de las administraciones tributarias y, en particular, de las actividades de fiscalización, informatización de los servicios), y 3) efectos —directos e indirectos— del

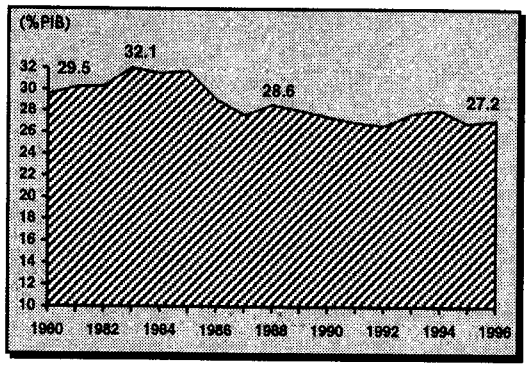
crecimiento económico y de cambios en el entorno institucional, político y social. En ausencia de estudios detallados que demuestren la importancia relativa de cada uno de los referidos factores, no parece prudente atribuir al primero la responsabilidad exclusiva de los resultados alcanzados.[3]

Gráfico III-2
PRESIÓN TRIBUTARIA MENOS CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES
1980-1996
(En porcentajes del PIB)

2.a América Latina



2.b El Caribe



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Volviendo a la presión tributaria bruta del gobierno central, cabe señalar que la mayoría de los países de la región mantienen un nivel que oscila entre el 10% y 20% del PIB. Países petroleros como México, Venezuela y Ecuador registran presiones tributarias inferiores al 10%, porque se apoyan más en los ingresos vinculados a dicho producto (véase el gráfico III-3.a).

Algo bastante diferente ocurre en los países del Caribe, donde la presión tributaria media se ha mantenido a niveles que duplican los del resto de la región. Esto se debe principalmente a mayores ingresos por concepto de impuestos al comercio exterior, además de una mayor recaudación de impuestos directos sobre la renta de las personas y de las empresas. Como puede apreciarse en el gráfico III-2.b, durante la década de 1980 los gobiernos centrales de los países del Caribe mantuvieron una presión tributaria media de aproximadamente 30% del PIB, que disminuyó a 27% en lo que va transcurrido de los años noventa. Sin embargo, dicha tendencia se caracterizó por una gran variación entre un país y otro (tal como figura en el gráfico III-3.b, en 1996 las cifras oscilaban entre 17% y 35% del PIB) y entre los años ochenta y noventa (véase el gráfico III-2.b) obedeció principalmente a la menor recaudación de impuestos directos (véase la sección 1.b).

La vulnerabilidad fiscal de las islas pequeñas del Caribe es elevada, como lo ilustra el caso de Aruba.[4] Mientras que la presión tributaria registrada en 1986 fue de aproximadamente 25% del PIB (compuesta en un 70% de impuestos directos), en los cuatro años siguientes se produjo una caída de aproximadamente 7 puntos del PIB. Desde entonces,

[3] Por ejemplo, véanse BID (1996) y Shome (1995).
[4] FMI (1997).

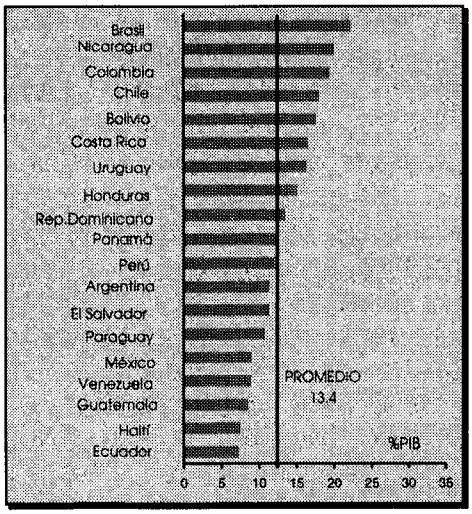
la carga tributaria ha permanecido relativamente estable, en un nivel medio de alrededor de 18% del PIB (con una participación de los impuestos directos de 56% del total). Esta vulnerabilidad está vinculada a estructuras productivas altamente especializadas, ya sea en productos primarios, en la refinación y exportación de derivados del petróleo (como era el caso de Aruba hasta 1985) o en el sector servicios (básicamente finanzas y turismo).[5]

Gráfico III-3

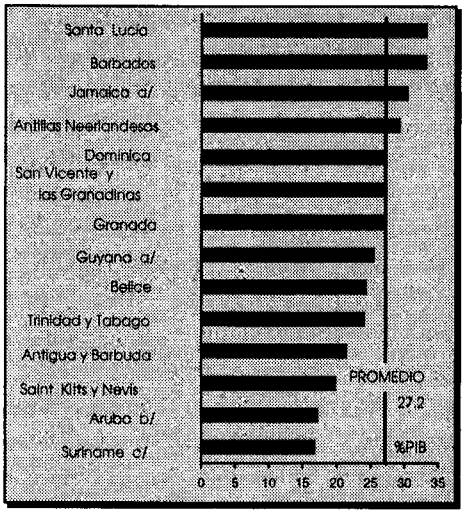
PRESIÓN TRIBUTARIA MENOS CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL, POR PAÍS, 1996

(En porcentajes del PIB)

3.a América Latina



3.b El Caribe



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Dato de 1995. b/ Dato de 1992.
c/ Dato de 1993.

a) Impuestos indirectos

Con el impulso de los programas de liberalización comercial iniciados en América Latina durante los años ochenta, que continúan consolidándose en los noventa, se produjo una sensible disminución en el nivel medio y en la variancia de los aranceles de la región. Esto generó una considerable caída de la importancia relativa de los ingresos tributarios por concepto de operaciones de comercio exterior, especialmente en los países que más han

[5] Desde los años veinte hasta la primera mitad de los años ochenta, la economía de Aruba estuvo sumamente concentrada en la refinación y exportación de derivados del petróleo. Ante la fuerte caída de los precios de este producto, que se produjo entre 1981 y 1985, y en respuesta a la reducción de más de 20% de la producción de petróleo de Venezuela, se cerró la importante Refinería Lago. En 1982 dicha refinería proporcionaba más del 40% del total de ingresos del gobierno por concepto de impuesto sobre las utilidades, a lo que debe sumarse la recaudación del impuesto sobre los salarios de los empleados. No obstante la acelerada y exitosa reconversión de su estructura productiva hacia la industria del turismo, las finanzas públicas de Aruba han experimentado un auténtico cambio de régimen fiscal hacia niveles de ingresos y gastos sensiblemente menores que los exhibidos hasta la primera mitad de los ochenta.

avanzado en la apertura de sus economías al comercio internacional, y en la firma de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales de integración subregional. Por lo tanto, a medida que el regionalismo abierto se vaya consolidando en América Latina y el Caribe, cabe esperar una profundización de dicha tendencia.[6]

Como consecuencia del anterior tipo de políticas, se ha registrado un cambio en la composición de la recaudación tributaria de numerosos países: de bases impositivas vinculadas a operaciones de frontera (importación y exportación) a otras referidas a operaciones internas (véase el gráfico III-4).

La tensión que provoca en los Ministerios de Hacienda la pérdida potencial de recaudación resultante de políticas de desgravación arancelaria es tanto más fuerte cuanto mayor sea la dependencia del Tesoro de dicha fuente de ingresos. Ello se aplica en particular a las pequeñas economías del Caribe, que en promedio recaudan una tercera parte de sus ingresos totales por actividades vinculadas al comercio exterior (o dos terceras partes de sus ingresos por impuestos indirectos), y en menor grado a las economías de América Central. En estas dos regiones, la sola perspectiva de rebajas arancelarias dificulta el avance de las negociaciones sobre integración económica (véanse los gráficos III-4.b y III-4.c).

Sin embargo, las mermas en las recaudaciones han sido menores que las anticipadas debido a un auge general de las importaciones, incluidas las dirigidas a apoyar la industria turística del Caribe, y la introducción en algunos países de otros impuestos al comercio exterior. Dicha tensión se deja sentir también en economías relativamente mayores y abiertas, como la chilena, cuando se barajan posibles rebajas arancelarias unilaterales como forma de mejorar las condiciones de inserción competitiva del sector exportador nacional en los mercados mundiales y disminuir la desviación de comercio resultante de acuerdos con socios menos comprometidos con los objetivos del libre comercio. De manera que es preciso tener en cuenta la disyuntiva (*trade-off*) entre los objetivos de suficiencia recaudatoria (ámbito propio de la Secretaría de Ingresos) y los de integración subregional e inserción en la economía mundial (correspondientes a la Secretaría de Comercio y Relaciones Exteriores) (véase el recuadro III-1).

Como complemento del cambio anterior, en los años noventa se terminó de consolidar el sesgo de la estructura recaudatoria de las economías latinoamericanas —iniciado décadas atrás y profundizado durante los años ochenta— en favor de los impuestos indirectos y en especial sobre el consumo, en la modalidad del IVA. La mayoría de los países han elevado sus tasas básicas de este impuesto en los últimos años (véase el cuadro III-1). De hecho, en promedio, la proporción de los ingresos por concepto de impuestos indirectos se ha estabilizado en alrededor de 73% de los ingresos tributarios durante toda la década de 1990. Casi todos los países de América Latina recaudan entre el 70% y el 80% de los ingresos tributarios gracias a los impuestos indirectos. Solamente Colombia, México y Panamá tienen una distribución mejor balanceada entre las recaudaciones por concepto de impuestos directos e indirectos; en estos países los ingresos por concepto de impuestos indirectos representan entre 50% y 60% del total. Los países del Caribe también presentan

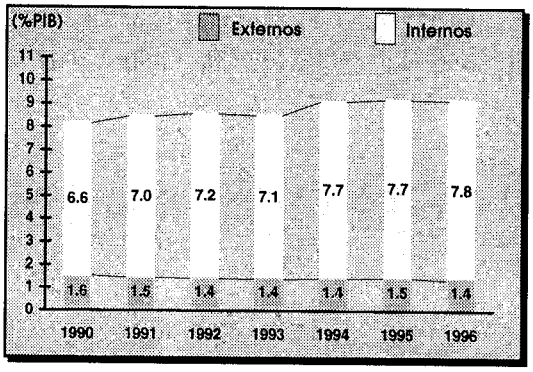
[6] Las complejas concesiones recíprocas derivadas de dichos acuerdos comerciales subregionales se expresan en numerosas excepciones que perforan la malla de protección arancelaria nominal, reduciendo aún más el nivel medio del arancel efectivo de cada país. La pérdida de recaudación por concepto de reducciones arancelarias podría estar parcialmente compensada por una devaluación de la moneda nacional. Sin embargo, en general la reducción arancelaria ha estado acompañada de una tendencia a la revaluación de las monedas nacionales.

en promedio una distribución menos sesgada que los latinoamericanos, con aproximadamente un 60% del total de los ingresos tributarios originado en bases imponibles de carácter indirecto.

Gráfico III-4

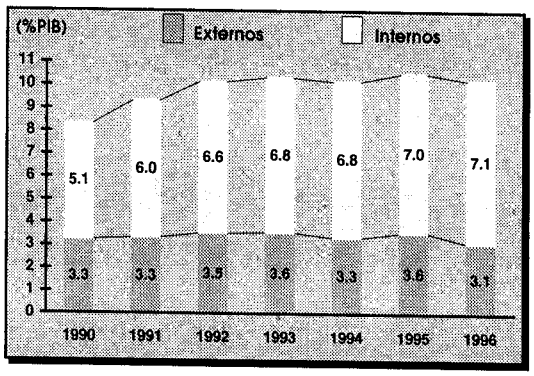
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS INDIRECTOS GOBIERNO CENTRAL

4.a América del Sur y México



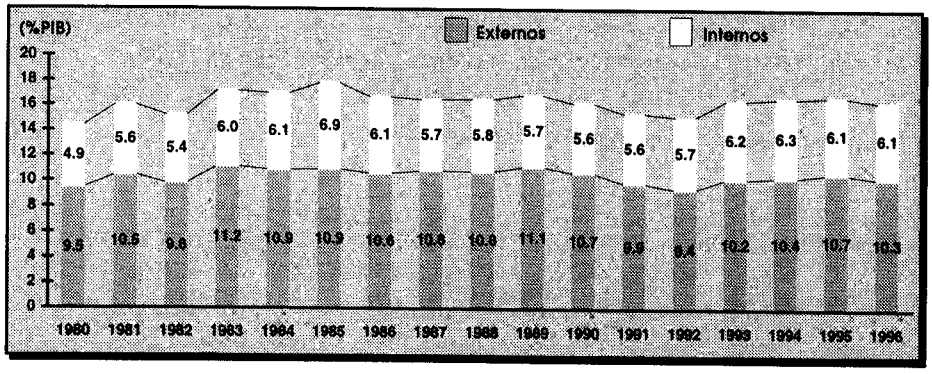
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
Nota: Promedio de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

4.b Centroamérica



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
Nota: Promedio de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Rep. Dominicana.

4.c El Caribe



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
Nota: Promedio de las Antillas Neerlandesas, Antigua y Barbuda, Aruba, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago.

Recuadro III-1
DEPENDENCIA DE LAS RECAUDACIONES ADUANERAS

Para muchos de los países pequeños de la región, la apertura a las importaciones, con la consiguiente rebaja de los aranceles, representa la disminución de una fuente importante de ingresos tributarios, ya que en ellos el total de las recaudaciones fiscales depende en gran medida del comportamiento de las importaciones y exportaciones. Esto sucede sobre todo en algunos países centroamericanos y caribeños, cuyos ingresos provenientes de los aranceles a las importaciones suelen ascender a una proporción significativa de los ingresos tributarios totales (normalmente sobre el 15% y hasta más del 50%). En general, los aranceles son más fáciles de recaudar que otros impuestos sobre la renta o el consumo. Por ello, aunque en ciertos países se ha intentado aplicar reformas destinadas a reducir el efecto de los aranceles sobre el presupuesto fiscal, éstas no siempre han sido exitosas.[a]

Entre los países del Mercosur, solamente Brasil presenta un nivel de participación de los impuestos al comercio internacional en el total de ingresos fiscales del gobierno central comparable al de los países industrializados, que registran un promedio inferior al 2% (excepto Irlanda y Suiza, que alcanzan entre el 5% y el 7%). En las economías pequeñas de América Central y el Caribe, los aranceles y demás impuestos al comercio exterior representan un promedio de más del 22% de los ingresos fiscales, con fracciones superiores en Anguila (77%), Antigua y Barbuda (66%), República Dominicana (45%), y Bahamas y Barbados (53%).

PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS SOBRE EL COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES, 1994
(En porcentajes de los ingresos totales)

Mercosur		Mercado Común Centroamericano (MCCA)		CARICOM (cont.)	
Argentina	7.26	Costa Rica	14.89	Belice	52.39
Brasil	1.50	El Salvador	14.70	Dominica	56.50
Paraguay	12.46	Guatemala	21.17	Granada	16.77
Uruguay	4.12	Honduras	23.40 [b]	Islas Caimán	42.16
Chile	9.31	Nicaragua	20.94	Jamaica	14.00 [c]
Comunidad Andina				Montserrat	52.50 [c]
Bolivia	6.66	**Comunidad del Caribe (CARICOM)**		Rep.Dominicana	44.80 [c]
Colombia	8.44			St. Kitts y Nevis	55.20 [c]
Ecuador	11.27	Anguila	77.00 [c]	Santa Lucía	58.70 [c]
Perú	9.71	Antigua y Barbuda	66.10 [c]	San Vicente y las Granadinas	40.80
Venezuela	7.33	Antillas	39.16	Suriname	41.70 [c]
.....		Bahamas	59.98	Trinidad y Tabago	10.40 [b]
MÉXICO	6.00	Barbados	8.60 [c]		

Sin embargo, la dependencia de los aranceles es un reflejo de problemas estructurales más profundos, que constituyen el verdadero obstáculo a la apertura. En el caso de las economías pequeñas que forman la Comunidad del Caribe, el limitado tamaño del mercado subregional, la similitud de su estructura productiva y su escasa diversificación parecen explicar mejor las dificultades con que tropieza la integración regional.[d] Excluido el petróleo, el comercio intrarregional ha fluctuado entre un 5% y un 8% del total del comercio de los miembros de la CARICOM. Las economías caribeñas con una base económica poco diversificada dependen mucho de las exportaciones de unos cuantos productos y servicios básicos. Por ejemplo, en 1994 las exportaciones de banano representaron casi 50% de las exportaciones de mercancías de Santa Lucía y Dominica. En el caso de Jamaica y Trinidad y Tabago se advierte una dependencia aún mayor de la bauxita y el petróleo, respectivamente. También registran altos niveles de importación, tanto para el consumo como para la producción, y en todos los casos, el comercio de bienes sobrepasa el 50% del PIB. Si se incluyen los servicios comerciales, la proporción correspondiente al comercio exterior en 1994 osciló de casi el 153% del producto en Antigua y Barbuda a un 62% en Trinidad y Tabago.[e]

Fuente: [a] CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1996-1997* (LC/G.1968-P), Santiago de Chile, 1997. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.2.

[b] Manuel Castilla Domingo, "La armonización tributaria en la integración de las economías pequeñas", en Compendio de documentos presentados en el IX Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de enero de 1997.

[c] T. Harker, Sidya Ould El Hadj y L.V. Souza, "Los países del Caribe y el Área de Libre Comercio de las Américas", *Revista de la CEPAL*, N° 59 (LC/G.1931-P), Santiago de Chile, agosto de 1996.

[d] El total de la población de la CARICOM (antes del ingreso de Haití) es levemente superior a los 6 millones de habitantes.

[e] Existen economías pequeñas que han fomentado una interacción eficiente con la economía internacional, como Singapur, la provincia china de Taiwán, Hong Kong y Luxemburgo, véanse Harker, El-Hadj y Souza, *op. cit.*

Cuadro III-1

TASAS BÁSICAS DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO[a]

(En porcentajes)

Países	Fecha de introducción		Tasa inicial	Marzo 1994	Octubre 1997
Argentina	1975	Enero	16	18	21
Bolivia [b]	1973	Octubre	10	13	13
Brasil (intraestadual) [c]	1967	Enero	15	11	17
Brasil (entre estados) [d]	1967	Enero	15	17	17
Chile	1975	Marzo	20	18	18
Colombia	1975	Enero	10	14	16
Costa Rica	1975	Enero	10	8	15
Ecuador	1970	Julio	4	10	10
El Salvador	1992	Septiembre	10	10	13
Guatemala	1983	Agosto	7	7	10
Haití	1982	Noviembre	7	10	10
Honduras	1976	Enero	3	7	7
Jamaica	1991	Octubre	10	12.5	15
México	1980	Enero	10	10	15
Nicaragua	1975	Enero	6	10	15
Panamá	1977	Marzo	5	5	5
Paraguay	1993	Julio	12	10	10
Perú	1976	Julio	20	18	18
República Dominicana	1983	Enero	6	6	8
Venezuela [e]	1993	Octubre	10	-	16.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI.

[a] Las tasas difieren según los países, pero en este cuadro figuran las de uso más frecuente. Las tasas son los valores legislados (te) para el cálculo del IVA en la modalidad "por fuera" (excepto Bolivia y Brasil), y se aplican a productos y servicios no cubiertos por tasas especialmente altas o bajas. Algunos países contemplan tasa cero para ciertos productos y exportaciones.

[b] La tasa (ti) del 13% es el valor legislado (Ley 843, art. 15) para el cálculo IVA en la modalidad "por dentro". Para hacerla comparable con el resto del cuadro, puede estimarse la tasa efectiva (equivalente al cálculo "por fuera"): te = ti/(1 - ti), de donde se concluye que ti < te.

[c] Brasil, al igual que Bolivia, legisla tasas (ti) para el cálculo "por dentro" del IVA.

[d] Los estados se clasifican en Grupo 1 (región sur y sudeste, excluyendo Espíritu Santo) al que se aplica el 12% y Grupo 2 (el resto de los estados) al que se aplica el 7%.

[e] Poco después de adoptado, el IVA se derogó y, posteriormente, se volvió a introducir en forma definitiva.

b) Impuestos directos

El movimiento mencionado previamente consolida una tendencia sintomática hacia el abandono de la tributación directa como base del financiamiento de las operaciones del gobierno en América Latina. Este comportamiento contrasta con el de las economías del Caribe —aunque, como se verá más adelante, el nivel de estos ingresos se ha reducido recientemente— y de la OCDE, donde se advierte un patrón de recaudación con bastante mayor presencia relativa de impuestos directos. En efecto, en los países del Caribe y de la OCDE la recaudación proveniente de impuestos directos constituye el 40% y el 66% del total de los ingresos tributarios, respectivamente; en cambio, en América Latina representa apenas 25% del total. Si se observa su composición interna, se advierte que entre el 60% y el 80% de tales ingresos se refieren a pagos hechos por empresas, mientras que sólo entre 10% y 15% corresponden a pagos de personas naturales.

A la luz de lo anterior, se infiere que en América Latina existe una fuerte resistencia de los contribuyentes al pago de impuestos sobre la renta personal y una preferencia igualmente fuerte de las autoridades tributarias por el cobro de impuestos indirectos. Esta profundización y consolidación de la tendencia a recaudar basada en impuestos indirectos (particularmente a través del IVA) refleja una combinación de factores de carácter técnico y político.[7] En cuanto a los primeros, cabe recordar las conocidas ventajas del IVA, entre las que destaca su neutralidad nacional, internacional e intertemporal, como también el hecho de que se trata de un impuesto en gran medida autocontrolable. Así, no es de extrañar que la base imponible del IVA se haya convertido en la preferida de todas las administraciones tributarias de la región.[8] En cuanto a los segundos, cabe argumentar que los grupos socioeconómicos más acomodados han logrado presionar para conseguir numerosas excepciones, descuentos y deducciones en los esquemas vigentes del impuesto sobre la renta, lo que en definitiva ha reducido significativamente su impacto recaudatorio.

---

[7] Las publicaciones especializadas en finanzas públicas no ofrecen una explicación teórica de los determinantes de la composición de la recaudación entre impuestos directos e indirectos. El criterio de Ramsey para minimizar la pérdida de bienestar vinculada a la presencia de tributación excluye los impuestos directos, motivo por el que se trata de una teoría de la estructura óptima de tasas (*tax structure*) y no de la composición de impuestos (*tax mix*). Sobre esta materia véase Boadway, Roberts y Shah (1994).

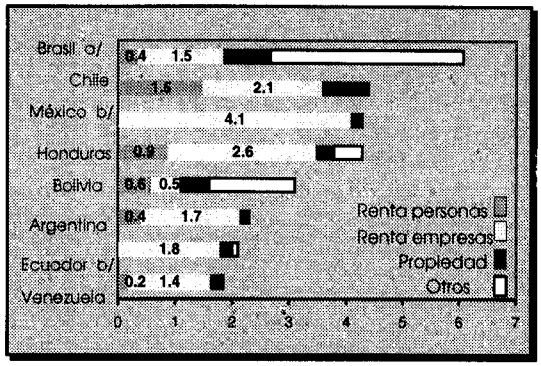
[8] El IVA es el impuesto que se ha difundido con mayor rapidez en el mundo, en particular durante las dos últimas décadas. Después que Francia lo introdujo en forma experimental en 1954, hasta adoptarlo plenamente en 1968, Brasil y Uruguay fueron pioneros al incorporarlo a sus estructuras tributarias en los años sesenta, seguidos por Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Panamá en los setenta, México, Nicaragua, Perú, Colombia, Guatemala, Haití, República Dominicana y Bolivia en los ochenta, y Paraguay, El Salvador y Venezuela en los noventa. En la actualidad todas las economías latinoamericanas aplican alguna modalidad del IVA, excepto Cuba. En este último país, la Ley N° 73 de agosto de 1994 no incluyó la figura del IVA, aunque el nuevo Impuesto sobre Ventas, que sustituirá parcialmente al actual Impuesto de Circulación, podrá transformarse en un futuro en un impuesto sobre el valor agregado.

Gráfico III-5

COMPOSICIÓN DE LAS RECAUDACIONES POR CONCEPTO DE IMPUESTOS DIRECTOS: GOBIERNO CENTRAL

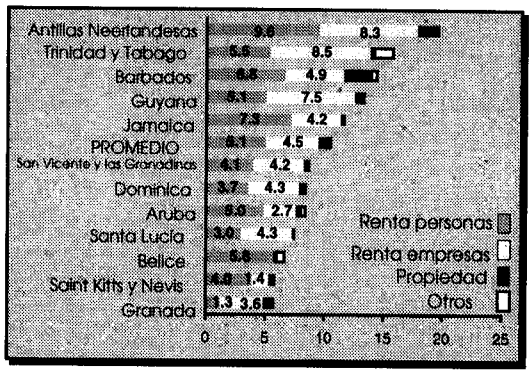
(*En porcentajes*)

5.a América Latina: 1995



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ "Otros" incluye impuestos a la renta en la fuente.
b/ Impuesto a la renta de empresas incluye el de personas.

5.b El Caribe: 1996[a]



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ Los datos de Aruba corresponden a 1992 y los de Guyana y Jamaica a 1995.

Esta preferencia de las administraciones tributarias por las bases de tributación indirecta se advierte claramente en la tendencia a la baja de las tasas de los impuestos sobre la renta de las empresas y de las personas durante la década de 1980 y 1990. En promedio, la tasa marginal superior de los impuestos sobre la renta de las empresas de la región ha bajado casi 10 puntos porcentuales entre 1986 y 1994. Asimismo, las tasas marginales superiores aplicables a los impuestos sobre la renta personal se han reducido de 47% a mediados de los años ochenta a 28% en 1994 (véase el cuadro III-2). Al mismo tiempo, la tasa mínima marginal ha aumentado levemente, con lo cual el rango de tasas se ha reducido a casi la mitad durante el mismo período.

Como ya se señaló, este abandono general del uso de los impuestos directos en América Latina no se verifica en la mayoría de los países del Caribe. Los ingresos por concepto de impuestos directos en Aruba, Barbados, Guyana, Jamaica, Antillas Neerlandesas, Suriname y Trinidad y Tabago han sobrepasado el promedio subregional del 40% durante la última década y media, e inclusive constituyen alrededor de dos tercios de los ingresos tributarios en los últimos tres países. Sin embargo, en los últimos tres años se perciben menores recaudaciones por concepto de impuestos directos, como consecuencia de políticas de reducción de tasas fundamentadas en una preocupación generalizada por el posible efecto negativo de tales impuestos sobre la competitividad de las empresas. En promedio, durante la presente década, los gobiernos caribeños recaudaron el equivalente a 10% del producto en concepto de impuestos directos, vale decir, tres puntos por debajo del promedio de la década de 1980.

Cuadro III-2
TASAS APLICABLES EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE EMPRESAS Y PERSONAL
(En porcentajes)

PAÍSES	RENTA DE EMPRESAS			RENTA PERSONAL		
	1986	1992	1994	1985 ó 1986	1991	1994
Argentina	0-33	2	30	16.5-45	6-30	11-30
Bolivia	0-30	0[a]	0-40	n.d.-30	13	13
Brasil	29-50	25-40	25-40	0-60	10-25	15-35
Chile	10-37	15-35	15-35	0-57	5-50	5-48
Colombia	40	30	30	n.d.-49	5-30	5-30
Costa Rica	0-50	30	30	5-50	10-25	10-25
Ecuador	0-59	0-44.4	0-44.4	19-40	10-25	10-25
El Salvador	0-30	0-25	0-25	3-60	10-50	10-30
Guatemala	0-42	12-34	25	11-48	4-34	15-25
Honduras	0-55	0-40.2	15-50	3-40	3-40	12-55
México	5-42	0-35	17-34	3-55	3-55	3-35
Nicaragua	0-45	0-35.5	0-30	15.50	6.50	7-30
Panamá	0-50	2.5-45	2.5-42	13-56	2.5-56	4-33
Paraguay	0-30	0-30	0-30	5-30	0	0
República Dominicana	0-49.3	0-49.3	0-26	2-73	3-70	15-26
Perú	0-40	0-30	0-30	2-56	5-56	15-30
Uruguay	0-30	0-30	0-30	0	0	0
Venezuela	18-67.7	20-67.7	20-67.7	12-45	4.5-45	10-30
Promedio regional	3.4-43.3	8.6-36.5	11.6-35.5	7-47[b]	5-36	9-28

Fuente: Parthasarathi Shome, "Latin American Advancements in Tax Policy: Looking to the 21st century", *Pensamiento iberoamericano*, N° 32, vol. 32, Madrid, en prensa. (Número especial sobre las finanzas públicas y la política fiscal en América Latina y España. Editor invitado: Juan Carlos Lerda.)

[a] En 1991 se reemplaza el impuesto sobre la renta de las empresas por un impuesto al valor neto del 3%.

[b] Promedio de ambos años.

Estos ingresos se distribuyen en proporciones similares entre los impuestos sobre las personas y las empresas, con un leve sesgo para los primeros, aunque con gran dispersión entre los países (véase el gráfico III-5b). Los ingresos por concepto de impuestos sobre las empresas han sido especialmente notables en las Antillas Neerlandesas a principios de los años ochenta, debido a la importancia que tenían entonces los servicios financieros en Curazao, pero su nivel en general superó con creces el promedio de la región. Del mismo modo, Trinidad y Tabago obtuvo grandes recaudaciones a principios de los años ochenta debido al auge del sector petrolero, que luego se contrajeron por la liberalización de dicho sector a partir de la segunda mitad de la década.

Estas tendencias recientes a una menor tributación directa son motivo de preocupación, no sólo porque desperdician una fuente importante de recursos, sino también

porque constituyen una herramienta con capacidad distributiva potencial.[9] En cualquier caso, no se debe sobreestimar la capacidad redistributiva de la política tributaria, de modo que es necesario combinar activamente tres instrumentos para maximizar el efecto positivo de la política fiscal sobre la equidad: a) aumentar la incidencia de la tributación directa, mediante una ampliación de la base y mayor cobertura de contribuyentes (excepto los de menores recursos), con lo cual se podría incrementar la equidad vertical y horizontal; b) disminuir la evasión tributaria, para mejorar la equidad horizontal y quizás la vertical, y c) mejorar el diseño de los programas de gastos sociales, para reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución de los ingresos.[10]

c) Impuestos retenidos sobre las remesas al extranjero

En general, los países de la región han optado por reducir, y en muchos casos eliminar por completo, eventuales tratos impositivos discriminatorios contra el capital extranjero en relación con el capital nacional. Tal decisión puede interpretarse como un reconocimiento implícito de la creciente pérdida de libertad provocada por la globalización de la economía mundial en autonomía de las autoridades fiscales para seleccionar sus diseños de política con independencia de los mercados y de lo que otras administraciones tributarias puedan hacer.[11]

Si se analiza esta tendencia desde otro ángulo, se puede concluir que la globalización de la economía mundial ofrece claros incentivos para que los gobiernos nacionales muestren mayores niveles de competencia, en lugar de cooperación, en materias tributarias. La creciente competencia entre administraciones tributarias que buscan aumentar su recaudación, minimizando el riesgo de 'emigraciones' de las bases imponibles que controlan a jurisdicciones tributarias más atractivas, se refleja en un trato impositivo cada vez menos diferenciado de: a) las utilidades de empresas nacionales frente a las de capital extranjero; b) las utilidades normales frente a las ganancias de capital; c) las utilidades distribuidas internamente frente a las remitidas al exterior, y d) utilidades, intereses y regalías.

Al igual que los demás impuestos directos, las tasas de los impuestos retenidos sobre las remesas al extranjero se han reducido sensiblemente durante la última década. Las tasas de las retenciones sobre los dividendos remitidos al exterior se redujeron a más de la mitad, mientras que las tasas que inciden sobre los intereses y regalías disminuyeron en menor grado (véase el cuadro III-3). No obstante, los países todavía revelan una preferencia por gravar las remesas de regalías.

En 1986, dos tercios de los 18 países de esta muestra aplicaban impuestos de remesas a los dividendos de 20% o más. En 1996, sólo cuatro países —Chile, Ecuador, República Dominicana y Uruguay— mantenían una tasa de 25% a 35% y seis países habían eliminado dichos impuestos. En promedio, los impuestos retenidos sobre los intereses se han reducido cinco puntos porcentuales en la última década. Aunque el rango de las tasas no ha variado significativamente, el número de países con tasas de 20% o más ha bajado de 11 en

---

[9] CEPAL (1992).

[10] Sobre el impacto distributivo del gasto público, véase la sección C del capítulo VI.

[11] Coelho (1998), Lerda (1996), Tanzi (1995).

1986 a siete en 1996. Menores han sido las reducciones de los impuestos retenidos sobre las regalías.

Cuadro III-3
IMPUESTOS RETENIDOS SOBRE LAS REMESAS AL EXTERIOR A PAÍSES NO SUSCRITOS A UN ACUERDO INTERNACIONAL[a]
(En tasas)

PAÍSES	1986			1992			1996		
	Dividendos	Intereses	Regalías	Dividendos	Intereses	Regalías	Dividendos	Intereses	Regalías
Argentina	18	16	36	20	14	25	0	4.5	18
Bolivia	25	25	25	10	10	10	12.5	12.5	12.5
Brasil	25	25	25	25	25	25	0	15	15
Chile	40	0	40	35	4	40	35	4	35
Colombia	40	40	0	19	30	0	7	7	7
Costa Rica	15	10	20	15	15	25	15	15	25
Ecuador	40	0	40	36	0	36	25	0	33
El Salvador	22	22	22	0	20	30	0	20	20
Guatemala	13	10	25	13	25	34	12.5	20	30
Honduras	15	5	10	15	5	35	15	5	35
México	55	25	32	0	20	25	0	10	25
Nicaragua	20	18	18	0	35	35	5	30	30
Panamá	10	20	10	10	6	16	10	6	16
Paraguay	10	30	30	10	30	30	5	35	35
Perú	30	40	55	10	37	28	0	30	10
República Dominicana	20	20	20	35	35	35	26	26	26
Uruguay	30	0	30	30	0	30	30	0	30
Venezuela	20	30	30	0	5	25	0	5	18
Promedio simple	**25**	**21**	**26**	**16**	**20**	**26**	**11**	**15**	**23**

Fuente: Parthasarathi Shome, "Latin American Advancements in Tax Policy: Looking to the 21st century", *Pensamiento iberoamericano*, N° 32, vol. 32, Madrid, en prensa. (Número especial sobre las finanzas públicas y la política fiscal en América Latina y España. Editor invitado: Juan Carlos Lerda.)

[a] En cada categoría se incluye la tasa de impuesto más representativa o el promedio correspondiente. Por razones de brevedad, no se han contemplado variaciones ni circunstancias especiales.

2. Ingresos por concepto de contribuciones a la seguridad social

Como se ha mencionado, las contribuciones a la seguridad social se han convertido en el segundo componente de mayor importancia de los ingresos corrientes. En el cuadro III-4 se presenta el comportamiento de esta fuente de ingresos para 11 países de la región, usando como períodos de comparación los promedios de 1988-1989 y 1995-1996. Se aprecia que en

toda la región estas contribuciones han permanecido estables a lo largo de dicho período, tanto como porcentaje del producto (alrededor del 2% del PIB) como en términos de su participación relativa (entre el 13% y el 14% de los ingresos corrientes). Sin embargo, las recaudaciones por este concepto varían considerablemente, de niveles relativamente modestos en muchos países latinoamericanos hasta cuantías importantes en Argentina, Brasil y Colombia (véase el cuadro III-4).

Cuadro III-4

AMÉRICA LATINA: CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL E INGRESOS CORRIENTES: GOBIERNO CENTRAL

(En porcentajes del PIB)

Grupos	Países	Contribuciones a la seg. social (CSS)	Ingresos corrientes menos las CSS	Ingresos corrientes (IC)	Participación CSS/IC (%)
Período 1988-1989					
CSS > 2%	Brasil[a]	8.8	10.4	19.1	45.8
	Argentina	4.5	12.6	17.1	26.3
	Ecuador	2.5	15.0	17.4	14.1
	México[a]	2.1	15.0	17.1	12.3
	Promedio	**4.5**	**13.2**	**17.7**	**24.6**
CSS < 2%	Chile	1.7	20.1	21.8	7.6
	Colombia	1.6	10.0	11.6	13.8
	Perú	1.3	7.1	8.4	15.6
	Bolivia[b]	0.9	13.0	13.9	6.5
	Honduras	0.9	15.5	16.3	5.2
	Venezuela[b]	0.7	20.6	21.3	3.3
	Paraguay	0.5	9.2	9.7	4.7
	Promedio	**1.1**	**13.6**	**14.7**	**8.1**
PROMEDIO		**2.3**	**13.5**	**15.8**	**14.1**
Período 1995-1996					
CSS > 2%	Colombia	6.1	12.4	18.5	33.0
	Brasil	4.6	13.5	18.1	25.4
	Argentina	4.0	12.7	16.7	24.0
	Ecuador	2.4	17.1	19.4	12.1
	México[c]	2.3	12.9	15.2	15.1
	Promedio	**3.9**	**13.7**	**17.6**	**21.9**
CSS < 2%	Perú	1.7	12.2	13.8	12.0
	Chile	1.4	20.7	22.1	6.1
	Paraguay	1.1	14.1	15.1	7.0
	Bolivia[c]	1.0	17.6	18.6	5.4
	Venezuela	0.7	18.2	18.8	3.5
	Honduras	0.6	17.6	18.2	3.3
	Promedio	**1.1**	**16.7**	**17.8**	**6.2**
PROMEDIO		**2.3**	**15.3**	**17.7**	**13.3**

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

[a] Datos de 1990, [b] Datos de 1989, [c] Datos de 1995.

En realidad, los países han revelado un comportamiento diverso en cuanto a la recaudación por esta vía, influidos en cierta medida por el cambio de sus sistemas de pensiones.[12] Así pues, existen países que elevaron la participación de estas contribuciones en los ingresos corrientes (Colombia, México y Paraguay), países que mantuvieron esta participación (Venezuela) y países que la disminuyeron (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras y Perú).

En la mayoría de los países, las contribuciones a la seguridad social se consideran una modalidad de 'rentas reservadas', es decir, son ingresos destinados a un uso específico. Ello significa que no tienen la libre disponibilidad de otros ingresos tributarios, por lo que conviene también usar un indicador más refinado de presión tributaria efectiva, descontando las contribuciones a la seguridad social de los ingresos corrientes. Las estimaciones del cuadro III-4 permiten concluir que el aumento de alrededor de dos puntos de la proporción media de ingresos corrientes respecto del PIB entre 1988-1989 (15.8%) y 1995-1996 (17.7%): i) no tiene su origen en cambios de comportamiento de las contribuciones a la seguridad social (en realidad éstas pierden importancia relativa, aunque sólo ligeramente, respecto del total de ingresos corrientes), y ii) se puede atribuir a un aumento de los impuestos sin destino específico (ingresos corrientes menos las contribuciones a la seguridad social), los cuales se han elevado de 13.5% a 15.3% del PIB.

Empero, cabe destacar que, en promedio, casi todas las diferencias observadas entre las cargas fiscales de los países de América Latina obedecen a disparidades en las contribuciones a la seguridad social. Un análisis comparativo demuestra que las distancias entre los desempeños fiscales de los países de la región —excluidas las referidas contribuciones por tratarse de 'rentas reservadas'— se acortan significativamente y, en algunos casos, las relaciones incluso se invierten. Se desprende, pues, que la principal causa de heterogeneidad en materia de esfuerzos fiscales nacionales durante los últimos años deriva de los resultados observados en el área de la seguridad social.[13]

---

[12] En los últimos años, varios países latinoamericanos han experimentado un cambio del tradicional sistema de reparto a un régimen compartido o integral de capitalización, con variantes en el régimen de administración (pública, privada o mixta) ya sea definido por contribuciones o por beneficios. Al respecto, véase el capítulo VII. Sin embargo, no debe pasarse por alto que las diferencias de recaudación pueden ocurrir inclusive dentro de un mismo sistema, debido a diferentes grados de cobertura poblacional, tasas de cotización, niveles de salario medio, eficiencia y eficacia de la máquina administrativa encargada de la recaudación, entre otras causas.

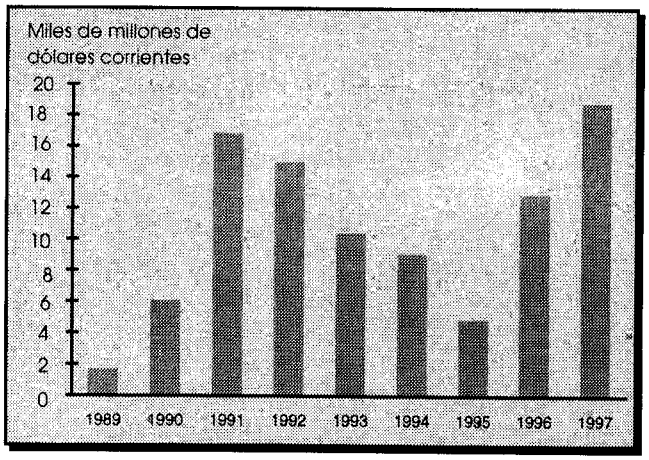
[13] De hecho, si extendemos el análisis a la comparación entre OCDE y América Latina, las contribuciones a la seguridad social resultan ser un componente de creciente importancia en la explicación de las brechas tributarias observadas entre ambas regiones. Por un lado, la diferencia entre ambos grupos se acorta sustancialmente cuando se consideran los ingresos una vez deducidas las contribuciones como proporción del PIB. Por otro lado, esta diferencia ha tendido a acortarse en el tiempo (de una brecha de 7 puntos porcentuales entre 1989-1990 a una brecha de apenas 3 puntos porcentuales entre 1995-1996), lo que muestra una tendencia convergente en los esfuerzos fiscales netos de ambas regiones. Esta observación, complementa la hipótesis formulada en el capítulo IV (véase el cuadro III-4) de que la seguridad social puede interpretarse como un bien superior.

3. Privatizaciones

Desde fines de los años ochenta, y como parte del conjunto de reformas estructurales emprendidas en la mayor parte de las economías de América Latina, la privatización de empresas públicas ha revelado un considerable dinamismo. Hasta la fecha, las transacciones correspondientes alcanzan a 76 000 millones de dólares de 1990.

Este proceso ha exhibido variaciones a lo largo del tiempo. Experimentó un fuerte crecimiento entre 1989 y 1991, básicamente impulsado por las reformas aplicadas en México y Argentina. Posteriormente, entre 1992 y 1995, el flujo de ingresos por concepto de privatizaciones se desaceleró debido al menor dinamismo del proceso en estos mismos países. El fuerte repunte de dicho flujo a partir de 1996 se caracterizó por el impulso que recibió el proceso en Brasil, donde se espera concretar privatizaciones por un monto aproximado a los 80 000 millones de dólares en los próximos años (véase el gráfico III-6). En el capítulo IX se analizan con detenimiento los efectos fiscales de este proceso.

Gráfico III-6
AMÉRICA LATINA: VALOR DE LAS PRIVATIZACIONES
1989-1997
(En miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

4. Donaciones

En los ingresos totales también se incluyen remesas recibidas de gobiernos e instituciones internacionales en apoyo de proyectos o programas específicos, del presupuesto general o para otros propósitos, aunque se excluyen donaciones en especie. Si bien la partida correspondiente a las donaciones no es importante en las finanzas públicas de las economías más grandes de la región, puede representar cifras significativas en las cuentas públicas de las economías más pequeñas o sujetas a un pesado endeudamiento externo. De hecho, como figura en el cuadro III-5, se aprecian diferencias en el nivel de las donaciones en América Latina y el Caribe, según el país y el momento en el tiempo.

Cuadro III-5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DONACIONES
GOBIERNO CENTRAL
(En porcentajes del PIB)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996[a]	Promedio
Suriname	3.3	1.8	8.2	20.5	17.5	13.3	15.5	11.4
Nicaragua	15.3	11.6	4.3	7.3	4.8	n.d.	n.d.	8.7
Dominica	5.7	5.1	2.7	2.8	2.1	5.3	6.6	4.3
Granada	2.6	3.6	1.7	2.7	3.1	2.6	n.d.	2.7
San Vicente y las Granadinas	4.7	5.0	2.8	0.3	1.0	0.4	n.d.	2.4
Bolivia	1.5	1.6	2.4	1.3	2.4	1.32	n.d.	1.8
El Salvador	2.1	2.0	1.9	2.0	1.4	0.8	n.d.	1.7
Guyana	3.5	0.8	1.3	0.6	1.7	n.d.	n.d.	1.6
Belice	1.6	3.7	2.0	0.7	1.2	0.1	n.d.	1.6
Santa Lucía	n.d.	0.4	0.0	4.2	1.3	0.4	n.d.	1.5
Jamaica	1.1	1.4	1.2	0.5	n.d.	n.d.	n.d.	1.1
República Dominicana	0.8	0.7	0.9	0.8	0.3	n.d.	n.d.	0.7
Saint Kitts y Nevis	0.8	1.1	0.6	0.3	n.d.	n.d.	n.d.	0.7
Antigua y Barbuda	n.d.	0.3	0.7	0.5	0.2	0.0	n.d.	0.3
Panamá	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	n.d.	0.05
Perú	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	n.d.	n.d.	0.05
Bahamas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	n.d.	0.03
Barbados	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	n.d.	0.03
Paraguay	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	n.d.	0.03
Haití	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	n.d.	0.02
Promedio	**2.4**	**2.0**	**1.5**	**2.2**	**2.1**	**1.8**		**2.0**

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), "Country Reports", Washington, D.C., varios años.
[a] Cifras preliminares.

La importancia relativa de las donaciones recibidas por los gobiernos centrales de 20 países de la región con información disponible disminuyó levemente durante la presente década. En 1990 las donaciones representaron en promedio 2.4% del PIB, mientras que en 1995 alcanzaron solamente 1.8% del PIB. Sólo en Santa Lucía y Suriname se registraron aumentos; especialmente en este último país, donde las donaciones pasaron de 3.3% del PIB en 1990 a 15.5% en 1996. En 11 países se mantuvieron en el mismo nivel durante el período, y en siete se observó una marcada reducción, destacando la caída experimentada en Nicaragua.

Los países que más dependen de los ingresos por concepto de donaciones se concentran en el Caribe y América Central, mientras que en América del Sur, el caso más importante es el de Bolivia. De los 20 países estudiados, solamente tres (Dominica, Nicaragua y Suriname) recibieron más del 3% del PIB en promedio durante el período. Ocho países (seis caribeños, Bolivia y El Salvador) recibieron entre 1% y 3% del PIB y nueve países (seis caribeños, Perú, Paraguay y Panamá) recibieron donaciones inferiores al 1%.

Si bien en el transcurso de los años noventa se ha observado una auspiciosa —aunque no sustantiva— baja en la dependencia de los ingresos por concepto de donaciones, cabe recordar que esta situación varía considerablemente de un año a otro. La volatilidad de dichas fuentes de ingresos puede influir enormemente en el resultado fiscal de algunos países de la región que continúan requiriendo fuertes transferencias anuales de ayuda externa. Por cierto, este hecho es causa y reflejo de la fragilidad fiscal de dichas economías, que viven con una verdadera espada de Damocles sobre sus precarios equilibrios fiscales y macroeconómicos.

En razón de que las normas adoptadas internacionalmente para el cálculo del déficit público establecen que las donaciones se consignen como una partida ordinaria, es decir, como una fuente de ingresos adicional a la recaudación tributaria, el estado de las finanzas gubernamentales de las economías altamente dependientes de tales transferencias suele aparecer más sólido de lo que resultaría en su ausencia.[14] Por este motivo es recomendable —y en algunos casos, más objetivo— complementar el análisis de las cuentas públicas de dichas economías con los resultados que se obtendrían al considerar las donaciones como una *fuente de financiamiento* (vale decir, incluyéndolas como una partida extraordinaria 'abajo de la línea'). Al hacerlo se podrá obtener un panorama más objetivo del verdadero estado de las finanzas públicas de dichos países y así prever la eventual necesidad de esfuerzos futuros de consolidación fiscal que no se hayan contemplado.[15]

C. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La ejecución de la política fiscal requiere un marco institucional y arreglos administrativos muy específicos, y adecuados a las funciones y objetivos que se hayan trazado. En particular, la recaudación de ingresos por concepto de impuestos, contribuciones y tasas varias exige la intervención de un mecanismo administrativo extraordinariamente delicado y cuya importancia para la gobernabilidad fiscal, y para el buen funcionamiento de la máquina del Estado, no puede subestimarse. Se trata de la administración tributaria en sentido amplio, encargada de la recaudación de impuestos internos y aduaneros, así como de las contribuciones a la seguridad social.

---

[14] Algo análogo ocurre con los ingresos por concepto de privatizaciones. Sobre este punto véanse los capítulos V y IX.

[15] Conviene recordar que dichas transferencias no están ajenas a consideraciones de política internacional por parte de los países donantes. En consecuencia, el procedimiento mencionado puede ser de interés para las economías que año tras año sólo consiguen cerrar sus cuentas fiscales y preservar los equilibrios macroeconómicos gracias a tales transferencias voluntarias, ya que sirve para evaluar opciones ante la eventualidad de una suspensión unilateral de donaciones.

1. Fortalecimiento institucional de las administraciones tributarias

Las administraciones tributarias, como otras administraciones públicas, requieren ciertas condiciones mínimas —internas y de entorno— para que puedan arrojar los resultados favorables que de ellas se espera. Cuando dichos resultados son sistemáticamente insatisfactorios, cabe imaginar que puedan estar condicionados por la fragilidad institucional en que opera la organización. Así, cuando las recaudaciones alcanzadas por la administración tributaria dependen de la capacidad y conexiones políticas de quienes las conducen —antes que del normal funcionamiento de las reglas, normas y procedimientos emanados del Código Tributario y Aduanero—, es obvio que se está en presencia de un marco institucional débil. En tales circunstancias se pierde de vista el principio de la impersonalidad, característico de las burocracias racionales. De hecho, corregir esta situación se torna indispensable para que la organización pueda alcanzar buenos resultados.

Por otra parte, los contextos institucionales débiles se prestan para que variados intereses particulares se apropien de la organización ("riesgo de captura") o para que surjan prácticas de corrupción u otros tipos de problemas. Además, en ambientes de pronunciada fragilidad institucional es frecuente que no existan reglas de aplicación general, porque las propias normas legales que disponen las reglas suelen establecer excepciones que permiten escapar a sus consecuencias mediante actos eminentemente discrecionales.[16] Además, en tales casos las reglas tienden a ser inestables, no siempre se cumplen, o su cumplimiento depende de las circunstancias. Como cabe imaginar, semejante entorno da origen a comprensibles sentimientos de inseguridad jurídica y debilita la eficacia de la administración tributaria, fragilizando por esta vía el pacto fiscal.

Estas reflexiones subrayan la necesidad de asegurar que la administración tributaria no sufra los serios problemas de fragilidad institucional que suelen afectar a diversas agencias del Estado. Su papel clave para el normal funcionamiento de las administraciones de gobierno requiere una atención especial. De hecho, en años recientes el reconocimiento de esta realidad ha permitido adoptar reformas administrativas que elevan la jerarquía de las administraciones tributarias, colocando su conducción bajo el mando de funcionarios con el rango de viceministro (como en Costa Rica o Cuba), subsecretario (como en México), secretario (como en Argentina y Brasil) o superintendente (como en Perú y Venezuela). Asimismo, se han registrado importantes progresos en dirección al fortalecimiento institucional de las administraciones tributarias, mediante la creación de estructuras legales que les asignan diversos grados de autonomía funcional, administrativa, técnica y financiera (como en Argentina, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, Venezuela, entre otros países).[17]

---

[16] Esta práctica por cierto agrava el problema convencional de la inconsistencia intertemporal resultante del establecimiento de reglas que podrán no cumplirse al momento de su puesta en vigor.

[17] CIAT (1996), Cosulich (1998).

2. Tendencias recientes del modelo organizacional

Además de la mayor jerarquía burocrática y autonomía de actuación concedidas a las administraciones tributarias de la región en años recientes, cabe mencionar otros hechos relevantes, a saber:

a) La consolidación de estructuras organizacionales definidas por funciones principales (de información, de asistencia al contribuyente, normativa y técnico-jurídica, recaudatoria, fiscalizadora, cobranza, entre otras) y secundarias o de apoyo (por ejemplo, informática, control interno, capacitación y estudios). En consecuencia, quedan relativamente pocos países cuyas administraciones tributarias adopten una organización por impuestos (como la República Dominicana) o mixta (como las Antillas Neerlandesas, Guatemala, Jamaica y Suriname);

b) La concentración de funciones normativas a nivel central, complementada por una fuerte tendencia a la descentralización operativa (excepto en países pequeños de la región del Caribe, donde no existen razones objetivas para descentralizar);

c) La simplificación de normas y procedimientos de la administración tributaria para aumentar la eficacia de su actuación;

d) La reducción de costos unitarios de recaudación, transfiriendo al sector bancario la responsabilidad por la recepción de declaraciones y el cobro de deudas tributarias, y abandonando tradicionales métodos manuales de revisión y control en favor del uso de medios informáticos y sistemas de registro único de contribuyentes; diseño de regímenes especiales de carácter presuntivo para microempresas y empresas pequeñas, como también para otros contribuyentes de difícil control;[18]

e) Como complemento de lo anterior, reducción de los costos de cumplimiento de las obligaciones impositivas, tanto para contribuyentes individuales como para microempresas y empresas pequeñas (a través de la simplificación de los formularios, la reducción del número de tasas, mejoras en los sistemas de información y atención al cliente, la simplificación de las declaraciones y la disminución de la necesidad de presentar documentación de respaldo junto con aquellas, la posibilidad de cumplir las obligaciones tributarias por medios electrónicos e inclusive vía Internet, entre otros recursos);

f) Esfuerzos por mejorar la eficiencia y eficacia de la administración mediante la dotación de mayores y mejores recursos humanos, ofreciendo adecuadas carreras administrativas (con mecanismos de contratación, evaluación, asignación de responsabilidades, capacitación, entrenamiento, remuneración y promoción bien definidos), complementadas con recursos materiales y de informática igualmente adecuados;

g) La adopción de modernas técnicas de gestión y jerarquización del planeamiento estratégico como instrumento para ubicar la administración tributaria entre las agencias de primera categoría o de excelencia del sector público; la firma de contratos de gestión entre la administración tributaria e instancias burocráticas superiores (por ejemplo, el Ministro correspondiente o el Presidente de la República), destinados a institucionalizar un sistema de gestión pública por resultados sujetos a evaluación periódica externa;

[18] González (1995).

h) Si bien es cierto que cada país tiene sus arreglos administrativos propios, últimamente se ha observado en la región una tendencia a la integración de la administración de impuestos internos y aduaneros (por ejemplo en Antillas Neerlandesas, Aruba, Brasil, Colombia, Honduras, México, Paraguay, Suriname y Venezuela). En el caso de Argentina la integración llega a su máxima expresión al agrupar impuestos internos, aduanas y contribuciones a la seguridad social en una Administración Federal de Ingresos Públicos.[19]

En cualquier caso, los países de América Latina todavía tienen mucho que avanzar en materia de eficiencia y eficacia de sus administraciones tributarias, especialmente si se las compara con las de países más desarrollados. En efecto, aunque las administraciones tributarias de la región operan con menores recursos presupuestarios y humanos, sus costos de recaudación son superiores a los de sus contrapartes de países más desarrollados (véase el cuadro III-6).

Cuadro III-6

INDICADORES COMPARATIVOS DE ORGANISMOS DE IMPUESTOS INTERNOS, 1994

País	Recursos presupuestarios (% PIB)	Costo de recaudar 100 dólares	Habitantes por funcionarios	Funcionarios por punto del PIB recaudado
AMÉRICA LATINA				
Argentina	0.22	1.2	2 567	754
Bolivia	0.06	1.0	14 852	88
Brasil	0.10	1.2	n.d.	n.d.
Chile	0.07	0.4	5 183	146
Colombia	0.23	1.3	9 636	185
México	0.04	0.3	3 036	1 970
Perú	0.14	1.3	9 899	219
Uruguay	0.07	1.2	2 558	225
Venezuela	0.08	0.7	5 461	343
Promedio	**0.11**	**1.0**	**6 649**	**491**
OTROS PAÍSES				
Canadá	0.29	0.9	1 284	624
España	0.16	0.7	1 965	850
Estados Unidos	0.10	0.5	2 767	4 478
Francia	0.15	0.7	1 324	1 881
Promedio	**0.18**	**0.7**	**1 835**	**1 958**

Fuente: Servicio de Impuestos Internos de Chile; promedio calculado.

[19] CIAT (1996).

3. Evasión, elusión y renuncias fiscales

La fragilidad de un pacto fiscal normalmente se expresa en el frecuente incumplimiento, total o parcial, de obligaciones impositivas, aduaneras o de la seguridad social. Tal comportamiento suele no limitarse a personas físicas, sino que por lo regular involucra también a personas jurídicas del sector privado nacional e internacional. Lo que es peor, frecuentemente también incurren en tales conductas agencias del propio Estado, a nivel nacional, provincial, estadual o municipal. Así, por ejemplo, no es raro verificar que diversas agencias del Estado se atrasen en el pago de contribuciones a la seguridad social de sus empleados. Como es fácil imaginar, este problema es extremadamente delicado, no sólo por sus efectos adversos sobre las cuentas públicas sectoriales, sino también por las implicaciones políticas y jurídicas que tiene sobre la gobernabilidad.[20]

Desde el punto de vista de las cuentas públicas, la importancia de superar estas falencias radica en que las mejores perspectivas para elevar simultáneamente los ingresos gubernamentales y reducir los actuales niveles de inequidad (principalmente vertical pero también horizontal), se relacionan con la posibilidad de aumentar la eficacia, eficiencia y ética de las administraciones tributaria y aduanera.

Las administraciones tributarias pueden dejar de recaudar por tres motivos generales. El primero depende básicamente de una decisión del contribuyente de no declarar, total o parcialmente, determinadas operaciones o bases imponibles, lo que constituye evasión. El segundo depende de la capacidad del contribuyente para interpretar el texto de la ley y adaptarlo de la manera más conveniente a sus intereses, con el propósito de reducir el impuesto adeudado, lo que constituye elusión. El tercero depende de una decisión de las autoridades económico-fiscales de renunciar —en parte o totalmente— al cobro de un impuesto, otorgando exenciones a algunos sectores, regiones o contribuyentes.[21]

Aunque existen pocas estimaciones fidedignas de evasión —y la mayor parte de ellas se refieren al IVA—, los números que se manejan evidencian que la mayor esperanza de aumentar efectivamente la carga tributaria en el futuro radica en el fiel cumplimiento de las normas impositivas en vigor.

---

[20] El hecho de que los agentes públicos, individuales o institucionales no cumplan con las normas legales, tributarias o de otra índole reviste una gravedad especial, debido a la imagen que dicho comportamiento proyecta en relación a la seguridad jurídica vigente en una sociedad. Lamentablemente dicha práctica no es extraña a la experiencia de los países de la región y ciertamente contribuye poco a reducir la presencia de opacidades en el ámbito fiscal.

[21] Las formas más conocidas de renuncia fiscal por razones de política pública (básicamente para promover mayor equidad o para incentivar el desarrollo de alguna actividad, sector o región) son las exenciones, deducciones, créditos, aplazamientos y rebajas de tasas tributarias, entre otras. Las amnistías impositivas constituyen una modalidad de renuncia utilizada principalmente con el propósito de aumentar la recaudación presente y futura. En vista de que la renuncia tributaria, también denominada gasto tributario, es una forma indirecta de gasto público, este tema se desarrolla en el capítulo IV.

En el cuadro III-7 se presentan estimaciones de un coeficiente de eficacia recaudatoria del IVA que cuantifica la magnitud de la evasión, elusión y renuncia fiscales.[22] Al incluir este último factor, este indicador sobrestima la importancia relativa de la evasión y elusión, pero tiene la ventaja de calcularse con variables relativamente más homogéneas que las que intervienen en otras metodologías de estimación de estos fenómenos. Países como Brasil, Chile y Uruguay presentan índices de eficacia relativamente elevados o, al menos, moderados, lo que indica que las altas tasas del IVA no necesariamente se traducen en resultados adversos, siempre que la administración tributaria sea eficiente. Del mismo modo, la aplicación de alícuotas bajas como en Bolivia, Ecuador y Paraguay no necesariamente disminuye la magnitud del problema de la evasión y la elusión.

En estudios oficiales referentes a Chile se advierte una reducción de la evasión del IVA en los últimos ocho años, lo que refleja los efectos positivos y crecientes de una acción persistente en materia de control (véase el cuadro III-8). Como se aprecia en el cuadro III-9, la evasión del impuesto sobre la renta fue 60% mayor que la evasión del IVA en 1995, lo cual explica parcialmente la baja recaudación de ese tributo.

A la luz de estas informaciones, cabe preguntarse si se está en presencia de un fenómeno de poca monta o si, por el contrario, la evasión es un problema de tal magnitud que en el futuro conviene considerarla como una de las fuentes más importantes de financiamiento adicional.

Un simple cálculo permite arrojar luz sobre esta materia. Dado que, en 1996, la tasa de evasión agregada en Chile fue de 26% de la recaudación potencial (esto es, lo efectivamente recaudado más lo evadido) y considerando que la presión fiscal en dicho año fue de 18.7%, la evasión como proporción del PIB sería del orden de 6.6%. Esto significa que, de eliminarse dicha evasión, la carga tributaria podría alcanzar al 25%, sin duda un nivel de presión tributaria más acorde con los verificados en el ámbito de economías más avanzadas, como las de la OCDE.

Evidentemente, no parece razonable imaginar que el fenómeno de la evasión pueda erradicarse completamente: de hecho, ello no se ha logrado siquiera en economías cuyas administraciones tributarias cuentan con muchos más medios de control y fiscalización. Por ejemplo, si la tasa media de evasión agregada en el ámbito de la OCDE fuera de 15% de la recaudación potencial, al aplicar dicho parámetro al ejemplo anterior, la evasión por encima de dicho patrón, estimada como proporción del PIB, sería de aproximadamente 3.3%.

---

[22] Son conocidas las dificultades teóricas para definir sin ambigüedad lo que constituye renuncia fiscal, como lo sostiene Daly (1995). Para los presentes propósitos se incluye todo tipo de exención, deducción o incentivo tributario otorgado por razones de equidad o promoción sectorial, regional o de otra índole.

Cuadro III-7
EFICACIA RECAUDATORIA DEL IVA
1995

País	Recaudación efectiva[a] (Re)	Consumo (C)	Alicuota (t)	Índice de eficacia (β)
	(% del PIB)		(%)	
Ecuador	3.3	79.3	10	42
Paraguay	4.1	92.5	10	45
Bolivia	5.1	90.8	13	43
México	2.9	83.1	15	23
Colombia	4.7	80.9	16	36
Perú	5.6	79.2	16	44
Venezuela	3.9	78.8	16.5	30
Brasil	9.2	82.1	18	62
Chile	8.5	70.7	18	67
Argentina[b]	5.8	82.4	21	34
Uruguay	8.5	86.8	23	43
Promedio	**5.6**	**82.4**	**16**	**43**

Fuente: CEPAL, , sobre la base de cifras oficiales.
[a] La recaudación efectiva (Re) es una fracción ß del consumo total (C), multiplicado por la tasa del IVA (t): Re = ß*C*t; donde ß = 1 indica una recaudación efectiva igual a la potencial que se obtendría en ausencia de evasión, elusión y renuncia fiscal en el ámbito del IVA.
[b] Dato correspondiente a 1994.

Cuadro III-8
CHILE: ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IVA
1989-1996
(En porcentajes)

Tasa de evasión	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
IVA bruto[a]	23.9	23.9	19.7	19	18.2	18.9	18.2	18.2
IVA neto[b]	31.9	32.4	26	24	23	23.8	23.5	23.1

Fuente: Subdirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos de Chile.
[a] Monto de la evasión como porcentaje de la recaudación teórica bruta (incluye devoluciones de IVA).
[b] Monto de la evasión como porcentaje de la recaudación teórica neta (incluye devoluciones de IVA).

Cuadro III-9
CHILE: ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN TRIBUTARIA
1995
(*En porcentajes*)

Tipo de impuesto	Renta	IVA	Específicos	Otros	Devolución del IVA	Total
Tasa de evasión	37.5	23.5	3.4	18.8	6.1	26.0

Fuente: Servicio de Impuestos Internos de Chile.

El cálculo anterior demuestra las ventajas que entraña promover la reducción de la evasión, acercándose a los niveles observados en los países industrializados, ya que se podría obtener más recaudación que la que actualmente se alcanza en la gran mayoría de los países de América Latina por concepto de impuesto sobre la renta. A ello cabría agregar, por cierto, los aumentos que podrían derivarse de menores niveles de elusión y renuncia fiscales.

Dada la magnitud del problema, parece recomendable otorgar elevada prioridad a una estrategia destinada a reducir diversas formas de evasión fiscal. Las ventajas de tal iniciativa son varias. Primero, constituiría una señal clara, para los agentes económicos y la sociedad en general, de que el cumplimiento cabal del código tributario es una condición necesaria para hacer efectivo el pacto fiscal en que se apoya la gobernabilidad de la nación. Se trata de una decisión política fundamental, indispensable para posibilitar la modernización real de las sociedades y economías de la región. La seguridad jurídica que el Estado debe ofrecer a los ciudadanos y agentes económicos en cada país tiene como contrapartida el cumplimiento por parte de estos últimos de las disposiciones del marco jurídico en general y de las obligaciones fiscales en particular.

Segundo, constituye una manera de movilizar recursos para el desarrollo que, además de ser legal y legítima, ofrece un retorno potencialmente más elevado —y políticamente menos costoso— que las alternativas de crear nuevos impuestos o de cambiar drásticamente los existentes. Aunque por su propia naturaleza opaca, las prácticas de evasión suelen pasar relativamente inadvertidas y a menudo las propias autoridades económicas no disponen de estimaciones actualizadas y confiables acerca de su magnitud, las evidencias expuestas, aunque fragmentarias, indican que si se reducen los actuales niveles de evasión se pueden obtener importantes recursos adicionales.

Tercero, los elevados niveles de evasión no solamente afectan negativamente la estabilidad macroeconómica, sino que ponen en jaque la calidad del ambiente ético en que interactúan los agentes del sector público y privado, aumentando los costos de transacción y reduciendo los niveles de eficiencia —de los mercados y del gobierno— en la asignación de recursos, lo que a su vez crea condiciones poco propicias para un crecimiento económico sustentable y equitativo (véase el recuadro III-2).

Recuadro III-2
EVASIÓN Y EQUIDAD

La evasión es una importante causa de inequidad horizontal y vertical, que se traduce en una carga efectiva mucho más elevada para quienes cumplen sus obligaciones. Obviamente, ello genera descontento e incentiva la ampliación del grupo de quienes no cumplen. A modo de ilustración, supóngase que, dentro de un grupo homogéneo en materia de ingresos (o consumo, o riqueza, o cualquiera sea la 'base' del impuesto), hay dos grupos cuyas presiones tributarias son 'alta' (A=T/Y), o 'baja' (B=T/Y), debido a diferentes niveles de incumplimiento. El primer grupo está representado con peso a y el segundo con peso (1-a), dando lugar a una carga fiscal media para el conjunto de m=a *A+(1-a) B.

No cuesta mucho verificar que para un nivel *dado* de T/Y agregado, cuanto mayor sea el peso de los que evaden (1-a), y/o menor sea la carga de estos últimos, tanto mayor será la carga efectiva del grupo de presión alta. En el límite en que la carga B tiende a cero (lo que significa que el grupo B evade completamente su obligación), la carga efectiva que incide sobre el grupo A será igual a A (efectiva) = m/a. De esta manera, si la carga media es m = 15% (lo que en principio no parece demasiado elevado si se contrasta con valores de países industrializados) y la proporción de los que evaden sus obligaciones tributarias es de 50%, resulta que la presión efectiva sobre los que cumplen es exactamente el doble, esto es, del 30%. En tales circunstancias no es de extrañar que el incentivo para cumplir las obligaciones tributarias se debilite considerablemente y que esto se refleje en la progresiva fragilización del pacto fiscal.

Fuente: Elaborado sobre la base de Juan Carlos Lerda, "La política tributaria en América Latina", Santiago de Chile, CEPAL, Programa de Cooperación CEPAL/Gobierno de los Países Bajos sobre Política Fiscal, Eficiencia y equidad en América Latina y el Caribe, 1997, inédito.

D. AGENDA DE TEMAS PENDIENTES PARA FUTURAS REFORMAS TRIBUTARIAS

Es bien sabido que las numerosas reformas tributarias aplicadas en América Latina durante los años ochenta y noventa fueron precedidas por otras tantas reformulaciones de los códigos tributarios en los años sesenta y setenta.[23]

[23] Desde los años sesenta, la reforma de los sistemas tributarios no ha estado circunscrita a los países de América Latina. Como señala Owen (1997), el mundo industrializado también ha asistido a importantes debates públicos y numerosas reformas en esta materia. El Informe de la Comisión Carter para Canadá (1967), la Comisión Asprey para Australia (1974), los Informes Tesoro I y Tesoro II para Estados Unidos (1977 y 1984), la Comisión Meade para el Reino Unido (1978), la Comisión McCaw para Nueva Zelandia (1982), la Comisión Irlandesa (1982-1985), el Libro Blanco para Australia (1985), el Libro Blanco sobre Reforma Tributaria en Canadá (1987), así como el Informe de la Comisión Ruding (1992), son algunos de los muchos ejemplos de actividad intelectual seminal que dio lugar a reformas de política tributaria en los países industrializados. Por ejemplo, los citados Informes del Tesoro finalmente se plasmaron en la Ley de reforma tributaria (Tax Reform Act) de 1986, sin duda la más importante de los Estados Unidos desde 1941 y de decisiva influencia para posteriores reformas tributarias en América Latina y el resto de la OCDE. Véanse Boskin y McLure (comps.) (1990) y Shoven (1990).

1. Cuatro décadas de reformas tributarias: entre la fragilidad del pacto fiscal y la influencia de un entorno de rápidos cambios

¿Cómo interpretar tantos movimientos y cambios en uno de los parámetros básicos del sistema jurídico-económico de cualquier país? ¿A qué atribuir las repetidas modificaciones que los sistemas tributarios han sufrido en forma generalizada a lo largo de las últimas cuatro décadas? A este respecto, pueden formularse dos hipótesis cuya validez varía de un país a otro, según las circunstancias.

En primer lugar, cuanto mayor sea la fragilidad del pacto fiscal, mayor será la probabilidad de obtener resultados insatisfactorios en materia de estabilidad, distribución, asignación o crecimiento. En consecuencia, tal como ocurre con un contrato que ninguna de las partes considera satisfactorio, cuanta más inconformidad provoque un pacto fiscal, tanto mayor será la necesidad de renegociarlo. De hecho, si los resultados son no sólo subóptimos, sino persistentemente inferiores al límite de lo tolerable (por ejemplo, en los casos en que la recaudación de impuestos permanece por debajo del nivel necesario para financiar el gasto, o la carga tributaria sobre actividades económicas similares es arbitrariamente diferente, o dicha carga recae con fuerza exagerada sobre grupos con limitada capacidad de contribución), es lógico que surjan iniciativas políticas endógenas favorables a la renegociación del pacto, lo que finalmente da origen a reformas del sistema tributario. Evidentemente, la gran frecuencia con que algunos países han debido aplicar tales reformas en las últimas décadas puede interpretarse como indicativa de la fragilidad estructural del pacto fiscal, como también de la baja calidad de las soluciones políticas alcanzadas en los procesos de renegociación. Tal situación señala, a su vez, la necesidad de celebrar futuras renegociaciones y, por ende, aplicar nuevas reformas tributarias.

Segundo, cuanto más rápido cambia el entorno —nacional e internacional— en que opera el sistema tributario, tanto mayores la probabilidad de que deba someterse a reformas con el fin de adaptarlo a las nuevas circunstancias. Por ejemplo, la notable aceleración del ritmo del cambio tecnológico registrada en la posguerra, al reducir los costos unitarios de transporte físico y los relacionados con la acumulación y transmisión de información, ha posibilitado un aumento muy importante de la participación de las corporaciones multinacionales en el comercio mundial y en las inversiones extranjeras directas. A su vez, este hecho ha incidido en el trato impositivo de las utilidades del capital, que en la actualidad es generalmente uniforme, independientemente de su origen, y en las normas para el control y fiscalización de los precios de transferencia.[24] En otro ámbito, los profundos cambios ocurridos en el campo de las ideas políticas y económicas desde los años ochenta en adelante (por ejemplo, en relación al papel del Estado y los mercados en la economía) se reflejan en los objetivos perseguidos por la mayor parte de las reformas tributarias de las últimas dos décadas y en la estructura tributaria que se ha intentado montar.[25]

Sin lugar a dudas, las reformas tributarias aplicadas en la región durante las últimas décadas reflejan el efecto combinado de ambos factores. Aunque es claramente imposible determinar de manera cuantitativa si uno ha tenido más repercusiones que el otro, lo que parece seguro es que la extraordinaria actividad registrada en torno de los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe no ha llegado a su fin.

---

[24] Lerda (1996).

[25] Shoven (1990).

2. Elementos de una agenda de reformas para principios del siglo XXI

Contra lo que podría pensarse, la profusión de reformas tributarias en las últimas décadas no autoriza a hablar de tareas completas, objetivos alcanzados o resultados satisfactorios.[26] De hecho, gran parte de los problemas que dieron origen a las anteriores reformas aún no encuentran una adecuada solución, mientras que en algunos casos se ha agravado la situación inicial. Además, existen diversas otras prioridades acumuladas, postergadas o emergentes, que aguardan su turno para recibir adecuado tratamiento tributario. En efecto, como se muestra en el recuadro III-3, América Latina ha mejorado entre 1990 y 1996 en materia de estabilidad financiera y presión y cumplimiento tributarios, pero en estas dos últimas dimensiones se encuentra aún muy distante de los países con mejores prácticas. En materia de equidad, la situación difiere sustancialmente no sólo de la de los países de la OCDE sino del propio patrón histórico de la región antes de la crisis de la deuda.

Aunque la lista de posibles objetivos y temas que debieran incluirse en una agenda de reformas para comienzos del siglo XXI es demasiado amplia y varía de un país a otro, conviene seleccionar unos pocos que posiblemente concitarán la atención de la mayoría de los países de la región. Cabe observar que, al hacerlo, se abordan por separado materias claramente interrelacionadas, con el solo propósito de recalcar mejor algunos aspectos cruciales de la agenda futura.

a) Recursos adicionales. La búsqueda de fuentes de financiamiento no inflacionario continuará siendo la máxima prioridad de corto plazo para el sector público de gran número de países de la región. En consecuencia, las reformas tributarias futuras se orientarán principalmente por el criterio de suficiencia, ya sea para: a) compensar la pérdida de ingresos que tienen una gran importancia relativa en la actualidad; b) equilibrar las cuentas públicas en el contexto de planes de estabilización y acuerdos con organismos multilaterales como el FMI; c) reforzar con recursos adicionales programas de gasto social y de reducción de la pobreza; d) aumentar los niveles de ahorro interno o, más simplemente y en general, para e) atender deficiencias crónicas de financiamiento del sector gobierno. En cuanto al primero de estos aspectos, cabe recordar que los ingresos por concepto de privatizaciones, una vez alcanzado su auge, tenderán a desaparecer. De igual modo, las futuras rebajas arancelarias derivadas de procesos de apertura e integración subregional significarán cada vez menores recursos para el fisco, a menos que estén acompañadas de aumentos compensatorios de la carga tributaria nacional o del ahorro fiscal. Por otra parte, las contribuciones a la seguridad social también deberán ir perdiendo importancia relativa como fuente de ingresos a medida que los sistemas de pensiones cambien su modelo de financiamiento de esquemas de reparto a sistemas de capitalización individual o colectivos. Todo ello contribuirá a que las futuras reformas tributarias tiendan a concentrarse en la meta de elevar la presión impositiva, o al menos evitar que se reduzca.

---

[26] Esta situación puede ilustrarse también con referencia a la conocida reforma tributaria de Estados Unidos de 1986, cuyos objetivos eran promover: 1) la neutralidad y eficiencia, 2) el crecimiento económico, 3) la equidad y 4) la simplicidad. Las calificaciones otorgadas por Shoven (1990) a los resultados alcanzados en cada uno de dichos frentes fueron: nota B o B- en lo referente a 1), nota F en relación a 2), nota B respecto de 3) y un generoso C en relación a 4). Teniendo en cuenta el significado de dichas calificaciones en el sistema de los Estados Unidos (A = sobresaliente; B = Bueno; C = regular; D = insatisfactorio; F = reprobado), es obvio que, según dicho autor, la reforma tributaria más importante e influyente de la posguerra estaría lejos de haber cumplido con las expectativas.

Recuadro III-3
INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LAS RECAUDACIONES

Cabe mencionar cuatro indicadores del desempeño de las recaudaciones, a saber, la **presión tributaria, el cumplimiento tributario, el grado de equidad y la estabilidad financiera**.

1. Presión tributaria: Se ha elegido el promedio del total de los ingresos tributarios como porcentaje del producto de los países como indicador del nivel de contribuciones que el Estado posee para llevar a cabo sus funciones, el cual ha aumentado 2% del producto entre 1990 y 1996.

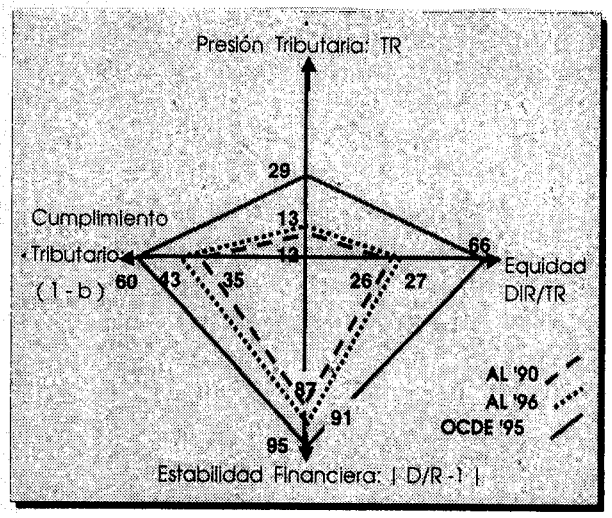
2. Cumplimiento tributario: El cumplimiento del IVA indica el porcentaje efectivamente recaudado del potencial absoluto, que equivale al consumo total por la tasa del IVA (véase la sección sobre administración tributaria).

3. Equidad: Considerando que los impuestos directos son relativamente más progresivos que los impuestos indirectos, el porcentaje de estos últimos sobre el total de los ingresos tributarios (DIR/TR) ofrece una primera aproximación al grado de equidad del sistema tributario.

4. Estabilidad financiera: El nivel de déficit sobre el nivel de ingresos (D/R) muestra la magnitud de las necesidades financieras con respecto a lo que recauda el fisco. Mientras mayores sean las recaudaciones R con respecto al déficit D, mayor será el indicador de estabilidad $|D/R - 1|$.

A primera vista, se advierte una mejoría, aunque leve, en todos estos aspectos entre 1990 y 1996 (véase el gráfico siguiente). Sin embargo, estas variables sustitutivas del desempeño también señalan algunas deficiencias de los esfuerzos de recaudación. Los niveles de los indicadores del desempeño de los gobiernos de la OCDE podrían proporcionar algunos puntos de referencia o metas. Cabe señalar que el promedio de la presión tributaria neta de contribuciones a la seguridad social es poco menos de la mitad del nivel de los países de la OCDE, que recaudan el equivalente a 29% del producto (1995). Las cifras indican un gran potencial para aumentar los ingresos por concepto del IVA y también quedaría espacio para aumentar la proporción de impuestos directos y el nivel y progresividad del sistema tributario a la misma vez. El 66% de las recaudaciones de los países de la OCDE corresponde a lo recaudado por concepto de impuestos directos (52% correspondiente a los ingresos por concepto de impuestos sobre la renta personal, 8% a los impuestos sobre la renta de las empresas y 5% a los impuestos sobre la propiedad). Incluso en términos del déficit, con respecto a los ingresos se observan niveles mucho más altos que en los países de la OCDE. Cabe mencionar que, en el caso de los países del sudeste asiático estos indicadores del desempeño también están por encima de los niveles de América Latina. La presión tributaria es de alrededor de 17%, tres puntos por encima de dicha región; los impuestos directos constituyen alrededor de 45% de esta presión, mientras que el indicador de estabilidad estaría 25 puntos por encima de la OCDE, dado que todos los países presentaron superávit en sus cuentas, salvo las Filipinas (promedio de datos de 1994 de Corea, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia).

INDICADORES DEL DESEMPEÑO DE LAS RECAUDACIONES
América Latina: 1990 y 1996 y OCDE: 1995
Gobierno Central
(*En porcentajes*)



Fuente: Keiji Inoue, "Reconsiderando la tributación directa en América Latina", Santiago de Chile, CEPAL, 1998, inédito.

b) Mayor equidad. Los graves problemas de pobreza y concentración de ingresos registrados en la región durante las últimas dos décadas permiten prever que las futuras reformas tributarias revelarán mayor preocupación por el tema distributivo y los problemas de equidad, especialmente vertical. En particular, cabe esperar que el impuesto sobre los ingresos personales vuelva a considerarse un instrumento válido para reintroducir un aceptable grado de progresividad en la estructura tributaria. Como complemento de lo anterior, será necesario recuperar dicho impuesto como fuente de ingresos públicos (habida cuenta de lo poco que hoy recauda en la mayor parte de los países de América Latina). Gracias a una mayor progresividad nominal del impuesto sobre los ingresos personales y una mejor administración tributaria, se podrá obtener una mayor progresividad efectiva. Sin embargo, no parece conveniente volver a asignar al impuesto sobre la renta, ni al sistema impositivo en general, la función de resolver los problemas distributivos de la sociedad.[27] Estos últimos se originan por la interacción de múltiples factores determinantes, de modo que debería evitarse que el sistema tributario perdiera eficacia por causa de una sobrecarga de objetivos inalcanzables. En todo caso, los problemas de equidad vertical del sistema tributario deben abordarse con un enfoque integrado que incluya no sólo el impuesto sobre la renta sino también otros, tales como el impuesto sobre todas las formas de propiedad (urbana y rural, inmueble y semoviente) así como sobre las herencias, donaciones y transferencias "inter" vivos. Además de las medidas de fiscalización, la falta de equidad que genera la evasión tributaria puede limitarse a través del cobro de impuestos mínimos sobre contribuyentes de difícil control (trabajadores por cuenta propia, profesionales liberales, pequeñas empresas, entre otros), como también mediante el adecuado uso de mecanismos presuntivos. Los impuestos sobre los ingresos y las ganancias de capital también deberán ser objeto de una cuidadosa evaluación, teniendo en cuenta la movilidad de este factor.[28]

c) Mayor eficiencia. Este objetivo deberá continuar acaparando la atención de los encargados de formular las reformas tributarias. Primero, debido al nuevo contexto de creciente apertura al exterior de las economías nacionales, la exposición a la competencia externa y la consiguiente necesidad de una mayor competitividad del sector exportador nacional. Segundo, debido a la creciente participación de las empresas multinacionales en el comercio e inversión extranjera directa de cada país. Tercero, en razón de la multiplicación de acuerdos de integración comercial subregional. Cuarto, debido a la creciente globalización de la economía mundial. Para lograr este objetivo se requerirán numerosas iniciativas, que deberán tener presente la necesidad de: i) continuar introduciendo mayor neutralidad en el sistema impositivo, eliminando tratos discriminatorios (entre factores o características de éstos) y reduciendo la importancia relativa de 'regímenes especiales' sectoriales o regionales; ii) reducir el número aún elevado de tasas de algunos impuestos; iii) comprimir el espacio para deducciones, tasas favorables, créditos, aplazamientos y otros

[27] Engel, Galetovic y Raddatz (1997) cuantifican el impacto directo de los cambios en la estructura tributaria sobre la distribución de los ingresos en Chile y concluyen que: i) el espacio para las redistribuciones directas mediante los impuestos es muy limitado; ii) un impuesto proporcional que obtenga una buena recaudación puede tener mayor efecto distributivo neto que un impuesto progresivo que recaude poco, y iii) para reducir desigualdades en la distribución de los ingresos, es preciso concentrarse en las cantidades que han de redistribuirse, el adecuado direccionamiento del gasto público y la eficiencia relativa de los diferentes impuestos (antes que en la progresividad del sistema tributario como un todo).

[28] Shome (1993).

tratos especiales en el impuesto sobre la renta personal u otros, y iv) reducir los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias (uno de los costos invisibles del sistema impositivo).[29]

d) Aumento del ahorro interno. Además de la contribución que la recaudación tributaria pueda hacer al ahorro público, existen diversas propuestas para usar el sistema tributario con el fin de fomentar el ahorro privado de las familias y empresas radicadas en el país. En general, la mayoría de dichas propuestas buscan sesgar la base imponible en dirección al consumo. Esta idea —discutida con frecuencia en los países industrializados y en particular en los Estados Unidos, donde hay iniciativas para sustituir el impuesto sobre los ingresos personales por un impuesto al consumo— ya se ha concretado en las economías de América Latina a medida que la base tributaria se fue sesgando hacia los impuestos indirectos sobre el consumo, sobre todo, gracias a la adopción prácticamente universal del IVA. Sin embargo, a menudo la tasa de ahorro de las empresas privadas del sector formal de la economía es más importante que la tasa de ahorro de las familias.[30] Dado que el ahorro de las empresas es igual a sus utilidades (una vez deducidos los impuestos) retenidas o no repartidas a los hogares en concepto de dividendo, es evidente que el adecuado trato tributario de aquéllas puede cumplir un papel importante en el aumento del ahorro interno. En vista de los insuficientes niveles que este último registra en la mayor parte de las economías de la región, como también la conveniencia de contar con financiamiento no inflacionario para atender cuantiosas necesidades de inversión interna, resulta sumamente recomendable que en las futuras reformas tributarias se preste la debida atención a esta materia.

e) Compatibilización de la estructura tributaria con las reformas estructurales de primera y segunda generación. Es importante avanzar en la armonización entre las bases imponibles y la nueva realidad económica que se deriva de las reformas estructurales aplicadas desde los años ochenta. En este sentido, la liberalización comercial exige sustituir bases asociadas a operaciones de comercio exterior por otras más relacionadas con actividades económicas internas. De igual modo, un elemento central de la descentralización fiscal debe ser el fortalecimiento de las facultades recaudatorias de los estados, provincias y municipios. En particular, para fortalecer estos últimos se requiere una nueva jerarquización del impuesto sobre la propiedad urbana como fuente de ingresos locales. Finalmente, la flexibilización de los mercados laborales seguramente provocará pérdidas de recaudación tributaria que será necesario compensar con mayor presión efectiva sobre otras fuentes de recursos. En otras palabras, el entorno en que se aplicarán las futuras reformas tributarias será cada vez más exigente en cuanto a la calidad de los diseños de políticas, lo que incluye en primer plano las interacciones entre estas últimas.

f) Creciente importancia de la dimensión ambiental en el sistema tributario. La gravedad de los problemas ambientales observados en este final del siglo permite prever que las tareas que deben llevarse a cabo en este frente en las próximas décadas son de

---

[29] Los costos de cumplimiento son aquellos incurridos directa o indirectamente por el contribuyente (persona física o jurídica) para atender las exigencias del código tributario. Según estimaciones para los Estados Unidos correspondientes a 1995, tales costos se sitúan en alrededor del 7% de lo recaudado en concepto de impuesto sobre los ingresos. Hite y Sawyer (1997) y Sandford, Godwin y Hardwick (1989).

[30] Ocampo y Tovar (1997); Banco de la República de Colombia (1997).

extraordinarias proporciones (principalmente en ámbitos urbanos y sobre todo en grandes áreas metropolitanas). En consecuencia, cabe esperar una creciente demanda del uso de instrumentos fiscales, tanto tributarios como relativos al gasto público, capaces de hacer frente a tales problemas. Algunos países del ámbito de la OCDE y, de manera un tanto más incipiente, algunos latinoamericanos, ya han comenzado a aplicar 'impuestos verdes' (es decir, instrumentos en cuyo diseño se han incorporado preocupaciones ambientales), aunque las recaudaciones son todavía poco significativas.[31]

g) Tributación de operaciones e instituciones financieras en una economía global. A este respecto, cabe mencionar los siguientes factores: a) el extraordinario desarrollo experimentado en años recientes por los mercados financieros, a nivel nacional e internacional; b) los problemas que provoca este fenómeno en el sector real de las economías nacionales; c) las tradicionales dificultades prácticas para cobrar impuestos al sector financiero, sobre todo teniendo en cuenta la creciente globalización de sus operaciones a escala mundial, y d) el elevadísimo volumen de recursos transados diariamente en dichos mercados (en muchos casos —como en los mercados cambiarios— movidos por motivos puramente especulativos). En razón de lo anterior, actualmente están en curso diversas iniciativas a nivel internacional para establecer mecanismos institucionales y procedimientos que permitan cambiar el anterior orden de cosas y asegurar a los tesoros nacionales valiosos recursos tributarios originados en tales mercados. Las autoridades económicas y los legisladores de la región seguramente prestarán creciente atención a esta materia en oportunidad de futuras reformas tributarias. [32]

h) Tributación, comercio internacional e inversión extranjera directa. En los países de la región aumentará la importancia de los temas fiscales en relación con los del comercio internacional y la inversión extranjera directa (IED). Entre otras razones, cabe citar las siguientes: a) cada vez con más frecuencia los conflictos comerciales entre las naciones industrializadas y en vías de industrialización se manifiestan en forma de acusaciones de subsidios gubernamentales a industrias exportadoras del Sur en sus ventas al Norte (una variedad de tales acusaciones consiste en el subsidio implícito derivado de la falta de adecuada regulación ambiental en el Sur); b) en general, los países efectivamente parecen estar utilizando diversas modalidades de beneficios fiscales en lugar de la protección que antes se ofrecía en las políticas arancelarias, y c) el principal agente responsable de dicho comercio e IED es la empresa multinacional, la que —sin una adecuada legislación y una fiscalización oportuna y eficaz— puede utilizar los precios de transferencia de manera contraria a los intereses del tesoro nacional. En razón de lo anterior, las futuras reformas tributarias deberán incorporar en su diseño una respuesta a este tipo de problemas.[33]

En suma, no son pocas las materias que aguardan consideración y adecuado tratamiento en los códigos tributarios de la región. Las reformas impositivas, por lo general, son procesos que combinan consideraciones técnicas y políticas, así como visiones tácticas y estratégicas. Con frecuencia los resultados finales han distado mucho de satisfacer las

---

[31] OCDE (1997b).

[32] OCDE (1994, 1997c), Tanzi (1995).

[33] Véanse Clements, Hugouneng y Schwartz (1995), Daly (1995), Jackson (1989), OCDE (1993) y Qureshi (1996).

expectativas despertadas al momento de justificar su necesidad. Sin embargo, los temas pendientes de la agenda son tan importantes que vale la pena correr nuevos riesgos.

E. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

- El desempeño de los gobiernos centrales de América Latina en la recaudación de impuestos ha mejorado aproximadamente dos puntos del PIB entre 1989 y 1996. Sin embargo, este sensible avance aparece menos llamativo si se considera que se trata de un periodo de reanudación del crecimiento económico respecto de la década pasada.[34] Por otra parte, al analizar los resultados alcanzados en un período algo más amplio, por ejemplo entre 1980 y 1996, se advierte que: a) la presión tributaria bruta de los gobiernos centrales mostró importantes oscilaciones en torno de una media relativamente baja (ligeramente superior a 12%), y b) el aumento entre ambos extremos del período es algo más bajo que el previamente mencionado (un punto y medio del PIB). Estos resultados ya reflejan los efectos benéficos de numerosas reformas de política y administración tributaria, las que, huelga decir, estaban dirigidas, precisamente, a mejorar la recaudación. A la luz de estos antecedentes cabe preguntarse por qué no se lograron mayores progresos.
- Aunque los gobiernos centrales de la subregión del Caribe han registrado, en cualquier año del período 1980-1996, una carga tributaria bruta de más del doble de la observada en América Latina, aquella muestra una tendencia decreciente, atribuible básicamente a una menor recaudación de impuestos directos. Esto último refleja, al menos en parte, la notable reducción del ritmo de crecimiento que ha experimentado esta subregión durante la primera mitad de los años noventa.[35] Dicha tendencia se manifiesta al comparar ambos extremos del referido período y, más recientemente, entre 1989 y 1996. En todo caso, es claro que esta subregión sufrió una pérdida de presión tributaria muy sensible hacia mitad de los años ochenta, de la que aún no ha podido recuperarse.
- Pese a importantes diferencias entre países, las conclusiones anteriores no cambian sustantivamente al extender el análisis a la evolución media de los ingresos públicos (tributarios y no tributarios) o al pasar del nivel de gobierno central al del sector público no financiero. El cuadro general que emerge de estos resultados indica que, a pesar de algunos progresos significativos en materia de recaudación, la media de los gobiernos de América Latina y el Caribe no justifica una actitud autocomplaciente en relación a la suficiencia de sus recursos disponibles. Éstos son más bien escasos, sobre todo cuando se contrastan con sus posibles usos alternativos, y están sujetos a fuertes fluctuaciones.

---

[34] La tasa de crecimiento real (media anual simple) en 1991-1995 fue de 3%, comparada con apenas 0.9% en 1981-1990. Véase CEPAL (1997c).

[35] La información disponible para nueve países (Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucia) indica que la tasa media anual de crecimiento del PIB real se redujo a la mitad, de 4.7% (1981-1990) a 2.3% (1991-1995). Al incorporar a Guyana y Trinidad y Tabago a la muestra, la caída se atenúa de 3.4% (1981-1990) a 2.3% (1991-1995).

- Se debe tener presente el carácter eminentemente transitorio de algunas fuentes de ingresos —particularmente de los gobiernos centrales— como las privatizaciones y donaciones. Asimismo, cabe señalar la existencia de tendencias en curso que apuntan hacia menores ingresos futuros. Entre éstas destacan las pérdidas de recaudación relacionadas con rebajas arancelarias previsibles y cambios en el modelo de financiamiento de la seguridad social. A lo anterior se deben sumar los aumentos de transferencias a los gobiernos subnacionales y la pérdida de bases imponibles en favor de estos últimos. Si ello se combina con mayores demandas, previsibles también, de gasto público en el futuro, parece razonable concluir que la búsqueda de la suficiencia de los ingresos seguirá siendo un objetivo primordial de las autoridades fiscales de la región por un largo tiempo. Por lo tanto, el referido criterio de suficiencia seguramente continuará ocupando un lugar preponderante en la formulación y diseño de futuras reformas tributarias.
- La vulnerabilidad fiscal de las economías pequeñas, sobre todo en la subregión del Caribe, ciertamente requerirá atención en los años próximos. La pérdida de presión tributaria ocurrida a partir de los años ochenta y la fuerte dependencia que dichas economías generalmente mantienen respecto de los impuestos vinculados a las operaciones de comercio exterior constituyen obstáculos importantes para el normal desarrollo de procesos de apertura comercial e integración económica subregional. En otras palabras, el futuro del regionalismo abierto en el Caribe podrá tropezar con fuertes limitaciones en la restricción presupuestaria de sus gobiernos.
- Mientras en los años sesenta y primera mitad de los setenta se crearon grandes expectativas respecto del potencial redistributivo de la tributación, durante los años ochenta y primera parte de los noventa dicha percepción se invirtió, transformándose en escepticismo igualmente fuerte sobre tal posibilidad. En este final de siglo, afortunadamente, emergen evaluaciones más equilibradas, que en gran parte obedecen a un creciente abandono de posiciones fundamentalistas acerca de las ventajas y limitaciones de los mercados y del Estado. En la medida que estos últimos han pasado a percibirse como instituciones básicamente complementarias (en lugar de fundamentalmente sustitutas), es posible afirmar que: a) el sistema tributario no debe eximirse ni sobrecargarse de responsabilidades propias de la función distributiva del Estado; b) la discusión sobre la relación entre tributación y equidad debe orientarse hacia metas concretas respecto de impuestos determinados (por ejemplo, impuestos sobre la renta, nómina, propiedad, herencias y transferencias), antes que hacia metas generales —que a menudo no están sujetas a una validación empírica— sobre el sistema tributario, y c) es preciso recuperar el tradicional uso del impuesto sobre las rentas personales como fuente de ingresos y mecanismo de estabilización automática. Esto último ofrece, simultáneamente, un instrumento para el manejo contracíclico de la política fiscal y un medio de redistribuir ingresos (para lo cual se requiere contar con el apoyo de una administración tributaria eficaz y eficiente).
- Aunque no cabe cifrar mayores expectativas en la capacidad de un instrumento aislado para superar dificultades distributivas crónicas y complejas, lo cierto es que la gravedad de los problemas de equidad vertical y pobreza acumulados en América Latina y el Caribe —especialmente desde comienzos de los años ochenta— requiere un enfoque integral del que no pueden estar ausentes los instrumentos tributarios. Lamentablemente, el escepticismo de los años ochenta y parte de los noventa respecto

de la capacidad redistributiva de los impuestos es responsable de la carencia casi total de estudios empíricos actualizados y detallados sobre la incidencia y los efectos distributivos de diversos impuestos o combinación de ellos en los países de la región. Después de casi dos décadas de intensas y extensas reformas de los sistemas tributarios, arancelarios y de la seguridad social, no existen elementos para orientar una evaluación bien fundamentada sobre dichas materias. El conocimiento de que la mayor parte de los países de la región recaudan aproximadamente 75% de sus ingresos tributarios por concepto de impuestos indirectos es por cierto significativo, pero insuficiente para evaluar técnicamente la incidencia y el impacto distributivos diferenciados de un aumento de la carga tributaria de 1% del PIB mediante un aumento de la alícuota media del IVA o del impuesto sobre la renta personal. Se trata de un tema importante, aún pendiente en la agenda de investigaciones económicas de la región, y una carencia muy sentida en los círculos donde a diario se discuten y toman decisiones al respecto. Es de esperar que el entorno más favorable que parece reinar en la región para examinar estos temas permita trazar un programa regional de investigaciones sobre la incidencia y el impacto distributivos de la tributación, con el efectivo apoyo de los gobiernos interesados.

- La modernización de las instituciones fiscales encargadas de la administración de tributos, aduanas y seguridad social debe continuar recibiendo primera prioridad en la formulación, diseño y ejecución de la política fiscal de los países de la región. Para que se pueda satisfacer el criterio de suficiencia de los ingresos públicos, una condición necesaria —aunque no suficiente— es trabajar permanentemente para mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de tales servicios. De ellos depende, en gran medida, que se pueda reducir los niveles extremadamente altos de evasión tributaria, aduanera y de contribuciones a la seguridad social que aún se verifican en diversos países de la región. Por cierto, para alcanzar tales objetivos las administraciones tributarias necesitan una adecuada dotación de recursos humanos, financieros y técnicos, así como el necesario liderazgo y respaldo político a sus estrategias, procedimientos y modalidades de actuación. Por último, es vital que todos los agentes sociales —tanto internos como externos a la organización— perciban el compromiso prioritario de las autoridades políticas y económicas de hacer cumplir las normativas vigentes. El fortalecimiento de las instituciones del Estado es una tarea impostergable que adquiere una dimensión especial en el caso de las administraciones fiscales responsables de asegurar recursos no inflacionarios al sector gubernamental.
- Las reformas tributarias continuarán en la agenda pública por un largo tiempo. Primero, debido a la fragilidad de los pactos fiscales que generalmente las promueven. Segundo, en razón de la inadecuada calidad de las soluciones que habitualmente se alcanzan en el proceso de renegociación política de dichos pactos. Tercero, porque el entorno en que opera la legislación tributaria está sujeto a rápidos cambios, que exigen una periódica adecuación a los nuevos tiempos. Esto último incluye la necesidad de incorporar temas emergentes y hacerse cargo de otros que, por diferentes motivos, fueron postergados o insatisfactoriamente tratados en el pasado.

IV. EL GASTO PÚBLICO

A. INTRODUCCIÓN

El mecanismo de ajuste más utilizado en las economías de la región en respuesta a la crisis de la deuda de 1982 fue la contracción del gasto público. La magnitud de esta última, así como las circunstancias en que se ha desarrollado, explican en gran medida los efectos adversos que tuvo dicho mecanismo de ajuste en las economías de América Latina y el Caribe.

La inevitable urgencia con que se materializaron los ajustes impidió contar con efectivas redes de seguridad para proteger a los grupos más vulnerables. Ello se tradujo en importantes costos sociales, en términos de aumentos de los niveles de desempleo y subempleo, reducciones del salario medio real, cortes en los subsidios y caída de la oferta de bienes públicos en el área social. Como si lo anterior no fuera suficiente, cabe advertir que dichos costos se vieron silenciosamente amplificados por la evidente pérdida de eficiencia y eficacia que provocaron los ajustes presupuestarios en el funcionamiento de la máquina administrativa del Estado.

En realidad, los cambios registrados en el gasto público desde la primera mitad de la década pasada se desarrollaron en el contexto de numerosos programas de estabilización y ajuste estructural —de los que también resultaron— con el principal objeto de contraer las erogaciones fiscales. Dichos programas adoptaron múltiples formas: recortes convencionales de presupuestos ministeriales; políticas salariales tendientes a reducir la remuneración real de los funcionarios públicos; el cierre de agencias gubernamentales; la privatización de empresas públicas; el traspaso a agentes privados de la responsabilidad de prestar servicios; el cambio del modelo de financiamiento de la seguridad social; la descentralización de encargos y atribuciones fiscales en favor de los gobiernos subnacionales; diversas iniciativas de reforma de las administraciones públicas, entre otras.

Como bien puede imaginarse, la falta de coordinación global, implícita en mecanismos de reducción de gastos tan diversos, terminó por afectar la gestión del sector público. Este efecto se manifestó de varias maneras, entre las que se destacan: la pérdida de cuadros de funcionarios altamente calificados que emigraron al sector privado en busca de mejores condiciones de trabajo; la pérdida de incentivos para que los empleados públicos cumplieran sus responsabilidades estatutarias; el aumento de la corrupción, con el consiguiente deterioro de la infraestructura ética del servicio público; la insuficiente dotación o inadecuada provisión de materiales de trabajo y la falta de coordinación temporal en la disponibilidad de factores e insumos productivos; etc. En tales circunstancias, no es de extrañar que las administraciones públicas cayeran en un círculo vicioso de desincentivos y resultados mediocres, en detrimento de la calidad de los servicios gubernamentales.

Además, debido a la urgencia del ajuste fiscal requerido durante los años ochenta, muchos gobiernos centrales de la región se vieron obligados a sacrificar el gasto público en una medida mayor que la que hubiera sido necesaria de haberse contado con una contribución más favorable de los ingresos públicos. Efectivamente, estos últimos cayeron entre 1984 y 1988, lo que exigió un esfuerzo de ajuste adicional en lo relativo al gasto y postergó el equilibrio de las cuentas públicas más tiempo del necesario. En realidad, la variable ingresos sólo comenzó a contribuir positivamente al ajuste fiscal hacia el final de la década.[1] Fue entonces que la presión tributaria se recuperó de su caída anterior, aunque sin llegar a alcanzar los niveles registrados en la primera mitad de los años ochenta.

No cabe duda de que el tema del gasto público continuará mereciendo la atención prioritaria de los gobiernos de la región en el corto y mediano plazo. Primero, porque no existen razones para prever que los ingresos públicos evolucionarán de modo tal que financien sin sobresaltos una trayectoria de moderado crecimiento del gasto real per cápita en los próximos años. La experiencia de las últimas dos décadas señala la presencia de fuertes limitaciones para elevar sensiblemente la carga fiscal en el corto y mediano plazo. En consecuencia, las perspectivas de financiamiento no inflacionario del gasto público continuarán siendo objeto de preocupación para las autoridades económicas de la región.

Segundo, porque la necesidad perentoria de enfrentar el gran problema de la pobreza en los países de la región, sumada a los límites del nivel del gasto social, obligará a establecer prioridades en la composición de dicho gasto y a mejorar su calidad. Por cierto, la convivencia social armónica y democrática, así como el potencial de crecimiento económico estable, se ven dificultados por los agudos problemas de pobreza y equidad que se han ido acumulando, lo que exige una profunda reevaluación del tema del gasto social en la región.

Tercero, porque la calidad de los servicios prestados por el gobierno al sector privado no alcanza el nivel de eficiencia y eficacia necesario para que las estructuras productivas internas se enfrenten a los desafíos competitivos de un mundo cada vez más globalizado, ni atiende satisfactoriamente las demandas y necesidades básicas de los ciudadanos de menores ingresos.

Cuarto, porque la tendencia a la valorización del tipo de cambio real registrada en muchos países de la región como resultado de cuantiosas entradas de capitales y programas

[1] Véase, al respecto, el capítulo III.

antiinflacionarios anclados en el tipo de cambio, intensificará las presiones políticas para que los gobiernos reduzcan la tasa de crecimiento del gasto público.[2]

Las cuatro razones apuntadas —problemas de financiamiento, de equidad, de eficiencia y de estabilidad macroeconómica— son causa suficiente para concluir que el tema del gasto público mantendrá su prioridad en las agendas políticas y técnicas de los gobiernos de la región en el corto y mediano plazo. Sin embargo, si la experiencia histórica de los países industrializados sirve de referencia, cabe pronosticar que, paralelamente a los avances del desarrollo económico, los servicios de gobierno se percibirán cada vez más como bienes superiores. Ello planteará una creciente demanda política de aumentos del gasto público destinado a los grupos económica y socialmente más desprotegidos.[3]

B. NIVEL Y EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

1. Tendencias globales

Los procesos de ajuste y las reformas estructurales mencionados en la Introducción terminaron por modificar la magnitud y composición —económica y funcional— del gasto público, así como su distribución por niveles de gobierno. Sobre la base de la información disponible, se advierten algunas tendencias comparativas sobresalientes.

Durante los años noventa, el promedio de participación del Estado en la economía ha sido mayor en el Caribe que en América Latina. Entre 1990 y 1996, mientras en el Caribe el tamaño del gobierno central fue del 35.9% del PIB en promedio, en América Latina el gasto del sector público no financiero (SPNF) fue del 27.1% del PIB (véase el gráfico IV-1).[4]

En el caso del Caribe, el gasto de los gobiernos centrales registró una marcada tendencia descendente hasta 1995, cuando alcanzó un nivel de 34% del PIB (10 puntos menos que en 1987). En 1996 se observó una recuperación, por primera vez en varios años (véase el gráfico IV-2.b).

---

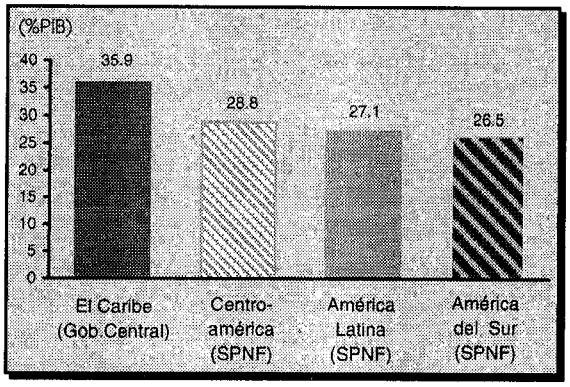
[2] El argumento convencional parte del supuesto de que el gasto público es de uso intensivo de bienes y servicios no transables. Si se define la tasa de cambio real como la relación entre el precio medio de los bienes transables y no transables, una expansión del gasto público a un ritmo superior al de la media del gasto agregado de la economía significaría —ceteris paribus— una elevación más que proporcional del precio de los bienes y servicios no transables, lo que provocaría una caída del tipo de cambio real. De allí que en economías sometidas a procesos de apreciación cambiaria, es frecuente oír voces que piden la reducción del ritmo de crecimiento del gasto público, inclusive en circunstancias en que este último es nítidamente inferior al ritmo de crecimiento del gasto privado. Esto claramente plantea el problema de decidir hasta qué punto debe llegar el ajuste fiscal para compensar los desequilibrios del sector privado.

[3] Sobre el tema de la evolución de largo plazo del gasto público y de las finanzas públicas en las economías industrializadas, véase Tanzi y Fanizza (1995), Tanzi y Schuknecht (1995 y 1997), Masson y Mussa (1995), y Tanzi (1997).

[4] La información sobre el SPNF del Caribe no está disponible; sin embargo, el tamaño del gobierno central de esta subregión fue del 35.9% del PIB en promedio, nivel superior al tamaño del sector público no financiero (SPNF) de América Latina, por lo que cabría esperar que existe la misma relación al nivel del SPNF entre dichas subregiones.

En contraste con esta tendencia, el gasto público en América Latina muestra patrones heterogéneos y, en algunos países, diferentes de los observados a lo largo de la década pasada. De hecho, en 1996 se registraron promedios de gastos para América Latina (28.9% del PIB para el SPNF y 18.2% para el gobierno central) ligeramente superiores a los de inicios de la década, aunque no representan una recuperación respecto de los promedios observados en los años ochenta (véase el gráfico IV-2.a). En efecto, se equiparan a los de 1988 y son un 11% inferiores a los de 1980, en el caso del gobierno central. Sin embargo, esta tendencia ascendente refleja el patrón observado en países que no han sufrido procesos activos de privatización, ya que aquellos que han estado inmersos en dichos procesos han experimentado una marcada reducción del gasto público a lo largo de los años noventa.

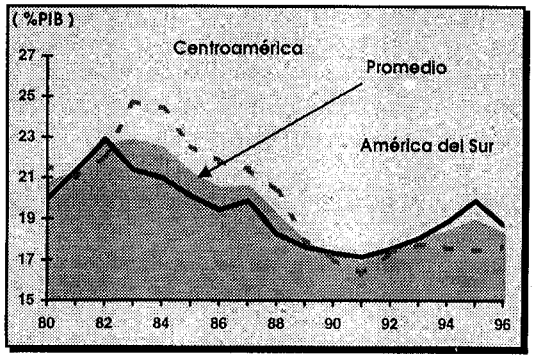
Gráfico IV-1
GASTO TOTAL: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(Promedio 1990-1996, en porcentajes del PIB)



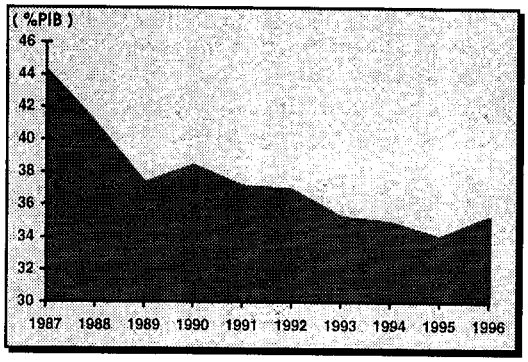
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico IV-2
GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL
(En porcentajes del PIB)

2.a América Latina: 1980-1996



2.b El Caribe: 1987-1996



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Al interior de América Latina, Centroamérica[5] presenta promedios de gastos de niveles mayores del SPNF (28.8% del PIB) que los de América del Sur (26.5%). Sin embargo, esta última subregión experimentó un crecimiento relativamente superior del gasto del gobierno central entre 1991 y 1995. Desde 1995, este comportamiento se revirtió, lo que redujo la brecha de los niveles de gasto entre ambas subregiones (véase el gráfico IV-2a). Por otro lado, si se clasifican los países conforme al nivel de gasto del gobierno central como porcentaje del PIB,[6] se observa que los de gasto alto (superior a 30%) y medio-alto (entre 20% y 30%) son los que han sufrido mayores contracciones del gasto durante los años noventa. En cambio, los de gasto medio (entre 15% y 20%) y bajo (inferior a 15%) han registrado aumentos durante la presente década. Así pues, ha habido una convergencia en el tamaño relativo del gasto público en la región.

Es interesante apreciar que, mientras el tamaño del gobierno central en los países del Caribe ha convergido hacia los niveles típicos de la OCDE, la importancia del gobierno central en América Latina continúa siendo inferior a la de la OCDE y el sudeste asiático (véase el cuadro IV-2). No obstante, la tendencia al crecimiento del gasto de dichos gobiernos de América Latina en los años noventa solamente es compartida por los países de la OCDE. El contraste es aún mayor en el caso de la **demanda pública** medida en términos del PIB, que ha sido decreciente en todas las regiones con excepción de América Latina (véase el cuadro IV-1), donde el componente más dinámico del crecimiento de la demanda pública ha sido la formación bruta de capital. En el caso del Caribe, la caída del gasto de capital (30% entre 1987 y 1996) constituye el factor determinante de la baja de la demanda pública.

Cuadro IV-1

TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO EN LA ECONOMÍA 1990-1996

(Promedios regionales)

Tipo de participación	El Caribe (Nivel de gasto alto)	América Latina				OCDE	Sudeste Asiático
		Por niveles de gasto			Promedio		
		Medio-alto	Medio	Bajo			
Gasto gobierno central	decreciente	creciente	creciente	creciente	creciente	creciente	estable
Demanda pública	decreciente	creciente	crec. 1994[a]	creciente	creciente	decrec.1992[a]	decrec.1992[a]
Consumo	estable	decreciente	crec. 1994[a]	creciente	sin patrón	decrec.1992[a]	decrec.1992[a]
Inversión	decreciente	creciente	decreciente	creciente	creciente	sin patrón	decrec.1992[a]
Subsidios y transferencias	creciente	decreciente	creciente	creciente	creciente	creciente	creciente

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales e información del Fondo Monetario Internacional.

[a] Se indica el año a partir del cual empieza a ser creciente o decreciente.

[5] Véase un análisis más detallado de la política fiscal en Centroamérica en Torres (1997).

[6] La clasificación se realiza según el nivel de gasto total del gobierno central como proporción del PIB en 1990-1996. **Gasto alto** (más de 30%): países del Caribe; **gasto medio-alto** (entre 20% y 30%): Bolivia, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela; **gasto medio** (entre 15% y 20%): Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay, y **gasto bajo** (menos de 15%): Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Cuadro IV-2

INDICADORES SELECCIONADOS DEL GASTO PÚBLICO

Gobierno central

(Promedios regionales)

Indicadores	Unidad de medida [a]	América Latina		El Caribe		OCDE [d]		Sudeste Asiático [d]	
		1985-1989	1990-1996	1987-1989	1990-1996	1985-1989	1990-1995	1985-1989	1990-1994
Gasto total	% PIB	19.8	17.8	40.7	35.9	33.1	35.4	22.5	20.7
Gasto corriente	% PIB	16.1	14.5	30.4	28.3	30.7	33.2	15.7	14.8
Composición económica									
- Intereses	% PIB	2.7	2.2	2.1	1.5	3.5	3.4	3.3	2.3
- Subsidios y transferencias	% CGC	22.6	26.8	13.6	14.2	57.8	58.2	15.2	19.2
- Salarios	% PIB	5.2	4.8	14.1	12.6	4.2	3.8	5.2	4.8
- Salarios	% GBS	86.1	88.5	71.1	70.8	47.1	40.4	55.4	55.6
Composición funcional									
- Gasto social	% GGC	37.9	42.3	26.5 [c]	28.0 [c]	56.7	59.3	28.2	31.8
Gasto de capital	%PIB	3.7	3.3	10.3	7.6	2.0	1.9	5.6	5.1
Inversión real [b]	%GK	55.3	60.6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales e información del Fondo Monetario Internacional.

Nota: Las muestras de países para cada región son las siguientes: América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. El Caribe: Antigua y Barbuda, Aruba, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago. OCDE:10 países de Europa, Canadá y Estados Unidos. Sudeste Asiático: Indonesia, Malasia, República de Corea, Singapur y Tailandia.

[a] GGC: gasto del gobierno central, GBS: gasto en bienes y servicios, GK: gasto de capital.

[b] Muestra restringida de países.

[c] Excluido el gasto social en vivienda. Muestra restringida de países.

[d] Valores ajustados a diferentes países y años.

Los **subsidios y transferencias** están adquiriendo un papel cada vez más importante en todas las regiones (véanse los cuadros IV-2 y IV-3). De hecho, durante los años noventa, sus niveles como proporción del gasto del gobierno central han aumentado, en promedio, entre un 4% (el Caribe) y un 26% (sudeste asiático). En América Latina crecieron, alrededor de un 18%, ya que aumentaron su participación en el gasto total de los gobiernos centrales de un 23% durante los años ochenta a un 27% en los noventa.

Su importancia y dinamismo podrían explicar las significativas diferencias interregionales de los niveles de gasto de los gobiernos centrales. En efecto, en América Latina el gasto total neto de transferencias y subsidios registra niveles de intervención del Estado en la economía bastante más similares, aunque en cualquier caso inferiores, a los patrones típicos de la OCDE y el sudeste asiático (véase el cuadro IV-4).

Cuadro IV-3
ESTRUCTURA SECTORIAL Y ECONÓMICA DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL
(En porcentajes del gasto total)

Estructura del gasto	América Latina		El Caribe	
	1985-1989	1990-1996	1987-1989	1990-1996
Estructura sectorial				
Sector económico [a]	8.3	8.6	n.d.	n.d.
Infraestructura [b]	8.3	9.1	n.d.	n.d.
Sectores sociales [c]	37.9	42.3	n.d.	n.d.
- Capital humano	23.5	25.0	23.6	25.0
Otros sectores [d]	27.5	24.6	n.d.	n.d.
Pago de intereses	18.0	15.5	4.2	3.5
Total	100.0	100.0		
Estructura económica				
Gasto corriente	81.2	81.7	74.7	78.9
- Bienes y servicios [e]	40.6	39.4	56.2	59.6
- Intereses	18.0	15.5	4.4	3.8
- Subsidios y transferencias	22.6	26.8	14.1	15.5
Gasto de capital	18.8	18.3	25.3	21.1
- Formación bruta de capital fijo	10.1	11.1	n.d.	n.d.
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, Estudio económico de América Latina y el Caribe (diversos años) e información del Fondo Monetario Internacional.
Nota: Estructuras ajustadas a diferentes muestras de países y años.
[a] Agricultura, pesca y caza, sector forestal, minería, manufactura y construcción, etc.
[b] Combustible-energía, transporte-comunicaciones.
[c] Educación, salud, seguridad social y vivienda.
[d] Servicios generales, defensa, seguridad y orden público.
[e] Incluidos sueldos y salarios.

Cuadro IV-4
GASTO TOTAL NETO DE TRANSFERENCIAS Y SUBSIDIOS
GOBIERNO CENTRAL
(Promedios regionales: 1990-1996)

Gasto	América Latina	OCDE	Sudeste Asiático
Gasto total	17.8	35.9	20.7
Transferencias y subsidios	4.5	21.1	4.4
Gasto neto	13.3	14.8	16.3

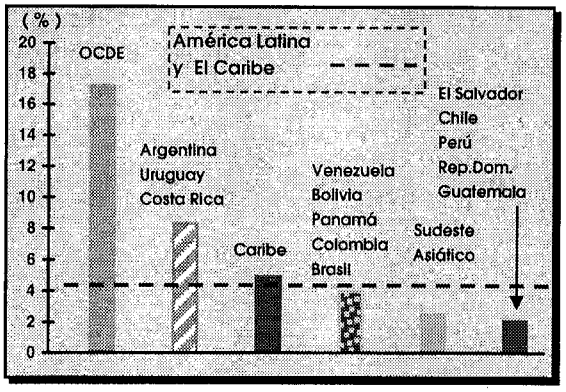
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales e información del FMI.

Lo anterior indica un papel diferenciado de las transferencias y subsidios, según el nivel de desarrollo de las regiones. Como se observa en el gráfico IV-3, parece existir una correlación positiva entre el nivel de desarrollo y la importancia de este componente del gasto.[7] En efecto, mientras en los países de la OCDE[8] alcanza un promedio de 21% del PIB,

[7] En las estimaciones correspondientes se excluyen las transferencias a los gobiernos locales (con excepción del Caribe). Si bien no se han podido deducir las transferencias al exterior, se supone que éstas no son significativas y, por lo tanto, no alteran las principales conclusiones.

entre 1990 y 1996, en América Latina registra un 4.5% y en el Caribe 4.9%. Si se clasifican los países de América Latina por grupos de acuerdo con su nivel de desarrollo, se tiende a observar el mismo patrón, con lo cual podría pensarse en una analogía con los bienes superiores. Los países del sudeste asiático representan una excepción ya que, con un alto nivel de desarrollo, presentan una proporción relativamente baja de transferencias y subsidios.

Gráfico IV-3
TRANSFERENCIAS Y SUBSIDIOS [a]
(Promedios regionales: 1990-1996)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales e información del Fondo Monetario Internacional.
[a] Transferencias y subsidios netos de transferencias a gobiernos locales (con excepción del Caribe).

Los niveles del **gasto de capital** de los gobiernos centrales del Caribe superan ampliamente los alcanzados en América Latina (7.6% y 3.3% del PIB, respectivamente, en los años noventa); sin embargo, en la década actual han registrado una tendencia sumamente decreciente, lo que ha reducido sus niveles en un 26% (2.7 puntos del PIB). Si bien esta tendencia a la baja también se observó en América Latina durante los años ochenta, a partir de un claro punto de inflexión en 1990 se produjo una recuperación generalizada de sus niveles, especialmente en la inversión real y en Centroamérica, aunque sin lograr equiparar aún las cifras de principios de la década pasada.

Cabe destacar que en América Latina esta recuperación se concentra en los países de niveles de gasto medio-alto y bajo. El grupo de gasto medio presenta un continuo descenso desde inicios de la década pasada. Esta evolución se explica principalmente por el comportamiento de la inversión real, que representa alrededor de un 60% del gasto de capital total en América Latina. Este componente del gasto revela una creciente participación desde 1985, especialmente en América del Sur.

[8] Los subsidios y transferencias han sido el sector de crecimiento más dinámico de los gobiernos de los países industrializados desde la década de 1960. Básicamente se trata de pensiones, asignaciones familiares, seguros de desempleo, beneficios para discapacitados, etc., que en conjunto constituyen el denominado "*cash-in-hand sector*" de los Estados modernos de bienestar.

2. Prioridades del gasto del gobierno central

Fuera de las diferencias señaladas en torno al tamaño del gasto, existen además diferencias en términos de las prioridades observadas en la asignación de los recursos públicos. En los gráficos IV-4 y IV-5, y los cuadros IV-2 y IV-3 se resumen de manera comparativa, entre regiones, los principales cambios de prioridades en el destino del gasto público entre 1985-1989 y 1990-1996.

En la mayoría de los países de la región se ha registrado una reducción de la participación de los rubros de pagos de intereses y de gasto en funciones no directamente relacionadas con la actividad productiva o social.[9] En cambio, entre la segunda mitad de los años ochenta y la primera mitad de los noventa, el gasto de los gobiernos centrales en América Latina ha experimentado un cambio de prioridad en favor del **gasto social,**[10] y principalmente hacia el componente de seguridad social, cuyo nivel ha aumentado de 2.5% a 3.2% del PIB.

Alrededor de un 42% del gasto total en América Latina[11] (49% en América del Sur y 35% en Centroamérica) corresponde al gasto social, que revela una creciente prioridad desde mediados de la década pasada (especialmente en América del Sur), la cual se ha acelerado durante los noventa.[12] Cabe destacar que, en la década actual, el grupo de países de gasto total medio muestra los niveles más altos de gasto social (10.3% del PIB, en promedio), seguido por el grupo de gasto medio-alto (9.4% del PIB) y bajo (3.9% del PIB) (véase el cuadro IV-5).

En el caso del Caribe,[13] el gasto social (excluido el sector vivienda) representa un 28% del gasto total y ha experimentado una trayectoria ligeramente decreciente, que ha fluctuado entre 11.6% y 9% del PIB desde fines de la década pasada. Cabe señalar que cerca del 85% del comportamiento del gasto social corresponde al gasto en inversión de capital humano (gasto en los sectores de educación y salud).

Por otro lado, el **gasto no social**[14] se ha reducido desde la crisis de los años ochenta, mostrando cierta desaceleración desde 1990 e incluso una relativa estabilidad en América del Sur. El mayor deterioro se observa en los grupos de países de gasto total medio y medio-alto, cuyo coeficiente del gasto no social ha bajado alrededor de un 25% (cerca de 4 puntos del PIB) entre los años ochenta y los noventa. Lo anterior se explica porque sus principales componentes han experimentado tendencias decrecientes (servicios generales y asuntos económicos) o relativamente estables (gastos militares e infraestructura) durante la última década.

---

[9] Correspondientes al gasto en los sectores de defensa, seguridad y orden públicos y servicios públicos generales.

[10] Para fines del presente documento se restringe el análisis del gasto social a los sectores de educación, salud, vivienda y seguridad social.

[11] Promedio ponderado de 18 países de América Latina en el período 1990-1995.

[12] En el capítulo VI, titulado El gasto social, se presenta un análisis más detallado del tema.

[13] Este análisis está basado en una muestra más restringida de países (Barbados, Dominica, Granada, Jamaica y Trinidad y Tabago), debido a la falta de información para otros.

[14] Comprende el gasto en los sectores de orden público y seguridad, servicios generales, defensa, sectores económicos (agricultura, energía y combustibles, transporte y comunicaciones, etc.) y otros.

Gráfico IV-4
IMPORTANCIA Y PRIORIDAD DEL GASTO PÚBLICO
(En porcentajes, promedios regionales 1990-1996)

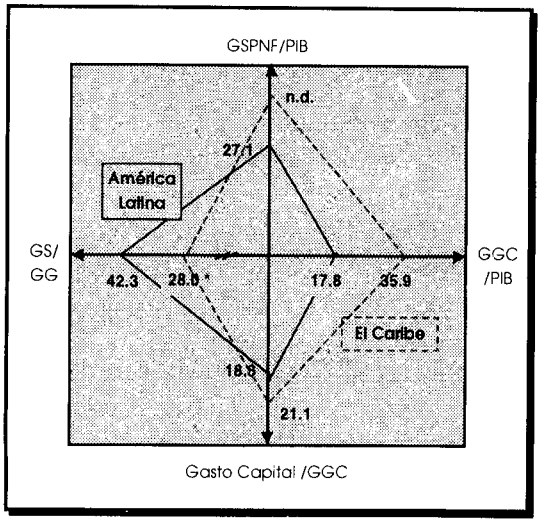
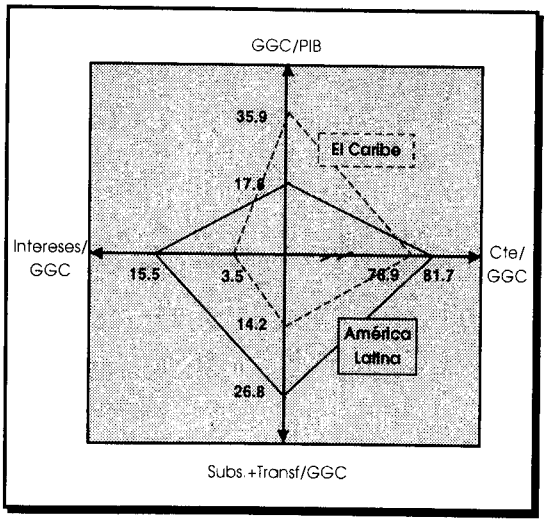


Gráfico IV-5
COMPOSICIÓN ECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO
(En porcentajes, promedios regionales 1990-1996)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y FMI . "n.d." = información no disponible.
* Excluye vivienda. Muestra restringida de países.

En el caso de los **gastos de defensa**, el promedio regional ha fluctuado alrededor del 2% del PIB desde los años ochenta (véase el cuadro IV-5), aunque se debe al gasto decreciente en América del Sur, contrarrestado por una tendencia creciente en Centroamérica. En consecuencia, desde 1989 los gastos de defensa de esta última subregión registran niveles superiores a los de América del Sur. El grupo de países de gasto total medio exhibe los menores niveles de gasto militar y, a su vez, los mayores de gasto social.

Cuadro IV-5
PRINCIPALES COMPONENTES POR FUNCIONES DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL (GGC)
América Latina: Promedios 1990-1995
(En porcentajes del PIB)

PAÍSES	GASTO SOCIAL	GASTO NO SOCIAL					
		Total	Servicios generales	Defensa	Orden y seguridad interna	Infra-estructura	Asuntos económicos
América Latina	8.0	10.4	2.3	1.9	1.3	1.7	1.6
Por subregiones							
América del Sur	8.9	9.2	2.1	1.7	1.0	1.9	1.3
Centroamérica	6.7	12.0	2.4	2.3	1.7	1.8	1.8
Por nivel de gasto del gobierno central [a]							
Grupo medio-alto	9.4	14.0	2.4	2.7	1.8	2.7	1.2
Grupo medio	10.3	8.4	2.6	1.4	1.0	1.4	1.6
Grupo bajo	3.9	8.6	1.7	1.5	1.1	1.8	1.8

Fuente: Gasto social: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. Gasto no social: CEPAL, estimaciones propias sobre la base de cifras oficiales e información del Fondo Monetario Internacional.
[a] Gasto medio-alto: entre 20% y 30% del PIB; Gasto medio: entre 15% y 20%; Gasto bajo: menos de 15%.

Por su parte, el **gasto destinado al orden público y la seguridad interna** ha sido el componente más dinámico de crecimiento y, al mismo tiempo, el de menor participación en el gasto durante la última década, y en los años noventa llegó a promedios que, comparados con los del período 1985-1989, son 62% superiores en América del Sur y 45% superiores en Centroamérica.

3. El empleo público

Durante los años noventa se observa un descenso del gasto público en sueldos y salarios de los gobiernos centrales, medidos como proporción del PIB (véanse los cuadros IV-1 y IV-2). Más aún, en América Latina esta última variable sufrió una persistente caída desde los años ochenta, que se modificó solamente a partir de 1995.

En los años ochenta se interrumpieron las tendencias previas de expansión del empleo público, y la participación del sector público en el empleo dejó de crecer.[15] El hecho de que, a pesar de las declaraciones explícitas, no se registrara una reducción significativa de esta participación se explica por la función política del empleo público y el surgimiento de nuevas tareas para el aparato público precisamente en el contexto de las reformas.[16] Además, se advierten importantes diferencias entre un país y otro, que no solamente obedecen a las políticas aplicadas sino también a los diferentes grados de descentralización, clientelismo y resistencia de los trabajadores públicos.

Sin embargo, durante los primeros seis años de los noventa, en casi todos los países de la región la participación del empleo público en el empleo no agrícola bajó significativamente; a nivel regional la baja fue de 15.3% en 1990 a 13.0% en 1996. Las únicas excepciones son Chile, donde el empleo público se había contraído considerablemente en períodos previos, y Paraguay (véase el cuadro IV-6). Cabe destacar factores importantes como los procesos de modernización del sector público, que redujeron sensiblemente los niveles de empleo de los gobiernos centrales, reducción que ha sido amortiguada, en cierta medida, por la generación de empleos resultantes de los procesos de descentralización. No obstante, las privatizaciones de empresas públicas, que alcanzaron un gran dinamismo a partir de 1989, fueron las que más afectaron al Estado en su papel de empleador.

Podría pensarse que se mantendrá la tendencia descendente de la participación del empleo público, ya sea por razones fiscales de corto plazo (cubrir el déficit) o de largo plazo (mejorar la eficiencia). Por un lado, se siguen privatizando empresas e instituciones públicas o entregando en concesión un mayor número de áreas de acción pública al sector privado y, por otro, se trata de aumentar la productividad laboral en las actividades que se mantienen en el sector público. Ambos tipos de medidas limitan el volumen del empleo público.

Aun así, es dudoso que dichas tendencias conduzcan a una reducción relativa del empleo público. Después de llevarse a cabo importantes procesos de privatización, existen factores, como la redefinición del papel del Estado en curso en muchos países, los procesos de descentralización y también las necesidades manifiestas de la población, que tienden a incidir más en una reestructuración del empleo público que en su reducción continua.

---

[15] PREALC (1991).

[16] Marshall (1996).

Cuadro IV-6
PARTICIPACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL EMPLEO NO AGRÍCOLA
(*En porcentajes*)

País	1990	1996
Argentina	19.3	13.2
Bolivia	16.5	11.1
Brasil	11.0	9.6
Chile	7.0	7.6
Colombia	9.6	8.3
Costa Rica	22.0	17.2
Ecuador	17.6	13.9
Honduras	14.9	11.3
México	25.0	22.0
Panamá	32.0	23.0
Paraguay	12.2	13.1
Perú (Lima metropolitana)	11.6	8.2
Uruguay (Montevideo)	20.1	17.0
Venezuela	22.3	19.1
América Latina	**15.3**	**13.0**

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral, 1997*, N° 4, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1997.

4. Comportamiento procíclico del gasto público

Contrariando las recomendaciones que tradicionalmente han figurado en las publicaciones sobre macroeconomía, según las cuales el gasto público debería usarse para mitigar las fluctuaciones del nivel de actividad de la economía en torno de su tendencia, en la región se ha manejado dicho gasto de manera marcadamente procíclica.

Al analizar las fluctuaciones del gasto per cápita de 15 gobiernos centrales de América Latina y seis del Caribe, en relación con el ciclo económico medido en términos de la evolución del PIB,[17] durante los períodos de crisis entre 1981 y 1995, la mayoría de los casos (86%) corresponderían a un comportamiento procíclico. De hecho, en más del 70% de dichos casos, el gasto público se ha reducido en una proporción similar o superior a la del PIB. Al comparar América Latina y el Caribe con la OCDE y el sudeste asiático, se verifica que en estas últimas dos regiones el comportamiento del gasto público ha estado más protegido. En el sudeste asiático se observa que incluso llegó a ser contracíclico en muchos casos (véase el cuadro IV-7).

En consecuencia, el gasto social tampoco ha desempeñado su función contracíclica esperada. Es más, cuando se ha reducido en períodos recesivos, en la mayoría de los casos tendió a exacerbar el ciclo económico, al experimentar contracciones proporcionalmente mayores que las del gasto total y del gasto primario una vez deducidos los intereses.

[17] Véanse los detalles de la metodología empleada en Mostajo (1998).

Cuadro IV-7

TIPO DE COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO FRENTE AL PIB
Períodos de caída del PIB
1981-1995
(En porcentajes)

Tipo de comportamiento	El Caribe	América Latina			América Latina y el Caribe	OCDE	Sudeste Asiático
		Centroamérica	América del Sur	Promedio			
Contracíclico	14	14	14	14	14	27	40
Altamente protegido	-.-	14	14	14	10	18	40
Altamente vulnerable	14	-.-	-.-	-.-	4	9	-.-
Procíclico	86	86	86	86	86	73	60
Amortigua	43	14	21	19	25	64	40
Neutro	-.-	58	58	57	43	-.-	-.-
Exacerba	43	14	7	10	18	9	20
Total de casos	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Rossana Mostajo, "Comportamiento del gasto social en América Latina y el Caribe: pro o contracíclico?", Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Económico, 1998, inédito.

Nota: "Altamente protegido": el gasto creció durante la crisis; "Altamente vulnerable": cayó al crecer el PIB; "Amortigua": reducción inferior a la del PIB; "Neutro": reducción proporcional a la del PIB; "Exacerba": reducción superior a la del PIB.

La propuesta de transformación productiva con equidad formulada por la CEPAL en 1990 requiere ambientes económicos, políticos y sociales estables, donde los agentes puedan elaborar proyectos de mediano y largo plazo con el menor grado posible de incertidumbre. Esto último depende, entre muchos otros factores, de la estabilidad que se consiga introducir en el manejo del gasto público total y, particularmente, de la posibilidad de evitar que el gasto público social sufra innecesaria y desproporcionadamente en los períodos en que los grupos más vulnerables más lo necesitan. De ahí la importancia de prestar gran atención a la sustentabilidad temporal del gasto público en la formulación y diseño de los programas respectivos. Ello permitiría prevenir los desperdicios y costos sociales de las políticas de "pare y siga", al tiempo que contribuiría a la consolidación fiscal y la estabilidad macroeconómica, mejorando así las perspectivas de crecimiento sostenido.

Así pues, es preciso: i) llevar a cabo análisis de proyectos o programas de gasto a fin de identificar, desde las etapas de formulación y diseño, el carácter eventualmente no sustentable de aquellos; ii) someter los programas a pruebas periódicas de sostenibilidad, desde la etapa de puesta en marcha, de modo que, en caso de detectarse riesgos de discontinuidad, sea posible prever los problemas y adoptar soluciones menos onerosas que el simple cierre de aquellos; iii) diseñar mecanismos de estabilización de los ingresos públicos que permitan mitigar las fluctuaciones del gasto frente al ciclo económico,

extendiendo a nuevos ámbitos las experiencias exitosas de la región, que hasta ahora han consistido en la creación de fondos de estabilización de materias primas (como el café en Colombia y el cobre en Chile); iv) evitar expansiones del gasto basadas en ingresos públicos transitorios, con los consiguientes aumentos insostenibles que obligarán posteriormente a aplicar fuertes contracciones durante la fase descendente del ciclo económico; v) en consecuencia, tal como se argumenta en el capítulo V, concentrar la atención de las autoridades en el déficit estructural de las finanzas públicas, para no amplificar fenómenos transitorios que afectan a los ingresos y a los gastos.

C. EL GASTO MILITAR

1. Tendencias

El gasto público militar es un área relativamente poco explorada del gasto público en la región, tanto por la falta de datos como por razones de orden político. Se plantea un problema general de información. Es común que los gastos correspondientes se distribuyan y contabilicen en partidas de difícil identificación. Tal procedimiento se ve facilitado por la naturaleza políticamente delicada de dichas partidas, motivo por el cual están menos expuestas al escrutinio público.

Quizá por esta naturaleza esquiva del gasto militar existen diversas fuentes de información. Las bases de datos disponibles[18] utilizan, además, diferentes definiciones de gasto militar. A título de ejemplo, no siempre se distinguen nítidamente los gastos de defensa de los de policía ni se incluyen los de seguridad social de la fuerza pública.

Pese a estos problemas, hay estimaciones aproximadas del nivel de gasto militar en los países de la región. Según la estimación más moderada, basada en información oficial sobre los gastos de defensa, la participación del gasto militar en el gasto del gobierno central en América Latina alcanzó el 10.3% durante el período 1990-1995 (1.9% del PIB), equivalente a unos 20 000 millones de dólares (véase el cuadro IV-8).

En promedio, el gasto militar de América Latina es el menor de las regiones en desarrollo, tanto como porcentaje del PIB como en relación a los gastos del gobierno central. Tal vez por dicha razón, los gastos militares —medidos en términos del PIB— disminuyeron en la región menos que en otras zonas entre 1990 y 1995. Más aún, entre ambos años aumentaron alrededor de 6 500 millones de dólares en términos absolutos. Estos resultados preliminares estarían indicando que, pese a los acuerdos de paz alcanzados en la región centroamericana y a la ausencia de conflictos militares de proporciones en la región, en América Latina no se han experimentado los beneficios de un auténtico dividendo del desarme.

---

[18] Las fuentes principales incluyen el Fondo Monetario Internacional (World Economic Outlook (WEO) y Government Finance Statistics (GFS)), el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) y la Agencia para el Control de las Armas y el Desarme de los Estados Unidos (ACDA).

Cuadro IV-8

INDICADORES DEL GASTO MILITAR EN AMÉRICA LATINA

(En promedios 1990-1995)[a]

Países	Porcentaje del PIB	Porcentaje del GGC[b]	Porcentaje del GGC en	
			Educación	Salud
Por nivel de GGC				
Grupo medio-alto	2.7	11.9	73.2	110.9
Grupo medio	1.4	7.7	80.0	59.2
Grupo bajo	1.5	11.7	130.2	185.7
Por regiones				
América del Sur	1.7	9.0	69.8	99.2
Centroamérica	2.3	12.9	136.2	149.8
América Latina	1.9	10.3	92.7	116.0
Por países				
Argentina	1.1	6.1	53.6	40.2
Bolivia	2.4	12.1	54.7	127.8
Brasil	1.2	6.3	121.8	58.4
Chile	2.6	12.2	96.5	116.4
Colombia	1.0	8.1	76.0	158.8
Ecuador	2.7	11.9	84.5	175.6
El Salvador	2.5	17.3	202.1	251.2
Guatemala	1.3	13.1	88.8	159.7
México	1.1	6.7	28.8	31.0
Nicaragua	3.8	12.7	76.9	82.5
Panamá	2.8	14.5	152.4	119.4
Paraguay	1.5	12.9	84.0	232.5
Rep. Dominicana	0.9	7.0	160.6	136.0
Uruguay	1.3	6.7	72.6	60.6

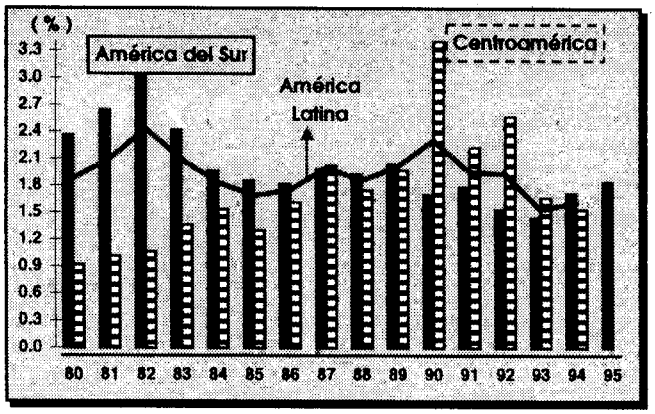
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales e información del FMI.

[a] Promedio de 1990 hasta el último año disponible en las fuentes.

[b] GGC: gasto del gobierno central.

Una inspección intrarregional revela la mayor importancia del gasto de defensa para la región centroamericana, en parte debido al arrastre de posiciones bélicas desde las décadas pasadas y en parte debido al menor tamaño de sus economías. El menor peso del gasto militar en el PIB de América del Sur puede atribuirse a la relativa pacificación de la región durante el período de consolidación de los gobiernos democráticos y a un correspondiente avance en el logro del equilibrio armamentista entre los países de la región (véase el gráfico IV-6).

Gráfico IV-6
TENDENCIA DEL GASTO MILITAR EN AMÉRICA LATINA
(En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales e información del FMI.

La proporción de los gastos militares ha aumentado respecto de los gastos de educación (de 77.6% en los años ochenta a 92.7% en 1990-1995), en tanto que en relación a los de salud ha disminuido (de 161.7% a 116% en períodos similares). Durante el primer lustro de la década actual los países de la región gastaron en promedio 1 dólar en defensa por cada 1.7 dólares en educación y 1.2 dólares en salud. Estas relaciones señalan importantes diferencias nacionales, ya que pueden apreciarse situaciones en que el gasto militar supera en importancia al gasto en salud (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Paraguay) o en educación (Brasil), y otras en las que supera tanto al de salud como al de educación (El Salvador, Panamá y República Dominicana) (véase el cuadro IV-8).

Desde el punto de vista de los comportamientos estratégicos posibles, las expectativas de los países pueden contribuir a generar una dinámica de acciones y reacciones regionales o subregionales que induzca gastos militares exclusivamente "reactivos". Contrariamente, las mismas expectativas pueden generar otros efectos, ya que la postergación de la compra o venta de armamentos —a nivel regional, subregional o bilateral— puede provocar una disminución de dichos gastos.

Con el afianzamiento de la democracia en la región, la creciente integración económica y la franca disminución de las tensiones entre los países, se está propiciando un entorno muy favorable para promover la reducción del gasto militar en el tiempo (liberando recursos hacia otros usos alternativos) y la mayor transparencia del mismo, a fin de lograr un mejor ordenamiento de las finanzas públicas. Así, al círculo vicioso de la carrera armamentista puede oponerse el círculo virtuoso de la carrera desarmamentista.

2. Impacto económico

Evidentemente, el gasto militar es un tema complejo, que excede, como es obvio, las consideraciones puramente económicas. Entraña, en particular, delicados aspectos de política interna e internacional. Sin embargo, el simple hecho de que sus dimensiones

económicas comiencen a abordarse de manera sistemática en cada país de la región podrá contribuir decididamente a un mejor conocimiento y comprensión de los problemas planteados.

Una de las justificaciones más frecuentes del gasto militar es la generación de una externalidad positiva: la de garantizar determinados niveles de seguridad, que redundan en un mayor crecimiento económico. No obstante, difícilmente se explican así las variaciones tan significativas de los niveles de gasto militar que se registran en la región (entre 0.7% y 9.6% del PIB).[19]

El gasto militar también puede afectar adversamente el crecimiento económico a través de su impacto negativo sobre la formación de capital y la asignación de recursos. Diversos estudios confirman que la reducción global del gasto militar ha generado un "dividendo de la paz", en la forma de un crecimiento más rápido.[20] Inversamente, un aumento del gasto militar puede reducir el acervo de recursos disponibles para usos alternativos, tales como la inversión en capital productivo, educación e innovación tecnológica orientada a actividades de mercado. Además, dicho aumento suele incrementar el endeudamiento externo y modificar la composición de la inversión, volviéndola menos productiva. En cuanto al ahorro, puede producirse una baja del ahorro público, una presión sobre la cuenta corriente y una caída de la propensión privada a ahorrar, debido al aumento del consumo necesario para compensar la baja en la oferta pública de servicios socioeconómicos.

Desde el punto de vista del capital humano, el costo de cada puesto de trabajo creado por el gasto militar es alto. Si bien se ha señalado que el gasto en entrenamiento militar en los países en desarrollo puede contribuir a mejorar el nivel educacional y la disciplina de la fuerza laboral, otros sostienen que el sector militar no es una fuente significativa de recursos técnicos calificados. De hecho, muchas de las habilidades enseñadas en los cursos de entrenamiento militar están específicamente relacionadas con el manejo de armamento; las habilidades que podrían aprovecharse no se transfieren automáticamente a otros sectores económicos.[21]

La naturaleza confidencial y estratégica de la información y gestión militares puede generar externalidades negativas que reducen la eficiencia en la asignación de recursos. Dado que el gasto militar no está dirigido por procesos de mercado, tiende a crear distorsiones en los precios relativos, lo que provoca una pérdida de eficiencia social en la asignación y el uso de los recursos públicos. Asimismo, la asignación no competitiva de los fondos puede incentivar actividades de búsqueda de rentas que producen efectos igualmente adversos sobre la asignación de recursos.

A pesar de los potenciales impactos adversos del gasto militar, su asignación económica no es del todo improductiva. Desde la óptica de la necesidad de fortalecer las infraestructuras para lograr el crecimiento de los países en desarrollo, los gastos de capital en el sector de defensa también pueden tener usos productivos. Éstos se derivan de la externalidad positiva que tiene la red de transportes y telecomunicaciones requeridas para las actividades militares sobre las estructuras económicas de los países que, de otro modo, no contarían con estos servicios.

---

[19] PNUD (1997).

[20] Knight, Loayza y Villanueva (1996).

[21] Ball (1990).

D. INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS: INCENTIVOS, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

Las instituciones presupuestarias, entendidas como el conjunto de reglas, normas y procedimientos formales que regulan la preparación, discusión, aprobación, ejecución y supervisión de los presupuestos, inciden enormemente en los resultados de la política fiscal.[22] En particular, los problemas y dilemas referentes al nivel, composición, tendencia y manera de financiamiento del gasto público comienzan a adquirir prominencia a partir del momento en que las autoridades fiscales someten a consideración del Congreso Nacional el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos para el siguiente ejercicio anual.[23] Si bien cada país tiene sus propios arreglos institucionales en materia de normas y procedimientos presupuestarios, es en el debate parlamentario donde se pone de manifiesto lo estrechos que son, invariablemente, los límites de lo posible. Es lo que ocurre cuando se trata de conseguir recursos para nuevos programas de gasto o de reforzar la dotación asignada a programas puestos en marcha en ejercicios anteriores.[24]

1. Incentivos que generan opacidad y limitada disciplina fiscal

El presupuesto público es el instrumento formalmente previsto para encaminar y decidir colectivamente las necesidades de bienes y servicios que no puedan atenderse satisfactoriamente a través de los mecanismos de mercado, así como sus formas de financiamiento. Por lo tanto, se trata de un espacio institucional donde las más variadas reivindicaciones socioeconómicas compiten por los recursos tributarios. En él se reflejan conspicuamente los conflictos distributivos de la sociedad, el interés público de sus representantes y la demanda de trato preferencial en materia tributaria y de gasto público, así como su correspondiente oferta.

Como se expuso en el capítulo II, la política presupuestaria constituye el lado visible de la política fiscal. Sin embargo, visibilidad no es sinónimo de transparencia en las fases de elaboración, discusión o aprobación parlamentaria y, sobre todo, en la fase de ejecución presupuestaria. En general, el grado de opacidad prevaleciente en cualquiera de dichas fases suele depender del grado de fragilidad del pacto fiscal que sirve de base al presupuesto.

---

[22] La relación entre las instituciones presupuestarias y los resultados fiscales en materia de déficit y endeudamiento ha sido investigada sistemáticamente por numerosos autores en años recientes. Destacan Alesina y otros (1995), Alesina y Perotti (1995), Alesina (1997), Gavin y otros (1996), Hausmann y Stein (1996), Milesi-Ferretti (1996), von Hagen (1991, 1992) y von Hagen y Harden (1994). El resultado básico de estos estudios es que, por lo general, los arreglos institucionales de tipo más jerárquico y transparente (opuestos a procedimientos de tipo colegiado) conducen a una mayor disciplina fiscal. Esta línea de investigación refleja la especial preocupación de las autoridades económicas durante las últimas dos décadas por la función de estabilidad macroeconómica. Lamentablemente no ha existido una preocupación equivalente por los efectos de las instituciones presupuestarias sobre las funciones de distribución, eficiencia y crecimiento. Estos últimos temas aún son parte de una agenda pendiente.

[23] Aunque el caso más claro es el Presupuesto General de la Nación, algo similar ocurre —aunque por cierto en menor escala— con los presupuestos de las provincias, estados, regiones y municipios.

[24] Marcel (1998).

En efecto, a pesar de que en dicho proceso de decisión colectiva deben abordarse simultáneamente ambos aspectos de la restricción presupuestaria del sector público, existen claros incentivos políticos para: i) incluir en el presupuesto el mayor número posible de iniciativas de gasto compatibles con las estimaciones más optimistas de la recaudación esperada; así, por ejemplo, el Ejecutivo tendrá mayores incentivos para presentar estimaciones exageradamente optimistas del ritmo de crecimiento esperado de la economía y de la caída prevista de la tasa de inflación cuanto menor sea su capacidad política para, por una parte, frenar demandas de nuevos programas de gastos y, por la otra, justificar posiciones fiscales deficitarias; ii) otorgar trato preferencial a ciertos grupos de interés, tanto en la adjudicación de recursos a determinadas partidas de gastos, como en la asignación de obligaciones tributarias, iii) transferir hacia el futuro el peso de la carga impositiva necesaria para cubrir eventuales excesos de gastos por sobre los ingresos presentes.

Si a lo anterior se agrega que, en general, el disfrute de los beneficios del gasto público casi siempre se produce en el ámbito local, mientras que el peso de la carga tributaria tiende a distribuirse más bien a nivel nacional, luego, parecen estar dadas las condiciones necesarias para que, en torno del presupuesto, se verifique una típica 'tragedia del patrimonio común'.[25] Esta perspectiva subraya la importancia de contar con instituciones presupuestarias diseñadas de tal modo que impongan una racionalidad global.

Conforme a los ejemplos precedentes, se advierte que, aun en un contexto institucional tan ordenado y reglamentado por normas y procedimientos formales claramente visibles y de conocimiento general, como el proceso presupuestario, existe amplio espacio para el ejercicio de tácticas y estrategias caracterizadas por un considerable grado de opacidad. En última instancia, esto último parece ser el resultado inevitable de la interacción entre agentes orientados por esquemas de incentivos y objetivos contrapuestos. Por una parte están los grupos de interés, movidos básicamente por incentivos de tipo material (por ejemplo, los contribuyentes de impuestos o numerosos grupos beneficiarios del gasto público). Por otra parte están los miembros de la clase política pertenecientes a los poderes Ejecutivo y Legislativo, guiados básicamente por incentivos ideo-ético-políticos, así como electorales y materiales. Finalmente están los agentes de la tecnoburocracia, localizados básicamente en la máquina del Ejecutivo, impulsados por un complejo de incentivos legales-burocráticos e incluso ideológicos o materiales. Visto así, no es difícil entender por qué la interacción entre tantos actores con objetivos e incentivos tan diferentes genera situaciones inconexas, cuya 'compatibilización' práctica requiere promesas, acuerdos, concesiones, concertaciones y, en general, comportamientos, de variados grados de opacidad.

---

[25] Este problema, característico de situaciones en que los derechos de propiedad no están debidamente establecidos o regulados, en general conduce a una sobreexplotación de los recursos comunes. Un ejemplo digno de mencionar es la sobreexplotación de ríos, lagos, o mares, de los que se extraen activos (como peces y mariscos) o donde se depositan pasivos (como residuos químicos, detritos industriales u otros), en ambos casos a tasas superiores a la óptima. Por analogía, a falta de acuerdos básicos respecto de la distribución de los costos de uso de un patrimonio común como el gasto en bienes públicos, cabe esperar que se manifieste un sesgo a sobreexpandir dicho gasto o a contraer su financiamiento voluntario.

2. La gestación de equilibrios de baja calidad presupuestaria

En el contexto previamente descrito surgen dos tendencias contrapuestas que se retroalimentan, en detrimento de la calidad de la política presupuestaria.

a) La movilización política de los grupos de interés impulsados por incentivos económicos, que buscan asegurar recursos permanentes y de buena calidad para determinadas partidas presupuestarias o, cuanto menos, cláusulas legales capaces de defender el poder adquisitivo de dichas partidas

Cuando tales iniciativas tienen un resultado favorable, no sólo se traducen en la protección contra el riesgo de cortes presupuestarios, sino que —según sea la calidad de la solución encontrada— pueden redundar en importantes beneficios materiales. La búsqueda, identificación y captura de rentas monopólicas del Estado, como fuentes de financiamiento permanente y de buena calidad de programas seleccionados, es una actividad altamente rentable en que existe competencia. Por lo tanto, para todo grupo políticamente influyente y bien informado existe un evidente incentivo de vincular el programa de su preferencia a una conveniente fuente de ingresos y cláusula de protección.[26]

La solución general más utilizada para conseguir financiamiento permanente para determinadas partidas de gastos es la vinculación de éstas con algunas fuentes de ingresos claramente identificadas. Este mecanismo tiende a reflejarse en el surgimiento de numerosos "fondos" que, en realidad, no son más que partidas presupuestarias cuyo financiamiento anual está asegurado por los recursos generados por la fuente a que se vinculan. En algunos casos, el abuso ejercido en la creación de tales "fondos" ha llegado a constituir una de las principales fuentes de inflexibilidad presupuestaria (véase el recuadro IV-1).

Como cabe imaginar, cuanto más generosa sea la fuente, tanto mayor serán los beneficios para quienes dependan de tales "rentas atadas" o "ingresos vinculados". Es más, en economías sujetas a inflación, la conexión automática de una determinada partida de gasto a una fuente de ingresos permite asegurar a la primera la misma corrección monetaria de la segunda.

---

[26] Un conspicuo ejemplo de ese tipo de prácticas es la asignación del 10% de las ventas de la Corporación del Cobre de Chile (CODELCO) al presupuesto de las Fuerzas Armadas. La perspicacia de esta medida, desde el punto de vista de los intereses corporativos, radica en que, en la época en que se adoptó tal disposición —que rige hasta hoy— CODELCO era no sólo la empresa de mayor envergadura del Estado de Chile sino también la más rentable, con una utilidad media anual en el período 1985-1989 equivalente a alrededor del 6% del PIB. Otro ejemplo destacable de protección de intereses corporativos, es el estatuto constitucional otorgado en Brasil a la exigencia de que el Ejecutivo entregue las dotaciones presupuestarias correspondientes a créditos suplementarios y especiales destinados a los poderes Legislativo y Judicial antes del día 20 de cada mes (artículo 168 de la Constitución Federal de 1988). La perspicacia de dicha cláusula de protección queda de manifiesto al recordar que la tasa de inflación del año en que se aprobó la reforma constitucional fue de 993% (y posteriormente 1 864% en 1989, 1 585% en 1990, 476% en 1991, 1 149% en 1992, 2 489% en 1993 y 929% en 1994). Las tasas de inflación medidas por la variación del IPC se extrajeron de CEPAL (1995).

Recuadro IV-1
LA EXPERIENCIA DE LOS FONDOS: EL CASO DE BRASIL

El diseño y ejecución de la política fiscal en Brasil en los últimos 30 años se ha caracterizado por el uso de una diversidad de instrumentos, entre los cuales destaca una multiplicidad de fondos y presupuestos especiales (presupuesto fiscal, monetario, de las empresas estatales, entre otros). La unicidad presupuestaria a nivel federal solamente se alcanzó en la década de 1980, mientras que la reducción del uso de fondos aún está pendiente, a pesar de lo dispuesto por la Constitución Federal de 1988. Esta última, en vista de la proliferación de fondos sectoriales registrada durante los años setenta y ochenta, estableció un plazo de dos años, a partir de su promulgación, para eliminar todos los fondos no ratificados por nuevas leyes del Congreso, excepto los resultantes de incentivos fiscales o relacionados con la defensa nacional.

Los tipos de fondos usados durante las últimas tres décadas fueron variados, tanto desde una óptica presupuestaria (fondos financieros, contables, rotativos, constitucionales, y otros) como desde una perspectiva económica (fondos generales, sectoriales, de ahorro, y otros). Por cierto, la mayoría eran de carácter sectorial y atendían demandas de gastos específicos.

No obstante la intención del legislador de reducir el uso de fondos y la vinculación de ingresos, la propia disposición legal con que se trató de lograrlo (artículo 167 de la Constitución Federal de 1988) abrió un vasto número de excepciones. En el siguiente cuadro se observa la evolución del número de fondos activos en Brasil durante las últimas dos décadas.

Hacia 1997, se identificaron 47 fondos cuyos montos en el presupuesto corresponden al 21% de los ingresos corrientes del Tesoro Nacional. Los más importantes son el Fondo Nacional de Salud, el Fondo de Amparo al Trabajador y el Fondo de Fiscalización, los que responden por el 75% del total de recursos programados para fondos.

FONDOS FEDERALES EN EL BRASIL: CLASIFICACIÓN SECTORIAL

SECTORES	1977	1984	1989	1997[a]
Administración y planificación	47	32	15	20
Agricultura y ganadería	21	5	5	4
Comunicaciones	2	2	1	1
Defensa y seguridad nacional	7	3	5	9
Educación y cultura	23	14	11	2
Energía y recursos naturales	7	6	2	1
Vivienda y urbanismo	5	8	3	2
Industria, comercio y servicios	14	11	6	1
Mercado financiero y capitales	6	4	0	0
Relaciones exteriores	3	0	1	0
Salud y saneamiento	15	7	3	1
Trabajo, asistencia y previsión	11	10	5	3
Transporte	8	4	2	2
Ciencia y tecnología	0	1	2	1
Total número de fondos	**169**	**105**	**61**	**47**

Fuente: Elaborado sobre la base del Instituto de Programação e Orçamento (INOR/SOF), Cadastro de fundos federais 1977, 1984, 1989, 1997.

Fuente: Carlos Mussi, "La experiencia de los fondos fiscales en Brasil", Brasilia, Oficina de la CEPAL en Brasilia, 1997, inédito.

[a] Excluido el Fondo de Estabilización Fiscal, creado en 1994 como fondo de emergencia, que ha posibilitado una desviación del 20% de todos los impuestos y contribuciones sociales.

Sin embargo, no debería pensarse que la realidad de las "rentas atadas" es un mero reflejo de la demanda de grupos de interés particular o corporativo en busca de ventajas materiales. Existe también el lado de la oferta, representado por autoridades económicas y políticas —tanto del Ejecutivo como del Legislativo— con capacidad de decisión al

respecto. La oferta de "ingresos vinculados", análogamente a la "oferta de regulación", que asegura barreras de entrada y reajustes de precio sin sobresaltos, conlleva un premio de alguna manera vinculado al monto del subsidio otorgado. De allí que en general los gobiernos —aun cuando se proponen firmemente reducir la incidencia de vinculaciones en el presupuesto— no tienen un incentivo real para eliminar totalmente dicho recurso.[27]

Como cabe prever, la combinación de factores de oferta y demanda provoca una saturación de la estructura de gastos con programas de carácter permanente y un vaciamiento de la estructura de ingresos de libre disponibilidad. Una vez que dichos procesos se afianzan al interior de la política presupuestaria, tienden a perpetuarse, por la operación de fuerzas endógenas derivada de grupos de interés como los propios funcionarios públicos, los proveedores de insumos y contratistas de obras y, no menos importantes, los usuarios de los servicios gubernamentales. De esta manera, se sobrecarga el presupuesto con pesados compromisos de gastos recurrentes, que van restando espacio a las posibilidades de financiamiento de nuevos proyectos de inversión o programas de gasto.[28]

Como corolario de esta situación, las autoridades presupuestarias de hoy están encadenadas a las decisiones tomadas ayer, que no pueden ser modificadas, excepto a un elevado costo político. En tales circunstancias perciben que no disponen de mayor espacio para llevar adelante la política económica, pues topan con la rigidez o inflexibilidad presupuestaria gestada y consolidada en el pasado.

b) La reacción de los grupos e instituciones afectados por la rigidez, que identifican los mecanismos de escape más eficientes para minimizar los costos de corto plazo derivados de tal situación y sus efectos adversos

Una de las formas más conocidas de equilibrar las aspiraciones de gasto con las posibilidades de recaudación tributaria es a través de la inflación. Esta última, cuando es suficientemente baja como para que se pueda prescindir de la indización o corrección monetaria en los contratos, contribuye a aumentar el volumen de ingresos netos con que efectivamente cuenta el gobierno mediante: i) la recaudación del 'impuesto inflacionario'; ii) la recaudación extra obtenida por la administración tributaria, por ejemplo, cuando se calcula el impuesto a la renta personal sin ajustar o corregir los tramos de ingreso por la tasa

---

[27] Un ejemplo paradigmático de esta situación es el artículo 167 de la Constitución Brasileña, según el cual se prohíbe vincular ingresos procedentes de impuestos a órganos, fondos o partidas de gastos, excepción hecha de una significativa lista de casos en los que sí se permite dicha vinculación. Un excelente tratamiento de la historia de la vinculación de ingresos en el caso de Brasil se puede ver en Oliveira, Tacca y Fontanelle e Silva (1995), Oliveira y Fontanelle e Silva (1997).

[28] Por analogía con un medio de transporte colectivo, el presupuesto puede considerarse como un ómnibus cuya fila de asientos a la izquierda está reservada para los contribuyentes (que suelen dejar bastantes espacios sin utilizar), mientras que la de la derecha está destinada a los beneficiarios del gasto (con espacios que son objeto de acaloradas disputas). Todos quieren subir y situarse en la fila de la derecha, y nadie quiere bajar, ni pasar a la fila de la izquierda. Por su parte, los responsables del ómnibus han reservado asientos permanentes en la fila de la derecha a cada vez más pasajeros, con lo cual ven progresivamente reducida su propia capacidad de asignar asientos en dicho lado a nuevos pasajeros, que inevitablemente subirán en las próximas estaciones, por más que éstos los necesiten o merezcan.

de inflación;[29] iii) la reducción del volumen de deuda real resultante de no indizar el principal;[30] iv) la reducción del valor real de dotaciones presupuestarias fijadas en términos nominales y cuyos valores fueron estimados sobre la base de una tasa de inflación esperada invariablemente inferior a la observada.

Otro método muy utilizado por los responsables de las administraciones presupuestarias para manejar la escasez de recursos es colocar límites al volumen de pagos que se pueden realizar por unidad de tiempo. Esta práctica se ve facilitada por el hecho de que la base para el registro de operaciones más usada en el contexto de las finanzas públicas es la que se orienta por el criterio de caja.[31] Ello permite concentrarse solamente en los flujos que entran y salen de una única cuenta situada, por ejemplo, en el Tesoro Nacional. De este modo las autoridades presupuestarias pueden programar los flujos de pago más apropiados —en relación a los flujos de recaudación—, otorgando autorizaciones especiales y potencialmente diferenciadas por ministerios, agencias, sectores, regiones u otras categorías, según diferentes criterios.[32]

De esta manera, la interacción de agentes guiados por sistemas de incentivos naturalmente contrapuestos tiende a generar rigideces presupuestarias reñidas con el criterio de eficiencia. Al mismo tiempo, promueve la adopción de tácticas y comportamientos igualmente contraproducentes en las actividades fiscales.

---

[29] Este resultado no debe confundirse con el efecto Oliveira-Tanzi. Este último se refiere a la pérdida de recaudación real resultante de una **aceleración** de la tasa de inflación (no compensada por una reducción del intervalo medio entre el hecho generador del impuesto y el momento en que los correspondientes recursos son puestos a disposición del Tesoro Nacional).

[30] La conocida recomendación que Keynes hizo al Ministro de Hacienda de Francia en 1929 ha ido perdiendo vigencia, en la medida que actualmente la colocación de títulos públicos con cláusula de corrección monetaria es más común que antes. Por cierto, la reciente adopción de títulos indizados por parte de Estados Unidos en 1997 —siguiendo los pasos de Nueva Zelandia (1995), Suecia (1994), Canadá (1991), Australia (1985), Inglaterra (1981) e Israel (1955)— fortalece la referida tendencia, aunque contrasta con el abandono de la indización por parte de Argentina (con el Plan de Convertibilidad de abril de 1991) y de Brasil (con el Plano Real de mayo de 1994).

[31] El uso del criterio de caja —adoptado por el Manual del FMI sobre estadísticas de finanzas públicas— se encuentra actualmente bajo revisión, como parte de una iniciativa internacional para compatibilizar las metodologías de registro de las cuentas públicas con las cuentas nacionales y de balanza de pagos. Entre las alternativas más citadas como posibles nuevas bases de registro se menciona el criterio de causación o devengado, que sería una manera de compatibilizar los registros de los tres sistemas previamente citados. Sobre esta materia véase Efford (1996).

[32] Esta práctica recibe el nombre de "contingenciamiento" del gasto y ha sido extensamente usada por el gobierno federal de Brasil. Más allá de sus efectos benéficos para los objetivos de estabilidad macroeconómica, la imposición de límites cuantitativos a los gastos realizables por unidad de tiempo introduce importantes distorsiones ya que: i) invierte las prioridades presupuestarias, creando un incentivo para que se efectúen primero los gastos menores y dejando para más tarde la solicitud de créditos adicionales al gobierno central a fin de asegurar pagos realmente importantes; ii) favorece el clientelismo político, al permitir que el Ministerio de Hacienda use su facultad discrecional de retener o liberar recursos, según consideraciones políticas, y iii) incentiva a las unidades de ejecución del gasto a que tornen irreversibles algunos programas (es decir, que las obras lleguen a un punto en que resulta más barato terminarlas que interrumpirlas). Véase el análisis de éstas y otras distorsiones del sistema presupuestario brasileño en Franco (1995), Oliveira, Tacca y Fontanelle e Silva (1995); Oliveira y Fontanelle e Silva (1997).

3. Rigidez presupuestaria

De acuerdo con lo anterior, el volumen de recursos de libre programación con que las autoridades pueden contar para expandir el gasto corriente o iniciar nuevos proyectos de inversión compatibles con sus correspondientes programas de gobierno, en efecto representa una fracción usualmente pequeña del PIB. Al margen de las medidas específicas que requiera cada país para mitigar excesivas inflexibilidades presupuestarias, al examinar este tema se destaca el carácter más bien incremental que sistemáticamente deberían adoptar los programas de gastos de cada administración de gobierno. Vale decir: la credibilidad de los programas, en condiciones normales, será inversamente proporcional al grado de rigidez presupuestaria que los gobiernos deban enfrentar, lo que a su vez señala que aquella también es directamente proporcional a la solidez del "pacto fiscal" en que dicho programa se apoya.

Para evaluar las dificultades que las autoridades deben vencer cuando tratan de llevar adelante la política económica de manera compatible con los lineamientos del programa de gobierno, pero sujetas a una fuerte rigidez presupuestaria, conviene detenerse en las varias interpretaciones de este último concepto, según el recuadro IV-2. Pese a la falta de información comparativa para el conjunto de los países de la región, una estimación de la variante 2, rigidez de nivel, indica que el volumen de recursos de libre disponibilidad del Gobierno Central de Brasil es de apenas 8.6% de los ingresos no financieros en 1997. Para el caso de Paraguay, una estimación igualmente preliminar apunta a que el margen de maniobra para iniciar nuevos programas es equivalente a cerca de un 11% de los ingresos no financieros.[33]

Otra forma de abordar el tema de la rigidez es a través del concepto de "rezago presupuestario", resultante de la aprobación de presupuestos de gastos que exceden los límites establecidos por la programación financiera. La idea es concentrarse en aquella parte de las asignaciones aprobadas cuya ejecución no se materializa en razón de la insuficiencia de recursos efectivamente disponibles. En el caso de Colombia, este indicador cayó de 1.9% del PIB en 1990 a 0.9% en 1992, año a partir del cual creció sistemáticamente, hasta alcanzar 3.6% del PIB en 1996. [34]

A lo anterior se agregan los obstáculos formales-legales propios del proceso presupuestario, que dificultan que las autoridades puedan reaccionar de manera flexible ante choques adversos. Estos últimos pueden alterar profundamente las condiciones de ejecución presupuestaria, modificando en efecto los parámetros que oportunamente orientaron la confección, discusión y aprobación del presupuesto el año anterior a su ejecución.

---

[33] En una estimación de Makón (1995) para Argentina, que sigue un procedimiento no estrictamente comparable con el presentado en el cuadro IV-9 para Brasil, se indica que el margen de maniobra del gobierno central en la gestión del gasto público correspondía a un 25% del total de la recaudación en 1995. De igual modo, Marcel (1997), siguiendo una metodología propia, estima dicho margen en 30% para el caso de Chile en 1993.

[34] Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas de Colombia (1997).

Recuadro IV-2
TIPOS DE RIGIDEZ PRESUPUESTARIA

1) Intertemporal: En este caso gran parte de los gastos que deben incluirse en la propuesta presupuestaria están predeterminados por decisiones tomadas anteriormente. Este tipo corresponde a una situación en que el gasto del período t depende de lo que haya sido el gasto en el período t-1. Evidentemente se trata de una forma simple de indicar que el pasado condiciona el presente (una variante del concepto de "inercia" o "*path dependence*") o, alternativamente, es una forma resumida de expresar la idea de que la trayectoria temporal de los gastos periódicos se define con el transcurso del tiempo por la acumulación de numerosas decisiones tomadas de manera marginal en sucesivos ejercicios presupuestarios. Estos factores constituyen lo que podría llamarse el "componente heredado" del presupuesto de cada ejercicio, que va más allá del pago de intereses (habitualmente considerado el arquetipo del gasto heredado por endeudamientos contraídos en el pasado), y cubre el propio pago de salarios, las contribuciones a la seguridad social y otros encargos, sobre los que las autoridades económicas tienen limitado margen de maniobra. En este contexto, a menudo se oye decir —sin explicaciones sobre la metodología de cálculo— que alrededor de 80% o 90% de los gastos del próximo presupuesto ya están definidos a partir de lo que haya sido el nivel de gastos en el período anterior.

2) De nivel: Se refiere al reducido volumen de recursos de libre programación (para aplicar en los gastos corrientes o de capital) que restan una vez que se ajustan los valores aprobados por el Congreso para tomar en cuenta compromisos u obligaciones: i) de carácter contractual (como el refinanciamiento de la deuda); ii) de carácter constitucional (como la obligación de transferir recursos a los gobiernos subnacionales en concepto de "coparticipación" de impuestos); iii) de carácter legal (como la obligación de asignar recursos a destinos específicos (como fondos y programas de acción en salud, educación, y otros); éstos, como otros 'ingresos vinculados' a usos predeterminados, parecen ser aún bastante comunes e importantes en algunas economías de la región, aunque no se dispone de cuantificaciones que permitan comparaciones entre países, y iv) de carácter administrativo (como el pago de los salarios de los funcionarios públicos, así como las correspondientes contribuciones a la seguridad social, etc.). En síntesis, lo que queda realmente a disposición del gobierno central, para aplicar en infraestructura o en nuevos programas de gasto corriente, después que cumple con todos sus compromisos. Como puede advertirse, este tipo de rigidez se explica en gran medida por la presencia de 'ingresos vinculados' a determinados usos (una variable sustitutiva para la medición de este concepto sería el porcentaje de este tipo de ingresos en el total); por otra parte, está íntimamente relacionado con el tipo anterior, pero ambas son teóricamente diferentes.

3) De composición: Alude a la dificultad de cambiar el destino de los recursos entre partidas presupuestarias en respuesta a cambios en el entorno macroeconómico. Es indudable que, en aras de la transparencia, el Ejecutivo debe respetar la composición de gastos aprobada por el Congreso tras arduas negociaciones parlamentarias. Sin embargo, cuando se producen alteraciones significativas en los parámetros que orientaron la elaboración y aprobación del presupuesto (como importantes cambios de precios relativos), la lógica económica recomienda proceder a una reasignación de partidas presupuestarias de manera compatible con las nuevas condiciones externas. Se requiere por lo tanto adoptar mecanismos institucionales capaces de simultáneamente preservar la transparencia propia de la política presupuestaria en sociedades democráticas y, al mismo tiempo, evitar asignaciones subóptimas debido a rigideces innecesarias.

Fuente: Elaborado sobre la base de J.C. Lerda, "Informe de avance", Santiago de Chile, CEPAL, Programa de Cooperación CEPAL/Gobierno de los Países Bajos sobre Política Fiscal, Eficiencia y Equidad en América Latina y el Caribe, 1998, inédito.

Cuadro IV-9
BRASIL: PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL (1997)
Recursos del Tesoro Nacional

DISCRIMINACIÓN DE PARTIDAS		Millones de reales	Millones de dólares	Porcentaje
1.	Ingreso no financiero	171 836.5	159 284.9	100.0
2.	**Transferencias constitucionales y legales a gobiernos subnacionales (estados, provincias y municipios)**	27 092.1	25 113.2	15.8
3.	Ingreso no financiero del gobierno central después de transferencias constitucionales y legales (1-2)	144 744.4	134 171.7	84.2
4.	**Ingresos vinculados**	102 104.7	94 646.6	59.4
4.1	A la seguridad social (previsión, salud y asistencia social)	84 134.2	77 988.7	49.0
4.2	A la educación	7 361.7	6 823.9	4.3
4.3	A los fondos	2 908.9	2 696.4	1.7
4.4	Donaciones a entidades internacionales	35.6	33.0	0.0
4.5	Demás vinculaciones	7 664.3	7 104.5	4.5
5.	Ingreso no financiero y no vinculado (3-4)	42 639.7	39 525.1	24.8
6.	**Gastos obligatorios a la cuenta de ingresos no vinculados**	27 880.6	25 844.1	16.2
6.1	Personal	22 158.0	20 539.5	12.9
6.2	Beneficios previsionales	4 068.5	3 771.3	2.4
6.3	Servicio de deuda	694.4	643.7	0.4
6.4	Contrapartida de préstamos externos	959.6	889.5	0.6
7.	**Recursos de la libre programación (6-7)**	14 759.1	13 681.0	8.6

Fuente: Información primaria, Secretaría del Tesoro Nacional de Brasil.

Naturalmente, los riesgos anteriores deben minimizarse, rediseñando instituciones presupuestarias más adecuadas, a fin de reducir simultáneamente la probabilidad de obtener resultados indeseables desde el punto de vista económico (por ejemplo, el desperdicio de recursos públicos) y moral (prácticas de corrupción derivadas de reasignaciones arbitrarias de partidas de gastos por parte de las autoridades presupuestarias). Evidentemente, cuanto más acentuada sea la rigidez o inflexibilidad presupuestaria que se haya acumulado con el paso de los años, tanto mayor será la necesidad de: i) enfrentar una reforma sustantiva de las normas y procedimientos que regulan las instituciones presupuestarias, y ii) introducir criterios de evaluación de la gestión del gasto público a partir del uso de indicadores de resultado, para mejorar su eficacia, eficiencia y calidad.

E. SISTEMAS INTEGRADOS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Un área de las finanzas públicas en que los países de la región han trabajado intensamente desde la segunda mitad de los años ochenta es el desarrollo, la puesta a prueba y la consolidación de sistemas integrados de administración financiera y control (SIAFC). Dicho interés se ha acentuado durante los años noventa y todo indica que en la transición hacia el nuevo siglo se registrarán significativos progresos en este campo.[35]

Un SIAFC tiene por objeto optimizar intertemporalmente el manejo financiero de los recursos gubernamentales. Para ello se apoya en un sistema informático que vincula en red los subsistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad, de manera que la autoridad económica sepa en tiempo real cuál es su disponibilidad de liquidez en todo momento y cuál es la contribución de cada fuente.

Paralelamente, un SIAFC permite agilizar y perfeccionar la calidad de la administración tributaria, ejerciendo mejor control sobre las agencias y lugares del país en que se están produciendo atrasos en la recaudación de impuestos o en el cobro de créditos por diversos otros conceptos, a la vez que establece los montos adeudados e identifica a los agentes responsables, ambas funciones en tiempo real. De esta manera, rápidamente pueden entablarse acciones legales contra estos últimos, con lo que se transmite una clara señal de que las autoridades están decididas a hacer cumplir las obligaciones fiscales.

Asimismo, el sistema permite controlar el flujo de numerosos pagos realizados de manera descentralizada, según las prioridades que los responsables de la planificación financiera hayan determinado a partir de sus proyecciones de ingresos esperados. En particular, facilita la concordancia intertemporal entre los compromisos y los recursos disponibles en cada fecha, evitando costos financieros innecesarios.

Esto último es sin duda un tema relevante en países donde la tasa de interés interna es muy elevada. En tales circunstancias, el SIAFC permite que el gobierno central controle una caja única, evitando el uso de líneas de crédito del sector bancario privado (en circunstancias en que las autoridades cuentan con excesos de liquidez utilizables para tal fin), así como la pérdida de potenciales ingresos financieros por la no aplicación en usos remunerados de saldos ociosos.

Además, el interés en un sistema de caja único posibilitado por el SIAFC se relaciona con la necesidad de mantener equilibrios de corto plazo en las cuentas públicas, ya sea para cumplir metas internas (dictadas por la programación financiera) o externas (vinculadas a programas con organismos internacionales de asistencia multilateral). Teniendo en cuenta que el criterio de caja sirve como base de registro para la mayor parte de las transacciones gubernamentales, es obvio que el manejo coordinado de una caja única

[35] En la mayor parte de las definiciones se establece que un sistema integrado de administración financiera y control supone el manejo sistémicamente coordinado de informaciones, decisiones y actividades vinculadas a los subsistemas de planificación y presupuesto, recaudación, tesorería, deuda y crédito público, contabilidad, auditoría, evaluación y control de la gestión pública. Véanse, por ejemplo, Asselin (1995) y Brusa (1997).

permite que las cuentas públicas alcancen un equilibrio casi por definición: solamente se paga lo que ingresa.

Al mismo tiempo, los SIAFC promueven un manejo más racional de la deuda pública. En particular, es posible compatibilizar el perfil de vencimientos programados con la trayectoria de ingresos esperados según la planificación financiera. La relevancia de esta actividad se ha expandido en años recientes debido a la creciente globalización, integración y sofisticación de los mercados financieros internacionales, donde los deudores soberanos colocan sus títulos. Sin lugar a dudas este hecho ha ampliado la gama de opciones abiertas a los gobiernos en términos de plazos, costos, y monedas de colocación de nuevos papeles. [36]

El diseño de un SIAFC requiere que una agencia del Estado se encargue de centralizar el control de la cuenta única. A este respecto, cada país adopta arreglos institucionales propios, desde concentrar dichas responsabilidades en el Tesoro Nacional hasta asignárselas a alguna otra agencia especial dentro o fuera del propio Ministerio de Hacienda, según sean sus antecedentes históricos, tradiciones y capacidades técnico-burocráticas, y sus equilibrios políticos internos, entre otras cosas. En todo caso, lo importante es que cualquiera sea la posición burocrática o vinculación de dicha agencia con el ministerio del ramo, debe concentrar la información de todo tipo de deuda pública —en moneda nacional y en divisas—, incluida la de carácter contingente otorgada en forma de garantías por el gobierno al sector privado.[37]

Los resultados en materia de desarrollo, implantación y consolidación de los SIAFC en las economías de la región son muy heterogéneos.[38] Por una parte hay países con marcos legales y arreglos institucionales relativamente consolidados, cuyos avances se reflejan en una amplia y exitosa experiencia práctica acumulada. Entre éstos destaca particularmente el SIAFI (Sistema Integrado de Administración Financiera) de Brasil (1986), que ha servido de modelo para otros países de la región. También merece citarse aquí el SAFCO (Sistema de Administración Financiera y Control) de Bolivia (1985) y, más recientemente, el SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera) de Argentina (1992) y el SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera) de Panamá (1994). El caso de Chile es especial pues, a pesar de que su temprana Ley de Administración Financiera de 1975 no fue diseñada con el fin de crear un sistema integrado al estilo de los demás países considerados, los resultados alcanzados por el país en cuanto a disciplina fiscal dan a dicha ley el carácter de arreglo institucional plenamente consolidado y exitoso.

Por otra parte, hay países que, no obstante haber desarrollado importantes avances parciales en esta área —como es el caso del SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera) en Colombia y el SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera) en Perú—, aún no han completado algunas etapas para alcanzar la plena y eficaz instauración del sistema.[39] De igual modo, muchos otros países de la región están desarrollando y experimentando diversos componentes de un SIAFC, pero sin haber alcanzado el nivel de

---

[36] Ter-Minassian (1997), Kiguel (1998), Barbosa (1998), Boamah (1998) y Brusa (1997).

[37] Sobre este tema, véanse los capítulos sobre déficit público y privatizaciones.

[38] Véase Asselin (1995). Un análisis para el caso de los países centroamericanos se presenta en Torres (1997).

[39] En el caso de Perú, el SIAF ya registra datos de ejecución de ingresos y gastos en 510 unidades ejecutoras en todo el país (300 de ellas ubicadas fuera del área de Lima Metropolitana). En el caso de Colombia se prevé que el SIIF entre en plena operación el 1° de enero de 1999, aunque restringido al gobierno central.

implantación general logrado por los países del primer grupo. En muchos casos se trata de iniciativas que cuentan con un marco legal aprobado —como el SAFI (Sistema de Administración Financiera Integrado) y el SICON (Sistema de Control) en El Salvador, el SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera) en Paraguay, el SIGEF (Sistema Integrado de Gestión Financiera) en Ecuador, y el SICOP (Sistema Integrado de Contabilidad y Presupuesto) en Uruguay—, pero cuyos avances son parciales y limitados (con frecuencia focalizados en el mejoramiento de las administraciones tributarias y en la elevación de la correspondiente carga impositiva).

Finalmente, hay un grupo de países en que se han dado los primeros pasos para la creación e implantación de un SIAFC. Entre éstos pueden mencionarse los casos del SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera) en Guatemala, el SIGFA (Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría) en Nicaragua y el SIGECOF (Sistema Integrado de la Gestión y Control Financiero) en Venezuela.

F. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

- Los recurrentes problemas de financiamiento y los insatisfactorios resultados alcanzados en materia de equidad, eficiencia, eficacia y calidad del gasto público en América Latina y el Caribe durante las últimas dos décadas señalan la creciente prioridad que estos asuntos deberán tener en las agendas políticas y técnicas de los gobiernos de la región. Este hecho obedece no sólo a la acumulación de insuficiencias que se arrastran del pasado, sino también a la experiencia internacional, que indica que, a medida que los países avanzan en su desarrollo, tiende a aumentar el gasto público como proporción del PIB, así como los subsidios y, especialmente, las transferencias en el total del gasto y, por ende, del PIB. Este tipo de comportamiento responde a la tendencia secular de crecimiento relativo del sector servicios en la economía y de mayor demanda de seguridad que se advierte en las sociedades modernas.
- La consolidación de las finanzas públicas en lo que respecta al gasto requiere: i) controlar las causas del alto grado de rigidez presupuestaria que hoy afecta a gran parte de los gobiernos centrales; esto significa, básica pero no exclusivamente, limitar la 'vinculación' de fuentes de ingresos tributarios a usos predeterminados; ii) aumentar la transparencia del proceso presupuestario —y en especial de su ejecución—, para mejorar la calidad ética de las intervenciones mediante el gasto público, así como la equidad, eficacia y eficiencia de sus resultados; iii) elevar la productividad del gasto a través de medidas racionalizadoras destinadas a eliminar flagrantes desperdicios e ineficiencias y de programas de evaluación de los resultados de su gestión capaces de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos.
- Se deben propiciar las condiciones necesarias para llevar a cabo manejos contracíclicos del gasto público, asegurando en particular la sustentabilidad intertemporal del gasto social a fin de minimizar los costos económicos y sociales que entraña su excesiva volatilidad. Para ello es preciso diseñar mecanismos de

estabilización de los ingresos públicos. Asimismo, se debe impulsar el diseño y la aplicación de programas de gasto con horizontes de mediano y largo plazo en áreas que se consideren estratégicas en términos del bienestar público, como las del gasto social.

- Los esfuerzos por instrumentar políticas para mejorar la productividad del gasto, aunque promisorios, son aún insuficientes. En el plano de la eficiencia se requiere profundizar en los procesos de modernización institucional y administrativa a fin de eliminar, o al menos reducir, los gastos directamente improductivos e ineficientes; instituir y priorizar una cultura de evaluación de resultados sustantivos de la gestión del gasto público, en relación con el cumplimiento de normas y procedimientos; descentralizar la gestión y financiamiento de programas a nivel subregional y de entidades públicas autónomas; poner en marcha instrumentos de vigilancia y seguimiento del uso de los recursos, y minimizar los costos relacionados con el ciclo político a través de un mayor consenso nacional en cuanto a las prioridades del país.[40]
- Siempre en el plano de la racionalización del gasto, deben plantearse también formas alternativas de liberar recursos y reducir presiones sobre las cuentas fiscales. De hecho, varios países ya registran importantes avances en materia de provisión de obras de infraestructura a través de concesiones al sector privado para construir y explotar caminos, túneles y puentes. En este caso es preciso extremar precauciones para evaluar los costos fiscales implícitos en el otorgamiento de garantías al sector privado, evitando así que el alivio fiscal presente se transforme en una pesadilla fiscal en el futuro.[41] Otras áreas de posible participación privada en actividades de inversión se relacionan con la prestación de servicios sociales. También en este caso es necesario contar con un marco de regulación pública que ordene y supervise la prestación privada de dichos servicios.[42]
- Los gastos militares constituyen una de las áreas menos exploradas del gasto público. Es también una de las zonas más opacas en términos de información y evaluación. Para aumentar su transparencia y liberar recursos que puedan destinarse a otros fines, como el gasto social, es preciso promover el debate y la adopción de modalidades de diseño, gestión y evaluación del gasto público militar. Para ello, es menester mejorar los procedimientos contables, a fin de explicitar costos indirectos, subsidios industriales y deudas provenientes del gasto en armamentos.
- Un aspecto problemático de la política fiscal de diferentes países de la región es la rigidez presupuestaria de los gobiernos centrales. Este fenómeno no sólo impide la adecuada ejecución de nuevos programas de gobierno (ya que existe poco margen de maniobra para incorporarlos al presupuesto o para eliminar los gastos recurrentes que se arrastran de ejercicios anteriores), sino que también dificulta un manejo fiscal contracíclico. Tal manejo requiere flexibilidad para ajustar el nivel del gasto, algo que la mencionada rigidez impide. Por cierto, cuanto más extendida e intensiva sea la práctica de vincular fuentes de ingresos —tributarios y no tributarios— a partidas de

[40] Estos aspectos se analizan con mayor detenimiento en el Capítulo I.

[41] Sobre este tema, véase el capítulo IX.

[42] Véase el capítulo VI.

gasto predeterminadas, tanto más acentuado será el sesgo a favor de comportamientos fiscales procíclicos.

- Para reducir dicha rigidez presupuestaria, es preciso no sólo desvincular las fuentes de sus usos actuales, sino también contener la práctica de otorgar variadas modalidades de beneficios tributarios. El volumen de recursos relacionado con la renuncia fiscal implícita en este tipo de mecanismos es generalmente poco conocido, aunque probablemente no despreciable. La preparación de informes que complementen la propuesta anual de ley de presupuesto con estimaciones del nivel, origen y destino de los ingresos que el fisco decide no recaudar por consideraciones de promoción o equidad seguramente contribuiría a una mejor evaluación de los resultados ofrecidos por tales políticas.
- La consolidación de iniciativas para la efectiva implementación de los SIAFC en los países de la región debe considerarse no sólo como una manera racional de manejar flujos de recursos financieros de manera compatible con el objetivo de estabilización macroeconómica (y, en particular, con el de alcanzar mayor eficiencia en el manejo del gasto gubernamental, al estilo de lo que hace la gerencia financiera de una empresa privada), sino también como un avance institucional altamente positivo en pro de una mayor transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos. Este aspecto de la implementación de los SIAFC en los países de la región reviste una importancia que no debe subestimarse, pues contribuye a mejorar y ampliar las posibilidades de control y evaluación de la gestión pública.[43]

[43] Véase el capítulo X.

V. DÉFICIT Y DEUDA

A. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la información presentada en el capítulo I sobre la evolución del déficit público de los gobiernos centrales de 19 países de América Latina y el Caribe, durante los siete primeros años de la presente década los gastos, en promedio, nunca alcanzaron a exceder los ingresos en 2% del PIB anual. De hecho, la media anual para todo el período corresponde a un déficit de apenas 1.2 % del PIB, lo que denota un notable progreso en relación con los años ochenta, cuando el déficit público, como proporción del PIB, llegó a niveles siete a ocho veces más altos que el actual.

Por otra parte, existe amplio consenso con respecto a que 'el problema de la deuda', que tantas preocupaciones y sufrimientos provocó durante la década pasada, estaría bajo control desde el lanzamiento del Plan Brady a fines de los años ochenta. A ello debe sumarse una serie de hechos positivos registrados desde entonces, como reducciones de tasas de interés, extensiones de plazos y renovación del acceso de los deudores soberanos a los mercados internacionales.

Los resultados obtenidos sugieren que en América Latina y el Caribe la consolidación fiscal sería más firme que la exhibida por las economías europeas en igual período, lo que explicaría el relativo optimismo que desde hace algún tiempo traslucen algunas interpretaciones sobre la situación y perspectivas de las finanzas públicas en la región.

Sin embargo, es preciso matizar dicho optimismo con algunas ponderaciones acerca de aspectos de la realidad fiscal de los países de la región que no se encuentran debidamente reflejados en los indicadores convencionales sobre el déficit y la deuda pública. Así, por ejemplo, en los años noventa la actividad cuasifiscal ha vuelto a adquirir gran importancia en varias economías de América Latina y el Caribe, básicamente a raíz de numerosos e importantes episodios de crisis bancaria, en los sectores tanto público como privado. Por

cierto, esta situación no es enteramente nueva en la región y parece derivarse de una combinación de subregulación y sobreprotección en el sector bancario, conjugada con el frecuente uso de los bancos oficiales con criterios que van más allá de lo que las consideraciones estrictamente técnicas recomiendan. Tales prácticas entrañan riesgos para la consolidación de las finanzas públicas de los gobiernos centrales, tanto por la magnitud que suelen asumir los costos fiscales de las operaciones de rescate bancario, como por la inusual duración de estos problemas.[1]

Por otra parte, los indicadores más frecuentemente utilizados no transmiten información acerca de los efectos que pueden tener las diferentes fases del ciclo económico en los resultados de las cuentas públicas. Es así que al no distinguir entre componentes estructurales y cíclicos, la medición habitual del déficit público no permite apreciar si una tendencia decreciente de este último como proporción del PIB debe atribuirse principalmente a un crecimiento económico por encima del nivel de la tendencia o a una exitosa consolidación de las cuentas gubernamentales.

Además, la evolución de la deuda pública puede ser sorpresivamente afectada por la materialización de compromisos vinculados a pasivos no incorporados a las cuentas públicas, sea por imprevisión (como cuando garantías otorgadas por el Estado, sin presupuestarlas, se vuelven finalmente efectivas), o por acontecimientos en cierta medida inesperados (como en el caso de que los tribunales de justicia dicten una sentencia contraria al Estado y fijen gravosas indemnizaciones en favor del sector privado, o que surja la necesidad de reajustar los salarios de los empleados públicos). Dada la frecuencia con que en el pasado se acumularon pasivos públicos no contabilizados en diversos países de la región, no se debe descartar la posibilidad de que en el futuro se hagan efectivas deudas cuya existencia no era transparente para la mayoría de los agentes económicos.

Finalmente, es preciso advertir que la base de información generalmente disponible para estudiar el sector público limita de manera no desdeñable la confiabilidad de evaluaciones y diagnósticos a partir de indicadores aislados. En consecuencia, el análisis de la evolución reciente de las finanzas públicas en la región debe matizarse con las ponderaciones presentadas más adelante.

B. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN FISCAL

Una apreciación global del panorama de las finanzas públicas de la región lleva a reconocer que en los últimos años se han logrado resultados muy positivos con respecto a los de la década anterior. Esta significativa mejoría de las finanzas regionales (obtenida en un

[1] La crisis del sector financiero de Chile entre 1982 y 1983 dio lugar a que en 1985 el Banco Central comprara créditos de los bancos privados con el compromiso de que se recomprarían en un plazo determinado. En 1989, en virtud de la ley 18.818, la obligación de recompra en plazo cierto se transformó en lo que se dio en llamar la deuda subordinada, cuyo pago quedaba supeditado a la existencia de excedentes en los bancos involucrados, sin estipular un plazo final para su cancelación. En 1996 se llegó a un acuerdo entre el Banco Central y algunas entidades bancarias que aún no habían completado el pago de sus deudas subordinadas, en el cual se estableció un plazo máximo de 40 años para hacerlo. Esto demuestra cómo un episodio de crisis bancaria puede tener secuelas que demoren más de medio siglo en quedar completamente superadas.

contexto de importantes procesos de ajuste macroeconómico) oculta, sin embargo, especificidades inherentes a cada país, que se pierden en el resultado agregado. En efecto, el análisis fiscal de los países y las subregiones de América Latina y el Caribe revela disparidades, no solamente en relación con el momento en el cual se iniciaron las reformas fiscales, sino también con el contenido de éstas.

Aunque en el último quinquenio un importante número de países de la región muestran claras señales de haber alcanzado un mayor ajuste fiscal (mediante el aumento de sus ingresos, la reducción de sus egresos, o ambos), el esfuerzo realizado, visto en términos de logros, ha diferido tanto en cuanto al grado de ajuste conseguido como a la naturaleza misma del déficit (nominal o real, corriente o de capital, compromisos actuales o futuros, entre otros), razón por la cual un ejercicio comparativo a partir de distintas medidas del déficit, en procura de evaluar de manera más apropiada la gestión fiscal, permitiría no sólo determinar la evolución de las finanzas regionales, sino también apreciar la riqueza y diversidad de las experiencias nacionales (véase el recuadro V-1).

Recuadro V-1
AGRUPAMIENTO DE LOS PAÍSES SEGÚN MEDICIÓN DEL DÉFICIT Y COMPORTAMIENTO FISCAL

Los comportamientos fiscales fueron clasificados de acuerdo con rangos porcentuales para cada medición del déficit. Esto permite agrupar los países en función del desempeño exhibido según cada medición. Cabe señalar que para este fin se consideraron los indicadores tradicionales de déficit (necesidades de financiamiento, déficit primario y ahorro corriente), por contarse con ellos para la mayoría de los países de la región.

CARACTERÍSTICAS DEL COMPORTAMIENTO FISCAL

INDICADORES	NIVELES (en porcentajes del PIB)		
	Superior a 3%	Entre 1% y 3%	Inferior a 1%
NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO (NF = Gastos totales - ingresos totales)	Desequilibrio fiscal severo (fuerte impacto financiero en la economía)	Desequilibrio fiscal moderado	Desequilibrio fiscal mínimo
AHORRO CORRIENTE (AC = Ingresos corrientes - gastos corrientes)	Gran ajuste fiscal para sustentar cuenta de capital	Ajuste fiscal moderado	Ajuste fiscal mínimo
	Superior a 1%	Entre 0% y 1%	Inferior a 0%
DÉFICIT PRIMARIO (DP = NF - pago de intereses)	Fuerte incidencia de compromisos corrientes en las necesidades de financiamiento	Ajuste moderado en las operaciones reales del gobierno	Gran ajuste fiscal para sustentar parte del componente heredado

Con este propósito, es útil distinguir entre tres definiciones del déficit: i) ***necesidades de financiamiento*** (NF), entendidas como la diferencia entre gastos totales e ingresos totales; ii) ***déficit primario*** (DP), que excluye el pago de intereses de la definición anterior; y iii) ***ahorro corriente*** (AC), que sólo considera el neto de ingresos y gastos corrientes.[2] En algunos países se utilizan otros indicadores, como ***déficit operacional***, que permite tener en cuenta el impacto de la inflación en el pago de intereses de la deuda (véanse los recuadros V-2 y V-3), y también otras modalidades de ajuste de los indicadores tradicionales (por ejemplo, ajuste por ciclo económico). Aunque estos últimos no figuran en el presente análisis por no disponerse de ellos para la mayoría de los países de la región, conviene rescatar la noción de que estas mediciones complementarias contribuirían a una mejor comprensión de la situación fiscal de cada país en particular.

Interesa subrayar que la comparación entre las tres definiciones tradicionales exige aislar el componente heredado del déficit de aquél no heredado,[3] lo cual permite discernir mejor las diferencias y similitudes entre las estrategias nacionales de ajuste. Una forma de determinar este componente heredado es a partir del compromiso de ***pago de intereses*** al que debe responder el gobierno de turno y que será descrito junto con los tres indicadores antes mencionados. Esta dimensión del déficit es importante porque aquellos ajustes centrados en los componentes no heredados, sin actuar mayormente sobre los componentes heredados (es decir, NF sustentado por DP, pero con probables problemas futuros en AC y NF), difieren de aquellos que para acortar la distancia entre ingresos y gastos, se han apoyado sustantivamente en ambos componentes (ajuste en DP y AC, reflejado en NF).

1. Necesidades de financiamiento (NF)

La medición del déficit según la diferencia entre gastos totales e ingresos totales (véase el gráfico V-1) muestra que el ajuste de los países de la región converge hacia niveles de déficit global más bajos. En efecto, mientras en el período 1989-1990 sólo 8 de los 19 países analizados tenían necesidades de financiamiento inferiores a 3% del PIB, 15 se encontraban en esa situación en 1995-1996.

El mayor esfuerzo se ha realizado en aquellos países que en el bienio 1989-1990 tenían desequilibrios fiscales severos (superiores a 3%), ya que en la mayoría de esos casos los déficit han caído por debajo de esa línea. Las excepciones corresponden a Haití, Costa Rica y Honduras.

---

[2] Para el análisis comparativo, la situación fiscal de los países se determinó a nivel de gobierno central. Los países de la región fueron clasificados según rangos establecidos para cada indicador fiscal (necesidades de financiamiento, déficit primario, ahorro corriente e intereses), en orden porcentual ascendente (a excepción del ahorro corriente), para denotar un empeoramiento fiscal correlativo con el aumento del rango de medición de cada indicador.

[3] Por componente heredado del déficit se entiende, en este documento, los egresos que deben efectuarse por concepto de "herencia" de gobiernos pasados, incluido el pago de intereses.

Recuadro V-2
LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA, 1990-1997

Diferentes mediciones del déficit público pueden conducir a conclusiones no coincidentes respecto del estado de las finanzas públicas. Al no existir una única medida de déficit que resuma toda la información relevante, debe optarse por una u otra según el propósito del análisis. En el siguiente cuadro se presenta un conjunto de indicadores que muestran la situación fiscal de Colombia en los últimos años:

COLOMBIA: ALGUNOS INDICADORES FISCALES, GOBIERNO NACIONAL
(En porcentajes del PIB)

Año	Necesidad de financiamiento [a]	Ahorro corriente	Déficit primario	Déficit operacional	Pago de intereses
1990	0.68	1.34	-0.6	-1.43	1.3
1991	-0.44	2.78	-1.74	-1.41	1.4
1992	-0.16	2.53	-1.25	-0.81	1.22
1993	0.32	1.9	-0.73	-0.4	1.33
1994	1.38	0.93	0.25	0.1	1.35
1995	2.41	-0.03	1.19	1.54	1.41
1996	3.73	-1.12	1.95	2.66	2.11
1997 [b]	3.98	-1.05	2.05	2.92	2.28

[a] Se considera como medida el déficit real colombiano (incluye privatizaciones). [b] Cifras preliminares.

En el caso de Colombia, la medida más tradicional del déficit (y la más difundida) ha sido el ***déficit real*** (o déficit neto), que mide las necesidades globales de financiamiento del gobierno (déficit total), pero separa las operaciones propias del gobierno nacional de las que realiza con otras entidades públicas por razones de política económica. Cabe señalar que en los últimos años este indicador ha crecido hasta alcanzar niveles alarmantes (superiores a 3%). Sin embargo, por sí solo poco dice acerca de la causa del problema fiscal. Una revisión más apropiada de este comportamiento revela que durante estos últimos años también se ha registrado un rápido crecimiento de los ***intereses de la deuda***, de 1.3% del PIB en 1990, a 2.3% en 1997. Esto último explica buena parte del deterioro del balance fiscal del gobierno y, particularmente, el manifiesto vuelco en el comportamiento del ***ahorro corriente***, cuyo deterioro sostenido lo ha llevado de una situación de superávit (1.3% del PIB en 1990) a una de déficit (-1.1% del PIB en 1997).

Debe notarse, sin embargo, que el escenario pesimista que configuran los indicadores mencionados no es del todo correcto, porque éstos sobrestiman el deterioro real experimentado por las finanzas del gobierno colombiano. De hecho, tanto la modificación de las condiciones de contratación de la deuda pública (en cuya composición predomina ahora la deuda interna a tasas de mercado), como el alto costo del componente inflacionario incluido en el pago de intereses sobre la deuda interna, obligan a pensar en indicadores que definan mejor dicha situación.

Dado que el pago de intereses, en términos estrictos, no constituye un gasto discrecional y, además, refleja compromisos adquiridos en presupuestos anteriores, se puede descontar el efecto de los intereses en el déficit real, con lo cual se obtiene el ***déficit primario***. Esta medición del déficit indica en qué forma inciden los compromisos actuales en las necesidades de financiamiento y refleja de manera más precisa las operaciones propias del gobierno. Como puede observarse en el cuadro, el déficit primario, aunque muestra un deterioro continuo a partir de 1994, representa alrededor de 50% del déficit real, que ha empezado a incrementarse en los últimos años, a medida que el pago de intereses absorbe una proporción mayor de los pagos totales del gobierno. Esta medición permite apreciar con mayor exactitud el esfuerzo de ajuste del gasto corriente y pone más en evidencia que en Colombia no sólo los compromisos corrientes son cada vez mayores, sino que la dinámica del pago de intereses de la deuda pública está determinando buena parte de la evolución del déficit fiscal.

Recuadro V-2 (Concl.)

Otros autores han sugerido que es necesario aislar el impacto nominal de los intereses sobre los déficit. La idea es reconocer aquella parte del pago de intereses que corresponde al rendimiento financiero requerido para compensar la pérdida de valor del dinero a causa de la inflación. Este componente inflacionario de los intereses distorsiona la magnitud del déficit en períodos de inflación alta y moderada. Entonces, una medida más adecuada sería el ***déficit operacional***, que elimina del déficit real el componente inflacionario de los intereses. De acuerdo con este indicador, y en concordancia con el déficit primario, las necesidades "reales" de financiamiento del gobierno serían inferiores a lo que comúnmente se estima, aunque no tan optimistas como las mostradas por el déficit primario.

Estos cuatro indicadores muestran que, por una parte, el déficit total del gobierno (y el desahorro corriente) se mantiene en niveles altos y ascendentes, lo que se explica en gran medida por el crecimiento de los intereses. Por otra parte, los indicadores de déficit primario y operacional, al mostrar magnitudes relativamente amplias y en aumento, obligan a esforzarse aún más en la tarea de consolidar el ajuste de las finanzas del gobierno central, iniciada en los últimos años.

Fuente: Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) de Colombia y J.A. Ocampo "Una evaluación de la situación fiscal colombiana", *Coyuntura económica,* vol. 27 , N° 2, Santafé de Bogotá, junio de 1997.

Recuadro V-3
LA EXPERIENCIA DE BRASIL

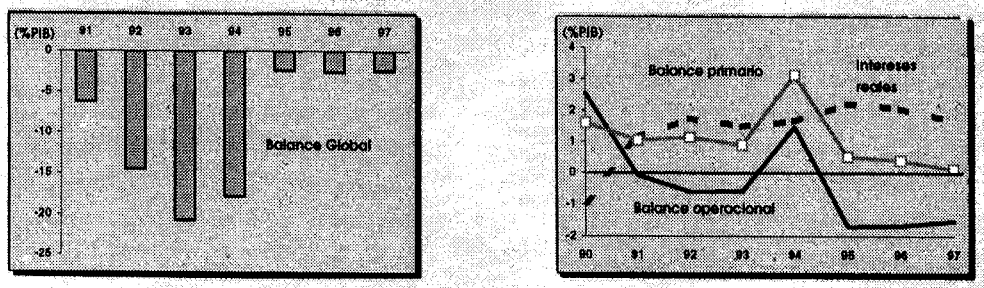
También en el caso del gobierno central de Brasil, para llegar a un diagnóstico adecuado de la evolución de las cuentas públicas es necesario tomar en cuenta varios indicadores, pues la consideración de sólo una serie de déficit fiscal podría conducir a una visión sesgada del verdadero estado de las finanzas gubernamentales.

El ***balance fiscal global*** muestra las necesidades de financiamiento nominales y es, por lo tanto, muy sensible a la tasa de inflación del período. Como puede apreciarse en el diagrama de barras siguiente, justo después de que en el marco del Plan Real, en 1994, se controlara la hiperinflación de años precedentes, dicho balance experimentó una espectacular reducción, para después mantenerse prácticamente constante desde 1995 hasta 1997. Dado que este indicador no es el más adecuado para medir la presión que el sector público ejerce sobre la demanda de bienes y servicios, conviene corregir sus valores, lo que supone eliminar la corrección monetaria de los títulos públicos. Esto último se hace bajo el supuesto de que la propensión marginal de quienes tienen la deuda pública a consumir el principal es igual a cero. Se llega así al ***balance operacional.*** Este último revela una mejora en las cuentas del gobierno central durante el período 1992-1994 (posiblemente como producto de los esfuerzos del fisco por frenar el proceso hiperinflacionario), pero también un significativo deterioro de las finanzas públicas inmediatamente después del Plan Real (básicamente atribuible a pasivos del sistema de pensiones, la masa salarial del sector público y el pago de intereses reales). Dicho deterioro fiscal se observa también en la evolución del ***balance primario***. Éste ilustra el grado de compromiso de las autoridades económicas con los equilibrios fiscales anuales, pues se obtiene de la comparación de los ingresos y gastos (deducido el pago de intereses). La diferencia entre los balances operacional y primario refleja los ***intereses reales,*** que en este caso se han reducido entre 1995 y 1997 (pero que deberán aumentar en el futuro inmediato como consecuencia de la política de altas tasas de interés real que está practicando el Banco Central para defender la moneda nacional de ataques especulativos derivados de la crisis asiática).

Recuadro V-3 (Concl.)

Así se tiene que a partir de 1994 se ha producido una mejora significativa del balance fiscal global —que en los últimos años se situó por debajo de 3%— como resultado del control de la hiperinflación. Aunque los intereses reales han caído en el mismo período, este progreso no se refleja en los otros dos indicadores, pues tanto el balance primario como el operacional empeoraron en más de 3 puntos del PIB. Esto significa que buena parte de esa mejoría fiscal es producto de un esfuerzo destacable más centrado en la reducción del componente heredado que en las operaciones corrientes del gobierno.

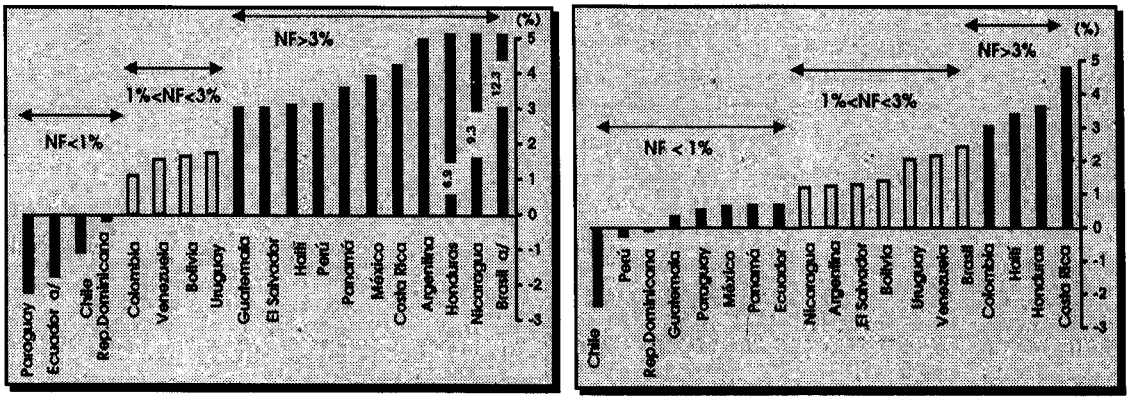
BRASIL: INDICADORES DE LA SITUACIÓN FISCAL, 1990-1997 *
Gobierno central



Fuente: Banco Central de Brasil, *Boletín estadístico*, Brasilia, 1997.
* Las series presentadas corresponden a movimientos de 12 meses, en porcentajes del PIB, a precios de diciembre de cada año. Las estimaciones para 1995, 1996 y 1997 son preliminares.

Gráfico V-1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL
(*En porcentajes del PIB*)

1.a 1989-1990 **1.b 1995-1996[b]**



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales e información del FMI, el Banco Central del Brasil y el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) de Colombia.
[a] 1990. [b] Las cifras de 1996 son preliminares.

La posición de los países con necesidades de financiamiento inferiores a 3% en el período 1989-1990 (desequilibrio fiscal moderado o mínimo) ha variado menos que la del grupo crítico (salvo Colombia). Sin embargo, se puede confirmar que ciertos países no muestran vocación por mantener posiciones superavitarias, ya que la mitad de los que se encontraban en esa situación a comienzos de los años noventa tienen déficit en el bienio 1995-1996. Esto sugeriría que para la mayoría de los gobiernos el ajuste fiscal es rentable sólo hasta cierto grado.

2. Déficit primario (DP)

La evolución del déficit primario refleja el esfuerzo de los países por ajustar sus ingresos y gastos, excluido de éstos el pago de intereses sobre la deuda 'heredada' de ejercicios anteriores.

Para tener una visión apropiada de los resultados que arroja este indicador, puede ser útil observar los gráficos V-1 y V-2 en conjunto. Al hacerlo se notará que la evolución del déficit primario se ha caracterizado por el desplazamiento de la mayoría de los países desde posiciones deficitarias hacia superavitarias, lo cual denota que ha habido una clara preocupación por *minimizar la incidencia de los compromisos actuales*. Sin embargo, esta mejoría de situación fiscal no ha sido acompañada en todos los casos de progresos respecto del componente heredado.

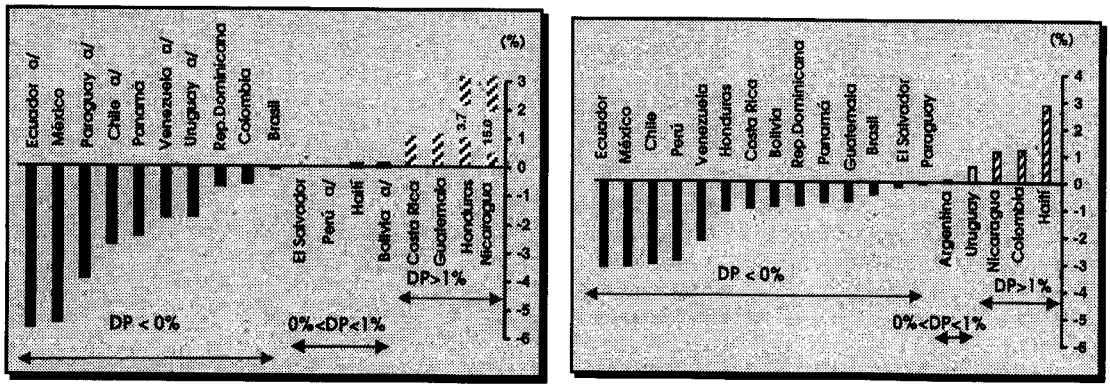
Entre los países que han logrado mantener el ajuste sin apoyarse necesariamente en el componente heredado se encuentran Chile, Ecuador, Bolivia y, en menor medida, Brasil. Los demás casos corresponden a países que han alcanzado niveles de ajuste moderado sobre la base del componente heredado, o que no han emprendido ese ajuste, pero mantienen déficit primarios inferiores a 1%. Finalmente, países como Honduras y Costa Rica muestran una considerable mejoría del déficit si se excluye el pago de intereses, lo cual significa que el 'talón de Aquiles' de sus economías se relaciona con el endeudamiento contraído, que supone importantes compromisos futuros.

Gráfico V-2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): DÉFICIT PRIMARIO DEL GOBIERNO CENTRAL

(En porcentajes del PIB)

2.a 1989-1990 **2.b 1995-1996[b]**



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales e información del FMI, el Banco Central del Brasil y el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) de Colombia.

[a] 1990. [b] Las cifras de 1996 son preliminares.

3. Ahorro corriente (AC)

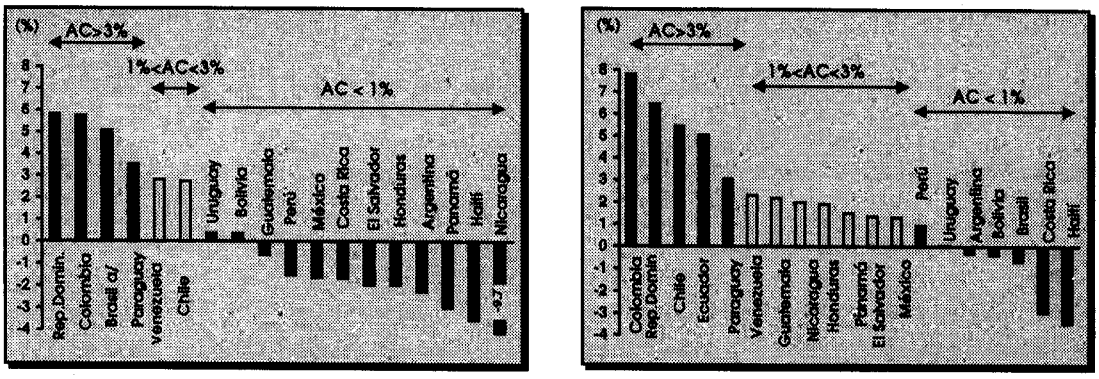
Esta medición del déficit permite apreciar fácilmente si "la casa está o no en orden". Por analogía con las finanzas de una familia, un ahorro negativo sugiere que el sector público está endeudándose para financiar consumo corriente.[4] Alternativamente, la evolución de este indicador en un rango de valores positivos muestra el margen con que cuenta el gobierno para financiar la cuenta de capital sin necesidad de recurrir al crédito.

La gran mayoría de los países sobre los cuales se cuenta con información acusan una importante mejoría en sus posiciones (véase el gráfico V-3) entre 1989-1990 y 1995-1996. Así lo demuestra la mayor concentración de países en el grupo con *"ajuste fiscal moderado"*. Esta tendencia pone de relieve que los mejores resultados se han conseguido, nuevamente, en aquellos países con mayores desajustes en su gestión fiscal, y también que ha existido más preocupación por generar recursos propios para financiar parte de la cuenta de capital.

En efecto, en países como Chile, donde se habían iniciado los ajustes antes del comienzo de la década, la posición superavitaria en términos de ahorro se ha mantenido y mejorado. Al mismo tiempo, se perciben mejorías en los países centroamericanos (Guatemala, Honduras, Panamá, El Salvador y Nicaragua), que tenían déficit importantes en la cuenta de capital al comenzar la década. No obstante, algunos países sudamericanos, como Argentina, Brasil y Colombia, no han logrado equilibrar los ingresos y egresos corrientes, como tampoco Haití y Costa Rica, lo cual restringe los recursos propios para el crecimiento de largo plazo.

Gráfico V-3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): AHORRO CORRIENTE DEL GOBIERNO CENTRAL
(En porcentajes del PIB)

3.a 1989-1990 **3.b 1995-1996** [b]



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales e información del FMI.
[a] 1990. [b] Las cifras de 1996 son preliminares.

[4] En consecuencia, una 'regla de oro' convencional para el buen manejo de las finanzas públicas es que los gobiernos sólo deberían endeudarse para financiar inversión (en capital físico o humano). Esta norma figura en la Constitución de Alemania (aunque el financiamiento de la reunificación fue tratado como un caso especial).

4. Intereses pagados (IP)

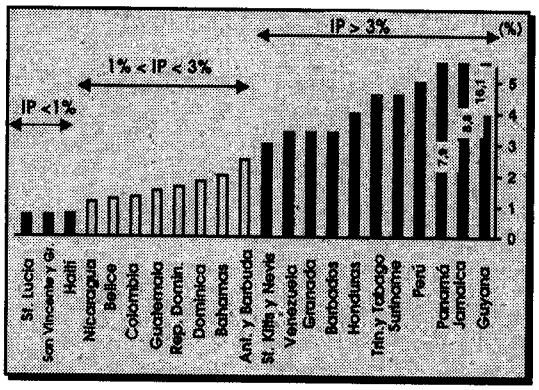
En promedio, el pago de intereses sobre las deudas interna y externa por parte de los gobiernos de la región ha disminuido durante el último quinquenio (aunque menos marcadamente que el déficit). En efecto, como porcentaje del PIB, los intereses totales cayeron de 3.5% a sólo 2.9%, según las cifras disponibles para 22 países de América Latina y el Caribe.[5] Pese a esa reducción, sin embargo, los intereses continúan siendo altos, lo que mantiene latente el peligro de futuras crisis de insolvencia.

Para analizar más detalladamente el compromiso de pago de intereses de los gobiernos centrales, los países se agruparon de manera similar a como se hizo con los indicadores anteriores (véase el gráfico V-4). De esto modo, se pueden distinguir tres grandes grupos en función del nivel de pago de intereses como proporción del PIB:

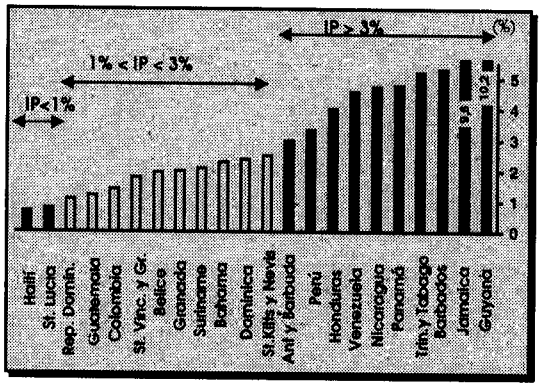
i) Nivel alto: pago superior a 3%
ii) Nivel mediano: pago entre 1% y 3%
iii) Nivel bajo: pago inferior a 1%.

Gráfico V-4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): INTERESES PAGADOS POR EL GOBIERNO CENTRAL
(En porcentajes del PIB)

4.a 1990



4.b 1995



Fuente: Elaborado sobre la base de información del FMI contenida en *Country Reports*.

Según este criterio, puede observarse que, al comparar los años 1990 y 1995, la composición de los grupos no presenta grandes cambios para la región en su conjunto. Existe una ligera tendencia a una mayor concentración en el grupo intermedio (el número de

[5] En los 12 países para los que se cuenta con información del sector público no financiero, el pago de intereses sobre la deuda total se mantuvo en torno de 3.5% del PIB durante el período 1990-1995.

países incluidos aumentó de 8 a 10), pero, salvo contadas excepciones, los países de la región se mantuvieron en los rangos de pago de intereses registrados a inicios de la década.[6]

En relación con el grupo alto, cabe destacar que pese a su permanencia (son casi los mismos países en 1990 y 1995), el nivel de los intereses totales que deben pagar ha descendido (5% del PIB en 1990 y 3.7% en 1995), lo que supone una notable mejoría, aunque la proporción sea todavía preocupante. Esto último concuerda con lo expuesto en la sección anterior, en el sentido de que los gobiernos enfrentados a mayores problemas fiscales (en este caso un componente heredado de mayor magnitud) fueron los que efectivamente llevaron a cabo los ajustes más notables.

Una evaluación general a partir de estos resultados muestra mejorías moderadas en las posiciones fiscales a lo largo de la década, particularmente en lo que respecta a necesidades de financiamiento. La explicación es que pese al creciente ajuste en el caso de los indicadores de déficit primario, y más aún del ahorro corriente —principalmente en los países que iniciaron la presente década con mayores desequilibrios— en varios de ellos ha existido menor preocupación por controlar el componente heredado (pago de intereses).

C. POLÍTICAS FISCALES, ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS E INDICADORES DE DISCRECIONALIDAD

En septiembre de 1949 se publicó el Manifiesto de Princeton, en el que 16 destacados economistas de escuelas de pensamiento tan variadas como John K. Galbraith, Paul Samuelson y Jacob Viner, entre otros, abogaban unánimemente por el diseño de políticas macrofiscales centradas en la noción de flexibilidad presupuestaria, incorporada en mecanismos de estabilización automática. En esta perspectiva, la contribución de la política presupuestaria a las tareas de estabilización quedaba confinada a lo que se pudiera alcanzar dentro de los siguientes límites: i) los equilibrios presupuestarios marginales (esto significa que todo gasto adicional debe financiarse con nuevos recursos tributarios); ii) los déficit y superávit generados automáticamente por fluctuaciones en el nivel del ingreso nacional (excepcionalmente corregidos por cambios discrecionales, pero sólo cuando la gravedad de las circunstancias así lo aconseje).[7] Se trataba, sin duda, de una sobrerreacción de posguerra ante el auge que desde hacía algunos años —bajo el liderazgo de John Maynard Keynes y Richard Musgrave— venían cobrando las funciones compensatorias de la política fiscal y las finanzas públicas en general. Puede verse así que la tensión entre estabilizadores automáticos y cambios presupuestarios discrecionales constituye un caso particular de la tradicional disyuntiva entre reglas y discrecionalidad.

En principio, la experiencia de la conducción fiscal en las economías latinoamericanas parece haberse inclinado decididamente en favor de los cambios discrecionales de diversos tipos. En las dos últimas décadas, esta modalidad de manejo ha estado claramente determinada por la necesidad de reducir el déficit y situar la deuda

[6] Entre los cambios importantes, Suriname pasó del grupo alto al medio, pero Nicaragua siguió el camino contrario. Por su parte, San Vicente y las Granadinas se desplazó del grupo bajo al medio.

[7] Heller (1957).

pública a niveles y en trayectorias controlables. Aunque los mecanismos de estabilización automática han estado, por cierto, también presentes en la formulación y diseño de la política fiscal de las economías de la región, su peso e importancia relativa son claramente menores.

Al centrar la gestión de la política fiscal en el objetivo de equilibrar ingresos y gastos públicos, los gobiernos de la región han dejado el manejo de los restantes componentes de la demanda agregada a cargo de la política monetaria. Ésta, a su vez, ya se encuentra suficientemente recargada por sus misiones de administrar la liquidez del sistema (con miras a asegurar la estabilidad de precios), y defender el tipo de cambio (tarea que se complica considerablemente cuando se producen fuertes fluctuaciones de los flujos de capital). En cualquier caso, sea que la política fiscal procure 'ayudar' a las autoridades monetarias, 'compensar' las fases del ciclo económico o ambas cosas a la vez, los resultados de la medición del déficit son influenciados por factores permanentes y transitorios.

Tradicionalmente se ha tendido a evaluar los efectos de la política fiscal en forma directa, a partir del saldo presupuestario, de manera que cuando el déficit público aumenta (o el superávit disminuye) se entiende que la política fiscal ha sido expansiva, y en caso contrario, contractiva. Esta interpretación resulta excesivamente simplista, puesto que el resultado contable del sector público es determinado tanto por decisiones de las autoridades públicas como por factores fuera de su control directo. El saldo bruto del presupuesto es un indicador ambiguo del criterio o posición fiscal de las políticas de gobierno. El problema es cómo separar las operaciones presupuestarias y tributarias en un componente discrecional, por una parte, que refleje la dimensión voluntaria de la acción del Estado, y por la otra, en un componente cíclico, que traduzca los efectos de la coyuntura sobre el presupuesto. Se trata, por lo tanto, de establecer indicadores de discrecionalidad, que permitan distinguir el origen exógeno o endógeno del saldo presupuestario.

El propósito de esta sección es presentar y analizar indicadores sencillos que hagan posible evaluar la política fiscal de los últimos años en América Latina y el Caribe.

1. El concepto de discrecionalidad fiscal

En períodos de expansión, los ingresos públicos crecen rápidamente y los gastos asociados al desempleo tienden a reducirse, lo que alivia transitoriamente la gestión de las finanzas públicas. En cambio, en fases de recesión, el bajo nivel de actividad afecta adversamente el balance presupuestario, tanto por la parte de los ingresos impositivos como por ciertas partidas de gasto, tales como las correspondientes a prestaciones sociales, en general, y a promoción del empleo y ayuda a los desempleados, en particular. Los ingresos y gastos públicos cuya evolución se vincula al ciclo económico se denominan estabilizadores automáticos. La importancia de éstos varía según los países, de acuerdo con el tamaño del sector público, la progresividad del sistema tributario, la sensibilidad de las bases impositivas a las fluctuaciones de la actividad económica, la naturaleza de los esquemas de subsidio o apoyo al desempleo y el grado en que este último refleja las variaciones del producto.

La distinción entre discrecional y automático no es trivial, puesto que en su origen todos los gastos e ingresos públicos son discrecionales, si se considera que responden a decisiones del gestor público. Por lo tanto, el concepto de discrecionalidad es

necesariamente relativo, tiene una dimensión temporal y se plantea como una facultad no supeditada a lo factual. Por este motivo, el criterio de neutralidad o de discrecionalidad fiscal depende de las definiciones del investigador.

Al emplear una definición restringida, se trata de obtener indicadores de política fiscal independientes del ciclo económico. Esta es la metodología que se aplica en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE),[8] y que permite descomponer el déficit en un componente cíclico y otro estructural. Una variación de un ingreso o gasto público tiene carácter cíclico cuando depende de la diferencia entre el producto observado y el producto tendencial.

En una concepción más amplia, es posible diseñar indicadores de política fiscal en que se separen todos los componentes automáticos del déficit, es decir, los que en el corto plazo escapan al control de la autoridad. En tal contexto, una variación de un gasto o un ingreso del sector público tiene carácter automático cuando responde a factores endógenos respecto del modelo económico y exógenos respecto del sector público. En otras palabras, se trata de las variaciones de los componentes presupuestarios que son sensibles a la influencia de los agregados económicos. A la inversa, cuando se trata de variaciones que responden a decisiones de la autoridad pública, pueden considerarse como discrecionales.

Entre las principales variables macroeconómicas que influyen en los ingresos y gastos públicos, cabe citar el PIB, la tasa de desempleo, la tasa de inflación, el tipo de cambio real, el precio de las materias primas y las tasas de interés nacionales e internacionales. Sin embargo, los efectos mecánicos van más allá de tales variables: el déficit automático se puede definir también como las variaciones de gastos e ingresos derivadas de normas legales vigentes. Esto supone, por ejemplo, que las variaciones del presupuesto determinadas por los acuerdos salariales de los funcionarios públicos (y las cláusulas de indización allí contempladas) pueden considerarse automáticas. De esta manera, en la definición de la OCDE antes mencionada se consideran discrecionales los efectos sobre el déficit que ejercen la inflación, las variaciones de las tasas de interés y las del precio de las materias primas. Esto se debe, sin duda, a la menor importancia relativa de estos factores en los países desarrollados.

2. Principales resultados

En los países de la OCDE, el saldo cíclico ha fluctuado, en promedio, entre 0.8 y -0.5 puntos del PIB durante el período 1985-1996, aunque ha llegado a máximos de 2.6 puntos en el Reino Unido y de 1.4 puntos en Japón, así como a mínimos de -2 en Canadá y -1.8 en Francia.[9] En el cuadro V-1 puede observarse que la aplicación de este método a los países de América Latina pone en evidencia un componente cíclico del déficit muy significativo en los años noventa, con fluctuaciones entre -1 punto del PIB en Argentina (1996) y Brasil (1992) y 1 punto del PIB en Argentina y Perú (1994). Como ya se mencionó, la metodología adoptada tiende a subestimar el componente cíclico. Al suponer para todos los países una elasticidad ingreso unitaria de los impuestos, la importancia relativa del déficit cíclico

[8] Giorno y otros (1995). La metodología empleada por el FMI resalta el concepto de neutralidad fiscal (Chand, 1992).

[9] Giorno y Suycker (1997).

Cuadro V-1

AMÉRICA LATINA (ALGUNOS PAÍSES): DESCOMPOSICIÓN DEL SALDO FISCAL, 1990-1996

(En porcentajes del PIB)

PAÍSES	SALDO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	Observado	-3.8	-1.6	-0.1	1.4	-0.2	-0.6	-1.9
(SPN)	Estructural	-3.1	-1.5	-0.7	0.6	-1.5	0.1	-1.1
	Cíclico	-0.7	-1.0	0.6	0.8	1.3	-0.7	-0.8
Bolivia	Observado	-4.5	-4.3	-4.4	-6.1	-3.0	-2.0	-1.9
(SPNF)	Estructural	-4.5	-4.4	-4.3	-6.0	-3.0	-2.0	-1.9
	Cíclico	0.0	0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0
Brasil	Observado	1.4	-0.2	-1.8	-0.8	1.1	-4.9	-3.9
(SPNF)	Estructural	0.8	-0.3	-1.1	-0.4	1.0	-5.2	-4.2
	Cíclico	0.6	0.1	0.7	-0.4	0.1	0.3	0.3
Chile	Observado	0.8	1.5	2.2	1.9	1.7	2.5	2.2
(GC)	Estructural	1.0	1.7	1.8	1.6	2.1	2.6	2.4
	Cíclico	-0.2	-0.2	0.4	0.3	-0.4	-0.1	-0.2
Colombia	Observado	-0.5	0.0	-0.1	0.3	2.6	-0.5	-1.1
(SPNF)	Estructural	-0.8	0.2	0.2	0.6	2.5	-0.8	-1.1
	Cíclico	0.3	-0.2	-0.3	-0.3	0.1	0.3	0.0
Costa Rica	Observado	-2.5	-0.1	0.7	0.6	-6.6	-2.0	-2.7
(SPNF)	Estructural	-2.4	0.3	0.6	0.2	-7.0	-2.1	-2.1
	Cíclico	-0.1	-0.4	0.1	0.4	0.4	0.1	-0.6
Ecuador	Observado	0.1	-1.0	-1.7	-0.4	-0.2	-1.5	-3.1
(SPNF)	Estructural	0.2	-1.0	-1.8	-0.4	-0.3	-1.5	-3.0
	Cíclico	-0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	-0.1
México	Observado	-2.8	3.5	4.8	0.8	-0.7	-0.8	-0.5
(GC)	Estructural	-2.5	3.5	4.6	0.6	-1.3	-0.4	-0.4
	Cíclico	-0.3	0.0	0.2	0.2	0.6	-0.4	-0.1
Paraguay	Observado	5.2	2.9	0.1	1.2	2.4	0.0	0.0
(SPNF)	Estructural	5.1	2.9	0.2	1.2	2.4	-0.1	0.0
	Cíclico	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0
Perú	Observado	-2.1	-1.4	-1.5	-2.3	1.8	-1.6	2.2
(GC)	Estructural	-2.4	-1.5	-1.0	-1.7	1.6	-2.1	2.2
	Cíclico	0.3	0.1	-0.5	-0.6	0.2	0.5	0.0
Uruguay	Observado	0.3	1.3	1.5	-0.8	-2.5	-1.3	-1.2
(SPNF)	Estructural	0.5	1.6	1.2	-1.0	-3.3	-0.8	-0.9
	Cíclico	-0.2	0.3	0.3	0.2	0.8	-0.5	-0.3
Venezuela	Observado	0.1	-2.2	-5.9	-1.3	-13.8	-5.9	7.5
(SPNF)	Estructural	0.4	-2.3	-6.2	-1.6	-13.7	-5.9	7.9
	Cíclico	-0.3	-0.1	0.3	0.3	-0.1	0.0	-0.4

Fuente: Ricardo Martner, Políticas fiscales, estabilizadores automáticos e indicadores de discrecionalidad en América Latina (LC/IP/R.199), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 1997.

SPN = Sector público nacional

SPNF = Sector público no financiero

GC = Gobierno central

depende únicamente de dos factores: i) la brecha entre el PIB efectivo y el potencial, esto es, la distancia entre el crecimiento efectivo de la economía y su trayectoria de mediano plazo, y ii) el peso de los impuestos —recaudación directamente vinculada al nivel de actividad— en el total de los ingresos públicos.

Obviamente, en los países de mayor fluctuación el componente cíclico tiene más gravitación. Éste ha sido el caso, en orden decreciente, de Perú (con una desviación estándar de 0.062 en los años noventa), Argentina (0.05), Venezuela (0.047), México (0.042) y Brasil (0.037). En cambio, en los países más estables la influencia del ciclo del nivel de actividad en las cuentas públicas es menor. En la década de 1990 así ha ocurrido en Paraguay (desviación estándar de 0.011), Bolivia (0.012), Colombia (0.016), Ecuador (0.017) y Chile (0.024).

El segundo elemento determinante es el peso de los ingresos tributarios en el total de los recursos del sector público. En algunos países, éste es muy significativo (90% en promedio en Argentina, 80% en Perú, 70% en Chile, 60% en Brasil, Colombia y México, 50% en Costa Rica, Paraguay y Uruguay); en otros, por el contrario, los ingresos impositivos no son preponderantes (23% en Venezuela, 29% en Ecuador, 30% en Bolivia).

Si se combinan ambos elementos, Argentina, Perú, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay son los países en los que la influencia del ciclo económico es fundamental para evaluar las cuentas públicas. En cambio, en Bolivia, Paraguay y Ecuador, el componente cíclico no es superior a 0.1 puntos del PIB. En Venezuela, dicho componente ha llegado a sólo 0.4 puntos del PIB en los años noventa, a pesar de amplias fluctuaciones en el nivel de actividad y el saldo de las cuentas públicas. Esto es así por la influencia determinante de las variaciones del precio del petróleo y también de los programas de rescate ofrecidos al sistema financiero.

En algunos casos, esta forma de descomponer las cuentas públicas lleva a interpretaciones radicalmente diferentes de sus resultados. En términos generales, se percibe la relevancia del componente cíclico en la mejoría de las cuentas públicas en los primeros años del decenio de 1990. En muchos países, la reactivación de la economía a ritmos por encima de su tendencia de mediano plazo acarreó resultados fiscales positivos, pero sustentados en parte en recursos transitorios. Por lo tanto, resulta fundamental determinar una trayectoria de mediano plazo sostenible y formular la política fiscal en función de los recursos permanentes que se generan cuando la economía toma la senda marcada por su tendencia.

También el deterioro de las cuentas públicas en algunas situaciones obedece a factores transitorios de carácter coyuntural, y no a acciones deliberadas de la autoridad. Por ejemplo, en Argentina, el déficit efectivo en 1995 fue de 0.6 puntos del PIB. Pero, dada la magnitud de la crisis (el producto cayó de 4.6%), las estimaciones disponibles indican que la totalidad del déficit puede atribuirse a factores cíclicos, y que incluso se obtuvo un leve superávit discrecional. En este caso, la posición cíclica encubre un esfuerzo estructural por mejorar las cuentas públicas.

En tal sentido, la regla para el manejo de la política fiscal no debe ser el déficit, sino su componente discrecional. La programación de gastos e ingresos en función de un déficit discrecional fijado como objetivo permitiría conducir las finanzas públicas con una visión de mayor alcance y así evitar los continuos vaivenes en la formulación presupuestaria. En economías tan inestables como las de la región, el sector público no puede convertirse en una caja de resonancia de las fluctuaciones de corto plazo. En caso de recesión, por ejemplo,

este sector debe aceptar un cierto déficit cíclico para no ahondar la crisis.[10] Si no se desea que la política fiscal se convierta en un instrumento propagador y amplificador de las perturbaciones macroeconómicas, es conveniente adoptar normas presupuestarias de mediano plazo y orientadas a controlar el componente discrecional o permanente del déficit.

D. DEUDA PÚBLICA

Bajo condiciones teóricas ideales, la variación de la deuda pública durante un ejercicio presupuestario determinado debería coincidir con el déficit público aprobado por el poder legislativo.[11]

Sin embargo, la evolución del endeudamiento público puede llegar a diferir significativamente de lo dispuesto a nivel parlamentario; los motivos, una vez expuestos, permiten comprender por qué la transparencia en materias fiscales es un objetivo difícil de alcanzar. El más amplio es, por cierto, la existencia de actividad cuasifiscal, tal como fue definida en el capítulo II. En general, tal actividad impide conocer, estimar y registrar oportunamente magnitudes como las siguientes: i) déficit en entidades del Estado que controlan recursos extrapresupuestarios y, por lo tanto, pueden refinanciar deudas sin que estas se contabilicen en un registro centralizado; ii) los beneficios fiscales totales que se materializan como renuncia tributaria ; iii) las garantías públicas otorgadas al sector privado que finalmente se hacen efectivas; iv) las transferencias para el rescate de instituciones financieras con problemas de solvencia; v) las erogaciones por reconocimiento de deudas no registradas previamente (por ejemplo, el pago de reparaciones materiales a familiares de detenidos políticos desaparecidos; o la cancelación de otras deudas morales o sociales con grupos postergados de la sociedad, como los jubilados).[12]

---

[10] En economías altamente inestables como las latinoamericanas, que adolecen de restricciones periódicas de financiamiento y dificultades para establecer políticas fiscales activas (debido en parte a que fuertes dosis de discrecionalidad fiscal han dado origen a una también fuerte 'rigidez presupuestaria'), parece deseable consignar algunas normas de gasto público que permitan sostener su crecimiento mediante endeudamiento cuando la economía se encuentra en la fase baja del ciclo y reducir la deuda pública durante la fase alta. En condiciones normales, una práctica prudente sería dejar crecer los gastos a la par con el PIB que indica la tendencia. Esto supone buscar mecanismos compensatorios (como los fondos de estabilización), que permitan ahorrar los ingresos transitorios durante los períodos de auge, y luego utilizarlos para estabilizar los gastos durante la crisis. Este tema se aborda con mayor detalle en el capítulo IV.

[11] Esta interpretación requiere que se cumplan numerosas condiciones teóricas. Supone, por ejemplo, unicidad y universalidad presupuestaria y estipulación de toda la deuda pública en moneda nacional. En la práctica, ninguno de estos requisitos se satisface cabalmente, motivo por el cual las necesidades de financiamiento efectivas del sector público con frecuencia resultan mayores que el déficit aprobado por el legislativo. En tal caso, la variación de la deuda pública excederá el déficit acordado para el período. Por cierto, la variación total (registrada o no) de la deuda pública neta es igual al déficit *ex post* (reconocido total o parcialmente en la contabilidad pública), ajustado de acuerdo con los efectos del tipo de cambio sobre la valoración de la deuda externa.

[12] El reconocimiento explícito de deudas previamente implícitas se suele asimilar a 'sacar esqueletos' del baúl para exponerlos a la luz pública. Así, por ejemplo, en Argentina fue necesario

A lo anterior cabe agregar la ocurrencia de eventos como la crisis asiática u otras conmociones externas (o internas), que acaban por imponer cursos de política no anticipados que pueden influir significativamente en el nivel de endeudamiento público. Así, por ejemplo, una política temporal de altas tasas de interés (para defender las reservas internacionales de ataques especulativos contra la moneda nacional), o la puesta en práctica de una fuerte devaluación (para contrarrestar la pérdida de competitividad del sector exportador), son cursos de acción imprevistos que evidentemente repercuten en el nivel de endeudamiento público.

En la década de 1980 los países de la región se encontraban en una difícil situación fiscal, con elevados déficit y acceso restringido a recursos financieros externos. Esos graves desequilibrios eran producto de la combinación de impactos de origen externo (como por ejemplo, la abrupta elevación de las tasas internacionales de interés entre 1981 y 1982, o el deterioro de los términos de intercambio en 1979, provocado por el alza del precio del petróleo y la ulterior recesión internacional), con fuertes devaluaciones (decididas para activar las exportaciones y así obtener las divisas necesarias para cumplir obligaciones con el exterior), y la crisis en el sector financiero (que obligó a las autoridades a hacerse cargo de cuantiosos pasivos del sistema bancario). A fines de los años ochenta y principios de los noventa, los programas de ajuste fiscal permitieron reducir los déficit y apoyaron la recuperación económica. También contribuyó a esa mejoría de las finanzas públicas la renegociación de la deuda externa en los términos dispuestos en el Plan Brady, en 1989, lo que permitió reducir significativamente su monto.

En efecto, la deuda pública mostró una clara disminución con respecto al producto a partir de fines de la década de 1980, gracias a las rebajas de la deuda externa en el marco del Plan Brady, así como a las negociaciones con el Club de París y fuentes bilaterales. También incidieron en ese descenso el crecimiento del PIB en casi todos los países de la región y la caída generalizada de los tipos de cambio real. Como resultado de esa conjugación de factores, la relación entre la deuda y el PIB se redujo de un promedio de 50% en 1988 a 30% en 1992, pero no ha mejorado desde entonces. Estos promedios ocultan, sin embargo, grandes diferencias entre países y aumentos significativos en algunos de ellos, lo que obliga a caracterizar más apropiadamente los componentes externo e interno de la deuda.

---

pagar —en cumplimiento de decisiones judiciales— la deuda que el Estado mantenía con los jubilados por reajustes debidos pero no materializados. Como el gobierno no disponía de recursos, debió entregar bonos a los beneficiarios, lo que determinó que en 1993 la deuda pública interna aumentara en alrededor de 10 000 millones de dólares (ya que con el mismo procedimiento se solventaron otras obligaciones impagas del Estado, especialmente con proveedores). En 1997 se informó que la deuda previamente no contabilizada ascendería a aproximadamente 8 000 millones de dólares (por concepto de indemnizaciones a familiares de presos políticos desaparecidos durante el régimen militar, reintegros de IVA por exportaciones y pagos en nombre del INDER y PAMI, entre otros).

1. Deuda pública externa

En el cuadro V-2 y el gráfico V-5 es posible determinar la situación de los países de la región en cuanto a endeudamiento público externo. Con propósitos analíticos, los 26 países para los cuales se disponía de información fueron clasificados en dos grupos: el ***grupo A***, integrado por aquéllos en que entre 1980 y 1995 la deuda pública externa se redujo en relación con la deuda externa total; y el ***grupo B***, que incluye los países restantes (es decir, aquéllos en que el endeudamiento público externo se incrementó).

Cuadro V-2

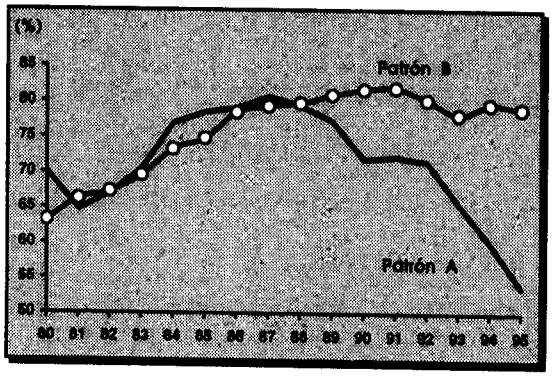
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): COEFICIENTES DE DEUDA PÚBLICA EXTERNA

PAÍSES	En porcentaje de la deuda externa total		En porcentaje del PIB	
	1980	1995	1980	1995
Patrón A	**70.0**	**53.7**	**28.5**	**29.4**
Chile	38.9	28.1	18.0	11.0
México	59.1	56.7	15.5	37.6
Paraguay	66.0	65.0	15.4	15.3
Perú	66.2	61.4	29.9	32.1
Panamá	76.3	54.4	63.8	51.1
Trinidad y Tabago	86.0	68.8	n.d.	n.d.
San Vicente y las Granadinas	97.2	41.7	n.d.	n.d.
Patrón B	**63.2**	**79.0**	**26.6**	**66.1**
Venezuela	36.2	79.5	17.9	36.9
Argentina	37.5	69.3	5.4	23.8
Guatemala	47.1	76.1	7.0	17.7
El Salvador	54.7	79.6	14.0	19.9
Ecuador	55.0	86.2	29.0	66.4
Brasil	57.9	60.7	17.1	12.9
Colombia	58.9	62.5	12.5	15.7
Barbados	59.0	61.9	n.d.	n.d.
Rep. Dominicana	60.9	83.4	23.1	31.3
Costa Rica	61.9	82.4	37.6	32.6
Honduras	66.3	87.1	37.6	107.4
Uruguay	67.9	72.0	11.1	22.2
Belice	74.6	84.6	n.d.	n.d.
Guyana	74.8	84.7	n.d.	n.d.
Jamaica	74.8	79.8	n.d.	n.d.
Nicaragua	76.2	85.5	81.8	414.2
Granada	76.4	87.2	n.d.	n.d.
Haití	80.1	93.2	23.7	61.3
Bolivia	80.7	84.6	54.3	63.9
Promedio regional	**65.0**	**72.2**	**27.1**	**56.3**

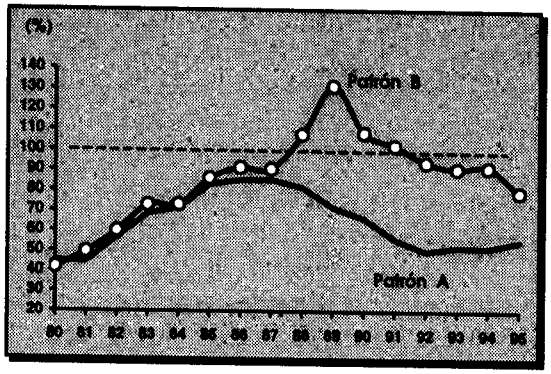
Fuente: CEPAL, sobre la base de Banco Mundial, *Global Development Finance*, Washington, D.C., 1997.

Gráfico V-5
DEUDA PÚBLICA EXTERNA
(Promedios simples)

5. a Deuda pública externa como proporción de la deuda externa total



5. b Deuda externa total como proporción del PIB



Fuente: CEPAL, sobre la base de Banco Mundial, *Global Development Finance*, Washington, D.C., 1997.

La interpretación que atribuye un carácter fiscal a la crisis de la deuda externa en los años ochenta, se funda en las siguientes consideraciones:

i) en la víspera del desencadenamiento de la crisis de la deuda externa en 1982, el sector público típico de las economías de la región concentraba en su pasivo un elevadísimo porcentaje de la deuda externa total (alrededor de 65%, según puede verse en el cuadro V-2);

ii) por variados motivos, la participación del sector público en dicha deuda externa aumentó progresivamente entre 1982 y 1989, a medida que se fue haciendo cargo de pasivos privados denominados en moneda extranjera, en respuesta a las preferencias de un sector privado adverso al riesgo cambiario (véase la evolución hasta 1989 en el gráfico V-5);

iii) al mismo tiempo, como los gobiernos generalmente no controlaban el ciclo de producción y exportación de bienes transables, no tenían acceso directo a divisas. Las dos únicas formas de obtenerlas —y poder servir la deuda— eran la compra directa de las divisas generadas por el sector privado (a precios de mercado u otro fijado por el gobierno), y el uso de la política fiscal —para aumentar la recaudación, disminuir el gasto público o ambos— con el fin de generar el superávit necesario que permitiera comprar las divisas requeridas.

En vista de la total restricción de crédito impuesta por los mercados internacionales entre 1982 y 1989, los países de la región se vieron forzados a impulsar medidas que condujeran a un ajuste fiscal estructural. A mediano y largo plazo, dicho ajuste debía adquirir una magnitud suficiente como para volcar la tendencia hacia un creciente endeudamiento público externo.

Sin embargo, la evidencia empírica muestra claramente que el problema del endeudamiento externo (público y nacional) no ha sido resuelto de manera definitiva. Puede observarse que de un total de 26 países examinados, en el sector público de 19 de ellos **(patrón B)** a mediados de la presente década se concentraba una proporción de los pasivos externos mayor que la anotada a principios de los años ochenta (véase el gráfico V-5). Además, esa más alta concentración se ha dado junto con un aumento del endeudamiento externo en muchos de esos mismos países (véase el cuadro V-2). Es obvio, por lo tanto, que un considerable número de economías de la región se encuentra actualmente en una situación de mayor vulnerabilidad que la que existía poco antes del estallido de la crisis de 1982. Aunque es justo reconocer que en estos momentos no hay suficiente evidencia que apunte a un nuevo impacto originado por las tasas de interés como el de principios de los años ochenta, cabe señalar que ni los analistas ni los mercados han podido anticipar crisis como las ocurridas en México (a fines de 1994), y en Tailandia e Indonesia (a mediados de 1997).

Al examinar los casos de los seis países restantes **(patrón A)**, en cuyos sectores públicos la concentración de pasivos externos a mediados de esta década era menor que a principio de los años ochenta, se observa que ese progreso fue logrado —salvo en los casos de Chile y Panamá— a costa de un aumento del endeudamiento externo de los correspondientes países (véase el cuadro V-2). Por lo tanto, aun en aquellos casos en que el sector público consiguió disminuir sus pasivos en moneda extranjera (como proporción de la deuda externa total), conviene conservar la cautela.[13]

2. Deuda pública interna

Durante los últimos años, en varios países de la región el sector público ha vuelto a recurrir al financiamiento interno. Gracias a la mayor estabilidad macroeconómica esta fuente de recursos, disminuida en la década de 1980, ha experimentado una recuperación que, en muchos casos, permitió reducir la dependencia del financiamiento externo. Sin embargo, aunque nada indica que pueda ocurrir una nueva y generalizada crisis fiscal, ya existe preocupación por el acelerado ritmo de endeudamiento interno que exhiben algunas economías de la región. Tal inquietud se vincula al efecto potencial de dicha tendencia sobre la evolución de las tasas de interés internas y, por consiguiente, sobre el nivel de actividad, en general, y la inversión privada, en particular.

Cabe destacar que el fenómeno aludido no se limita a los gobiernos centrales, ya que en algunos países también se observa en gobiernos subnacionales, lo que puede atribuirse al avance de los procesos de descentralización actualmente en curso y a las facultades de endeudamiento recuperadas por algunos gobiernos estaduales, provinciales o municipales. En algunos casos, el mal uso de dichas atribuciones conspira tanto contra la

[13] Esta conclusión es corroborada por la información que se presenta en Banco Mundial (1997). Aunque el criterio de clasificación utilizado es el valor actual de las transferencias esperadas por servicio de la deuda como proporción del PIB, la información expuesta permite concluir que 19 de los 26 países de la región allí considerados muestran niveles de endeudamiento severo (12 casos) o moderado (7 casos).

calidad de los procesos de estabilización macroeconómica, como contra la marcha de la propia descentralización.[14]

Durante la década de 1980, la brusca reducción de la afluencia de recursos financieros externos, que habían sido cuantiosos en los años setenta, y los elevados déficit fiscales, provocaron graves penurias en el sector público, lo que obligó a recurrir al financiamiento interno. Sin embargo, las posibilidades de captar recursos en esa fuente eran escasas, dada la grave crisis de los sistemas bancarios, la retracción de los fondos de seguridad social y la falta de mercados de capitales eficientes en la gran mayoría de los países de la región. En esas circunstancias, los gobiernos sólo podían contar con el "impuesto inflación", cobrado a través del señoreaje. Pero esos mecanismos, que además fueron utilizados intensamente y por períodos prolongados, condujeron a una inflación galopante, e incluso, en varios casos, a situaciones hiperinflacionarias.

En la década de 1990, gracias a los notables avances en materia de estabilización y la reaparición de los flujos de capital externo, la situación fiscal comenzó a normalizarse y se restableció el financiamiento interno. En algunos países se pudo fortalecer los incipientes mercados de capitales, mientras que en otros se captaron recursos por medio del sistema financiero, para lo cual se recurrió principalmente a la política de encajes. Por otra parte, la remonetización de las economías contribuyó a mejorar las condiciones de financiamiento del sector público. Como resultado, la deuda pública interna se amplió, a lo que se agregaron los compromisos que el Estado debió asumir debido a los problemas que afectaban al sector bancario o a importantes segmentos de la sociedad.

En 1995 la crisis resurgió con características similares a las que mostrara en los años ochenta. Se retrajeron los recursos financieros externos, lo que se conjugó con fugas de capitales provocadas por la inestabilidad cambiaria y las adversas expectativas con respecto a la capacidad de los gobiernos para atender el servicio de la deuda externa. Sin embargo, después de un período relativamente breve de inestabilidad, la crisis originada en México se pudo controlar gracias programa de ajuste y a la ayuda extraordinaria provista por el Tesoro de los Estados Unidos y organismos financieros internacionales. Los financiamientos excepcionales permitieron restablecer las corrientes de recursos externos en forma bastante rápida.

Sin embargo, esta crisis de los años noventa no fue generalizada y afectó sólo en forma marginal a otros países de la región. Como resultado de la evolución de los últimos años, en algunos países de América Latina la deuda pública interna ha llegado a magnitudes significativas, pero en el resto se mantiene a bajo nivel.[15]

---

[14] En Brasil, algunos estados y municipios presentan problemas de sobreendeudamiento ocasionados por el recurso a una disposición constitucional que permite excluir de los límites de endeudamiento subnacional la colocación de títulos para financiar órdenes de pago emanadas de los tribunales de justicia (las llamadas cartas 'precatorias'). Véase Ter-Minassian (1996 y 1997).

[15] En México, el financiamiento interno del sector público se había reducido sustancialmente a partir de 1988, gracias a la política de ajuste aplicada en esos años para enfrentar el grave desequilibrio macroeconómico. En 1993 y 1994, la deuda pública interna experimentó una caída acentuada, atribuible al desinterés de los inversionistas en los títulos en moneda nacional. A partir de 1996, la captación de recursos internos por parte del sector público mostró cierto incremento. Sin embargo, el elevado costo del endeudamiento interno obligó a las autoridades a buscar recursos externos en condiciones más favorables.

3. Evolución de la deuda pública interna y externa

En la gran mayoría de los países de la región, la deuda pública externa es claramente predominante con respecto a la interna, lo cual se explica por el escaso desarrollo de los mercados de capitales y los sistemas bancarios nacionales, así como por el bajo nivel de ahorro interno (las únicas excepciones son Brasil y Chile, países en los que la deuda interna supera ampliamente a la externa).

En Colombia, la deuda externa sigue siendo la mayor, pero su relación con el PIB ha mostrado una clara declinación. En cambio en México, tanto la deuda pública interna como la externa fueron perdiendo importancia hasta 1993, después de llegar a elevados niveles a mediados del decenio anterior. En Perú y Venezuela, la deuda externa ha permanecido en torno de 50% del producto, pero la deuda interna ha continuado siendo muy baja. En Uruguay la deuda pública externa se ha mantenido ligeramente por debajo de 50% del PIB, mientras que la deuda interna es casi nula, ya que casi la totalidad de los títulos públicos se emiten en moneda extranjera.

En Argentina, se observa un aumento de la deuda pública, tanto interna como externa. La colocación de títulos en el mercado interno fue nula en los años de hiperinflación y sólo a partir de 1996 volvieron a registrarse operaciones de este tipo. El endeudamiento público externo mostró un incremento importante en los últimos años, ocasionado por la necesidad de cubrir los déficit fiscales. Como consecuencia, la expansión del endeudamiento total del sector público ha sido bastante fuerte y ahora bordea el 50% del PIB. En tanto en Costa Rica, el endeudamiento externo ha disminuido, pero como resultado de una sustitución por endeudamiento interno, el cual representa en la actualidad un tercio del producto.

E. ALGUNAS LIMITACIONES DE LA INFORMACIÓN

A fin de evitar que el justificado, pero seguramente excesivo, pesimismo de los años ochenta sea sustituido a finales del siglo por un igualmente excesivo optimismo con respecto al estado actual y futuro de las cuentas públicas de la región, conviene hacer algunos alcances sobre la calidad de la información básica que sustenta las evaluaciones y diagnósticos referidos a las finanzas públicas.

En primer lugar, las cifras con que usualmente se calcula la relación entre el déficit y el PIB están expresadas en moneda corriente. En tales condiciones, puede mostrarse que dicha razón se correlaciona positivamente con el nivel de la tasa de inflación.[16] Aunque, en general, en los estudios econométricos no se ha conseguido establecer una relación directa suficientemente estrecha y estable entre los niveles de la tasa de inflación y del déficit público (como proporción del PIB), es sintomático que a medida que la inflación media iba

[16] Si D = deuda nominal neta del sector público; D* = déficit nominal (= variación de la deuda nominal); Y = PIB nominal; P = índice de precios relevantes; d = D/P = déficit real; y = PIB real; gy = tasa instantánea de crecimiento del PIB real; gP = tasa instantánea de crecimiento del índice de precios (= tasa de inflación); z = d/y (= razón deuda real/PIB real); z* = derivada de z respecto del tiempo, puede mostrarse que: $D^*/Y = z^* + z(gy + gP)$.

bajando durante los años noventa (en relación con la observada en los ochenta), también los déficit públicos (como proporción del PIB) se hayan vuelto apreciablemente menores que en la década pasada.

En segundo lugar, es sabido que la cobertura, consistencia, integridad y, en general, la calidad de la información fiscal —incluidas su desagregación, periodicidad, modalidad y oportunidad de publicación— frecuentemente dejan mucho que desear. En diversos países de la región es común observar que fuentes oficiales de un mismo país ofrecen diferentes cifras para un mismo concepto y período.[17] Tampoco suelen coincidir los datos que sobre un mismo país y período publica una misma fuente de referencia internacional.[18] Además, la cobertura de la información tiende a variar significativamente a lo largo del tiempo.

En tercer lugar, durante los años noventa se han producido importantes procesos de privatización en varios países de América Latina y el Caribe. De acuerdo con la metodología del FMI para calcular el déficit sobre la base de las necesidades de financiamiento del sector público (NFSP), los ingresos por concepto de venta de activos estatales se registran 'arriba de la línea'. Este procedimiento crea la ilusión de un ajuste fiscal que, de hecho, no ha ocurrido. Por este motivo, tales ingresos deberían tratarse como fuente de financiamiento (de manera análoga a una colocación neta de títulos públicos o de base monetaria), y no como una partida determinante del nivel del déficit público.[19] Cabe anotar que en los países cuyos ingresos fiscales dependen significativamente de donaciones —de gobiernos extranjeros u organismos internacionales— tiende a observarse una situación análoga a la comentada con respecto a los ingresos por privatizaciones.

En cuarto lugar, las cifras sobre el déficit público convencional están sujetas a numerosas y conocidas críticas metodológicas que aconsejan cautela en las interpretaciones que se puedan derivar de cualquier medida aislada.[20] Así, por ejemplo, las mediciones del déficit público se efectúan básicamente según el criterio de caja (lo que puede llevar a engaño respecto de la sostenibilidad de un determinado curso de política), en lugar del criterio de valor devengado.

En quinto lugar, no se dispone de series oficiales sobre deuda pública total (externa e interna; mobiliaria, bancaria y comercial; a corto, mediano y largo plazo; registrada e implícita). Salvo en el caso de unos pocos países que cuentan con información relativamente más completa, en general los registros son deficientes, por lo que no es posible efectuar a partir de ellos evaluaciones confiables de la situación financiera efectiva del sector gubernamental.

En sexto lugar, la contabilidad pública se centra en los flujos vinculados a la cuenta de resultados (esto es, al cálculo de los ingresos, gastos y déficit o superávit del sector), pero

---

[17] Hasta en países que cuentan con información económica considerada entre las mejores de la región, como es el caso de Colombia, distintas fuentes oficiales ofrecen datos empíricos sobre temas fiscales que conducen a interpretaciones muy diferentes, por ejemplo, acerca de la participación del Estado en la economía. Al respecto, véase Ocampo (1997).

[18] Así lo ilustra el hecho de que la información sobre pago de intereses e ingresos por donaciones —entre otras— publicadas por el FMI en los anuarios *Government Financial Statistics*, frecuentemente difiere de manera significativa de la contenida en la serie *Country Reports* también del Fondo.

[19] Sobre este punto, véase el capítulo IX.

[20] Blejer y Cheasty (1991), Ramalho (1997), Jacob de Carvalho (1997), Meyer (1997), Kotlikoff (1989).

no se considera lo que ocurre con el patrimonio público (es decir, el nivel y composición de activos, pasivos y patrimonio neto). Esta carencia de información introduce un importante grado de opacidad en las cuentas públicas, ya que impide verificar si detrás de una tendencia decreciente del déficit público no se esconde un acentuado proceso de descapitalización o pérdida patrimonial.

En séptimo lugar, el significado de los conceptos de déficit público y privado ha variado con los cambios institucionales ocurridos entre las décadas de 1980 y 1990. Años atrás se esperaba que el Estado contribuyera a elevar la inversión interna mediante la construcción de obras de infraestructura, no sólo sobre la base de sus propios recursos, sino también de la captación de ahorro privado. Por el contrario, la tendencia a finales de siglo apunta a que el Estado contribuya a elevar el nivel de ahorro interno, en tanto que sus funciones en materia de inversión se han reducido a medida que aumenta la participación privada en áreas tradicionales de acción estatal. Puede suceder así que a raíz de ese cambio de papeles el déficit fiscal haya disminuido, pero se incrementen los déficit privados. Más aún, en muchos casos esas inversiones privadas cuentan con el respaldo de garantías públicas, cuyo valor contingente no está incluido en las cuentas presupuestarias.

Finalmente, es sabido que desde los años setenta, las crisis bancarias han aumentado en frecuencia e intensidad tanto en los países en vías de industrialización como en el resto. El hecho de que los banqueros no se hayan preparado para enfrentar nuevas conmociones —aparentemente cada vez más habituales y costosas— sugiere que no se les indujo a actuar de acuerdo con un sistema de incentivos compatible con la prevención de grandes pérdidas. La razón es que contaban con la posibilidad casi cierta de que serían rescatados por el gobierno, el banco central o ambos, que están motivados para incurrir en prácticamente cualquier nivel de pérdida con tal de evitar una crisis sistémica.[21] A ello habría que agregar el saneamiento de estados, provincias y municipios, así como de empresas públicas en situación de bancarrota, por medio de diferentes mecanismos financieros. El nivel del déficit cuasifiscal alcanzado en diversas economías de la región durante los años noventa no se conoce con suficiente precisión, pero según los datos disponibles representaría varios puntos del PIB.

A los ocho argumentos anteriores podrían fácilmente agregarse otros, que también avalarían el planteamiento de que la información con que se cuenta sobre el estado y perspectivas de las finanzas públicas de la región es insuficiente para fundamentar y alentar visiones demasiado optimistas. En cualquier caso, debe destacarse que el propósito de alcanzar y preservar los equilibrios macroeconómicos —y, en particular, de evitar su ruptura por mal manejo fiscal— se arraiga progresivamente entre las autoridades políticas y económicas de la región.

No se trata, por tanto, de sugerir que se estaría atravesando una 'burbuja' de resultados fiscales favorables que podría reventar y trastocarse en cualquier momento, y mucho menos aún que durante los años noventa, en realidad, las cuentas públicas se habrían vuelto más frágiles. Sin embargo, vale la pena recordar las asimetrías de información subyacentes tras el generalizado optimismo que promovieran la exitosa experiencia de México (hasta la víspera del colapso en diciembre de 1994), y el 'milagro de Asia del este' (hasta el segundo semestre de 1997 y, en particular, hasta el 23 de octubre de ese año, cuando se produjo el masivo ataque especulativo contra la moneda de Hong Kong).

---

[21] Este tema es objeto de un análisis detallado en la siguiente sección del presente capítulo.

Estas experiencias permiten constatar, una vez más, que el optimismo de los agentes, una vez traspasado cierto umbral, tiende a ser contagioso y autopropulsante. En tales circunstancias, suelen tomar cuerpo expectativas excesivamente entusiastas respecto de la solidez y continuidad de los éxitos ya alcanzados y de las tendencias previamente registradas.[22]

En vista de lo anterior, conviene adoptar una actitud cautelosa al interpretar la evolución de indicadores fiscales aislados.[23] De hecho, las observaciones precedentes sugieren la conveniencia de examinar en mayor detalle los ajustes fiscales aplicados en América Latina y el Caribe durante los últimos años a fin de establecer si las mejorías observadas en el comportamiento de algunos indicadores reflejan avances de carácter principalmente estructural (o permanente), o más bien, de carácter cíclico (o transitorio y, por lo tanto, fácilmente reversibles).

F. EL COSTO FISCAL DE LAS CRISIS BANCARIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La información acerca de crisis financiera en la banca revela un significativo incremento de los casos de insolvencia bancaria en diversas regiones del mundo desde fines de los años setenta.[24] En efecto, desde entonces y hasta ahora, estas situaciones han ocurrido en casi todos los países de la región, y en varios de ellos más de una vez. Es un hecho que la probabilidad de que se produzcan tales crisis ha sido subestimada en los programas de reforma económica llevadas a cabo en América Latina y el Caribe.[25] Prácticamente todos los casos registrados en la región durante las últimas dos décadas han tenido su origen en severos problemas de insolvencia de bancos y sociedades financieras, provocados por un drástico deterioro de su cartera de créditos e inversiones (y en las consiguientes situaciones de iliquidez en que han caído).[26]

1. Operaciones cuasifiscales vinculadas al sistema financiero

Las operaciones cuasifiscales se han convertido en un tema de creciente preocupación, en la medida en que los déficit que ocasionan están adquiriendo proporciones significativas. Aquellas relacionadas con el sistema financiero corresponden fundamentalmente a tres modalidades: i) operaciones de crédito subsidiado (vía tasa de interés, plazo de carencia o

[22] Con respecto a la crisis de la economía mexicana en diciembre de 1994, Krugman (1995) argumenta: La crisis fue prácticamente inevitable, porque el extraordinario éxito inicial del consenso de Washington no se debió a adelantos concretos, sino a expectativas excesivamente optimistas. Las directrices de políticas de Williamson no eran inadecuadas; lo que ocurrió es que se exageró notablemente la posibilidad de éstas de convertir a Argentina en un nuevo Taiwán de un día a otro.

[23] Sobre los méritos y desventajas de diversos indicadores fiscales, véase Mackenzie (1993).

[24] Caprio y Klingebiel (1996).

[25] Krivoy (1995).

[26] En el caso de la crisis bancaria de 1995 en Argentina, el "contagio" de la ocurrida ese año en México provocó importantes retiros de depósitos, que también crearon problemas de iliquidez.

devolución del principal); ii) operaciones de cambio (tipo de cambio subsidiado); y iii) operaciones de rescate de instituciones bancarias privadas o públicas. En el recuadro V-4 se muestra la importancia de las operaciones de los dos primeros tipos para cinco países centroamericanos.[27] El examen que sigue se concentrará en las del tercer tipo, por haber sido las más debatidas en la región durante los últimos años.

Existen varias operaciones que puede ejecutar un banco central, en su calidad de agente del sector público, al intervenir bancos insolventes y al adoptar medidas que I:mpulsen la recuperación de la capacidad de pago de deudores y bancos. Los programas que originan estas operaciones son aditivos, y cualquiera de ellos puede ocasionar importantes pérdidas al banco central durante la resolución de una crisis bancaria. Sus efectos sobre los estados financieros del banco central pueden medirse en valores devengados o de su patrimonio; también en términos de caja o de su crédito interno. Como este último incide directamente en la emisión, los agregados monetarios y el gasto agregado de la economía, las pérdidas de caja que esas operaciones causan al banco central en un período determinado se asimilan a su déficit cuasifiscal.[28] Se tiene así:

i) Préstamos a bancos en crisis de iliquidez para solucionar severos problemas de insolvencia o pagar retiros de depósitos. Si los bancos no pagan parte o el total de esos préstamos, como puede suceder si son liquidados, se transforman en pérdidas para el banco central.

ii) Compra de cartera vencida a bancos en situación de grave insolvencia (habitualmente contra la entrega de bonos del banco central), con el compromiso de recompra bajo determinadas condiciones. También estas operaciones se traducen en pérdidas para el banco central, debido principalmente a que los bancos no cumplen el compromiso de recompra, o a que en las condiciones de éste se contempla una tasa subsidiada de interés para los plazos fijados.

iii) Reprogramación de créditos para deudores que han perdido capacidad de pago, a tasas de interés inferiores a las del mercado aplicables a los mayores plazos acordados, y otorgamiento de un tipo de cambio prefencial para los créditos en moneda extranjera (en ambos casos, habitualmente mediante la entrega de bonos del banco central por la diferencia respecto de la tasa de interés y el tipo de cambio de mercado). Los respectivos subsidios significan pérdidas para el banco central.

iv) Acceso a un tipo de cambio preferencial para los deudores de créditos en moneda extranjera. El subsidio cambiario puede concederse mediante la entrega de bonos del banco central a los bancos privados por la diferencia entre el tipo de cambio preferencial y el de mercado, lo que también implica pérdidas para el banco central.

---

[27] Este déficit cuasifiscal puede alcanzar niveles elevados, como en Guatemala (caso en el que en algunos años ha superado el déficit del sector público, como porcentaje del PIB), y en su presunta composición se distinguen las pérdidas cambiarias.

[28] En Chile, la medición del déficit de caja incluye los intereses efectivamente pagados y recibidos y los que se han capitalizado voluntariamente bajo condiciones de mercado. Excluye los intereses capitalizados bajo condiciones especiales y las pérdidas y ganancias de capital que subyacen tras los reajustes reales de activos y pasivos. Véase Banco Central de Chile (1996).

Recuadro V-4

SITUACIÓN DEL DÉFICIT CUASIFISCAL DE CARÁCTER FINANCIERO: LA EXPERIENCIA DE ALGUNOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

Aunque el problema de las pérdidas operacionales de los bancos centrales de Centroamérica era conocido desde hace por lo menos una década, fueron los programas de ajuste estructural y las reformas financieras de 1991 las que permitieron que surgiera el concepto de **déficit fiscal integrado** (componentes presupuestario y cuasifiscal). Antes de dichas reformas, el déficit cuasifiscal no tenía dimensiones significativas, pero la conveniencia de encarar con mayor transparencia este tipo de actividad fiscal se volvió evidente en la región a mediados de 1994, en el marco de un renovado interés en la integración financiera por parte de los gobiernos centroamericanos. Desde entonces, el Consejo Monetario Centroamericano ha conseguido que: i) se identifiquen la naturaleza y el monto aproximado del crédito cuasifiscal; ii) se utilicen métodos homogéneos para cuantificarlo, como base de la negociación interna; iii) se acepten procedimientos técnicos, contables y legales que conduzcan a su consolidación y posible reembolso; y iv) se adopten mecanismos de regularización inmediata en caso de presentarse situaciones análogas en el futuro.

Según estimaciones, el déficit cuasifiscal en Costa Rica y Guatemala alcanza niveles que alterarían significativamente el déficit del sector público si esos dos conceptos se consolidaran, mientras que en El Salvador y Nicaragua su incidencia seria menor. A falta de información oficial, las estimaciones indirectas para la mayoría de los países examinados indican que el déficit cuasifiscal ha sido generado predominantemente por subsidios cambiarios, excepto en Guatemala, donde la fuente principal ha sido el subsidio de la tasa de interés (véase el siguiente cuadro).

ESTIMACIONES DEL DÉFICIT CUASIFISCAL

(En porcentajes)

Concepto/ Países	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Déficit cuasifiscal/PIB					
1992	1.8	1.5	1.2	n.d.	1.1
1994	1.4	0.2	1.3	n.d.	0.6
1996	1.5	0.2	1.0	n.d.	0.5
Déficit del sector público/ PIB					
1992	2.4	7.6	0.8	5.4	9.5
1994	7.2	2.2	2.2	6.8	12.6
1996	3.5	1.3	10	5	11
Composición presunta del déficit cuasi-fiscal en 1996					
Pérdidas cambiarias	80	60	10	90	80
Tasas de interés	15	20	85	-	-
Otras operaciones	5	20	5	10	20

Recuadro V-4 (Concl.)

Las pérdidas operacionales del banco central relacionadas con ***subsidios cambiarios*** provienen básicamente de la compra de divisas por parte del gobierno para servir la deuda pública externa. La diferencia cambiaria asumida por el banco central en 1996 fue significativa en Costa Rica, Honduras y Nicaragua.

Por otra parte, las pérdidas operacionales atribuibles a ***tasas de interés diferenciadas***, especialmente en el caso de Guatemala, fueron producto de la colocación en el mercado abierto de certificados de deuda pública en poder del banco central a tasas inferiores a las de mercado Entre 1992 y 1996 el Banco Central de Guatemala redujo significativamente su tenencia de dichos valores, en tanto que la banca comercial y las bolsas de valores la incrementaron en similar proporción. La diferencia entre las tasas de interés pagadas por el gobierno y las del mercado abierto llegó a un 100% de las primeras.

Independientemente del programa impulsado por el Consejo Monetario Centroamericano para buscar soluciones prácticas al problema del déficit cuasifiscal, en Costa Rica y Honduras se adoptaron ***disposiciones legales*** tendientes a regularizar los saldos acumulados de pérdidas operacionales de los bancos centrales respectivos. En Costa Rica, por ley orgánica del Banco Central, el Ministerio de Hacienda debe asumir parte de las operaciones cuasifiscales realizadas por el Banco Central, mediante la emisión de bonos en moneda nacional y en dólares (según el origen de las operaciones). En el caso de Honduras, si bien las reformas a la ley orgánica del Banco Central no hacían referencia explícita al déficit cuasifiscal, se dictaron disposiciones que permitían emitir bonos del Estado, sin intereses, para asumir las pérdidas del Banco Central (sobreentendiéndose que incluían operaciones de naturaleza cuasifiscal).

Fuente: Jorge González del Valle, "Primeras consecuencias de las reformas al sistema financiero en Centroamérica", México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, octubre de 1997, inédito, p. 26.

v) Canje ("*swap*") de créditos en moneda extranjera concedidos a los bancos privados por títulos emitidos por el banco central en moneda nacional (desdolarización). Si el tipo de cambio sube, el banco central sufre pérdidas.

vi) Recapitalización de bancos públicos insolventes mediante el aporte de recursos en efectivo. Esto significa que las pérdidas de esos bancos las absorbe el banco central.

2. Pérdidas cuasifiscales

En la última columna del cuadro V-3 se presentan estimaciones de las pérdidas o costos de las medidas de saneamiento y rescate de bancos y deudores puestas en práctica por bancos centrales de países de la región, con motivo de las crisis financieras que figuran en la segunda columna. Las estimaciones corresponden habitualmente a una suma de las pérdidas registradas en los tres o cuatro años siguientes al inicio de las crisis (sin especificar si son pérdida de caja o pérdidas en valores devengados).[29]

[29] Además, estos cálculos no incluyen eventuales recuperaciones de fondos.

Cuadro V-3
CRISIS BANCARIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PAÍSES	PERÍODO DE CRISIS	ALCANCE DE LA CRISIS	CARTERA VENCIDA	PÉRDIDAS Y COSTO DEL RESCATE (% PIB)
Argentina	1980-1982	Liquidación de más de 70 bancos e instituciones financieras		55.3%
	1989-1990	Amplio número de bancos afectados		
	1995	Suspensión de ocho bancos y colapso de tres		
Bolivia	1986-1988	Cinco bancos liquidados en 1997	En 1988: 90% del capital	
Brasil	1994-1995	Tres bancos insolventes		4.2%
	1990	Conversión de depósitos en bonos		
	1994-1995	Dos grandes bancos estatales insolventes		
		Un importante banco privado insolvente		5% - 10%
Chile	1976	Desconfianza en sistema de ahorro y préstamo para vivienda ante conversión de títulos de corto plazo en valores de largo plazo		
	1981-1985	Intervención de 14 bancos y de ocho sociedades financieras		41.1%
Colombia	1981-1982	Intervención de seis bancos y varias otras entidades financieras		5%
Costa Rica	1987	Bancos públicos con severos problemas de insolvencia	Más del doble del capital	
		Quiebra de muchas sociedades financieras no reguladas		
	1994	Importante banco privado insolvente		
Ecuador	1982	Conversión de pasivos bancarios en moneda extranjera a moneda nacional		
	1992	Dos bancos insolventes		1.9%
El Salvador	1982	Bancos estatizados con amplios problemas de insolvencia	Más de 3.4 veces el capital	
		Colapso de sociedad financiera		
México	1982	Estatización de la banca ante moratoria de su deuda externa		
	1995	Diez bancos insolventes	20% del crédito	12%-15%
Paraguay	1995-1997	Seis bancos y seis sociedades financieras intervenidas		8%
Perú	1990-1993	Problemas de insolvencia en un grupo de bancos	22% del crédito	
Rep.Dominica	1989	Quiebra de muchas instituciones financieras no reguladas		
Urugay	1981-1985	Bancos insolventes tenían 30% de los activos del sistema		7% (24% re-capitalización
Venezuela	1980	Tres bancos insolventes		
	1994-1995	Diecinueve bancos insolventes		18%

Fuente: G. Caprio y D. Klingebiel, "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy or Bad Banking?", Conferencia Anual sobre **Economía** del Desarollo, Washington, D.C., Banco Mundial, 1996; CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1995-1996* (LC/G.1929), Santiago de Chile, 1996, cuadro IV-1. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2; y G. Held, "Bank regulation, liberalization and financial instability in Latin American and Caribbean Countries", *Finance and the Real Economy: Issues and Case Studies in Developing Countries*, Y. Akyuz y G. Held (comp.), Santiago de Chile, S.R.V. Impresos, 1993.

La estimación de los costos sociales envueltos en una crisis financiera es sólo aproximada, ya que en la práctica son muy difíciles de evaluar: asignación ineficiente de recursos ligada a procesos crediticios defectuosos, desintermediación financiera, estancamiento de la actividad productiva que habitualmente acompaña a una crisis no resuelta, y costo de oportunidad de los recursos públicos empleados para recuperar la situación patrimonial de los propios bancos centrales.

Una característica común de las crisis de insolvencia ocurridas en la región durante las últimas dos décadas es que se han enfrentado en forma tardía, cuando la situación de los bancos ya estaba muy deteriorada. Esta demora redundó en mayores pérdidas y, por consiguiente, en mayores déficit cuasifiscales que los que se habrían producido en caso de adoptar medidas más tempranas de saneamiento y rescate.

Las crisis bancarias en los países del Cono Sur a comienzos de los años ochenta son las que hasta la fecha han ocasionado las mayores pérdidas y costos cuasifiscales entre las ocurridas en la región en las últimas dos décadas: Argentina, 55% del PIB (si bien en esta proporción se sobrestiman las pérdidas); y Chile, 41% del PIB; no se dispone, sin embargo, de una estimación de los costos de la crisis bancaria en México, que provocó la moratoria de pagos de su deuda externa en 1982. Varias de las crisis que se desencadenaron a mediados de los años noventa también han sido de gran magnitud: en México, 12%-15% del PIB, y en Venezuela, 18%; en el caso de Paraguay, como resultado de intervenciones adicionales de bancos a mediados de 1997, las pérdidas acumuladas desde 1995 a la fecha bordean 8% del PIB.[30]

3. Prevención y gestión de crisis bancarias

Las cuantiosas pérdidas y costos cuasifiscales ocasionados por las crisis bancarias en la región resaltan la importancia de aplicar políticas que las prevengan, a fin de disminuir sus probabilidades de ocurrencia y su magnitud, así como de adoptar medidas de saneamiento oportunas y eficaces, apenas un banco presente síntomas de insolvencia. La inversión de recursos públicos con miras a estos objetivos es ciertamente de la más alta rentabilidad social.

En un estudio de alrededor de 30 crisis bancarias registradas en los últimos 15 años, incluidos severos casos de insolvencia en América Latina, se señala que los siguientes fueron los principales factores desencadenantes: gestión bancaria deficiente, fallas en la regulación y supervisión prudencial, intervención del gobierno, y préstamos relacionados o motivados políticamente.[31] Por otra parte, al examinar cerca de una docena de crisis bancarias ocurridas en la región durante las últimas dos décadas, se encontró que las graves deficiencias en la regulación y supervisión prudencial habían desempeñado un destacado papel, aunque también lo había sido el de los factores macroeconómicos en crisis bancarias de gran envergadura.[32] La ponderación de estos factores en el origen de las crisis financieras es un asunto que todavía despierta controversia.[33]

Según una hipótesis destacada en relación con las crisis bancarias, la liberalización de las variables financieras (tasas de interés, crédito bancario, cuenta de capital del balance de pagos) no se efectuó en un contexto de reforzamiento de la regulación y supervisión prudencial de los bancos, en que se consideraran los diversos riesgos de pérdida a que están afectos los procesos crediticios y de inversión en mercados financieros más libres.[34] En esas condiciones, bancas no controladas, o no sujetas a firmes normas prudenciales, pudieron emprender aceleradas expansiones crediticias, para lo cual recurrieron a fondos internos y externos, y muchas veces captaron y colocaron recursos a elevadas tasas reales de interés; con frecuencia esas expansiones y tasas no guardaban relación con el ritmo y la rentabilidad de las actividades productivas. Desde luego, los riesgos de pérdida fueron mayores cuando la liberalización financiera se efectuó en economías sometidas simultáneamente a procesos

[30] Además de las estimaciones citadas, véase Amieva-Huerta y Urriza-González (1997).
[31] Caprio y Klingebiel (1996).
[32] CEPAL (1994b).
[33] Berry y García (comp.) (1996).
[34] Mishkin (1996).

de estabilización y reforma estructural, dados los fuertes cambios que habitualmente experimentan los precios relativos y la rentabilidad de las actividades productivas en tal entorno.[35]

Estos antecedentes iluminan el significado de los siguientes factores en la prevención de crisis bancarias, de acuerdo con la situación específica de cada país:

a) Fortalecimiento de la regulación y supervisión prudencial de los bancos e instituciones financieras, en procura de elevar la calidad de la gestión de sus carteras de crédito e inversiones, principalmente a través de medidas que se orienten en las siguientes direcciones:[36]

i) Prevención de excesivos riesgos de crédito derivados de prácticas defectuosas de préstamo, sobreextensión de préstamos (en relación con las bases de depósito y de capital de los bancos), y rápidos crecimientos crediticios con vistas a alcanzar posiciones de mercado (a costa de una menor rentabilidad y un mayor riesgo).

ii) Adecuada cobertura y control de los riesgos de pérdida a través de las siguientes medidas: condiciones exigentes para entrar a la industria bancaria que propicien el ingreso de gestores experimentados y prudentes en la materia de riesgos; medición veraz y completa cobertura de esos riesgos; adecuación de los requisitos de capital de acuerdo con las propuestas del Comité de Basilea y a la luz de la mayor inestabilidad que caracteriza a las economías de la región; introducción de transparencia en materia de riesgos y situación patrimonial de los bancos para que los depositantes puedan ejercer su papel de "disciplinar el mercado"; y creación de una institución pública supervisora, políticamente independiente y dotada de personal técnico altamente calificado en la evaluación de riesgos. La existencia de normas prudentes que demanden una temprana y automática reposición de capital ante problemas emergentes de cartera es importante para prevenir la acumulación de pérdidas y comportamientos que impliquen "riesgo moral", una vez que las pérdidas esperadas superan el capital de bancos y otras entidades financieras.

iii) Regulación y supervisión consolidada de bancos con filiales o subsidiarias en el exterior, así como de conglomerados financieros, que habitualmente incluyen un banco y otras instituciones financieras.

b) Reducción de los riesgos de pérdida que generan entornos macroeconómicos inestables y propensos a fuertes fluctuaciones ante choques externos.[37] Para lograrlo es necesario adoptar políticas macroeconómicas que permitan crear un ámbito con bajas tasas de inflación, así como con un tipo de cambio real y tasas reales de interés que den a los agentes económicos señales correctas para la asignación de recursos.

---

[35] Held (1993).

[36] De Juan (1995).

[37] Principalmente mediante el aumento y la diversificación de las exportaciones; el incremento del ahorro nacional y el desarrollo de los mercados internos de capital; el fortalecimiento de la situación financiera del sector público; y una apertura de la cuenta de capital del balance de pagos acorde con un déficit sostenible en cuenta corriente. Para mayores detalles, véase Zahler (1992); Held y Szalachman (1997).

Una adecuada gestión de las crisis bancarias también puede contribuir a limitar las pérdidas en forma significativa. Los bancos que muestren síntomas de inestabilidad financiera y cuyos propietarios no concurran en forma pronta con nuevos capitales,[38] deberían someterse a intervención para prevenir la acumulación de pérdidas. Esto último puede ocurrir con gran rapidez como resultado de la capitalización de intereses, la concesión de créditos de alto riesgo, la sustitución de garantías y otras prácticas.

Una vez que se ha declarado una crisis bancaria, los siguientes principios permiten limitar las pérdidas cuasifiscales ocasionadas por las medidas de saneamiento y rescate:[39]

a) Al intervenir un banco se debería reducir el valor de sus capitales contables en directa relación con las pérdidas que contengan sus activos (el patrimonio de los accionistas tendría que disminuir a cero si las pérdidas superaran ese capital); también se podría contemplar la capitalización de la parte de los depósitos bancarios no sujetos a garantía. A modo de ejemplo, en Argentina y México la gestión de las crisis bancarias de mediados de los noventa comprendió programas de venta de cartera contra deuda subordinada, con exigentes requisitos de recompra, que incluían la capitalización de esa deuda y la consiguiente reducción del valor de la propiedad accionaria de los propietarios de los bancos, en casos de incumplimiento.

b) Las medidas de auxilio no se deberían extender a los deudores que hubieran incurrido en pérdidas de crédito como consecuencia de prácticas engañosas o al borde de la legalidad.

c) El sector público tendría que asignar recursos al banco central si las operaciones cuasifiscales le ocasionaran pérdidas importantes, tanto para recapitalizarlo como para evitar que la expansión de su crédito interno que implican esas operaciones genere presiones inflacionarias.

La nivelación de las pérdidas cuasifiscales acumuladas por un banco central (o un fondo público de garantía) en su calidad de agente del sector público, exige aportes de recursos por parte de ese sector (que se deduzcan del financiamiento que el banco puede obtener a través del señoreaje). Desde luego, en una primera etapa de la crisis financiera, el banco central puede realizar operaciones de mercado abierto a fin de neutralizar la expansión de su crédito interno vinculada a las operaciones cuasifiscales.

El manejo de importantes crisis financieras en la región (véase el recuadro V-5) demuestra que la voluntad política de asignar recursos públicos hizo posible resolverlas en forma no inflacionaria y recuperar la solvencia de bancos y deudores dentro de plazos cortos, aunque, desde luego, con el traslado de significativas pérdidas cuasifiscales al sector público, tal como ocurrió en Colombia y Chile a mediados de los años ochenta. Sin embargo, en el caso de este último país, las considerables transferencias del sector público no nivelaron enteramente los flujos de caja del Banco Central, los que continuaban siendo negativos en los años noventa debido, en parte, a los efectos rezagados de la crisis bancaria de comienzos de los ochenta. Por el contrario, si no se asignan recursos públicos, los problemas de insolvencia quedan pendientes o latentes por un período considerable, lo que favorece situaciones inflacionarias y deprime la actividad económica, tal como ocurrió en la crisis bancaria de Argentina de comienzos de los ochenta, que se arrastró durante toda esa década.

---

[38] Hausmann y Gavin (1995).

[39] Rojas-Suárez y Weisbrod (1995).

Recuadro V-5
RESOLUCIÓN DE CRISIS BANCARIAS EN LA REGIÓN

Crisis financieras en Argentina: Para enfrentar la severa crisis bancaria que se desató en 1980 no se asignaron recursos públicos, lo que la mantuvo latente durante el resto de la década y contribuyó a provocar los agudos episodios inflacionarios de los años ochenta, así como una drástica desintermediación financiera en la banca (Rodríguez, 1994). El crédito del Banco Central se expandió para financiar tanto el déficit del sector público (en vez de recibir transferencias de recursos de este último), como sus operaciones cuasifiscales vinculadas a la intervención y liquidación de un gran número de bancos, y a la reprogramación o compra y canje de créditos bancarios.

Una creciente inflación (del orden de 500% en promedio al año entre 1983 y 1985) y la fijación de tasas nominales de interés, se tradujeron en tasas reales de interés negativas (de hasta -50% para los depósitos en 1984) y contribuyeron a reducir el valor real de los créditos (que cayó de 51% a 39% del PIB en 1984). Esto trasladó a los depositantes parte de las pérdidas que figuran en cuadro V-1. Los depósitos se redujeron de 22% del PIB en 1981 a 14% en 1985.

La liberalización cambiaria y de precios puesta en práctica en 1989 provocó una hiperinflación (casi 5 000% en 1989 y 1 300% en 1990), importantes retiros de depósitos y una segunda crisis bancaria. Mientras tanto, la falta de confianza de los depositantes contribuyó a reducir los depósitos a apenas 3% del PIB en 1989. El déficit cuasifiscal del Banco Central sólo pudo ser eliminado con el lanzamiento del "plan Bonex", en 1990, en virtud del cual se convirtió casi toda la deuda pública y los depósitos bancarios en bonos a 10 años denominados en dólares.

En el primer trimestre de 1995, retiros equivalentes a 15% de los depósitos en el sistema bancario argentino debido a su "contagio" con la crisis financiera mexicana (efecto "tequila"), detonaron un proceso de ajuste recesivo, que comprometió la estabilidad de la banca al elevar el nivel de la cartera vencida a un 28% de los créditos.[a]

El Banco Central enfrentó la situación mediante el establecimiento de un fondo de liquidez, con el apoyo de bancos privados y del Banco de la Nación; al mismo tiempo puso en marcha un esquema de seguro privado de depósitos, a fin de estimular su mantenimiento en el sistema financiero. Los problemas de solvencia de los bancos se han abordado por medio de un fondo de recapitalización dotado de 2 mil millones de dólares en bonos y aportes de instituciones financieras multilaterales. Este fondo ha adquirido deuda subordinada a tres años, que si no fuera pagada sería convertida en acciones.[b]

Crisis bancaria en Colombia a comienzos de los años ochenta: La intervención de bancos que se inició en 1982 condujo al Banco de la República a implantar un plan de saneamiento a mediados de los años ochenta, sin recurrir a la inflación. Los bancos intervenidos pasaron a ser de propiedad pública y los accionistas perdieron sus patrimonios. Una política fiscal estricta hizo posible la asignación de recursos públicos provenientes de las exportaciones a un fondo de seguro con el objeto de que este último recapitalizara esos bancos. Una vez saneados, la mayoría de los bancos fue reprivatizada.[b]

Crisis bancaria en Chile a comienzos de los años ochenta: El manejo de la crisis bancaria que se desató en Chile en 1981 excluyó la posibilidad de trasladar pérdidas a los depositantes, dada la importante proporción de depósitos indizados y el respaldo de una garantía implícita del Estado.

El Banco Central puso en práctica amplios programas de operaciones cuasifiscales (salvo la recapitalización del Banco del Estado, por no requerirse el apoyo del sector público), y evitó presiones inflacionarias mediante su financiación con deuda de mediano y largo plazo. Esta última se incrementó en el equivalente de 9 700 millones de dólares entre 1982 y 1989, de los cuales 5 700 millones de dólares correspondieron a deuda interna, principalmente bonos tomados por los Fondos de Pensiones. La Tesorería de la República reconoció al Banco Central su papel de agente fiscal en la crisis al extenderle entre 1983 y 1986 bonos equivalentes a 7 200 millones de dólares, aunque se tratara de bonos de bajo rendimiento.[c]

Recuadro V-5 (Concl.)

En 1986, el término de las reprogramaciones de créditos y las ventas de cartera al Banco Central, y la promulgación de una nueva ley general de bancos llevaron a su culminación la recuperación de la banca chilena. Sin embargo, la situación financiera del Banco Central en 1996, una década después, mostraba en su balance y sus flujos de caja el efecto residual de esa crisis. En el período 1991-1995 las pérdidas de caja anuales del banco se situaron en torno de 1% del PIB, en buena parte a causa del bajo rendimiento de los bonos de la tesorería y de los reducidos flujos de caja de los créditos "subordinados" provenientes de las ventas de cartera, cuyo saldo equivalía a 4.5 mil millones de dólares.

La renegociación de los créditos subordinados de cinco bancos en 1996 mostró que en el caso de cuatro de ellos, la proporción de excedentes que debían destinar al pago de sus obligaciones subordinadas no lograría extinguirlas dentro de un plazo previsible. A raíz de ello, el valor de mercado de esas obligaciones era muy inferior a su valor contable. Esto impulsó al Banco Central a transformar en acciones sus derechos a los excedentes de esos bancos y a colocarlas en el mercado. Esto ayudó a su recuperación económica (en alrededor de 240 millones de dólares) al permitirle captar el mayor valor económico de bancos sin obligaciones subordinadas y con posibilidades de incursionar en los nuevos negocios que se contemplan en una próxima modificación de la ley general de bancos.[d]

Crisis bancaria en México a mediados de los años noventa: La flotación cambiaria dispuesta en diciembre de 1994 amplificó la percepción de riesgo cambiario y provocó una corrida contra la moneda nacional que la devaluó a la mitad en el lapso de tres meses, en medio de salidas de capital equivalentes a 7.2% del PIB en 1995. Ese año, el fuerte ajuste recesivo aumentó la cartera vencida de la banca a 20%, lo que dio lugar a medidas de reestructuración financiera no inflacionarias para apoyar la solvencia de deudores y bancos.

El Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE) encomendó al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), el otorgamiento de préstamos a los bancos en forma de deuda subordinada computable como capital (que se han depositado en el Banco de México para evitar presiones inflacionarias). Los bancos que se acogieron a esta facilidad disponen de cinco años para repagar esos préstamos, y si a esa fecha o en el intertanto no mejora su situación de solvencia, la deuda subordinada se convertirá en capital y se reducirá el valor del patrimonio de los actuales accionistas.[e]

Fuente: [a] CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1995-1996* (LC/G.1929), Santiago de Chile, 1996. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.

[b] L. Rojas-Suárez y S. Weisbrod (1995), "Managing Banking Crises in Latin America: the Dos and the Don'ts of Successful Reconstructing Programs", documento presentado en la Conferencia sobre la crisis bancarias en América Latina, Washington, D.C., BID, 1995.

[c] J. Marshall y K. Schmidt-Hebbel, "Chile: fiscal adjustment and successful performance", *Public Sector Deficit and Macroeconomic Performance*, W. Easterly, C.A. Rodríguez y K. Schmidt-Hebbel (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial, 1994.

[d] Banco Central de Chile, "Aplicación de la ley No. 19696 sobre obligación subordinada", Santiago de Chile, 1996.

[e] Banco Central de Chile, "Evolución de la economía en 1997 y perspectivas para 1998", Santiago de Chile, 1997.

G. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

- En el balance de las finanzas públicas regionales se aprecian progresos evidentes, como una notable reducción del déficit y un manejo mucho más cuidadoso. La mayor estabilidad macroeconómica de fines de los años noventa, apoyada por el actual giro de las finanzas públicas, permite encarar las turbulencias externas en mejores condiciones que a comienzos de la década.
- El ajuste no se ha limitado simplemente a reducir el déficit (mediante esfuerzos centrados en los ingresos y los gastos), sino que se ha buscado revalorizar otras responsabilidades fiscales, tales como la calidad en la asignación de recursos y el estímulo del crecimiento, en un intento por compatibilizar las finanzas públicas con las reformas económicas. Con todo, siguen pendientes modificaciones más permanentes en materia de esquemas institucionales y modelos de administración y gestión fiscal, así como del fomento de la equidad.
- Sin embargo, la tendencia descrita oculta varios fenómenos indicativos del todavía alto grado de fragilidad de los logros registrados. Si bien los déficit públicos se reducen sensiblemente en los años noventa, no se ha completado la transición hacia un nuevo régimen fiscal. En no pocos casos, parte importante de la atenuación de los desequilibrios fiscales obedece a caídas de su componente transitorio, como resultado de la recuperación de la actividad económica, y a drásticos descensos de la tasa de inflación; en este último caso, el efecto Olivera-Tanzi ha actuado ahora en un sentido que favorece el equilibrio de las finanzas públicas.
- Es preciso tratar con cautela los indicadores que usualmente se exhiben para demostrar el éxito fiscal. Un examen cuidadoso revela que deben ser considerados de manera integral, y no aisladamente, para tener una mejor perspectiva del desempeño fiscal. La razón es que resultados satisfactorios a nivel de indicadores más amplios (como necesidades de financiamiento), pueden esconder fragilidades en la gestión fiscal corriente o en los compromisos heredados, que pueden apreciarse mejor a partir de otros indicadores, como el déficit primario y el déficit corriente (o incluso, para evitar sobrestimar el déficit fiscal efectivo, podría recurrirse al déficit operacional). Aunque, en promedio, a la luz de los indicadores tradicionales hay una mejoría fiscal en la región, es preciso resaltar que existen pronunciadas diferencias de matices entre países, particularmente con respecto al grado de apoyo en el componente heredado para reducir los déficit.
- En esta misma línea se sitúa la preocupación por el apropiado registro contable de determinadas partidas (ingresos por concepto de privatizaciones, fondos sociales y otras), que alteran la interpretación del resultado del indicador normalmente usado e introducen una visión sesgada del desempeño fiscal. En particular, existen varios casos en los que los ingresos por privatización se contabilizan por encima de la línea, lo que induce a sobrestimar la solidez del ajuste, al comprometer recursos transitorios para financiar gastos permanentes.

- Debido a esos problemas, los indicadores tradicionales no pueden configurar una visión acabada de la política fiscal. Como se sabe, el resultado contable del sector público está determinado tanto por decisiones de las autoridades públicas como por factores que éstas no controlan directamente. Por lo tanto, se requiere de indicadores de política fiscal independientes del ciclo económico. La programación de gastos e ingresos en función de un déficit discrecional establecido como objetivo permitiría adoptar un enfoque más de mediano plazo para el manejo de las finanzas públicas, y así evitar los continuos vaivenes en su conducción (en caso de recesión, por ejemplo, el sector público debe aceptar un cierto déficit cíclico, para no ahondar la crisis).
- En otros casos, la fragilidad del ajuste fiscal es producto del uso recurrente y creciente de una política cuasifiscal activa, que puede representar varios puntos del PIB y que no se considera en las estimaciones del déficit del gobierno central. Este problema de opacidad en las finanzas públicas queda en evidencia en las operaciones de crédito subsidiado, de cambio preferencial y de rescate de instituciones bancarias. Se presume que la aplicación de este tipo de política cuasifiscal significa varios puntos del PIB. Su progresivo impacto en el déficit público demanda acrecentar los esfuerzos de medición y contabilización, a fin de tener mayor control sobre el resultado presupuestario como un todo.
- Con respecto a las crisis bancarias, cuya persistencia las ha vuelto objeto de creciente preocupación, sus efectos fiscales se pueden reducir con mecanismos adecuados de prevención y gestión. Esto implica fortalecer la regulación y supervisión prudencial de bancos e instituciones financieras (mediante la prevención de riesgos excesivos de crédito, la adecuada cobertura y control de los riesgos de pérdida, y la regulación y supervisión consolidadas de los bancos con filiales o subsidiarias en el exterior), así como reducir los riesgos derivados de entornos macroeconómicos inestables y propensos a fuertes fluctuaciones ante choques externos. Además, de los casos recientes de resolución de crisis bancarias es útil rescatar el hecho de que la voluntad política de asignar recursos públicos es fundamental para posibilitar recuperaciones rápidas y menos aflictivas para la economía, aunque sea a costa de cargar al sector público significativas pérdidas cuasifiscales. En todo caso, conviene recordar que estos problemas suelen permanecer vigentes por mucho tiempo.
- El panorama general del problema de la deuda pública muestra una evolución alentadora, aunque deben mantenerse los esfuerzos por lograr una solución estable en el tiempo. La búsqueda de un arreglo duradero del trasfondo fiscal de la crisis de la deuda externa iniciada en 1982, fue uno de los detonantes de los cambios que han experimentado las finanzas públicas de la región durante las últimas dos décadas, y ese objetivo en gran parte se está logrando. Sin embargo, se debe observar con cuidado la evolución de la deuda interna, pues en los últimos años los sectores públicos de los países de la región han recurrido intensivamente al financiamiento interno.

- El adecuado manejo de las finanzas públicas requiere una mejoría sustancial, en calidad y cantidad, de la información fiscal actualmente disponible en los países de la región. Este objetivo, largamente postergado, demanda urgente atención para facilitar la tarea de las autoridades económicas, aumentar la transparencia de los procesos de decisión, promover comportamientos responsables por parte de los funcionarios públicos y construir una sólida reputación que asegure la credibilidad y transmita confianza a ciudadanos, agentes económicos y mercados.

TERCERA PARTE: DIMENSIONES CRÍTICAS DE LA MODERNIZACIÓN FISCAL

VI. Gasto social

VII. Seguridad social

VIII. Descentralización fiscal

IX. Privatización y finanzas públicas

X. Modernización del Estado, reforma administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública



VI. GASTO SOCIAL

A. INTRODUCCIÓN

A pesar del progreso en materia de consolidación de las finanzas públicas logrado por la mayoría de las economías de la región durante las últimas décadas, es importante destacar que la prioridad otorgada a la función estabilizadora se tradujo en una relativa postergación de la función distributiva del sector gubernamental.[1] Aunque no sea posible determinar en términos cuantitativos qué grado de la responsabilidad en el aumento de la concentración de la distribución el ingreso es atribuible al manejo de los instrumentos fiscales, existe amplio consenso con respecto a que hubo un considerable abandono del objetivo de incrementar la equidad —horizontal y, principalmente, vertical— en el diseño y la ejecución de las políticas públicas en general, y de la fiscal, en particular.

Esta disminución de la prioridad otorgada a las metas de equidad —particularmente en la formulación de la política tributaria— evidentemente no fue absoluta, ya que diversas actividades rutinarias de la administración de los ingresos del Estado incorporan indirectamente dichos objetivos. Sin embargo, esto no debe oscurecer el hecho aquí destacado de que la equidad ocupó una posición generalmente subalterna entre las prioridades que —directa y explícitamente— inspiraron el diseño e instrumentación de la política fiscal durante los años ochenta. En el último período, numerosos gobiernos han adoptado medidas —particularmente en el campo del gasto social— que reflejan una creciente conciencia de la progresiva gravedad de la situación social a lo largo de muchos años y, especialmente, a partir de la década de 1980.

Después de una década de sistemático descenso del gasto social en la región, la primera mitad de los años noventa se ha distinguido por una mayor atención a los déficit en

[1] La desigualdad de la distribución del ingreso ha aumentado en la mayoría de los países de la región, en particular en las zonas urbanas, como puede verse en CEPAL (1997a), cap. I, cuadro I.11.

la provisión de servicios sociales y otros temas conexos, lo que se ha traducido en un aumento del gasto social. Dado que los esfuerzos se han centrado básicamente en la magnitud de los recursos asignados a las áreas sociales, ahora corresponde focalizar la atención en la productividad del gasto social y, en particular, en su eficiencia y eficacia, a fin de potenciar sus efectos beneficiosos sobre la equidad.

Para reducir la brecha de la equidad que amenaza la estabilidad política y económica, las finanzas públicas deben ser sólidas y transparentes, de modo que el Estado pueda concentrar sus energías de manera eficaz y eficiente en las tareas que le son realmente prioritarias. Abordar el rezago de la equidad en la región supone abrir un ámbito privilegiado de acción para el gasto social. Además, para que éste no genere presiones fiscales desestabilizadoras, se requieren medidas complementarias: i) reasignar al gasto social recursos públicos destinados a actividades menos prioritarias o que pueden ser abordadas por el sector privado; ii) mejorar la eficiencia del gasto social; y iii) elevar el nivel de recursos públicos, si se considera apropiado, para satisfacer las necesidades sociales desatendidas.

En el debate regional se tiende a contraponer estos tres ámbitos. En algunos casos, se limita el espacio incremental de la política social a la reasignación y el logro de una mayor eficiencia, y se descarta la opción de incrementar los recursos. En otros, se pone el énfasis exclusivamente en el aumento de los recursos, y se desatienden las exigencias en cuanto a reasignación y eficiencia. Considerando la magnitud de los rezagos en materia de equidad, buscar una mayor complementación entre estas tres líneas de política parece más razonable.

B. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL

1. Prioridad macroeconómica del gasto social

La evolución del gasto social en América Latina durante el período 1981-1995, medido como porcentaje del PIB, muestra una trayectoria decreciente durante la década de 1980 y una recuperación en los años noventa (véase el gráfico VI-1). En efecto, el gasto social promedio, que en 1981 correspondía a 8.3% del PIB, cayó a 6.9%, su nivel mínimo, en 1990 y, a partir de ese año, entró en una fase expansiva que en 1995 lo llevó a un promedio de 9.7% del PIB, valor superior al que exhibía a comienzos de los años ochenta.

En el contexto latinoamericano se distinguen tres grupos de países según la prioridad macroeconómica asignada al gasto social:[2,3]

[2] Esta clasificación de los países según su nivel de gasto social difiere de la utilizada en el capítulo sobre gasto público, que se guía por el nivel del gasto total del gobierno central.

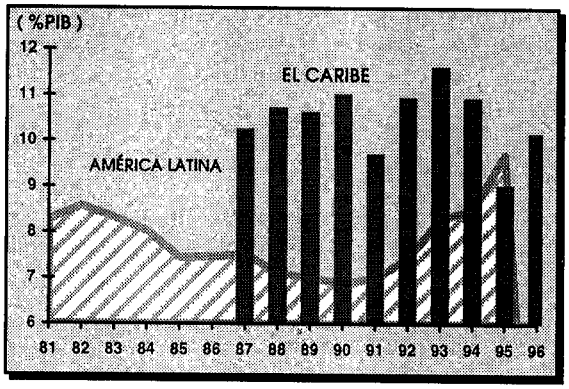
[3] En este informe, si bien la metodología de estimación del gasto social difiere de la utilizada en el *Panorama social de América Latina. Edición 1996*, se ha mantenido la misma clasificación de los países según nivel de gasto social (alto, medio y bajo). Los siguientes son los principales cambios metodológicos introducidos: i) análisis en moneda nacional, y no en dólares; ii) series de gasto social, gasto total y producto interno bruto revisadas y actualizadas; y iii) empleo de un concepto de gasto social más restringido (incluye sólo educación, salud, vivienda y seguridad social).

i) Gasto social alto: Uruguay, Costa Rica, Argentina, Brasil,[4] Chile, México y Panamá.
ii) Gasto social intermedio: Nicaragua, Colombia y Ecuador.
iii) Gasto social bajo: Bolivia, Honduras, El Salvador, Guatemala, Paraguay y República Dominicana.

La trayectoria de la prioridad macroeconómica del gasto social se tiende a repetir en cada uno de estos grupos, aunque en forma más acentuada en el grupo medio. Si bien el gasto social como porcentaje del PIB se expande a partir de comienzos de los años noventa, la recuperación del nivel registrado a comienzos de la década anterior fue lograda primero por el grupo alto en 1993, luego por el grupo medio en 1994, y finalmente, en 1995, por el grupo bajo. El crecimiento del gasto social en el grupo medio ha sido tan marcado que en 1995 superó el valor promedio del gasto, en términos del PIB, del grupo alto.[5]

En el caso del Caribe, desde fines de la década pasada la prioridad macroeconómica del gasto social[6] ha tenido un comportamiento variable en un rango de 9% y 11.6% del PIB, aunque con una ligera tendencia decreciente que parece revertirse en 1996 (véase el gráfico VI-1). Comparado con América Latina, el Caribe exhibe una participación mayor del gasto social en el PIB, más aún si se considera que para esa subregión la definición de gasto social no incluye el sector de la vivienda.

Gráfico VI-1
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
Gobierno central



Fuente: CEPAL,sobre la base de cifras oficiales.

[4] En Brasil, las estadísticas subestiman el gasto social en 35% aproximadamente, pues sólo se considera el del Gobierno federal.

[5] En el caso del grupo medio, el avance obedece fundamentalmente al extraordinario aumento que experimentó el gasto social en Colombia.

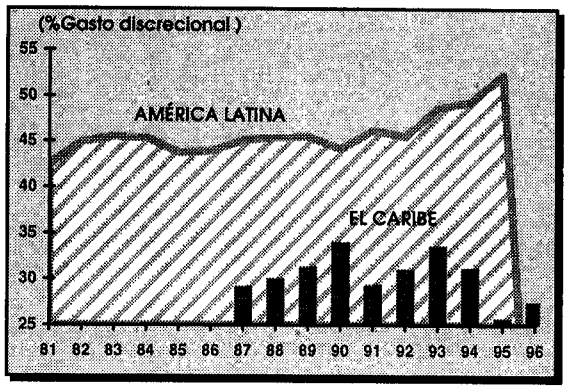
[6] En el Caribe ha debido aplicarse un concepto de gasto social más restringido que en América Latina, por no disponerse de suficiente información sobre el sector de la vivienda. Además, en esta sección el número de países considerado es menor que en el caso del capítulo sobre gasto público.

2. Prioridad fiscal del gasto social

La recuperación del gasto social en el primer quinquenio de los noventa refleja no solamente una recuperación del gasto público discrecional en general, sino también la mayor prioridad fiscal otorgada a las áreas sociales (véase el gráfico VI-2). En efecto, el crecimiento del gasto social como porcentaje del gasto discrecional (gasto total neto del gobierno central, deducido el pago de intereses) se expandió sostenidamente en la región. Sin embargo, ese comportamiento difiere en los tres grupos de países. El patrón predominante es, básicamente, el del grupo con gasto social alto, lo que obedece en su mayor parte a la sistemática elevación del gasto en seguridad social. En el grupo de países con gasto medio se observa una marcada declinación de la prioridad fiscal del gasto social a lo largo de los años ochenta, tendencia que se invierte en forma notoria a partir de 1990. Obviamente, la prioridad fiscal del gasto social es menor en el grupo de países con gasto bajo y ha mostrado una trayectoria levemente decreciente a lo largo del período, para luego recuperarse a partir de 1995.

En el Caribe, la prioridad fiscal del gasto social exhibe un comportamiento variable, similar al de la macroeconómica, con cierta tendencia a la baja (véase el gráfico VI-2). De hecho, si bien se observan períodos de crecimiento, la participación del gasto social en el gasto discrecional del gobierno disminuyó de 33.8% a 27.3% entre 1990 y 1996.

Gráfico VI-2
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO DISCRECIONAL
Gobierno central

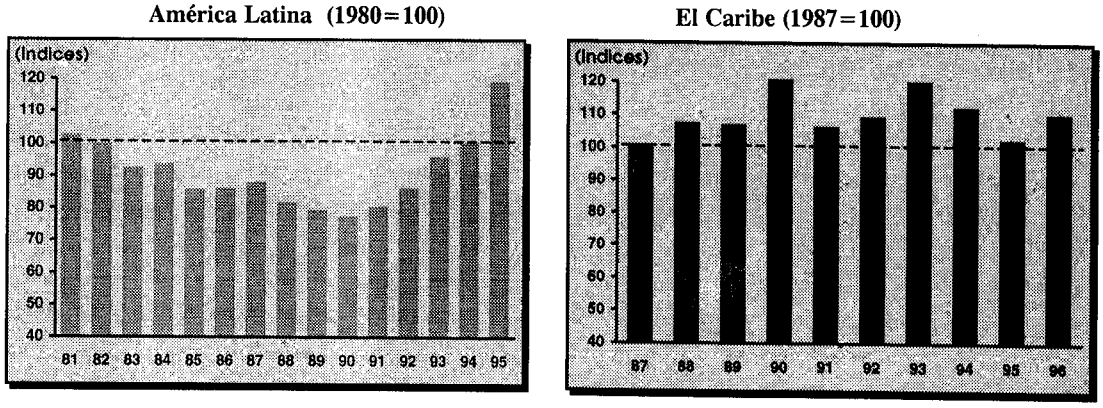


Fuente: CEPAL,sobre la base de cifras oficiales.

3. Gasto social real por habitante

En el contexto macroeconómico de los años ochenta la actividad económica se retrajo notoriamente en la mayoría de los países de América Latina, de modo que la pérdida de prioridad macroeconómica del gasto social durante ese período redundó en una reducción aún más severa en términos de gasto real per cápita. Por el contrario, las más altas tasas de crecimiento económico de los años noventa han permitido una significativa recuperación de dicho indicador. Por consiguiente, el gasto social por habitante en términos reales cayó fuertemente durante los años ochenta, alcanzó a su mínimo en 1990, y sólo en 1994 consiguió recuperar su nivel de comienzos de los años ochenta (véase el gráfico VI-3).

Gráfico VI-3
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL: ÍNDICES PER CÁPITA
Gobierno central



Fuente: CEPAL,sobre la base de cifras oficiales.

Si bien todas las partidas del gasto social sufrieron un deterioro importante durante los años ochenta, la menos afectada, para el conjunto de la región, fue la del sector de la salud, donde el gasto social real per cápita tuvo un descenso de 22% entre 1980 y 1990. En el resto de los sectores —educación, seguridad social y vivienda— dicho índice se redujo en un tercio. En el primer lustro de los años noventa, la recuperación del gasto por habitante ha sido uniforme, aunque algo más marcada en el sector de la salud, el único que muestra, por lo tanto, una tasa de crecimiento elevada para todo el período (véase el cuadro VI-1).

Sin embargo, el análisis por grupos de países revela que el patrón de comportamiento varía considerablemente según el sector (aunque a distintos niveles reales per cápita). En materia de educación fue similar en los tres grupos de países —un marcado y sistemático deterioro entre 1980 y 1990, y una recuperación a partir de ese año. La mayor protección relativa del gasto per cápita en salud durante los años ochenta fue, ante todo, una característica del grupo medio. Es asimismo en ese grupo donde se registra el crecimiento más vigoroso de dicho gasto en los años noventa.

Cuadro VI-1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL PER CÁPITA
1990 y 1995[a]
(Índices promedio 1980=100)

Grupo de países / Sector	1990				1995			
	Nivel del gasto social			América Latina	Nivel del gasto social			América Latina
	Alto[b]	Medio[c]	Bajo[d]		Alto[b]	Medio[c]	Bajo[d]	
Educación	67.4	72.4	61.8	66.9	78.9	138.9	87.6	100.6
Salud	80.5	90.7	66.5	78.0	104.5	279.8	104.2	154.6
Seguridad social	96.5	88.2	43.7	67.3	139.4	177.8	55.5	106.1
Vivienda	61.5	95.8	50.0	64.3	44.4	150.2	160.2	117.6
Gasto social	82.6	85.9	64.2	76.3	100.3	171.7	92.3	118.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
[a] Promedios simples.
[b] Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay.
[c] Colombia, Ecuador y Nicaragua.
[d] Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana.

El comportamiento del indicador en el sector de la seguridad social fue diferente. En el grupo con gasto social bajo se produjo una extraordinaria caída del gasto per cápita, la que se revierte paulatinamente después de 1990. Por el contrario, en el grupo alto, el indicador creció en forma sistemática a partir de 1983, en tanto que, en el grupo medio la característica de su comportamiento fue la estabilidad hasta 1990, y luego inició una trayectoria ascendente. De este modo, la creciente demanda de recursos públicos asociada a las reformas previsionales y otros ajustes de los pasivos de la seguridad social se refleja con fuerza en estos dos últimos grupos de países.

Por su parte, el sector de la vivienda, el componente que tiene menor participación en el gasto social, muestra fuertes fluctuaciones de indicador per cápita, lo que podría apuntar a cierta propensión a definirlo en forma residual y a darle menos prioridad entre las políticas sociales, que tienden a proteger más a los otros sectores.

Finalmente, cabe señalar que, en términos per cápita, el gasto social del grupo bajo experimentó las caídas más bruscas y el del grupo medio las recuperaciones más marcadas en todos los sectores.

En contraste con el comportamiento del gasto social per cápita en América Latina, la evolución de dicho indicador en el Caribe ha experimentado mayores fluctuaciones durante la última década pero nunca cayó por debajo del nivel alcanzado en 1987. Esto se debe a la importancia que han adquirido los componentes del gasto social en distintos períodos en el Caribe. Por ejemplo, durante el período 1987-1990, la evolución está básicamente dominada por la importancia creciente del gasto en educación. Al comienzo de los años noventa, crece la importancia del gasto en seguridad social. Finalmente, durante el período 1994-1996 las tendencias del gasto en educación y seguridad social compensaron el menor dinamismo del gasto en salud (véanse el gráfico VI-3 y el cuadro VI-2).

Cuadro VI-2
EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL PER CÁPITA[a]
(Índices 1987=100)

Sector	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Educación	100.0	105.4	112.2	132.1	106.0	110.2	131.4	117.1	103.4	113.3
Salud	100.0	102.5	97.4	107.2	98.4	97.9	102.1	98.8	93.6	98.4
Seguridad social	100.0	119.8	108.1	113.6	120.9	128.6	124.0	124.5	115.2	122.9
Gasto social	100.0	106.6	106.1	120.0	105.5	108.6	119.5	11.5	101.7	109.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
[a] Promedios simples de datos de Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago.

4. Estructura sectorial del gasto social

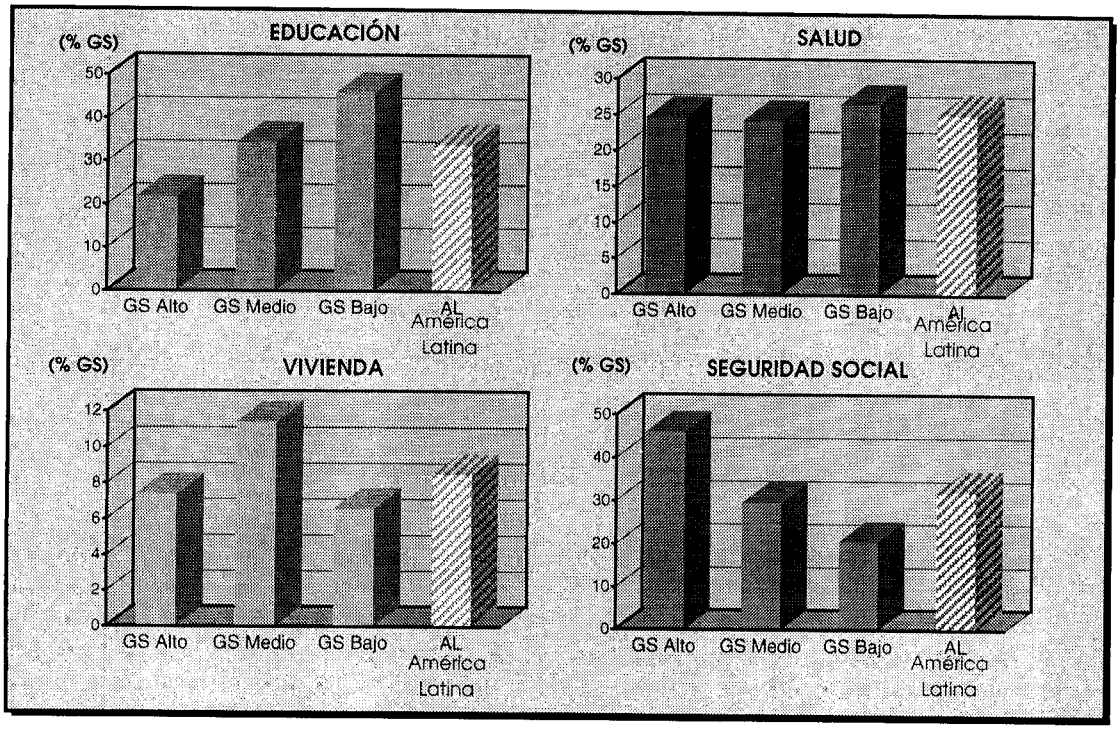
Los sectores de la educación y la seguridad social son los principales componentes del gasto social (34% y 32%, respectivamente). Les siguen el sector de la salud (25%) y, finalmente, el de la vivienda, con una participación significativamente más baja (9%). La importancia de los sectores varía entre los grupos de países, de modo que la seguridad social tiende a predominar en el grupo de países con gasto social alto, mientras que educación es el principal componente en el grupo de países de gasto social comparativamente bajo.

Para el conjunto de países, la composición del gasto social por sectores se inclina a mostrar una participación ligeramente decreciente del gasto en educación, una relativamente estable en seguridad social y una importante variación en los sectores de la salud y la vivienda.

En lo que respecta al grupo con gasto social alto, lo más destacable es la creciente importancia asignada a la seguridad social, en desmedro del gasto en educación y en salud. Este patrón es parcialmente opuesto en el grupo con gasto bajo, en el que se mantiene la participación de la educación y la del sector de la salud crece significativamente a partir de mediados de los años ochenta, a costa de un deterioro del gasto en seguridad social. Finalmente, en el grupo medio se observa una leve tendencia decreciente de la importancia de la educación en el gasto social y otra igualmente leve en favor del crecimiento de la participación de la seguridad social y del sector de la salud.

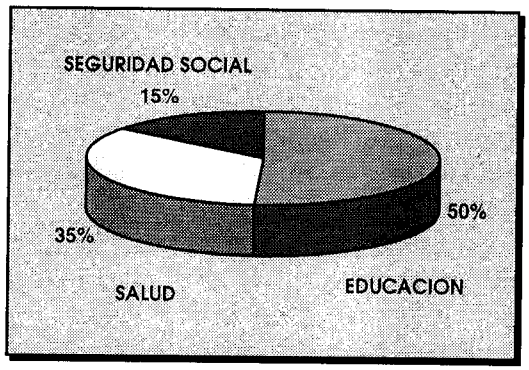
En la estructura por sectores del gasto social en el Caribe, la educación ha mantenido una participación estable desde fines de la década pasada (50%). También se observa una recomposición en favor de la seguridad social, cuya proporción ha crecido cerca de 30% desde 1992, a expensas del sector de la salud.

Gráfico VI-4
AMÉRICA LATINA: GASTO PÚBLICO SOCIAL POR SECTORES
1990-1995



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

Gráfico VI-5
EL CARIBE: GASTO PÚBLICO SOCIAL POR SECTORES[a]
1990-1996



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
[a] Promedio simple de Barbados, Dominica, Granada, Jamaica y Trinidad y Tabago.

C. IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO

Normalmente, la elaboración del presupuesto público es orientada por ejercicios de consistencia cuyo objeto es determinar el probable impacto de la propuesta de ingresos y gastos en los equilibrios macroeconómicos básicos (esto es, en la trayectoria temporal de variables como demanda agregada, ahorro, necesidades de financiamiento y deuda del sector público, base monetaria, tasa de interés e inversión privada, nivel de precios y demanda de divisas, entre otras). No obstante la importancia de esto, las funciones clásicas de las políticas públicas en general —y de la política fiscal en particular— son bastante más complejas, lo que hace necesario que la ley de presupuesto público cumpla diversos objetivos.

De hecho, el presupuesto es el principal instrumento gubernamental de intervención directa en el proceso de asignación de recursos y redistribución de ingresos. Por este motivo, de él se espera algo más que una adecuada contribución a la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, la práctica de orientar la elaboración del presupuesto mediante ejercicios de consistencia macroeconómica, rara vez se complementa con otros, igualmente relevantes, cuya finalidad sea integrar en el proceso de toma de decisiones elementos pertenecientes a las demás funciones de la política fiscal. Específicamente, poco o nada se ha hecho para tratar de estimar el impacto redistributivo de una propuesta presupuestaria determinada.

Este último vacío es atribuible a la complejidad técnica de las operaciones requeridas para identificar, medir e incorporar los efectos directos e indirectos de diversas acciones fiscales, así como a la inadecuada calidad y disponibilidad de información sobre la incidencia distributiva de diversos tipos de impuestos y partidas de gasto público. Pese a ello, y dado que un importante objetivo de las políticas públicas es conseguir que el sistema fiscal llegue a ser tan equitativo —vertical y horizontalmente— como lo hayan dispuesto estatutariamente los legisladores, resulta evidente la necesidad de que la autoridad fiscal disponga de instrumentos adecuados para comparar la incidencia distributiva de diversas propuestas fiscales. De esta manera, considerando que la fragilidad financiera del sector público refleja un conflicto distributivo entre agentes económicos contemporáneos acerca de la forma y contenido del "pacto fiscal", todo avance al respecto, aunque parcial y preliminar, constituye una contribución significativa a los gobiernos de la región para los debates públicos sobre temas fiscales y, muy especialmente, para aquellos en torno de las reformas tributarias y la aprobación del presupuesto.

En el presente, en casi ningún país de la región se dispone de estudios sobre incidencia tributaria suficientemente completos y actualizados, lo que se debe en parte a que durante los años ochenta tendió a predominar en los expertos el escepticismo respecto de la efectividad del sistema tributario para redistribuir ingresos. Sin embargo, para evitar un mayor empeoramiento de la función distributiva a causa del manejo de la política y la administración tributarias, se requeriría contar con esos estudios de incidencia de que hoy se carece. De igual modo, en pocos países de la región existen trabajos sobre incidencia del gasto, sea a nivel sectorial o global. Teniendo en cuenta la alta prioridad que los gobiernos de la región están otorgando a la focalización y eficiencia del gasto social, evidentemente se justifica el interés en disponer de estudios regulares que permitan evaluar la incidencia

efectiva de partidas seleccionadas del gasto público, especialmente de aquellas destinadas a grupos de menores ingresos.

No obstante la utilidad de estudios separados sobre incidencia tributaria y del gasto, para ciertos propósito analíticos se requiere integrarlos en una perspectiva más general, denominada incidencia presupuestaria.[7] En este último tipo de estudio se trata de determinar el efecto neto de las actividades presupuestarias del gobierno en la distribución personal de ingresos en un momento del tiempo (aunque podría también focalizarse en su impacto neto en la distribución funcional, regional o sectorial de ingresos). Tales estudios de incidencia presupuestaria permiten extraer algunas conclusiones respecto del efecto distributivo **neto** de la acción presupuestaria del gobierno. Así, una propuesta sobre aumento del gasto público financiado mediante un alza de impuestos (por ejemplo, de la alícuota del IVA), equivale a una propuesta sobre redistribución de ingresos cuya dirección y magnitud neta por deciles seria útil establecer previamente. Surge así la pregunta: ¿cómo juzgar la calidad de propuestas presupuestarias alternativas desde el punto de vista de su efecto distributivo neto por deciles? O, si la atención se centra en los sectores más pobres de la población, ¿cuál es el impacto de la acción fiscal sobre el quintil o la mitad de la población de menores ingresos?

La importancia estratégica de esta área temática radica en el renovado interés y consiguiente priorización —por parte de numerosos gobiernos nacionales y organismos internacionales vinculados a la región— que se está otorgando a aspectos tales como la equidad (tributaria y del gasto público), la focalización del gasto social y las redes de seguridad (*safety nets*), así como al impacto distributivo de los programas de reforma estructural, estabilización y ajuste, entre otros.

1. Análisis de equilibrio parcial[8]

Pese a una serie de limitaciones inherentes a los análisis basados en modelos de equilibrio parcial, éstos constituyen un indicador importante del grado de equidad de la acción pública. Los estudios existentes en la región no permiten una comparación directa de resultados.[9] Sin embargo, ofrecen una marco de referencia importante para estimar el efecto distributivo del gasto público.[10]

En los tres países para los que se dispone de información completa sobre los cuatro sectores sociales (educación, salud, seguridad social y vivienda), el gasto beneficia más, en

---

[7] Si se considera, por ejemplo, que en un estudio de incidencia tributaria podría concluirse que la estructura de recaudación de impuestos es cada vez más regresiva, en tanto que en uno sobre incidencia del gasto sería posible concluir que la estructura de gastos es cada vez más progresiva, resulta evidente la conveniencia de contar con estudios en una perspectiva que integre ambos tipos de resultados.

[8] Para mayores antecedentes, véase CEPAL (1994c), capítulo IV.

[9] Debido a que aplican metodologías que difieren en términos de cálculos de costos y subsidios imputables, coberturas geográfica, sectorial y del gasto, supuestos simplificatorios, períodos y definiciones sectoriales, entre otros aspectos.

[10] No en todos los estudios se examinan los cuatro sectores del gasto social aquí considerados. Cabe señalar al respecto que las referencias a resultados sectoriales agregados pueden corresponder a muestras diferentes, determinadas por la disponibilidad de información.

términos absolutos, a los estratos de mayores ingresos (Chile, Uruguay y, en menor grado, Argentina); sin embargo, su impacto distributivo es positivo, debido a que la distribución inicial del ingreso es más desigual o, lo que es equivalente, como proporción de los ingresos, los subsidios son mayores para los estratos sociales más pobres. La progresividad del gasto en capital humano (educación y salud) contrasta con la alta regresividad del gasto en seguridad social y, en menor grado, en vivienda; el efecto de este último, aunque no sigue un patrón definido en los diversos países, generalmente se concentra en los estratos medios de la distribución del ingreso.

Para el conjunto más amplio de países considerado en el cuadro VI-3, se comprueba que el gasto en capital humano está distribuido en forma más equitativa que el correspondiente a vivienda. Entre los gastos en capital humano se observa que aquellos correspondientes a salud son, en general, más progresivos que los de educación. De hecho, el grado de progresividad que presenta la educación pública es básicamente el resultado de un gasto en educación primaria y, en menor medida, secundaria, de incidencia progresiva, conjugado con el que se destinada a la educación superior, cuyo efecto es regresivo. Por su parte, la menor progresividad del gasto en vivienda se explica porque los programas habitacionales son básicamente esquemas de crédito preferencial que al tener como requisito un ahorro previo por parte de los beneficiarios, conducen a la exclusión de los estratos más pobres, que carecen de capacidad de ahorro.

A fin de evaluar la magnitud de la ayuda entregada a los grupos pobres con respecto al promedio que recibe la población total, se estimaron los índices de focalización sectoriales y agregados, tomando como grupo destinatario del gasto social a la población pobre de cada país.[11] Los grados de focalización estimados distan significativamente de la focalización máxima o potencial (véase el cuadro VI-4), lo que indica que existe un gran espacio para elevar la eficiencia y eficacia del gasto social, más allá de consideraciones respecto de sus niveles y distribución intersectorial o intrasectorial.

En concordancia con las observaciones anteriores sobre la regresividad del gasto social en Argentina y Chile, la proporción de beneficios que reciben los pobres es menor que la correspondiente al resto de la población. En el caso de Uruguay, ambos grupos perciben similares beneficios, y en Colombia, Ecuador y Perú se destina a los pobres una proporción superior al promedio. Los gastos sociales más focalizados son los de salud y educación primaria, lo cual en todos los países se traduce en un gasto en capital humano focalizado en los pobres. Los gastos en seguridad social, educación secundaria y universitaria y, en algunos países, en vivienda, en general, no están bien focalizados en los grupos de menores ingresos.

2. Análisis de equilibrio general

El examen de los efectos distributivos del gasto público resulta altamente complejo debido a las numerosas interacciones que deben tenerse en cuenta. Si bien un análisis de equilibrio parcial permite apreciar los efectos inmediatos de programas de gasto específicos, no da

[11] Aunque los pobres no son necesariamente el grupo destinatario de todo programa social, se aplicó este supuesto simplificatorio con fines ilustrativos, basándose en la línea de pobreza del año correspondiente o más cercano al año de estudio.

debida cuenta de importantes consecuencias indirectas que inciden decisivamente en el resultado final. Una consideración que afecta de modo determinante el efecto distributivo del gasto público se refiere al equilibrio global del presupuesto.

Cuadro VI-3

ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN DEL GASTO SOCIAL[a]

Sector / País	Educación				Salud	Capital humano	Vivienda	Seguridad social	Gasto social
	Prim.	Sec.	Univ.	Total					
Argentina	9.5	2.7	0.2	2.6	8.7	3.6	1.2	0.4	1.0
Bolivia	3.6	n.d.	0.3	n.d.	0.3	n.d.	n.d.	0.4	n.d.
Chile	5.3	4.4	1.2	3.2	2.2	2.8	1.0	0.1	0.8
Colombia	9.4	2.1	0.2	1.6	4.5	2.2	1.8	n.d.	n.d.
Costa Rica	3.7	1.1	0.04	0.7	2.6	1.4	n.d.	0.2	n.d.
Ecuador	4.7	4.5	1.6	2.5	2.1	2.5	n.d.	n.d.	n.d.
Perú	2.4	0.9	0.2	1.1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Rep.Dominicana	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.4	n.d.	0.2	n.d.	n.d.
Uruguay	13.8	3.4	0.1	2.3	3.5	2.9	0.5	0.4	0.8
Venezuela	n.d.	n.d.	n.d.	0.8	n.d.	n.d.	n.d.	1.5	n.d.

Fuente: CEPAL, sobre la base de José Rodríguez, "Educación y distribución del ingreso en Perú", *Gestión pública y distribución de ingresos: tres estudios de caso para la economía peruana*, Documento de trabajo, N° 115, Washington, D.C., BID, 1992; I. Santana y M. Rathe, "El impacto distributivo de la gestión fiscal en la República Dominicana", serie Documentos de trabajo, N° 107, Washington, D.C., BID, 1992; J.C. Navarro, "El impacto del gasto público en educación en Venezuela", *Gestión fiscal y distribución del ingreso en Venezuela*, Caracas, Programas para la Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, BID, 1991; G. Márquez, "El sistema de seguros sociales en Venezuela", *Gestión fiscal y distribución del ingreso en Venezuela*, Caracas, Programas para la Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, BID, 1991; R. Urriola, "Incidencia del gasto público social en Ecuador", serie Política fiscal, N° 97 (LC/L.1027), Santiago de Chile, CEPAL, 1997; M. Urquiola, "Inversión en capital humano y focalización del gasto social: análisis de la asistencia y cobertura de servicios sociales por quintiles", serie Documentos de trabajo, N° 8, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), 1993; M.C. Vargas de Flood y M. Harrigue, "Impacto distributivo del gasto social en Argentina", documento presentado al Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto distributivo, Santiago de Chile, 1993; C.E. Vélez, "La incidencia del gasto público social en Colombia", Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1994; Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), *Programas sociales: su impacto en los hogares chilenos*, Santiago de Chile, 1990; I.H. Petrei, "Distribución del ingreso: el papel del gasto público social", documento presentado al VII Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 1995.

[a] Índice de concentración = porcentaje del gasto social percibido por el 20% más pobre/porcentaje del gasto social percibido por el 20% más rico.

Cuadro VI-4

ÍNDICE DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN LOS POBRES[a]

Sector / País	Educación				Salud	Capital humano	Vivienda	Seguridad social	Gasto social	Focalización potencial
	Prim.	Sec.	Univ.	Total						
Argentina	2.1	1.4	0.4	1.6	1.9	1.7	1.0	0.6	1.1	8.3
Bolivia	0.2	n.d.	0.5	n.d.	0.8	n.d.	n.d.	0.7	n.d.	1.6
Chile	1.6	1.4	1.0	1.4	1.2	1.3	0.9	0.4	0.9	3.1
Colombia	1.5	1.2	0.5	1.1	1.4	1.2	1.0	n.d.	1.2	2.0
Costa Rica	1.5	0.9	0.2	0.8	1.3	1.1	n.d.	0.4	0.9	4.0
Ecuador	1.6	1.5	1.3	1.4	1.4	1.4	n.d.	n.d.	1.4	2.9
Perú	1.3	1.0	0.8	1.1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.1	1.9
Rep. Dominicana	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.3	n.d.	0.4	n.d.	n.d.	5.0
Uruguay	2.6	1.5	0.3	1.7	1.7	1.7	0.8	0.6	1.0	12.5
Venezuela	n.d.	n.d.	n.d.	0.9	n.d.	n.d.	n.d.	1.1	n.d.	3.7/2.9[b]

Fuente: CEPAL, sobre la base de José Rodríguez, "Educación y distribución del ingreso en Perú", *Gestión pública y distribución de ingresos: tres estudios de caso para la economía peruana*, Documento de trabajo, N° 115, Washington, D.C., BID, 1992; I. Santana y M. Rathe, "El impacto distributivo de la gestión fiscal en la República Dominicana", serie Documentos de trabajo, N° 107, Washington, D.C., BID, 1992; J.C. Navarro, "El impacto del gasto público en educación en Venezuela", *Gestión fiscal y distribución del ingreso en Venezuela*, Caracas, Programas para la Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, BID, 1991; G. Márquez, "El sistema de seguros sociales en Venezuela", *Gestión fiscal y distribución del ingreso en Venezuela*, Caracas, Programas para la Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, BID, 1991; R. Urriola, "Incidencia del gasto público social en Ecuador", serie Política fiscal, N° 97 (LC/L.1027), Santiago de Chile, CEPAL, 1997; M. Urquiola, "Inversión en capital humano y focalización del gasto social: análisis de la asistencia y cobertura de servicios sociales por quintiles", serie Documentos de trabajo, N° 8, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), 1993; M.C. Vargas de Flood y M. Harrigue, "Impacto distributivo del gasto social en Argentina", documento presentado al Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto distributivo, Santiago de Chile, 1993; C.E. Vélez, "La incidencia del gasto público social en Colombia", Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1994; Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), *Programas sociales: su impacto en los hogares chilenos*, Santiago de Chile, 1990; I.H. Petrei, "Distribución del ingreso: el papel del gasto público social", documento presentado al VII Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 1995.

[a] Índice de focalización = porcentaje del gasto social percibido por la población destinataria/ porcentaje de la población destinataria respecto de la población total.

[b] El primer índice corresponde a educación y el segundo a seguridad social (en años distintos).

Así, un programa de gasto determinado, que incidiera directa y positivamente en la distribución, podría inscribirse en un contexto de desequilibrio de las finanzas públicas que condujera a una inestabilidad macroeconómica, con efectos distributivos adversos, como lo comprueba la experiencia de la región. Por lo tanto, resulta procedente examinar los cambios en el gasto público en un marco analítico que contemple los efectos directos e indirectos y la adopción simultánea de medidas tendientes a mantener el equilibrio presupuestario. Con tal fin se han diseñado modelos de equilibrio general computable para

Argentina, Brasil y Colombia, en los que se consideran los efectos distributivos totales generados por cambios en algunas partidas del presupuesto público, así como también las medidas compensatorias orientadas a mantener el balance presupuestario.[12]

En el cuadro VI-5 se resumen los efectos que ejercen en el PIB y en un indicador de la distribución del ingreso tanto los cambios en el nivel del gasto público como las medidas de política tendientes a restablecer el balance presupuestario, de acuerdo con ejercicios de simulación en que se emplearon modelos de equilibrio general. Para cada incremento del gasto, se reseñan los efectos en el producto y la distribución inducidos tanto por impactos (*shocks*) como por las medidas encaminadas a restaurar el equilibrio presupuestario.

Una primera lección que se extrae de este análisis es que el efecto distributivo de un aumento del gasto público depende en forma crítica de la elasticidad de la oferta interna y la capacidad para importar con que cuente la economía en un determinado momento. Mientras menores sean la elasticidad de la oferta interna y la capacidad para importar, menor será el incremento del PIB que resulte del mayor gasto. Con ello, mayor será la probabilidad de que el incremento del gasto público se traduzca en un desplazamiento (*crowding out*) del gasto privado por la vía de alzas de precios y reducciones de los salarios reales, con el consiguiente deterioro distributivo.

De acuerdo con la experiencia de la región, este tipo de ajuste macroeconómico se traduce en pérdidas distributivas, como resultado de la diferente capacidad de los estratos socioeconómicos para mantener el nivel real de sus ingresos en un contexto inflacionario. Por el contrario, mientras mayor sea la capacidad de la economía para responder a un incremento del gasto agregado mediante elevaciones de la producción interna y la oferta de bienes importados, mayor será la probabilidad de que los efectos distributivos tengan un carácter progresivo. Como se puede apreciar en la primera columna del cuadro VI-5, una variación positiva del PIB derivada del impacto generado por el gasto se correlaciona con reducciones de los coeficientes de desigualdad.

No obstante dichos resultados, deben tenerse en cuenta ciertos factores condicionantes. En primer lugar, como se sugiere en estudios referidos a países tanto de América Latina como de otras regiones, los efectos directos e indirectos del incremento del gasto público global en la distribución no son marcadamente progresivos, por cuanto no suelen orientarse prioritariamente hacia los estratos pobres.[13] Aún más, cuando intervienen factores que restringen la respuesta de la oferta interna, son mayores las probabilidades de que los efectos totales del aumento del gasto público global sean regresivos, como se señaló anteriormente. Para que los incrementos del gasto tengan un efecto redistributivo real, deben darse en aquellos componentes que más directamente inciden en los segmentos más pobres de la población, en un contexto de equilibrio de las finanzas públicas y ausencia de restricciones a la oferta, tanto local como importada.

En segundo lugar, como se muestra en el cuadro VI-5, las herramientas con que cuentan las autoridades para establecer un marco de equilibrio presupuestario no son neutras en términos distributivos. Tanto la experiencia como la teoría y los estudios de casos señalan que los impuestos indirectos están más sujetos a una traslación de su incidencia que los impuestos directos. Los resultados reportados en el cuadro confirman esta tendencia, ya

[12] Véanse Chisari y Romero (1996); Urani, Moreira y Willcox (1997); Lora y Fernández (1996).

[13] En un trabajo de Bourguignon y Morrisson (1992) se presentan resultados que corroboran esta observación en los casos de Ecuador, Indonesia, Côte d'Ivoire y Marruecos.

Cuadro VI-5

EFECTOS DE SHOCKS Y POLÍTICAS DE AJUSTE EN EL PIB Y EL GRADO DE DESIGUALDAD [a] [b]

SHOCKS		SIN MEDIDAS COMPENSATORIAS	MEDIDAS COMPENSATORIAS DEL DÉFICIT		
			Aumento de impuestos		Reducción de la inversión pública
			directos	indirectos	
Incremento del gasto corriente equivalente al 2% PIB [c]					
Argentina	PIB	0.07	-0.01	-0.36	-0.08
	Gini	0.25	-2.06	0.18	-0.47
Brasil	PIB	3.37	2.21	2.86	1.46
	Theil	-2.19	-1.23	-0.46	-1.97
Colombia	PIB	1.63	0.33	-0.01	-0.59
	Gini urbano	-0.01	0.05	0.03	0.05
	Gini rural	-0.18	-1.24	-0.03	0.31
Incremento de 5% de los salarios públicos					**Reducción del gasto corriente**
Argentina	PIB	0.01	0.00	-0.07	-0.01
	Gini	0.15	0.13	0.13	0.18
Brasil	PIB	0.39	0.15	0.24	0.30
	Theil	-1.27	-1.01	-1.12	-1.21
Colombia	PIB	0.20	0.01	-0.09	-0.17
	Gini urbano	-0.01	0.00	-0.01	0.00
	Gini rural	0.04	-0.16	0.08	0.16
Incremento de inversión pública equivalente al 2% PIB					
Argentina	PIB	0.10	0.03	-0.31	0.08
	Gini	-0.10	-2.49	-0.23	-0.44
Colombia	PIB	2.11	0.86	0.45	0.52
	Gini urbano	-0.05	0.00	-0.02	-0.04
	Gini rural	-0.46	-1.52	0.33	-0.29

Fuente: L.F. Jiménez , "Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas", serie Financiamiento del desarrollo, N° 44 (LC/L.1006), Santiago de Chile, CEPAL, 1997.

[a] Tasas de crecimiento del PIB.

[b] Cambios absolutos de los índices de desigualdad.

[c] Excluye sueldos y salarios.

que los incrementos del gasto público corriente financiados mediante alzas de impuestos indirectos presentan una mayor probabilidad de generar efectos regresivos que si se utilizan impuestos directos como método para equilibrar el presupuesto.

En la mayoría de los casos analizados, el uso de impuestos directos para restablecer el balance presupuestario redunda en reducciones de la concentración del ingreso. A manera de ilustración, un incremento del gasto corriente equivalente a 2% del PIB en Brasil ocasionaría una mejora de 2.19 puntos del índice de Theil. Ahora bien, las herramientas de política que pueden emplearse para restaurar el equilibrio presupuestario tienen diferentes

resultados distributivos. Si se recurre a un alza de los impuestos directos, el índice de desigualdad de Theil se reduce en 1.23 puntos, lo cual se compara ventajosamente con la alternativa de aumentar impuestos indirectos (mejoría sólo de 0.46 puntos). En consecuencia, si el objetivo es fortalecer el contenido progresivo del presupuesto, los impuestos directos deben proveer una parte importante de los recursos necesarios para mantener el balance entre ingresos y egresos.

Un tanto más compleja resulta la elección de instrumentos de equilibrio presupuestario cuando se contempla el incremento de la inversión pública, por cuanto a las consideraciones anteriores se agregan otras, que por su carácter intertemporal, no fue posible incluir adecuadamente en estos ejercicios de simulación. En efecto, a diferencia de una parte importante del gasto corriente, el de capital tiende a elevar la capacidad productiva futura y, por lo tanto, el nivel de bienestar de los distintos estratos socioeconómicos. Dependiendo de la elasticidad de la oferta, los efectos de desplazamiento del gasto y el bienestar privados tienden a concentrarse en los períodos más cercanos, por lo cual un análisis estático sobrestima posibles consecuencias regresivas. A su vez, los aumentos de la tributación para mantener el equilibrio presupuestario tienden a agravar en el corto plazo las eventuales pérdidas de bienestar que ocasionen la mayor presión ejercida sobre la oferta y el consiguiente desplazamiento del gasto y el bienestar privados.

Si se quiere evitar este último efecto, las alternativas para cubrir los mayores gastos en inversión son dos: cambiar la composición del gasto público en favor de ésta, o bien financiarla mediante endeudamiento público. En el primer caso, los efectos distributivos se relacionan en mayor grado con la naturaleza de la inversión realizada. En la medida en que permita incrementar la producción futura de bienes y servicios públicos demandados en mayor proporción por los estratos más pobres (como servicios de atención primaria de salud y sanitarios en áreas periféricas, electrificación y comunicaciones rurales), mayor será la seguridad de que sus efectos redistributivos sean progresivos en el curso del tiempo. En el segundo caso, la naturaleza distributiva del presupuesto de inversión depende también de la estructura tributaria que exista al llegar el momento de servir los compromisos financieros contraídos. En particular, mientras mayor sea la participación de los impuestos indirectos en la provisión de recursos presupuestarios públicos, mayor será la probabilidad de que se aminore el contenido progresivo de los programas de inversión pública; en tanto que una mayor participación de la tributación directa lo fortalecería.

D. FONDOS SOCIALES[14]

El tema de los fondos sociales ha recobrado importancia en los debates regionales, a causa de la persistente debilidad de las instituciones del sector público para llevar adelante determinadas políticas sectoriales que dependen en gran medida de los propios recursos fiscales. En particular, el propósito es asegurar el financiamiento permanente de programas estratégicos insuficientemente atendidos por el gobierno.

[14] Para mayores antecedentes sobre el tema, véase CEPAL (1997a), cap. V.

Aunque el debate acerca de la pertinencia de los fondos permanece abierto (véase el recuadro VI-1), es evidente que representan una opción cuyas virtudes y deficiencias deben ser ponderadas en cada caso. Además, el resurgimiento de los fondos viene acompañado de nuevos elementos que incorporan las experiencias anteriores de éxito y fracaso y señalan el rumbo que conviene seguir, así como los posibles obstáculos en su formulación e instrumentación. Estos elementos nuevos se vinculan básicamente a un cambio de estrategia en cuanto a su modalidad de financiamiento y al tipo de programas atendidos.

Recuadro VI-1
EL DEBATE ACTUAL ACERCA DE LOS FONDOS SOCIALES

En la actualidad no existe consenso acerca del papel que deben desempeñar los fondos en la asignación de recursos. Así, el debate continúa tanto a nivel académico (consideraciones de eficiencia y equidad) como a nivel práctico (experiencias de éxito y fracaso). A continuación se presentan algunos de los argumentos más frecuentes a favor y en contra de dichos fondos.

Argumentos a favor

- Representan una opción alternativa con altos grados de autonomía en comparación con instituciones gubernamentales tradicionales.
- Permiten atacar frontalmente el problema de la insuficiencia de recursos en sectores estratégicos (educación, salud, transporte y otros).
- Al desligar su financiamiento de las decisiones sobre asignación de recursos que adopte el gobierno, reducen la inestabilidad de los ingresos y posibilitan una adecuada planificación y organización de las actividades.
- Generan mayor respaldo ciudadano (gestión y financiamiento), pues se conoce con certeza el destino que se le dará a los recursos.
- Aseguran el mantenimiento del control financiero.
- Incentivan la supervisión y el control de las actividades del fondo por parte del fisco, debido a que éste no puede disponer de esos recursos.
- Eximen al fisco de buscar financiamiento vía impuestos generales, que pueden ser destinados a usos no específicos.
- Son la respuesta más eficiente frente a la debilidad y el deterioro de las instituciones del sector público (excesiva burocracia, altos costos operacionales).

Argumentos en contra

- Experiencias pasadas poco alentadoras debido a una inapropiada focalización de los beneficiarios. Por ejemplo, fondos sociales destinados a paliar la pobreza extrema que no consiguieron priorizar a los indigentes.
- Inadecuada articulación y coordinación con organismos estatales, lo que provocó duplicaciones de esfuerzos, así como también falta de sostenibilidad de los proyectos financiados.
- Los paliativos (fondos) no atacan el problema de raíz, como lo harían una mayor eficiencia en la administración pública y un adecuado diseño de presupuestos por programas.
- El abuso de fondos específicos se vuelve posible aún en el caso de entidades bien estructuradas. Persiste el problema "Principal-Agente".
- Se viola el principio de Caja Única del Tesoro Público, que otorga flexibilidad al fisco para asignar de manera eficiente los recursos escasos y diversificar los riesgos.

1. Caracterización de los fondos sociales

Los fondos sociales son en su mayoría "...instituciones de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, descentralizadas y con grados distintos de autonomía en lo administrativo, técnico y financiero".[15] En el cuadro VI-6 se presenta un conjunto amplio de los fondos existentes en la región. La política de estas instituciones se guía por tres criterios centrales: integrabilidad, equidad y participación. En América Latina se han convertido en intermediarios financieros efectivos por su alto grado de autonomía, transparencia, eficiencia, rapidez y flexibilidad, su orientación hacia la demanda, su preferencia por mecanismos selectivos focalizados en proyectos de alta prioridad social, y su capacidad para movilizar apoyo internacional.

Inicialmente, los fondos se crearon para paliar la pobreza y los efectos de las medidas de austeridad adoptadas por los gobiernos en la década de 1980. Fueron concebidos como acciones estrictamente de emergencia, temporales —con fecha de término— y financiados fuera del presupuesto normal de los sectores sociales básicos.[16] Así, al principio, la idea no era modificar el estilo de política social vigente ni el aparato social que la sustentaba, sino crear una instancia que actuara "en paralelo", esto es, con autonomía política y financiera respecto de la administración de los sectores sociales. De este modo, los fondos se establecían fuera de la estructura burocrática y algunos dependían directamente de la máxima autoridad política. La necesaria reforma de los sectores sociales no era un tema presente, dada la enorme prioridad otorgada a los problemas de coyuntura. Incluso, fue frecuente que la ejecución de las actividades financiadas por los fondos se encargara a firmas privadas.

En la actualidad, los fondos aparecen explícitamente vinculados a la reforma de los sectores sociales —una vez comprobado que el gasto social del sector público no llegaba de manera amplia ni eficaz a los estratos pobres— y son vistos como mecanismos que pueden permitir un manejo más eficiente y equitativo de los recursos disponibles.[17] La línea de acción tiene un doble objetivo: por una parte lograr que los esfuerzos de las distintas áreas del sector público converjan en los grupos más vulnerables en términos sociales y, por la otra, asignar recursos frescos, vía fondos, para financiar programas tanto públicos como no gubernamentales centrados en la pobreza estructural.[18]

Las principales fuentes de financiamiento de los fondos sociales son las contribuciones externas y el aporte público nacional, que representan, en conjunto, al menos 90% de sus ingresos totales (véase el gráfico VI-6).[19] En general, los recursos de origen

---

[15] Godoy y Rangel (1997).

[16] Ejemplos de esto son el FSE de Bolivia, el FIS de El Salvador, el FISE de Nicaragua, el FES de Panamá y el FHIS de Honduras, entre otros.

[17] Así ocurre en los casos del FIS de Guatemala, el FIS boliviano, FOSIS de Chile, FONVIS venezolano, FONCODES de Perú, entre otros.

[18] Una caracterización de fuentes y usos de los recursos se presenta en CEPAL (1997a), pp. 106-107.

[19] La participación restante corresponde a aportes de los beneficiarios (cofinanciación) y de otras fuentes (como reconversión de deuda externa).

externo son mayoritarios,[20] en tanto que los públicos, aunque presentes en casi todos los países, tienen aún una baja participación en el presupuesto de los fondos, salvo en Chile, Costa Rica y, en menor medida, Perú y Panamá.

Cuadro VI-6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): FONDOS SOCIALES [a]

PAÍS	Año de creación	FONDO[b]
América del Sur		
Argentina	1995	Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)
Bolivia	1986	Fondo Social de Emergencia (FSE)
	1990	Fondo de Inversión Social (FIS)
Chile	1990	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
Colombia	1992	Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (FOSES)
Ecuador	1993	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)
Guyana	1990	Programa de Alivio del Impacto Social (SIMAP)
Perú	1991	Fondo Nacional de Compensación y de Desarrollo Social (FONCODES)
Uruguay	1990	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)
Venezuela	1990	Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS)
Centroamérica y el Caribe		
Belice	1996	Fondo de Inversión Social (FIS)
Costa Rica	1974	Fondo de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social (FODESAF)
El Salvador	1990	Fondo de Inversión Social (FIS)
Guatemala	1993	Fondo de Inversiones Sociales (FIS)
Haití	1990	Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES)
Honduras	1990	Fondo Hondureño de Inversión Social (FHISI y II)
Nicaragua	1990	Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)
Panamá	1990	Fondo de Emergencia Social (FES)
Rep. Dominicana	1993	Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (PRO-Comunidad)

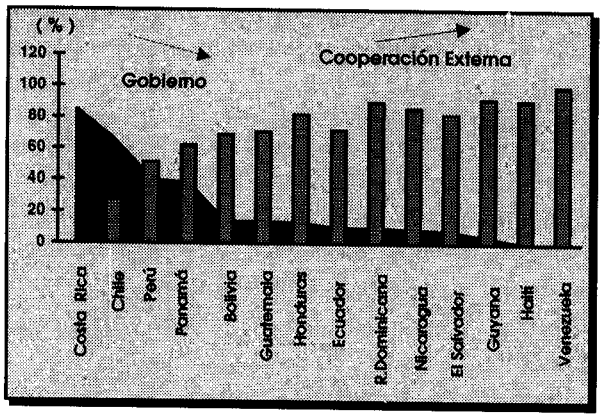
Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4; y La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social (LC/G.1954(Conf.86/3)), Santiago de Chile, 1997.

[a] No se ha distinguido entre fondos de emergencia y de inversión debido a que casi todos ellos, si bien en distinto grado, han desempeñado ambas funciones, aun en los casos en que su nombre aluda sólo a una. La única excepción corresponde al caso de Bolivia.

[b] Los fondos sociales considerados responden a la definición jurídico-normativa de estas entidades, lo que determinó la exclusión de FINSOCIAL-COFINS y FIS de Brasil, PRONASOL, de México, y SESP, de Jamaica.

[20] Éstos incluyen: contribuciones no reembolsables de gobiernos extranjeros, contribuciones no reembolsables de organismos internacionales (Banco Mundial, BID, PNUD); créditos externos blandos de gobiernos extranjeros y de organismos internacionales; donaciones externas; y los recursos correspondientes a la administración de todos los anteriores. Se estima que en los últimos siete años estos aportes han representado cerca de 1 800 millones de dólares.

Gráfico VI-6
FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL[a] 1994-1995
(En porcentajes del total de ingresos de los fondos)



Fuente: L. Godoy y M. Rangel (cons.), Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe en los programas sociales (LC/R.1744), Santiago de Chile, 1997.
[a] La muestra incluye todos los fondos consignados en el cuadro VI-6, con excepción de los de Colombia y Uruguay.

2. Experiencias y desafíos

La experiencia acumulada hasta ahora muestra que los fondos han sido un mecanismo eficaz para canalizar corrientes de financiamiento externo hacia la concreción de proyectos. En general, los fondos de inversión social han ayudado efectivamente a aliviar la pobreza[21] y, aunque no fueron concebidos para hacer frente a situaciones estructurales que la causan, sí han permitido atender agudos problemas económicos y sociales.

Sin embargo, es importante llamar la atención acerca del nivel de recursos con que cuentan. Aunque a primera vista su magnitud puede parecer importante, resultan relativamente reducidos con respecto al gasto público social en que incurren los países.[22] Esto impone límites (aunque no elimina) el objetivo de buscar la superación de la pobreza. Si se quiere que el fondo genere efectos reales es preciso dotarlo de financiamiento más abundante y sostenido en el tiempo. Esto supone, en primer lugar, conseguir financiamiento internacional a largo plazo y determinar claramente la articulación entre los fondos y los organismos ministeriales, el papel de cada uno en la política social y los recursos que les corresponde administrar; además, es necesario potenciar otras fuentes de financiamiento, mediante la participación de los usuarios en la financiación de los proyectos (posiblemente a través de contribuciones en mano de obra más que monetarias). En segundo lugar, hay que asegurar la sustentabilidad temporal del financiamiento, lo que requiere diseñar mecanismos

[21] Con respecto a este punto, véanse Flaño, Franco, Bustelo e Isuani en ILPES (1990); CEPAL (1997d), pp. 148-149; Siri (1996), cap. 1.

[22] Según estimaciones bastante generales, el presupuesto de los fondos no superaría 15% del gasto público social, aunque cabe señalar que a la fecha no han encontrado estadísticas comparables.

de estabilización de los ingresos que permitan dotar a los programas de recursos permanentes.

Las limitaciones por el lado del financiamiento no son el único problema que enfrentan los fondos. Hay muchos más por el lado de los usos, pues a la larga estas entidades no han sido sino un mecanismo para aliviar temporalmente la situación de algunos de los grupos más vulnerables. Como se observa en el gráfico VI-7, los objetivos prioritarios de los fondos han consistido en crear empleos transitorios mediante la ejecución y gestión de proyectos de infraestructura social y económica, por una parte y, por la otra, apoyar proyectos destinados a satisfacer necesidades básicas.[23]

Aunque los propios proyectos, en especial los de obras de infraestructura, han sido concebidos de manera que beneficien a largo plazo a las comunidades pobres, en buena medida se ha pasado por alto o se ha asignado escasa prioridad al fomento de las actividades directamente productivas.

En países con una importante fracción de su población situada por debajo de la línea de pobreza, un ataque frontal a este flagelo debe hacer hincapié en la creación de empleos permanentes, así como en la producción, productividad e ingresos del sector privado pobre. No basta con racionalizar la política macroeconómica y centrar el gasto social en las necesidades básicas. La satisfacción de éstas debe atender también al imperativo de proporcionar a las personas un empleo y un ingreso permanentes.

En este sentido, los fondos han hecho muy poco. En general, han prestado escasa atención al fomento de la formación de capital humano entre los pobres y al aumento de su productividad.[24] En procura de lograr resultados, los fondos generalmente optaron por financiar proyectos de infraestructura y asistencia, pero descuidaron la tarea de ayudar a la población más necesitada a insertarse en los mercados formales de trabajo.

3. Propuestas de reforma

Aunque existen datos que indican que los fondos sociales realmente han contribuido a aliviar la pobreza, se recomienda realizar estudios comparativos en profundidad, que permitan cuantificar su impacto relativo y validen esta presunción. El problema, por consiguiente, no es tanto determinar la dirección del efecto, sino su grado de incidencia. Sólo así se conocerá la medida en que estos programas lograron los objetivos buscados.

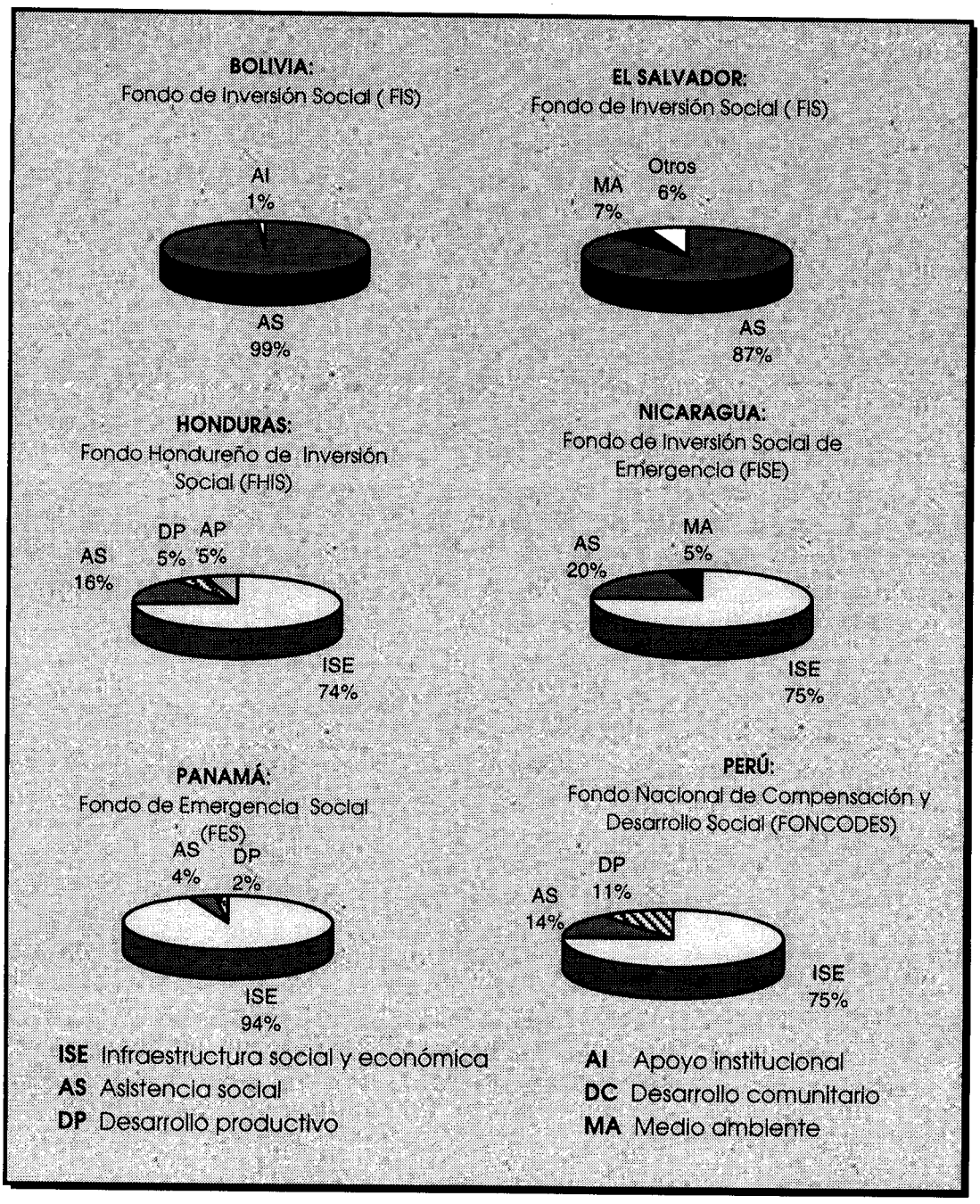
Por otra parte, la existencia de los fondos sociales plantea un problema en cuanto a su complementariedad o posible disfuncionalidad con respecto a los organismos ministeriales, así como a sus respectivas funciones en el diseño e instrumentación de la política social. La duplicación de esfuerzos puede conducir a grandes pérdidas en la asignación de los recursos. Por tanto, la apropiada delimitación de funciones y una efectiva coordinación pueden asegurar mejores resultados sociales, sin necesidad de mayores recursos.

---

[23] Aunque el gráfico VI-7 se basa en información correspondiente a sólo seis países, en varios estudios del Banco Mundial se hace referencia a un conjunto de antecedentes según el cual la insuficiencia de programas de inversión en capital humano sería un problema más general.

[24] Por ejemplo, mediante la creación de microempresas, un mejor funcionamiento de los minifundios y la modernización de las actividades del sector informal.

Gráfico VI-7
AMÉRICA LATINA (ALGUNOS PAÍSES): USOS DE LOS RECURSOS DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN



Fuente: CEPAL, sobre la base de L. Godoy y M. Rangel (cons.), Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe en los programas sociales (LC/R.1744), Santiago de Chile, 1997.

De acuerdo con las experiencias exitosas, se puede optar al menos entre dos estrategias. Por una parte, si lo que se busca es obtener grandes resultados en términos sociales, es necesario dotar al fondo de un abundante y continuo financiamiento, tanto interno como externo. Esto, a su vez, implica que buena parte de las funciones normalmente desempeñadas por los organismos ministeriales se reasigne a los fondos sociales[25] (bajo el supuesto de que éstos sean efectivamente más eficientes que dichos organismos para administrar los gastos sociales, lo cual debe ser fehacientemente corroborado). Alternativamente, es posible concebir los fondos como un punto de referencia (*benchmark)* para los organismos ministeriales; esto significa que pueden generar un efecto de demostración de un paradigma emergente (los fondos sociales confrontados con el paradigma dominante). De este modo, los fondos sociales permitirían experimentar fórmulas de solución que luego podrían generalizarse; demostrar nuevas maneras de administrar los programas sociales, y difundir el sentido de responsabilidad que debe imperar en un contexto de moderna administración pública de tipo gerencial.

Por las razones señaladas, es probable y deseable que los fondos exitosos perduren en el tiempo, siempre que cuenten con mecanismos de estabilización de ingresos que aseguren la sostenibilidad de proyectos a largo plazo.

Por último, es conveniente distinguir claramente entre los fondos destinados a atender necesidades básicas (fondos sociales de emergencia) y aquellos cuyo objetivo es reducir la incidencia de la pobreza estructural (fondos de inversión social). Un requisito para la superación de la pobreza estructural es que los gastos no se concentren únicamente en el alivio de la pobreza coyuntural. Esto significa que los fondos de inversión deben gastar más en elevar la productividad del capital humano de los pobres, para que puedan insertarse en el mercado laboral.

E. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

Como ya se planteó, uno de los principales desafíos es elevar la productividad del gasto social. Para ello, un requisito fundamental es focalizar los esfuerzos en el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de dicho gasto. La evidencia empírica demuestra que el espacio de acción es grande y las opciones múltiples. Además de elevar la prioridad fiscal del gasto social, cabe dedicar mayores esfuerzos a aspectos como racionalización (eliminación y reducción de gastos administrativos redundantes), focalización de los beneficios, y descentralización, tanto en materia de financiamiento como de gestión, calidad de los servicios provistos y regulación de su prestación descentralizada y privada, entre otros.

En este contexto, en los últimos años han surgido nuevas formas de provisión y financiamiento, por medio de proyectos conjuntos entre el sector público, el privado y el denominado "tercer sector" (organizaciones no gubernamentales, instituciones sin fines de lucro y otras). Las modalidades de participación del sector privado son muy diferentes. Abarcan la administración privada de servicios financiados con cotizaciones de los usuarios

[25] En un caso extremo, si se pusiera en práctica una medida de este tipo sería necesario crear una superintendencia de fondos sociales que regulara sus actividades.

(seguridad social en materia de pensiones, salud o educación); servicios financiados con fondos públicos, bajo la forma de subsidios a la demanda, que permiten a los usuarios elegir al oferente del servicio (programas de becas educativas, subsidios de salud o de vivienda); provisión de servicios mediante sistemas de contratación o cofinanciación (colegios, centros de salud, comedores populares), y la ejecución de proyectos en comunidades beneficiadas con cofinanciación de costos (programas de vivienda, en los que el gobierno proporciona los materiales y los beneficiarios aportan su mano de obra).

La participación tradicional del sector privado en la provisión de algunos servicios sociales y los nuevos mecanismos diseñados en los últimos años con tal propósito indican que la oferta privada responde en forma dinámica a las oportunidades que se le dan y que logra superar muchas de las "fallas de gobierno" que justifican la apertura de estos espacios. Sin embargo, no está exenta de problemas, que se relacionan con dos tipos de "fallas de mercado". Unos, con las economías de escala y externalidades de distinta índole; otros, con deficiencias en materia de información, que dan lugar, entre otros, a fenómenos de competencia imperfecta, selección adversa y riesgos morales (*moral hazard*), entre otros.

En economías con marcadas disparidades distributivas, el problema más importante es que el mercado induce naturalmente al sector privado a orientar su oferta —especialmente en términos de calidad— hacia los sectores de mayores ingresos. La oferta privada para sectores más pobres de la población responde inadecuadamente a un esquema de subsidios a la demanda; se requiere, por lo tanto, formular políticas cuyo propósito específico sea generar una oferta privada satisfactoria en cantidad y calidad, e incluso favorecer el surgimiento de nuevos agentes con un comportamiento más solidario o comunitario. Los mecanismos de participación comunitaria, combinados con la acción de fundaciones privadas son, sin duda alguna, los más eficaces para aumentar la oferta de servicios privados a los sectores más pobres de la población.

Obviamente, las dificultades se acentúan cuando el diseño de los esquemas de participación privada carece de elementos de solidaridad, como lo demuestra la historia de la reforma de la salud en Chile. Sin embargo, la introducción de tales elementos no soluciona automáticamente el problema. Para evitar las deficiencias del esquema chileno, en el nuevo sistema colombiano de seguridad social en materia de salud se incorporaron elementos solidarios, pero durante su fase inicial la respuesta privada a las necesidades de los estratos más pobres de la población ha sido igualmente frustrante. La ausencia de solidaridad da lugar a otros problemas, en especial a una selección adversa a los usuarios, que eleva, en vez de reducir, las necesidades de financiación pública del servicio correspondiente, como lo ilustra de nuevo el caso del Fondo Nacional de Salud (FONASA) en Chile.[26]

Otro problema es que la oferta privada no responde equitativamente desde un punto de vista geográfico. Puede esperarse un nivel de prestaciones adecuado en ciudades de cierto tamaño, pero resulta claramente insuficiente en poblaciones pequeñas o en el sector rural, donde puede haber "monopolios naturales" en muchos servicios, bajo condiciones que, por lo demás, hacen que su provisión no sea rentable. En estos casos es necesario redoblar los esfuerzos por mejorar la información y la protección de los consumidores, considerando que las asimetrías de información, en la práctica, terminan lesionando la calidad y oportunidad de las prestaciones orientadas a los grupos de menores ingresos.

---

[26] Véase el capítulo VII.

Por lo tanto, deben tenerse siempre presentes las dificultades institucionales asociadas a la introducción de nuevos esquemas y la forma en que éstos enfrentan viejas y nuevas "fallas de mercado", factores que muchas veces se minimizan en discusiones y diseños a nivel teórico. Por lo tanto, las reformas que se introduzcan en este marco deben ser pragmáticas e incorporar un componente de aprendizaje por experiencia, lo cual exige una participación activa y nuevas formas de intervención estatal. No menos importante es recordar que no en todos los sectores pueden los nuevos esquemas de participación privada sustituir completamente la oferta pública de servicios sociales. Por este motivo, en muchos casos podría ser conveniente diseñar sistemas mixtos de prestación de servicios, en que participen agentes públicos y privados, en competencia adecuadamente regulada.

La experiencia demuestra que los esquemas puros de subsidios a la demanda alcanzan una eficacia relativa diferente, según el sector en que se los utilicen. De allí la importancia que estas reformas vayan acompañadas de instrumentos dirigidos a aumentar la oferta, tanto pública como privada, y a mejorar la calidad de los servicios que prestan unos y otros agentes. Entre las políticas de oferta se cuentan las orientadas a desarrollar mecanismos de participación comunitaria en la provisión de servicios sociales para los sectores más pobres de la población. En algunos casos, puede ser conveniente optar por esquemas intermedios de apoyo financiero, tentativamente denominados "subsidios a la oferta con criterios de demanda", que permitan actuar sobre la oferta, incluida la calidad de los servicios, y también obtener los beneficios tradicionales de los esquemas de subsidio a la demanda, en términos de focalización de los beneficiarios. Estos esquemas contemplan la contratación de agentes seleccionados a través de un concurso competitivo, para proporcionar servicios a un grupo poblacional determinado, o de la promoción activa de organizaciones comunitarias con el propósito explícito de otorgarles la administración de los servicios correspondientes.

El diseño de un esquema mixto de prestación de servicios sociales debe incluir, como es obvio, políticas específicas dirigidas a elevar los niveles de eficiencia, eficacia y calidad de las entidades públicas involucradas. El avance hacia esquemas descentralizados de administración de dichos servicios y la modernización de su gestión, a partir de la reformulación de los sistemas de incentivos y la introducción de una cultura de evaluación sistemática de resultados, se analiza con detenimiento en los capítulos VII y X de este informe.

Por último, conviene resaltar que uno de los grandes beneficios que acarrean las reformas tendientes a facilitar la participación del sector privado y, en general, el desarrollo de esquemas competitivos en la prestación de servicios sociales, es que conducen a diseñar y poner en práctica mecanismos de regulación, información y control respecto de la calidad de los servicios prestados. Esto es particularmente importante cuando el carácter especializado de la producción de servicios no garantiza la transparencia de la información, base sobre la cual los consumidores eligen a sus proveedores. Esta es un área de acción gubernamental todavía incipiente, a la cual habrá que dedicar crecientes esfuerzos en los próximos años.

F. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

- El comportamiento procíclico del gasto social ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de las políticas sociales durante los períodos de crisis. En este marco, uno de los grandes desafíos de la política social es diseñar mecanismos que efectivamente permitan estabilizar el gasto público social.
- La necesidad de aumentar el gasto social debe satisfacerse sin generar mayores presiones sobre las finanzas públicas. Por consiguiente, debe privilegiarse la reasignación de recursos públicos en favor del gasto social, el mejoramiento de la calidad de la gestión pública y la elevación de la productividad del gasto público en general, y el social en particular.
- La mayor vulnerabilidad de los grupos de menores ingresos ante programas de estabilización y ajuste estructural, unida a la necesidad de incorporar la dimensión de la equidad a la formulación, diseño e instrumentalización de las políticas públicas en general, y la fiscal en particular, hace aconsejable realizar estudios sobre impacto distributivo e incidencia efectiva a fin de evaluar —tanto *ex-ante* como *ex-post*— el impacto de propuestas tributarias y presupuestarias en la equidad.
- Para elevar la productividad del gasto social es necesario, por una parte, avanzar hacia la descentralización de su financiamiento y su gestión, y por otra mejorar la calidad de los servicios prestados. Esto último, a su vez, puede facilitarse mediante una mayor participación de los usuarios en la evaluación y, probablemente, en el debate de prioridades descentralizado, a nivel comunal y municipal. Por otra parte, como se abre un espacio para la provisión privada de determinados servicios de salud y educación, se debe regular dichas prestaciones con especial cuidado y velar por su calidad y cobertura.
- La creación de más fondos sociales de emergencia e inversión como mecanismos para captar recursos externos podría ser una manera de reducir la presión sobre los gastos públicos destinados a proyectos específicos. Estos fondos, que captan esos recursos y los canalizan hacia programas y proyectos determinados, han mostrado también que pueden ser útiles para promover la participación social y la complementación entre los ámbitos público y privado. Según las experiencias registradas, permiten un manejo transparente, eficiente, rápido y flexible para atender a demandas sociales específicas.

VII. SEGURIDAD SOCIAL

A. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la mayoría de los países de la región ha iniciado procesos de reforma de la seguridad social, destinados a modificar la participación que tradicionalmente han tenido el sector público y el privado en el financiamiento y la administración de los servicios de previsión y salud. El propósito es incrementar la eficiencia y la eficacia en la asignación del gasto público, y aliviar las necesidades financieras del sector gubernamental.

Las reformas tienen un gran impacto en las finanzas públicas. La magnitud de la deuda previsional, y la dificultad que implica para los países cubrirla mediante erogaciones fiscales corrientes o bien afrontar los costos políticos de no pagarla, obligan a los gobiernos a plantear estrategias para reformar el sistema de pensiones. Al llevar a cabo dichas reformas, es necesario tener en cuenta que deben aplicarse en sociedades con una alta incidencia de la pobreza, mercados de capitales emergentes, y sistemas de pensiones con cobertura en muchos casos reducida o con obligaciones sustanciales con los trabajadores y jubilados adscritos al sistema.

Estas y otras reformas en curso afectan la sustentabilidad de la política fiscal y de la deuda pública, por lo que es necesario analizar el cumplimiento de la restricción presupuestaria del gobierno a lo largo del tiempo. Dicho análisis resulta fundamental si se quiere evaluar la viabilidad y la equidad intergeneracional de las políticas fiscales actuales y dejar de aplicar políticas cuyo costo pueda recaer desproporcionadamente en las generaciones futuras. Las tendencias demográficas, que acelerarán el proceso de envejecimiento de la población de la región a partir de la presente década, destacan la conveniencia de prestar atención a este tema, ya que ejercerán una presión creciente en la financiación de los servicios sociales, muchos de los cuales tienen fuerte relación con la estructura de edad de sus potenciales beneficiarios.

Por último, los efectos de las reformas de los sistemas de salud en términos de requerimientos financieros del sector público no sólo dependen de las reformas financieras que

se realicen, sino también de la capacidad de las reformas de desplazar la demanda de servicios de salud hacia proveedores privados. De no darse estas condiciones, el Estado se verá enfrentado a la misma estructura de gastos pero con menores ingresos. Lo ocurrido en algunos países de la región enseña que una inadecuada combinación público-privada, que incentive a afiliarse a las personas de mayor riesgo y menores ingresos al sector público, mientras concentra parte importante de las cotizaciones previsionales en el sector privado, tenderá a hacer crecer las necesidades de financiamiento del sector público y los costos globales de la prestación de servicios de salud.

B. DEUDA PREVISIONAL, ESTRATEGIAS PARA EXPLICITARLA Y COSTOS FISCALES DE LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

La reforma adoptada por Chile en 1981, que sustituyó un sistema público de reparto por el de capitalización individual, ha sido seguida por reformas en Argentina, Colombia, México, Perú, Uruguay y Bolivia, en las que se han incorporado mecanismos de capitalización en diferentes grados.

Se justifica, entonces, analizar las profundas consecuencias que este tema tiene sobre las finanzas públicas. Las implicaciones financieras de los sistemas de previsión social para el sector público van más allá del cambio de un sistema de reparto por otro en que se utiliza la capitalización individual.

Los esquemas de financiamiento basados en las transferencias intergeneracionales ("de reparto") son sistemas en los que se financia el pago de la deuda antigua (el valor presente de los beneficios a los que tienen derecho los pensionados) con deuda nueva (el valor presente de los aportes que realizan los trabajadores activos) en forma permanente.[1] La sustitución de este mecanismo significa reconocer una deuda previsional equivalente a la suma de las deudas antigua y nueva. Debido a la magnitud de los recursos fiscales necesarios para pagarlas hasta que el último de los trabajadores actualmente activos se jubile, es posible que sea inviable desde el punto de vista de las finanzas públicas.

¿Cuál es la magnitud de la deuda previsional? ¿Están los países en condiciones de responder a ella mediante erogaciones fiscales corrientes o a afrontar los costos políticos del no pago? ¿Qué estrategias han aplicado en la reforma de sus sistemas de pensiones?

1. La deuda previsional implícita y los costos fiscales de explicitarla

La adopción instantánea de cuentas de ahorro individuales obligatorias para todos los asegurados implica el reconocimiento de dos componentes de la deuda previsional: i) el valor presente de las pensiones de todos los pensionados a la fecha de entrada en vigencia de la reforma (la deuda previsional con los jubilados) y ii) el valor presente de todas las contribuciones (o de los beneficios a los que dan derecho) que hasta la fecha de entrada en vigencia de la reforma han realizado o adquirido los que aún están activos (la deuda

[1] Schmidt-Hebbel (1994).

previsional con el sector activo). La suma de ambos valores, descontado el valor de las reservas del sistema antiguo, da el monto aproximado de la deuda previsional implícita.

Para un caso hipotético de sustitución en 1990 del sistema vigente (similar al de reparto), por un sistema de capitalización individual (similar al componente de ahorro en cuentas individuales del sistema chileno) en el cuadro VII-1 se presentan estimaciones del valor de la deuda previsional implícita de los países latinoamericanos, basadas en una metodología uniforme. Las cifras constituyen una estimación máxima por cuanto para su cálculo asumen lo siguiente: i) la sustitución total e instantánea de un sistema por otro, ii) la continuidad en el empleo de los afiliados al sistema antiguo y iii) la ausencia de evasión o elusión mientras operaba el sistema antiguo. Además, los cálculos pueden diferir de estimaciones más refinadas por haberse utilizado valores de parámetros del sistema previsional (por ejemplo, tasas de reemplazo, tasas de contribución y tasas de cobertura) en torno a 1980 y que se mantienen fijos en el tiempo;[2] sólo se consideran la deuda por concepto de pensiones de jubilación y por contribuciones pasadas, dejando fuera aquella parte de la deuda correspondiente a pensiones de invalidez, de sobrevivencia y básicas. Para todos los países de la región se utiliza un conjunto de indicadores agregados de la economía, el mercado de trabajo, la estructura demográfica y el sistema previsional.[3]

Las estimaciones de la deuda previsional presentadas en el cuadro VII-1 destacan la relevancia de la dimensión fiscal en el debate sobre el diseño de las reformas de los sistemas de pensiones. La sustitución total e inmediata de un sistema por otro puede resultar inviable, debido al monto de los recursos fiscales que se requerirían para pagar la deuda previsional que debe explicitarse.

En un primer grupo de países, cuya deuda previsional estimada supera el 200% del PIB (Argentina, Uruguay y Brasil), la sustitución total e inmediata de un sistema por otro exige un monto anual de recursos fiscales superior a 6% del PIB por un lapso de 40 años, suponiendo una amortización lineal y una tasa de descuento de 5%. Chile, Costa Rica, Cuba

---

[2] Por ejemplo, Schmidt Hebbel (1995) estima para Colombia una deuda previsional dentro de un rango de 59% a 64% del PIB, mientras las estimaciones de CEPAL alcanzan sólo a 35%. Sin embargo, al reemplazar los parámetros usados por CEPAL por los utilizados por Schmidt Hebbel, se llega a un valor de 62.5% con la metodología de la primera.

[3] Para el cálculo se han utilizado supuestos simplificadores. Entre los más importantes están: i) la existencia de un sistema de reparto desde 1950; ii) la cobertura promedio del sistema permanece constante al nivel observado cerca de 1985 (punto intermedio entre 1950 y el fin del período de proyección); iii) las tasas de cotización y de reemplazo no cambian y son las observadas en los trabajos de Mesa-Lago (1991a y 1991b); iv) las contribuciones comienzan a efectuarse, para todas las cohortes, a los 20 años de edad, y continúan ininterrumpidamente hasta la jubilación a los 60 años de edad; v) se proyecta el número de años como pensionado usando las tablas de vida del CELADE, en torno a 1990; y vi) la tasa de interés real es igual a la tasa de crecimiento de los salarios reales. Bajo estos supuestos la deuda previsional con los activos (Da) puede expresarse, como fracción del PIB, de la siguiente forma: **Da= c×s×k×Aa**; donde: c=tasa de contribución sobre el salario, s=participación de los salarios en el PIB, k=cociente contribuyentes/asalariados, Aa=número (promedio) de años de cotización por persona en edad activa, y la deuda con los actualmente jubilados (Dj): **Dj= r×s×k×d×Aj,** donde: r=tasa de reemplazo sobre el salario, d=índice de dependencia del sistema de pensiones (jubilados/activos), Aj=número promedio de años de retiro por persona en edad de jubilación.

Cuadro VII-1
DEUDA PREVISIONAL IMPLÍCITA EN AMÉRICA LATINA, 1990
(Estimada como porcentaje del PIB)

Países	Deuda con el sector activo	Deuda con los jubilados	Deuda total
Muy alta			
Argentina	230.6	74.8	305.4
Uruguay	193.3	96.1	289.4
Brasil	143.6	58.0	201.6
Alta			
Cuba	108.2	43.2	151.4
Panamá	78.2	67.1	145.3
Chile	100.4	30.6	131.0
Costa Rica	51.7	42.3	93.9
Baja			
Perú	29.9	14.6	44.5
México	20.8	16.2	37.0
Venezuela	25.5	11.2	36.6
Paraguay	30.5	5.9	36.4
Colombia	19.9	14.8	34.8
Nicaragua	18.5	14.4	32.9
Bolivia	24.1	6.8	30.9
Guatemala	13.1	12.4	25.5
República Dominicana	16.1	5.4	21.5
Muy baja			
Ecuador	13.5	5.6	19.1
Honduras	7.5	7.9	15.4
El Salvador	3.7	5.0	8.7
Haití	2.5	1.8	4.3

Fuente: CEPAL, según metodología propia y datos agregados de participación de los salarios en el PIB, tasas de contribución, tasa de reemplazo, índice de dependencia, cobertura poblacional del sistema previsional, empleo asalariado, estructura demográfica, mortalidad.

y Panamá, cuya deuda previsional se estima entre 90% y 200% del PIB, deberían destinar recursos fiscales en un rango de 2.8% a 4.6% del PIB. En situaciones más propicias para financiar los costos fiscales de la transición de un sistema a otro, haciendo explícita la totalidad de la deuda previsional, se encuentran los países cuya deuda previsional fluctúa entre 20% y 50% del PIB (Bolivia, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela), que deberían asignar anualmente recursos fiscales equivalentes a 0.7%-1.4 % del PIB. En el caso hipotético de que se realice una reforma de esa naturaleza en Ecuador, El Salvador, Haití y Honduras, los recursos fiscales necesarios fluctuarían entre 0.1% y 0.6% del PIB.

Las diferencias entre países dependen de varios factores. Uno de ellos es el grado de envejecimiento de la fuerza de trabajo y de la población adulta, en general. En la parte superior del cuadro VII-1 se encuentran los países en etapas relativamente avanzadas de transición demográfica y en la parte inferior los países donde ésta es más incipiente. Sin embargo, queda claro que el envejecimiento demográfico no es, ni con mucho, el único determinante de la clasificación. Brasil y México, por ejemplo, tienen una estructura por

grupos de edad similar, pero Brasil aparece mucho más arriba en el ordenamiento de los países por nivel de deuda, en razón de la alta cobertura y mayor generosidad de su sistema de pensiones, además de una participación levemente superior de los salarios en el PIB. La deuda es elevada en países como Argentina y Uruguay, que tienen una fuerza de trabajo y una población relativamente envejecidas, altas tasas de cotización y de reemplazo, y una elevada relación entre cotizante y asalariado. En cambio, es baja en El Salvador y Haití, donde los trabajadores asalariados son una limitada proporción de la PEA, y tanto ésta como la población general tienen una estructura de edad joven.

La reforma realizada en Chile transfirió al Estado la responsabilidad financiera del costo total de la reforma. Este costo incluye el pago del déficit operacional, para amortizar la deuda con los jubilados y pensionados; el pago de los bonos de reconocimiento para amortizar la deuda correspondiente a las contribuciones ya realizadas por aquellos activos en el momento de la reforma; el pago de subsidios a la pensión mínima aplicable a aquellos que, pese a haber contribuido durante el período estipulado por ley, no acumulan un monto que permita financiarla, y el pago de pensiones asistenciales para los indigentes. Tal como se aprecia en el recuadro VII-1, estos compromisos han significado hasta el presente erogaciones públicas muy superiores a las proyecciones originales. Parte de su financiamiento exigió en su oportunidad (1981-1987) un importante ajuste de la estructura del gasto social fiscal, que redujo la disponibilidad de recursos para otros programas sociales, de educación, salud y vivienda (véase el cuadro VII-2).

2. Implicaciones para las estrategias de reforma

Desde el punto de las finanzas públicas, la viabilidad de realizar un cambio total e inmediato del sistema de pensiones debe ser ponderada por las autoridades pertinentes en cada país. En la práctica, se han concebido modelos alternativos de reformas consistentes en una combinación de estrategias en las que se privilegian las bondades del sistema de capitalización y, a la vez, se intenta minimizar la deuda previsional que debe explicitarse. Éstas pueden resumirse en cuatro categorías:

a) Estrategia 1

Consiste en aminorar los compromisos financieros futuros que el sistema contrae, modificando las condiciones de elegibilidad y las que determinan los beneficios. Las medidas pertinentes se adoptan previa o simultáneamente al cambio del mecanismo de financiamiento. El aumento de la edad de retiro, la reducción del coeficiente anual de actualización y el cambio del sistema de indización de las pensiones, mediante la adopción de una nueva cláusula de reajuste, son ejemplos de esta estrategia. En este caso, las cotizaciones realizadas en el pasado no se actualizan, como en el cálculo de la sección anterior; lo que se hace es calcular el valor presente de los beneficios a los que esas contribuciones dan derecho, pero se cambia la fórmula para su estimación, a fin de que se explicite una deuda menor. Para que la deuda previsional sea efectivamente menor, la reforma debe realizarse lo antes posible.

Recuadro VII-1
COSTO FISCAL DE LA REFORMA PREVISIONAL EN CHILE

En el cuadro siguiente se compara la información proporcionada por la Dirección de Presupuesto sobre el déficit previsional efectivo y su cambio a partir de la reforma del sistema de pensiones que comenzó a regir en mayo de 1981 con valores proyectados. Llama la atención que los valores excedan las estimaciones de la CEPAL derivadas de una amortización lineal de la deuda implícita con una tasa de descuento de 5%, así como las proyecciones originales realizadas por Iglesias y Acuña a partir de proyecciones de los gastos operacionales y de los bonos de reconocimiento pagados en cada período.

El costo de la reforma que implica para el fisco el pago de las obligaciones previsionales sin poder acceder a las imposiciones previsionales que ahora se depositan en las cuentas individuales administradas por las administradoras de fondos de pensiones, exige un esfuerzo importante de disciplina fiscal. Aun las proyecciones más pesimistas parecen haber quedado cortas cuando se las compara con las cifras reales que ilustran lo que significa para el fisco impulsar una reforma como la chilena.

DÉFICIT PREVISIONAL REAL[a] 1980-1995
(En porcentajes del PIB)

Año	Aportes presupuestales	Imposiciones recibidas	Déficit previsional	Proyecciones originales	Amortización lineal
1980	–.–	–.–	1.7		1.7
1981	–.–	–.–	4.1	1.2	4.0
1982	–.–	–.–	8.3	3.2	4.0
1983	–.–	–.–	7.5	3.7	4.0
1984	–.–	–.–	7.7	3.9	4.0
1985	–.–	–.–	6.7	3.6	4.0
1986	–.–	–.–	6.3	3.7	4.0
1987	7.3	1.9	5.4	3.8	4.0
1988	6.7	1.6	5.1	3.4	4.0
1989	6.2	1.7	4.5	3.3	4.0
1990	6.3	1.7	4.6	3.4	4.0
1991	6.1	1.6	4.5	3.4	4.0
1992	5.9	1.6	4.3	3.4	4.0
1993	6.0	1.5	4.5	3.4	4.0
1994	5.9	1.4	4.5	3.4	4.0
1995	5.7	1.4	4.3	3.3	4.0
1996				3.2	4.0

Fuente: 1980-1984: Patricio Arrau, "El nuevo régimen previsional chileno", *Regímenes pensionales,* Santafé de Bogotá, Fundación Friedrich Ebert, septiembre de 1992; Arrau, *op. cit.* Ajustando las cifras con el PIB base 1986; 1987-1995: Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, "Evaluación del desempeño en el sector público: la experiencia chilena", *Taller sobre evaluación de la gestión del gasto público. Compendio de documentos,* Santiago de Chile, CEPAL, enero de 1998; 1996: P. Iglesias y R. Acuña, "Chile: experiencia con un régimen de capitalización, 1981-1991", Santiago de Chile, CEPAL, Proyecto Regional CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo, 1991.

[a] Amortización lineal a partir de la cifra de deuda estimada por CEPAL y una tasa de descuento de 5% real.

Cuadro VII-2
COMPOSICIÓN DEL GASTO FISCAL SOCIAL EN CHILE[a] 1970-1995
(En porcentajes)

Período	Previsión	Educación	Salud	Vivienda	Otros
1970-1973	26.5	37.7	18.6	12.6	4.6
1974-1980	25.9	35.9	14.6	8.1	15.5
1981-1987	38.6	26.3	8.3	3.7	23.1
1987-1995	47.6	26.0	8.9	7.8	9.8

Fuente: Obtenido de Boletines Mensuales del Banco Central de Chile.

[a] 1970-1987 gasto fiscal social en millones de dólares de 1976; 1987-1996 clasificación funcional del gasto social en millones de pesos de cada año.

b) Estrategia 2

Consiste en la adopción parcial de un sistema de capitalización y, por ende, de la explicitación de sólo una parte de la deuda previsional implícita. El sistema que se adopta como obligatorio se basa en dos pilares, de reparto y de capitalización; la distribución de los afiliados entre ambos queda determinada, entre otras, por consideraciones fiscales. Este es el esquema que se ha aplicado en Argentina, Colombia y Uruguay, y que rige el diseño de otras reformas en América Latina y en Europa oriental.[4]

Esta estrategia ofrece tres tipos de ventajas: i) permite reducir la deuda implícita que explicita y mantener los costos fiscales de la transición a un nivel manejable, lo que es importante en los casos de Argentina y Uruguay especialmente; ii) constituye una suerte de cartera diversificada, puesto que la tasa de retorno del sistema mixto se calcula como una media ponderada de la tasa de retorno del sistema de reparto (tasa de crecimiento de la masa salarial) y del sistema de capitalización (tasa de retorno de las inversiones financieras) y iii) permite aclarar el vínculo entre las contribuciones y los beneficios de cada afiliado y reducir las distorsiones de los beneficios establecidos.

A estas ventajas se contraponen las siguientes desventajas: i) el componente de reparto seguirá siendo objeto de presiones políticas para que cumpla funciones redistributivas; ii) debido a la coexistencia de dos sistemas de financiamiento cuyos retornos pueden diferir, se ejercerá presión para buscar formas de compensación entre ambos; iii) subsisten las necesidades de financiamiento y ajuste de los parámetros del componente de reparto (tasa de cotización, edad de jubilación, etc.) y iv) el componente de capitalización presenta una falta de equidad en lo que respecta a las pensiones propias de los sistemas estrictamente definidos por contribuciones individuales (véase la sección C).

c) Estrategia 3

Consiste en diseñar, con el mínimo costo posible por concepto de "compensación", un mecanismo de incentivos para el traslado de una persona o cohorte al nuevo sistema. La compensación es necesaria para alentar a quienes han participado en el sistema antiguo a abandonarlo. Por razones políticas, la decisión de cambiar de un sistema a otro debiera ser voluntaria, pero por razones de índole financiera y económica es conveniente saber cuántos afiliados se trasladarán. Para eso hay que conocer el mecanismo de toma de decisiones, lo que también favorecería la determinación del tipo de compensación que minimice el gasto para todos los que se cambian. El mecanismo debe ser tal que incentive las decisiones individuales, pero con un costo mínimo de compensación por concepto de cambio.

La dificultad de esta estrategia consiste en la determinación de los incentivos de menor costo necesarios para que personas de diferentes edades se trasladen a un sistema que les ofrece mayores tasas de retorno. El mayor problema es el que se plantea con quienes se encuentran más cerca de la edad de jubilación. La deuda previsional será menor en la medida que sean estas personas las que se cambien sin compensación, ya que en su caso el valor presente de las futuras pensiones es más alto. Para trasladarse sin compensación, las personas de más edad deben percibir que la tasa esperada de retorno del sistema de capitalización supera por un margen importante la tasa de retorno implícita del sistema de reparto.

---

[4] Queissier (1995) y Holzmann (1997b).

d) Estrategia 4

Consiste en el diseño de un sistema en el que se continúa con el mecanismo de reparto, pero que es administrado como un régimen definido por contribuciones. El sistema provee a todos los afiliados una cuenta individual, en la que se registran las contribuciones como en cualquier cuenta de ahorro, pero se capitalizan a una tasa de retorno igual a la tasa de crecimiento del salario promedio del cual se descontaron las contribuciones. A la edad de jubilación, la pensión que se paga es proporcional al capital acumulado, incluido el retorno "contable", dividido por el número de años que se espera que vivan todas las personas de esa edad. La pensión se ajusta de acuerdo a la inflación, ya que se define en términos reales. Esta modalidad ha sido adoptada en las recientes reformas del sistema en Italia, Letonia y Suecia, y figura entre las opciones con más probabilidades de aplicarse en varios países de Europa oriental, entre otros, Polonia.

Esta opción tiene las siguientes ventajas: i) establece un vínculo entre beneficios y contribuciones y sanciona a quien no participa, ya que la evasión se traduce en menores beneficios; ii) ayuda a aislar al sistema de presiones políticas, ya que todo incremento de las pensiones debe estar asociado a mayores contribuciones, iii) incentiva a los afiliados a seguir trabajando por más tiempo para recibir una mayor pensión; iv) ajusta endógenamente el sistema a un aumento de la esperanza de vida, ya que un aumento de ella lleva automáticamente a una menor pensión o incentiva un retiro más tardío, y v) define una estructura de beneficios que puede integrarse fácilmente a un segundo pilar de capitalización (que opera normalmente mediante contribuciones definidas).

Un requisito de esta estrategia es la acumulación de un fondo de reserva para hacer frente a cambios económicos adversos y a las tendencias del envejecimiento de la población. El sistema continúa siendo de reparto, pero promete tasas de retorno determinadas por el crecimiento del salario promedio en el pasado, lo que exige reservas financieras. De lo contrario deberá recurrirse al presupuesto del Estado. Dado que este fondo puede estar sujeto a presiones políticas para que se haga un uso alternativo de los recursos, se ha propuesto una variante,[5] en la que la tasa de interés está determinada actuarialmente a partir de cambios esperados de las variables que afectan el equilibrio del sistema durante el período de proyección.

Tal como se observa en el cuadro VII-3, la mayoría de los países en los que ha habido una reforma han recurrido a la modificación de beneficios y condiciones de eligibilidad (estrategia 1) y a la definición de incentivos mínimos para el traslado al sistema de capitalización (estrategia 3), a fin de reducir los costos fiscales que se explicitan. En todos los casos, con la excepción de Bolivia, Chile y México, se ha adoptado una fórmula mixta de reparto y capitalización, que también aminora la deuda pensional explícita (estrategia 2). La estrategia 4, que implica tanto la mantención del mecanismo de reparto como la adopción de un régimen definido por contribuciones, no ha sido adoptada todavía en la región, aunque en razón de las ventajas ya señaladas puede resultar atractiva para muchos países.

---

[5] Boskin, Kotlikoff y Shoven (1988).

Cuadro VII-3

COMPONENTES DE ESTRATEGIAS DE EXPLICITACIÓN DE LA DEUDA PREVISIONAL

ESTRATEGIA	ARGENTINA Ley 24.241	BOLIVIA Ley No. 1732 de 1996	BRASIL Reforma en consideración	CHILE Decreto ley 3500
Estrategia 1 (Elegibilidad y beneficios)	- Aumento de la edad de jubilación a 60 años para mujeres, 65 para hombres y aumento del mínimo de años de cotización a 30. - La prestación compensatoria (PC) queda sujeta a los requisitos anteriores (iguales a los aplicados a la prestación básica universal (PBU). La PC se eroga mensualmente junto a los demás beneficios del sistema.	- Se cambia la definición de salario base - Se define una tasa de reemplazo mínima. - Se fija la edad de jubilación a partir de 65, pero ésta varía según el capital acumulado.	- Aumento de la edad de jubilación. - Eliminación de la jubilación por años de servicio.	- Aumento de la edad legal de jubilación (60 años para mujeres, 65 años para hombres). - Reconocimiento de contribuciones (no de beneficios) realizadas por los activos al momento de la reforma que se cambian al régimen de capitalización.
Estrategia 2 (Esquema mixto)	- Se crea un sistema integrado de jubilaciones y pensiones, manteniendo un pilar de reparto, con opción libre al régimen de reparto o de capitalización. - Los beneficios otorgados por el régimen público, incluida gran parte de los componentes de solidaridad, son financiados mediante aportes de los trabajadores, empleadores y otros impuestos, sobre una base de reparto.	No se adopta, ya que todos deben trasladarse al nuevo sistema.	Se están adoptando medidas complementarias como la creación del Fondo de Jubilación Programada Individual (FAPI).	
Estrategia 3 (Incentivos de bajo costo para el traslado al sistema de capitalización)	Se otorga una prestación adicional por permanencia a los que se mantienen en el régimen de reparto y, proporcionalmente, a los que deciden cambiarse al de capitalización a partir de la reforma.	- Se otorga una compensación por cotizaciones a los trabajadores antiguos. - Se otorga un bono de solidaridad a los trabajadores independientes.		- Fijación de la tasa de contribución para el sistema de capitalización (10% más comisiones y seguros) menor a la existente en el antiguo sistema de reparto (cerca de 20%), lo que redunda en un aumento del sueldo líquido de quienes optan por el sistema de capitalización. - Se otorga garantía estatal de pensión mínima y de rentabilidad mínima. - Reconocimiento de *contribuciones* (no de beneficios) realizadas por los afiliados que se cambian al régimen de capitalización, cuando se realiza la reforma.

Cuadro VII-3 (concl.)

ESTRATEGIA	COLOMBIA Abril de 1994	MÉXICO Ley del seguro social 1995	PERÚ Decreto ley 25.897 de 1992	URUGUAY
Estrategia 1 (Elegibilidad y beneficios)	- Se eleva gradualmente la edad de jubilación. - Se aumenta el período mínimo de cotización para tener derecho a pensión en el subsistema público.	- Se fija la edad de jubilación normal a los 65 años y se establece mínimo de 1.250 semanas de cotización.	Se crea la Oficina de Normalización Previsional. Se elimina jubilación anticipada, se establece el período de aporte y se fija pensión máxima, que debe ser reajustada por decreto supremo.	- Se mantienen los derechos de los jubilados en la fecha de entrada en vigencia de la reforma, y de quienes tenían jubilación en trámite y no desean cambiar de régimen. - Se modifican los derechos de trabajadores mayores de 40 años; se disminuye la tasa de reemplazo para aproximar la edad de jubilación a los 65 años para los hombres y 60 para las mujeres; se aumentan las jubilaciones mínimas y máximas, y se autoriza el cambio al nuevo sistema a los menores de 40 años. - Se modifican los derechos de los menores de 40 años, para establecer sistema mixto.
Estrategia 2 (Esquema mixto)	- La afiliación al nuevo sistema no es obligatoria y depende de la elección de cada trabajador. - Se permite a los trabajadores pasar del sistema público al privado o viceversa cada tres años. - No se exige a los nuevos integrantes de la fuerza laboral afiliación al sistema privado.	- Las pensiones de jubilación pasan al régimen de capitalización individual. - Los trabajadores antiguos pueden optar entre los beneficios de la ley derogada y los de la ley nueva. - La cuenta individual tiene tres subcuentas, de retiro, de vivienda y de aportaciones voluntarias.	- Sistema de capitalización optativo. Se crea el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP). - Los incentivos para participar en el SPP son la menor cotización y el reconocimiento de los aportes pasados. - Se fija un aporte del 1% como contribución de solidaridad.	- Los menores 40 años y los mayores de 40 años que lo deseen, quedan sujetos a un sistema mixto. - Los trabajadores con un ingreso inferior a $5.000 (de abril de 1996), deben acogerse al régimen solidario; de $5.000 a $15.000 al ahorro obligatorio, y de más de $15.000 al régimen voluntario. - Los trabajadores cuyo ingreso es inferior a $5.000 permanecen en régimen de reparto. Si optan 50% solidario-50% voluntario.
Estrategia 3 (Incentivos de bajo costo para el traslado a régimen de capitalización)	El Fondo Nacional de Solidaridad Pensional subsidia los aportes de los trabajadores de menores ingresos.	Se compensa a los que opten por los beneficios de la ley antigua mediante fondos acumulados de retiro.	En el SPP el reconocimiento de aportes realizados al sistema estatal consiste en bonos indizados sobre la base de la inflación pasada, sin interés real.	Aporte patronal sólo se mantiene en el caso de régimen solidario.

C. SUSTENTABILIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL: ASPECTOS MACROECONÓMICOS Y EQUIDAD INTERGENERACIONAL

1. Sustentabilidad de la política fiscal

Las reformas de la seguridad social, la privatización y las modificaciones de los mecanismos de financiamiento de los sistemas —de reparto a capitalización— que han iniciado muchos países de la región tienen altos costos e imponen restricciones al presupuesto fiscal presente y futuro. La explicitación de la deuda implícita que suponen exige asumir compromisos presupuestarios elevados durante un largo período. La tendencia al envejecimiento de la población, que en la región comienza a acentuarse a partir de los años noventa, también ejercerá una presión financiera creciente sobre otros sistemas de transferencia a las personas mayores, típicamente los programas públicos de salud.

Estos elementos, entre otros,[6] justifican prestar atención a la sustentabilidad de la política fiscal a mediano y largo plazo.

En el análisis estándar de la sustentabilidad de la política fiscal y de la deuda pública,[7] se evalúa el cumplimiento de la restricción presupuestaria del gobierno a lo largo del tiempo. Esta restricción establece que el valor presente de los recursos netos recibidos por el gobierno durante un largo período debe ser suficiente para pagar la deuda pública del país. Dicha evaluación exige realizar un ejercicio prospectivo, lo que presenta grandes dificultades debido a la incertidumbre acerca de la evolución futura de los ingresos y gastos del gobierno y los factores que afectan el valor futuro de la deuda, como el crecimiento del producto interno y las tasas de interés real.[8] Sin embargo, este análisis resulta fundamental si se desea evaluar la viabilidad (y la equidad intergeneracional, como se verá en el punto siguiente) de seguir aplicando las políticas fiscales actuales en el futuro.

Lamentablemente, no hay estudios minuciosos que permitan una apreciación general de la sustentabilidad de la política fiscal en la región, aunque sí información específica sobre algunos programas y países. En este caso, el criterio tradicional más común propugna, como principio básico de sustentabilidad, que la tasa de interés asociada al pago de la deuda pública no sea sistemáticamente superior a la tasa de crecimiento del producto nacional, ya que ello presionaría al alza del valor de la deuda como proporción del PIB. De no ser así, el gobierno debería registrar un superávit operacional para amortiguar dicha presión. En este sentido, es interesante señalar que en los últimos años las tasas de interés

---

[6] Véanse, por ejemplo, las consideraciones sobre el rescate gubernamental de las crisis financieras y las privatizaciones en los capítulos V y IX de este documento.

[7] Perry (1997) y Auerbach (1994).

[8] Otra dificultad es que, hasta hace muy poco, no se disponía de métodos de análisis y de proyección basados sólidamente en el análisis económico, que eliminen las arbitrariedades en la clasificación contable de ingresos y gastos, y que consideren adecuadamente el nivel y la evolución de los ingresos, consumo e impuestos correspondientes a diferentes grupos generacionales. Véase Auerbach, Gokhale y Kotlikoff (1991) y el análisis presentado en el punto siguiente (equidad intergeneracional de las reformas de los sistemas de pensiones).

promedio han superado al crecimiento del producto en muchos países de la región. Esto se une a la preocupación que existe actualmente por el aumento de la deuda pública en varios países. Sin embargo, es evidente que estos indicadores, considerados en forma aislada, no son suficientes para un diagnóstico completo del problema. En las siguientes secciones se analizan brevemente otras dimensiones importantes de la sustentabilidad fiscal[9] y su relación con la equidad intergeneracional.

2. Equidad intergeneracional de las reformas del sistema de pensiones

En un acápite anterior hemos analizado los costos fiscales de las reformas de los sistemas de pensiones en curso en la región, señalando que tanto la decisión de explicitar la deuda previsional como su forma de amortización afectan notablemente los compromisos presupuestarios del fisco durante un periodo prolongado. Por este motivo, las reformas afectan la sustentabilidad financiera del presupuesto fiscal, lo que a su vez está estrechamente vinculado a sus efectos distributivos, sobre todo en lo que se refiere al prorrateo del costo fiscal entre las distintas generaciones de contribuyentes y jubilados.

Para comprender en qué consisten esos efectos distributivos, hay que recordar, en primer término, que algunas de las estrategias propuestas para que las reformas sean viables o menos onerosas apuntan a reducir, directa o indirectamente, el valor de la deuda y los costos fiscales que impone. Esto significa, en realidad, que los actuales adultos pagan una parte de la deuda previsional, antes incluso de que ésta se explicite y que el fisco comience a desembolsarla. Entre las medidas que pueden adoptarse figuran el aumento de las cotizaciones o de la edad legal de jubilación y la reducción de las tasas de reemplazo, del grado de ajuste de las pensiones a la inflación o del crecimiento general de los salarios, que reducen en valor presente los beneficios en comparación con las contribuciones realizadas a lo largo de la vida laboral de todas las generaciones afectadas.

Cabe señalar, sin embargo, que no toda medida fiscal "beneficiosa", en el sentido de reducir los costos fiscales, es adversa en términos distributivos dentro de una misma generación o entre generaciones. En el recuadro VII-2 se describen, en forma resumida, algunos casos en que es posible mejorar simultáneamente la solvencia presupuestaria y la equidad intergeneracional de la política fiscal, en el contexto de los sistemas de pensiones.

En segundo lugar, las generaciones actuales y futuras de contribuyentes y de jubilados deben solventar la deuda previsional que se ha hecho explícita, de acuerdo a un determinado programa de pagos. Como hemos visto, en muchos países latinoamericanos, éstos son altos durante períodos prolongados. La forma de financiamiento no está determinada en la mayoría de los casos, pero puede consistir en una combinación de impuestos corrientes, reducción de gastos en otros programas, deuda pública e ingresos por privatizaciones, entre otros. Las políticas de financiamiento afectan de distinta manera a las diferentes generaciones de trabajadores y jubilados, como lo demuestran las estimaciones para Chile y Colombia.[10] Tal como cabe esperar, si el financiamiento se realiza exclusivamente con impuestos corrientes se convierte en una carga para la mayor parte de las generaciones activas en la actualidad; en cambio, el financiamiento con deuda (bonos del

[9] Véase también Auerbach (1994) y Perry (1997).

[10] Arrau (1991); Cifuentes (1995); Schmidt-Hebbel (1995).

Estado) alivia a las generaciones presentes y traslada el costo de la transición a las venideras, incluso las que aún no han nacido.

Un caso que vale la pena mencionar en este sentido es el argentino. Como se recordará, ese país tenía una deuda implícita bastante elevada. Se optó, entonces, por una reforma que reduce la porción de la deuda previsional que se explicita y se adoptaron mecanismos de financiamiento que trasladan gran parte del costo fiscal al futuro. Lo primero se logró mediante una capitalización parcial del sistema, además del aumento de la edad de jubilación y de los años de contribución exigidos para recibir la pensión completa. Lo segundo, mediante la estipulación de que el pago de los aportes obligatorios al realizarse la reforma se haría de forma gradual a partir de la jubilación, y no de una vez, en la fecha de jubilación, como en el caso chileno.

Recuadro VII-2
POSIBILIDADES DE COMPATIBILIZACIÓN DE INCREMENTOS DE LA SOLVENCIA PRESUPUESTARIA Y LA EQUIDAD INTERGENERACIONAL DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

En los sistemas de reparto definidos por beneficios, que son los más comunes en la región y en el mundo, a medida que se reducen las tasas de mortalidad las generaciones más recientes de jubilados se benefician del incremento de la sobrevivencia y de períodos de jubilación más prolongados, dado que la edad legal de jubilación no cambia. Esto significa tanto una mayor tendencia al déficit presupuestal, puesto que obliga a pagar más pensiones por más tiempo, como una redistribución de riqueza, que puede ser sustancial, desde la actual y las futuras generaciones de contribuyentes a la actual generación de jubilados. En este caso, se justifica plenamente un aumento de la edad de jubilación, tanto por razones financieras como por un criterio de equidad intergeneracional, en el sentido de que todos los participantes deberían recibir un trato similar en términos del valor presente de los beneficios en comparación con los aportes realizados a lo largo de la vida laboral. Un ejemplo de aplicación de este criterio es el concepto de sistema "actuarialmente justo", que otorga a todos los participantes un valor presente de beneficios exactamente igual al valor presente de sus contribuciones.

Tampoco resulta injusta desde el punto de vista distributivo la opción de mantener el sistema de reparto, cambiando el régimen financiero a un sistema definido por contribuciones; esta modalidad fue recientemente adoptada en Italia, Letonia y Suecia, y también la están considerando Polonia y otros países europeos.[a] Este tipo de sistema permite la capitalización de las contribuciones a una tasa equivalente al crecimiento de la masa salarial y otorga a cada generación beneficios actuarialmente "justos", a la vez que mantiene el equilibrio presupuestario del sistema.[b] Esta podría ser una opción atractiva para muchos países latinoamericanos que no están en condiciones de absorber los costos de transición del sistema de reparto al de capitalización completa, o que decidan no adoptar esta última modalidad por razones políticas, institucionales, de solidez, de desarrollo de los mercados de capital, o de otro orden. Por diferentes motivos, ésta podría ser una opción interesante para países como Brasil, Costa Rica y Paraguay, entre otros.

Fuente: [a] Robert Holzmann; "On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions", serie Financiamiento del desarrollo, N° 48 (LC/L.1030), Santiago de Chile, 1997.

[b] Jorge Bravo, "La tasa de retorno de los sistemas de pensiones de reparto", *Estudios de economía*, vol. 23, N° 1, junio de 1996.

Si bien este tema tiene connotaciones políticas más relevantes y acuciantes en países con una población de más edad y un sistema de seguridad social de mayor cobertura, cabe recordar la clara tendencia al envejecimiento que América Latina y el Caribe han comenzado a registrar a partir de los años noventa, debido a la cual una proporción creciente de países necesita comenzar a analizar sus opciones de política al respecto. Además, y tal como se verá en la sección siguiente, el interés por la equidad intergeneracional no responde solamente a principios altruistas ni de solidaridad social, sino que también a criterios de sustentabilidad de la política fiscal y a la consideración de sus efectos macroeconómicos,[11] que van más allá del mero factor demográfico.

3. Equidad intergeneracional y sustentabilidad de la política fiscal

La falta de equidad intergeneracional, sobre todo cuando ésta afecta a de las generaciones futuras,[12] está directamente relacionada con la insustentabilidad de la política fiscal. La marcada falta de equidad en desmedro de las generaciones futuras puede incluso atentar contra la sustentabilidad de la política fiscal en términos absolutos, por lo que no sería viable en términos económicos y políticos, como se desprende del análisis precedente sobre la deuda previsional y de las reflexiones que se presentan a continuación.

Se reconoce cada vez más que las medidas convencionales para medir el desempeño global y la sustentabilidad fiscal (por ejemplo, déficit corriente y deuda pública) dependen de cómo, arbitrariamente, se decide definir los ingresos que recibe y los pagos que realiza el fisco y que, por ello, no tienen una relación intrínseca con la política de equidad integeneracional del gobierno ni con la sustentabilidad de la política fiscal.[13] Por ejemplo, en la mayoría de los países, las contribuciones de los trabajadores a los sistemas de seguridad social se suelen definir como "impuestos" y las pensiones y los servicios de salud otorgados por el sistema como "transferencias". Pero el gobierno también podría denominar a las primeras "préstamos" (o endeudamiento público) y a las segundas "amortización de la deuda", sin que cambiara en absoluto el valor real de los ingresos y egresos del gobierno ni de los pagos e ingresos recibidos por los aportantes y beneficiarios. Sin embargo, el déficit difiere notablemente según la denominación que se adopte, no tan sólo en volumen, sino también en cuanto a su evolución. En este contexto, de no aclararse el concepto de déficit de antemano, resultaría de muy poco valor una política de gobierno destinada a reducirlo a cero, o a cualquier otro número considerado adecuado o sustentable. Tampoco se sabría por qué una determinada cifra resulta más adecuada.

---

[11] Kotlikoff (1992).

[12] Las generaciones actuales de adultos tienen, ciertamente, el derecho de realizar sacrificios de consumo (como muchos padres hacen a nivel familiar), para favorecer un bienestar mayor de las generaciones futuras. Pero no es tan claro el derecho opuesto, el de aumentar el nivel de consumo presente a costa de una reducción de bienestar de las generaciones futuras. Por lo menos, ello sería claramente "insustentable", en el sentido que en que el término se utiliza en los análisis del desarrollo, particularmente en referencia a los criterios de sustentabilidad ambiental.

[13] Auerbach, Gokhale y Kotlikoff (1991), Kotlikoff (1992), Franco, D. (1995).

Si se compara el superávit actual del sistema de seguridad social de Estados Unidos, o el del sistema paraguayo, con el déficit provocado por la transición de un sistema a otro en Chile,[14] esos balances no significan que la política fiscal, referida a la seguridad social en este ejemplo, de Estados Unidos y de Paraguay sean sustentables, o más que sustentables en efecto, y que la de Chile sea menos sustentable. En el caso de Estados Unidos, el superávit registrado en los últimos años, que probablemente se prolongará por unos 20 años más, es el resultado deliberado de constituir un fondo de reserva que permita financiar los gastos de pensiones y de salud del numeroso contingente de *baby boomers* —generación nacida en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial— que comenzará a jubilarse a partir del año 2010. Aún no se puede saber si la política actual seguirá siendo sustentable después de esa década, aunque las estimaciones disponibles indican que, pese a la acumulación significativa de fondos durante un período de varios decenios, el sistema será deficitario aproximadamente a partir del año 2030.

En el caso de Paraguay, el superávit registrado desde que se creó el sistema obedece esencialmente a que éste es muy incipiente; simplemente son muy pocos todavía los jubilados en comparación con los que cotizan en el sistema. Sin embargo, algunos estudios muestran que éste tiene actualmente déficit actuariales de consideración, es decir que, se sabe con bastante certeza que, de mantenerse las tendencias actuales en la recaudación y el otorgamiento de beneficios, el sistema no logrará solventar una parte importante de sus obligaciones futuras. Por otra parte, ya se ha dicho que el déficit de la transición en Chile, y el de Argentina, Colombia, México, Perú y Uruguay, corresponde al pago de una deuda que se ha explicitado. Si los compromisos se toman debidamente en cuenta en la programación presupuestaria global, el déficit no debería considerarse insustentable desde el punto de vista fiscal. El mismo tipo de análisis puede aplicarse a todas las partidas del gasto público.

A esto se debe que muchos analistas y algunos organismos gubernamentales estén comenzando a considerar medidas alternativas del desempeño fiscal, más relacionadas con el valor presente de los recursos y egresos fiscales, para evaluar el estado y las perspectivas de las finanzas públicas.[15] En el recuadro VII-3 se presentan ejemplos interesantes en este sentido, que, pese a ser relativamente recientes, deben valorarse como positivos. En algunos casos, las áreas presupuestarias cubiertas cubren sectores específicos, como el de la seguridad social. En otros, se abarca la totalidad del presupuesto gubernamental, como es el caso de la "contabilidad generacional", en la que se calcula el valor presente de todos los ingresos y pagos del gobierno para cada cohorte hasta el fin de su vida. Mediante este enfoque, es posible calcular con mayor claridad y precisión la carga impositiva neta que la política fiscal impone a las generaciones presentes y futuras, así como la viabilidad y algunos efectos macroeconómicos de la mantención de los actuales patrones de ingresos y gastos del gobierno en el futuro.

---

[14] Las cifras de Estados Unidos se encuentran, entre otros, Board of Trustees (1996) y Lee y Tuljapurkar (1997); las de Paraguay en Rodríguez (1994), Anexo, pp. 223-235, y las de Chile en este capítulo, recuadro VII-1.

[15] Franco (1995), Blejer y Cheasty (1991), Towe (1991), Auerbach, Gokhale y Kotlikoff (1991), entre otros.

Recuadro VII-3

LA CONTABILIDAD GENERACIONAL, UNA FORMA DE EVALUAR LA EVOLUCIÓN DE LA SUSTENTABILIDAD Y LA EQUIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL A LO LARGO DEL TIEMPO

Entre las herramientas para analizar la evolución de la política fiscal se encuentran las cuentas generacionales, que reflejan el valor presente de los ingresos y pagos que el gobierno espera realizar a cada cohorte durante el resto de su vida.[a]. Estas cuentas son comprehensivas, ya que consideran, en principio, todos los ingresos y pagos efectuados en todos los niveles del gobierno, es decir, nacional o federal, regional, estadual o provincial, y local, según cada país. A diferencia del déficit fiscal, las cuentas generacionales no varían de acuerdo con los cambios en la clasificación contable, y permiten calcular la carga impositiva neta que la política actual, o la que se desee considerar, impone sobre las diferentes generaciones, actuales y futuras.

Este enfoque ha permitido determinar, por ejemplo, que la política fiscal estadounidense no sería equitativa desde el punto de vista generacional, en el sentido de imponer una carga tributaria neta a las generaciones futuras cerca de 45% mayor que la carga de las generaciones actuales.[b] Las estimaciones también sugieren que dicha política sería insustentable, ya que no resulta realista suponer que será posible imponer a las generaciones futuras una carga tributaria del orden de 83% de los ingresos, porcentaje que sería necesario para mantener las actuales tendencias del patrón de ingresos y gastos del gobierno. Además, algunos análisis basados en las cuentas generacionales han permitido demostrar que los cambios demográficos en Estados Unidos fueron un importante factor de estímulo del crecimiento del ahorro nacional hasta 1980 y que explican gran parte de la caída observada desde entonces.

Para realizar proyecciones bien informadas en contabilidad generacional, se requiere bastante información estadística, suficientemente fidedigna y desagregada, sobre perfiles demográficos, de ingreso, consumo, impuestos, gastos y transferencias de los diferentes niveles de gobierno. No es sorprendente, por lo tanto, que hasta hace poco sólo se dispusiera de cuentas generacionales para Estados Unidos. Recientemente se ha comenzado a utilizar también la contabilidad generacional en Alemania, Argentina, Australia, Canadá, Italia y Noruega. Si bien el análisis político de estos problemas, en estos términos, ha comenzado sólo hace algunos años, es muy probable que vaya adquiriendo cada vez más importancia, en la medida en que los países avancen en el proceso de envejecimiento demográfico y se empiecen a sentir con mayor fuerza sus consecuencias en el presupuesto público.

Fuente: [a] Alan Auerbach y Laurence J. Kotlifoff, *Dynamic Fiscal Policy,* Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press, 1987; Laurence J. Kotlikoff, *Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend,* Nueva York, The Free Press, 1992; Alan Auerbach, Jagadeesh Gokhale y Laurence J. Kotlikoff, "Generational accounts: a meaningful alternative to deficit accounting", *Tax Policy and the Economy,* David Bradford (comp.), vol. 5, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, The MIT Press, 1991.

[b] J. Gokhale, "Demographic Changes, Generational **Accounts**, and National Saving in the United States", documento presentado en la conferencia "Intergenerational Economic Relations and Demographic Change", organizada por la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP) y el East-West Center, Honolulu, Hawai, septiembre de 1995, cuadro 1.

D. ASPECTOS FISCALES DE LAS REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

1. Las reformas desde la óptica fiscal

En el transcurso de los últimos años, la mayoría de los países de la región ha iniciado procesos de reforma al subsistema de la seguridad social en salud, orientados tanto a mejorar la eficiencia mediante la introducción de mecanismos de mercado en la asignación de recursos, como aliviar las necesidades financieras del sector público. Es posible sintetizar los esfuerzos de reformas en dos: i) aquellas que se centran en cambiar la composición de las fuentes de financiamiento del sector salud, paralelamente a la introducción de cambios en la oferta de prestaciones, y ii) las que se centran en mejorar la eficiencia y competitividad de las instituciones públicas que prestan servicios de salud, sin modificar necesariamente los mecanismos de financiamiento.

Uno de los instrumentos claves de las reformas más ambiciosas ha sido la redefinición del papel que han desempeñado tradicionalmente los sectores público y privado en el financiamiento y la provisión de servicios de salud. En principio, el desplazamiento de la demanda de servicios de salud del sector público al privado reduciría la carga financiera que supone para el Estado el atender las necesidades de salud de la población, y le permitiría concentrarse en el financiamiento y la prestación de servicios destinados a los segmentos más pobres.

Para lograr estos cambios en la demanda, se considera necesario, en el ámbito del financiamiento, sustituir los subsidios a la oferta por subsidios a la demanda, y adoptar distintas modalidades de seguros privados de riesgo que coexistan con los sistemas de seguros tradicionales de la seguridad social. Una de las principales propuestas para facilitar la asignación de los subsidios a la demanda y expandir la cobertura, es la adopción de un paquete básico de servicios de salud con cobertura universal. Si éste es adecuado, ayudaría a evitar los problemas derivados de la selección que discrimine en función de los riesgos y, por lo tanto, a cubrir en parte las necesidades de solidaridad del sistema, mediante subsidios de la población de menores riesgos a la de mayores riesgos, y (dependiendo del sistema de solidaridad escogido) de la población de mayores ingresos a la de menores ingresos. Paralelamente, para mejorar la eficiencia en la esfera de la provisión de servicios, se proponen distintos esquemas de recuperación de costos, nuevas formas de presupuestación y contratación, nuevos mecanismos de pago, presupuestos descentralizados y focalización del gasto público.

Estos esquemas implican un cambio en la naturaleza de las responsabilidades y actividades del sector público. Las tareas fundamentales del Estado, de acuerdo a esta visión, son el diseño global de la política de salud; la regulación y supervisión de los servicios; el financiamiento de la atención de los grupos más vulnerables de la población asegurando un componente de solidaridad en lo que respecta a los seguros, y el financiamiento de acciones de salud con características de bienes públicos.

Desde una óptica fiscal, el impacto de las reformas en términos de requerimientos financieros del sector público depende tanto de los cambios que se introduzcan en el plano

financiero como de la capacidad de desplazar la demanda de servicios de salud hacia proveedores privados. De no darse estas condiciones, el Estado se verá enfrentado a la misma estructura de gastos pero con menores ingresos.

Los factores que dificultan una transferencia significativa de demanda del sector público al privado son, por una parte, los bajos ingresos que caracterizan a los países de la región, que contrastan con la tendencia alcista de los costos y la creciente complejidad de la atención de la salud y, por otra, las características del mercado de salud que fomentan prácticas de discriminación o selección en función de los riesgos de los potenciales beneficiarios.[16] En este sentido, se ha constatado que un diseño deficiente de la combinación público-privada puede llevar al sector público a cubrir a la población de mayores riesgos y menores ingresos. El problema de la selección adversa en la provisión de seguros de salud justifica la introducción de un componente de solidaridad en los esquemas correspondientes.

Lo anterior tiene importantes consecuencias desde el punto de vista fiscal. En la medida que la combinación público-privada incentive aun más la mencionada selección en función de riesgos, la demanda de servicios de salud que se le plantea al Estado y la consiguiente carga financiera tenderán a crecer. Las reformas de los sistemas de salud pública pueden conducir, por lo tanto, a una suerte de reforma tributaria regresiva, en tanto reducen las contribuciones previsionales netas de los estratos de altos ingresos, las que se canalizan hacia el sector privado, o a un esquema de subsidios implícitos que el Estado otorgue a la participación de entidades privadas en el sector salud.

2. El gasto público en salud

Lo observado a nivel internacional demuestra que, a pesar de los procesos de reforma iniciados en gran parte de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a partir de los años ochenta y, más recientemente, en América Latina y el Caribe, la participación del gasto público en salud mantiene su importancia relativa. En el caso de los países de la OCDE, en 1990 el gasto público como proporción del gasto total en salud ascendía en promedio a 70%, un porcentaje similar al de 1980. En el caso de los países de la región, las estimaciones sugieren que en 1990 el gasto público correspondía a casi la mitad del gasto total en salud (véase el cuadro VII-4).

Cuadro VII-4
GASTO EN SALUD EN AMÉRICA LATINA
1990
(En porcentaje del PIB)

Tipo de Gasto	Organización Panamericana de la Salud	Harvard/Banco Mundial
Gasto público	2.5	3.1
Gasto privado	3.2	3.1
Gasto total	5.7	6.2

Fuente: Ramesh Govindaraj, Christopher Murray y Gnanaraj Chellaraj *Health Expenditure in Latin America,* Washington, D.C., Banco Mundial, 1994.

[16] Ver entre otros: Van den Ven (1997) y Carranza (1997).

Asimismo, lo ocurrido en algunos países de la región muestra que la combinación público-privada que se deriva de la reforma del sector no ha reducido la carga financiera del sector público, en la medida en que éste sigue siendo responsable de brindar servicios de salud a parte importante de la población, en la que se concentran los beneficiarios de mayor riesgo y más alto costo, y de menores ingresos.

En el caso de la reforma chilena adoptada a comienzos de los años ochenta, la primera en que se intentó redefinir la combinación público-privada, se observa que, a consecuencia de la reforma, los recursos financieros que reciben el sector público y el privado son similares, aunque este último solo cubre a alrededor del 30% de la población, mientras que el público es responsable del 70% restante (cuadro VII-5). Esto ha llevado a algunos autores a comparar la reforma del sector salud a una reforma tributaria regresiva, en la medida en que reduce los aportes previsionales de los estratos de altos ingresos.[17]

La división de la población atendida entre el sector público y privado no sólo se da en función del ingreso, sino también del grupo de edad, directamente relacionado con el riesgo de enfermedad. En el cuadro VII-6 se indica que la población perteneciente a los cuatro primeros quintiles de la distribución del ingreso se atiende preferentemente en instituciones del sector público. Sólo el quintil más rico (quinto quintil) canaliza una mayor demanda de servicios de salud hacia el sector privado (sistema de instituciones de salud previsional). Sin embargo, si se considera la distribución por edades se observa que en todos los quintiles de distribución del ingreso, el sector público atiende al grueso de la población mayor de cincuenta años.[18]

Cuadro VII-5

FINANCIAMIENTO Y COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE SALUD EN CHILE 1995

Categoría	Unidad de medida	Subsistemas	
		Privado[a]	Público[b]
Financiamento total	Porcentaje del PIB	2.0	2.4
Fuentes de financiamento	Porcentaje del total		
- Aporte fiscal		5	48
- Cotizaciones		94	33
- Pago compartido			7
- Otros		1	12
Gastos por beneficario	Dólares de EE.UU.	310	197
Cotización promedio	Dólares de EE.UU.	646	169
Total beneficiarios	Porcentaje población	30.4	69.6
Cobertura fuerza de trabajo	Porcentaje total fuerza de trabajo	56.5	43.5
Cobertura pensionados	Porcentaje población pensionada	3.8	96.2

Fuente: Osvaldo Larrañaga, "Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno", serie Financiamiento del desarrollo, N° 49 (LC/L.1030), Santiago de Chile, CEPAL, 1997.

[a] Instituciones de salud previsional.

[b] Fondo Nacional de Salud.

[17] Arellano (1987).

[18] Se calcula que el costo de cotización de la población mayor de 75 años es de cuatro a cinco veces mayor que el de la población entre los 18-34 años.

Cuadro VII-6
CHILE: AFILIACIÓN POR ESTRATO DE INGRESO Y POR EDAD
(En porcentaje de cobertura)

Tramo de edad	Quintil I		Quintil II		Quintil III		Quintil IV		Quintil V	
	Sector público	Isapres	Sector público	Isapres	Sector público	Isapres	Sector público	Isapres	Sector público	Isapres
0 a 20 años	93	7	82	18	69	31	51	49	30	70
21 a 50 años	92	8	82	18	69	31	53	47	34	66
51 a 64 años	97	3	94	6	88	12	81	19	51	49
65 y más	99	1	98	2	97	3	94	6	77	23
Total	93	7	84	16	74	26	60	40	39	61

Fuente: Osvaldo Larrañaga, "Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno", serie Financiamiento del desarrollo, N° 49 (LC/L.1030), Santiago de Chile, CEPAL, 1997.

La distribución desigual de la cartera de riesgo entre el sector privado y el sector público que puede producir una inadecuada combinación público-privada no es la única fuente de presión en el presupuesto del sector público. La adopción de un marco institucional y regulatorio inadecuado puede crear problemas de subsidios cruzados, derivados de la atención en consultorios y hospitales públicos a beneficiarios del sector privado, sin que éste pague al sector público por el total de los servicios prestados.

En el caso chileno, hay estimaciones que sitúan el subsidio cruzado en un monto aproximado de 35 millones de dólares anuales, cifra cercana a un 4% del gasto público en salud. Además de este tipo de subsidios "implícitos", los gobiernos en general mantienen una estructura de subsidios de oferta o de demanda que absorben un importante volumen de recursos; por ejemplo, en Chile el subsidio de 2% a los servicios privados de salud absorbe recursos equivalentes al 5% del gasto público anual en salud. A estos subsidios deben agregarse los costos de la atención primaria, los programas de vacunación, y en general los programas ministeriales de protección y fomento a la salud.

Además, una inadecuada combinación público-privada también puede producir serios problemas en términos de equidad. En el cuadro VII-5 se observa que, en el caso chileno, el sector privado gastaba en 1995 casi el doble por beneficiario que el sector público, con una contribución promedio 3.3 veces mayor.[19] Dado que la población beneficiaria del sector público presenta mayores riesgos y menores ingresos que la atendida por el sector privado, los gastos del primero por concepto de solidaridad tienden a ser superiores. En el cuadro VII-5 también se señala que, a diferencia del sector privado, en Chile el gasto del sector público por beneficiario supera las contribuciones promedio que recibe, por lo que los aportes fiscales deben financiar, junto con las cotizaciones previsionales correspondientes a salud, tanto los costos de funcionamiento del sector como el componente de solidaridad. El análisis de la reforma chilena, la primera en redefinir la combinación publico-privada en la región, pone en evidencia las posibles consecuencias de sistema que termine por transferir recursos del sector público al privado, sin un traspaso proporcional de los costos de la prestación de servicios.

[19] Cabe señalar que en 1989 el gasto por beneficiario era aproximadamente cuatro veces mayor en el sector privado que en el público.

En cambio, en otros países se han puesto en marcha reformas que hacen hincapié en la resolución de los problemas relacionados con la solidaridad, paralelamente con el mejoramiento de la eficiencia en la asignación de recursos. En este sentido, la reforma del sistema de salud en Colombia es una de las más radicales en América Latina. Esta coincide con la reforma chilena en la sustitución de los subsidios a la oferta por subsidios a la demanda; propende a desvincular la financiación del aseguramiento de la provisión de servicios, y establece la competencia entre aseguradoras y entre unidades de prestación de servicios, tanto públicas como privadas. En cambio, define los beneficios independientemente de las cotizaciones, a fin de incorporar el componente de solidaridad, tanto entre sectores sociales con diferentes niveles de ingresos como entre grupos de edad. Para ello, se introduce un paquete básico de prestaciones con cobertura universal y mecanismos de pago ajustado en función del riesgo, y se crea un fondo de solidaridad que administra la asignación de subsidios. La puesta en marcha del nuevo sistema no ha estado exenta, por supuesto, de dificultades financieras, de instrumentación y de organización.

En particular, el equilibrio financiero del sistema requiere de un aumento significativo de la población cubierta (contribuyente), para lograr los incrementos de recursos que permitan financiar los mecanismos de solidaridad contemplados en la reforma, paralelamente a la sustitución de los subsidios a la oferta por subsidios a la demanda. La ampliación de la cobertura ha estado muy limitada por las características del mercado de trabajo, en el que aproximadamente un 40% de la población se ubica en el sector informal y, por ende, no está obligada a cotizar en el sistema de salud. A su vez, la operacionalidad y la aplicación de mecanismos de pago ajustado en función del riesgo es muy compleja, puesto que no es fácil definir una fórmula de ajuste por riesgo, y tampoco lo es la instrumentación de las formas de captación y transferencia de los fondos de solidaridad.

Lo anterior sugiere que para establecer un componente de solidaridad en contextos de competencia en el sector salud se requieren un desarrollo institucional y mercados suficientemente profundizados para permitir el buen funcionamiento de los mecanismos de ajuste en función del riesgo, fondos financieros para la captación y distribución de los recursos de financiamiento de los subsidios y condiciones laborales que posibiliten la expansión de la cobertura a toda la población.

En otros países de la región, se han buscado soluciones a los problemas de financiamiento sin alteraciones tan fuertes a la estructura global del sector, mediante cambios en los mecanismos de financiación (como en Argentina) o mediante reformas de gestión que buscan mejorar la eficacia y eficiencia de la atención pública (como en Costa Rica). Estas alternativas contrastan con aquellas que se han llevado a cabo en Chile y Colombia (y en menor medida, en Brasil) las cuales tienen un carácter bastante más integral, ya que abarcan tanto la organización del sector como el financiamiento y la gestión global de sus recursos.

E. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

- Las reformas de los sistemas de pensiones deben ser diseñadas tomando en consideración que han de realizarse en sociedades con un alto índice de pobreza, mercados de capital emergentes y una cobertura inadecuada, en los que existen compromisos con los participantes en el sistema de reparto, en algunos casos de considerables proporciones. El Estado actúa como garante de última instancia de un sistema previsional obligatorio.
- Aun cuando no se produzcan crisis financieras que puedan afectar la rentabilidad mínima garantizada de los fondos de pensiones, es posible que la deuda previsional que se explicita y las transferencias necesarias para el pago de pensiones mínimas y asistenciales exijan mayores ingresos o una reducción de gastos en otras áreas. Esto es lo que ha ocurrido en el caso de Chile. El déficit previsional efectivo supera todas las proyecciones originales, por lo que exige un esfuerzo de disciplina fiscal no previsto.
- La aplicación del sistema chileno se da en un contexto institucional en el que la solvencia del sector público es esencial, pero el proceso conlleva altos costos fiscales. De ahí que la principal lección de esa experiencia sea la necesidad de realizar enormes esfuerzos en el ámbito de las finanzas públicas, para la transición de un sistema de financiamiento de las pensiones a otro.
- Por lo tanto, no debe extrañar que la mayoría de los países ya hayan adoptado modelos alternativos, consistentes en la combinación de cuatro estrategias destinadas a reducir la deuda previsional que debe explicitarse. Estas estrategias se caracterizan, respectivamente, por i) la modificación de los beneficios y las condiciones de elegibilidad; ii) un sistema mixto o de capitalización parcial, que conserva un componente de reparto; iii) la minimización del costo de los incentivos para que los actuales trabajadores participen en el nuevo sistema, y iv) la adopción de un componente de reparto definido en función de los aportes de los afiliados.
- La sustentabilidad de la política fiscal está íntimamente relacionada con el nivel y el crecimiento de la deuda pública y la equidad intergeneracional. Su análisis y evaluación son complejos, y en ellos se deben tomar en cuenta una gran variedad de factores, que en la mayor parte de los enfoques tradicionales no se consideran adecuadamente.
- Se debe prestar la debida atención a las tendencias demográficas, que acelerarán el proceso de envejecimiento de la población de la región a partir de la presente década, ya que ejercerán una presión creciente sobre la viabilidad financiera y la equidad distributiva de los servicios sociales, la mayoría de los cuales tiene una fuerte relación con la edad de los potenciales beneficiarios.
- Los procesos nacionales de reforma previsional, aún incipientes, deben considerarse positivamente. Desde el punto de vista de las políticas económicas y de desarrollo, un complemento indispensable de los análisis de la coyuntura macroeconómica es el examen de la evolución de las políticas previsionales en el tiempo y de sus resultados fiscales.

- El objetivo de las reformas realizadas o propuestas en el área de la seguridad social en salud es redefinir la participación de los sectores privado y público, a fin de mejorar la asignación de recursos y aliviar la carga fiscal. El logro de estos objetivos no es fácil y depende fundamentalmente del diseño institucional y de la dinámica generada por la combinación público-priva da.
- El impacto fiscal de las reformas depende de las posibilidades que ofrezcan de canalizar la demanda desde el sector público hacia proveedores privados. Dicha canalización se dificulta debido a los bajos ingresos característicos de los países de la región y a las particularidades de los mercados de la salud, que incentivan la discriminación en función del riesgo.
- Lo ocurrido en algunos países de la región demuestra que una inadecuada combinación público-privada no sólo fomenta la concentración de los afiliados de más alto riesgo y menores ingresos en el sector público, sino que también reduce los ingresos fiscales, debido a que parte importante de las cotizaciones previsionales para atención de la salud son captadas por el sector privado. Una combinación de este tipo tiende, por lo tanto, a acrecentar las necesidades de financiamiento del sector público.
- Por consiguiente, es fundamental una combinación que desincentive las prácticas de discriminación en función del riesgo, y establezca claros principios de solidaridad entre estratos sociales y grupos de edad. Para ello, se requieren un desarrollo institucional y mercados suficientemente profundizados como para permitir la incorporación y el funcionamiento de mecanismos de solidaridad en contextos competitivos.

VIII. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: TENDENCIAS Y TAREAS PENDIENTES

A. INTRODUCCIÓN

El tema de la descentralización fiscal despierta un interés cada vez mayor en los países de América Latina. Desde el punto de vista político, este hecho revela el propósito de acercar el gobierno a los ciudadanos y, por lo tanto, de hacer de la descentralización un factor clave de la democracia y la gobernabilidad. Desde la perspectiva económica, forma parte del debate más amplio sobre el papel del Estado y, en particular, de la búsqueda de una mayor eficiencia en la asignación de atribuciones y recursos entre los distintos niveles de gobierno. Por lo tanto, mediante la descentralización se procura elevar la eficacia de las políticas públicas, lo que debe traducirse a su vez en una mayor gobernabilidad.

En términos de las finanzas públicas, la descentralización ha venido reforzando la importancia creciente de los gobiernos territoriales como responsables directos del gasto público y, en menor medida, como recaudadores de ingresos propios, lo que en definitiva les permite ir adquiriendo una dimensión más significativa en una estrategia de desarrollo. No obstante, puede dificultar el logro de metas de estabilidad macroeconómica, sobre todo cuando el efecto que tienen estos nuevos mecanismos fiscales para los presupuestos nacionales es de una magnitud considerable. Si no se crean condiciones adecuadas en términos del apoyo institucional y de administración financiera y coordinación intergubernamental, la descentralización puede plantear problemas, tanto para la asignación de recursos como para la estabilización macroeconómica.

Por lo tanto, los resultados del proceso dependen de la capacidad de los gobiernos para asegurar una efectiva coordinación intergubernamental, que permita conjugar de manera armónica e integral un adecuado reparto de atribuciones y responsabilidades entre las instancias del gobierno, y que a su vez sea consistente con el equilibrio macroeconómico

y la búsqueda de mayor eficiencia y equidad en la asignación del gasto público. Esto exige la adopción de medidas tendientes a incrementar la tributación territorial e impulsar alternativas más eficientes de movilización de recursos locales que permitan financiar un mayor gasto fiscal; regular el endeudamiento territorial; diseñar sistemas de transferencias intergubernamentales que eleven la eficiencia y fomenten la equidad del gasto público y la generación de recursos propios, y, finalmente, promover el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y regionales en un contexto de mayor participación ciudadana y de responsabilidad política.

Desde la perspectiva de la equidad, la ampliación y la mejora de la calidad de bienes públicos como la educación y la salud es uno de los desafíos más importantes para la región, pero el logro de estos objetivos se ve dificultado por serias restricciones presupuestarias. La descentralización ofrece teóricamente ventajas derivadas de una provisión local de servicios que fomenta una mayor responsabilidad y un mayor control por parte de los usuarios y de las respectivas comunidades, lo que puede traducirse en una gestión social más eficaz. En vista de las disparidades de ingresos y disponibilidad de capital humano al interior de los países de la región, este traspaso de responsabilidades sociales puede tener serio impacto en términos de equidad territorial. Para lograr los resultados esperados en cuanto a la eficacia de la gestión social, sin afectar la consecución de los objetivos de equidad que guían dicha gestión, es necesario, por lo tanto, combinar el apoyo al desarrollo institucional de las entidades territoriales con el diseño de sistemas de transferencia que garanticen la equidad en la asignación de recursos públicos.

B. ASPECTOS FISCALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En el análisis de los procesos de descentralización adquiere creciente importancia el tema del financiamiento de las atribuciones y funciones transferidas a las instancias subnacionales del gobierno. El debate sobre la materia se comenzó a dar en el contexto del difícil manejo de la situación fiscal dominante en la primera parte de los años ochenta y siguió haciéndose presente en la segunda mitad de la década, a pesar de las políticas de ajuste que debieron adoptar las economías de la región. En los últimos años se observa un panorama más alentador, cuya característica común es la búsqueda de un equilibrio fiscal general de las finanzas del sector público, que exige una racionalización de los procesos de transferencia de atribuciones y recursos a las municipalidades y las instancias intermedias del gobierno.

En este contexto, los procesos de descentralización se podrían observar desde dos perspectivas que, sin ser contradictorias, aparecen separadas y que, por tanto, deberían complementarse en el análisis de los programas gubernamentales de apoyo a la gestión descentralizada del Estado. Desde una perspectiva macroeconómica, el interés central es asegurar que estos procesos sean compatibles con el mantenimiento de la estabilidad y el equilibrio fiscales, a fin de evitar las dificultades y los efectos macroeconómicos de una inadecuada estructuración de las relaciones fiscales intergubernamentales y un excesivo endeudamiento territorial. Por otra parte, desde las perspectivas microeconómica e institucional, los intereses fundamentales son el mejoramiento de la provisión descentralizada de bienes y servicios y las mayores posibilidades de participación local en el

fortalecimiento de las finanzas locales. El problema de fondo es cómo avanzar paralela y coordinadamente en ambas direcciones, a fin de propiciar un enfoque integral que abogue por una agenda gubernamental que sea objeto de consenso de las distintas instancias del gobierno y todos los actores regionales involucrados.

1. La perspectiva macroeconómica de la descentralización

Desde la perspectiva macroeconómica, lo sucedido en los últimos años en América Latina nos muestra que, tanto en la etapa inicial de los procesos de descentralización fiscal como en el período de transición en que se encuentran gran parte de los países de la región, se producen fuertes presiones políticas y fiscales para el traspaso neto de recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales y, en menor grado, de atribuciones, lo que de alguna manera dificulta el manejo equilibrado de las finanzas públicas.[1]

Esto último surge de la conjunción de algunos de los siguientes factores: i) una no muy clara transferencia de atribuciones; ii) el traspaso de voluminosos recursos conforme a las distintas modalidades de transferencias intergubernamentales, sin la correspondiente asignación de responsabilidades por los gastos; iii) una estructura tributaria inapropiada que, unida a una administración tributaria débil en los planos regional y local, conduce a un diseño inadecuado del sistema de transferencias, y, finalmente, iv) un excesivo endeudamiento de las entidades subnacionales. A continuación se presenta una descripción sucinta de los aspectos mencionados, a fin de ir clarificando los márgenes de acción y las posibles orientaciones de política.

El proceso que se examina ha estado caracterizado por una redistribución muy asimétrica de responsabilidades, ingresos y gastos entre las distintas instancias del gobierno. Lo más común es que las entidades territoriales estén más dispuestas a recibir recursos que a aceptar nuevas responsabilidades, y el nivel central a desprenderse de competencias que a permitir mayores grados de autonomía tributaria. En algunos países, los ingresos se descentralizaron más que los gastos, como sucedió en Brasil y Colombia, donde se incrementaron sustancialmente las transferencias intergubernamentales, especialmente a partir de las reformas constitucionales de 1988 y 1991, respectivamente; en otros ocurrió lo contrario, como lo demuestran los casos de la Argentina y Chile, donde fue más importante avanzar en el traspaso de atribuciones, especialmente en las áreas de educación y salud, para luego definir el financiamiento de dichos servicios. Sin embargo, en todos los casos se producen problemas de asimetría fiscal, que no permiten una responsabilidad fiscal compartida, y se reflejan, en particular, en el gran peso que continúan teniendo los niveles centrales en la provisión y el financiamiento de servicios públicos y sociales en el plano territorial.[2]

Lo sucedido en la región ha hecho evidentes las fuertes limitaciones de la asignación y el ejercicio de nuevas atribuciones. Los gobiernos subnacionales reciben, pero

---

[1] Para un análisis más exhaustivo véase CEPAL/GTZ (1997), cap. I, donde especialistas en el tema como O. Ganderberger, R. López Murphy, J.A. Ocampo, G. Perry, A. Shah, P.B. Spahn, V. Tanzi, T. Ter-Minassian y E. Wiesner han planteado cómo el posible conflicto entre descentralización y estabilidad puede resolverse con un adecuado diseño, orientación y coordinación del proceso.

[2] Esta problemática se ilustra en detalle en CEPAL/GTZ (1996), parte I.

sólo en pequeña medida, facultades legislativas que les permiten un manejo autónomo en actividades típicamente locales. Ésta ha sido la práctica de la mayoría de los países de la región y sobre todo de los Estados unitarios. También pueden observarse difusas estructuras de responsabilidad. Muchas veces, las atribuciones para desempeñar una función no han estado reguladas desde un principio y, en cierto sentido, han sido materia de negociación y conflicto entre las distintas instancias, o quedado incluso expuestas a un manejo discrecional. La experiencia latinoamericana indica que estos problemas por lo general no reciben una solución satisfactoria, puesto que no se establece claramente la responsabilidad de las distintas instancias del gobierno y, lo que es aún más crítico, no se realiza la adecuada coordinación intergubernamental, que es esencial en algunos servicios para hacer frente a las deficiencias existentes.

En algunos países de la región, las transferencias intergubernamentales constituyen una parte relativamente importante del total de ingresos nacionales (véase el cuadro VIII-1) y un alto porcentaje del ingreso total de las entidades territoriales. Si bien esta fuente de recursos viene creciendo de manera sustancial, lamentablemente ha ido acompañada hasta el momento de un incipiente sistema de seguimiento del gasto público a nivel subnacional, que no permite evaluar, conforme a ciertos criterios de eficiencia y equidad, la utilización de los recursos en el ámbito territorial.

A lo anterior se puede agregar que las transferencias dependen de la estructura y dinámica de la tributación del gobierno central, no de los costos de los servicios traspasados, por lo que su monto fluctúa según la recaudación nacional, lo que en algunos casos, por su magnitud, tiene efectos macroeconómicos no deseados. En efecto, en estos esquemas las fluctuaciones de los impuestos nacionales se traducen automáticamente en mayores o menores gastos, lo que acentúa los ciclos económicos e impide una programación a largo plazo de los gastos que, como ocurre en el área social, deben tener una estructura de financiamiento más estable. Por otra parte, un sistema de transferencias dependiente de los impuestos nacionales reduce los grados de libertad de la política tributaria, puesto que todo aumento de las tasas de tributación o de la eficiencia recaudatoria se traducen automáticamente en mayores gastos, aun si están orientados a mejorar el balance fiscal, como lo indica lo sucedido en los últimos años en Colombia. Sin duda, los problemas mencionados ameritan dar un mayor impulso a los esfuerzos e iniciativas de revisión de los sistemas de transferencia, mediante el perfeccionamiento de los criterios de asignación y distribución de esta importante fuente de recursos. Lo sucedido en la región indica, en esta materia, que las asignaciones basadas en la participación en los impuestos nacionales son claramente inadecuadas.

En contraste con la alta proporción de transferencias, cabe señalar que la mayoría de las unidades subnacionales, sobre todo las municipalidades, viene recaudando una pequeña parte de los ingresos que necesitan, lo que refleja la fragilidad de sus finanzas, es decir la alta dependencia financiera de los recursos externos y la reducida autonomía tributaria a nivel local (véase el gráfico VIII-1, América Latina, y el cuadro VIII-2). Lo anterior se puede comprender más claramente si se compara la estructura de los ingresos locales con la de algunos países industrializados. En efecto, en el gráfico VIII-1, OCDE, se observa que, en los países miembros de esa organización, las dos terceras partes de los ingresos locales provienen de recursos propios, y los ingresos restantes corresponden a transferencias

intergubernamentales; esto refleja una situación financiera más sólida y sostenible que permite hacer frente a las crecientes responsabilidades de estas instancias.

Cuadro VIII-1
IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN ALGUNOS PAÍSES 1995

Indicadores	Argentina	Brasil	Colombia[a]	Chile	Perú
Porcentaje del PIB	5.3	6.0	4.6	2.0	0.9
Porcentaje del total de ingresos corrientes del gobierno nacional	39.2	31.2	38.0	8.6	7.3

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina.
[a] En la Constitución se prevé que irán aumentando gradualmente hasta el año 2002, cuando se estima que los indicadores serán cercanos al 6.0% del PIB y a un 46% del total de ingresos corrientes.

A pesar del panorama descrito, se observan esfuerzos gubernamentales para revertir esta situación, en los que destacan las reformas tendientes a la modernización y simplificación de tributos locales, como el impuesto inmobiliario, y a la asignación de mayores recursos al ámbito municipal a través de instrumentos tan novedosos y poco utilizados como las contribuciones de mejoras y concesiones, entre otros.[3]

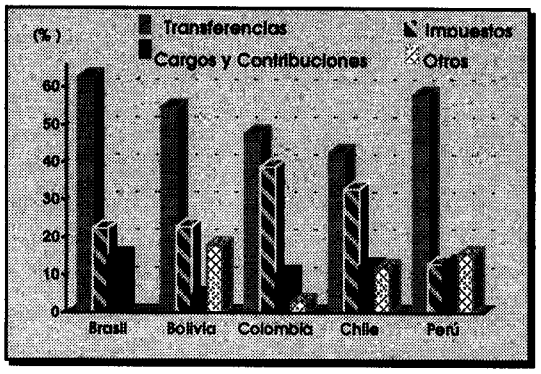
En cuanto al endeudamiento subnacional, se observa que en países federales como la Argentina y Brasil[4] el uso creciente y excesivo del endeudamiento territorial indudablemente ha dificultado la gestión macroeconómica, y constituye uno de los motivos de mayor controversia en las actuales discusiones gubernamentales encaminadas a solucionar los problemas financieros que este comportamiento provocó en el pasado. Recientemente en países unitarios como Colombia y Ecuador el uso de esta fuente de financiamiento ha ido en aumento, llegando a cifras realmente elevadas, que presionan el conjunto de las finanzas públicas. Ante esta problemática se vienen adoptando distintas soluciones, como los procesos de renegociación de deuda y de saneamiento financiero de los estados de Brasil y de las provincias argentinas, y medidas interesantes para la regulación de esta fuente de recursos como en el caso colombiano, todas las cuales se describen en detalle en la sección siguiente.

[3] Véase, al respecto, la sección siguiente de este mismo capítulo.

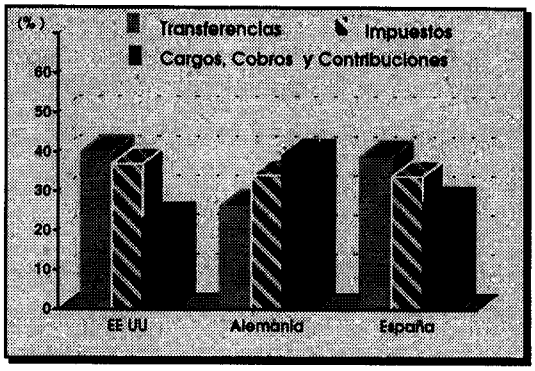
[4] Según recientes estimaciones (1997) de los Secretarios de Hacienda Estadual las deudas ascienden a un monto cercano a los 100 000 millones de reales. Es conveniente mencionar que este nivel de endeudamiento se halla concentrado en los Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y Río Grande do Sul.

Gráfico VIII-1
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN ALGUNOS PAÍSES
1994
(En porcentajes)

AMÉRICA LATINA



PAÍSES DE LA OCDE



Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina.

Cuadro VIII-2
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
1994
(En porcentajes)

Fuentes de recursos	Brasil	Bolivia	Colombia	Chile	Perú
Transferencias	62.7	54.7	47.8	42.7	58.1
Impuestos	22.3	22.8	38.8	32.9	13.0
Cargos y contribuciones	15.0	4.6	10.4	12.4	13.3
Otros recursos		17.9	3.0	12.0	15.6
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina

Cuadro VIII-3
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS LOCALES EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE
1994
(En porcentajes)

Fuentes de recursos	Estados Unidos	Alemania	España
Transferencias	40.0	26.2	38.9
Impuestos	37.0	34.2	33.9
Cargos, cobros y contribuciones	23.0	39.1	27.2
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal en América Latina..

2. Algunos casos exitosos

Comúnmente, el debate sobre la descentralización fiscal se ha limitado al ámbito macroeconómico, en el que las dificultades y los posibles efectos sobre las finanzas consolidadas son de alguna manera conocidas. Poco se dice, en cambio, de casos exitosos, cuya difusión puede constituir un avance, especialmente en países que recién comienzan o se encuentran en medio de una transición hacia una gestión más descentralizada.

En este contexto, los países de la región han tratado de tomar una actitud más pragmática ante el proceso y han adoptado distintas prácticas para encarar muchas de las dificultades mencionadas. Como queda en evidencia en América Latina, estas mejores prácticas han permitido abordar los distintos aspectos de la problemática en cuestión, y comprenden, entre otras cosas, la adopción de medidas de modernización y fortalecimiento de la tributación subnacional y de las demás fuentes de ingresos propios, el control del endeudamiento y el saneamiento financiero de las entidades territoriales, y la fiscalización de la gestión pública local por parte de la ciudadanía.[5]

En esta materia destacan, en primer término, los esfuerzos de varios gobiernos municipales por dinamizar los impuestos sobre las propiedades inmuebles (véase el recuadro VIII-1). Por otra parte, ha habido una cierta readopción del principio del beneficio en la tributación local, que se refleja en los cargos a los usuarios y en tasas y contribuciones, que se han ido convirtiendo en una importante fuente de recursos para varias ciudades de la región (véase el recuadro VIII-2). Cabe mencionar que se ha ido incursionando cada vez más en nuevas formas de captación del incremento del valor de los suelos derivado de los mismos procesos de urbanización, como ha ocurrido con las contribuciones sobre la valorización en ciudades de Colombia y las mejoras introducidas en localidades de Argentina, Brasil y México, entre otras. A modo de complemento, se viene propiciando la movilización de capitales privados para el financiamiento de obras de infraestructura local, como sucede con las concesiones, especialmente en algunas municipalidades de Chile,

[5] Un tratamiento detallado de estas experiencias exitosas fue objeto de presentación en el III Seminario Internacional sobre descentralización fiscal en América Latina promovido por la CEPAL y la GTZ en 1996. Véase Campbell (1997) y Aghón (1997). Asimismo el Proyecto del Banco Mundial sobre "Decentralization in LAC: Policy Lessons and Best Practices", ha sistematizado un conjunto de casos que presentan innovaciones en distintas áreas de la gestión descentralizada.

donde se las vincula a proyectos de mejoramientos de vías urbanas y conservación de parques y de playas, entre otros servicios.

Recuadro VIII-1

REFORMAS RECIENTES DEL IMPUESTO INMOBILIARIO LOS CASOS DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ (COLOMBIA), LA PAZ (BOLIVIA) Y QUITO (ECUADOR)

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

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

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

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

IMPUESTO PREDIAL EN RELACIÓN CON LOS INGRESOS CORRIENTES MUNICIPALES
(En porcentajes)

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

uente: Información de las respectivas oficinas municipales.

Recuadro VIII-2

LAS CONTRIBUCIONES POR MEJORAS O DE VALORIZACIÓN: POTENCIALIDAD Y UTILIZACIÓN EXITOSA EN ALGUNAS CIUDADES LATINOAMERICANAS

Este instrumento financiero local es una especie de reembolso o "contribución" que los propietarios directamente beneficiados hacen a la municipalidad en razón del incremento del valor del inmueble a raíz de la ejecución de una obra pública. Ha sido utilizado con frecuencia en Colombia, especialmente en ciudades con una numerosa población y de gran importancia económica como Santafé de Bogotá, Medellín, Cali y algunas ciudades medianas como Pereira, Manizales y Bucaramanga, entre otras.

El criterio fundamental que se aplica en este caso es la recuperación del costo de la obra realizada y su prorrateo entre los propietarios de los inmuebles de la zona de influencia, a través de algún método matemático (superficie del predio, ancho del frente, construcción de índices según variables económicas, etc.) y con alguna participación de los propietarios en el análisis del presupuesto y la distribución de la contribución, así como en el seguimiento y el control de la inversión de los fondos. Para ilustrar su importancia, cabe señalar que en las ciudades mencionadas representó en promedio un 18.4% de los ingresos en el período 1980-1995, y fue la tercera fuente de generación de recursos propios, sólo superada por los impuestos sobre los predios y sobre la industria y el comercio.

En otros casos, como el de la municipalidad de Tijuana (México), el esquema de financiamiento del plan prioritario de obras públicas locales, conocido como el "Plan de activación urbana" y aplicado recientemente, se trata de una combinación de recursos de la municipalidad, aportes de los sectores industrial y comercial y una contribución por mejoras, en la que la comunidad beneficiada asume parte del costo. La aplicación del esquema mencionado fue objeto de una encuesta de opinión para verificar la disposición de la población a cofinanciar el plan y, aún más importante, a una consulta pública o referéndum en 1994; la propuesta fue ampliamente apoyada por la comunidad (66% de los votos) y su resultado más importante ha sido la financiación del mayor plan de obras públicas emprendido por la ciudad (170 millones de dólares).

Se podría afirmar que este tipo de instrumentos vienen alentando la mayor responsabilidad fiscal de la comunidad al reforzar la vinculación entre las inversiones públicas locales y sus potenciales beneficiarios, porque dan lugar a lo que podría llamarse "un contrato político" para el financiamiento de la infraestructura municipal. Es, sin duda, una veta poco explotada en la región, que podría aprovechar gran parte de las municipalidades.

Asimismo, vale la pena mencionar que en los últimos años se viene fomentando un manejo más responsable y coordinado del endeudamiento territorial, con miras a minimizar sus posibles efectos macroeconómicos (véase el recuadro VIII-3). A pesar de las restricciones existentes en los mercados de capitales para inversiones locales y regionales de largo plazo, instrumentos tales como los bonos municipales empiezan a despertar interés, especialmente en las ciudades medianas y en áreas metropolitanas de la región.

Como complemento de lo anterior aparece la puesta en marcha de programas de saneamiento y ajuste fiscal a nivel subnacional en provincias de Argentina, estados de Brasil y, recientemente, en departamentos de Colombia. En este tipo de programas se han establecido claras metas de reducción del déficit fiscal a través del fortalecimiento y la modernización de las bases tributarias subnacionales, la disminución de los gastos de funcionamiento y la adopción de compromisos de pago de las deudas contraídas. Estos procesos cuentan con el apoyo financiero y técnico tanto de los respectivos gobiernos, por intermedio del Ministerio de Finanzas, como de organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial.

Recuadro VIII-3

REGULACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL: AVANCES RECIENTES EN EL CASO COLOMBIANO

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

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

En este contexto fue aprobada la ley 358 de 1997, que representa un gran paso adelante en este campo. Esta norma reconoce tres grados de alerta (Perry y Huertas, 1997): moderado, intermedio y de endeudamiento crítico (semáforos verde, amarillo y rojo, respectivamente), determinados por indicadores de liquidez (relación entre interés y ahorro operacional) y de solvencia (relación entre el saldo de la deuda y los ingresos). Cabe mencionar que las entidades territoriales deberán aplicar planes de desempeño y de saneamiento financiero, que seguirán vigentes hasta que recuperen su solvencia y puedan ser nuevamente sujetos de crédito.

NIVELES DE DEUDA PERMITIDA (ley 358 de 1997)

Semáforos	Intereses/ahorro operacional
Verde	Hasta el 40%
Amarillo	Entre 40% y 60%
Rojo	Superior al 40% y saldo de la deuda/ingresos corrientes superior al 80%

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

En el plano presupuestario local, cabe mencionar los ejemplos exitosos de control ciudadano en las ciudades de Porto Alegre en Brasil (véase el recuadro VIII-4), Cali en Colombia y Tijuana en México, entre otras, en las que se ha realzado la transparencia y la responsabilidad política (*accountability*) de las comunidades y las autoridades en la ejecución descentralizada del gasto público a través de sistemas novedosos de seguimiento y evaluación.

Recuadro VIII-4

MAYOR CONTROL CIUDADANO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO: ADOPCIÓN DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE (BRASIL)

La alcaldía de Porto Alegre (Brasil) ha puesto en marcha un proceso de formulación de un presupuesto participativo que combina interesantes elementos teóricos y prácticos en la búsqueda de una mayor racionalización en la toma de decisiones y que tiene como premisa básica el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía.

A partir del esquema general del presupuesto ordinario municipal, se definen claramente las actividades que se realizarán durante el año con la participación de los delegados de las distintas zonas en que se divide la ciudad, por conducto del Consejo de Presupuesto Participativo (CPP). Este Consejo establece las reglas del juego o criterios de selección de prioridades de inversión para el año siguiente, así como la conformación de los equipos de trabajo que se ocupan de los sectores de salud, educación y desarrollo urbano, entre otros. Sobre la base de esas orientaciones y bajo la coordinación de la municipalidad, se realiza un trabajo de campo en los barrios para identificar las demandas ciudadanas y las obras prioritarias por zona, cuyos resultados se presentan al CPP. A continuación, la administración local elabora una primera propuesta de presupuesto de inversión que se remite al ejecutivo local y retorna al CPP donde, una vez revisado, se estructura a finales de año el plan de inversiones, en el que se estipulan las obras, su costo, el órgano responsable y los plazos de ejecución. Finalmente, el plan se distribuye a toda la población para su seguimiento y control.

Este exitoso proceso participativo por una parte ha fortalecido la credibilidad de la administración y su nuevo estilo de gestión local; por otra, se han dado algunos efectos interesantes en términos de la conexión o vínculo fiscal entre las obras solicitadas y los impuestos cuya recaudación se hace necesaria, que se ha reflejado en un aumento sustancial de los recursos propios y en una mejor posición financiera de la ciudad. Por último, se podría decir que este proceso se ha venido institucionalizando en los últimos años a tal punto que resulta altamente improbable que posteriores administraciones lo desconozcan. Por el contrario, se ha convertido en una especie de "contrato" político y fiscal entre la ciudadanía y la administración.

En términos generales y de lo que ha significado este propósito de la ciudad de ejercer un mayor control social del gasto público, puede afirmarse que desde que comenzó a aplicarse ha contribuido a identificar inversiones prioritarias cuyo costo es cercano a los 700 millones de dólares con la participación de los ciudadanos.

3. Orientaciones futuras

En la última década, varios países latinoamericanos han dado importantes pasos para el inicio o consolidación de un proceso de descentralización fiscal, mediante la promulgación de un extenso cuerpo de normas y directrices generales que están cerca de completar, por así decirlo, la primera fase de arreglos fiscales intergubernamentales. Esta etapa ha hecho evidentes deficiencias en materia de estructura institucional y administración financiera. Los procesos de descentralización fiscal de la región han entrando ahora en lo que se podría llamar una "segunda fase", en la que, además de depurar las actuales estrategias de transferencia de ingresos y responsabilidades, se debe demostrar su eficacia, en términos de una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos y de una mayor responsabilidad fiscal y política de los gobiernos subnacionales.

Por ser un proceso eminentemente político, la descentralización debe contar con un adecuado marco constitucional y legal, que se traduzca en una clara definición de las atribuciones y los recursos de los distintos niveles de gobierno y, no menos importante, en una eficaz coordinación institucional que garantice coherencia con las demás políticas y programas gubernamentales.

Un proceso de descentralización fiscal sostenible exige una adecuada asignación de atribuciones y formas de financiamiento que otorguen una mayor responsabilidad fiscal a las

instancias subnacionales. Sin lugar a dudas, uno de los frentes de trabajo más importante es el fortalecimiento de los ingresos propios provenientes de los principales impuestos locales, el inmobiliario entre otros, y distintas modalidades de cargos y contribuciones por servicios. El adoptar una estrategia que fomente el esfuerzo fiscal local y una mayor responsabilidad política ante la comunidad constituye una premisa básica de un sano proceso de descentralización fiscal.

En el campo de las relaciones fiscales intergubernamentales, el diseño de un sistema de transferencias intergubernamentales que propicie un adecuado equilibrio entre los criterios de eficiencia y equidad en la distribución de estos recursos es, sin duda, uno de los temas prioritarios de la agenda gubernamental de los próximos años. La estructura de esta fuente de recursos debe ser lo más simple y trasparente posible, e incentivar una gestión financiera eficiente y una mayor equidad regional. En este ámbito, como se ha señalado, se deben desvincular las transferencias de los impuestos nacionales y determinarlas en función de cuatro criterios fundamentales: i) población destinataria; ii) costos reales de la prestación de los servicios; iii) eficiencia en su prestación, y iv) capacidad y esfuerzo fiscal de los gobiernos territoriales. El peso relativo de estos criterios puede variar, por supuesto, de acuerdo con la situación local. Asimismo, es prioritario que haya un adecuado sistema de información que haga posible su seguimiento y evaluación, así como ciertos mecanismos institucionales que permitan la revisión y el ajuste de las transferencias a la luz de las prioridades gubernamentales y del contexto macroeconómico.

Para no poner en peligro la gestión macroeconómica, hay que adoptar reglas claras sobre financiamiento mediante créditos de las instancias subnacionales. El endeudamiento a nivel territorial debe ser controlado y, si la situación lo exige, drásticamente restringido.

El fortalecimiento institucional exige reforzar el papel normativo, regulador y orientador del proceso de descentralización por parte del gobierno nacional. Exige, asimismo, poner en marcha reformas fiscales y programas de saneamiento y modernización de la administración financiera territorial, actividades que, al menos en parte, están siendo estimuladas por los gobiernos, con la asistencia técnica y financiera de organismos internacionales de cooperación y crédito. Lo anterior impone la necesidad de establecer sistemas adecuados de información sobre presupuestos, contabilidad, tesorería y auditoría, y sistemas de seguimiento y evaluación, también adecuados a nivel territorial y nacional. No menos importantes son el fortalecimiento de las entidades administrativas directamente encargadas de las nuevas funciones subnacionales y la participación ciudadana en el diseño, el seguimiento y la evaluación de la gestión pública territorial.

C. PRESTACIÓN DESCENTRALIZADA DE SERVICIOS SOCIALES

Como se mencionó, uno de los principales objetivos del proceso de descentralización en la región ha sido elevar la eficiencia del gasto público. En este ámbito cabe destacar, por su estrecha relación con el tema de la equidad, los esfuerzos desplegados para descentralizar el gasto social, que apuntan a la provisión de servicios de educación básica y atención primaria de salud en forma más directa, con más delegación de responsabilidades, y con un mayor

control de los usuarios y de las respectivas comunidades. En gran parte de los países de la región, la administración de los servicios está siendo traspasada a los gobiernos subnacionales, mientras los aspectos de regulación, supervisión y conducción del sistema continúan siendo de responsabilidad del gobierno central. Los casos concretos que se han dado recientemente en este campo se caracterizan por la heterogeneidad de los procesos y de los resultados registrados en los distintos países, tanto en términos de las responsabilidades como del grado de autonomía efectivamente transferido a los gobiernos territoriales.

Los esfuerzos por mejorar la eficacia del gasto social a través de la descentralización han estado limitados esencialmente por dos factores. Por una parte, en términos generales el modelo de financiamiento ha seguido siendo muy centralizado. Sin embargo, la importancia de las transferencias generales —no condicionadas— a estos sectores ha propiciado una mayor autonomía en la asignación de los recursos transferidos en algunos países, concretamente Argentina, Brasil y, en menor medida, Colombia. La segunda limitación se relaciona con la notable centralización del manejo de los recursos humanos, que reduce considerablemente las posibilidades de aprovechar la participación de la comunidad y, en especial, de ejercer un control más directo de la provisión de estos servicios.

La mayoría de los modelos se caracterizan por problemas en la relación principal-agente, donde los gobiernos subnacionales siguen respondiendo al nivel central por sus actividades en dichos sectores, debido a una estructura de financiamiento muy dependiente de éste y a la vinculación a normas e incentivos definidos para todo el país, incluso sobre manejo de los recursos humanos. Un elemento característico de este tipo de modelo es el difícil equilibrio entre autonomía y control, que caracteriza la relación entre los actores del gobierno central y de las instancias territoriales.

1. Resultados y tendencias de la eficiencia y la equidad

Hoy en día se reconoce en forma generalizada que la participación de las comunidades es una condición necesaria para alcanzar un grado de eficiencia social satisfactorio. Si bien en los países de la región existen canales de participación, más o menos específicos, lamentablemente se ha avanzado poco en este campo, lo que no ha permitido aprovechar todas las posibilidades que ofrecen las reformas de incrementar la eficiencia social. De hecho, en Nicaragua y, en menor medida, en Brasil y Bolivia, se registran los mayores avances en materia de participación, lo que en buena medida está relacionado con los objetivos de democratización de esos países. En el caso de la educación, el grado de autonomía financiera de las nuevas instancias proveedoras de servicios y el grado de autonomía de las unidades productoras (las escuelas), son factores que han contribuido a facilitar tal participación, como se aprecia en los casos de Brasil y Nicaragua.

Hay muy pocos datos sobre la evolución de la eficiencia técnica medida a través de indicadores de la relación entre costo e impacto[6] de la provisión descentralizada de servicios sociales. El lapso transcurrido es escaso y la información es poco detallada a nivel

[6] Para medir directamente la eficiencia, se utilizan indicadores de la relación entre costo e impacto; este último se puede calcular aproximadamente a partir de los efectos en términos de cobertura o calidad, y el costo mediante indicadores de gasto o insumos.

territorial. Solamente en los casos de la Argentina en educación y salud, de Brasil y Chile, en educación, y de México en salud, se dispone de algunos datos sobre la evolución de indicadores de este tipo. Ésta ha sido ambigua en los casos de delegación de responsabilidades a instancias territoriales, puesto que hay casos donde los incrementos en el gasto real se han visto acompañados de una ampliación, por lo menos equivalente, de la cobertura de los servicios (Argentina y Brasil); y, experiencias en que las mejoras de los indicadores de relación entre costo y cobertura han tenido como paralelo una evolución negativa de los indicadores de la relación entre costo y calidad (México).[7]

Con respecto a los posibles efectos desde el punto de vista de la distribución regional y personal del ingreso, se dispone de algunos datos sobre la evolución de los indicadores en los campos educativo y de salud y la relación con las reformas aplicadas recientemente. En todos los países el análisis se ha centrado en la distribución de recursos y gastos entre áreas geográficas derivada de las reformas, como indicador aproximado de equidad.[8] Para los países sobre los cuales se dispone de datos comparativos entre distintos períodos, como es el caso de Argentina, Brasil y México para el sector educativo, la información sugiere que las diferencias en cuanto a calidad del servicio entre distintas áreas probablemente ha ido aumentando. En Argentina y en Brasil éstas se relacionan con la falta de equidad en la distribución de los recursos entre diferentes áreas en el marco de los modelos de devolución y autonomía aplicados en ellos, que ha conducido a un aumento en la dispersión de indicadores intermedios de calidad de la educación (sueldos, formación docente). En México obedece al leve aumento del grado de regresión distributiva del gasto federal. En los otros casos, solamente se ha podido analizar la distribución de recursos o gastos entre territorios con posterioridad a la reforma, sin comparaciones temporales, con el solo fin de detectar el grado de progresividad en materia distributiva.

Por lo indicado, los resultados en términos de eficiencia y equidad de las reformas realizadas hasta el momento pueden interpretarse como inquietantes si se los compara con los objetivos y las expectativas iniciales. En los casos más recientes se observan algunos cambios positivos, como los esfuerzos por alcanzar un consenso sobre la adecuada secuencia de la puesta en marcha de estas reformas, más conforme a objetivos de eficiencia y equidad regional, en el rediseño de los sistemas de transferencias, y las iniciativas de fomento de canales de participación más efectivos con el propósito de que se asuma mayor responsabilidad por los resultados. Por otra parte, hay serias limitaciones que restringen la profundización de estas reformas, como la escasa autonomía de los municipios y de los mandos medios que desempeñan funciones claves e incluso el manejo de los recursos humanos. Igualmente, hay vacíos en los marcos de regulación y control de la provisión de servicios y faltan sistemas actualizados de información.

2. Principales lecciones

La definición y ejecución adecuadas de las transferencias intergubernamentales son un punto crucial para el éxito de las reformas. Como ha ocurrido en muchos países de la región,

[7] La información presentada en esta sección se basa en Cominetti (1997) y Di Gropello (1997).

[8] Se supone que una distribución progresiva del gasto debería posibilitar una reducción de la brecha en los indicadores de educación y salud.

el gobierno central debe continuar garantizando un nivel mínimo de financiamiento a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, como ya hemos señalado, dicho financiamiento debe determinarse en función de criterios de equidad (condiciones socioeconómicas de la población, capacidad fiscal regional o local y costo de la prestación de servicios), eficiencia (ampliación en la cobertura de los servicios, calidad, etc.) y esfuerzo fiscal.

En las reformas recientes se ha intentado incorporar de manera explícita estos criterios, mediante la utilización de fórmulas más o menos complejas y de directrices sobre gastos y asignaciones, pero hay casos en que las debilidades del marco regulatorio y la falta de información dificultan su aplicación. El sistema que se diseñe debe contribuir muy especialmente al logro de una mayor equidad en la distribución de recursos en el ámbito regional.

Por otra parte, el análisis comparativo de los procesos de descentralización de servicios sociales en América Latina revela claramente la conveniencia de dar un grado de autonomía real a las nuevas instancias proveedoras de servicios a nivel territorial, mediante el reemplazo de las restricciones directas por directrices e incentivos nacionales. Los escasos avances en términos de eficiencia obedecen en gran parte a las rigideces del modelo adoptado y a la falta de flexibilidad en el área laboral.

La descentralización de las principales atribuciones a un nivel intermedio de gobierno (estados, departamentos o provincias) o a agrupaciones de municipios, combinada con la descentralización de funciones administrativas, sustantivas y financieras a las unidades productoras (escuelas, hospitales), debería traducirse en un incremento de la eficiencia y la equidad, como ha sucedido en Brasil y Argentina y como queda en evidencia en los resultados preliminares observados en Nicaragua. En particular, un enfoque exclusivamente municipalista como el que se ha tratado de adoptar en algunos países crea problemas de pérdida de economías de escala, sobre todo en el área de la salud, que una descentralización a un nivel más elevado debería solucionar.

Es fundamental contar con un marco regulatorio que se adecue a las exigencias de supervisión de un sistema descentralizado de provisión referido tanto al gobierno central como a los niveles intermedios y locales. En dicho marco se debe establecer una clara delimitación de las responsabilidades y disponer la coordinación gubernamental de las fuentes de financiación en los programas de inversión social.

El aumento de la participación y el control social son otros grandes desafíos de la reforma. La motivación inicial de democratización, que es la concesión de más autonomía a las unidades productoras, sobre todo en el caso de la educación, y la introducción de mecanismos de financiamiento que faciliten dicha participación, por ejemplo mediante subsidios a la demanda, deberían tener efectos positivos.

Es necesario complementar la reforma con medidas y programas de capacitación específica, sobre todo en el ámbito de la gestión. La falta de habilidades técnicas y de administración limitan los resultados de estos procesos. Finalmente, es prioritaria la puesta en marcha de un adecuado sistema de información que facilite el funcionamiento de los nuevos esquemas de gestión descentralizada de salud y educación y que, sobre todo, permita una evaluación del cumplimiento de las funciones transferidas y el uso de las transferencias intergubernamentales por parte de los gobiernos territoriales.

D. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

- Entre los procesos de reforma del Estado, la descentralización se destaca por las amplias perspectivas que ofrece en América Latina y el Caribe. En su dimensión política, complementa y refuerza la consolidación de la democracia y la gobernabilidad en los países de la región. En lo económico, ofrece posibilidades de incrementar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos locales y la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales.
- Aunque el proceso es relativamente reciente en la región, ha puesto en evidencia algunas de las dificultades y los riesgos macroeconómicos relacionados con las asignaciones de recursos que surgen en la transición hacia un modelo de gestión más descentralizada. También ha dado origen a nuevas dinámicas, algunas de cuyas manifestaciones más claras son la adopción de innovaciones y mejores prácticas en distintas áreas de la gestión fiscal y en la provisión descentralizada de servicios.
- En gran parte de los países de la región, el proceso de descentralización fiscal está entrando en lo que se podría llamar "una segunda fase" en la que, además de depurar el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, debe traducirse en una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos y de una mayor disciplina y responsabilidad fiscales de los gobiernos subnacionales. Esto exige un adecuado marco legal, que conduzca a una clara delimitación de atribuciones y recursos entre los distintos niveles de gobierno y, lo que no es menos importante, a una efectiva coordinación intergubernamental que garantice su seguimiento y evaluación.
- Desde una perspectiva macroeconómica, un adecuado proceso de descentralización debe comprender cuatro elementos: i) una clara asignación a los niveles subnacionales de gobierno de una mayor responsabilidad en lo que respecta a la realización de gastos, campo en que pueden actuar con mayor eficacia; ii) una mayor autonomía financiera y las correspondientes facultades tributarias, que permitan una generación estable de recursos y un comportamiento responsable en materia fiscal; iii) una adecuada definición de las transferencias intergubernamentales, que permitan superar el desequilibrio fiscal vertical y los problemas de eficiencia y equidad inherentes a la transición a un esquema de gestión descentralizada, y iv) reglas claras sobre la utilización del endeudamiento por parte de los gobiernos subnacionales, que establezcan claros controles y, si la situación lo exige, impongan fuertes restricciones.
- Sin lugar a dudas, una de las áreas de trabajo más importantes de la agenda de descentralización es el aumento de los ingresos propios de las entidades territoriales, muy especialmente de los impuestos inmobiliarios y distintas modalidades de cargos y contribuciones por servicios. El adoptar una estrategia que estimule la adopción de medidas fiscales a nivel local, una mayor disciplina presupuestaria y una amplia participación de la comunidad en el control y la fiscalización de la gestión pública, en particular de los servicios más estrechamente ligados al mejoramiento de la calidad de vida, constituye un requisito básico de un proceso sostenible de descentralización fiscal.

- Las transferencias intergubernamentales deben regirse por criterios de equidad interregional, eficiencia y esfuerzo fiscal. Por lo tanto, es conveniente desligarlas de la recaudación de impuestos nacionales y determinarlas en función de cuatro criterios fundamentales cuya importancia relativa debe variar en función de las condiciones nacionales: población destinataria; costos de prestación de los servicios; eficiencia y eficacia de la prestación, y esfuerzo fiscal regional o local.
- La descentralización supone la asignación de nuevos roles a las distintas instancias del gobierno y los actores del proceso. En ese sentido, el fortalecimiento institucional exige al gobierno nacional reforzar su papel normativo, regulador y orientador del proceso, y a las municipalidades y las instancias intermedias del gobierno la modernización de la administración financiera y de su capacidad técnica para asumir con mayor eficacia la prestación de servicios básicos y asegurar la participación de la comunidad en el seguimiento y la evaluación de la gestión pública territorial. Este proceso de desarrollo institucional debe ir acompañado de programas de capacitación a los funcionarios públicos de distintos niveles. También es prioritario poner en marcha un adecuado sistema de información, que permita el seguimiento y la evaluación de las diferentes instancias del gobierno en el uso correcto de las transferencias intergubernamentales y, en general, en el logro de las metas establecidas en los programas de descentralización.
- El análisis comparativo de los procesos de descentralización de servicios sociales en América Latina indica claramente la conveniencia de otorgar una autonomía real a las nuevas instancias proveedoras de servicios a nivel territorial, mediante el reemplazo de las restricciones directas por directrices e incentivos nacionales. Los escasos avances en términos de eficiencia obedecen en gran parte a las rigideces del modelo adoptado y a la falta de flexibilidad en el ámbito laboral.

IX. PRIVATIZACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS

A. INTRODUCCIÓN

Las privatizaciones constituyen un rasgo distintivo de las reformas estructurales de primera generación realizadas en la región a partir de los años ochenta.

Dicho proceso, iniciado bajo la influencia del nuevo paradigma tendiente a una menor intervención directa del Estado en la economía que por entonces comenzaba a gestarse, tuvo como aspecto sin duda más conspicuo la venta de empresas del sector productivo estatal y de servicios públicos (electricidad, gas, agua y teléfonos, entre otros). Sin embargo, la privatización no se limitó al traspaso de capital estatal al control privado, sino que también adoptó la forma de aportes de capital privado a empresas públicas.[1] Además, el proceso se caracterizó por lo siguiente: i) una mayor contratación externa de servicios por parte del sector público (como trabajos editoriales y de publicidad); ii) la extensión o transferencia al sector privado del derecho de prestar servicios brindados por lo general, ya sea exclusivamente o en gran parte, por el gobierno (educación primaria, salud básica, sistema de pensiones, recolección de basura, limpieza de calles, mantenimiento de plazas y jardines, entre otros); iii) la aplicación mucho más frecuente del modelo de concesiones públicas para la construcción o explotación privada de obras de infraestructura, como carreteras, puentes, túneles y aeropuertos.[2]

---

[1] Requena (1996) analiza esta modalidad en el caso de Bolivia a partir de 1992. Más recientemente, en algunos países de la región se han complementado los programas de privatización mediante el ingreso de capital privado a las empresas estatales (como en el caso del sector eléctrico en Colombia) o, también, haciendo posible que el capital privado tome a su cargo nuevos proyectos de inversión en sectores en que el Estado mantiene su poder hegemónico por intermedio de empresas declaradas no privatizables (como en el caso del cobre en Chile).

[2] Esta caracterización del proceso de privatización es, sin duda, más amplia que la presentada en muchos análisis que se limitan a considerar el traspaso de empresas públicas. Así por ejemplo, Vickers y Yarrow (1991) distinguen apenas entre venta de empresas —pertenecientes al sector

Es evidente que este notable cambio de curso en la formulación, diseño e instrumentación de la política económica, así como también de las disposiciones institucionales que la sustentan, tiene importantes implicaciones para las finanzas públicas de las economías de la región. Esto se debe a que supone una profunda transformación del modelo de financiamiento del sector público, que evidentemente se refleja tanto en su balance patrimonial como en su cuenta de resultados.

Transcurrida más de una década y media desde el comienzo del movimiento en favor de la privatización en América Latina, aún no se dispone de una evaluación completa de sus resultados, tarea que se dificulta por el hecho que en algunos países el proceso se encuentra en plena marcha mientras en otros aún no empieza. Por otra parte, una evaluación integral requeriría considerar los efectos de las privatizaciones en ámbitos tan variados y complejos como la evolución de la relación precio-calidad de los servicios prestados a los consumidores; la rentabilidad de las actividades operacionales de las empresas transferidas; la magnitud de la inversión y el progreso técnico incorporados a los sectores privatizados; los avances en eficiencia y eficacia atribuibles en general al cambio de propiedad, de administración o de ambas; y los complejos efectos fiscales a los cuales se hará referencia en este capítulo.

Como se puede apreciar, no es fácil llegar a una conclusión global sobre el efecto neto de los procesos de privatización. Además, cabe observar que estas operaciones formaron parte de un conjunto de reformas estructurales, con las que se complementaron y reforzaron mutuamente. En la medida en que la combinación de situaciones iniciales, problemas políticos, realidades institucionales y objetivos específicos haya diferido de un país a otro, el papel efectivamente desempeñado por la privatización también puede haber variado en cada experiencia nacional, y aun dentro de un mismo país, en el curso del tiempo.[3]

Sin embargo, desde el punto de vista económico, existen algunos consensos básicos en el sentido de que las privatizaciones: i) no son una forma conveniente de encarar un desequilibrio de las cuentas públicas en el corto plazo;[4] ii) suelen dar lugar a mejoras en la administración de las empresas —con los consiguientes incrementos de eficiencia operacional— en la fase preparatoria de la venta, que generan efectos fiscales favorables de corto plazo;[5] iii) repercuten positivamente en el ahorro, ya que la reducción de subsidios que acompaña el proceso fortalece la sostenibilidad financiera de los sectores correspondientes; iv) generan aumentos permanentes de la productividad de las empresas, los cuales pueden traducirse, a su vez, en mejoras de la tasa de ahorro de la economía; v) pueden ser un mecanismo eficaz para mejorar las finanzas públicas de manera perdurable, si los ingresos recaudados se utilizan para reducir la deuda pública y, en especial, para comprar títulos de deuda pública con descuento en los mercados secundarios.

Vickers y Yarrow (1991) distinguen apenas entre venta de empresas —pertenecientes al sector competitivo o al ámbito de los monopolios estatales— y contratación externa de servicios financiados con recursos públicos.

[3] En Pinheiro y Schneider (1995), Pinheiro (1996), Sánchez y Corona (eds.) (1993) pueden encontrarse evaluaciones de aspectos importantes, si bien parciales, de experiencias nacionales de privatización.

[4] Pinheiro y Schneider (1995); Newbery (1997).

[5] Estos incrementos de eficiencia suelen ser más frecuentes en la etapa previa a la privatización. Véase Boycko, Shleifer y Vishny (1996).

De interés para las finanzas públicas es el tema, relativamente poco estudiado, de las garantías que algunos gobiernos de la región ofrecen como parte de sus programas de privatización. Esto significa que, en diversos ámbitos, la privatización no conlleva una completa, perfecta e irrevocable transferencia de riesgos al sector privado. En principio, puede resultar algo curioso constatar que el avance de ciertos de estos procesos depende de la creación de pasivos contingentes a cargo del sector público. Esta materia requiere ser urgentemente atendida por los gobiernos, ya que las garantías son promesas de pago cuyo cumplimiento puede exigirse en cualquier momento, por lo que deberían figurar de manera transparente en la contabilidad gubernamental. Además, podrían usarse para canalizar subsidios al sector privado encubiertamente y sin adecuada justificación. El tratamiento actual del tema adolece de peligrosa opacidad, ya que no se cuenta con estimaciones del valor de las contingencias existentes; en otras palabras, hoy no es posible cuantificar el riesgo de fragilización que las cuentas públicas podrían enfrentar sorpresivamente en el futuro, si dichas contingencias se tornaran efectivas.

B. FUNDAMENTOS DEL IMPULSO EN FAVOR DE LA PRIVATIZACIÓN

El cambio de paradigma gestado a partir de los años ochenta ha dado lugar a una progresiva consolidación del criterio de que el sector público debe: i) reducir su participación como propietario de medios de producción, así como productor y distribuidor de bienes y servicios competidores en términos de consumo a los que se pueda aplicar el principio de exclusión sin costos excesivos;[6] ii) asegurar la provisión de bienes y servicios de consumo colectivo, preferentemente por la vía de la producción y distribución privadas e incluso, de ser necesario, con financiamiento público; iii) encargarse de la producción y provisión de bienes públicos típicamente competidores en el plano del consumo a los que no se pueda aplicar el principio de exclusión (a menos de incurrir en costos sociales muy elevados); iv) asumir la responsabilidad de velar por el mantenimiento de niveles de ingresos y de equidad socialmente aceptables, especialmente en un mundo caracterizado por la creciente importancia otorgada a los mecanismos de mercado; v) mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de la gestión del gasto y la recaudación, así como del desempeño de las empresas públicas; vi) perfeccionar su capacidad de regulación en general, y especialmente en las áreas de medio ambiente, servicios públicos, seguridad y salud de la población, y otras que empiezan a concitar interés; vii) promover el logro de niveles adecuados de competencia en la economía y, particularmente, de eficiencia en servicios públicos provistos bajo condiciones de mercados concentrados, sea que los ofrezcan empresas privatizadas o estén bajo el control directo del Estado.[7]

---

[6] Dicho principio supone la posibilidad de excluir del consumo a quien no pague el precio correspondiente. En el caso de los bienes públicos o colectivos tal posibilidad no existe, pues no hay incentivo para que el consumidor manifieste su intención de pagar los beneficios que recibe.

[7] La elevación de la eficiencia puede buscarse de manera directa (aumento del número de firmas participantes), o indirecta (cuando existe un monopolio natural, por razones de escala u otras, que no permite seguir el primer camino). En este último caso cabe al Estado hacer uso de su capacidad

En este contexto, los programas de privatización suelen presentarse como dirigidos a ciertos objetivos fundamentales. Primero, asegurar aumentos de eficiencia y eficacia en las empresas transferidas. Para lograrlo se debe reducir la injerencia política en su conducción, reforzar la focalización en los objetivos operacionales, aumentar el grado de responsabilidad y de exigencia de resultados en la gestión de los administradores privados, y fortalecer la disciplina en su administración financiera. Segundo, reducir el déficit y, por consiguiente, contribuir al ajuste de las cuentas públicas con los ingresos generados por la venta de activos y la eliminación de subsidios insertos en las estructuras de costos de las empresas (que la privatización obliga a reducir y transferir al presupuesto), así como también a través de cambios en la composición del pasivo del sector público. Tercero, desconcentrar el poder económico que el Estado ejerce monopólicamente por intermedio de sus empresas, mediante la distribución de títulos de propiedad entre la comunidad. Cuarto, crear las bases del llamado 'capitalismo popular' (como en los casos de Inglaterra y Chile). Quinto, generar propiedad privada como prerrequisito para el surgimiento de economías de mercado (al igual que en Europa del este). Sexto, atraer inversión extranjera (siguiendo el ejemplo del modelo de capitalización adoptado en Bolivia).

No obstante la variedad de posibles objetivos, los dos primeros son los citados con mayor frecuencia por las autoridades a cargo de las privatizaciones. En la literatura sobre el tema ambos son considerados como antagónicos o sustitutivos en el corto plazo, y como complementarios a mediano y largo plazo.

La búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia supone modificar el sistema de incentivos que orienta la toma de decisiones, lo que a su vez conlleva una reasignación sectorial de recursos escasos y una mayor participación relativa de la inversión privada.[8] Esto último, por cierto, refleja el ya mencionado cambio de paradigma político-filosófico que se gestó a partir de los años ochenta, una de cuyas dimensiones más importantes fue la transición desde el Estado propietario al Estado rector,[9] al mismo tiempo que del Estado productor al Estado regulador.[10]

---

regulatoria para inducir un ascenso de la eficiencia a niveles equivalentes a los que se alcanzarían en un mercado competitivo. Cuando se privatizan empresas de utilidad pública (electricidad y agua, entre otras), que por ser monopolios naturales operan con poca o ninguna competencia, es particularmente indispensable contar con un sólido marco regulatorio inicial, de modo que ya en las licitaciones se especifiquen las reglas a las que deberán someterse las empresas concursantes. Debido a su extraordinaria importancia, el tema de la regulación ha sido objeto de una atención especial por parte de la CEPAL y el ILPES. Véanse entre otros, CEPAL (1997e), Cominetti (1996), Corrales (1996), Cuevas (1996), Herrera (1996a y 1996b), Melo (1997), Requena (1996), Rudnick (1997), Solanes (1997), Solanes (1995) y Stark (1997).

[8] La transferencia de empresas estatales a inversionistas privados generalmente se efectúa mediante licitación, flotación de acciones, venta negociada, distribución de acciones, comprobantes (*vouchers)* o cupones. La privatización también puede realizarse por la vía del arrendamiento con compromiso de compra (*leasing),* las empresas conjuntas *(joint ventures),* y los contratos administrativos.

[9] Rogozinski (1997).

[10] Muñoz (1996). El debate contemporáneo respecto de la reforma del Estado gira, básicamente, en torno de la importancia relativa que se debe otorgar a los papeles de propietario, productor, proveedor, financiador y regulador. Cabe señalar, sin embargo, que estas categorías no agotan las funciones desempeñadas por el Estado en el campo económico. También deben destacarse

Las privatizaciones pueden contribuir a la eficiencia económica interna (lo que implica una mejor utilización de los recursos de la empresa), y externa (como resultado de la competencia entre empresas), lo cual debe permitir un uso social más eficiente de los recursos escasos disponibles en la sociedad. Para muchos, éste debe ser el objetivo principal de la privatización. Ambos vectores incentivan directamente a elevar la productividad y deben retroalimentarse, para así crear un círculo virtuoso. Además, esto debería inducir una mejoría de la eficiencia de las empresas aún pertenecientes al sector público, en la medida en que sus administradores comiencen a asignar mayor importancia a lo que la sociedad espera de su gestión. Asimismo, las privatizaciones pueden promover indirectamente el crecimiento al propiciar la profundización del mercado de capitales, así como el ahorro y la inversión nacional y extranjera. Finalmente, como permiten que el gobierno centre más su atención en lo que serían sus responsabilidades fundamentales, el marco institucional del desarrollo económico y social ganaría en eficiencia y eficacia.

Evidentemente, poco o nada de lo anterior podrá ocurrir si no existe suficiente competencia en los mercados en que deben operar las empresas privatizadas, y tampoco en el caso de los servicios públicos, si el marco regulatorio no vela, además, por inducir —y si es necesario exigir— patrones de competencia y de eficiencia y eficacia compatibles con las expectativas creadas.

A su vez, la búsqueda de mayores recursos para el tesoro nacional tiene su origen en la frecuente necesidad de alcanzar o consolidar metas de estabilización macroeconómica, y se espera que las privatizaciones contribuyan a mejorar el estado de las finanzas públicas, tradicionalmente vistas como fuente de presiones inflacionarias y desajustes de las cuentas externas. Sus buenos resultados, sin embargo, no se limitan a lograr y preservar los equilibrios macroeconómicos de corto plazo. De hecho, se confía en que la consolidación de las cuentas gubernamentales propiciada por las privatizaciones impulse el crecimiento económico a largo plazo, por la vía de una mejora en la asignación de recursos y el correspondiente estímulo del ahorro nacional. Estos objetivos de largo plazo han concitado la atención de las autoridades económicas responsables de la mayoría de los procesos de privatización en América Latina.

No obstante la importancia estratégica de las consideraciones precedentes, lo cierto es que los ingresos por concepto de privatizaciones y su contribución al proceso de estabilización a corto plazo constituyen el resultado inmediato más esperado por las autoridades fiscales. Primero, porque se reducen las necesidades de financiamiento del sector público (y por ende, las presiones sobre la tasa de interés y el nivel de los precios internos), y simultáneamente se transmite una señal positiva a los mercados. Segundo, porque en caso de utilizar dichos ingresos para reducir la deuda pública se alivia su servicio. Tercero, porque en la medida en que el capital extranjero tenga acceso a la adquisición de activos públicos, la entrada de divisas con tal objeto reduce la brecha externa sin inducir una potencial volatilidad en los mercados cambiarios. Cuarto, porque si las entradas por este concepto contribuyen a la estabilización macroeconómica —y permiten alcanzar una tasa de crecimiento más elevada que la que habría sido posible de otra manera—, cabe esperar una

---

las que debe cumplir como agente orientador y facilitador del desarrollo económico, y de manera muy especial, sus responsabilidades en materia de distribución, equidad y solidaridad social, entre otras.

mayor recaudación de impuestos, lo que reforzaría el círculo virtuoso mencionado y también el apoyo político al propio programa de estabilización.[11]

Sin embargo, las dificultades técnicas y políticas que encaran los procesos de privatización frecuentemente se traducen en un inadecuado ritmo de afluencia de ingresos para sustentar los programas de estabilización. En particular, la disparidad entre el valor de mercado de los activos fiscales y la cuantía de los recursos financieros que demandan dichos programas (generalmente muy superior al valor de los primeros), restringen significativamente la eficacia de la privatización como instrumento coadyuvante en este plano.

Más allá del análisis precedente, es difícil calibrar la importancia relativa de los distintos objetivos que persigue la privatización en los países latinoamericanos, sobre todo si se tiene en cuenta que sus implicaciones pueden ser contradictorias. Así, por ejemplo, el intento de maximizar el ingreso fiscal puede contraponerse a la incorporación de criterios de democratización al proceso de traspaso de activos. A su vez, este último objetivo probablemente sea contrario al deseo de atraer la participación de inversionistas extranjeros, así como, en ciertas circunstancias, a una mayor eficiencia en el manejo de la empresa una vez privatizada (la excesiva atomización del principal le impide dar señales coherentes al agente). El objetivo de sanear las finanzas fiscales puede oponerse también a otras exigencias del proceso de privatización, en especial al otorgamiento de garantías a los accionistas privados, como podría serlo la fijación de una tasa de retorno mínima (con la consiguiente creación de pasivos contingentes para el tesoro nacional) y de incentivos fiscales por parte de la administración tributaria (lo que supone una reducción del recaudo impositivo). Estos privilegios fiscales pueden generar, por otra parte, incentivos microeconómicos erróneos, contrarios a la conducción socialmente eficiente de las empresas traspasadas. Además, el objetivo de maximizar los ingresos fiscales puede ser antagónico con la búsqueda de una más alta eficiencia, pues existe la posibilidad de que el gobierno otorgue algún privilegio monopólico a la empresa privatizada (mediante el establecimiento de barreras a la entrada de futuros competidores o la subregulación del área en que actúa), a cambio de alguna forma de 'sobreprecio' en la venta.

Las consideraciones anteriores respecto de las múltiples y complejas motivaciones en torno de un proceso de privatización tienen al menos cuatro implicaciones básicas para su buen diseño. En primer término, sus objetivos deben hacerse explícitos y su cumplimiento tiene que seguirse muy de cerca. En segundo lugar, debe utilizarse con propósitos de reordenamiento estructural y no como instrumento de corto plazo para el saneamiento fiscal y macroeconómico.[12] Tercero, es esencial establecer un marco regulatorio apropiado para

---

[11] IPEA (1997); Giambiagi y Pinheiro (1996).

[12] Pinheiro y Schneider (1995) analizan los motivos por los cuales el estamento político y sus asesores económicos suelen insistir en el argumento de que las privatizaciones contribuyen a 'solucionar el problema del déficit', a pesar que las evidencias empíricas y los argumentos teóricos sugieren lo contrario: i) el reducido horizonte temporal del político electo hace que implícitamente aplique una elevada tasa de descuento intertemporal, de lo que resulta una fuerte preferencia en favor de ingresos en el presente en vez de ingresos en el futuro; ii) las autoridades económicas pueden obtener apoyo para el programa en la medida en que los ingresos por este concepto puedan vincularse a una meta tan simple y popular como la de reducir el déficit; iii) las privatizaciones constituyen una suerte de compromisos creíbles con objetivos que merecen amplio respaldo popular, como la estabilidad macroeconómica.

alcanzar los objetivos esperados a largo plazo. Por último, debe evitarse la concesión paralela de privilegios fiscales o regulatorios que atenten contra la consecución de dichos objetivos.[13]

C. DIMENSIÓN FISCAL DE LA PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS

La privatización de empresas públicas implica la transferencia de activos estatales al sector privado, nacional o extranjero. La transferencia puede ser gratuita (como ha ocurrido en los países de Europa oriental y, parcialmente, en Bolivia) u onerosa. En este último caso, el sector público recibe ingresos que puede utilizar para financiar gastos corrientes y de capital, o bien para reducir la deuda pública. Por tanto, la privatización incide tanto en la cuenta de resultados como en el balance patrimonial del sector público. En el primer caso, incrementa los ingresos del gobierno (los cuales, de acuerdo con la metodología utilizada, pueden registrarse "arriba" o "abajo" de la línea), reduce los gastos fiscales relacionados con las empresas estatales (subsidios, servicio de la deuda y otros), pero puede redundar en el aumento de otros gastos, dependiendo del uso que se dé a los recursos obtenidos. En el segundo caso, implica un cambio en la composición y volumen de los activos y pasivos del sector público.[14]

Cuando el principal objetivo de la privatización es de naturaleza fiscal, es posible caer en una trampa. Como es obvio, ningún gobierno puede resolver, en todo el sentido de la palabra, problemas fiscales (de déficit permanente), que normalmente son el resultado de niveles de gastos superiores a los de ingresos, mediante el traspaso de activos públicos o el aumento de los pasivos. En esos casos, el problema fiscal puede solucionarse por la vía de un realineamiento de gastos, de ingresos o de ambos.

La venta de una empresa del sector público al sector privado da origen a una serie de corrientes positivas y negativas para el tesoro nacional, cuyo efecto neto dependerá de: i) las condiciones iniciales de la empresa que será transferida (su situación patrimonial y en cuanto a resultados); ii) los términos de venta acordados (relación entre el valor presente del patrimonio neto y el valor de venta, formas de pago y procedimiento de privatización); y iii) el destino de los recursos.

---

[13] El diseño de programas de privatización requiere atender a numerosas dimensiones y aspectos que no es el propósito abordar en este documento. Para ilustrar sólo un aspecto de la dimensión fiscal, por ejemplo, se debe minimizar el riesgo de subvaloración de activos, pues la experiencia indica que esto ocurre con frecuencia. En CEPAL (1992) se plantean algunas sugerencias al respecto.

[14] Como se sabe, la información generalmente disponible para evaluar el estado de las finanzas públicas se limita a la cuenta de resultados, lo que deja el análisis del balance en una especie de vacío sobre el que poco o nada se conoce. Esta insuficiencia de información sobre el estado patrimonial y su evolución resta transparencia a la gestión pública, permite la existencia de potenciales vías comunicantes con fenómenos de corrupción, es causa de sorpresivos deterioros en las cuentas gubernamentales y hace difícil conocer la real situación financiera de las empresas del gobierno, lo que constituye uno de los principales desafíos que se deben superar en los procesos de privatización.

En el resultado neto de los flujos financieros vinculados a la privatización de una empresa se puede distinguir entre efectos a corto y a largo plazo. Así, por ejemplo, cuando el sector público transfiere una empresa al sector privado, recibe (A), el valor del patrimonio en el momento de la transferencia; más (B), los impuestos esperados sobre los ingresos que generará la empresa privatizada, deducidos los eventuales beneficios tributarios y garantías que le otorgue el gobierno; menos (C), el ingreso esperado que la empresa habría generado para el sector público si no hubiese sido privatizada (que comprende utilidades y depreciación netas de la inversión bruta esperada, los impuestos que hubiese pagado y los eventuales subsidios recibidos del gobierno central u otras instituciones del sector público).[15]

Se puede apreciar así que hay una diferencia entre el efecto fiscal de la privatización en el año en que se realiza la transferencia y su efecto total. El primero incluirá (A), menos (C), y corresponde al corto plazo. El segundo, por el contrario, comprende (A), (B) y (C) y se ejercerá a largo plazo. Esto, sin embargo, suponiendo que el pago se efectúe al contado en el momento de la transferencia. En la medida en que el pago se acuerde en cuotas diferidas, como ha ocurrido con frecuencia (por ejemplo, en Chile durante la primera fase del programa de privatización), (A) comprende sólo el pago al contado y (C) incluirá, además, el pago anual de las cuotas correspondientes. También es posible que la empresa se privatice por partes, caso en el que el pago será proporcional al patrimonio traspasado.

El componente (A) es usualmente la única medida a corto plazo. Sin embargo, el gobierno puede perder ingresos y dividendos proporcionales al patrimonio traspasado, deducidos la inversión bruta y los subsidios (componente C), si no se hubiese hecho una adecuada valoración de dicho patrimonio (que debe incluir los dividendos generados en el año en cuestión). Por consiguiente, el ingreso neto generado por la privatización es realmente distinto e inferior al que muestran las cuentas fiscales.[16] A largo plazo, esto repercutirá en las cuentas de impuestos y dividendos recibidos, así como de subsidios pagados e inversiones realizadas. Así, los efectos fiscales "permanentes" pueden expresarse de manera mucho más adecuada como el valor presente de la suma de (A), (B) y (C) en un año específico, concepto que puede ser difícil de aplicar en el manejo cotidiano de las finanzas públicas, pero que constituye el mejor indicador del impacto de la privatización en los activos del gobierno.

---

[15] Cabe señalar que a la luz de las privatizaciones realizadas en la región, este esquema ilustrativo resulta bastante simplificado ya que no recoge múltiples elementos muy difíciles de enumerar. Así, por ejemplo, con respecto al pago, en varios casos ni siquiera se conocía el valor del patrimonio de las empresas públicas, y algunas fueron vendidas sin inventario previo; además, parte importante de los pagos que recibieron los gobiernos se efectuaron en títulos de deuda valorizados por encima de su precio de mercado. En relación con los impuestos, a la afluencia de impuestos esperados se agregan, como ya se adelantó al definir B, eventuales subsidios, beneficios tributarios y garantías gubernamentales; además, hay casos en que es difícil determinar las ganancias reales de las empresas. En cuanto a los ingresos que se deja de percibir, cabe recordar que las empresas habitualmente se privatizan libres de pasivos y de sobreempleo (costos que absorbe el Estado) y con tarifas superiores a las vigentes antes de acordarse la privatización; por lo tanto, habría que considerar los ingresos que podrían haber generado las empresas públicas bajo las mismas condiciones de que gozan como privadas.

[16] Véase por ejemplo, Hachette y Lüders (1992), cuadro V-2.

D. LOS INGRESOS POR CONCEPTO DE PRIVATIZACIÓN: EXPERIENCIAS RECIENTES

Tal como se adelantó en el capítulo III, el proceso de privatización ha sido particularmente dinámico en América Latina desde los años ochenta. El caso de Chile fue pionero, y fijó un curso de política que fue seguido por el resto de la región, a partir de fines de la década de 1980.

Si se centra la atención en la venta de empresas públicas, puede decirse que la intensidad del proceso de privatización en los países latinoamericanos ha sido disímil. Sin embargo, es posible distinguir fases de mayor dinamismo, que luego de algunos años han perdido fuerza, fundamentalmente como resultado natural de la disminución del número de empresas disponibles para la venta, el menor valor de las empresas remanentes, el alivio de la urgencia fiscal por avanzar en el proceso de privatización, o el hecho de que en los nuevos sectores potencialmente privatizables, las transacciones requieren una institucionalidad reguladora que aún no se establece o cuyo desarrollo es muy reciente (véase el cuadro IX-1).

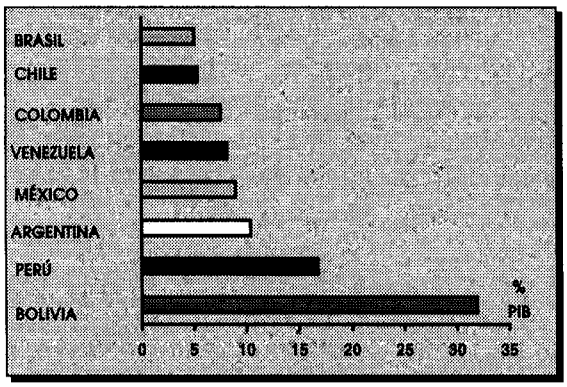
Cuadro IX-1
AMÉRICA LATINA: INGRESOS POR PRIVATIZACIONES
1988-1997
(En millones de dólares constantes de 1990)

País	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997[a]	Total	% PIB'90 [b]
Argentina	...	...	2139	1627	4204	3401	1059	941	448	1085	14904	10.4
Bolivia	...	...	...	...	...	14	...	771	842	34	1667	31.9
Brasil	...	...	...	1662	2495	2445	1470	610	3379	8143	20204	5.0
Chile	526	259	42	12	8	9	413	9	339	...	1617	5.3
Colombia	...	50	117	1001	22	3	473	83	542	1629	3019	7.5
México	...	1498	3580	10108	5768	1802	554	165	...	...	23474	8.9
Perú	...	...	...	3	183	316	2258	871	2061	292	5984	16.7
Venezuela	...	...	10	2323	29	30	15	16	1490	55	3969	8.2
Otros	7	...	1	24	28	78	644	53	3	472	1311	n.d.
Total	**533**	**1806**	**5889**	**15861**	**12743**	**8098**	**6886**	**3519**	**9105**	**11710**	**76150**	**n.d.**

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales e información publicada en Privatization International, varios números.
[a] Estimaciones a septiembre de 1997.
[b] Valor total de las privatizaciones como proporción del PIB de 1990, calculado en dólares constantes de 1990.

Aunque las operaciones realizadas en Argentina y México han influido en las tendencias que muestran las cifras agregadas, éstas no captan la intensidad del proceso de privatización en algunos países de menor tamaño relativo, como Perú y Bolivia, donde éste alcanzó una máxima magnitud en términos del valor de las privatizaciones como porcentaje del PIB (véase el gráfico IX-1).

Gráfico IX-1
AMÉRICA LATINA (ALGUNOS PAÍSES): VALOR TOTAL DE LAS PRIVATIZACIONES 1988-1997[a]
(En porcentajes del PIB de 1990)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
[a] Valor total de las privatizaciones entre 1988-1997 como proporción del PIB de 1990, en dólares constantes de 1990.

Entre 1988 y 1993 se realizaron 2 655 operaciones de privatización en 95 países, cuyo valor total ascendió a 271 000 millones de dólares; de éstas, un 35% correspondió a países en desarrollo. A su vez, la participación de América Latina y el Caribe en esa última proporción fue de 57% (20% del total). Las empresas públicas vendidas pertenecían principalmente al sector de los servicios básicos, como telecomunicaciones, energía, agua y transporte. Los inversionistas extranjeros aportaron 25% de los ingresos generados por las privatizaciones latinoamericanas, fracción que representa 15% de la inversión extranjera directa en la región durante ese período.[17]

En los países de América Latina y el Caribe, la magnitud de los ingresos fiscales por concepto de traspasos de activos públicos al sector privado fue, en general, relativamente pequeña con respecto a la de los déficit de los sectores públicos no financieros, tal como se muestra en el cuadro IX-2 (aunque desafortunadamente la comparación se efectúa entre períodos algo diferentes). En unos pocos casos (Chile desde mediados de los años ochenta, Belice entre 1986 y 1990, Jamaica y México entre 1991 y 1996), los procesos de privatización se llevaron a cabo en un contexto de superávit fiscales. En los demás, los ingresos por este concepto fueron muy inferiores a los déficit presupuestarios, particularmente durante el período 1986-1990. Las excepciones más notables fueron Argentina, Bolivia y Perú en los años noventa.

[17] CFI (1995).

Cuadro IX-2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALGUNOS PAÍSES): DÉFICIT FISCALES E INGRESOS POR CONCEPTO DE PRIVATIZACIONES

(*En porcentajes del PIB*)

País	Déficit del sector público no financiero		Ingresos por privatización	
	1986-1990	1991-1996	1988-1989	1990-1995
Argentina	6.4	1.8	0.02	1.5
Belice	-1.3	5.8	4.6	
Bolivia	6.3	3.8		3.5
Brasil	3.9	1.5	0.004	0.4
Chile	-1.9	-2.2	1.1	0.6
Colombia	1.1	1.0		0.3
Ecuador	4.6	1.5	0.3	
Guatemala	4.7	1.4	0.2	
Honduras	6.7	5.7	0.3	0.4
Jamaica	6.5	-1.3	1.9	1.6
México	10.6	-0.1	0.8	1.6
Nicaragua	16.5	10.3		1.4
Panamá	5.1	0.1		0.3
Paraguay	0.4	-1.6		0.3
Perú	7.7	2.2		1.7
Trinidad y Tabago	5.3	-1.3		3.1
Uruguay	5.2	0.3		0.1
Venezuela	3.9	4.2		0.8

Fuente: Banco Mundial, estimaciones basadas en información de la División de Finanzas Internacionales e Indicadores de Desarrollo Mundial.

E. PRIVATIZACIÓN TOTAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS: VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Los países de la región —incluyendo a los que más han avanzado en el proceso de privatización durante las últimas dos décadas— han conservado importantes empresas públicas en su patrimonio. El hecho de que ni siquiera los gobiernos más bien dispuestos en este sentido hayan llegado al extremo de transferir todas sus empresas, sugiere que la privatización a ultranza no es vista como la panacea. Las consideraciones que esto refleja no se vinculan necesariamente a criterios de eficiencia o a la búsqueda de ingresos fiscales. Como ya se vio, en el proceso de toma de decisiones en materia tan delicada como la privatización de empresas públicas se tienen que considerar múltiples aspectos cuyas ponderaciones varían de un país a otro, e incluso —en un mismo país— en el curso del tiempo.

Todo gobierno debe evaluar si para alcanzar sus metas —en cuanto a distribución, estabilización, asignación de recursos, crecimiento, desarrollo productivo y tecnológico, integración territorial y social, entre otras— es más conveniente recurrir a la regulación y

fiscalización, el sistema tributario, la constitución de sociedades mixtas con participación del capital privado (nacional e internacional), la concesión de áreas de explotación exclusiva a cambio de una participación en los excedentes, o si es preferible mantener en manos del Estado la propiedad y control de las empresas productoras de bienes y prestadoras de servicios.

Este dilema es de particular importancia en el caso de las grandes empresas públicas (petroleras, mineras, hidroeléctricas y otras), que explotan y exportan recursos naturales y cuyos excedentes constituyen —en países como Brasil, Chile, Ecuador, Colombia y Venezuela— un aporte fundamental a las finanzas públicas nacionales. Cuando la transferencia de utilidades desde las empresas públicas al tesoro nacional equivale a varios puntos del PIB, no se debe despreciar el efecto político adverso que iniciativas encaminadas a su privatización pueden llegar a generar. Por otra parte, las empresas públicas de ese tipo no sólo son importantes como fuentes de ahorro e ingresos públicos, sino que su presencia puede contribuir a que determinados mercados clave, como los de la energía y los capitales, sean más competitivos. En particular, cabe analizar si sería conveniente que, en ciertos sectores, las empresas públicas oficiaran de "agentes testigos" y, mediante su competencia con los agentes privados, contribuyeran a moderar los precios y a fijar patrones de calidad de productos y servicios.

Por último, las empresas que el Estado decidiera mantener bajo su control deberían ser ejemplos de eficiencia administrativa y transparencia, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales de gestión moderna, tanto en el manejo de sus recursos humanos como en su administración financiera. Es fundamental que las empresas con participación pública —controladas o no por el Estado— persigan racionalmente sus objetivos operacionales, lo que supone aplicar el patrón de eficiencia que el sector competitivo de la economía, público o privado, debe seguir para remunerar su capital de manera compatible con el costo de oportunidad.

Por otra parte, es necesario que de las estructuras de costos de las empresas se eliminen diversas partidas correspondientes a subsidios —con frecuencia vinculados a la política social del propio gobierno— que pueden socavar la cuenta de resultados al punto de hacer que firmas esencialmente sanas y lucrativas muestren pérdidas. Tales partidas deben transferirse de las empresas al presupuesto público, para que allí sean explícitamente evaluadas por los representantes elegidos por la sociedad. Eso daría mayor transparencia a las cuentas públicas y, a la vez, evitaría la privatización de empresas efectivamente rentables, irónicamente bajo el argumento de que son ineficientes. Una alternativa es el diseño de sistemas transparentes de manejo de subsidios cruzados, como el que se viene desarrollando en Colombia, según el cual los estratos más pudientes están sujetos a contribuciones, definidas por ley, que deben pagar en adición a la tarifa que cubre los costos de prestación del servicio; estas contribuciones alimentan un fondo de solidaridad, con el que se financian los subsidios, también explícitamente definidos, a los estratos más pobres (véase el recuadro IX-1).

Recuadro IX-1

CONTRIBUCIONES Y SUBSIDIOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS EN COLOMBIA

El sistema de tarifas de servicios públicos de Colombia, como el de muchos países de la región, incluía desde hace tiempo el cobro de tarifas diferenciales a usuarios de diferentes estratos, de modo que los usuarios con mayor capacidad de pago contribuían con un porcentaje de recargo en su factura para cubrir un porcentaje de subsidio del servicio prestado a los de bajos recursos. Con este propósito, se utilizaba un sistema de estratificación, mediante el cual cada predio, tanto urbano como rural, se clasifica en un estrato socioeconómico (de 1 a 6 para los residenciales, e "industrial" y "comercial"), según la ubicación, la capacidad de pago, la disponibilidad de servicios y las características de la construcción. Igualmente, se aplicaban subsidios cruzados entre servicios, en virtud de los cuales las elevadas tarifas de un servicio compensan las bajas tarifas de otro.

La prestación de servicios públicos se reglamentó mediante la Ley 142 de 1994 (Ley de servicios públicos domiciliarios), que contiene disposiciones sobre las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad, financiación y el régimen tarifario aplicable, en el que se tiene en cuenta, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos consagrados en el artículo 367 de la Constitución Política.

La ley estipula que una vez determinada la tarifa única del servicio, que representa su costo más una utilidad razonable, se debe aplicar un factor de contribución a los usuarios de los estratos 5, 6 e "industrial" y "comercial", que en ningún caso debe ser superior a 20% del valor del servicio, y un factor de subsidio a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 sobre el **consumo básico** y que en ningún caso debe superar 15% del valor de dicho consumo para el estrato 3, 40% para el estrato 2 y 50% para el estrato 1. El estrato 4 (medio) no es objeto ni de contribuciones ni de subsidios, como tampoco los consumos que excedan el básico en los estratos 1, 2 y 3. La metodología de fijación de tarifas y los porcentajes máximos de contribuciones y subsidios aplicables en el periodo de transición, 1997-2002, deben ser fijados por la respectiva comisión de regulación. Las empresas prestadoras de los servicios públicos recaudan las contribuciones de los usuarios de los estratos 5, 6 e "industrial" y "comercial", y utilizan las sumas recaudadas para el pago de los subsidios de sus usuarios de los estratos 1, 2 y 3. Si este ejercicio arroja un superávit por este concepto, éste se destina a fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, a los que podrán acudir empresas prestadoras del mismo servicio que presenten una situación deficitaria cuando se realice el ejercicio. Como en 1994 sólo algunas ciudades grandes contaban con estratificación, la ley 142 dispuso que la estratificación se extendiera a todas las zonas urbanas y rurales del país. Por otra parte, prohibe los subsidios cruzados entre distintos servicios.

En la prestación del servicio público de telefonía local se está aplicando, desde el 1° de enero de 1998, la nueva metodología tarifaria, utilizando los factores de contribución y subsidio vigentes (contribuciones superiores a 20% y subsidios superiores a 50%), y se estableció un período de transición hasta el 1° de enero del 2002 para que las empresas se acojan a los porcentajes de contribuciones y subsidios establecidos por la ley. En la actualidad se está trabajando en el diseño de la metodología de transferencia de las empresas al Fondo de Comunicaciones, por lo que hasta el momento las empresas superavitarias transfieren al Fondo sus excedentes, pero las deficitarias no reciben recursos de éste.

En el caso del servicio público de energía eléctrica, se creó el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos mediante el decreto 3087 del 23 de diciembre de 1997; el Fondo actuará como un mecanismo de distribución que permitirá subsidiar el consumo básico de los usuarios de los estratos 1, 2 y 3. En cuanto a las tarifas, a partir del 1° de enero de 1998 entró en vigencia la nueva metodología para el cálculo de las tarifas, consistente en la definición de una fórmula que permite reflejar el verdadero costo de la prestación del servicio asociado. Igualmente, entró en vigencia la eliminación gradual de los subsidios otorgados sobre la tarifa de referencia, hasta llegar a la meta de 50%, 40% y 15% para los estratos 1, 2 y 3 respectivamente y a las metas de contribución de 20% del valor de la tarifa para los estratos 5, 6 y el sector no residencial.

En el caso del servicio de agua potable, se ha estimado que, debido a la alta proporción del consumo que se concentra en los estratos pobres (1 a 3), el sistema contemplado en la ley 142 no es autofinanciable. Por lo tanto, es necesario incrementar por ley el límite de las contribuciones o aportar recursos, de origen municipal, a los fondos de solidaridad o las empresas respectivas.

[a] "La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación y el régimen tarifario que tendrá en cuenta, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos".

[b] Las comisiones de regulación fueron creadas por la Ley 142 de 1994. En la actualidad hay tres comisiones: la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.
[c] El Fondo de Comunicaciones, adscrito al Ministerio de Comunicaciones, cumple funciones de fondo de solidaridad y redistribución para el servicio público de telefonía local. Además, recibe aportes de los operadores de telecomunicaciones para inversión en proyectos de telefonía social.
[d] Para el estrato 1 se subsidia un consumo de hasta 151 Kwh, para el estrato 2 y 3 hasta 121 Kwh.

F. PRIVATIZACIONES Y PASIVOS PÚBLICOS CONTINGENTES

Un aspecto relativamente poco explorado, pero de creciente importancia, es que los procesos de privatización en curso no siempre han dado lugar a una total, completa y permanente transferencia de riesgos desde el sector público al privado. En efecto, la puesta en marcha y consolidación de numerosas privatizaciones ha estado supeditada a que el gobierno ofrezca a los agentes privados 'redes de seguridad' que los protejan de eventuales tropiezos.

Por cierto, no es novedad que los gobiernos otorguen garantías al sector privado. En alguna medida, el Estado puede ser visto como una gran entidad aseguradora de intereses generales (como salvaguardia de fronteras, soberanía nacional, justicia, orden interior y patrimonio ambiental, entre otros), y particulares (protección de mujeres embarazadas, niños y jóvenes, pequeñas y medianas empresas, regiones económicamente deprimidas, ahorristas modestos y depositantes en bancos comerciales, entidades financieras con problemas patrimoniales y muchos otros).

En vista de lo anterior, ciertos programas de privatización pueden dar origen —por razones técnicas y políticas— a diversas garantías concedidas por el gobierno a agentes privados, por lo general en el contexto de nuevos proyectos de inversión en obras de infraestructura que el sector público cede en concesión a empresas privadas. Entre las muchas formas que tales garantías pueden asumir, una de las más usuales es el compromiso de asegurar un nivel mínimo de una variable determinada (como volumen de tráfico de automóviles en una estación de peaje; tasa de retorno de un proyecto operado privadamente bajo concesión pública; o monto de pensión por jubilación) por unidad de tiempo (mes, semestre o año). En caso de que ese nivel sea inferior al previsto, el tesoro nacional se compromete a cubrir la diferencia.

Para las finanzas públicas, tales garantías constituyen pasivos contingentes que introducen un factor de fragilidad en las cuentas del sector público en el futuro. Además, por tratarse de pasivos de carácter meramente conjetural —ya que no existe mecanismo legal alguno que obligue a explicitar en el presupuesto nacional el costo de los compromisos potenciales y la probabilidad de que se tornen efectivos en algún momento del tiempo— nadie sabe a cuánto ascenderían los gastos que habría que efectuar al darse las condiciones previstas en las garantías otorgadas.

De alguna manera es como si las autoridades fiscales de hoy asumieran el compromiso de que las que mañana desempeñen esa función honrarán deudas que: i) no están debidamente registradas; ii) no se conoce su monto; y iii) nadie sabe si, o cuándo, serán cobradas. Esto crea un problema de equidad intergeneracional, ya que la generación

actual resuelve sus problemas fiscales mediante la aceptación de deudas contingentes, cuyo pago podría recaer en las generaciones futuras. Es posible que para estas últimas —hoy evidentemente subrepresentadas— el hecho constituyera una sorpresa, dada la opacidad con que actualmente se manejan estos temas. Al mismo tiempo se erosiona la equidad horizontal y vertical entre contemporáneos, ya que los subsidios implícitos insertos en por lo menos parte de las garantías ofrecidas no se distribuyen uniformemente entre la población.

La práctica de otorgar garantías genera opacidad en las cuentas públicas no sólo porque en el análisis presupuestario no se identifica a quienes se apropian de dichos subsidios implícitos, sino también porque no permite ver con claridad la manera y la medida en que se procesan algunos ajustes fiscales.[18] Habiéndose visto que las mediciones convencionales del déficit público no incluyen una estimación explícita del gasto en que se incurriría en un ejercicio dado si se hiciera efectiva una fracción del pasivo contingente, es obvio que cuanto más frecuente sea el uso de garantías, tanto menor será la transparencia de tales mediciones. Dicha subestimación del gasto potencial vinculado a las garantías presta opacidad a la información sobre la magnitud del déficit y la deuda pública. Este punto puede ilustrarse con dos ejemplos.

El primero es el de las concesiones de obras de infraestructura al sector privado. Debido a crónicas, y a veces extremas, dificultades presupuestarias, una de cuyas consecuencias ha sido el descenso de la inversión pública a niveles preocupantes, muchos gobiernos han diseñado y puesto en práctica esquemas cooperativos con el sector privado con vistas a asegurar una adecuada oferta de infraestructura. De particular relevancia en este contexto es el sistema de garantías que en algunos países de la región se otorga a las empresas privadas para que acepten la concesión de construir y explotar obras de infraestructura.[19]

Las razones para comprometer garantías de demanda mínima u otras son bien conocidas.[20] En general se vinculan al hecho de que habitualmente se trata de obras de gran envergadura, con largos períodos de gestación, para las que es muy difícil hacer proyecciones confiables respecto del futuro volumen de tráfico (como en el caso de carreteras) o de consumo (por ejemplo, de electricidad), así como tampoco sobre los costos efectivos de construcción de la obra. Fuera del hecho que los productos o servicios generados mediante la obra cedida en concesión suelen estar sujetos a presiones políticas

---

[18] Las autoridades fiscales pueden sustituir un gasto en el presente (que debería figurar en el presupuesto como un egreso), por el otorgamiento de una garantía que, de hacerse efectiva, sólo aparecerá como gasto en un futuro incierto. En los casos en que el gobierno cobra un precio por tales garantías, es posible que se registre un ingreso por tal concepto, caso en el que la sustitución de un gasto presente por una garantía que compromete un gasto en el futuro tiende a mejorar aún más la apariencia de las cuentas públicas actuales.

[19] En la práctica, los gobiernos suelen dar apoyo financiero a los proyectos de infraestructura a través de varios mecanismos: financiación total, como en el caso de los proyectos de construcción; otorgamiento de garantías contra riesgos de demanda, de convertibilidad y devaluación, comerciales y de política, entre muchos otros; otorgamiento de subsidios del proyecto por adelantado; concesión de préstamos a tasas subsidiadas; y participación en el proyecto en calidad de socio. A su vez, las concesiones de obras de infraestructura pueden optar entre varias modalidades: construcción-explotación-traspaso (*build-operate-transfer, BOT*), construcción-posesión-explotación (*build-own-operate, BOO*) y construcción-posesión-explotación-traspaso (*build-own-operate-transfer, BOOT*).

[20] Sobre éste y otros temas conexos, véase Irwin y otros (1998).

para que se subsidie sus precios o tarifas, los futuros gobiernos pueden cambiar el curso de las políticas adoptadas por sus predecesores. Evidentemente, existe una variedad de riesgos soberanos que no deberían recaer en el concesionario privado de la construcción y operación de obras de infraestructura, por lo que es razonable esperar que sean asumidos por el gobierno.

El segundo caso de creación de pasivos contingentes se presenta en el área de la seguridad social y concierne, de manera especial, a las pensiones mínimas que el gobierno asegura a quienes aceptan integrarse al modelo de capitalización individual. En la región, esta práctica se inició en Chile, en 1981, cuando el modelo de financiamiento de las pensiones pasó de un esquema de reparto a otro de capitalización individual. Posiblemente para hacer más aceptable dicho cambio, en el nuevo marco regulatorio se aseguró el pago de una pensión mínima, lo cual implicó que el tesoro se comprometiera a cubrir la eventual diferencia entre el fondo acumulado (producto del manejo de las cotizaciones individuales por parte de las administradoras de fondos de pensiones) y el que se requeriría para pagar la pensión mínima establecida. La fracción del valor actual del monto de la pensión mínima no cubierta por la capitalización en cuentas individuales representa una deuda implícita que podrá hacerse efectiva en el futuro y respecto de cuyo tamaño no existen estimaciones actuariales o de cualquier otro tipo.[21]

Un examen más amplio del tema permite concluir que, básicamente, todo buen diseño de un esquema de concesiones debe velar por:

i) Minimizar el riesgo de futuros pagos por parte del sector público, lo cual supone: establecer un marco regulatorio apropiado en el ámbito en cuestión; diseñar un sistema de concesiones que explícitamente busque reducir tales riesgos;[22] limitar los riesgos asumidos por el gobierno a aquellos no asegurables y que efectivamente el sector privado no pueda controlar; desincentivar la demanda de garantías por parte del sector privado, sea mediante el cobro por su uso (modelo chileno), o la incorporación de su costo en el proceso mismo de calificación de las propuestas (modelo colombiano), y evitar la concesión de subsidios bajo el nombre de garantías.

ii) Estimar riesgos y, preferiblemente, presupuestar el costo anual de los pasivos contingentes. Es indispensable que las autoridades fiscales den a conocer la naturaleza de los compromisos adquiridos, así como una estimación de su posible magnitud y probabilidades de materialización. Si el Estado no ofrece voluntariamente estos antecedentes, los mercados financieros tratarán de inferirlos

---

[21] Aunque en este último caso existen opiniones contrarias, pues el programa de pensiones mínimas no sería una garantía real dado que no existe un contrato expreso con el sector privado (la pensión mínima es un subsidio que el Estado concede a una categoría de personas, beneficio que en cualquier momento puede ser modificado por una nueva ley). De este modo, tiene el mismo carácter que otros gastos fiscales sociales, tales como los subsidios a la vivienda y a las zonas extremas, y no constituye deuda fiscal. En cualquier caso, el debate recién empieza.

[22] Engel, Fischer y Galetovic (1997) proponen un nuevo mecanismo de concesión, de acuerdo con el cual gana la licitación el postor que solicita el menor valor actual de ingresos (*least present value of revenue, LPVR*), calculado con una tasa de descuento fijada por el gobierno y conocida por todos los postulantes antes de presentar sus propuestas. Al emplear esta modalidad se reduce sustancialmente el riesgo asumido por el concesionario y la concesión finaliza cuando sus ingresos alcanzan el valor actual originalmente establecido.

desde un punto de vista defensivo. En vista de la asimetría que existe en cuanto a información y los incentivos en juego, es probable que los agentes procuren ponerse a cubierto de eventuales sorpresas, para lo cual anticipan —y exigen— tasas de interés más elevadas que las que contemplarían si el gobierno hubiera ofrecido espontáneamente la información adecuada.

Dichas estimaciones, aunque imperfectas, deben ser incluidas en las discusiones anuales del presupuesto nacional en el Congreso. Más aún, es preferible que se incluya como gasto en el presupuesto el costo anual de dichos pasivos, es decir, el costo del "seguro" que ha asumido el Estado a favor del inversionista privado. Dichos gastos podrían ser mantenidos como reservas en la entidad que ha otorgado el seguro o trasladados a un fondo central, como lo establece un proyecto de ley que viene siendo considerado en Colombia. En vista de que la opacidad de las cuentas públicas, y de la propia política fiscal, contribuye a elevar los costos de transacción del sistema económico, no es difícil entender que todo esfuerzo por dar mayor transparencia a estas materias significa invertir en credibilidad.

G. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES FINALES

- Al iniciar un programa de privatización es conveniente que las autoridades expliciten los objetivos que pretenden alcanzar a corto, mediano y largo plazo, así como sus prioridades en cada una de esas etapas. Hacerlo tiene al menos dos ventajas: i) evita que se pierda el rumbo del programa cuando se producen turbulencias imprevistas, como la reciente crisis asiática (oportunidades en las que suelen no faltar propuestas destinadas a alterar los programas en curso); ii) permite establecer el sentido que debe imprimirse a la evaluación de los resultados del programa. Así, por ejemplo, si por razones de economía política el gobierno prioriza la ampliación a corto plazo del número de accionistas —para asegurar el apoyo a un programa de privatización— entonces la medición de los logros de éste debe centrarse más en dicho aspecto y no tanto en el volumen de los ingresos generados por la privatización.
- De los dos objetivos de corto plazo más frecuentemente citados al iniciarse los programas de privatización —esto es, elevar el nivel de eficiencia de las empresas y contribuir a equilibrar las cuentas públicas— evidentemente las autoridades económicas deberían privilegiar el primero. Los ingresos por concepto de privatización, en el corto plazo, suelen ser sustancialmente inferiores a las necesidades de financiamiento del sector público. Además, cuando el principal motivo para el lanzamiento del programa es la existencia de un desequilibrio fiscal, dichos ingresos habitualmente llegan demasiado tarde como para posibilitar un adecuado manejo de la crisis.
- En vista de lo anterior, la mejor opción de las autoridades económicas es promover el establecimiento de un marco regulatorio que genere suficiente competencia, o bien adoptar un sistema de incentivos que conduzca —a mediano y largo plazo— a la elevación de los niveles de eficiencia con que se manejan las empresas traspasadas al sector privado. Uno de los prerrequisitos básicos para el éxito de los

programas de privatización es que vayan acompañados de medidas que estimulen la competencia, de modo que se generen los incrementos progresivos de eficiencia de los cuales dependen las mejoras fiscales a mediano y largo plazo. Cuando por razones tecnológicas o de tamaño de mercado no sea posible asegurar la suficiente competencia, es necesario formular, diseñar e institucionalizar un marco regulatorio apropiado, que incluya las disposiciones administrativas pertinentes para su instrumentación y supervisión, y haga posible inducir comportamientos eficientes. Sin una clara y completa especificación de reglas que guien el proceso posterior a la privatización, los resultados podrán ser desalentadores en términos tanto de eficiencia como fiscales.

- El éxito fiscal de corto plazo en la privatización de empresas públicas suele llegar por caminos no directamente relacionados con el valor de la transacción. Así, por ejemplo, se han logrado importantes ventajas fiscales en países de la región en que los ingresos por concepto de privatizaciones se emplearon para rescatar deuda en el mercado secundario de títulos, lo que permitió beneficiarse de sustanciales descuentos y además reducir el componente financiero de la futura estructura de gastos. Otra importante forma de ahorro fiscal permanente es la eliminación —posibilitada por las privatizaciones— de numerosas formas de subsidio que previamente incidían en el déficit público.
- Se debe insistir en la importancia de evitar la distribución de beneficios o privilegios —de carácter explícitamente fiscal o de tipo regulatorio— que tornen frágil el futuro de las finanzas públicas. Dado que pagar un subsidio en el presente siempre parece más caro que otorgar una garantía cuyo cobro en el futuro es eventual, existe un evidente sesgo en favor de la mala asignación de recursos. Éste es el resultado de comparaciones sistemáticamente engañosas entre instrumentos visibles (y por ello claramente costosos) e instrumentos opacos (en apariencia más baratos).
- El problema de los pasivos contingentes generados por una política de otorgamiento de garantías de diversos tipos resalta la necesidad de que las autoridades económicas asuman la responsabilidad de controlar, evaluar y presupuestar los riesgos fiscales en que el Estado incurre. Esto supone diseñar esquemas de participación privada que minimicen las garantías otorgadas, así como estimar el valor del gasto que p odría tener que efectuarse si las condiciones contempladas en las garantías se materializaran, y las probabilidades de que ello ocurra. Dichas estimaciones, aunque imperfectas, deberían incorporarse al debate anual de la propuesta de presupuesto del Estado en el parlamento. Al aumentar la transparencia de las cuentas públicas y aminorar la opacidad propia de los manejos cuasifiscales, se contribuye a reducir los costos de transacción, en general, así como innecesarios temores en los mercados financieros, en particular, lo que evita el incremento de los costos financieros en el manejo de la deuda pública. En una era de renovada y creciente incertidumbre, las autoridades económicas y, más específicamente las fiscales, deberían considerar que una de sus tareas prioritarias es la cuantificación y administración de los riesgos que asumen.

X. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, REFORMA ADMINISTRATIVA Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

A. INTRODUCCIÓN

A lo largo de este estudio se han identificado los avances y limitaciones registrados en el manejo fiscal de las economías de América Latina y el Caribe durante las dos últimas décadas. Asimismo, se han hecho recomendaciones para superar los rezagos, reducir los puntos débiles y consolidar los fuertes en los arreglos institucionales y en la formulación y administración de las políticas tributaria, del gasto público (y especialmente el gasto social), de financiamiento del déficit y manejo de la deuda pública, de seguridad social, privatizaciones y descentralización, entre otras.

Las recomendaciones aludidas sin duda buscan alcanzar y consolidar un cambio de régimen fiscal permanente, que resulte compatible con una aceptable estabilidad macroeconómica, una sistemática reducción de la pobreza y mejoras en términos de equidad distributiva y de oportunidades, una asignación de recursos más eficiente y eficaz y un crecimiento económico sostenible. Sin embargo, es evidente que, para lograr tales objetivos, se requiere mucho más que meras soluciones técnicas. Entre la formulación, diseño y ejecución de políticas y los resultados que finalmente se obtengan, median muchas instancias —entre las que se destaca una variedad de instituciones, actores, motivaciones, incentivos y comportamientos— en que pueden originarse distorsiones significativas.[1]

[1] Tanzi (1998) ilustra algunos tipos frecuentes de "arena en el mecanismo" de la política económica, vistos desde la perspectiva de un modelo de agente-principal. Además de los tradicionales aspectos de la oposición entre el interés privado y el público, la asimetría de información, el celo personal en el cumplimiento de las responsabilidades funcionarias y el grado de competencia de los diferentes agentes, el autor destaca el concepto de "guardianes de la puerta" como personeros situados —por razones de amistad o parentesco— en los más altos círculos decisorios del gobierno, los que por su desproporcionada influencia en la toma de decisiones también ejercen su poder en la definición de los resultados que se alcanzan.

El presente capítulo está dedicado al tema de la eficiencia, eficacia y calidad de los resultados obtenidos con las intervenciones gubernamentales. Éstos dependen, en última instancia, del funcionamiento de las administraciones públicas a cargo de la instrumentación de las políticas de gobierno. Por tal motivo, ni las políticas mejor formuladas y diseñadas —en materia tributaria o del gasto público— tienen mayores posibilidades de alcanzar resultados satisfactorios si el modelo de administración pública que las pone en marcha no está sustentado en un sistema de incentivos, control y evaluación adecuado para los fines propuestos.

Por cierto, cabe destacar la importancia del entorno que rodea —y sin duda condiciona— el funcionamiento de las administraciones públicas. De hecho, en este documento se ha insistido en el origen eminentemente político de la fortaleza o fragilidad del pacto fiscal que sirve de apoyo al funcionamiento de la máquina estatal. Los acuerdos políticos que legitiman el nivel, la composición y la tendencia del gasto público, y la carga tributaria necesaria para financiarlo en el mediano y largo plazo, se vinculan con el modelo de intervención del Estado en la economía. A su vez, las formas de intervención adoptadas, los medios e instrumentos que se utilizan, así como la intensidad y calidad con que se aplican, dependen de administraciones públicas en permanente interacción con la esfera política y el sector privado. No es de extrañar, por lo tanto, que los resultados alcanzados por dichas administraciones reflejen algo más que la interrelación entre su cultura interna, los objetivos que las guían y los medios puestos a su alcance.

B. IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE MEJORAR LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Las circunstancias nacionales e internacionales en que se produce la transición hacia el nuevo siglo exigen mejorar sustancialmente la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos, en todas las esferas y niveles de gobierno, esencialmente por dos razones generales de carácter estratégico.

La primera se relaciona con el ámbito interno de cada país. En la medida en que el gobierno cambie la forma en que opera y comience a generar resultados sistemáticamente aceptables para la población (ciudadanos, usuarios de servicios, contribuyentes, funcionarios públicos, empresarios del sector privado, entre otros), se habrá dado un gran paso para vencer las resistencias políticas que debilitan el pacto fiscal. El aumento sustancial de la eficiencia y eficacia actualmente observadas en la gestión de numerosos organismos públicos de los distintos niveles de gobierno ofrece una perspectiva promisoria para salir del círculo vicioso que subyace tras un pacto fiscal frágil. En particular, se trata de mejorar la productividad del gasto público, haciendo rendir más y mejor los fondos asignados a las diversas partidas del presupuesto del Estado, de modo que hasta los usuarios de servicios públicos más exigentes y los contribuyentes de impuestos más renuentes encuentren justificada la provisión gubernamental de bienes públicos y demás intervenciones del Estado en la economía. Aunque no es una tarea fácil, mejorar los resultados de las administraciones públicas constituye una medida crucial para fortalecer

endógenamente el pacto fiscal en América Latina y el Caribe. Al final de cuentas, cabe tener presente que:

a) una mejor gestión del gasto público —al hacer rendir más y mejor cada unidad monetaria de poder adquisitivo transferida del sector privado al gobierno— mitiga la rigidez presupuestaria que enfrentan las autoridades económicas y transmite señales positivas a los contribuyentes que, como es lógico, se resienten cuando perciben un mal uso de los impuestos (y que, en no pocos casos, justifican el incumplimiento de sus obligaciones tributarias amparándose en el argumento de que el Estado es un mal administrador);
b) al reducir los gastos innecesarios y evitar los desperdicios ostensibles de recursos, no sólo se atiende el justificable reclamo de los contribuyentes, sino que se liberan recursos potencialmente aplicables a programas y actividades destinados a satisfacer las necesidades de los grupos de ingresos más bajos (lo que contribuye a lograr una mayor equidad, tanto en términos de oportunidades como de ingresos y riqueza);
c) en la medida en que los aumentos de eficiencia y eficacia en el segmento público de la economía se transfieren al sector privado —en la forma de más y mejores servicios finales a los ciudadanos e insumos para la producción nacional de bienes y servicios—, se producen mejoras directas en el bienestar de la población, como también en la competitividad del sector exportador, la tasa de crecimiento potencial y la productividad media de la economía.

Así pues, lo que inicialmente se percibe como un círculo vicioso podría convertirse en un círculo virtuoso. Lograrlo presupone, por cierto, modificar profundamente el modelo organizacional y administrativo que se aplica desde hace mucho tiempo en el sector público de las economías de la región.

Otra razón de peso para otorgar prioridad a esta materia es que, desde los años ochenta, numerosas economías han emprendido importantes iniciativas tendientes a modernizar el diseño institucional y el modelo operacional de las administraciones públicas. En países como Nueva Zelandia e Inglaterra, seguidos por Australia, Estados Unidos, Canadá y otros del ámbito de la OCDE, ya se han adoptado medidas sustanciales para sustituir gradualmente el modelo de administración pública burocrática por otra de administración pública gerencial según el cual la evaluación de los resultados tiene precedencia sobre la evaluación de los procedimientos.[2]

Este cambio de perspectiva ha implicado una definición más clara de los objetivos y métodos de seguimiento y control, para lo cual se han establecido unidades autónomas de administración. De esta manera, el seguimiento del nivel de producción de las agencias ejecutoras se ha ejercido mediante la incorporación de indicadores de desempeño, y la evaluación de los resultados se ha efectuado a través de estudios en profundidad sobre el impacto de los programas gubernamentales.

---

[2] Las diversas iniciativas adoptadas y los progresos alcanzados por los países industrializados en esta materia se analizan sistemática y regularmente en numerosas publicaciones del servicio PUMA (Public Management Service) de la OCDE. Véase PUMA (1995). Sobre esta materia véase también Braceli (1997).

En un contexto de economías cada vez más abiertas, las estructuras productivas internas exigen enfoques sistémicos para asegurar incrementos de competitividad que permitan enfrentar con éxito los mercados internacionales. En este sentido, cabe a los gobiernos velar por que el nivel de la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos sea lo más elevado posible, ya que éstos operan como importantes insumos del sector privado.

A tal efecto, es preciso transformar el actual modelo de administración pública burocrática (oficialmente instituido en los diferentes niveles de gobierno de los países de la región) y los remanentes de administración pública patrimonialista que aún persisten en la práctica de muchos organismos del Estado, en un nuevo modelo en el cual prevalezcan relaciones menos jerárquicas y más orientadas al logro de objetivos, y donde se evalúe y remunere conforme a los resultados obtenidos y no exclusivamente según el apego a los procedimientos y a la antigüedad en el cargo. Además, este nuevo modelo debe ser capaz de generar innovaciones y adaptarse a las cambiantes circunstancias del entorno económico, social y político.

La progresiva sustitución de los modelos tradicionales de gestión estatal por una administración pública gerencial implica incorporar al sector público modelos de gestión provenientes del sector privado. Al hacerlo, conviene tener presente la necesidad de evitar su aplicación de manera mecánica, tomando en cuenta que el sector público no encuentra su razón de ser en la generación de utilidades, y mucho menos en su maximización, como es el caso del sector privado. En primer lugar, muchos aspectos del accionar público son de carácter intangible, simbólico o puramente conceptual, por lo que no se prestan a medición. Además, el sector público debe coordinar e intermediar complejos equilibrios entre objetivos (tales como la eficiencia, la equidad, la estabilidad y el crecimiento) e intereses (de los pobres e indigentes, los contribuyentes, los empleados públicos, los asalariados, los usuarios del sistema de salud, entre otros), que compiten por los escasos recursos. Para el cumplimiento de éstas y otras tareas, naturalmente es preciso realizar una evaluación política de las opciones disponibles y las disyuntivas generadas por los intereses en conflicto. Sin embargo, en los nuevos modelos de administración se advierte que, más allá de esas consideraciones, existe un amplio espacio, en gran parte aún inexplorado, en que se pueden aplicar con éxito conceptos de evaluación de los resultados y el desempeño tendientes a elevar la eficiencia y la calidad de los servicios estatales.[3]

C. TENDENCIAS OBSERVADAS EN LAS REFORMAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Si se examinan los procesos de reforma y modernización del sector público que se han llevado a cabo desde la década pasada en numerosas economías desarrolladas y, más recientemente, también en América Latina y el Caribe, se observa una importante tendencia general: la transición desde una perspectiva de gestión centrada en la producción y los

[3] Véanse evaluaciones críticas de la posibilidad de extender al sector público los criterios de evaluación de los resultados usados en el sector privado en Mintzberg (1996) y Smith (1990).

procedimientos hacia una administración orientada a los resultados y el servicio al cliente (véase el recuadro X-1).

Tales procesos se han desarrollado en dos planos. El primero consiste en el replanteo de la lógica de funcionamiento interno de las organizaciones públicas (estructura de gobernabilidad de los organismos del Estado; sistema de incentivos, evaluación y control; modelo de supervisión y manejo de recursos humanos; modelo de administración financiera, entre otros). El segundo se relaciona con las interacciones entre las organizaciones públicas y el resto de la economía (separación de las funciones que son exclusivas del gobierno de aquellas que no lo son; establecimiento de sistemas de regulación de estas últimas). Ambos planos están claramente interrelacionados, especialmente cuando las reformas dan lugar a la creación de mercados o cuasimercados en los que compiten agentes públicos y privados.

Recuadro X-1
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO PARADIGMA DE GESTIÓN PÚBLICA

- Adopción del principio del ciudadano-cliente o usuario, con derechos mejor especificados y más efectivamente respetados.
- Definición de un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en consecuencia, sujeto a la rendición de cuentas y a la competencia no sólo al momento de la contratación.
- Establecimiento de contratos de gestión, que permiten explicitar los objetivos, misión y metas de las entidades ejecutoras y, a su vez, sirven de base para la evaluación de éstas.
- Separación de las actividades de financiamiento y prestación de servicios, como también de formulación y diseño de políticas públicas, incluidas las de regulación (de carácter centralizado), respecto de las actividades de ejecución o administración (de carácter descentralizado).
- Formación de cuasimercados o mercados internos, cobro de tasas de uso, contratación de servicios externos y concesión a privados de derechos de administración o construcción de obras de interés colectivo; privatización de organismos, empresas y servicios en general.
- Reingeniería de procesos, con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos que entraña el cumplimiento de las obligaciones del ciudadano (por ejemplo, en materias tributarias) y los tiempos requeridos para completar sus trámites y recibir atención.
- Devolución de responsabilidades, derechos y obligaciones, desde el vértice de la pirámide de poder hacia los niveles intermedios e inferiores; se aplica al campo laboral (donde las estructuras tienden a ser menos jerárquicas y más horizontales), así como al fiscal (caracterizado por procesos de descentralización de recursos y competencias desde el centro hacia los gobiernos subnacionales).

Fuente: CEPAL, sobre la base de Luiz Carlos Bresser-Pereira, "A reforma do Estado dos años 90: lógica e mecanismo de controle", *Cadernos mare de reforma do Estado*, N° 1, Brasilia, Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, 1997.

En lo que se refiere a la modernización interna, la principal contribución a los nuevos parámetros de gestión pública es la delegación de responsabilidades operacionales y financieras de los niveles de autoridad más altos a los niveles más bajos. Esta tendencia se

refleja en varios ámbitos del quehacer público, especialmente la gestión financiera y de recursos humanos, y en el establecimiento de esquemas claros de definición de criterios y evaluación del desempeño.

En la administración financiera tradicional, cuyo registro operacional se produce en un rígido marco anual, se ha empezado a considerar aspectos de la programación estratégica, con el propósito de flexibilizar la planificación presupuestaria y permitir la utilización de lapsos más amplios. El Acuerdo de Eficiencia en Colombia es un claro ejemplo de esta estrategia.

En el área de la administración de recursos humanos, la delegación de responsabilidades, tanto operativas como financieras, ha estado acompañada de una mayor flexibilidad en las políticas del personal del sector público. El personal directivo adquiere mayores responsabilidades en la formación de sus propios equipos de trabajo. A su vez, este proceso conlleva una gestión más dinámica de los recursos humanos, en que se privilegian las funciones de capacitación y entrenamiento, al tiempo que se introducen nuevos sistemas de incentivos según resultados, con miras a formar y motivar administradores y equipos capaces de alcanzar las metas propuestas. En este sentido, por ejemplo, Chile ya ha incorporado una gran parte del personal del sector público a sistemas parciales de remuneraciones por desempeño.[4] Análogamente, Costa Rica ha puesto en marcha un esquema de evaluación y premiación de los funcionarios públicos conforme a su productividad y desempeño. La República Dominicana ha dado inicio a su programa de modernización con la realización de un censo de los empleados públicos, de manera de contar con un sistema de información a partir del cual se puedan formular los programas de capacitación y reorganización del personal; los sistemas de remuneración según el desempeño se aplicarán en una segunda etapa.

En la misma línea de pensamiento, la administración o gestión según el desempeño puede servir como contraparte de la delegación. En este sentido, constituye un instrumento fundamental algún tipo de acuerdo de desempeño entre los diferentes niveles de autoridad o instituciones públicas, en el cual se definan objetivos, metas y responsabilidades de los individuos y las entidades de ejecución. Estos acuerdos deben someterse a un adecuado seguimiento. La experiencia en América Latina se ha concentrado en contratos o acuerdos directos entre el Ejecutivo y sus reparticiones, en la forma de convenios para asegurar el mejoramiento de su gestión. Así, al interior del sector público y a nivel del gobierno central, en Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica se han suscrito acuerdos o contratos de cumplimiento de objetivos anuales que se espera redunden en mayor eficacia, eficiencia y calidad de los servicios prestados al público-cliente.

En el caso de ciertos servicios, y siempre que resulte factible, un instrumento que se podría aplicar, y que puede ser complementario del anterior, es el diseño de mercados o cuasimercados en que compitan agentes públicos, o agentes públicos y privados. En este caso, la regulación determina los incentivos que se ofrecen a los agentes participantes y permite establecer las reglas para evaluar su gestión. Según el servicio, dicha regulación puede disponer el cobro de tarifas para recuperar parcial o totalmente los costos o el acceso a fondos públicos que se distribuyen como subsidios a la demanda.

---

[4] A partir de 1998, un 90% de los empleados públicos de los gobiernos central y regionales, así como los profesores de la enseñanza municipal y los colegios particulares subvencionados, reciben remuneraciones reajustadas de acuerdo con diversos esquemas de incentivos por resultados.

Cabe recalcar, sin embargo, que no todos los esquemas de innovación exigen la aplicación paralela de mecanismos de mercado. Así, por ejemplo, en el llamado modelo de agencia, algunas entidades públicas con funciones de tipo ejecutivo, y relativamente independientes, se consideran como organismos del propio gobierno. De hecho, algunos países de la OCDE, líderes en la aplicación del modelo de administración pública gerencial, emplean el modelo de agencia. En América Latina y el Caribe también se registran algunas experiencias que apuntan en dicha dirección.

Aun dentro de esta esfera, no es posible dejar de mencionar el concepto de orientación al cliente como principio de las nuevas tendencias en la gestión pública. En este caso, el punto central es proporcionar mejor información sobre los servicios que se ofrecen y las mejores formas de acceso a ellos, a fin de asegurar la participación de la población en términos de definir y exigir la calidad que espera de un servicio público. Este concepto se ha desarrollado a través de la Carta del Servicio de Calidad, cuyo ejemplo más famoso es la *Citizen's Charter*, o Carta del Ciudadano, formulada en Gran Bretaña y difundida posteriormente en numerosos otros países, sobre todo en el ámbito de la OCDE. En América Latina y el Caribe, cabe mencionar el caso de Chile, con el lanzamiento en 1997 del programa "Premio Nacional a la Calidad del Servicio Público", que involucra a la administración central.[5]

Todas las alternativas y experiencias previamente mencionadas están vinculadas a programas y actividades corrientes del gobierno. En el pasado, curiosamente, casi todos los esfuerzos de evaluación destinados a conferir racionalidad económica al quehacer gubernamental se concentraban en los nuevos proyectos de inversión pública y raramente en el gasto corriente. Las razones de dicha preocupación por la evaluación de proyectos de inversión pública son bien conocidas y obedecen a consideraciones de corte dinámico (efectos de mediano y largo plazo), al volumen de los recursos financieros que se maneja, a las externalidades generadas, y a las inflexibilidades y rigideces propias de la actividad, entre otras cosas. Sin embargo, hoy se observa una completa alteración de las prioridades, producto de la cual los sistemas nacionales de inversión pública, y los objetivos sobre los que se fundaban, han ido perdiendo prioridad, hasta en algunos casos caer, desde un punto de vista práctico, casi en el olvido.[6]

D. LOS PROGRAMAS DE MODERNIZACIÓN EN LA PRÁCTICA

Según se ha señalado, desde los años ochenta y con más fuerza en los noventa, las tendencias de modernización de la gestión pública se han desarrollado a partir de los avances de algunos países líderes dentro del grupo de la OCDE. Las reformas correspondientes se centran en la delegación de responsabilidades y el mayor control a través de la transparencia en la información entregada. Mediante estas iniciativas se ha tratado de establecer un marco flexible de información para enriquecer el debate presupuestario, mejorar el rendimiento de las cuentas fiscales y satisfacer las necesidades de

[5] Véase la ponencia presentada por la Dirección de Presupuestos de Chile en el Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público, CEPAL (1998).

[6] ILPES (1997) y Vizzio (1998).

la población. Entre las experiencias más relevantes a este respecto se cuentan las de Gran Bretaña, Nueva Zelandia, Australia y Estados Unidos.

En 1982 Gran Bretaña dio origen a la modernización de la gestión pública con la introducción de la Financial Management Initiative (FMI), basada en la instauración de un sistema de gestión por resultados al interior de la administración central, a través de la adecuación de su estructura orgánica interna. Este proceso descentralizado, coadyuvado por indicadores de desempeño institucional, permitió delegar responsabilidades de gestión hacia los niveles inferiores de dirección, construir sistemas de información gerencial que tornaron más transparente la gestión de cada ministerio y adecuar las prácticas presupuestarias.

Nueva Zelandia se destaca por haber incursionado en las reformas estatales más radicales. El proceso se inició en 1984 y se basa en un régimen de relaciones intragubernamentales que consiste en contratos de servicios (*purchase agreements*). Estos contratos se suscriben entre los ministros y las agencias ejecutoras dotadas de autonomía administrativa y contienen los términos de referencia expresados en indicadores y metas de resultados.[7]

El caso de Australia revela los adelantos en materia de reforma en el ámbito financiero. En 1984 se lanzó el Financial Management Improvement Program, iniciativa que incluyó la introducción de conceptos como la planificación estratégica, el diseño de incentivos al desempeño y otras medidas importantes de adecuación institucional y orgánica destinadas a mejorar la gestión financiera del país. El uso de indicadores de desempeño, al ser intensivo, ha ido gestando uno de los sistemas más completos de presentación de la información presupuestaria.

Las reformas llevadas a cabo en Estados Unidos tienen su punto de partida en la aprobación de la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (Government Performance and Results Act), de 1993. En ella se insta a implantar un sistema presupuestario basado en el desempeño y en la flexibilidad gerencial. En una primera etapa se aplicaron proyectos piloto en organismos gubernamentales. Posteriormente, dichos organismos elaboraron sus propios planes estratégicos quinquenales vinculados a resultados susceptibles de medición para finalmente incorporarlos en el presupuesto federal junto a un plan de desempeño, cuyo cumplimiento se comunica al Congreso a través de informes programáticos.

A diferencia de estos países desarrollados, cuyas reformas públicas ya tienen casi una década de iniciadas, las economías de la región aún se encuentran en sus primeras etapas. Las experiencias son, además, heterogéneas: los distintos niveles de desarrollo y las exigencias que enfrentan los gobiernos, así como las diferentes estructuras institucionales en que se encuadran las iniciativas de modernización de los procesos de gestión, determinan la magnitud de la reforma y el grado de avance alcanzado. Los países que exhiben mayores progresos son Chile, Colombia y Costa Rica.

En el caso de Chile, desde 1992 comenzó a aplicarse un Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública, cuyo propósito era introducir nuevas técnicas e instrumentos de gestión (tales como la planificación estratégica, la asignación de responsabilidades individuales y los sistemas de evaluación del desempeño), que

[7] De hecho, cabe señalar que la reforma iniciada en Nueva Zelandia en 1984 —bajo un gobierno de orientación laborista pero luego continuadas por un gobierno conservador— fue realmente profunda y no se limitó al ámbito indicado. Curiosamente, de ese mismo año data el comienzo de la reforma del Estado en Venezuela, cuyos resultados no pueden ser favorablemente comparados con los del caso anterior.

posteriormente se integrarían en un Plan General que se extendería progresivamente a todo el sector público. A partir de esta experiencia se preparó una metodología, que sirvió de base para la elaboración de indicadores de gestión, balances de gestión, convenios de desempeño y esquemas de bonificaciones por desempeño institucional. Los convenios de desempeño son acuerdos entre el gerente ejecutivo de un servicio público (agente) y el ministro del ramo ('principal'), en el que se explicitan la misión y los objetivos de la organización, como también los compromisos —en forma de un conjunto de metas de gestión— asumidos por cada parte para lograrlos. Las dimensiones del desempeño institucional sujetas a evaluación son:[8]

> Economía: capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros necesarios para su misión institucional;
> Eficiencia: relación entre la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto;
> Eficacia: grado de cumplimiento de los objetivos planteados (independientemente de los recursos asignados para tal fin);
> Calidad de Servicio: capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de los usuarios (en términos de oportunidad, accesibilidad, precisión en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención).

Como puede apreciarse en el cuadro X-1, en 1995 se habían acogido voluntariamente a este sistema 26 instituciones, para las cuales se habían seleccionado 107 indicadores de desempeño. Para 1997, este sistema se había ampliado sensiblemente, a 67 instituciones con 291 indicadores. El crecimiento previsto para 1998 es pequeño, pues ya se ha integrado al programa la mayor parte de los servicios públicos para los que se pueden aplicar los instrumentos de la metodología adoptada.[9] En esta misma línea, la Ley de Presupuestos de 1997 impone, como obligación de todos los servicios públicos incorporados al sistema, elaborar y publicar informes anuales de gestión.

---

[8] Entre las ventajas de los convenios de desempeño, como instrumentos de gestión, cabe destacar que éstos obligan a los ejecutivos y al personal involucrado a identificar, explicitar y analizar la misión institucional, con lo cual se transforman en instrumentos de planificación estratégica que permiten reasignar recursos financieros y humanos hacia los objetivos y actividades centrales de la institución. Por otra parte, ofrecen un respaldo formal a las actividades dispuestas por la gerencia, conforme al acuerdo con el 'principal', a la vez que sirven de freno a exigencias y presiones de grupos de interés particular tanto internos como externos a la organización. Sobre este tema, véase DIPRES-Chile (1998).

[9] Los servicios no incorporados aún corresponden a subsecretarías y organismos cuyas actividades son de carácter más bien normativo o regulatorio. En tales casos la medición del desempeño es más difícil y supone una sensible elevación del costo de evaluar.

Cuadro X-1
CHILE: INDICADORES DE DESEMPEÑO PÚBLICO

	1995	1996	1997	1998
Instituciones públicas	26	49	65	66
Indicadores	107	197	282	285
Según la dimensión				
Economía	4	16	33	n.d.
Eficiencia	16	37	78	n.d.
Eficacia	76	80	96	n.d
Calidad de servicio	11	64	75	n.d

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile.

En 1994 se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, que ha promovido un enfoque integrado para introducir cambios en los métodos de gestión interna de la administración pública y en las relaciones entre ésta y los usuarios o clientes. Para tal fin se han fomentado compromisos de modernización entre diferentes servicios públicos y el Presidente de la República, lo que ha servido para poner en marcha diversas iniciativas modernizadoras al interior de la máquina administrativa del Estado y mostrar al resto de la sociedad no sólo la intención de mejorar la calidad de los servicios, sino también los resultados obtenidos. En 1997 se suscribieron 374 de tales compromisos, correspondientes a 128 instituciones públicas, y una primera evaluación indica que se logró alrededor del 80 % de las metas propuestas.

Un aspecto ya mencionado del progreso alcanzado gracias a estos esfuerzos modernizadores en el ámbito de la gestión se refiere al elevado porcentaje de los empleados públicos cuyas remuneraciones se ajustan conforme al desempeño institucional. Está previsto que, para 1999, casi 200 instituciones del sector público estén acogidas a este régimen.

En Colombia, la Constitución de 1991 otorgó fuerza de ley al Plan Nacional de Desarrollo y, al mismo tiempo, hizo obligatoria la evaluación de la gestión pública en términos de las políticas, programas y proyectos consignados en dicho Plan.

Para llevar a cabo estos mandatos, en 1995 se puso en marcha la estrategia de mejoramiento de la gestión pública. El eje central de esta estrategia consiste en la evaluación regular del cumplimiento de los objetivos y metas de cada programa y subprograma del Plan Nacional de Desarrollo a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). A tal efecto, una vez aprobado el programa en el CONPES, se forman unidades de gestión que elaboran un plan indicativo anual con objetivos prioritarios y un rango de medidas para los indicadores de eficiencia y eficacia. Sobre esa base, los ministerios y entidades públicas analizan su gestión y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) evalúa los progresos en el cumplimiento del Plan en su conjunto, reformula políticas y asigna recursos. La información para la coordinación y la evaluación inter e intrainstitucional está dada por el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) del DNP. Estas orientaciones se han visto reforzadas con el

Acuerdo de Eficiencia aprobado en mayo de 1997, destinado a mejorar las condiciones para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en la fase final del actual gobierno.

A partir de 1995 la experiencia de Costa Rica se ha centrado en la aplicación del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), cuyo objetivo primordial es dotar al país de un instrumento gerencial que permita dar seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo (1994-1998) y evaluarlo en forma sistemática. El Sistema se fundamenta en cinco principios básicos: la eficiencia social de los bienes y servicios públicos, la dirección estratégica y la rendición de cuentas, las reformas de las finanzas públicas, la gestión innovadora de los recursos humanos y la modernización institucional. Todos estos principios están orientados a modernizar el sector público a través de la evaluación de los resultados de su gestión.

En el caso de Chile y Costa Rica, el esfuerzo desplegado en dos o tres años de experiencia ha producido resultados positivos y satisfactorios en términos del logro de las metas fijadas para las instituciones públicas evaluadas. Por su parte, Colombia aún no cuenta con una evaluación de los logros en materia de mejoramiento de la eficiencia y la eficacia de su gestión gubernamental.

En una segunda categoría en términos de avance y en orden descendente se encuentran Brasil, México, Uruguay y Paraguay. En general, las iniciativas emprendidas en estos países buscan mejorar los procesos de asignación del gasto a través de la reestructuración de los programas presupuestarios nacionales. Se han propuesto medidas tendientes a flexibilizar rigideces presupuestarias, apoyando el proceso decisorio mediante la generación de información confiable, la incorporación de indicadores de desempeño institucional y la introducción de cambios en el sistema de incentivos al personal del sector público. En el caso de Ecuador, la política de mejoramiento de la gestión tiene por objeto dar seguimiento a programas seleccionados del sector social de la economía y evaluarlos. También se han lanzado iniciativas de este tipo en Bolivia, Honduras y República Dominicana. Mención especial merece el caso de Venezuela, que en 1984 desarrolló un esfuerzo pionero, el cual, sin embargo, no produjo los resultados esperados.

De este modo, el propósito de las innovaciones realizadas por todas estas economías en el modelo de gestión de las administraciones públicas es mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos. Los instrumentos básicos con que cuentan son la medición del desempeño a través de indicadores, y autoevaluaciones o evaluaciones externas que, al estar vinculadas directamente al programa presupuestario, constituyen un sistema de información esencial utilizado por las autoridades al momento de tomar decisiones de política económica y, especialmente, de asignación de recursos públicos. Aunque con distintos enfoques y coberturas, mediante estas experiencias se pretende elevar la eficiencia de la gestión pública a través de cambios fundamentales en la cultura organizacional y en los incentivos que se ofrecen a los gerentes y funcionarios públicos.

En el cuadro X-2 figuran con mayor detalle las características de las experiencias nacionales en este campo.

Cuadro X-2
MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

RASGOS	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA
Comienzo del programa y base legal e institucional	Dic.93: Plan Piloto de Mejoramiento de la Gestión en 10 servicios públicos. Dic.94: Creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.	Jul.91: En el Artículo 343 de la Constitución Política del Estado se insta a aplicar un sistema de evaluación de los resultados. Jun.95: Doc. CONPES 2790 crea el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA).	May.94: El Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 establece como programa prioritario un sistema de evaluación. Abr.95: Dec. Ejecutivo 24174-PLAN. Establece el Sistema Nacional de Evaluación (SINE).
Objetivos	Mejorar el desempeño de las instituciones públicas; elevar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.	Fortalecer i) evaluación continua de las políticas públicas, programas y proyectos; ii) capacidad gerencial de las entidades gubernamentales.	Promover una cultura de gestión pública basada en la programación estratégica, la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas.
Instituciones responsables	Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública; Dirección de Presupuestos (DIPRES).	Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Hacienda.	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y Ministerio de Hacienda.
Estrategias, instrumentos y medidas establecidas	Establecimiento de: i) Metas ministeriales; ii) Indicadores de desempeño institucional para su evaluación; iii) Compromisos de modernización institucional; iv) Programa de evaluaciones de proyectos y programas de inversión pública	i) Establecimiento de metas específicas en los programas aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social y evaluaciones regulares de los programas a cargo de este organismo; ii) Formación de unidades de gestión para dar seguimiento a cada programa de inversión; iii) Creación de SINERGIA para la coordinación y evaluación de la gestión integral.	i) Creación de red de enlaces institucionales del SINE; ii) Diseño de la metodología del SINE, basada en la firma de compromisos de resultados (CDR); iii) Ejecución de un plan piloto en 1996 a fin de poner a prueba la metodología elaborada; iv) Proyecto de ley para vincular el programa presupuestario al SINE.
Grado de cobertura según el nivel de gobierno	Instituciones pública de la administración central; programas y proyectos de inversión pública a nivel nacional.	Todas las instituciones públicas a nivel nacional: políticas públicas, programas, subprogramas y proyectos.	18 instituciones seleccionadas del Gobierno Nacional; en cada caso se da seguimiento sólo a los programas y proyectos estratégicos.
Introducción y utilización de indicadores del desempeño público	Dic.96: El 80% de las instituciones que prestan servicios públicos cuentan con indicadores de eficiencia, eficacia, economía y calidad.	La elaboración de los indicadores está a cargo de las unidades de gestión; luego se incorporan en los planes indicativos para cada entidad y en las fichas de programa para cada programa.	Los CDR se fundamentan en una matriz de desempeño institucional que contiene metas e indicadores para cada programa seleccionado.
Acuerdos de desempeño entre el Ejecutivo y la autoridad responsable	Mar.97: Se firman 374 compromisos de modernización de la gestión interna con 128 instituciones públicas.	Nov.97: Firma de Acuerdo de Eficiencia con los ministros para cumplir las metas de la fase final de la administración.	El plan piloto de 1996 consiste en la firma de CDR con 8 instituciones. En 1997 el SINE se extiende a 18 instituciones públicas.
Establecimiento de sistemas de incentivos para el personal del sector público	i) Sistema de remuneraciones según el desempeño individual e institucional; ii) Sistema de capacitación	i) Definición de un sistema de estímulos y evaluación del desempeño; ii) Reforma de la carrera administrativa; iii) Plan de capacitación.	Previsto en el SINE. En la actualidad se encuentra en la etapa de investigación y desarrollo.
Constitución de sistemas de información	La Ley de Presupuestos de 1997 impone la elaboración y publicación de los informes anuales de gestión de cada entidad.	Red de autoevaluaciones de la gestión y de los resultados de evaluaciones externas estratégicas de los programas, proyectos y políticas seleccionados periódicamente.	i) Se ha completado la primera etapa de sistematización del SINE; ii) Aplicación del Sistema de Indicadores para el Desarrollo Sostenible (SIDES).
Periodicidad de la evaluación	i) Autoevaluaciones anuales a cargo de las instituciones; ii) Evaluaciones externas de programas y proyectos a cargo de un equipo de expertos.	Anual, en el caso de las entidades públicas, y variable, para el caso de programas y proyectos, según su duración.	i) Autoevaluación anual; ii) Evaluación estratégica del grado de consecución de los CDR en tres etapas: al inicio, durante y al final del año.
Evaluación del proceso de modernización de la gestión pública	Dic.96: 92% cumplimiento de metas según los indicadores del desempeño; Oct.97: 80% de avance de los compromisos.	Aún no se ha realizado.	Dic.96: Informe anual al Presidente permite valorar resultados obtenidos y mejorar la metodología del SINE. Está previsto el informe de 1997.

Nota: SINERGIA: Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Colombia), DIPRES: Dirección de Presupuestos dependiente del Ministerio de Hacienda (Chile), SINE: Sistema Nacional de Evaluación (Costa Rica), y CDR: Compromisos de Resultados (Costa Rica).

RASGOS	BRASIL	MEXICO	VENEZUELA
Comienzo del programa y base legal e institucional	Nov.95: Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado. Dic.97: Programa de Moderización del Poder Ejecutivo Federal.	May.96: Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000; Jun.97: el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE) contempla la reforma del sistema presupuestario como instrumento para alcanzar los objetivos planteados.	Dic.84: Creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Dec. N° 403.
Objetivos	i) Mejorar la productividad del sector público; ii) Limitar la acción del Estado a aquellas funciones que le son propias; iii) Aumentar su eficiencia a eficacia.	i) Mejorar la eficiencia de la administración pública; ii) Reducir los costos laborales; iii) Promover una cultura gerencial en el sector público.	i) Asegurar la eficiencia de los organismos del Poder Ejecutivo; ii) Facilitar adopción de la reforma integral del Estado; iii) Reorganización de la administración pública.
Instituciones responsables	Cámara de Reforma del Estado, Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado; Secretaría Reforma del Estado.	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (PROMAP), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PRONAFIDE).	COPRE; Secretaría de la Presidencia.
Estrategias, instrumentos y medidas establecidas	i) Descentralización de la ejecución de las actividades del gobierno; ii) Creación de unidades piloto para la implementación de los proyectos de cambio organizacional; organismos ejecutivos y organizaciones sociales; iii) Evaluación por metas.	i) Reestructuración de dependencias y entidades de la Administración Federal; ii) Creación de una Contraloría Social: sistema de evaluación y seguimiento; iii) Sistema Integral de Administración Financiera Federal; iv) Nueva Estructura Programática (NEP) del Presupuesto, a partir de enero de 1998.	Nov.88: COPRE presenta Proy. Integral del Estado como estrategia de mediano y largo plazo. Ago.90: Proy. Desarrollo Capacidades Gerenciales del Estado. Dic.90: Pacto de la Reforma.
Grado de cobertura según el nivel de gobierno	Todos los órganos y entidades de la Administración Pública Federal.	Todo el sector público: Gobierno Federal más entidades paraestatales.	Toda la administración pública nacional.
Introducción y utilización de indicadores del desempeño público	Incorporados en los planes de reestructuración y mejoramiento de la gestión y en los contratos de gestión de todas las unidades piloto.	A nivel de proyectos piloto se introdujeron en las áreas de salud pública y educación. Se incluirán en la NEP en organismos y programas gubernamentales	Ninguno.
Acuerdos de desempeño entre el Ejecutivo y la autoridad responsable	Firma de contratos de gestión a cargo de los organismos ejecutivos y las organizaciones sociales.	Firma de contratos de desempeño entre las áreas de política y los responsables de los programas y organismos.	Ninguno.
Establecimiento de sistemas de incentivos para el personal del sector público	En implementación proyecto que redefine y crea nuevas carreras del sector público; existe proyecto de evaluación y reconocimiento según los resultados.	Aún no está conceptualizado. Se proyecta la instauración del Servicio Civil de Carrera en las dependencias del Gobierno Federal.	Pacto de la Reforma sustenta al Instituto de Alta Gerencia Pública con procedimientos de carrera administrativa y reconocimiento según los méritos.
Constitución de sistemas de iinformación	En implementación y compatibilización Red Moderna de Comunicación entre el Gobierno y demás áreas administrativas del Gobierno Federal.	Junto a lal NEP, se establece el desarrollo de un sistema computarizado que genera una base de datos con indicadores del desempeño.	No está contemplado.
Periodicidad de la evaluación	Según se estipule en los contratos de gestión.	Evaluación anual conforme a un plan de objetivos de largo plazo propuestos por el PROMAP y el PRONAFIDE.	Firmantes del Pacto de la Reforma efectúan evaluaciones semestrales de los compromisos.
Evaluación del proceso de modernización de la gestión pública	Sistema de evaluación basado en criterios de excelencia de gestión por calidad.[a]	Aún no se ha realizado.	No se ha realizado.

Nota: PROAM: Programa de Modernización de la Administración Pública (México), y PRONAFIDE: Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (México).

[a] Liderazgo, planificación estratégica, resultados, información y análisis, énfasis en clientes, gerencia de procesos, gestión.

RASGOS	HONDURAS	BOLIVIA	REP. DOMINICANA
Comienzo del programa y base legal e institucional	Dic.91: Dec. Ejecutivo 190-91, creación de la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado; Ago.95: D.E. PCM030-95 adopta el Programa de la Administración Pública (PRAP); Dic.96: D.E.218-96. Ley Adm. Pública	Jul.90: Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental (Ley SAFCO) contempla la regulación de los sistemas de administración y control o los de planificación e inversión pública.	Jun.97: Programa Nacional de Reforma y Modernización del Estado.
Objetivos	Mejorar y fortalecer los sistemas de gestión pública, áreas de administración financiera, adm. recursos humanos y programas de inversiones públicas.	i) Programar, ejecutar y controlar la captación y uso de recursos; ii) Disponer de información confiable; iii) Desarrollar capacidad administrativa.	i) Lograr mayor agilidad, eficacia y transparencia; ii) incrementar la productividad de los funcionarios públicos; iii) Autonomía institucional.
Instituciones responsables	Comisión Presidencial para la Modernización del Estado; Secretaría de Finanzas; Unidades de Planeamiento y Evaluación de Gestión.	Contraloría General de la República como órgano rector.	Comisión Presidencial de Reforma y Modernización del Estado; subcomisiones especializadas por sectores.
Estrategias, instrumentos y medidas establecidas	Aprobación de la reforma a la Ley General de Adm. Pública, que:i) establece las Unidades de Planificación y Gestión; ii) crea la Unidad de Asistencia Técnica (UNAT) al Presidente; iii) establece la evaluación y monitoreo de programas y proyectos de inversión pública.	Implementación de sistemas de: programación de operaciones; organización administrativa; presupuesto; administración de personal; de bienes y servicios; tesorería y crédito público; contabilidad gubernamental integrada.	i) Elaboración de una propuesta de conformación de estrategia; ii) evaluación y redefinición de las funciones institucionales; iii) aplicación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
Grado de cobertura según el nivel de gobierno	Instituciones públicas del Gobierno Central y de institucio-nes descentralizadas. Programas y proyectos de inversión de todo el sector público.	Todas las entidades del sector público.	Toda la administración central.
Introducción y utilización de indicadores del desempeño público	En proceso de preparación contemplado dentro de la reforma de la adm. financiera. Se elaborarán indicadores de eficiencia, eficacia y economía de los servicios públicos.	Incorporados en normas: i) de control interno relativas a la Auditoría Gubernamental; ii) Sistema Nacional de Inversión Pública.	Aún no, pero están contemplados en las propuestas.
Acuerdos de desempeño entre el Ejecutivo y la autoridad responsable	Ninguno.	Ninguno.	Ninguno.
Establecimiento de sistemas de incentivos para el personal del sector público	En la reforma de la adm. de recursos humanos se prevé el diseño de un sistema de gestión del desempeño de los empleados del Poder Ejecutivo: evaluación y capacitación.	i) Programa de Servicio Civil en el Gobierno General; ii) Sistema de evaluación y desempeño; iii) Capacitación y otorgación de becas.	En propuesta programa de formación y capacitación de funcionarios públicos.
Constitución de sistemas de información	Se prevé el diseño e implementación de sistemas de informática para mejorar la gestión financiera y el desempeño de los empleados públicos.		Constitución a partir de la obtención de los indicadores de desempeño.
Periodicidad de la evaluación	Anual. i) las Unidades de Planificación y Evaluación evalúan la gestión institucional; ii) la Unidad de Asistencia Técnica evalúa los programas públicos.	Anual. i) Autoevaluación e informe de resultados a Contaduría General; ii) Evaluaciones externas.	Anual.
Evaluación del proceso de	No se ha realizado.	No se ha realizado.	No se ha realizado.

RASGOS	URUGUAY	PARAGUAY	ECUADOR
Comienzo del programa y base legal e institucional	Ene.96: Programa de Reformas y Políticas dirigidas a la Modernización de la Administración Pública. Ley N° 16.736	Sep.94: Ley 281/92, aprueba el Contrato Préstamo BID: Prog. Sectorial de Inversiones. Ene.97: Prog. Fortalecimiento y Desarrollo Institucional y Sistemas Integrados de Administración de Recursos del Estado (SIARE).	Jul.97: Plan Piloto de Evaluación de 500 programas prioritarios del frente social.
Objetivos	i) Jerarquización de las funciones sustantivas; ii) Profesionalización de la función y los servicios públicos.	i) Lograr un gasto público más eficaz en función de los costos; ii) Promover la selección de sectores económicos prioritarios.	i) Evaluar el impacto de los programas sociales en ejecución; ii) Mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión de prog. sociales.
Instituciones responsables	Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), adjunto a la Presidencia de la República.	Ministerio de Hacienda.	Secretaría Técnica del Frente Social, Ministerio de Bienestar Social.
Estrategias, instrumentos y medidas establecidas	Reorganización institucional; se transfirieron competencias entre Ministerios. Reasignación de los recursos en el presupuesto nacional. Formulación presupuestaria quinquenal. Evaluación y seguimiento de unidades ejecutoras.	i) Subprograma del Contrato: reforma en administración tributaria y financiera; ii) Implementación SIARE en: Sistema Nacional de Recursos Humanos (SINARH); administración financiera; administración de bienes y servicios; de comunicación.	i) Preparación del Plan de Tabajo de Evaluación; ii) Primera evaluación del avance de los programas en ejecución mediante entrevistas a los encargados; iii) Próxima introducción de indicadores de desempeño.
Grado de cobertura según el nivel de gobierno	Programas prioritarios a través de unidades ejecutoras.	Todas las entidades de la administración central.	Los 11 sectores sociales identificados.
Introducción y utilización de indicadores del desempeño público	Propuesta de introducirlos en los programas prioritarios y en la evaluación del desempeño del personal.	Propuesto en el programa presupuestario de 1998 en el marco del Sistema Integrado de Administración Financiera.	La introducción de indicadores de resultado se planea para enero de 1998.
Acuerdos de desempeño entre el Ejecutivo y la autoridad responsable	Ninguno.	Ninguno.	Ninguno.
Establecimiento de sistemas de incentivos para el personal del sector público	Programa de reinserción laboral y empresarial; establecimiento de sistemas de incentivo al retiro voluntario y evaluación del desempeño.	En implementación a partir de la gestión en 1997, en el marco del SINARH.	En proceso de elaboración cursos de capacitación para los gerentes de programas sociales.
Constitución de sistemas de información	Aún en propuesta.	Sistema Integrado de Comunicación: Red informática a nivel nacional para entidades del Min. Hacienda; 20 instituciones públicas a nivel metropolitano.	Se está elaborando una red de base de datos de libre disposición que contenga toda la información del seguimiento a los programas.
Periodicidad de la evaluación	Anual, junto con el programa de presupuesto.	Anual.	Dos veces al año.
Evaluación del proceso de modernización de la gestión pública	Aún no se ha realizado.	Aún no se ha realizado.	Aún no se ha realizado.

Nota: SIARE, Sistemas Integrados de Administración de Recursos del Estado (Paraguay).
SINARH, Sistema Nacional de Recursos Humanos (Paraguay).

E. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

- La formulación del modelo de gestión de las administraciones públicas ha sufrido profundas modificaciones a nivel internacional. Esta tendencia se inició en los años ochenta en el mundo industrializado y poco a poco se ha ido extendiendo —particularmente durante los años noventa— a las economías de América Latina y el Caribe.
- El objetivo de tales reformas es aumentar la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos, a través de un cambio en el sistema de incentivos y la implantación de una cultura de evaluación sistemática de los resultados, con una rendición de cuentas periódica y la plena asunción de responsabilidades por parte de los funcionarios públicos. Para tal fin se están creando diferentes modalidades de vinculación entre el desempeño y las remuneraciones en el sector público. Sin embargo, estas experiencias se encuentran aún en una etapa muy temprana de desarrollo y todavía se advierte en los funcionarios una cierta resistencia a su aplicación.
- Aun cuando cada experiencia de evaluación de gestión se desarrolla con ritmo y particularidades nacionales propias, se aprecian algunas características comunes: los principales objetivos son compartidos; el nivel jerárquico de las instancias responsables de formular, diseñar e instrumentar los programas es muy elevado, y la cobertura de las iniciativas de evaluación está limitada al gobierno central o federal. Pese a algunos progresos en materia de seguimiento y evaluación de la descentralización, los logros analizados en este capítulo no se han extendido a los gobiernos subnacionales.
- Los países que más parecen haber avanzado en esta materia se destacan por la fijación de metas cuantitativas claras, el uso de indicadores de resultados y la adopción de acuerdos o contratos de gestión.
- En la mayor parte de los países examinados no existe un mecanismo de evaluación global de los resultados arrojados por los procesos de evaluación; ésta se limita casi siempre a un cierto número de programas importantes.
- Los progresos alcanzados en materia de evaluación de la gestión se concentran en los aspectos vinculados a los programas de gasto corriente. El impulso inicial que en el pasado habían recibido numerosas iniciativas para la evaluación del gasto de capital ha perdido fuerza, y en algunos casos ha dado lugar al efectivo desmantelamiento de los sistemas nacionales de inversión pública.
- Las iniciativas de evaluación de la gestión del gasto público hoy en curso en América Latina y el Caribe no deben considerarse como actividades tendientes a alcanzar mayor disciplina fiscal, sino a introducir mayor transparencia, responsabilidad, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos. Para ello se requiere un verdadero cambio cultural en el modo en que opera la institucionalidad formal de las adiministraciones públicas (estructura jurídico-legal-organizacional, reglamentos, ordenanzas y otros instrumentos normativos escritos), como también en el plano de las instituciones informales (normas y valores, usos y costumbres). Este proceso es esencialmente evolutivo y, por tal razón, exige un esfuerzo persistente de varias administraciones para que se arraigue firmemente en la práctica cotidiana de la gestión pública.

BIBLIOGRAFÍA

Abril, Galo (cons.) (1991), "El déficit cuasifiscal en Ecuador (1979-1987)", serie Política fiscal, N° 25 (LC/L.659), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.

Aghón, Gabriel (1997), "Fortalecimiento de las finanzas municipales: dificultades y nuevos desafíos para los países de la región", *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo* , Gabriel Aghón y Herbert Edling (comps.), CEPAL/GTZ (LC/L.1051), Santiago de Chile, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.

Alesina, Alberto (1997), "Fiscal discipline and budget institutions", en Compendio de documentos presentados en el IX Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL y el PNUD, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de enero.

Alesina, Alberto y otros (1995), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.

Amieva-Huerta, Juan y Bernardo Urriz-González (1997), "Crisis bancarias: causas, costos, duración, efectos y opciones de política", México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Arellano, José Pablo (1987), "Salud en los años 80: análisis desde la economía", Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

Arrau, Patricio (1992), "El nuevo régimen previsional chileno", *Regímenes pensionales*, Santafé de Bogotá, Fundación Friedrich Ebert, septiembre.

_____ (1991), "La reforma previsional chilena y su financiamiento durante la transición", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 32, Santiago de Chile, junio.

Asselin, Lynette (1995), "Integrated Financial Management in Latin America as of 1995", LATPS Occasional Papers series, N° 18, Washington, D.C., septiembre.

Auerbach, Alan (1994), "The U.S. fiscal problem: where we are, how we get there, and where we're going", *NBER Macroeconomics Annual Meeting*, S. Fischer y J. Rothember (comps.), Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Auerbach, Alan y Laurence J. Kotlikoff (1987), *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

Auerbach, Alan, Jagadeesh Gokhale y Laurence J. Kotlikoff (1991), "Generational accounts: a meaningful alternative to deficit accounting", *Tax Policy and the Economy*, David Bradford (comp.), vol. 5, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, The MIT Press.

Ball, N. (1990), "Adjusting to Reduction on Military Spending Expenditure and Defense Procurement", documento presentado al World Bank Research Symposium on Military Expenditure, Washington, D.C., diciembre.

Banco Central de Bolivia/Unidad de Análisis de Políticas Económicas (1991), "El déficit cuasifiscal en Bolivia: 1986-1990", serie Política fiscal, N° 20 (LC/L.648), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.

Banco Central de Brasil (1997), *Boletín estadístico*, Brasilia.

Banco Central de Chile (1997), "Evolución de la economía en 1997 y perspectivas para 1998", Santiago de Chile.

_____ (1996), "Aplicación de la ley N° 19696 sobre obligación subordinada", Santiago de Chile.

Banco de la República de Colombia (1997), "Ahorro de empresas", *Revista del Banco de la República*, N° 836, vol. 70, Santafé de Bogotá.

Banco Mundial (1997), *Global Development Finance*, Washington, D.C.

Banda, Ariel y Dionisio Onandi (1992), "El déficit parafiscal en Uruguay: 1982-1990", serie Política fiscal, N° 29 (LC/L.719), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.

Baqueiro Cárdenas, Armando (cons.) (1991), "El déficit del sector público consolidado con el Banco Central: la experiencia mexicana de 1980 a 1989", serie Política fiscal, N° 22 (LC/L.650), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.

Barbosa, Fabio (1998), "Public Debt Management after Stabilization: the Recent Brazilian Experience", en Compendio de documentos presentados en el X Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 26 al 28 de enero.

Bennett, J.T. y T.J. Di Lorenzo (1983), "The limitations of spending limitation. Part II", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta, abril.

_____ (1982), "The limitations of spending limitation. Part I", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta, diciembre.

Berry, S.K. y V.F. García (comps.) (1996), "Preventing Banking Sector Distress and Crisis in Latin America", Documento de discusión, N° 360, Washington, D.C., Banco Mundial.

Bhagwati, J. (1982), "Directly unproductive profit-seeking (DUP) activities", *Journal of Political Economy*, N° 90.

Biasotto, Geraldo y Carlos Mussi (1997), "Años noventa: de novo o déficit fiscal", en Compendio de documentos presentados en el IX Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL y el PNUD, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de enero.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997), *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C., septiembre.

_____ (1996), *Cómo organizar con éxito los servicios sociales. Progreso económico y social en América Latina, Informe 1996*, Washington, D.C.

Bird, R. (comp.) (1991), *More Taxation than Taxes: An Introduction*, San Francisco, ICS Press.

Blejer, Mario y Adrienne Cheasty (1991), "The measurement of fiscal deficits: analytical and methodological issues", *Journal of Economic Literature*, vol. 29, diciembre.

Boadway, R., S. Roberts y A. Shah (1994), "The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies: A Federalism Perspective", Policy Research Working Paper, N° 1259, Washington, D.C., Banco Mundial, febrero.

Boamah, Daniel O. (1998), "Barbados Public Debt and its Management", en Compendio de documentos presentados en el X Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 26 al 28 de enero.

Board of Trustees (1996), "Federal Old-age and Survivors Insurance Trust Funds", Washington, D.C.

Boskin, Michael y Charles E. McLure (comps.) (1990), *World Tax Reform. Case Studies of Developed and Developing Countries*, San Francisco, ICS Press.

Boskin, M., L. J. Kotlikoff y L.J. Shoven (1988), "Personal security account: a proposal for fundamental social security reform", *Social Security and Private Pensions*, S.M. Wachter (comp.), Lexington, Massachusetts.

Bourguignon, François y Christian Morrison (1992), "Adjustment and Equity in Developing Countries: a New Approach", Series on Adjustment and Equity in Developing Countries, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Boycko, M., A. Shleifer y R.W. Vishny (1996), "A theory of privatisation", *Economic Journal*, vol. 106, marzo.

Braceli, Orlando (1997), "Los límites a la evaluación de las políticas públicas: el caso argentino (resumen). Y notas sobre algunos aspectos de la política fiscal", documento elaborado en el marco del Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-Gobierno de los Países Bajos, Mendoza, septiembre.

Brasil, Secretaria da Receita Federal (1997), "Demonstrativo dos benefícios tributários: 1998", Brasilia, Ministerio de Hacienda, marzo.

Bravo, Jorge (1996), "La tasa de retorno de los sistemas de pensiones de reparto", *Estudios de economía*, vol. 23, N° 1, junio.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1997), "A reforma do Estado dos años 90: lógica e mecanismo de controle", *Cadernos Mare de Reforma do Estado*, N° 1, Brasilia, Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado.

Brusa, Mauro (1997), "Fortalecimiento de la capacidad gerencial para el ejercicio del poder fiscal del Estado", en Compendio de documentos presentados en el IX Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL y el PNUD, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de enero.

Campbell, Tim (1997), "Innovaciones y toma de riesgos: el motor de la reforma del gobierno local de América Latina y el Caribe", *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo* (LC/L.1051), Santiago de Chile, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.

Caprio, G. y D. Klingebiel (1996), "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy or Bad Banking?", Conferencia Anual sobre Economía del Desarrollo, Washington, D.C., Banco Mundial.

Carciofi, R., G. Barris y O. Cetrángolo (1994), *Reformas tributarias en América Latina: análisis de los años ochenta*, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.

Carciofi, Ricardo (1990), La desarticulación del pacto fiscal: una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas", Documento de trabajo, N° 36 (LC/BUE/L.118), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Carranza Torres, Javier (1997), "Recent Reforms in Argentina's Health Insurance System: Proposal to Change", tesis de grado, Programa Postgrado de Economía ILADES/Georgetown University, Santiago de Chile, en preparación.

Castilla Domingo, Manuel (1998), "Mejores prácticas y futuro de las aduanas", en Compendio de documentos presentados en el X Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 26 al 28 de enero.

Castilla Domingo, Manuel (1997), "La armonización tributaria en la integración de las economías pequeñas", en Compendio de documentos presentados en el IX Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL y el PNUD, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de enero.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997a), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.

_____ (1997b), *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*, México, D.F., CEPAL y Fondo de Cultura Económica.

_____ (1997c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1996-1997* (LC/G.1968-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.2.

_____ (1997d), *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.

_____ (1997e), La regulación de la prestación privada de servicios relacionados con el agua (LC/R.1635), Santiago de Chile, abril.

_____ (1996), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1995-1996* (LC/G.1929), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.

_____ (1995), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1994-1995* (LC/G.1873-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.2.

_____ (1994a), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.

_____ (1994b), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° S.95.II.G.6.

_____ (1994c), Panorama social de América Latina. Edición 1994 (LC/G.1844), Santiago de Chile.

_____ (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.

CEPAL/GTZ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) (1997), *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Gabriel Aghón y Herber Edling (comps.)(LC/L.1051), Santiago de Chile, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.

CEPAL/GTZ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica) (1996), Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos (LC/L.948), Santiago de Chile, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.

CFI (Corporación Financiera Internacional) (1995), "Privatización, principios y práctica", serie Experiencias de la Corporación Financiera Internacional, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.

Chand, Sheetal K. (1992), "Fiscal Impulses and Their Fiscal Impact", IMF Working Paper, N° 38, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.

Chand, Sheetal K. y Karl O. Moene (1997), "Controlling Fiscal Corruption", IMF Working Papers, N° 97-100, Washington, D.C., agosto.

Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación (1990), *Programas sociales: su impacto en los hogares chilenos*, Santiago de Chile.

Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (1998), "Evaluación del desempeño en el sector público: la experiencia chilena", *Taller sobre evaluación de la gestión del gasto público. Compendio de documentos*, Santiago de Chile, CEPAL, enero.

_____ (1996), *Estadísticas de las finanzas públicas*, Santiago de Chile, marzo.

Chisari, Omar y Carlos Romero (cons.) (1996), "Incidencia impositiva y asignación de recursos: un modelo de equilibrio general computado para la Argentina", serie Política fiscal, N° 78 (LC/L.945), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL.

Choy, Marylin y Alfredo Dancuart T. (cons.) (1991), "Una aproximación al déficit cuasifiscal en el Perú: 1985-1990", serie Política fiscal, N° 23 (LC/L.651), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.

CIAT (Centro Interamericano de Administradores Tributarios) (1996), *Organización de la administración tributaria en países miembros del CIAT*, novena edición, Ciudad de Panamá, octubre.

Cifuentes S., Rodrigo (1995), "Reforma de los sistemas previsionales: aspectos macroeconómicos", *Cuadernos de economía (Santiago)*, vol. 32, N° 96, agosto.

Clements, Benedict, Réjane Hugounenq y Gerd Schwartz (1995), "Government Subsidies: Concepts, International Trade and reform Options", IMF Working Paper, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), septiembre.

Coelho, Isaías (1998), "Profits and taxes in a globalizing world: the case of Brazil", *Pensamiento_iberoamericano*, N° 32, Madrid, en prensa. (Número especial sobre las finanzas públicas y la política fiscal en América Latina y España. Editor invitado: Juan Carlos Lerda).

Cominetti, Rossella (1997), "Descentralización de la atención primaria de salud en América Latina: un análisis comparativo", serie Reformas de política pública, N° 56 (LC/L.1093), Santiago de Chile.

_____ (1996), "La privatización y el marco regulatorio en Bolivia y Nicaragua: un análisis comparativo", serie Reformas de política pública, N° 43 (LC/L.973 y Add.1), Santiago de Chile, CEPAL.

Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas de Colombia (1997), *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Tema 1: diagnóstico y principales recomendaciones. Informe final*, Santafé de Bogotá.

Corrales, María Elena (1996), Sector agua potable y saneamiento: los casos de Chile, Perú y Venezuela (LC/IP/R.168), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Cosulich, Jorge (1998), "Reforma de las administraciones tributarias en los países miembros del CIAT de América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y temas pendientes", en Compendio de documentos presentados en el X Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 26 al 28 de enero.

Cuevas, F. (1996), Análisis de las reformas a la industria eléctrica en Bolivia y Nicaragua, serie Reformas de política pública, N° 39 (LC/L.961), Santiago de Chile, CEPAL.

Daly, Michael (1995), "The role of tax expenditure reporting in a global economy", *The World Economy*, vol. 18, N° 1, enero.

De Carvalho, José Carlos Jakob (1997), "A execução financeira do tesouro como indicador limitado da situação das finanças públicas", *Fincanças públicas: ensaios selecionados*, Arno Meyer (comp.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada/Fundación de Desarrollo Administrativo (IPEA/FUNDAP).

De Juan, A. (1995), "The Roots of Banking Crises: Microeconomic Issues and Issues of Supervision and Regulation", documento presentado en la Conferencia sobre crisis bancarias en América Latina, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Deardoff, Alan (1987), "Why do Governments Prefer Nontariff Barriers?", serie Carnegie-Rochester Conference on Public Policy, N° 26, North Holland.

Delgado, Félix y Juan Rafael Vargas (cons.) (1991), "El déficit cuasifiscal de la banca central en Costa Rica: 1985-1989", serie Política fiscal, N° 19 (LC/L.647), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.

Di Gropello, Emanuela (1997), "Descentralización de la atención primaria de educación en América Latina: un análisis comparativo", serie Reformas de política pública, N° 57 (LC/L.1096), Santiago de Chile, diciembre.

Efford, D. (1996), *The Case for Accrual Recording in the IMF's Government Finance Statistics System*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), Departamento de Estadística.

Engel, Eduardo, Alexander Galetovic y Claudio Raddatz (1997), *Taxes and Income Distribution in Chile*, Santiago de Chile, Centro de Economía Aplicada (CEA), Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, noviembre.

Engel, Eduardo, Ronald Fischer y Alexander Galetovic (1997), "Infrastructure franchising and government guarantees", *Dealing with Public Risk in Private Infrastructure*, T. Irwin y otros (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.

Estados Unidos, Oficina de Administración y Presupuesto (1997), "Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations", Washington, D.C., Office of Information and Regulatory Affairs, 30 de septiembre.

Eyzaguirre, Nicolás y Osvaldo Larrañaga (cons.) (1991), "Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile", serie Política fiscal, N° 21 (LC/L.649), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.

Fernández-Ordoñez, Miguel y Carlos Ocaña (1997), "A fiscal approach to liberalization policy", *Fiscal Policy and Economic Reform. Essays in honour of Vito Tanzi*, Londres, Routledge.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (1997), "Kingdom of the Netherlands-Aruba: Recent Economic Development", IMF Staff Country Report, N° 56, Washington, D.C., julio.

Franco, D. (1995), "Pension Liabilities, Their Use and Misuse on the Assessment of Fiscal Policies", Economic Papers, N° 110, Comisión de la Unión Europea, mayo.

Franco, Gustavo H.B. (1995), *O Plano Real e outros ensaios*, Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves Editora S.A.

Gamboa, Rafael (1997), "The Credibility of the Federal Government in Bailing Out State Governments: Comparing the US with Brazil and Mexico", en Compendio de documentos presentados en el IX Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL y el PNUD, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de enero.

Gavin, Michael y otros (1996), "Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality and the Limited Creditworthiness", Working Papers series, N° 326, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), marzo.

Giambiagi, Fabio y Armando Castelar Pinheiro (1996), "Lucratividade, dividendos e investimentos das empresas estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil", Texto para discussão, N° 34, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), enero.

Giorgio, Luis A. (cons.), "Déficit cuasifiscal: el caso argentino (1977-1989)", serie Política fiscal, N° 27 (LC/L.661), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.

Giorno, C. y otros (1995), "Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances", OECD Economics Department Working Paper, N° 152, París.

Giorno, C. y W. Suycker (1997), "Les estimations de l'écart de production de L'OECD", *Économie internationale*, N° 69, París, Centro de información y estudios prospectivos internacionales (CEPII).

Godoy, L. y M. Rangel (cons.) (1997), Nuevas experiencias en política social: los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe en los programas sociales (LC/R.1744), Santiago de Chile.

Gokhale, J. (1995), "Demographic Changes, Generational Accounts, and National Saving in the United States", documento presentado en la conferencia "Intergenerational Economic Relations and Demographic Change", organizada por la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP) y el East-West Center, Honolulu, Hawai, septiembre.

González Cano, Hugo (1989), "Análisis de los gastos tributarios en Argentina", documento CIET-OEA, N° 1028, Buenos Aires.

González del Valle, Jorge (1997), "Primeras consecuencias de las reformas al sistema financiero en Centroamérica", México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, octubre, inédito.

González, Darío (1995), "La administración de las contribuyentes de difícil control", *Solución de aspectos críticos en el control de los tributos*, Madrid, Centro Interamericano de Administradores Tributarios/Instituto de Estudios Fiscales.

Govindaraj, Ramesh, Christopher Murray y Gnanaraj Chellaraj (1994), *Health Expenditure in Latin America*, Washigton, D.C., Banco Mundial.

Gruber, Jonathan (1994), "The incidence of mandated maternity benefits", *The American Economic Review*, vol, 84, N° 3, junio.

Hachette, D. y R. Lüders (1992), *La privatización en Chile*, Santiago de Chile, Centro Internacional para el Desarrollo Económico.

Hahn, Robert W. (1996), "Regulatory reform: what do the numbers tell us?", *Risks, Costs, and Lives Saved: Getting Better Results from Regulation,* Robert W Hahn (comp.), Nueva York, Oxford University Press.

Hahn, Robert W. y John Hird (1991), "The costs and benefits of regulations: review and synthesis", *Yale Journal on Regulation*, vol. 8, N° 1.

Harker, T., Sidya Ould El Hadj y L.V. Souza (1996), "Los países del Caribe y el Área de Libre Comercio de las Américas", *Revista de la CEPAL*, N° 59 (LC/G.1931-P), Santiago de Chile, agosto.

Hausmann, R. y M. Gavin (1995), "The Roots of Banking Crises: the Macroeconomic Context", documento presentado en la Conferencia sobre crisis bancarias en América Latina, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Hausmann, Ricardo y Ernesto Stein (1996), "Searching for the right budgetary institutions for a volatile region", *Securing Stability and Growth in Latin America: Policy Issues and Prospects for Shock-prone Economies*, Ricardo Hausmann y Helmut Reisen (comps.), París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Held, G. (1993), "Bank regulation, liberalization and financial instability in Latin American and Caribbean Countries", *Finance and the Real Economy: Issues and Case Studies in Developing Countries*, Y. Akyuz y G. Held (comp.), Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.

Held, G. y Szalachman R. (1997), Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en las noventa, serie Financiamiento del desarrollo, N° 40 (LC/L.1002), Santiago de Chile, CEPAL.

Heller, W.W. (1957), "CED's stabilizing budget policy after ten years", *The American Economic Review*, vol. 47, N° 5, septiembre.

Herrera, A. (1996a), Bolivia: nuevo marco regulatorio y privatización de las telecomunicaciones, serie Reformas de política pública, N° 40 (LC/L.963), Santiago de Chile, CEPAL.

_____ (1996b), Nuevo marco regulatorio y privatización de las telecomunicaciones en Nicaragua, serie Reformas de política pública, N° 41 (LC/L.960), Santiago de Chile, CEPAL.

Hite, Peggy A. y Adrian J. Sawyer (1997), "A comparison of compliance cost estimates for the tax systems in the United States and New Zealand", *Bulletin International*, Amsterdam, International Bureau of Fiscal Documentation.

Holzmann, Robert (1997a), "On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions", serie Financiamiento del desarrollo, N° 48 (LC/L.1013), Santiago de Chile.

_____ (1997b), "Pension Reform in Central and Eastern Europe: Necessity, Approaches and Open Questions", serie Financiamiento del desarrollo, N° 45 (LC/L.1007), Santiago de Chile.

Hopkins, Thomas (1996), "Statement before the Subcommittee of National Economic Growth, Natural Resources and Regulatory Affairs", Committee on Government Reform and Oversight, Congress of the United States, House of Representatives, Rochester, Rochester Institute of Technology, mayo.

IEF (Instituto de Estudios Fiscales) (1992), *La administración tributaria en los países del CIAT*, Madrid, Ministerio de Hacienda.

IESA (Instituto de Estudios Superiores de Administración) (1991), *Gestión fiscal y distribución del ingreso en Venezuela*, Caracas, Programa para la Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), noviembre.

Iglesias, P. y R. Acuña (1991), "Chile: experiencia con un régimen de capitalización, 1981-1991", Santiago de Chile, CEPAL, Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo.

ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1997), "Panorama de los sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, inédito.

_____ (1990), Seminario internacional sobre Fondos de Desarrollo Social (LC/IP/G.55), Santiago de Chile, 7 al 9 de noviembre.

INOR/SOF (Instituto de Programação e Orçamento) *Cadastro de fundos federais*, años 1977, 1984, 1989 y 1997.

Inoue, Keiji (1998), "Reconsiderando la tributación directa en América Latina", Santiago de Chile, CEPAL, inédito.

IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (1997), "Privatização, ajuste fiscal e equilibrio macroeconômico", Carta de Cojuntura, Rio de Janeiro, marzo.

Irwin, Timothy y otros (1998), "Managing Contingent Public Liabilities in Infrastructure Privatization", en Compendio de documentos presentados en el X Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 26 al 28 de enero.

Jackson, John (1989), *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Jiménez, Luis Felipe (1997), Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, serie Financiamiento del desarrollo, N° 44 (LC/L.1006), Santiago de Chile, CEPAL.

Kiguel, Miguel (1998), "Debt management: the Argentine case", en Compendio de documentos presentados en el X Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 26 al 28 de enero.

Knight, Malcolm, Norman Loayza y Délano Villanueva (1996), "The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth", IMF Staff Papers, vol. 43, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.

Kopits, G. (1993), "Lessons in the Fiscal Consolidation for the Succesor States of the Soviet Union", IMF Working Paper, N° 54, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.

Kotlikoff, Laurence J. (1992), *Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend*, Nueva York, The Free Press.

Kotlikoff, Laurence (1989), "From Deficit Delusion to the Fiscal Balance Rule: Looking for the Economically Meaningful Way to Assess Fiscal Policy", NBER Working Paper, N° 2841, Cambridge Massachusetts, National Bureau of Economic Research, febrero.

Krivoy, R. (1995), "An Agenda for Banking Crises Avoidance in Latin America", documento presentado en la Conferencia sobre crisis bancarias en América Latina, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Krueger, Anne (1993), *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.

Krugman, Paul (1995), "Dutch tulips and emerging markets", *Foreign Affairs*, vol. 74, N° 4, julio-agosto.

Larrañaga, Osvaldo (1997), "Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno", serie Financiamiento del desarrollo, N° 49 (LC/L.1030), Santiago de Chile, CEPAL.

Lee, R. y S. Tuljapurkar (1997), "Stochastic Forecasts for Social Security", Documento de trabajo, Berkeley, Universidad de California.

Lerda, Juan Carlos (1997), "Substitución entre políticas presupuestarias y cuasi-fiscal: asignatura pendiente de la reforma del Estado", en Compendio de documentos presentados en el IX Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL y el PNUD, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de enero.

_____ (1996), "Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias", *Revista de la CEPAL*, N° 58 (LC/G.1916-P), Santiago de Chile, abril.

Lora, Eduardo y Cristina Fernández (1996), "Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia", serie Financiamiento del desarrollo, N° 38 (LC/L.965), Santiago de Chile, CEPAL.

MacKenzie, George A. (1997), "Quasi-fiscal Activity of Public Finance Institutions", en Compendio de documentos presentados en el IX Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL y el PNUD, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de enero.

_____ (1993), "Are all summary indicators of the stance of fiscal policy misleading?", *How to Measure the Fiscal Deficit: Analytical and Methodological Issues*, Mario Blejer y Adrienne Cheasty (comps.) Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Makón, Marcos (1995), "Instituciones presupuestarias en Argentina", documento presentado al Seminario sobre instituciones presupuestarias y desempeño fiscal en América Latina, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), septiembre.

Marcel, Mario (1998), "Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina: reflexiones a partir de la experiencia chilena", *Pensamiento iberoamericano*, N° 32, Madrid, en prensa. (Número especial sobre las finanzas públicas y la política fiscal en América Latina y España. Editor invitado: Juan Carlos Lerda).

_____ (1997), "Modernización del Estado e indicadores de desempeño en el sector público: la experiencia chilena", *Perspectivas en política económica y gestión*, vol. 1, N° 2, Santiago de Chile, Universidad de Chile.

Márquez, Gustavo (1991), "El sistema de seguros sociales en Venezuela", *Gestión fiscal y distribución del ingreso en Venezuela*, Caracas, Programa para la Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), noviembre.

Marshall, A. (1996), "El empleo público en América Latina después de las reformas del Estado", *Revista latinoamericana de estudios del trabajo*, año 2, N° 2, México, D.F.

Marshall, J. y K. Schmidt-Hebbel (1994), "Chile: fiscal adjustment and successful performance", *Public Sector Deficit and Macroeconomic Performance*, W. Easterly, C.A. Rodríguez y K. Schmidt-Hebbel (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.

Martner, Ricardo (1997), Políticas fiscales, estabilizadores automáticos e indicadores de discrecionalidad en América Latina (LC/IP/R.199), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Masson, Paul y Michael Mussa (1995), "Long-term tendencies in budget deficits and debts", *Budget Deficits and Debt: Issues and Options*, simposio patrocinado por el Federal Reserve Bank de Kansas City, Jackson Hole, Wyoming.

McCulloch, Rachel (1987), "Comentario al artículo de Deardoff", serie Carnegie-Rochester Conference on Public Policy, N° 26, North Holland.

McLure, Charles y George Zodrow (1994), "The study and practice of income policy", *Modern Public Finance*, Cambridge, Massachusetts., Harvard University Press.

Melo, José Ricardo (1997), Regulación de telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela (LC/IP/R.179), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Mesa-Lago, Carmelo (1991a), "Social Security and Prospects for Equity in Latin America", World Bank Discussion Papers, N° 140, Washington, D.C., Banco Mundial.

_____ (1991b), "Portfolio Performance of Selected Social Security Institutes in Latin America", World Bank Discussion Papers, N° 139, Washington, D.C., Banco Mundial.

Meyer, Arno (1997), "Lucro do Banco Central, remuneração da conta do tesouro e financiamento do déficit do tesouro nacional", *Finanças públicas: ensaios selecionados*, Arno Meyer (comp.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada/Fundación de Desarrollo Administrativo (IPEA/FUNDAP).

Milesi-Ferretti, Gian Maria (1996), "Fiscal Rules and the Budget Process", IMF Working Papers, WP/96/60, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.

Mintzberg, Henry (1996), "Managing government. Governing management", *Harvard Business Review*, vol. 74, N° 3, mayo-junio.

Mishkin, F. (1996), "Understanding financial crises: A developing country perspective", Conferencia Anual sobre Economía del Desarrollo, Washington, D.C., Banco Mundial.

Mostajo, Rossana (1998), "Comportamiento del gasto social en América Latina y el Caribe: pro o contracíclico", Proyecto Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Económico, inédito.

_____ (1997), "Subsidios sociales en el Brasil: consideraciones conceptuales y metodológicas", documento presentado en el Taller sobre Gestión del Gasto Público, organizado por la CEPAL y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) de Brasil, Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-IPEA, Santiago de Chile, enero.

Muñoz, Oscar (comp.) (1996), *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

Mussi, C. (1997), "La experiencia de los fondos fiscales en Brasil", Brasilia, Oficina de la CEPAL en Brasilia, inédito.

Naciones Unidas (1997), *Estudio económico y social mundial* (E/1997/50; ST/ESA/256), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.C.1.

Navarro, Juan Carlos (1991), "El impacto del gasto público en educación en Venezuela", *Gestión fiscal y distribución del ingreso en Venezuela*, Caracas, Programa para la Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), noviembre.

Newbery, David M. (1997), "The budgetary impact of privatisation", *Fiscal Policy and Economic Reform*, Mario Blejer y Teresa Ter-Minassian (comps.), Londres.

Ocampo, J. A. (1997), "Una evaluación de la situación fiscal colombiana", *Coyuntura económica*, vol. 27, N° 2, Santafé de Bogotá, junio.

Ocampo, José Antonio y Camilo Tovar (1997), "Flujos de capital, ahorro e inversión en Colombia: 1990-1996", *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen (comps.), Santiago de Chile, McGraw-Hill.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1997a), "Financial, Fiscal and Enterprise Affairs. Convention of Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions", Negotiating Conference (21 de noviembre de 1997), dirección en Internet: [http://www.oecd/daf/cmis/bribery].

_____ (1997b), "Environmental Taxes and Green Reforms", París.

_____ (1997c), "The Taxation of Global Trading of Financial Instruments: A Discussion Draft", General Distribution, N° 29, París.

_____ (1996), "Tax Expenditure: Recent Experience", París.

_____ (1994), "Taxation of New Financial Instruments", OECD Documents, París.
_____ (1993), "Tax aspects of transfer pricing within multinational enterprises: the United States proposed regulation", OECD Documents, París.
OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1997), *Panoramal laboral, 1997*, N° 4, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
Oliveira, J.C. de y P. Fontanelle e Silva (1997), "Reforma das instituções fiscais: reflexões sobre o caso do Brasil", Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-Gobierno de los Países Bajos, Brasilia, inédito.
Oliveira, J.C. de, L. Tacca Jr. y P. Fontanelle e Silva (1995), "Aspectos relevantes do ordamento da união", *Transformação produtiva como equidade: o debate no Brasil. Condicionantes macroeconômicos*, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y Oficina de la CEPAL en Brasilia.
Otazú, Ovidio (cons.) (1991), "El déficit cuasifiscal en el Paraguay: 1982-1989", serie Política fiscal, N° 24 (LC/L.654), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
Owen, Jeffrey (1997), "Emerging Issues in Tax Reform", documento presentado al 53rd Congress of Public Investment and Public Finance, Kyoto, agosto.
Perry, Guillermo (1997), "Deuda y sostenibilidad fiscal: ¿se repite la historia?", *Revista de la CEPAL*, N° 62 (LC/G.1969-P), Santiago de Chile, agosto.
Perry, Guillermo y Marcela Huertas (1997), "La historia de una crisis anunciada: regulando el endeudamiento de las municipalidades y los departamentos en Colombia", *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Gabriel Aghón y Herbert Edling (comps.) (LC/L.1051), Santiago de Chile, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ.
Petrei, Humberto (1995), "Distribución del ingreso: el papel del gasto público social", documento presentado en el VII Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD, enero.
Pinheiro, Armado Castelar (1996), "No que deu, afinal, a privatização?", Textos para discussão, N° 40, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), mayo.
Pinheiro, Armando Castelar y Ben Ross Schneider (1995), "The fiscal impacts of privatization in Latin America", *The Journal of Development Studies*, vol.31, N° 5, junio.
PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1997), *Informe sobre desarrollo humano, 1997*, Madrid, Mundi-Prensa.
Posner, Richard (1971), "Taxation by regulation", *The Bell Journal of Economics*, vol. 2, N° 1.
PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1991), *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, Santiago de Chile.
Prest, A.R. (1985), "Implicit taxes: are we taxed more than we think?", *The Royal Bank of Scotland Review*, N° 147, septiembre.
Public Management Service (PUMA) (1996), "In Search of Results: Performance Management Practices in Ten OECD countries", documento presentado en la Activity Meeting on Contemporary Developments in Performance Management, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), noviembre.
Puentes, Germán (1997), "Política social y cuasi-social en Chile", Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-IPEA, Santiago de Chile, División Social, Ministerio de Planificación y Cooperación, diciembre.

Queiroz, Bernardino y Márcia Nabão (cons.) (1991), "O déficit quase-fiscal brasileiro na década de 80", serie Política fiscal, N° 28 (LC/L.662), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.

Queissier, M. (1995), "Chile and beyond: the second generation pension reform in Latin America", *International Social Security Review*, vol. 48, N° 3/4, Ginebra.

Qureshi, Asif H. (1996), "Trade-related aspects of international taxation: a new WTO code of conduct", *Journal of World Trade*, vol. 30, N° 2, abril.

Radano, Alberto (1996), "Administración tributaria: funciones básicas, mejores prácticas y planeamiento estratégico", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Integración y Programas Regionales, División Fiscal.

Ramalho, Valmir (1997), "Revendo a variedade de conceitos de déficit público", *Finanças públicas: ensaios selecionados*, Arno Meyer (comp.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada/Fundación de Desarrollo Administrativo (IPEA/FUNDAP).

Requena, Mario (1996), "La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia", serie Reformas de política pública, N° 38 (LC/L.962), Santiago de Chile.

Rodríguez, José (1992), "Educación y distribución del ingreso en el Perú", *Gestión pública y distribución de ingresos: tres estudios de caso para la economía peruana*, Documento de trabajo, N° 115, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), marzo.

Rodríguez, R. (1994), "El sistema de jubilaciones y pensiones en el Paraguay", *Sistema de pensiones en América Latina; diagnóstico y alternativas de reforma,* A. Uthoff y R. Szalachman (comps.), vol. 3, Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD sobre políticas financieras para el desarrollo, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.

Rogozinski, J. (1997), *La privatización en México,* México, D.F., Trillas.

Rojas-Suárez, L. y S. Weisbrod (1995), "Managing Banking Crises in Latin America: the Dos and the Don'ts of Successful Reconstructing Programs", documento presentado a la Conferencia sobre la crisis bancarias en América Latina, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Rudnick, Hugh (1997), Regulación del sector eléctrico en Chile, Perú y Venezuela (LC/IP/R.182), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Sánchez, Manuel y Rossana Corona (comps.) (1993), *Privatization in Latin America*, México, D.F., Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Sandford, Credic, Michael Godwin y Peter Hardwick (1989), "Administrative and Compliance Costs of Taxation", Fiscal Publications, Trowbridge, Wiltshire, Redwood Brun Ltd.

Santana, Isidoro y Magdalena Rathe (1992), "El impacto distributivo de la gestión fiscal en la República Dominicana", serie Documentos de trabajo, N° 107, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Schmidt-Hebbel, Klaus (1995), *La reforma pensional colombiana. Efectos fiscales y macroeconomía*, Santafé de Bogotá.

_____ (1994), "Pension Reform Transition from State Pay-as-you-go to Privately-Managed and Fully-funded Systems", documento presentado al Seminario sobre privatización en Colombia, Santafé de Bogotá, mayo.

Shome, Parthasarathi (1998), "Latin American Advancements in Tax Policy: Looking to the 21st century", *Pensamiento iberoamericano*, N° 32, vol. 32, Madrid, en prensa. (Número especial sobre las finanzas públicas y la política fiscal en América Latina y España. Editor invitado: Juan Carlos Lerda).

_____ (1995), "Recent tax policy trends and issues in Latin America", *Policies for Growth: The Latin American Experience*, A. L. Resende, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

_____ (1993), "The Taxation of High Income Earners", IMF paper on policy analysis and assessment, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), diciembre.

Shoven, John B. (1990), "The U.S. tax reform of 1986: is it worth copying?", *World Tax Reform. Case Studies of Development and Developing Countries*, San Francisco, ICS Press.

Siri, Gabriel (1996), "Los fondos de inversión social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 59 (LC/G.1931-P), Santiago de Chile, agosto.

Smith, Peter (1990), "The use of performance indicators in the public sector", *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 153, Oxford.

Solanes, Miguel (1997), "The law for the regulation for public water related utilities", documento presentado a la Technical Advisory Committee Meeting "Global Water Partnership", Victoria, Brasil, octubre.

_____ (1995), "La privatización de los servicios públicos del agua", *Revista de la CEPAL*, N° 56 (LC/G.1874-P), Santiago de Chile, agosto.

Stark, Carlos (1997), Institucionalidad y procesos reguladores de los sectores agua, electricidad y telecomunicaciones en Chile, Perú y Venezuela (LC/IP/R.183), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Summers, Lawrence H. (1989), "Some simple economics of mandated benefits", *The American Economic Review*, mayo.

Tanzi, Vito (1998), "Corruption in the Public Finances", en Compendio de documentos presentados en el X Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 26 al 28 de enero de 1998.

_____ (1997), "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective", IMF Working Papers, N° 114, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), septiembre.

_____ (1995), *Taxation in an Integrated World*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

_____ (1993), "Fiscal Policy and the Economic Restructuring of Economies in Transition", IMF Working Papers, N° 22, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Tanzi, Vito (comp.) (1993), *Transition to Market: Studies in the Fiscal Reform*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

_____ (1992), "Fiscal Policies in Economies in Transition", Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Tanzi, Vito y Doménico Fanizza (1995), "Fiscal Deficit and Public Debt in Industrial Countries, 1970-1994", IMF Working Paper, N° 49, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.

Tanzi, Vito y Ludger Schuhknecht (1997), "Reconsidering the fiscal role of government: the international perspective", *The American Economic Review*, vol. 87, N° 2, mayo.

_____ (1995), "The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries", IMF Working Papers, N° 130, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Tanzi, Vito y Anthony Pellechio (1995), "The Reform of Tax Administration", IMF Working Papers, N° 22, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Ter-Minassian, Teresa (1997), "Financial management of government operations: selected macroeconomic and institutional aspects", en Compendio de documentos presentados en el IX Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL y el PNUD, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de enero de 1997.

_____ (1996), "Borrowing by Sub-national Governments: Issues and Selected International Experience", IMF PPAA, N° 4, Washington, D.C., abril.

Torres, Federico (1997), "Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y medio plazo", Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-Gobierno de los Países Bajos, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, septiembre.

Towe, C.M. (1991), "The Budgetary Control and Fiscal Impact of Government Contingent Liabilities", IMF Staff Papers, vol. 38, N° 1, Washington, D.C.

Urani, André, Ajax R.B. Moreira y Luiz Daniel Willcox (1997), "Choques, respostas de política econômica e distribuição de renda no Brasil", serie Financiamiento del desarrollo, N° 43 (LC/L.1005), Santiago de Chile, CEPAL.

Urquiola, Miguel (1993), "Inversión en capital humano y focalización del gasto social: análisis de la asistencia y cobertura de servicios sociales por quintiles", serie Documentos de trabajo, N° 8, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO).

Urriola, Rafael (1997), "Incidencia del gasto público social en Ecuador", serie Política fiscal, N° 97 (LC/L.1027), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL.

Urrunaga, Roberto (1997), "Política social vs. política cuasi-social: tipología e impacto distributivo del gasto público", documento presentado al Taller "Reducción del gasto público y minimización de su impacto adverso sobre la pobreza", Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-IPEA, Brasilia, diciembre.

Van den Ven, Wynand (1997), *Access to Coverage in a Competitive Individual Health Insurance Market*, Rotterdam.

Vargas de Flood, M. Cristina (1997), "El caso de Argentina: primeros ensayos para la identificación del gasto cuasi-fiscal", documento presentado en el Taller "Reducción del gasto público y minimización de su impacto adverso sobre la pobreza", Brasilia, diciembre.

Vargas de Flood, M. Cristina y Marcela Harriague (1993), "Impacto distributivo del gasto social en Argentina", documento presentado al Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto distributivo, Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-IPEA, Santiago de Chile, junio.

Velázquez, Efraín (cons.) (1991), "El déficit cuasifiscal en Venezuela: 1980-1990", serie Política fiscal, N° 26 (LC/L.660), Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.

Vélez Echavarría, Carlos Eduardo (1994), "La incidencia del gasto público social en Colombia", Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), septiembre.

Vergara, R. (1990), "The Economics of Mandatory Benefits Program", Boston, Harvard University.

Vickers, John y George Yarrow (1991), "Economic perspectives on privatization", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, N° 2.

Vizzio, Miguel Angel (1998), "Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe", *Taller sobre evaluación de la gestión del gasto público. Compendio de documentos*, Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-Gobierno de los Países Bajos, Santiago de Chile, CEPAL, enero.

Von Hagen, Jürgen (1992), "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", Economic Papers, N° 96, Comisión Europea, Directorio General para Asuntos Económicos y Financieros, octubre.

_____ (1991), "A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints", *Journal of Public Economics*, N° 44, Amsterdam, North-Holland, marzo.

Von Hagen, Jürgen e Ian Harden (1994), "National budget process and the fiscal performance", *European Economy. Reports and Studies*, N° 3, Luxemburgo, Comisión Europea, Directorio General para Asuntos Económicos y Financieros.

Zahler, R. (1992), "Política monetaria con apertura de la cuenta de capital", *Revista de la CEPAL*, N° 48 (LC/G.1748-P), Santiago de Chile.